



Estado de la Nación

2019



FRÁGIL

Estado de la Nación 2019

CONSEJO NACIONAL DE RECTORES

www.conare.ac.cr

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN

APDO. 1174-1200 PAVAS, COSTA RICA

www.estadonacion.or.cr

El Programa Estado de la Nación
agradece el apoyo y guía recibido
de parte de Don Guido Miranda Gutiérrez,
costarricense insigne,
forjador de la seguridad social del país
y miembro fundador del Consejo
Consultivo del *Informe Estado de la Nación*.

Que descanse en paz.

303.7447.286
P-964-inf-2019

Programa Estado de la Nación
Informe Estado de la Nación 2019. -- :
25 ed. – San José C.R. : Servicios Gráficos AC 2019
218 páginas : ilustraciones ; 28 cm

ISBN: 978-9930-540-20-6 impreso
ISBN: 978-9930-540-22-0 Digital formato PDF

1 DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE. 2. EMPLEO. 3.
RELACIONES LABORALES. 4. PRODUCTIVIDAD. 5.
CRECIMIENTO . 6. PARQUE EMPRESARIAL. 7. TURISMO.
8. DESARROLLO URGANO. 9. TRANSPORTE. 10 .COSTA
RICA. 11. DEMOCRACIA. I. Título.

Cat MMR.

Primera edición: Octubre, 2019.

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar/ Insignia | ng.

Litografía e imprenta: Servicios Gráficos AC.

Equipo responsable

Consejo Consultivo

Rodrigo Aguilar, Mónica Araya, Roberto Artavia, Rolando Barrantes, Margarita Bolaños, Wilson Campos, Eva Carazo, Rafael Carrillo, Mauricio Castro, Francisco De Paula Gutiérrez, Helio Fallas, Clotilde Fonseca, Rodrigo Gámez, Leonardo Garnier, Pascal Girot, Velia Govaere Vicarioli, Milena Grillo, Miguel Gutiérrez, Pedro León, Luis Mesalles, Guido Miranda (+), Franco A. Pacheco, Sandra Piszcz, Ciska Raventós, Marco Vinicio Ruiz, Pablo Sauma, Eduardo Ulibarri, Constantino Urcuyo, Andrés Valenciano, Saúl Weisleder, Juan Manuel Villasuso, Samuel Yankelwitz, Fernando Zumbado y Joyce Zurcher.

Consejo Directivo

Henning Jensen, Catalina Crespo, Eduardo Sibaja.

Convenios marco de cooperación

Consejo Nacional de Rectores, Defensoría de los Habitantes de la República.

Director del Programa

Jorge Vargas Cullell.

Coordinador general de investigación

Leonardo Merino.

Coordinadores de investigación

Ronald Alfaro, Karen Chacón, Pamela Jiménez, Leonardo Merino, Natalia Morales.

Consejo Editorial

Ronald Alfaro, Steffan Gómez, Pamela Jiménez, Leonardo Merino, Natalia Morales, Jorge Vargas Cullell.

Equipo técnico

Ronald Alfaro, Katherine Barquero, Karen Chacón, Esteban Durán, Steffan Gómez, Vladimir González, Miguel Gutiérrez (director fundador), Jesús Guzmán (consultor asociado), Marisol Guzmán, Mario Herrera, Pamela Jiménez, Jennyfer León, Leonardo Merino, Alberto Mora, Natalia Morales, Dagoberto Murillo, Susan Rodríguez, Isabel Román, Jesús Sáenz (consultor asociado) María Santos, Rafael Segura, Jorge Vargas Cullell y Evelyn Villarreal.

Mesa de Ciencia de datos y visualización

Steffan Gómez, Mariana Cubero, Warner Díaz, Esteban Durán, Kenneth Obando.

Servicios Académicos

Ronald Alfaro, Vladimir González, Jorge Vargas Cullell.

Área de Estadística

Natalia Morales y Rafael Segura.

Área de Difusión

Vera Brenes, Manuel Alfaro, Guido Barrientos, Arlene Méndez y María Laura Brenes (consultora asociada).

Área Administrativa

Susan Rodríguez, Karol Arroyo, José Jorge Montero, Giselle Rojas y Joani Valverde.

Editor

Programa Estado de la Nación.

Edición de textos y corrección

Alexandra Steinmetz.

Diseño y diagramación

Erick Valdelomar | Insignia | ng.

Reconocimientos

Este Informe es el resultado de un extenso proceso de investigación y consulta en el que ha participado un amplio y diverso grupo de instituciones, organizaciones y personas de todos los ámbitos de la sociedad costarricense, quienes mediante su asistencia a reuniones y talleres de consulta, el suministro de información, la lectura crítica de documentos, o la vinculación directa en la preparación de ponencias y la coordinación de capítulos, potenciaron los objetivos de esta iniciativa. Aun a riesgo de cometer alguna omisión, en un apartado especial incluido al final de cada capítulo, el Programa Estado de la Nación y sus auspiciadores dejan constancia de su agradecimiento a quienes se involucraron directamente en la preparación, análisis y lectura sobre temas específicos y, en estas líneas, a quienes colaboraron en tareas de orden general.

Se agradece al Consejo Nacional de Rectores (Conare) por las facilidades brindadas al Programa, tanto en espacio físico como en los servicios administrativos, de soporte técnico, de red y de Internet. En especial a Eduardo Sibaja, Director de OPES/Conare, por su valioso respaldo. Además se reconoce el apoyo brindado y la vocación de servicio de las divisiones de OPES/Conare: académica, de sistemas, de coordinación, UCAF, Cetic y la sección administrativa.

Especial reconocimiento merecen las numerosas instituciones y organizaciones que suministraron información o facilitaron el acceso a bases de datos y otros registros durante el proceso de investigación para este y todos los Informes anteriores. Asimismo, muchas entidades brindaron valiosa información, tanto para los estudios en las diversas áreas que analiza el Informe, como para la actualización del Compendio Estadístico, entre ellas: Academia de Centroamérica, Asamblea Legislativa, Aresep, Banco de Costa Rica, Banco Nacional de Costa Rica, Banhvi, BCCR, Benemérito Cuerpo de Bomberos, Cámara Costarricense de la Construcción, Cámara Costarricense Forestal, Cámara de Industrias de Costa Rica, Cámara de Insumos Agropecuarios, Canatur, Casa Presidencial, Catie, CCP (UCR), CCSS, Cicad, CFIA, CIEM (UCR), Cinde, Cinpe (UNA), Cites (Minae), CMCA, CNP, Comex, Comisión Nacional del Consumidor (MEIC), CNE, Comisión para la Promoción de la Competencia (MEIC), CNFL, Conai, Conare, Conarroz, Conavi, Conesup, Contraloría General de la República, Cosevi, Defensoría de los Habitantes, Departamento de Servicios Parlamentarios (Asamblea Legislativa), DesInventar, Digepyme (MEIC), Dirección de Aguas (Minae), Dinadeco, Dirección General de Adaptación Social (MJG), Dirección Sectorial de Energía (Minae), Fiscalía Ambiental (Poder Judicial), Fodemipyme (Banco Popular), Fodesaf, Fonabe, Fonaffo, Fundación Omar Dengo, Fuprovi, Gerencia de Biotecnología

(MAG), Gerencia Técnica de Acreditación y Registro en Agricultura Orgánica (MAG), IAFA, ICAA, Icafe, ICE, ICT, Idespo, IFAM, IICE (UCR), IIS (UCR), IMAS, IMN, INA, INBio, Incae, Incop, Incopesca, Infocoop, Inisa (UCR), INS, INEC, Inamu, Inder, INVU, IRET (UNA), ITCR, Laboratorio de Aguas (ICAA), Laboratorio de Hidrología (UNA), Laboratorio de Química de la Atmósfera y de Calidad del Aire (UNA), Lanamme (UCR), MEIC, MEP, Micyt, Mideplan, MAG, Ministerio de Cultura y Juventud, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Justicia y Gracia, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ministerio de Salud, Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Minae, Mivah, MOPT, Movimiento Solidarista Costarricense, Municipalidad de San José, Observatorio de Mipymes (UNED), Oficina Costarricense de Implementación Conjunta, Oficina ISBN Costa Rica, Oficina Nacional Forestal (MAG), OIJ, PANI, PNUD, Poder Judicial, Procomer, Procuraduría General de la República, Programa del Corredor Mesoamericano, Pronamype, Recope, Red Costarricense de Reservas Privadas, Registro Nacional, Riteve, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, Senara, Sepsa, Setena, SFE (MAG), Sinac, Sistema de Emergencias 9-1-1, Sugef, Sugess, Sugeval, Supen, Sutel, TSE, Tribunal Ambiental Administrativo (Minae), Uccaep, UICN, UNED, Unesco, Unión Nacional de Gobiernos Locales, Unimer, Universidad de Costa Rica y Universidad Nacional.

Índices

ÍNDICE GENERAL

EQUIPO RESPONSABLE	5
RECONOCIMIENTOS	7
PRESENTACIÓN	17
PRÓLOGO AL INFORME ESTADO DE LA NACIÓN 2019	19
Después de veinticinco años, ¿qué es y qué hace el Informe?	19
La vigesimoquinta edición profundiza la renovación	119
Palabras finales	20

PARTE I

SEGUIMIENTO AL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

CAPÍTULO 1

SINOPSIS

SITUACIÓN ACTUAL, PERSPECTIVAS Y OPORTUNIDADES **29**

Valoración general 2019	29
Balance de indicadores	31
Introducción	33
Balance de situación: una coyuntura crítica	
Mensaje 1. El sistema político produjo respuestas que evitaron una crisis económica y abrieron un frágil y corto compás de tiempo para corregir el rumbo del país	34
<i>Una convergencia de factores coyunturales deprimió aun más los indicadores clave del desarrollo humano, deterioró las condiciones de vida y trabajo de la población</i>	35
<i>En 2018 el país experimentó la insolvencia fiscal más crítica de la última década</i>	40
<i>El nuevo Gobierno, con un débil mandato electoral y escaso capital político, ha tenido que enfrentar los efectos combinados de la desaceleración económica y la insolvencia fiscal</i>	43
<i>Respuestas del sistema político evitaron –en lo inmediato– una crisis y mantuvieron la estabilidad</i>	47
<i>La estabilidad económica y la reforma fiscal no eliminan la vulnerabilidad del financiamiento de la política social</i>	51

Mensaje 2. Los rezagos estructurales se exacerban en una coyuntura crítica y hacen más complejo resolver los problemas del estilo de desarrollo	51
<i>La desarticulación estructural entre producción y empleo se atiende con mecanismos de coordinación ad hoc</i>	52
<i>La atención de las desigualdades sociales se complica por cambios en las relaciones laborales</i>	54
<i>La exclusión del criterio de sostenibilidad ambiental en las políticas públicas debilita la base material del desarrollo</i>	56
Mensaje 3. La resiliencia de la democracia costarricense está bajo asedio, por factores internos y externos que presionan la estabilidad política	60
<i>Creciente escepticismo ciudadano hacia la democracia reduce los márgenes de maniobra del sistema político y constituye una amenaza latente para la estabilidad</i>	60
<i>Tendencias internacionales profundizan los problemas políticos de la democracia y el Estado costarricenses</i>	62
Oportunidades para la acción: márgenes son reducidos, pero existen	65
Mensaje 4. Atacar las brechas territoriales y sectoriales que parten al país es central para potenciar el desarrollo humano	66
<i>Las diferencias en los tejidos productivos regionales y sectoriales obligan a respuestas específicas de fomento productivo</i>	66
<i>El “raquitismo crónico” de la mayoría de las empresas demanda estrategias distintas de desarrollo empresarial</i>	
<i>En un contexto de restricción fiscal, es de gran valor aprovechar el potencial de las municipalidades para impulsar el desarrollo humano</i>	78
<i>La inteligencia de datos es una herramienta valiosa para atacar problemas complejos del desarrollo humano</i>	82
Mensaje 5. Hay oportunidades para la acción concertada, pero su aprovechamiento exige el máximo cuidado y precisión por parte de los actores del sistema político	86
<i>Un acuerdo político con reglas básicas sobre el manejo de los desacuerdos</i>	86
<i>Dinámica legislativa más reciente abre oportunidades para procesar reformas</i>	87
Mensaje de cierre: una responsabilidad histórica	89
PARTE 2	
MIRADAS A PROFUNDIDAD	93
Introducción	95
CAPÍTULO 2	
MIRADAS EN PROFUNDIDAD EN MATERIA DE EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL	
NUEVOS CONOCIMIENTOS PARA ENTENDER LO QUE SUCEDE EN EL MERCADO DE TRABAJO	97
Hallazgos relevantes	97
Nuevos aportes para la toma de decisiones	97
Introducción	97
Parque empresarial privado está altamente concentrado en ingresos, empleo y territorio	100
<i>El 10% de empresas más grandes en ingresos genera el 75% de los empleos formales</i>	100
<i>Cada año se crean, sobre todo, empresas micro y pequeñas, que generan poco empleo</i>	104
Empleos de baja calidad nutren y reproducen las brechas sociales	105
<i>Empleos de alta calidad son relevantes para el bienestar presente y futuro de la población</i>	106
<i>Grupos con mala o regular calidad del empleo están entre los de mayor crecimiento en el mercado laboral</i>	108
<i>"Ingresos suficientes" y "jornadas laborales adecuadas" son las dimensiones con mayor incumplimiento</i>	110
Transformación del mundo del trabajo genera “zonas grises” en las relaciones laborales	111
<i>Criterios tradicionales y desfasados para regular un contrato de trabajo</i>	112
<i>Normativa incluye principalmente modalidades tradicionales de empleo</i>	113
<i>Cambios tecnológicos y nuevas estrategias productivas originan relaciones laborales complejas</i>	114
<i>Insuficiente normativa para regular cada vez más “zonas grises”</i>	116
Conclusiones	119

CAPÍTULO 3	
MIRADAS A PROFUNDIDAD EN OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS	
ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA DE COSTA RICA	123
Hallazgos relevantes	123
Nuevos aportes para la toma de decisiones	123
Introducción	125
Dinámica y estructura productiva regional	
Las regiones Chorotega, Pacífico Central y Huetar Norte registraron la mayor desaceleración económica entre 2016 y 2017	126
Sectores económicos tienen diferente peso y dinamismo a nivel regional	128
El desempeño de los sectores económicos varía según regiones	130
Asimetrías económicas dentro de las regiones	132
Análisis de sobrevivencia de las empresas costarricenses	133
Microempresas nacionales y no exportadoras tienen mayores dificultades para sobrevivir	134
Empresas fuera del área metropolitana tienen menores probabilidades de sobrevivencia	136
Turismo es eje un fundamental en la estructura productiva	138
Recursos naturales son claves en el posicionamiento internacional de costa rica como destino turístico	138
El turismo es una importante fuente de encadenamientos productivos	140
Turismo receptor tiene alto gasto promedio, pero bajo efecto multiplicador	142
Disparidades en los beneficios del turismo entre trabajadores y capital	146
Conclusiones	146
CAPÍTULO 4	
MIRADAS A PROFUNDIDAD EN ARMONÍA CON LA NATURALEZA	
NUEVAS HERRAMIENTAS PARA ANALIZAR LA MOVILIDAD Y SUS VÍNCULOS	
CON EL DESARROLLO URBANO	151
Hallazgos relevantes	151
Productos esperados	151
Introducción	153
Densificación de la GAM no está aliviando los problemas de movilidad	154
Aumenta apuesta por construcciones residenciales más densas	154
Construcciones más densas coinciden con aumentos en tiempos de viaje	158
Avances en información para entender la crisis vial: el caso de la ruta 39	162
Nuevas herramientas permiten detallar saturación vial en ruta 39	163
Población presiona de varias formas la saturación de vía estratégica	165
Conclusión	170
CAPÍTULO 5	
MIRADAS A PROFUNDIDAD EN FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA	
CAMBIOS EN EL APOYO A LA DEMOCRACIA CREAN RIESGOS POLÍTICOS.	
UNA MIRADA DE LARGO PLAZO 1978 - 2018	173
Hallazgos	173
Nuevos aportes para la toma de decisiones	173
Introducción	173
Democracia y sus demócratas: una mirada de largo plazo	173
Aportes y limitaciones de la literatura sobre apoyo a la democracia en Costa Rica	177
Conceptos, fuentes y métodos	179
Arquetipos: una taxonomía de los demócratas comparable en el tiempo	179
Concepto de perfiles de apoyo a la democracia	180
Actitudes políticas seleccionadas para medir perfiles de apoyo	181

Cambiaron los perfiles de apoyo a la democracia en un período de cuatro décadas	182
Bases sociales y actitudes políticas de los demócratas	186
Arquetipos con mayor afinidad democrática puntúan más alto en mitos políticos	186
Fin de la excepcionalidad tica: perfiles de demócratas en las américas	188
Conclusiones	189

CAPÍTULO 6

ANEXO METODOLÓGICO 193

Introducción	193
Aportes metodológicos en materia de equidad e integración social	193
Índice de calidad del empleo	193
Aportes metodológicos en materia de oportunidades, estabilidad y solvencia económicas	195
Dinámica y estructura productiva regional	195
Análisis de sobrevivencia de las empresas costarricenses	195
Encadenamientos y demanda del sector turismo	197
Aportes metodológicos en materia de armonía con la naturaleza	198
Consulta ambiental a los gobiernos locales	198
Estimación de tiempos de viaje en congestionamientos en la GAM	198
<i>Factores que explican los niveles de saturación en la ruta 39</i>	199

SIGLAS 203

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 211

Índice de cuadros

1.1 Integración del gabinete según filiación partidaria. 2018 y 2019	50
1.2 Tipología de relaciones laborales	57
1.3 Arquetipos de democracia seleccionados	61
1.4 Desempeño en el crecimiento de las ventas en el 2017, según región y sectores económicos seleccionado	71
1.5 Coincidencia y disidencia de congresistas en votaciones de proyectos de ley, respecto a su jefatura de fracción. 2016-2017	88
2.1 Dimensiones e indicadores del índice de calidad del empleo	106
2.2 Distribución de pesos del índice de calidad del empleo, por categoría	108
2.3 Características de las relaciones laborales, según complejidad	112
2.4 Contratos laborales especiales regulados legal o jurisprudencialmente en Costa Rica	115
2.5 Tipología de relaciones laborales	116
3.1 Desempeño en el crecimiento de las ventas en el 2017, según región y sectores económicos seleccionados	132
3.2 Clasificación de los sectores productivos, según nivel de encadenamiento con el turismo	141
3.3 Clasificación de las principales ramas de actividad turística, según tipo de encadenamiento	144
4.1 Población adicional según escenarios de uso de área con potencial urbanizable en la GAM	155
5.1 Criterios para la clasificación de los individuos en la taxonomía de personas demócratas	180
5.2 Representatividad de las muestras en las encuestas Barómetro de las Américas. Varios años	183
5.3 Arquetipos de democracia seleccionados	183
5.4 Niveles promedio de apoyo a la democracia entre perfiles de demócratas	186
5.5 Promedio de aprobación de los mitos fundacionales según arquetipos de demócratas	188
5.6 Arquetipos de demócratas y ambivalentes en los países de las Américas. 2008 y 2016-2017	190
6.1 Dimensiones e indicadores del índice de calidad del empleo	194
6.2 Distribución de pesos del índice de calidad del empleo, por categoría	195
6.3 Clasificación de las actividades económicas	196
6.4 Detalle de la creación de variables	197

Índice de recuadros

1.1 Elementos sobre el uso del Registro de Variables Económicas (Revec) del Banco Central	67
1.2 Primer MIP turística permite identificar las características del sector	74
2.1 Descripción del Registro de variables económicas (Revec) y análisis realizados con sus datos	101
2.2 Concepto de calidad del empleo a nivel internacional y mediciones nacionales	107
2.3 Cálculo e interpretación del índice de calidad del empleo	108
2.4 Definiciones legales para determinar los contratos de trabajo	113
3.1 Desaceleración económica se refleja en disminución en el número de patentes municipales	127
3.2 Desafíos ambientales para el turismo	140
4.1 Los peores puntos de congestión están en zonas críticas para la movilidad en la GAM	159
4.2 Tiempo perdido en congestiones tiene costos para la población trabajadora	161
5.1 Variables utilizadas en el estudio sobre perfiles de apoyo a la democracia	182
5.2 Mitos políticos	188

Índice de gráficos

1.1	Variación interanual real y peso relativo de los componentes de la demanda del PIB	35
1.2	Variación interanual del índice mensual de actividad económica total y del régimen definitivo y especial	36
1.3	Tasa de crecimiento de las exportaciones costarricenses según destino	37
1.4	Indicadores seleccionados del mercado laboral	38
1.5	Ingreso promedio real de las personas ocupadas, por clase social, según peso relativo de cada clase	39
1.6	Tasas de ocupación laboral, por características de las personas. 2012 y 2018	39
1.7	Porcentaje de personas ocupadas con cumplimiento, por tipo de empleo, según dimensión del índice de calidad del empleo	40
1.8	Balance fiscal del Gobierno Central	41
1.9	Composición de los principales rubros del gasto del Gobierno Central	41
1.10a	Saldo de los depósitos y valores del Gobierno Central en el BCCR y otras sociedades de depósitos	43
1.10b	Proporción de títulos colocados en subastas nacionales del Ministerio de Hacienda de corto o muy corto plazo	43
1.10c	Tasa promedio de asignación de la deuda en colones en el mercado primario	43
1.10d	Número de títulos ofrecidos en subastas sin una contraoferta por año	43
1.11	Proporción de curules del partido gobernante en la Asamblea Legislativa	44
1.12	Porcentaje de opiniones positivas sobre el Gobierno. 1995-2019	45
1.13	Acciones colectivas por mes. Enero 1992 a setiembre 2019	46
1.14	Índice de confianza de los consumidores (ICC) e índice de expectativas empresariales (IEE)	47
1.15	Indicadores de confianza de los consumidores	47
1.16	Cantidad de leyes aprobadas según tipo de legislación. Legislaturas 1986-2019	48
1.17	Inflación, expectativas inflacionarias y rango meta	49
1.18	Tasa de crecimiento de los rubros del gasto del gobierno Central	49
1.19	Variación real anual de la inversión social pública (ISP) per cápita, por rubro social, según criterio de acceso y peso relativo. 2017-2018	51
1.20	Tasa de crecimiento del PIB real, del empleo total y del empleo no calificado	53
1.21	Evolución de la incidencia de la pobreza, por método	55
1.22	Distribución del consumo de energía secundaria, por sector. 2018	57
1.23	Distribución de los principales perfiles de apoyo (rechazo) a la democracia. 1978-2018	62
1.24	Comparación de las características sociales y actitudes políticas de los arquetipos de demócratas	63
1.25	Cambios en el índice de democracia liberal en los países que experimentaron modificaciones significativas. 1972-2018	64
1.26	Perfiles de apoyo ciudadano en los países de las Américas: peso de demócratas liberales y semiliberales y de los ambivalentes 2016-2017	65
1.27	Tamaño de la actividad productiva por región. 2017	68
1.28	Crecimiento real del ingreso por concepto de ventas, por región y crecimiento del PIB	68
1.29	Tipología de las estructuras productivas regionales, según distribución de los ingresos por concepto de ventas y sector económico. 2017	70
1.30	Distribución de empresas privadas y trabajadores formales, según categoría de ingresos por ventas. 2017	75
1.31	Probabilidad de sobrevivencia de las empresas, según características	76
1.32	Matriz de transición del tamaño de las empresas costarricenses entre 2005 y 2017	77
1.33	Evolución de la inversión social municipal (ISM), por rubro social	79
1.34	Inversión social municipal por persona, según población y nivel	80
1.35	Cantidad de municipalidades que tienen reglamentos seleccionados. 2019	81
1.36	Perfil de la niñez de 0 a 6 años beneficiarios de la Redcudi y potenciales no cubiertos. Sinirube 2019	85
1.37	Crecimiento medio anual de menores beneficiarios de 0 a 6 años y recursos adicionales requeridos por año para universalizar la Redcudi, en 15 años, según metas de cobertura. 2019-2034	85
2.1	Número de empresas privadas y cantidad de trabajadores formales, por actividad económica	101
2.2	Distribución de empresas privadas y trabajadores formales, según categoría de ingresos por ventas. 2017	102
2.4	Cantidad de trabajadores formales por región, según categoría de ingresos de las empresas privadas. 2017	103
2.5	Coefficiente de Gini calculado con el ingreso por concepto de ventas de las empresas privadas, según tamaño	104
2.6	Creación y pérdida de puestos de trabajo formales reportados por las empresas privadas que nacen y mueren	104
2.7	Flujo neto de puestos de trabajo/ formales, por características del parque empresarial privado, según períodos	105
2.8	Niveles globales en el índice de calidad del empleo, por categorías	109
2.9	Calidad del empleo, por tipo de ocupado y tamaño de la empresa privada	109
2.10	Porcentaje de cumplimiento del índice de calidad del empleo en las personas ocupadas, por tipo de empleo, según dimensión	110

2.11	Porcentaje de personas con carencias que trabajan en el sector privado, por tamaño de la empresa, según dimensión del índice de calidad del empleo	111
3.1	Estructura productiva por región. 2017	127
3.2	Crecimiento real del ingreso por concepto de ventas, por región y crecimiento del PIB	128
3.3	Tipología de las estructuras productivas regionales, según distribución de los ingresos por concepto de ventas y sector económico. 2017	129
3.4	Tasa de crecimiento de las ventas en comercio, según región	131
3.5	Tasa de crecimiento de las ventas en la industria manufacturera, según región	131
3.6	Tasa de crecimiento de las ventas en el agro, según región	131
3.7	Promedio cantonal de variables seleccionadas, según grupos económicos	133
3.8	Probabilidad de sobrevivencia de las empresas, según características	135
3.9	Matriz de transición del tamaño de las empresas costarricenses entre 2005 y 2017	136
3.10	Probabilidades de sobrevivencia de la empresa, según regiones	136
3.11	Evolución del posicionamiento de Costa Rica en el índice de competitividad de viajes	139
3.12	Visitas en las principales áreas silvestres protegidas (ASP)	139
3.13	Evolución del número de turistas extranjeros	141
3.14	Distribución de las principales ramas de actividad del PIB turístico. 2016	141
3.15	Estructura productiva del turismo, por grandes sectores, según tipo de encadenamiento	142
3.16	Gasto promedio y multiplicadores de la demanda final turística, según tipo de turismo	144
3.17	Cambios en la estructura de encadenamientos del turismo receptor de Estados Unidos, Centroamérica y Europa. 2012-2016	145
4.1	Construcciones residenciales en la GAM, según cantón. 2010-2018	156
4.2	Aumento promedio en los tiempos de viaje en las zonas de influencia de los condominios y apartamentos en la GAM. 2015-2019	162
4.3	Porcentaje de personas según ubicación del lugar de trabajo en la GAM	167
5.1	Esquema conceptual de los perfiles de apoyo a la democracia liberal	181
5.2	Evolución de los principales tipos de demócratas en Costa Rica. 1978-2018	187
5.3	Comparación de las características sociales y actitudes políticas de los arquetipos de demócratas	

Índice de diagramas

1.1	Red de principales entidades públicas con funciones de fomento productivo	54
-----	---	----

Índice de figuras

3.1	Clasificación de las principales actividades turísticas, según tamaño de la producción, tipo de encadenamiento y sector económico. 2016	143
3.2	Distribución del tamaño de las actividades económicas según el tipo de encadenamiento y el nivel de apropiación de las ganancias de los trabajadores. 2016	147

Índice de mapas

1.1	Cultivos de piña y humedales. 2017	58
1.2	Cultivos de cannabis erradicados por las autoridades y áreas silvestres protegidas. 2007-2018	59
1.3	Zonas de influencia de los condominios y apartamentos analizados en la GAM, según aumento en tiempos de viaje. 2015-2019	59
1.4	Costa Rica: distribución de los grupos económicos, según cantón	72
1.5	Costa Rica: probabilidad de sobrevivencia al quinto año de vida, según cantón	78
1.6	Clasificación de las municipalidades según desempeño en gestión ambiental. 2019	81
1.7	Congestionamiento en la ruta 39 durante las horas "pico" de la tarde. 2018	83
1.8	Sectores de la ruta 39 según presión estimada	83
3.1	Costa Rica: distribución de los grupos económicos, según cantón	134
3.2	Costa Rica: probabilidad de sobrevivencia al quinto año de vida, según cantón	137
4.1	Crecimiento de la mancha urbana en la GAM. 1986 y 2019	155
4.2	Nuevas construcciones de apartamentos en la GAM, según cantón. 2010-2018	157
4.3	Nuevas construcciones de condominios en la GAM, según cantón. 2010-2018	158

4.4	Nuevas construcciones de urbanizaciones dentro de la GAM, según cantón. 2010-2018	158
4.5	Aumento promedio en tiempos de viaje en horas de congestiónamiento en la GAM, según cantón. 2015-2019	159
4.6	Puntos de la GAM con mayor número de congestiónamientos viales. 2017	160
4.7	Costo anual per cápita derivado del congestiónamiento en la GAM, para personas que no trabajan en el cantón donde viven, según municipio	161
4.8	Zonas de influencia de los condominios y apartamentos analizados en la GAM, según aumento en tiempos de viaje. 2015-2019	162
4.9	Congestiónamiento en la ruta 39 durante las horas “pico” de la mañana. 2018	164
4.10	Congestiónamiento en la ruta 39 durante las horas “pico” de la tarde. 2018	164
4.11	Carretera de circunvalación y cantidad de habitantes, según distrito. 2019	166
4.12	Carretera de circunvalación y densidad de población por kilómetro cuadrado, según distrito. 2019	166
4.13	Movimiento tipo 1: red de desplazamiento de población hacia el cantón de San José. 2019	167
4.14	Movimiento tipo 2: red de desplazamiento de población desde el cantón de San José	168
4.15	Movimiento tipo 3: red de desplazamiento de población entre cantones distintos a San José	168
4.16	Sectores de la ruta 39 y principales puntos de acceso y salida	169
4.17	Sectores de la ruta 39 según presión estimada	169

Presentación

Desde hace más de veinticinco años, el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) y las cuatro universidades públicas existentes en ese momento (UCR, ITCR, UNA y UNED), conjuntamente con la Defensoría de los Habitantes y con el respaldo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se atrevieron a iniciar una aventura inédita en Costa Rica: subsanar la gran deficiencia que significaba no tener información confiable y sistematizada que aportara un conocimiento claro sobre la realidad del país. Nació así el *Informe Estado de la Nación*.

En aquel tiempo, el mundo y nuestro país se preparaban para dejar atrás el siglo XX y cruzar el umbral esperanzador del año 2000. En ese período de transición entre dos siglos, se esperaba que el Estado de la Nación viniera a llenar ese vacío de información, lo que se consideraba esencial para valorar el avance de Costa Rica en la nueva era del conocimiento.

Hoy, después de veinticinco ediciones de manera continua, el Informe ocupa un lugar importante entre los documentos más esperados, año con año, en nuestra sociedad. La información recogida, sistematizada y suministrada a la ciudadanía, constituye la mejor radiografía de la situación del país en cada período estudiado. En la actualidad, es un insumo básico para orientar y evaluar los procesos decisivos en los distintos campos del acontecer nacional.

En cada una de sus entregas, el *Informe Estado de la Nación* lleva el pulso del país e incluye nuevas investigaciones y hallazgos, aumentando así la plataforma de datos sobre la situación nacional. De este modo, el Informe se amplía y se renueva cada año, de acuerdo con la permanencia y la renovación de las tendencias que van marcando el devenir de la sociedad costarricense.

El Estado de la Nación se ha adaptado a los cambios experimentados en el entorno, y ello se refleja tanto en su contenido y proyección, como en su estructura institucional. Este Informe introduce un cambio importante en la presentación del seguimiento al desarrollo humano, integrando en el capítulo 1 el Balance general del año como un conjunto, elaborado a partir de los balances de capítulos temáticos, y que responda a ideas fuerza integradas, no necesariamente apegadas al esquema temático.

Al celebrar el año de las universidades públicas por la igualdad de género, la no violencia y una sociedad más justa, el Programa Estado de la Nación aporta información relevante sobre temas estratégicos y necesarios que debe atender el país en la coyuntura actual, que permitirá impulsar el conocimiento como pilar e insumo en la toma de decisiones estratégicas, que garanticen la sostenibilidad del desarrollo humano en todos los sectores de la población.

Desde el 2003, y en el marco del CONARE en asocio con la Defensoría

de los Habitantes, el Informe se construye con la participación de un numeroso grupo de investigadores -en su mayoría de las universidades estatales- y se financia, primariamente, por medio de los recursos que el país otorga cada año a las universidades públicas mediante el Fondo de Especial de Educación Superior (FEES). Al presentar este nuevo Informe, queremos dejar constancia de nuestro reconocimiento al equipo de investigación, difusión y demás colaboradores que han

tenido la responsabilidad de realizar de manera ininterrumpida este trabajo; a los miembros del Consejo Consultivo por su orientación y valiosos aportes a lo largo del proceso de elaboración del Informe; al personal de la OPES; a todas las personas que por distintos medios han nutrido este trabajo con comentarios y sugerencias, y al pueblo de Costa Rica, que espera con anhelo y esperanza la entrega anual del Informe Estado de la Nación.

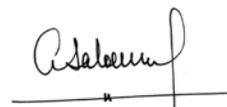
SAN JOSÉ, COSTA RICA
 Noviembre de 2019



Henning Jensen Pennington
 RECTOR
 Universidad de Costa Rica
 PRESIDENTE DEL CONARE



Catalina Crespo Sánchez
 DEFENSORA
 Defensoría de los Habitantes
 de la República



Alberto Salom Echeverría
 RECTOR
 Universidad Nacional



Luis Paulino Méndez Badilla
 RECTOR
 Instituto Tecnológico de Costa Rica



Rodrigo Arias Camacho
 RECTOR
 Universidad Estatal a Distancia



Marcelo Prieto Jiménez
 RECTOR
 Universidad Técnica Nacional



Eduardo Sibaja Arias
 DIRECTOR
 Oficina de Planificación de la
 Educación Superior (OPES)

Prólogo al Informe Estado de la Nación 2019

Después de veinticinco años, ¿qué es y qué hace el Informe?

Al cumplirse el vigésimo quinto año de trabajo, la misión del *Informe Estado de la Nación* sigue siendo poner en manos de la ciudadanía información sobre la situación del país; enriquecer el debate público y generar, con investigación de punta y nuevas metodologías y fuentes de datos, herramientas para la discusión y la elaboración de política pública basada en evidencia científica. Esta misión ha impulsado la construcción de un sistema de seguimiento al desarrollo humano sostenible, el fundamento sobre el que descansa el presente documento.

Gracias al auspicio del Consejo Nacional de Rectores (Conare) y la Defensoría de los Habitantes de la República, el *Informe* es la punta de lanza del Programa Estado de la Nación (PEN), un centro de investigación y formación sobre desarrollo humano sostenible. La vocación del PEN es el servicio público y todos sus productos son, eventualmente, de acceso libre y gratuito. Su principal fuente presupuestaria es el Conare, además de aportes de otras instituciones, nacionales e internacionales.

En la actualidad el PEN tiene una amplia y diversa agenda de investigación que incluye, además del *Estado de la Nación*, la publicación periódica de los informes *Estado de la Educación*, *Estado de la Región* (sobre Centroamérica) y *Estado de la Justicia*. También elaboró el *Informe Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*, que luego de

una primera y única edición impresa, se convirtió en una plataforma informática, de libre acceso, sobre el estado de las capacidades para la ciencia, la tecnología y la innovación, denominada “Hipatia”. Asimismo, el PEN mantiene convenios de colaboración para desarrollar estudios específicos con diversas entidades nacionales e internacionales.

Como en todas las ediciones anteriores, el *Informe Estado de la Nación 2019* se basa en el concepto de desarrollo humano sostenible propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y elaborado teóricamente por Amartya Sen (1999, 2009). Según este enfoque, el desarrollo debe entenderse como un proceso de generación de capacidades y oportunidades de y para la gente, de manera que puedan acrecentarse la libertad y la equidad que disfrutaban las presentes y las futuras generaciones (PNUD, 1994). Se trata de una visión alternativa y contrastante de las corrientes que predominaron hasta hace poco, que reducían el concepto de desarrollo al mero crecimiento económico.

La preparación y la divulgación del Informe se basan en tres principios: el **rigor académico** en el proceso de investigación, que se consigue gracias al apoyo en entidades y personas expertas, la minuciosa revisión de los datos y afirmaciones y la crítica a las fuentes. También se procura la **legitimidad social**, mediante la identificación participativa de temas, el uso de distintos mecanismos de consulta y la integración de un Consejo Consultivo con personalidades de diver-

sas filosofías y procedencias sociales. Y, finalmente, se busca la **amplitud en la difusión**, con esfuerzos para lograr la máxima divulgación de los hallazgos del Informe y su adecuación a los cambios tecnológicos y culturales, a fin de mejorar el acercamiento a la ciudadanía.

La vigesimoquinta edición profundiza la renovación

Tradicionalmente el Informe ha dedicado sus capítulos medulares al análisis de las principales tendencias y acontecimientos en cuatro grandes áreas: social, económica, ambiental y política. El período de estudio ha sido el año previo y primeros meses del año de publicación. Ello ha permitido a las y los lectores comparar y contrastar la información que se les ofrece, y ha favorecido una profundización en los temas abordados.

Desde la edición anterior, se ha hecho un mayor esfuerzo de integración y síntesis de los diversos asuntos, y se ha migrado hacia una estructura basada en mensajes o ideas centrales, que permiten dar valor agregado de análisis a los hallazgos temáticos, con visión de conjunto.

En esta línea, el *Informe Estado de la Nación 2019* contiene importantes innovaciones. La primera es la remodelación del capítulo primero, la “Sinopsis”. En esta ocasión se hace un relato integrado de la situación, perspectivas y oportunidades del país, que combina insumos provenientes de todas las investigaciones efectuadas en el año y los articula en

torno a una serie de “mensajes clave”, cuyo valor agregado es ofrecer una perspectiva de conjunto. Tiene dos secciones: el “Balance de situación”, que presenta el diagnóstico del período analizado, y “Oportunidades para la acción”, que expone las principales implicaciones prácticas de los estudios realizados.

La segunda innovación es la Parte II del Informe, “Miradas a profundidad”, dedicada por entero a los temas especiales investigados en cada una de las cuatro áreas temáticas del desarrollo humano antes mencionadas. Ahí se reseñan estudios sobre el mercado de trabajo, las diferencias territoriales y sectoriales de la estructura productiva y empresarial del país, herramientas para el análisis de la movilidad y el desarrollo urbano, y una visión de largo plazo sobre los perfiles de apoyo ciudadano a la democracia costarricense.

La tercera innovación es que los balances o diagnósticos temáticos (social, económico, ambiental y político) ahora están

disponibles en formato digital, en el sitio web www.estadonacion.or.cr, para quienes tengan interés en un campo en particular. Estos balances, la parte medular de los antiguos capítulos del Informe, son referenciados sistemáticamente en la “Sinopsis”, con el fin de orientar a las y los lectores.

Finalmente, en lugar de un capítulo especial como fue la norma en entregas anteriores, para el *Informe 2019* se desarrolló una aplicación web que brinda información sobre la situación de cada uno de los cantones del país, con el propósito de alimentar la discusión y promover el interés ciudadano en el proceso electoral de nivel municipal que se realizará en febrero de 2020.

Palabras finales

Llegar a veinticinco ediciones nos compromete a seguir mejorando la calidad y la trascendencia del Informe, a renovar las estrategias sin abandonar los principios

y conceptos con los que nació esta iniciativa.

La responsabilidad del *Informe Estado de la Nación* está a cargo de un equipo de trabajo comprometido, que ha construido robustos mecanismos y nexos de consulta, así como una red de apoyo que participa en la investigación, el diseño gráfico, la edición técnica y la difusión de los Informes con la misma dedicación y compromiso. Así se ha desarrollado este Programa, con tesón y creatividad, sobre la base del aporte autónomo y, a la vez, profundamente orgánico. Expresamos nuestra sincera gratitud a todas las personas y entidades que lo hacen posible. Esperamos que este Informe Estado de la Nación 2019 honre esa colaboración, y contribuya a mejorar la calidad del debate político y la participación ciudadana.

La responsabilidad de los errores son, por supuesto nuestras y, como es nuestra norma, corregimos apreciaciones y datos cuando la realidad así nos lo indique.



Jorge Vargas Cullell
Director



Leonardo Merino Trejos
Coordinador de investigación

Ficha 1

EE

Séptimo Informe Estado de la Educación

En agosto de 2019 se presentó el *Séptimo Informe Estado de la Educación*. Además de los capítulos regulares, que dan cuenta del desempeño en cada uno de los niveles del sistema educativo –preescolar, primaria, secundaria y educación superior–, esta edición incluyó un capítulo especial dedicado a la observación de aula, una línea de investigación que se ha venido fortaleciendo con apoyo del Fondo Concursable del Estado de la Educación, establecido con apoyo del Conare. En esta ocasión el ejercicio se realizó en clases de Matemáticas en décimo año, y tuvo la finalidad de conocer mejor el grado de avance en la aplicación de la reforma curricular en esa asignatura, impulsada por el MEP desde 2012.

El Informe se ha posicionado como un sistema de información y análisis pensados para la toma de decisiones. En esta nueva entrega se señala la necesidad de dar golpes de timón para cambiar el statu quo. La situación actual del país, caracterizada por un bajo crecimiento en un escenario de restricción fiscal, vuelve urgentes las mejoras en la calidad de la educación en el corto plazo, sobre todo en dos áreas de especial interés: docencia y gestión.

En materia de docencia, al igual que en ediciones previas el Informe identifica cuellos de botella en la preparación, contratación, inducción, evaluación formativa y desarrollo profesional del cuerpo docente. Por ello destaca la necesidad de tomar las siguientes acciones concretas:

- Hacer obligatoria la acreditación y elaborar un marco de calificaciones para exigir un conjunto de estándares mínimos en las carreras de Educación que imparten las universidades.
- Aplicar pruebas de idoneidad en el Servicio Civil para la contratación de futuros docentes, con base en el perfil descrito en los programas de estudio del MEP.
- Establecer un examen de incorporación al Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes (Colypro) para garantizar estándares mínimos en los nuevos colegiados.
- Crear un sistema nacional de evaluación docente que sea independiente del MEP y que promueva la evaluación con fines formativos, para identificar necesidades de capacitación y acompañamiento.

El tema de la gestión y la cultura organizacional del MEP se aborda con amplitud. También se analiza el modelo de regionalización universitaria y sus desafíos. Las conclusiones señalan que la estructura y los estilos de gestión imperantes en el Ministerio obstaculizan el logro de objetivos nacionales en educación, como la aplicación exitosa de la reforma curricular en las aulas. En esta línea, el Informe hace un llamado a destrabar la estructura ministerial con el fin de que cumpla las funciones para las que fue creada: apoyar y acompañar los procesos educativos en las aulas, así como facilitar la labor docente.

Para más información consulte el Informe en el sitio www.estadonacion.or.cr

RESPONSABLE: ISABEL ROMÁN.

Ficha 2

ERCA

Estado de la Región

Inició el proceso de investigación asociado a la preparación del *Sexto Informe Estado de la Región*, cuya publicación está prevista para el año 2020. Además de dar seguimiento a las principales tendencias demográficas, sociales, económicas, ambientales y políticas, así como a la integración regional, el Informe incluirá análisis en profundidad sobre los temas de nuevos flujos migratorios, formación técnico-profesional, encadenamientos productivos y de empleo, conflictividad por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales y derechos humanos. El capítulo especial se dedicará a las visiones y perspectivas futuras sobre Centroamérica y la integración regional. Interesa determinar si “la región” importa como espacio de acción conjunta a favor del desarrollo humano sostenible, y como plataforma de posicionamiento frente al resto del mundo para actores clave de la política, el sector privado y la sociedad civil. Asimismo, se analizará el papel que atribuyen esos actores a la integración como instrumento para enfrentar los desafíos y oportunidades regionales.

Además del apoyo del Conare de Costa Rica, para la preparación del Sexto Informe se logró concretar proyectos y acuerdos de cooperación con diversos socios y cooperantes. La Panamerican Development Foundation (PADF) aprobó el proyecto de investigación “Migraciones internacionales, refugiados y desplazamientos internos en Centroamérica: factores de riesgo e instrumentos para fortalecer la protección de los derechos humanos”, lo que permitió conformar una red de organizaciones civiles e instituciones académicas que están preparando diversos estudios sobre temas como desplazamiento forzado (Cristosal para El Salvador y Honduras, y el Instituto de Investigación y Proyección sobre Dinámicas Globales y Territoriales (IDGT) de la Universidad Rafael Landívar para Guatemala), migración de menores de edad (Casa Alianza Honduras) y refugiados y migrantes nicaragüenses (Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social (Funides). La Fundación Avina también está apoyando el análisis de los temas migratorios, especialmente en relación con el viraje de las políticas migratorias de Estados Unidos, México y la Unión Europea, y su impacto en Centroamérica. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) asignaron recursos para viabilizar el estudio “Pertinencia de la formación técnico-profesional en Centroamérica y República Dominicana”.

Finalmente, el proyecto “Asistencia técnica para la programación estratégica en Centroamérica” (Atepeca), ejecutado por la Secretaría General del SICA con recursos de la Unión Europea, priorizó entre sus acciones en la región el apoyo financiero para llevar adelante, en el marco del Informe, investigaciones sobre violencia homicida, desigualdad, migraciones e integración regional.

Como parte de los insumos para el Sexto Informe, se elaboró el estudio “Percepciones y actitudes con la corrupción en Centroamérica” comisionado por Walmart de México y Centroamérica. Además, se ejecutó el programa regional de pasantías, que permitió la actualización al año 2018 de las bases de datos de estadísticas judiciales, acciones colectivas e instituciones públicas de cada país. Complementariamente, estudiantes de diversas universidades en Costa Rica realizaron una exploración bibliográfica y fichas técnicas que servirán como insumos para los capítulos de la sección “Panorama regional” del Sexto Informe.

RESPONSABLE: ALBERTO MORA.

Ficha 3

EJ

Tercer Informe Estado de la Justicia

Durante 2018 y 2019 se desarrolló y concluyó la etapa de investigación y consulta del *Tercer Informe Estado de la Justicia*, según lo acordado en el convenio y carta de entendimiento entre el Programa Estado de la Nación y el Poder Judicial. En el último trimestre de 2019 se realizará la edición del Informe y se tiene prevista su publicación en marzo de 2020.

De acuerdo con el temario aprobado en mayo de 2018 por el Consejo Asesor del Informe, la tercera edición tendrá dos grandes secciones: una que pretende ser estable y crear un sistema de seguimiento de ciertos temas a través del tiempo (Observatorio) y otra que presentará nuevas temáticas investigadas a profundidad, sobre desafíos del Poder Judicial (Aportes especiales).

Se encargaron doce estudios a profundidad, que complementan la recolección directa de información proporcionada por diversos departamentos del Poder Judicial. Las ponencias se colocarán en la página web del PEN, una vez publicado el Tercer Informe.

Con el fin de potenciar el aprovechamiento de algunos productos, en el segundo semestre de 2019 se liberó en la página web la actualización de las bases de datos asociadas al Informe. Se inició en julio con la presentación del material relacionado con cobertura mediática del Poder Judicial. En los meses siguientes se hicieron públicas las demás bases actualizadas al 2018 y sus respectivos manuales.

Recientemente la plataforma del Estado de la Justicia ha incurrido en el área de inteligencia artificial aplicada al análisis jurídico. Se cuenta con una base de datos de cerca de 400.000 sentencias de la Sala Constitucional, desde 1989, en un formato que permite su procesamiento automatizado. Por ahora esta herramienta se está utilizando para apoyar a la Sala en el diseño de un sistema de clasificación temática automático y además, como insumo principal para un estudio relacionado con la judicialización del derecho humano al agua, que se desarrolla en conjunto con el Christian Michelsen Institute de Noruega.

En el último año se brindó apoyo técnico a la Misión contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras, de la OEA (MACCIH-OEA), con el objetivo de impulsar la realización de estudios judiciales con una metodología similar a la del Estado de la Justicia, que serían uno de los productos del Observatorio de Justicia Penal de esa Misión.

RESPONSABLE: EVELYN VILLARREAL.

Ficha 4

ECCTI

Plataforma tecnológica Hipatia 2019

Hipatia es el portal interactivo del PEN dedicado a la ciencia, la tecnología y la innovación. Busca facilitar al ciudadano, a las personas tomadoras de decisiones y a empresas de base tecnológica, el monitoreo de las capacidades científico-tecnológicas del país y constituirse en una “bisagra” que conecte oportunidades para el emprendimiento y la innovación. Ofrece:

Red StartUp CR: Un portal que funciona como ventanilla única para vincular a los fundadores de empresas emergentes (start-ups) de base tecnológica con la oferta de servicios de apoyo técnico y financiero, desagregada a nivel cantonal. Permite la conexión entre colegas y el impulso a sus propuestas de valor, contribuyendo así a crear una comunidad nacional de innovación tecnológica. Contiene información sobre el parque de start-ups y seis directorios que despliegan los recursos de apoyo disponibles en términos de: incubadoras y aceleradoras, espacios de co-creación, laboratorios de prototipado, unidades de investigación y desarrollo (I+D) que ofrecen servicios técnicos y organizaciones que brindan financiamiento o capital para la innovación. Adicionalmente, permite contactar a una red de mentores conformada por costarricenses especialistas en ciencia y tecnología (CyT) residentes en el extranjero, y un panel que apoya a organizaciones relacionadas con la innovación tecnológica a perfilar la demanda de las start-ups y movilizar sus recursos de manera coherente con los servicios requeridos.

Recurso humano calificado: Una base de datos que incluye estadísticas sobre la formación de profesionales en CyT a partir del año 2000, sobre la comunidad de científicos costarricenses residentes en el extranjero y el entramado de los principales grupos de investigación del país y su producción científica, así como un sistema de inteligencia estratégica de la educación y formación técnica desagregado a nivel cantonal.

Capacidades científicas y tecnológicas: Estadísticas sobre la producción nacional de publicaciones científicas registradas en el índice Scopus, exportaciones de bienes y servicios según contenido tecnológico, y patentes solicitadas y aprobadas a personas nacionales y extranjeras.

Capacidades de infraestructura: Inventario de centros de investigación y desarrollo (I+D).

Investigación y capacitación: Herramienta para contactar a los responsables del quehacer reciente en investigación y capacitación por parte de las universidades públicas.

Oferta de servicios técnicos: Buscador de unidades de I+D que atienden problemas técnicos.

Tecnologías licenciables: Buscador de tecnologías generadas desde la academia, disponibles para su explotación comercial.

La plataforma está disponible en la dirección www.hipatia.cr y cuenta con el apoyo del Conare, la Fundación CRUSA, el Sistema de Banca para el Desarrollo y el BID.

RESPONSABLE: MARÍA SANTOS.

Ficha 5

Acciones de difusión

Uno de los principales ejes de acción del Programa Estado de la Nación (PEN) es lograr amplitud en la difusión de sus investigaciones. En 2019, entre las actividades realizadas con ese propósito destaca el rediseño del sitio web del Programa, con el fin de facilitar la consulta de documentos y la visualización de datos por parte de la ciudadanía. Se implementó un enfoque integrador, que compila en cada una de las secciones del sitio todos los productos de las distintas mesas de trabajo (Estado de la Nación, Estado de la Educación, Estado de la Región, Estado de las capacidades en ciencia, tecnología e innovación y Estado de la Justicia). Posee buscadores y filtros que permiten seleccionar por tipo de informe, año, autor, palabra clave o tipo de recurso. Otro componente novedoso es una aplicación estadística especializada que permite realizar cruces de datos con las variables de interés, crear gráficos en tiempo real y descargar la información en formato de imagen o tabla de Excel. Finalmente, en el blog están disponibles los materiales de difusión, como artículos, carpetas de prensa, vídeos, recursos audiovisuales, infografías y noticias.

Por otra parte, en colaboración con la División de Educología del CIDE-UNA se desarrollaron dos cursos en línea con cincuenta profesores de Estudios Sociales, para promover el aprendizaje activo de esa asignatura incorporando la tecnología y los contenidos del *Informe Estado de la Nación*.

En las redes sociales Facebook y Twitter los perfiles institucionales atrajeron a 37.432 y 26.904 seguidores, respectivamente. Se publicaron 304 *posts* que han sido vistos por 1.848.891 personas.

En cuanto al contacto directo con la ciudadanía, entre septiembre de 2018 y septiembre de 2019 se participó en 262 actividades, en las que se expusieron los hallazgos de las investigaciones del PEN. En ellas se contó con la presencia de 13.444 personas.

La gestión de medios incluyó la redacción de 97 comunicados y el contacto directo con 113 periodistas. Como resultado se registraron 966 notas de prensa sobre el PEN y sus productos.

Lazos con las universidades públicas

La Comisión de Vicerrectores de Extensión y Acción Social del Consejo Nacional de Rectores (Conare) impulsó una estrategia de acercamiento con instituciones y actores sociales en las diferentes regiones del país, para conversar sobre temas de su área de competencia. La iniciativa culminó con la organización del Primer Congreso Interuniversitario sobre Extensión y Acción Social.

A su vez, la Subcomisión de Difusión de los Informes del Estado de la Nación solicitó el apoyo del Programa para realizar presentaciones sobre la situación del país y moderar algunas mesas del Congreso antes citado. Además, la Subcomisión está organizando el conversa-

torio “Factores que inciden en las brechas de género en el mercado laboral y su afectación a las mujeres”, en el marco de la iniciativa impulsada por el Conare, al declarar el 2019 como el “Año de las universidades públicas por la igualdad de género, la no violencia y una sociedad más justa”.

Nuevos desafíos con el Infocoop

En el marco del convenio entre el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (Infocoop) y el PEN-Conare para la realización de actividades de investigación y capacitación, se propuso hacer un estudio sobre gestión de la innovación por parte de las cooperativas.

La innovación es crucial para el progreso económico, el bienestar y la promoción de emprendimientos emergentes (*start-ups*) que agreguen valor en materia de conocimiento y tecnología. Sin embargo, esos emprendimientos no pueden sobrevivir sin el respaldo de un ecosistema de apoyo local fuerte y saludable. Por ello, mapear y conocer las características del ecosistema de *start-ups* del país es crítico para que instituciones como el Infocoop, comprometidas con la competitividad, puedan canalizar las acciones y ayudas requeridas.

Más cursos con la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) Como parte del convenio entre la DGSC y el PEN, se dio continuidad a las actividades de capacitación en modalidad virtual. Se impartieron dos cursos sobre realidad nacional basados en los informes Estado de la Nación, para funcionarios públicos recién ingresados al régimen de Servicio Civil, y dos cursos sobre desafíos nacionales en la toma de decisiones gerenciales, dirigidos a servidores públicos en puestos intermedios, para que actualicen su conocimiento sobre la situación del país y analicen esta información con respecto a lo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo.

Colaboración con el Colypro

En el marco del convenio de colaboración entre el Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes (Colypro) y el PEN, en 2019 destaca la presentación de los resultados del *Séptimo Informe Estado de la Educación*. Se realizaron tres conferencias-taller sobre temas relevantes para los docentes y varias campañas en redes sociales. Además se tiene prevista la organización de conferencias virtuales en las cuales el equipo de investigación del Estado de la Educación compartirá los hallazgos del Informe a las personas afiliadas al Colypro. También se imprimió un conjunto de “módulos educativos” elaborados por el PEN con datos del *Informe Estado de la Educación*, especialmente dirigidos a la formación de docentes. Durante el 2019 el Colypro ha estado entregando esos materiales mediante actividades de capacitación.

RESPONSABLE: VERA BRENES.

Ficha 6

Convenio PEN-TSE: perfiles de demócratas y elecciones municipales

Desde 2011 el Programa Estado de la Nación (PEN) y el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) colaboran en el desarrollo de investigaciones sobre democracia, elecciones y partidos políticos en Costa Rica. En el marco de este Informe se prepararon dos aportes novedosos en estos temas.

En primer lugar, se elaboró un análisis que profundiza en la evolución de largo plazo en los perfiles de personas demócratas en Costa Rica y las repercusiones políticas de los cambios ocurridos. El principal hallazgo de este ejercicio es que el país transitó, gradualmente, de una composición de grupos de ciudadanos con fuerte apego a la democracia entre 1978 y 1999, a un predominio de individuos más escépticos con el sistema político en las primeras dos décadas del presente siglo. Esta transformación produjo una reducción significativa de la reserva de legitimidad con que la democracia costarricense puede hacer frente a episodios de inestabilidad provocados por factores internos y externos.

Por otra parte, el PEN atendió una solicitud de la Unidad de Estadística del TSE, para diseñar un módulo de consulta sobre los comicios municipales de 2016. Esta herramienta es de gran relevancia, pues permite conocer de una forma muy sencilla, interactiva y amigable, los principales resultados de las últimas elecciones de gobiernos locales efectuadas en el país. A través del módulo, las y los ciudadanos pueden consultar los resultados electorales por cantón, provincia, distrito y junta receptora. Otros datos disponibles son: cantidad de votos obtenidos por cada partido político, votos nulos, votos en blanco, niveles de participación y abstencionismo en cada uno de los cantones del país.

Desde el 2 de octubre de 2019 el módulo está a disposición de la ciudadanía en el sitio www.estadonacion.or.cr/estadísticas.

RESPONSABLE: RONALD ALFARO.

Ficha 7

Mesa de trabajo en ciencia de datos y visualización

A inicios de 2019 el Programa Estado de la Nación (PEN) instauró la “Mesa de trabajo en ciencia de datos y visualización”, un equipo especializado en el análisis de fuentes de datos masivos (*big data*), que requieren técnicas avanzadas de almacenamiento y procesamiento de la información. El procedimiento de investigación de la Mesa incluye:

- Identificación de preguntas relevantes (amplio conocimiento de la materia)
- Recolección de datos (estructurados y no estructurados) de múltiples fuentes
- Organización de los datos (con técnicas de programación)
- Traducción de los resultados en soluciones (con técnicas matemáticas y estadísticas)
- Comunicación para la toma de decisiones (con visualización de datos complejos)

La creación de esta instancia requirió un proceso previo de entrenamiento y capacitación del equipo de investigación del PEN en técnicas de minería de datos y *big data*, y participación en campamentos (*data camps*) sobre inteligencia de datos y visualización de información compleja, ofrecidos por la Universidad de Twente y la Oficina de Estadística y Censo, ambos de Holanda. Además se establecieron convenios de trabajo con el Laboratorio Nacional de Computación Avanzada (CNCA) del Cenat-Conare y el Centro de Investigación en Matemática Pura y Aplicada (CIMPA) de la UCR.

A la fecha la Mesa ha incursionado en el análisis de diversas fuentes de información, entre las que destacan: i) emergencias 9-1-1, ii) datos de atascos de la aplicación Waze, a través de la cooperación con el MOPT, iii) resultados del “Votómetro”, la aplicación informática creada por el PEN para las elecciones de 2018, iv) páginas de Facebook de los candidatos presidenciales durante la campaña de 2018, y v) registro de sentencias de la Sala Constitucional.

Estas nuevas líneas de investigación complementan los estudios del PEN, que tradicionalmente se realizaban con estadísticas administrativas y que ahora pueden incluir análisis a profundidad con microdatos, en áreas sobre las que no existen registros oficiales.

RESPONSABLE: STEFFAN GÓMEZ-CAMPOS.

Ficha 8

Convenio de cooperación entre el Sinirube y el PEN-Conare

A mediados de 2019 se firmó un convenio de cooperación entre el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube) y el Consejo Nacional de Rectores (Conare), a través de su Programa Estado de la Nación (PEN), para el acceso e intercambio de información.

El convenio tiene como objetivo fortalecer las capacidades nacionales para el análisis y la toma de decisiones en materia de las políticas de combate a la pobreza y mejoramiento de la calidad de vida de los costarricenses, mediante investigaciones que aplicarán métodos computacionales y estadísticos a la base de datos del Sinirube. Ese registro contiene información actualizada de todas las personas beneficiarias y potenciales beneficiarias de servicios, asistencia, subsidios o auxilios económicos, por encontrarse en situaciones de pobreza o vulnerabilidad social.

En este marco, se comenzará con los siguientes dos estudios:

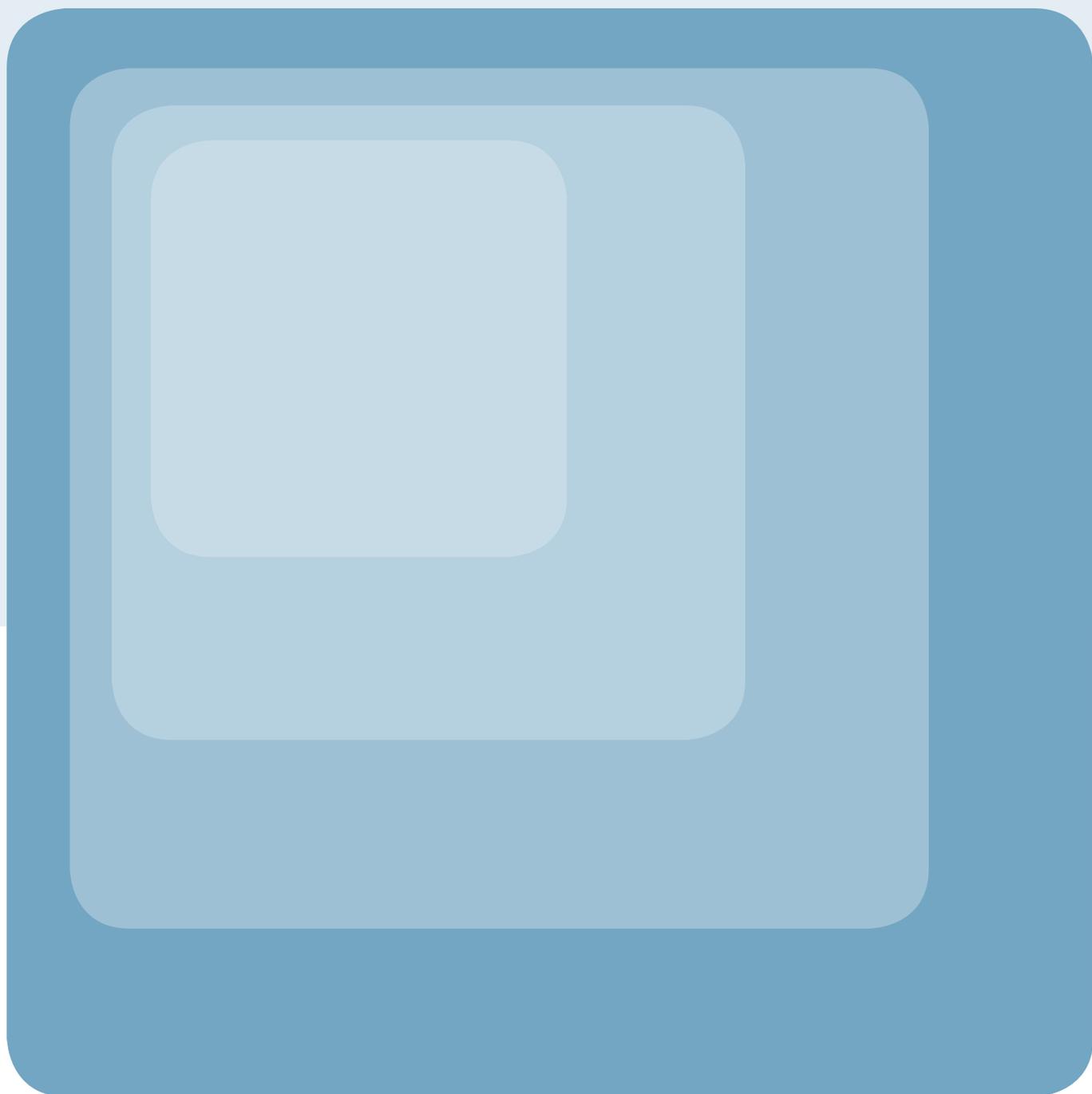
- Auditoría de la calidad de los datos del Sinirube.
- Análisis georreferenciado de perfiles de beneficiarios de los programas sociales.

El trabajo con el Sinirube es parte del esfuerzo que realiza el PEN para desarrollar proyectos de investigación aplicada que, mediante técnicas de análisis para datos masivos, ofrezcan insumos para mejorar la calidad de las intervenciones de la política pública.

RESPONSABLE: NATALIA MORALES.

1
P A R T E

Seguimiento al desarrollo humano sostenible



CAPÍTULO

1

Sinopsis

Situación actual, perspectivas y oportunidades

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

Valoración general 2019



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

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

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

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

→ Valoración general 2019 > continuación

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

Mensajes clave sobre el balance de situación:

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

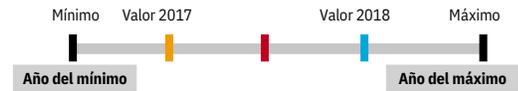
- Los rezagos estructurales se exacerbaban en una coyuntura crítica y hacen más complejo resolver los problemas del estilo de desarrollo.
- La resiliencia de la democracia costarricense está bajo asedio por factores internos y externos que presionan la estabilidad política.

Mensajes clave sobre las oportunidades de acción:

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

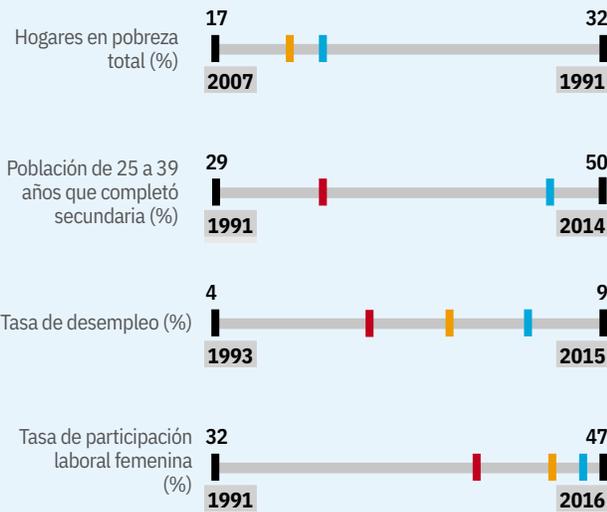
Balance de indicadores

¿Qué muestra la figura?

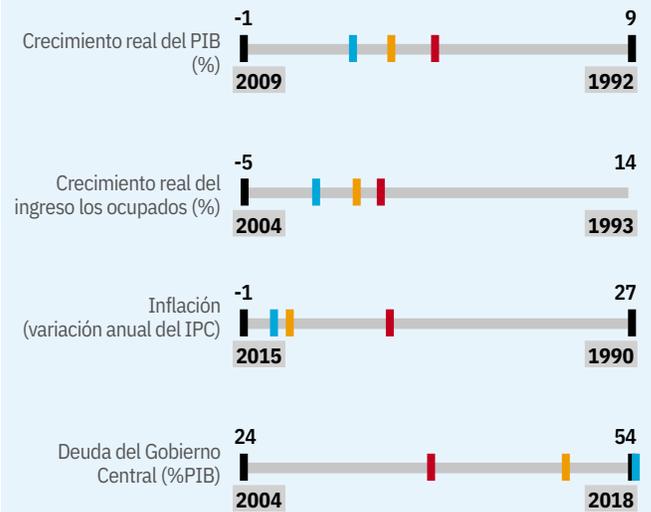


Este panel de indicadores resume la situación del país en las cuatro grandes áreas de seguimiento de este Informe: Equidad e integración social; Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas; Armonía con la naturaleza y Fortalecimiento de la democracia, durante el período 1990-2018. No es una línea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

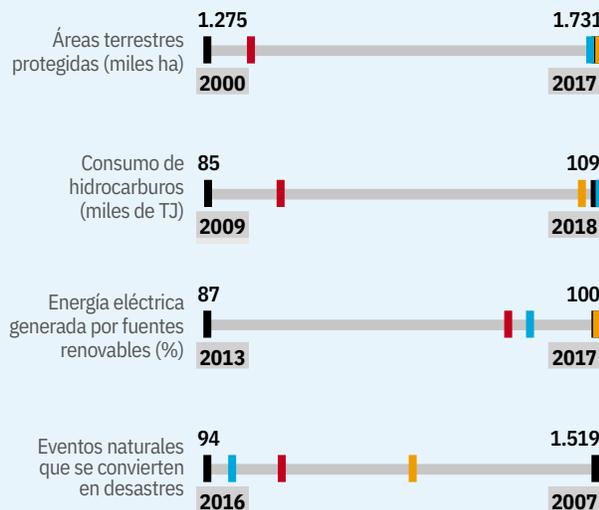
Equidad e integración social



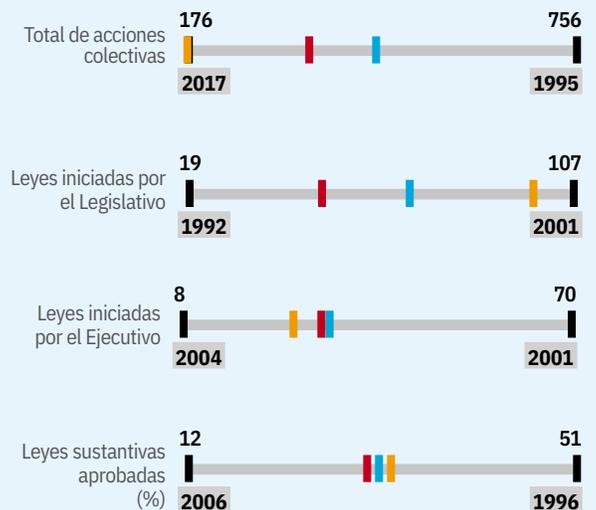
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas



Armonía con la naturaleza



Fortalecimiento de la democracia



CAPÍTULO

1

Sinopsis

Situación actual, perspectivas y oportunidades

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Balance de situación: una coyuntura crítica

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

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

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

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

Mensaje 1

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

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

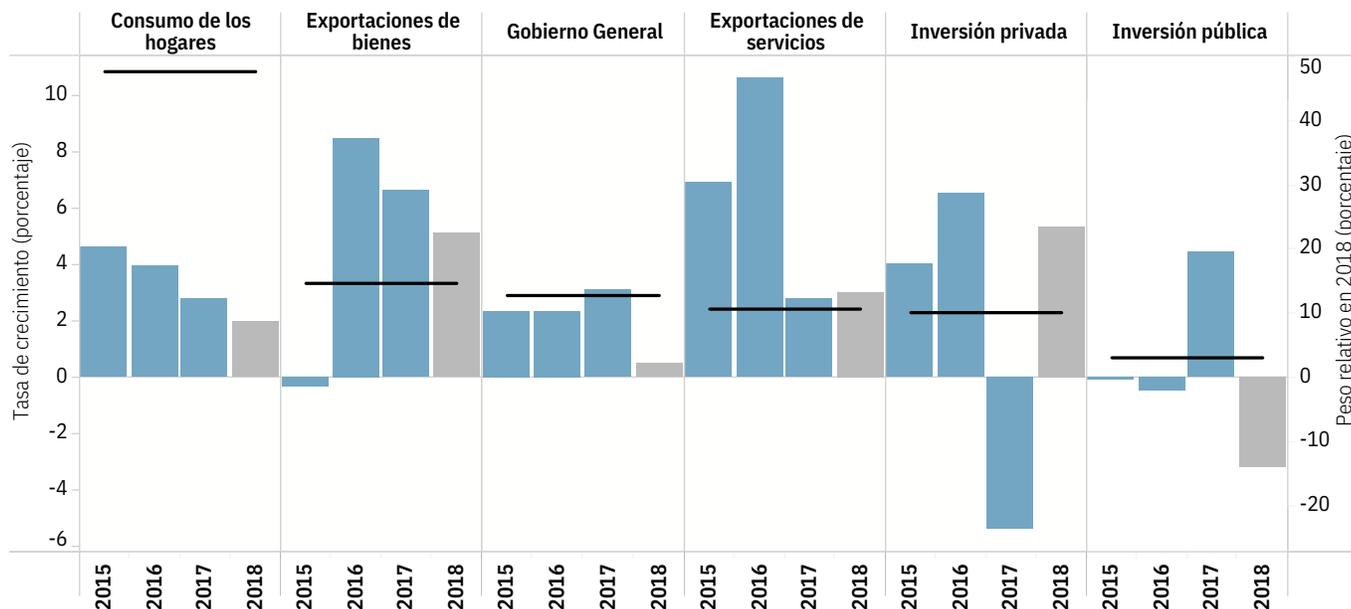
Gobierno Central no pudiera atender sus compromisos de gasto. A ello se sumó el inicio de una nueva Administración con un débil mandato electoral y escaso capital político, que enfrentó los efectos combinados de la desaceleración económica y el desbalance de las finanzas públicas, y fuertes episodios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

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

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

Gráfico 1.1

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



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

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

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

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

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

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

Por otra parte, se ha consolidado una

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

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

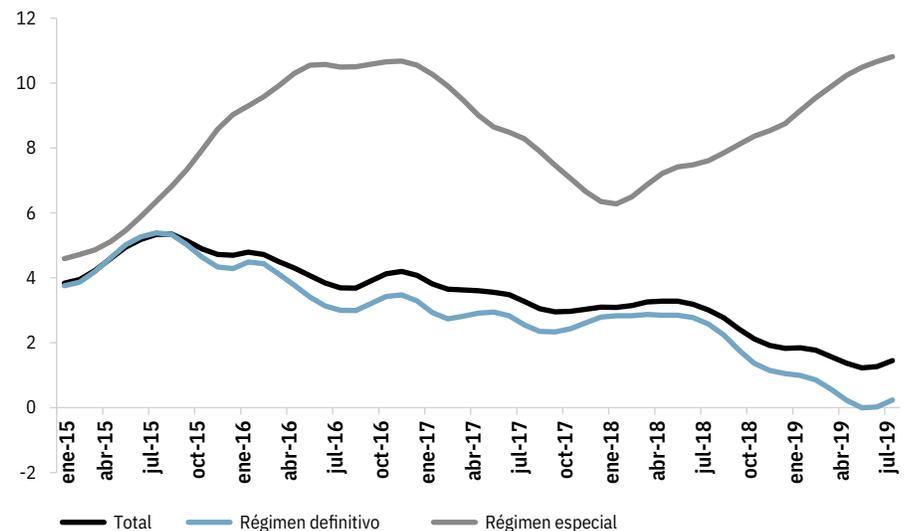
recimiento interanual rondó el estancamiento (0%) en meses recientes. En cambio, el “régimen especial”, al que pertenecen las zonas francas, ha mantenido un notable dinamismo, aunque con oscilaciones cíclicas. Estos resultados no solo refuerzan las brechas estructurales existentes en el aparato productivo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

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

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

Gráfico 1.2

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



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

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

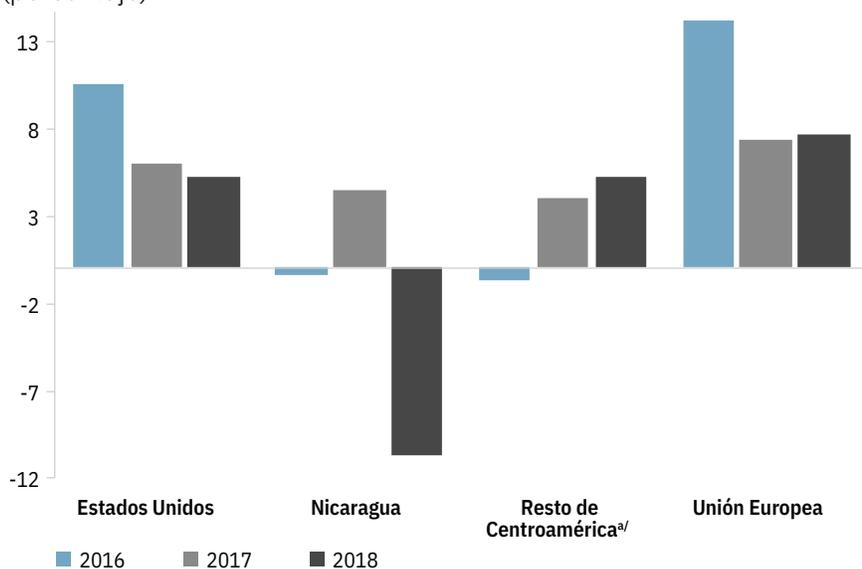
El más lento crecimiento de los mayores socios comerciales, previsto para 2019 y 2020, es una amenaza para el sector externo. Según Procomer, Estados Unidos es el principal destino de las ventas nacionales (39% del total). Sin embargo, la tasa de crecimiento de las exportaciones costarricenses a ese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

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

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

Gráfico 1.3

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



a/ Excluye Nicaragua.

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

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

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

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

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

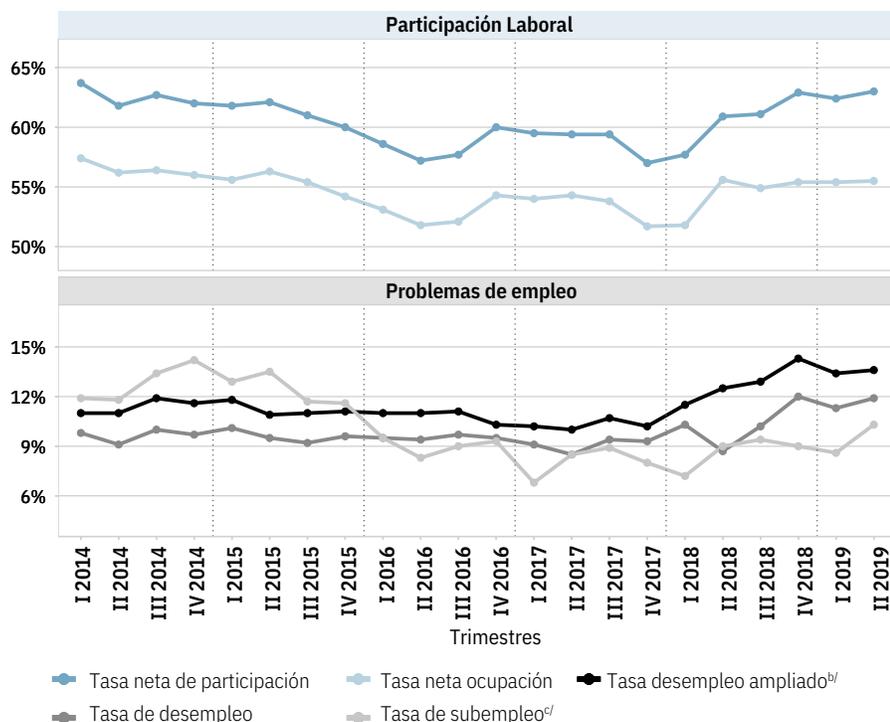
Durante 2018 y los dos primeros trimestres de 2019, los principales indicadores del mercado laboral empeoraron, de acuerdo con la Encuesta Continua de Empleo (ECE)³ del INEC, que se actualiza trimestralmente y permite, por tanto, llevar el pulso de corto plazo a esta medición. En efecto, entre abril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

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

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

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

Gráficos 1.4

Indicadores seleccionados del mercado laboral^{a/}

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

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

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

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

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

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

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

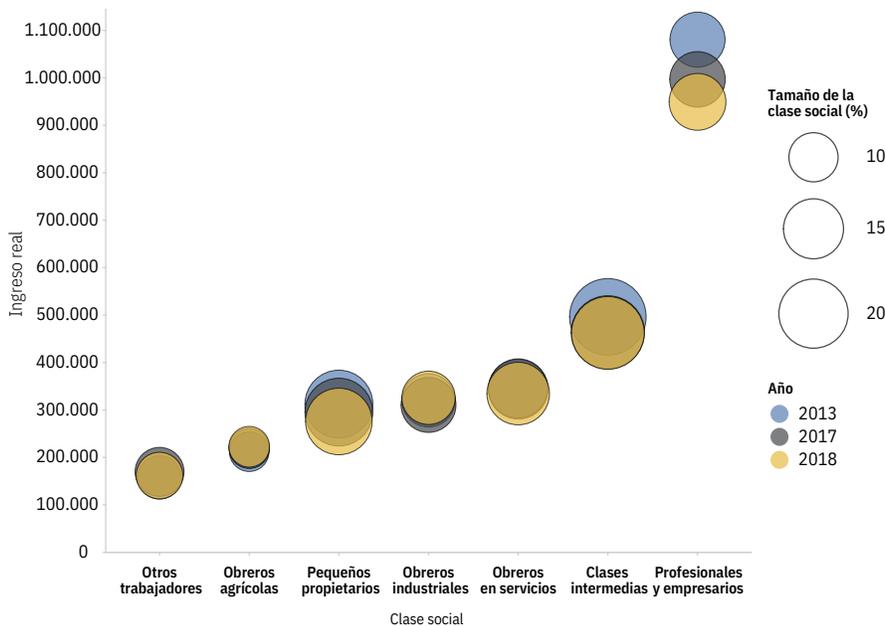
A lo largo del tiempo, los problemas de empleo e ingreso no afectan por igual a la población. Los más perjudicados son jóvenes, mujeres y personas con menores credenciales educativas, que laboran en los pocos sectores que generan puestos de trabajo, pero además en condiciones de informalidad y mala calidad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

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

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

Gráfico 1.5

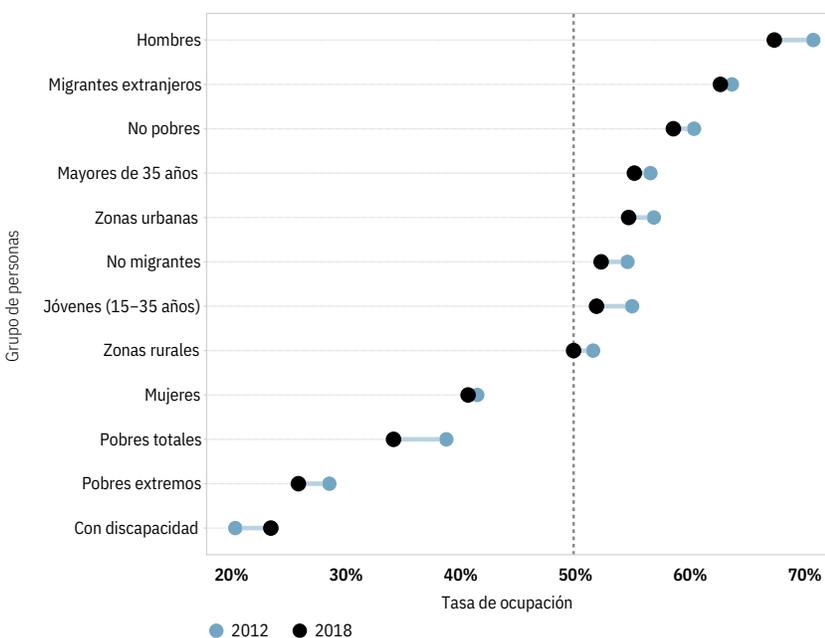
Ingreso promedio real de las personas ocupadas, por clase social, según peso relativo de cada clase^{a/}



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

Gráfico 1.6

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

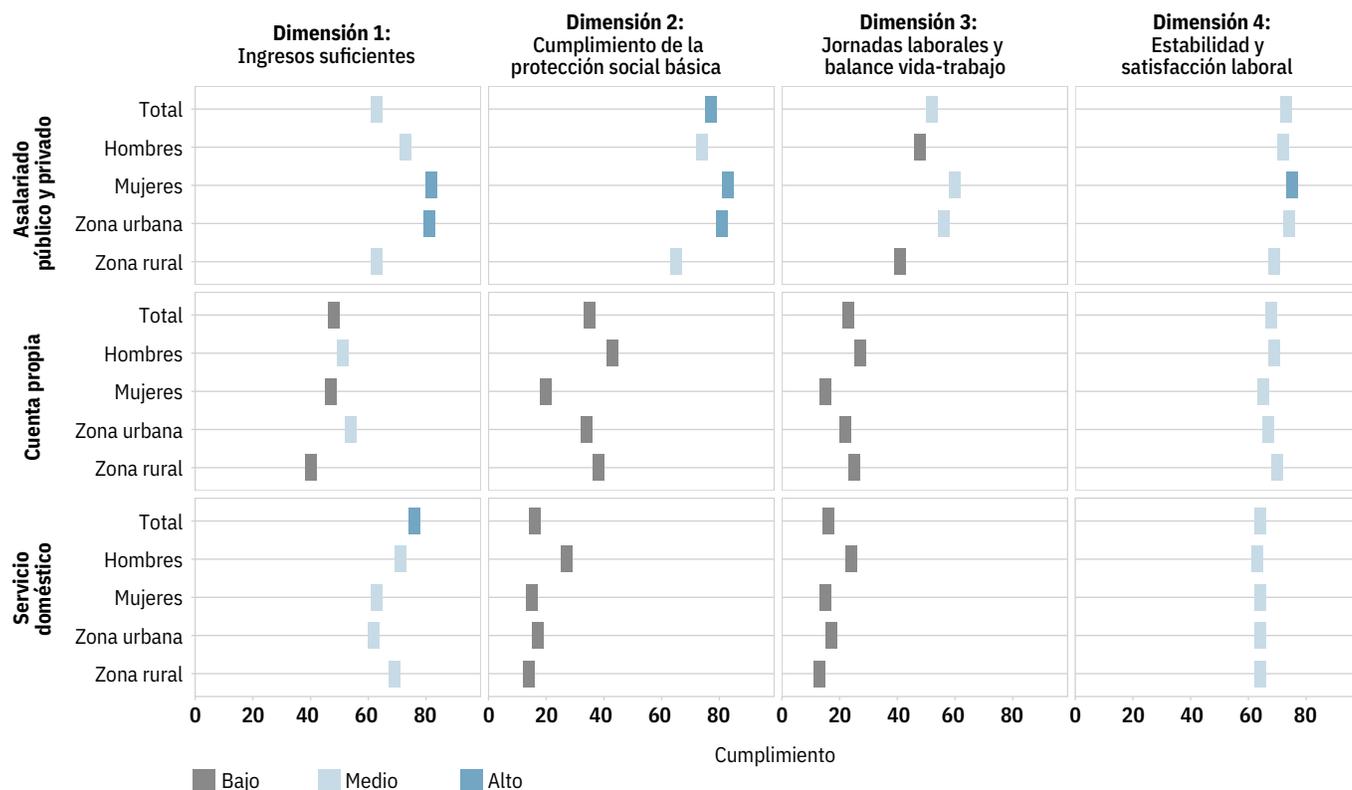
Dada la insuficiencia de los ingresos corrientes, desde 2008 el Ministerio de Hacienda ha recurrido al endeudamiento

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

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

Gráfico 1.7

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



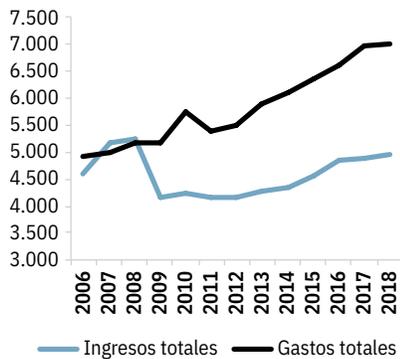
Fuente: Tomado del capítulo 2, con base en Pacheco y Elizondo, 2019, y datos de la Enaho 2018, del INEC.

Gráfico 1.8

Balance fiscal del Gobierno Central

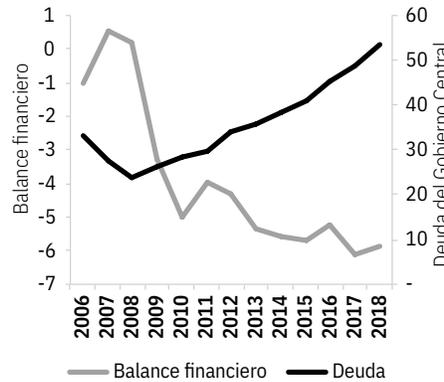
Ingreso y gasto real del Gobierno Central

(miles de millones de colones del 2018)



Balance financiero y deuda del Gobierno Central

(porcentaje del PIB)



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

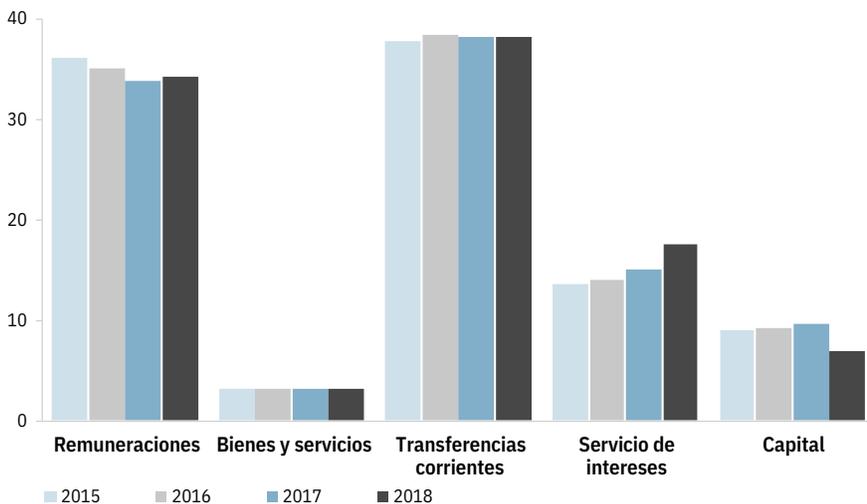
Entre 2008 y 2018, una de las principales dificultades para lograr reducciones significativas en el déficit fiscal ha sido la estructura del gasto (gráfico 1.9), que exhibe una concentración del 72% en los rubros de remuneraciones y transferencias, respaldada por compromisos estatales y mandatos constitucionales⁶.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

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

Gráfico 1.9

Composición de los principales rubros del gasto del Gobierno Central

(porcentajes)



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

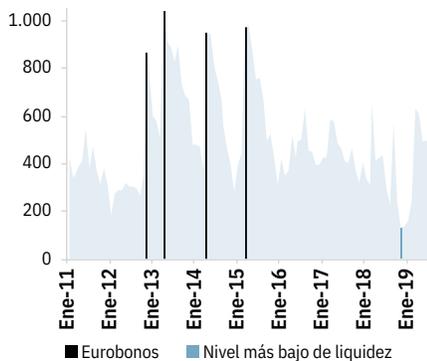
Este desenlace logró evitarse momentáneamente con la aprobación, en diciembre de 2018, de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (conocida como reforma fiscal), que dio al Gobierno nuevas herramientas para manejar el desbalance fiscal. También cambiaron las expectativas de los mercados acerca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

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

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

Gráfico 1.10a

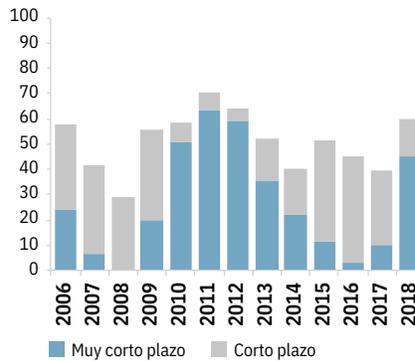
Saldo de los depósitos y valores^{a/} del Gobierno Central en el BCCR y otras sociedades de depósitos^{b/}
(millones de colones)



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

Gráfico 1.10b

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



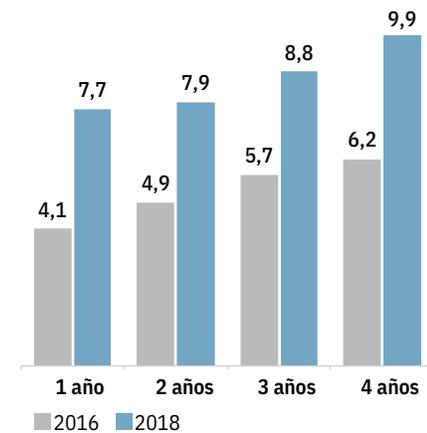
a/ Se define “muy corto plazo” como un año o menos, y “corto plazo” como un período de dos a tres años.
Fuente: Esquivel y Lankester, 2019, con datos de la BNV.

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

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

Gráfico 1.10c

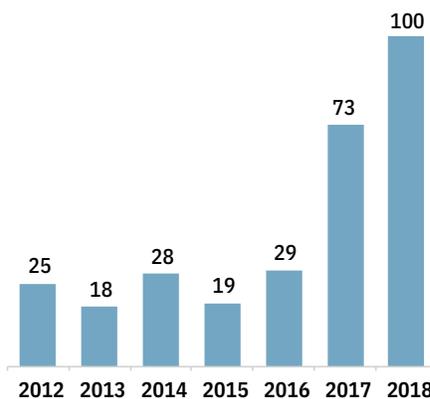
Tasa promedio de asignación de la deuda en colones en el mercado primario



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

Gráfico 1.10d

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



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

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

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

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

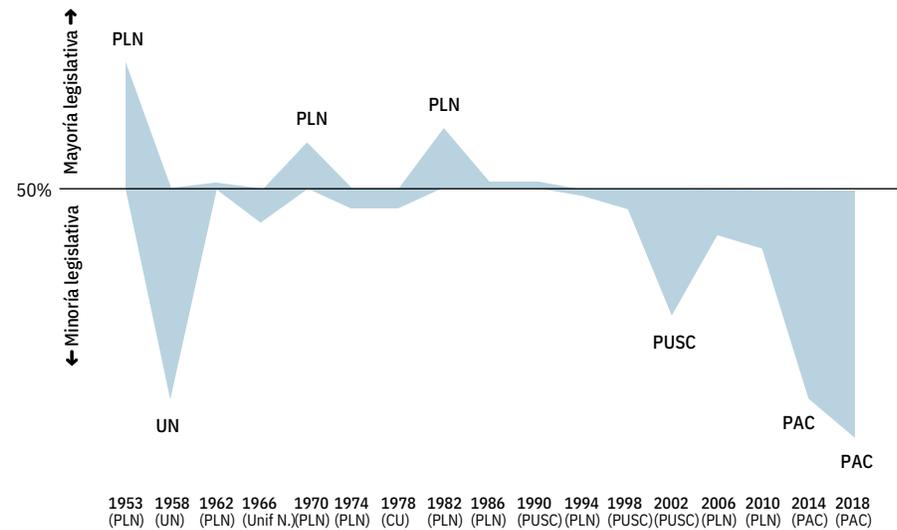
Como se analizó en la edición anterior de este Informe, los comicios de 2018 fueron los más atípicos desde 1953. Entre otros aspectos, los dos partidos políticos que encabezaron las preferencias electorales (Acción Ciudadana –PAC– y Restauración Nacional –PRN–) concentraron la menor cantidad de votos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

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

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

Gráfico 1.11

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



a/ Los nombres completos de los partidos políticos pueden consultarse en la sección “Siglas y acrónimos” de este Informe.

Fuente: Elaboración propia con información del TSE.

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

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

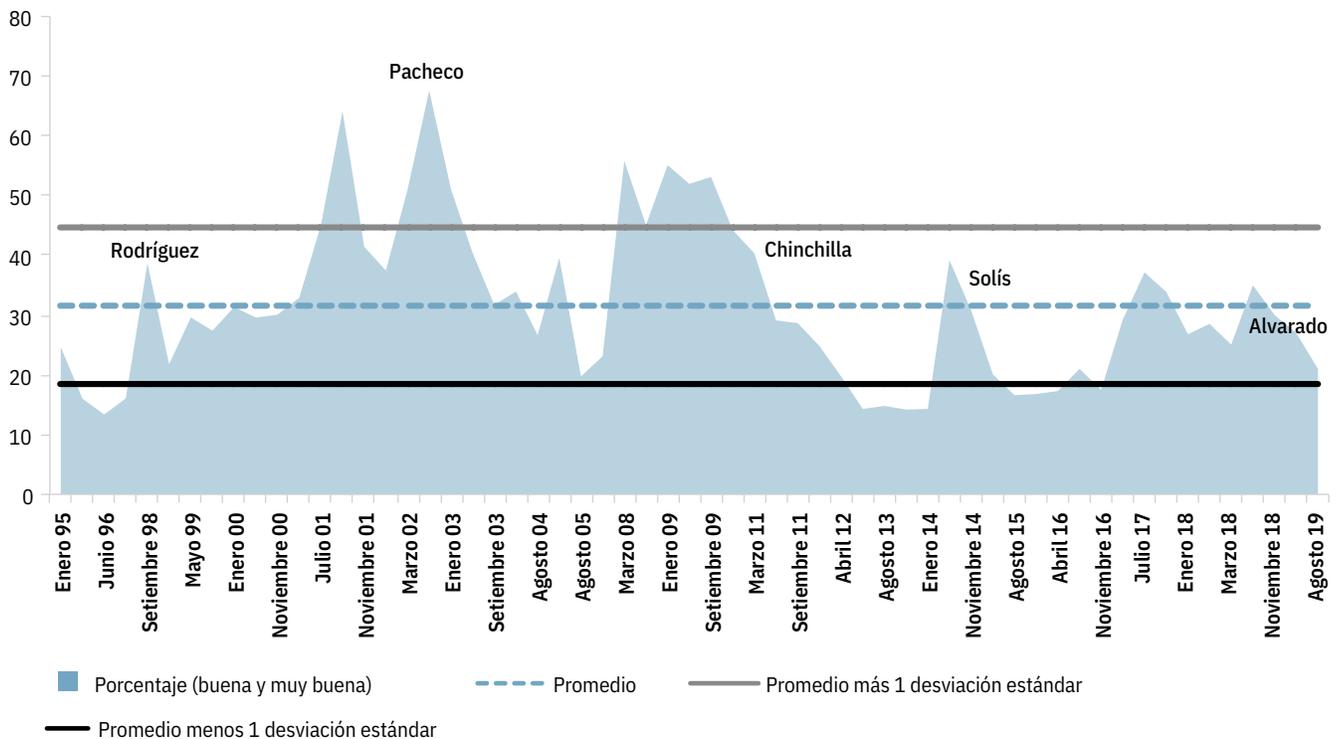
2018 mostró un acuerdo mayoritario con los principios de la huelga de los sindicatos públicos contra la citada reforma (CIEP-UCR, 2018). Aunque el apoyo a la protesta se disipó con rapidez, durante varias semanas el Gobierno enfrentó una situación que amenazaba seriamente su iniciativa y credibilidad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

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

El cambio en las relaciones entre los gre-

Gráfico 1.12

Porcentaje de opiniones positivas sobre el Gobierno. 1995-2019



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

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

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

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

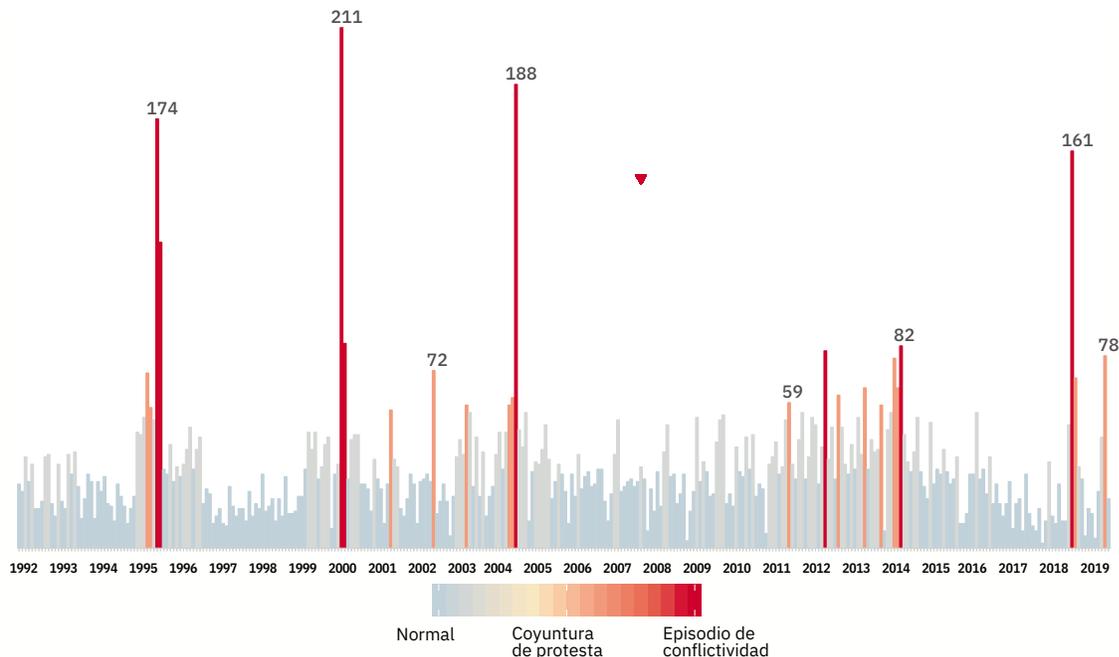
Ahora bien, cabe agregar que la debilidad política no fue exclusiva del Gobierno. El movimiento sindical mostró notables divisiones internas en la conducción de sus enfrentamientos con las autoridades, cuya expresión más clara han sido las discrepancias manifiestas en relación con el fin de la huelga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

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

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

Gráfico 1.13

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



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

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

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

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

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

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

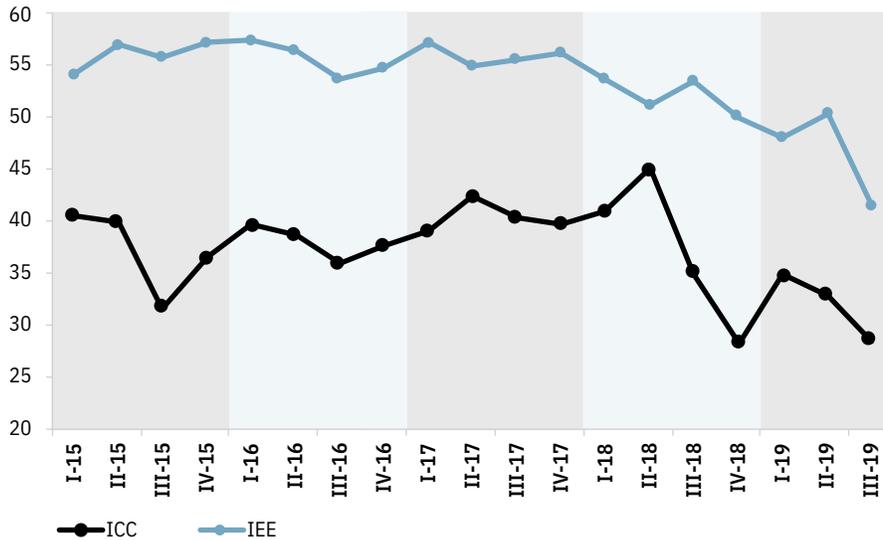
La caída en la confianza de los consumidores y las expectativas empresariales puede incidir en las decisiones de gasto de los hogares, así como en las de inversión y creación de empleo. Por esa vía, puede terminar generando una “profecía autocumplida”: el país no está en crisis, pero los actores económicos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

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

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

Gráfico 1.14

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



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

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

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

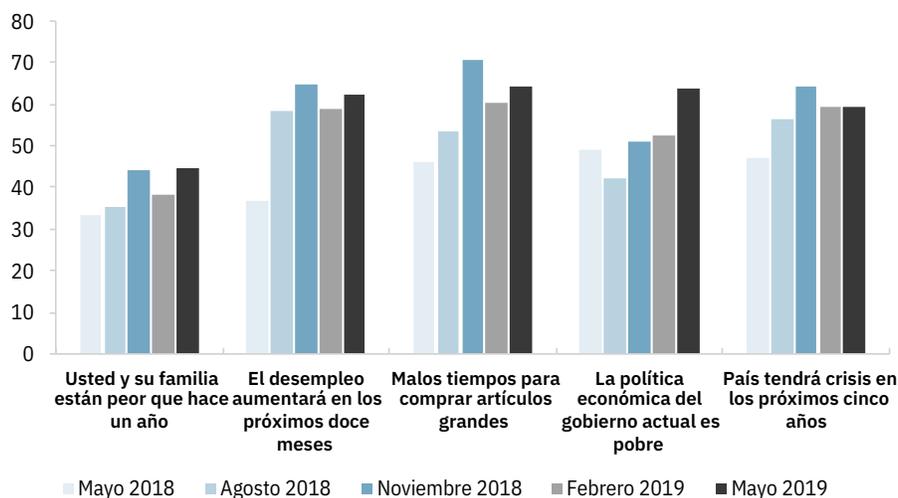
Respuestas del sistema político evitaron –en lo inmediato– una crisis y mantuvieron la estabilidad

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

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

Gráfico 1.15

Indicadores de confianza de los consumidores
(porcentaje)



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

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

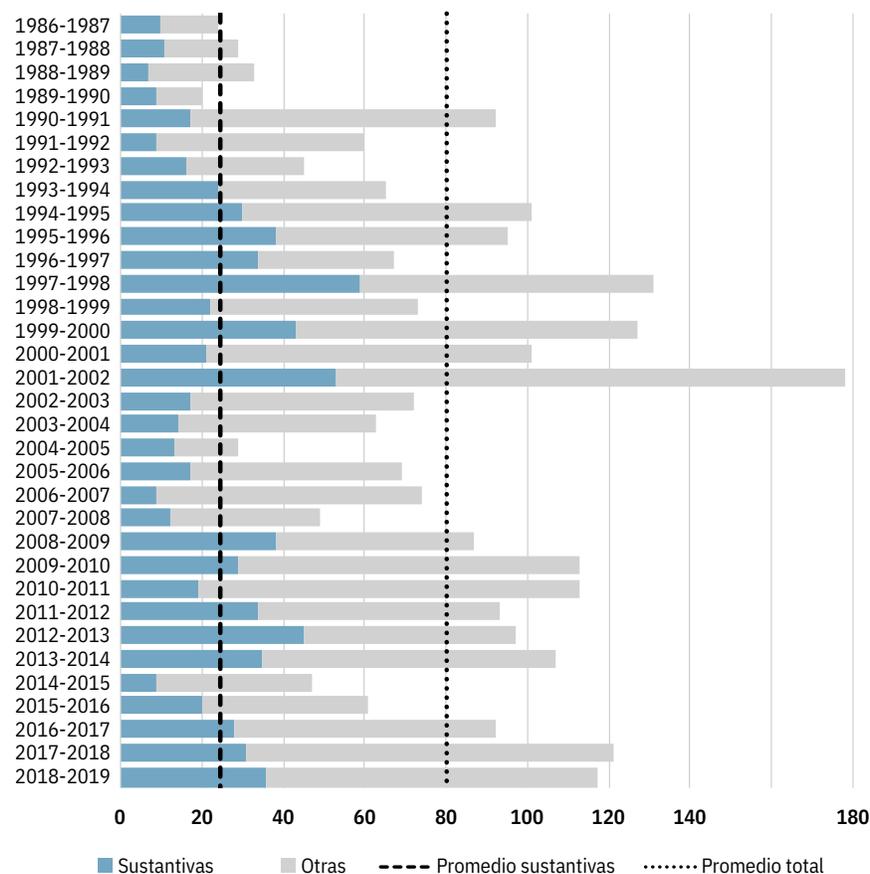
En el corto plazo, la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo evitó una agudización aun mayor de la crisis fiscal, gracias a la aprobación de una reforma que proporciona herramientas para sanear las finanzas públicas en el mediano plazo. Esta contiene modificaciones en cuatro grandes áreas: impuesto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

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

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

Gráfico 1.16

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



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

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

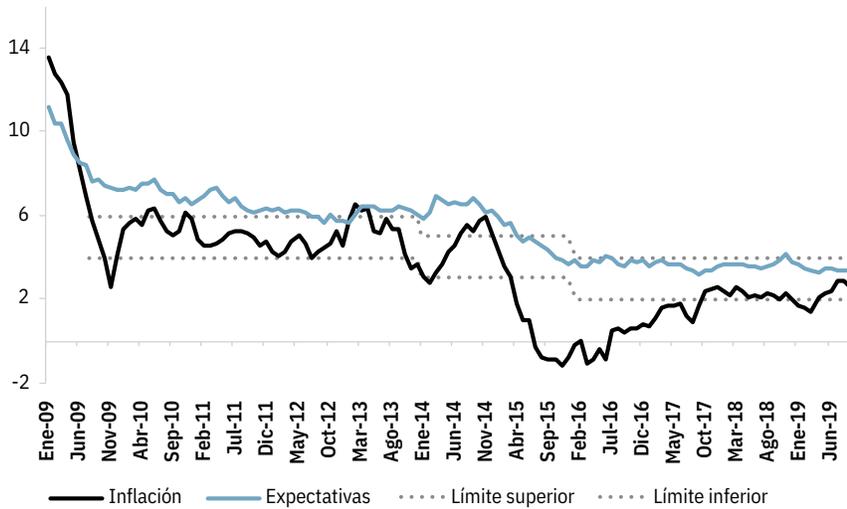
Más información sobre el análisis acerca del **desempeño de la Asamblea Legislativa** puede encontrarse en la sección “El más complejo escenario de gobernanza logra resultados imprevistos” del “Balance de Fortalecimiento de la democracia 2019”, en el sitio www.estadonacion.or.cr

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

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

Gráfico 1.17

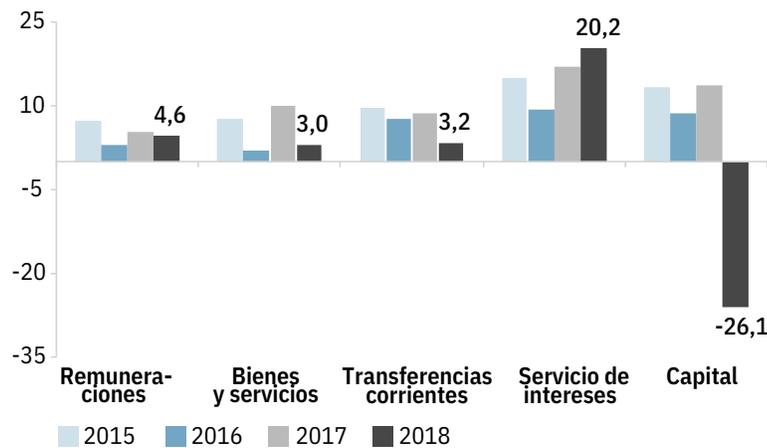
Inflación^{a/}, expectativas inflacionarias y rango meta



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

Gráfico 1.18

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En el Ejecutivo se formó una coalición

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

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

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

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

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

Cuadro 1.1

Integración del gabinete, según filiación partidaria. 2018 y 2019

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

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

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

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

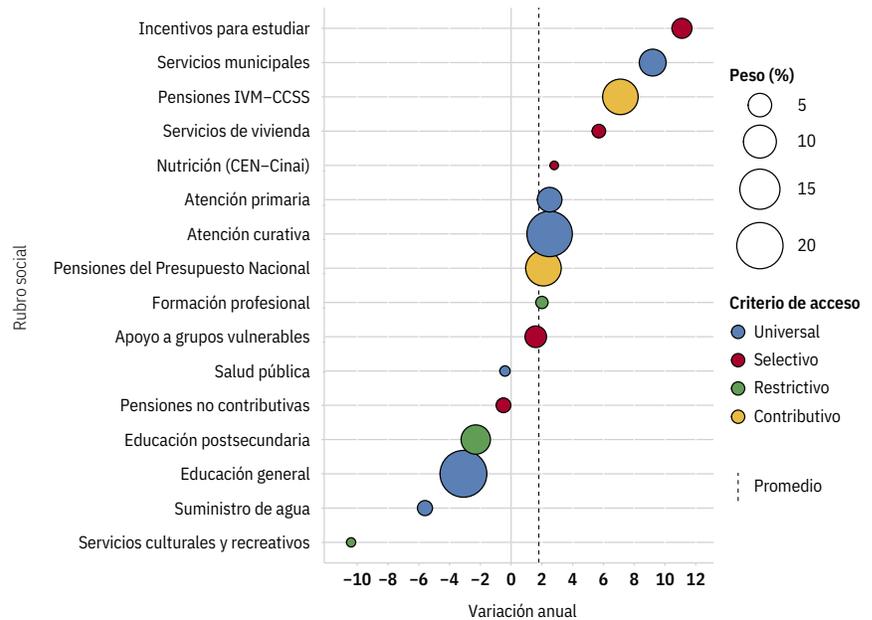
En 2018, la inversión social pública (ISP) en colones corrientes ascendió a casi ocho billones de colones (poco más de 13.600 millones de dólares), lo que representa un aumento real del 2,9% con respecto al 2017¹⁰. Cuando se considera el crecimiento de la población entre ambos años, la expansión real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

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

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

Gráfico 1.19

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



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

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

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

Mensaje 2

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

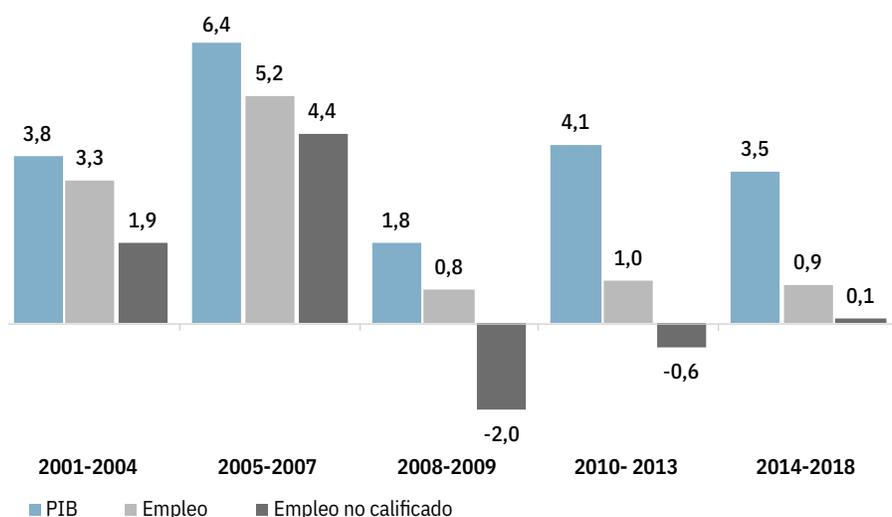
En línea con lo anterior, en 2018 se reportó una generación de empleo modesta, muy inferior a los niveles logrados en los años noventa y la primera década del siglo XXI. Los 8.807 puestos de trabajo creados en 2018 no alcanzaron para cubrir la pérdida neta de más de 30.000 empleos registrada en 2017.

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

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

Gráfico 1.20

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



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

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

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

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

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

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

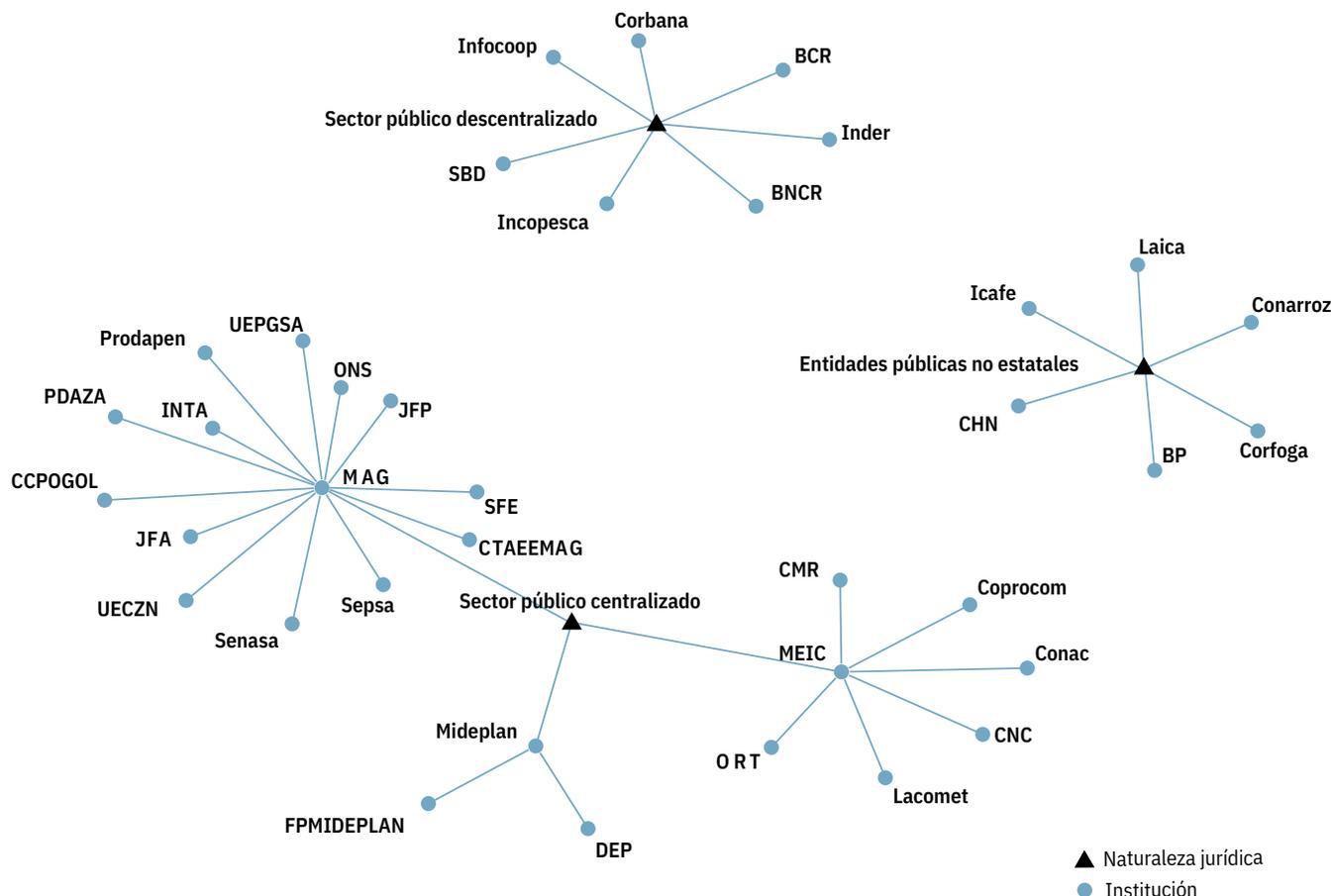
La administración Alvarado Quesada no se apartó de esa tendencia. Tiene un Consejo Económico y creó dos ministerios sin cartera para impulsar proyectos productivos: el Ministerio de Coordinación Económica y el Ministerio de Coordinación con el Sector Privado. Anunció un programa de reactivación económica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

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

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

Diagrama 1.1

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



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

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

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

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

de los hogares proviene de los ingresos laborales.

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

- La desigualdad de ingresos creció considerablemente en los últimos veinticinco años. Hoy Costa Rica no solo es un país más desigual, sino que perdió la ventaja que tenía como una de las naciones más equitativas de Latinoamérica.

- La incidencia de la pobreza por ingreso se ha mantenido sin cambios significativos en los últimos veinticinco años, en un 20% de los hogares. Sin embargo, la población afectada no es siempre la misma: existe un constante flujo de grupos que entran y salen de esta condición, dependiendo de su situa-

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

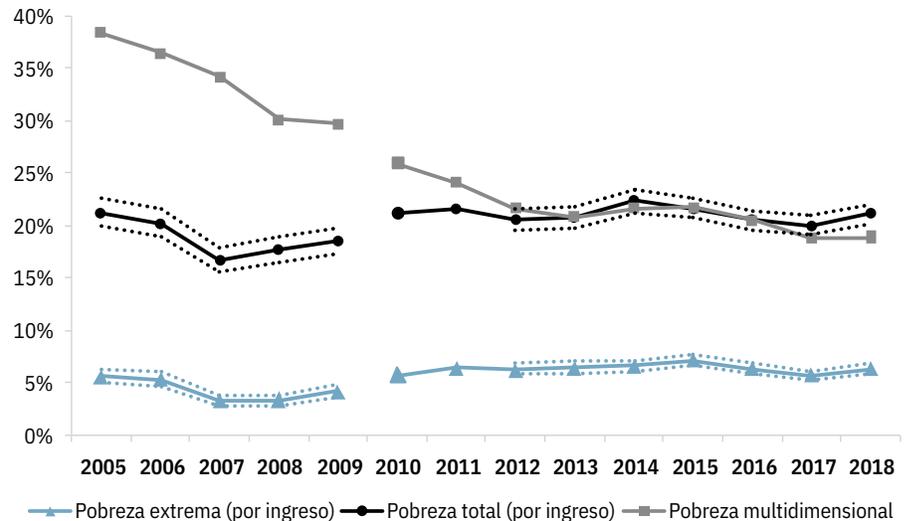
- La política social ha podido reducir, cada vez con mayor fuerza, las desigualdades de ingreso provenientes del mercado laboral y complementar los ingresos estancados de los hogares, pero no consigue revertir las tendencias que surgen de la economía real.
- El impacto positivo sobre la equidad social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

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

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

Gráfico 1.21

Evolución de la incidencia de la pobreza, por método



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 1.2

Tipología de relaciones laborales

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

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

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

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

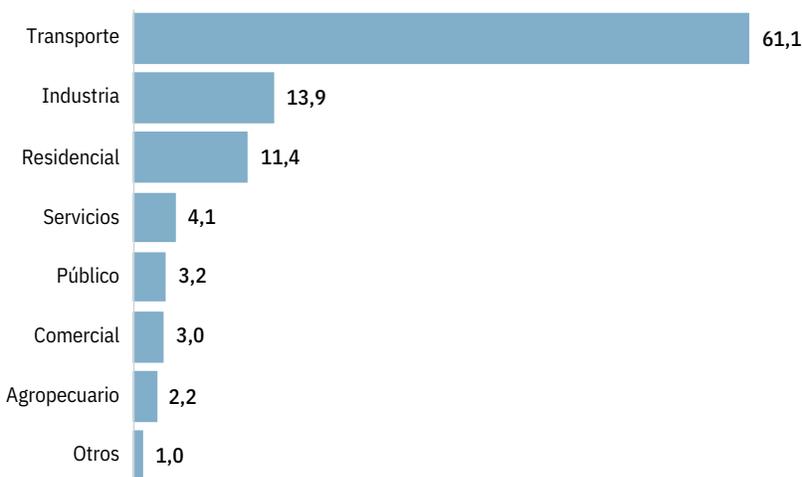
costos sociales y económicos. Esta edición provee datos y análisis que alertan sobre las consecuencias de la inacción.

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

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

Gráfico 1.22

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



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

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

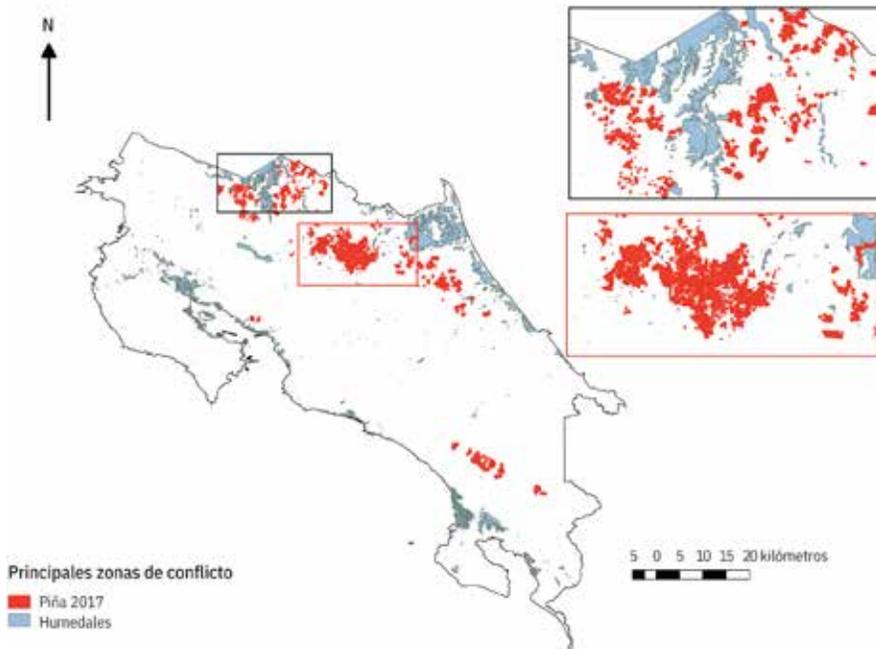
Un segundo ámbito no resuelto es la creciente presión que ejercen las actividades humanas sobre las áreas silvestres protegidas (ASP) y la vulnerabilidad de los ecosistemas ante ella. Para este Informe se estudiaron dos casos que documentan esa situación con evidencia muy precisa: el cultivo de la piña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

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

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

Mapa 1.1

Cultivos de piña y humedales. 2017



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

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

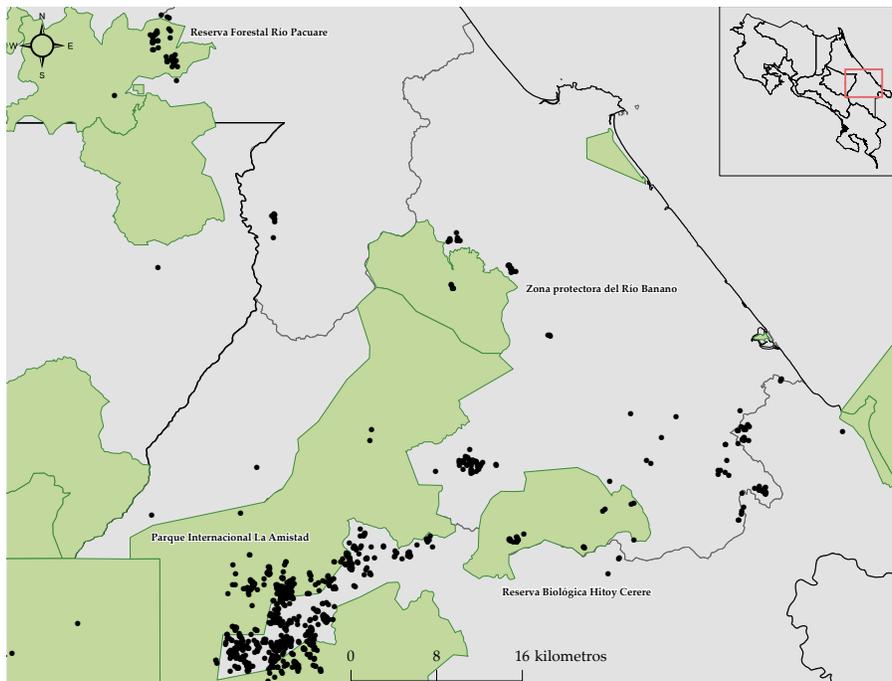
Según Corrales (2019), la superficie total de las ASP involucradas es de 415.174 hectáreas, para las cuales solo están asignados diez funcionarios del Sinac-Minae en las categorías de protección ambiental y manejo de áreas de conservación. De las ocho áreas, seis no cuentan con personal, y en el PILA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

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

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

Mapa 1.2

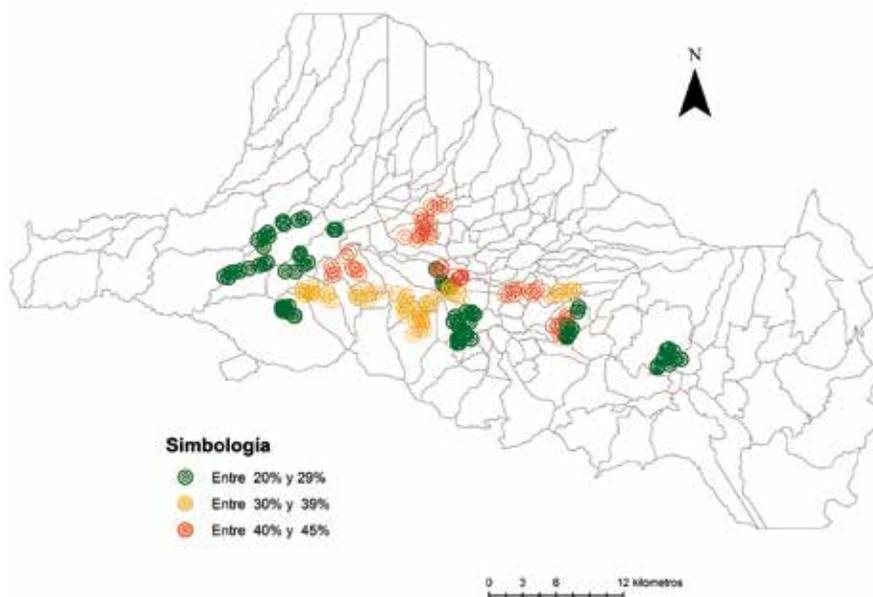
Cultivos de *cannabis* erradicados por las autoridades y áreas silvestres protegidas. 2007-2018



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

Mapa 1.3

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



Fuente: Sánchez, 2019.

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

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

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

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

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

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

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

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

Mensaje 3

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

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

lo que plantea nuevas dificultades para la gobernanza.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 1.3

Arquetipos de democracia seleccionados

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

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

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

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

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

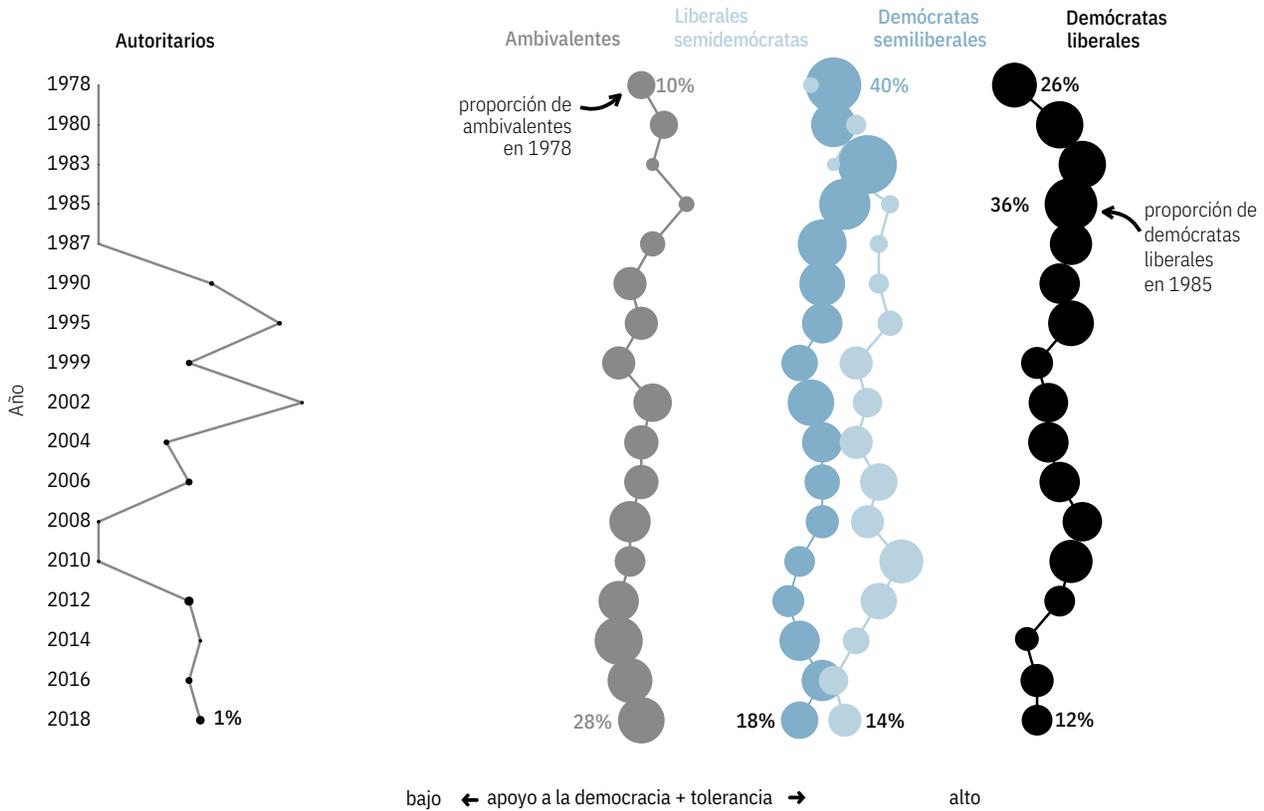
En la actualidad, la base social de los perfiles de apoyo a la democracia es heterogénea, es decir, los individuos que adhieren a una forma de pensar sobre el sistema no pertenecen mayoritariamente a un grupo o clase social en particular. Sin embargo, hay algunos rasgos distintivos. Entre los *demócratas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

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

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

Gráfico 1.23

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



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

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

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

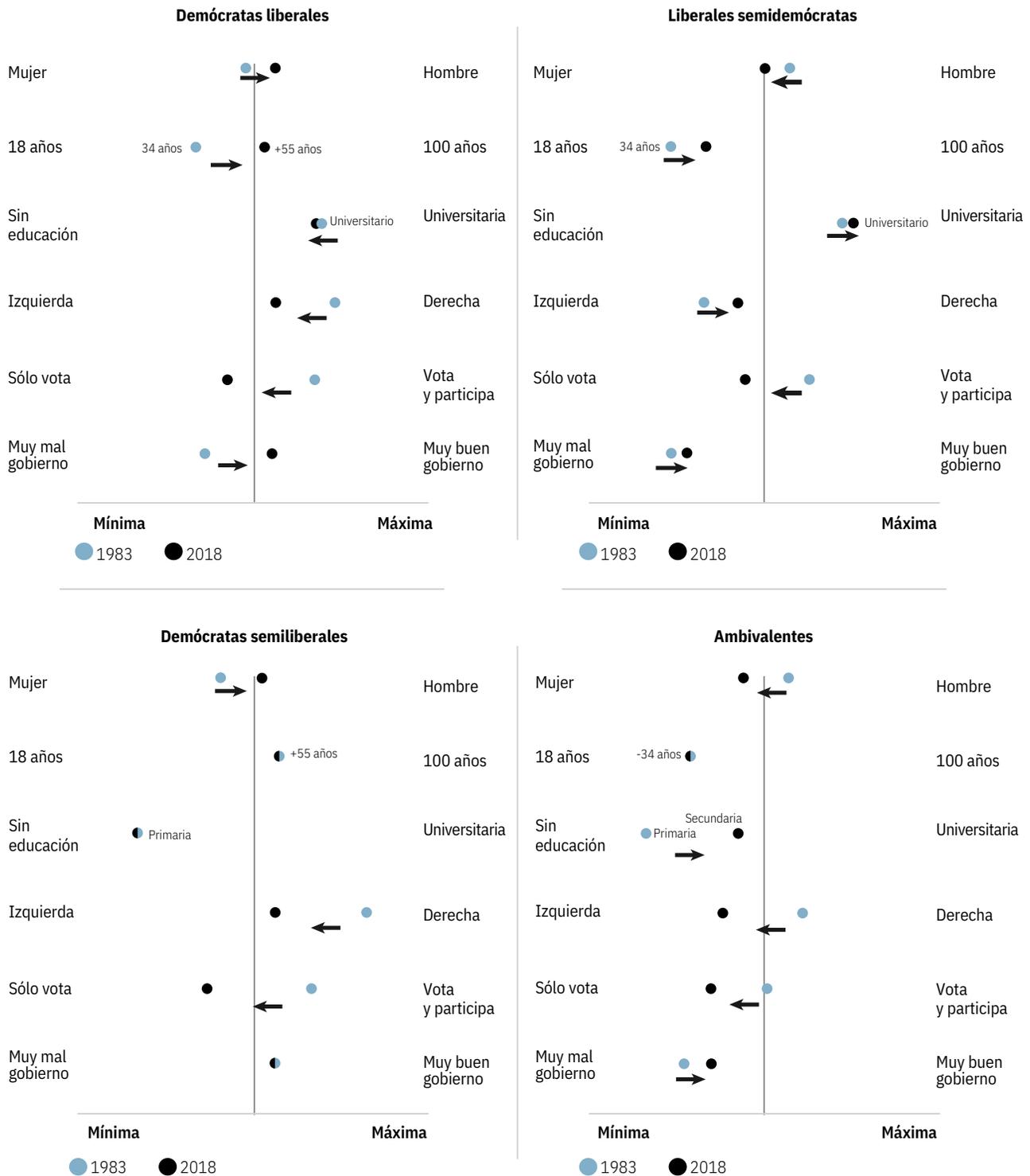
Más información sobre el apoyo a la democracia puede encontrarse en el capítulo 5, “Miradas en profundidad en Fortalecimiento de la democracia”, en el sitio www.estadonacion.or.cr

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

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

Gráfico 1.24

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



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

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

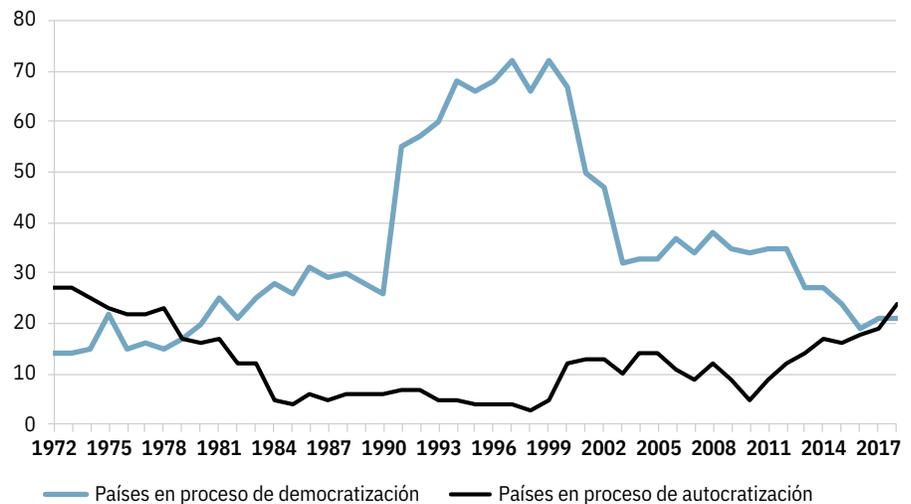
No obstante, el contexto internacional en que navega la democracia es hoy más complejo que a inicios de siglo. Para empezar, el deterioro del apoyo al sistema no es exclusivo de Costa Rica. En buena parte del mundo se vive una etapa de debilitamiento de los pilares de esta forma de convivencia. Incluso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

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

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

Gráfico 1.25

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



Fuente: V-Dem Institute, 2019.

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

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

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

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

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

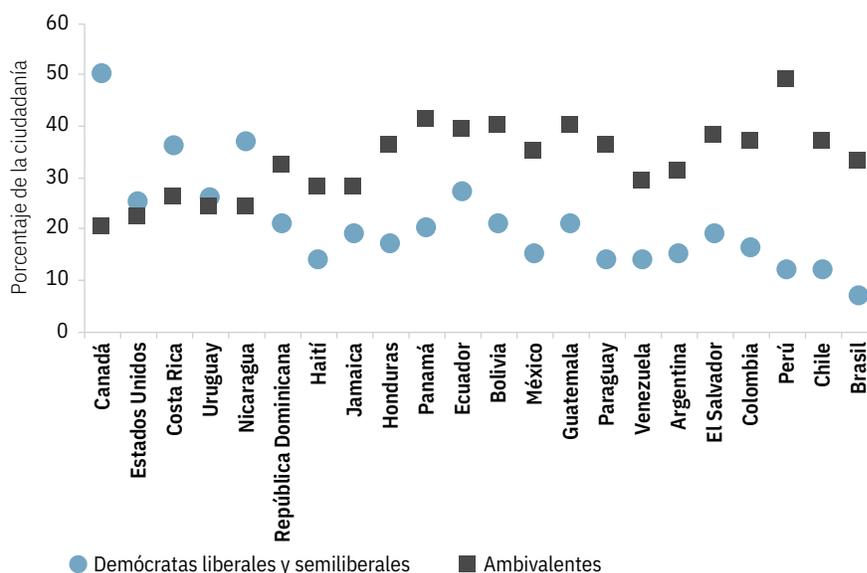
las naciones de las Américas, sobresalen dos resultados. En este caso el análisis recae en dos grupos: los *ambivalentes* y la suma de *demócratas liberales* y semiliberales, que son las personas más comprometidas con la democracia. En primer lugar, los *ambivalentes* son bastante más numerosos en casi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

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

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

Gráfico 1.26

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



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

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

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

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

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

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

Oportunidades para la acción: márgenes son reducidos, pero existen

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

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

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

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

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

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

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

Mensaje 4

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Recuadro 1.1

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

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

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

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

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

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

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

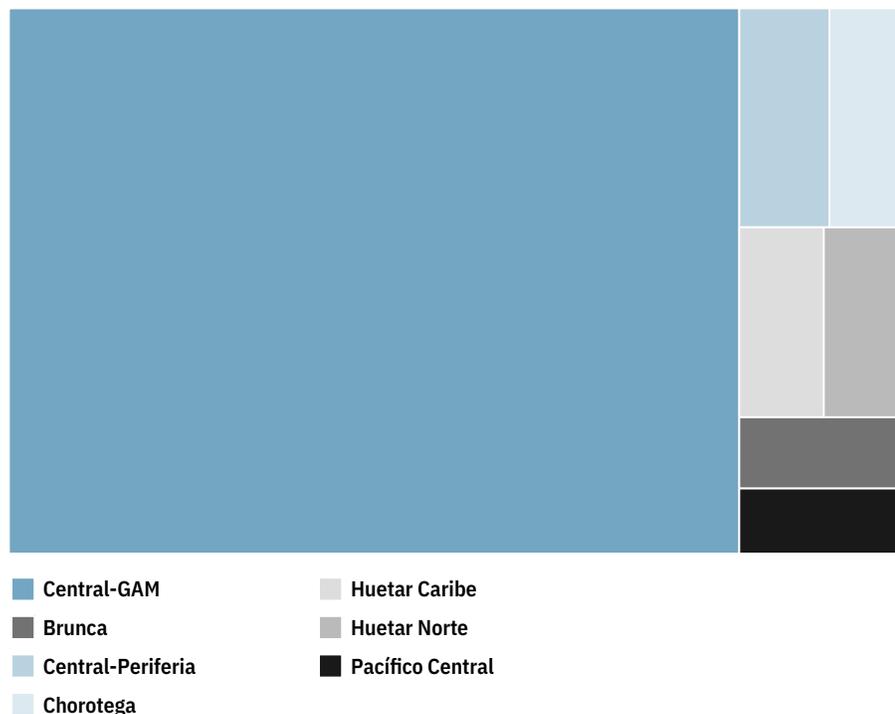
con el ciclo del PIB¹⁸, por lo que se puede considerar que el primero es un reflejo de la economía costarricense.

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

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

Gráfico 1.27

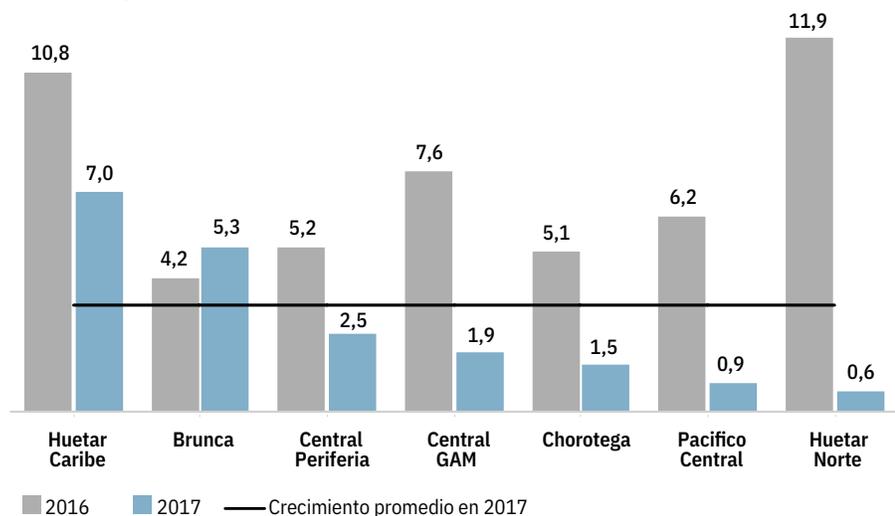
Tamaño de la actividad productiva^{a/} por región. 2017 (porcentajes)



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

Gráfico 1.28

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

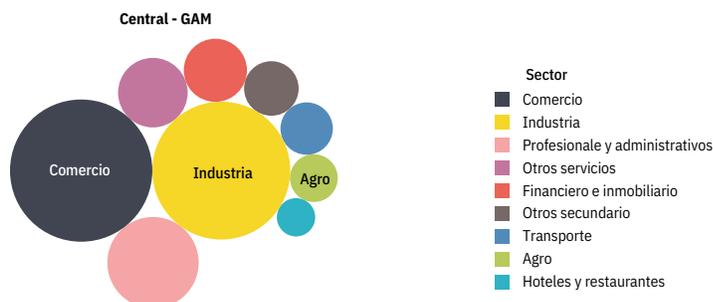
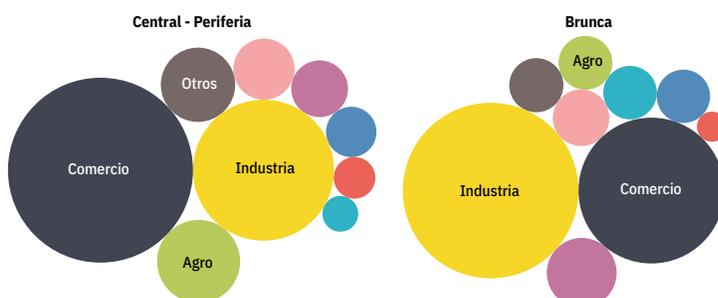
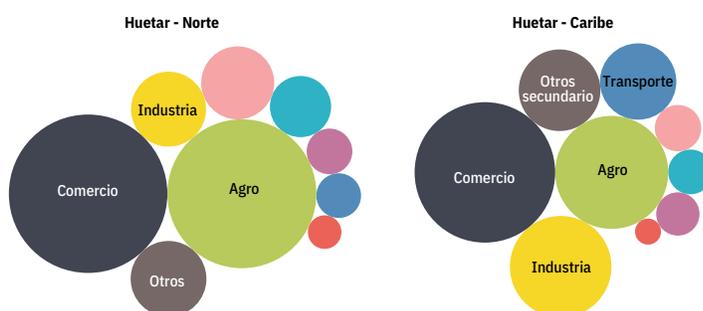
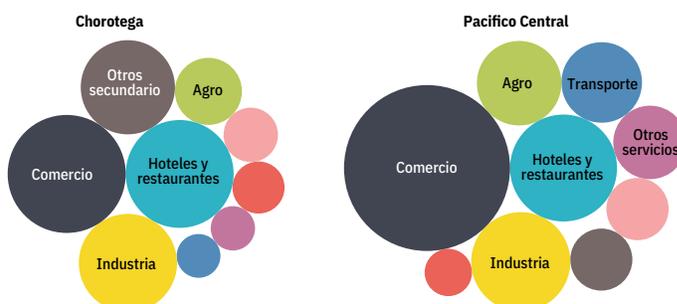
Estas dos regiones están muy enlazadas entre sí por una infraestructura de transporte relativamente desarrollada y características agroecológicas similares. Es importante señalar que la agroindustria tiene particular relevancia en la Huetar Caribe, mientras que en la Huetar Norte los servicios profesionales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

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

Gráficos 1.29

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

(porcentajes)

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

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

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

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

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

Cuadro 1.4

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

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

Tipo de resultado ■ Aumenta ■ Se mantiene ■ Baja

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

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

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

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

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

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

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

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

como en la actualidad, que, cuando existen, son formuladas con independencia unas de otras.

Finalmente, la investigación sobre las economías regionales permitió arribar a otra constatación relevante. Desde el punto de vista de una estrategia de desarrollo, una región no puede asumirse como una unidad homogénea. Este Informe corroboró la existencia de grandes diferencias intrarregionales en la generación de oportunidades laborales y el dinamismo económico. Para llegar a esta conclusión fue necesario afinar el análisis para considerar unidades territoriales más desagregadas: con base en el Revec se logró llevar el estudio a nivel de cantones, la unidad de gobierno local.

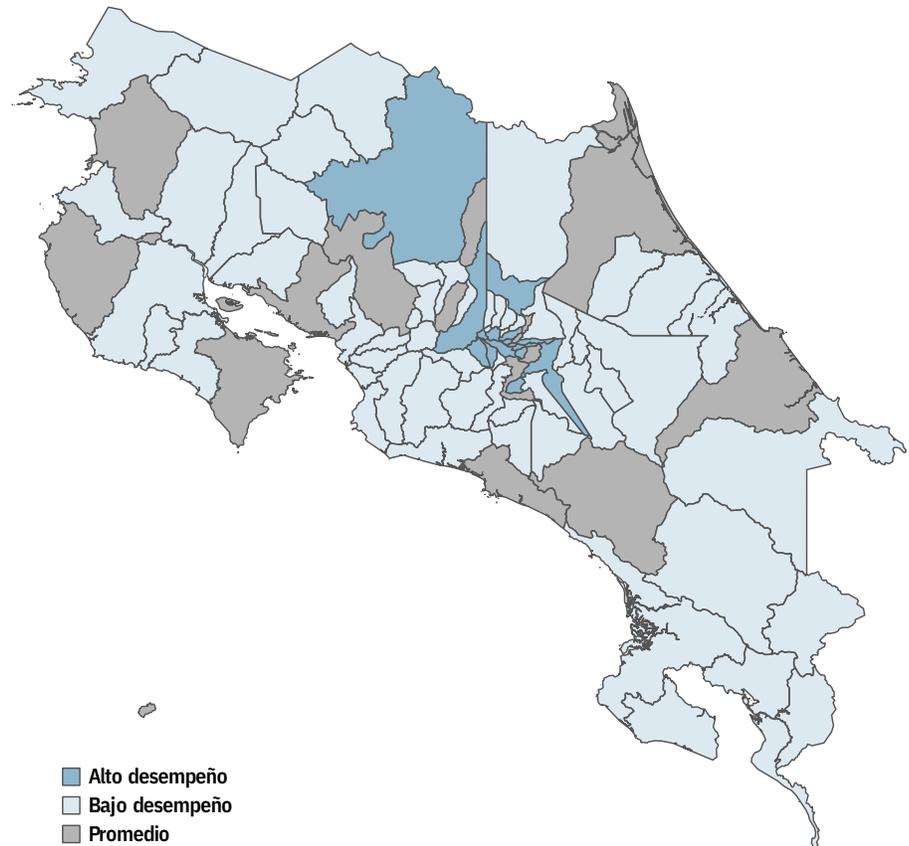
Para esta edición, el análisis cantonal se basó en las siguientes variables: porcentaje de empresas exportadoras, proporción de negocios extranjeros, generación de puestos de trabajo, ingreso promedio por concepto de ventas, productividad laboral²¹ y porcentaje de empresas grandes, para el período 2005-2017 (para más detalles véase el capítulo 3 y el Anexo Metodológico). A partir de esta información se conformaron tres grupos de cantones según su desempeño—alto, promedio y bajo— y se examinó su distribución territorial.

Entre los hallazgos resalta que la importancia de las compañías exportadoras dentro del parque empresarial puede ser cincuenta veces mayor en unos cantones que en otros; hay diferencias sustanciales, de varios múltiplos, en la generación de puestos de trabajo y de ingresos de los negocios. La única variable en que las distancias son modestas es la productividad laboral: la brecha promedio entre los cantones de mejor y peor desempeño es de apenas un 20%, en el contexto de una economía nacional con fuertes rezagos en ese campo.

El primer grupo, de alto desempeño, está compuesto por trece municipios que, con excepción de San Carlos, pertenecen a la GAM: San José, Escazú, Goicochea, Santa Ana, Tibás, Montes de Oca, Curridabat, Alajuela, Cartago, Heredia, Santo Domingo y Belén (mapa 1.4). Estos cantones concentran la mayor parte de las ventas (76%) y el empleo

Mapa 1.4

Costa Rica: distribución de los grupos económicos^{a/}, según cantón



a/Los criterios de clasificación empleados son: porcentaje de empresas exportadoras, proporción de negocios extranjeros, generación de puestos de trabajo, ingreso promedio por concepto de ventas, productividad laboral y porcentaje de empresas grandes, para el período 2005-2017. A partir de estas variables, se tipificaron los cantones en tres grupos según su desempeño: alto, promedio y bajo.

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

(69%) del país. Además, se caracterizan por tener niveles de ventas, productividad laboral y empleo por encima del promedio. Asimismo, reportan proporciones de empresas grandes, extranjeras y exportadoras bastante por encima del promedio. Este hallazgo está en línea con lo reportado páginas atrás sobre la primacía de la región Central-GAM en la economía nacional. El caso de San Carlos confirma que la región Huetar-Norte tiene una interesante plataforma para el desarrollo regional con la que no cuenta ninguno de los otros territorios fuera del Valle Central.

El segundo grupo lo conforman Desamparados, Moravia, Pérez Zeledón,

San Ramón, Grecia, La Unión, Liberia, Santa Cruz, Puntarenas, Aguirre, Limón y Pococí. Estos cantones se comportan de manera similar al promedio del país en cuanto a ventas, empleo y características de las empresas. Además confirman, por una parte, que aun dentro de la GAM-Central existen importantes diferencias en materia productiva, y por otra, que el desarrollo de esta región puede haberse propagado hacia zonas aledañas de la región Central-Periferia.

El tercer grupo, de bajo desempeño, lo integra el resto de los cantones (56), que da cuenta del 14% de la producción y el 16% del empleo. Estas localidades registran niveles de ventas, generación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Recuadro 1.2

Primer MIP turística identifica las características del sector

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

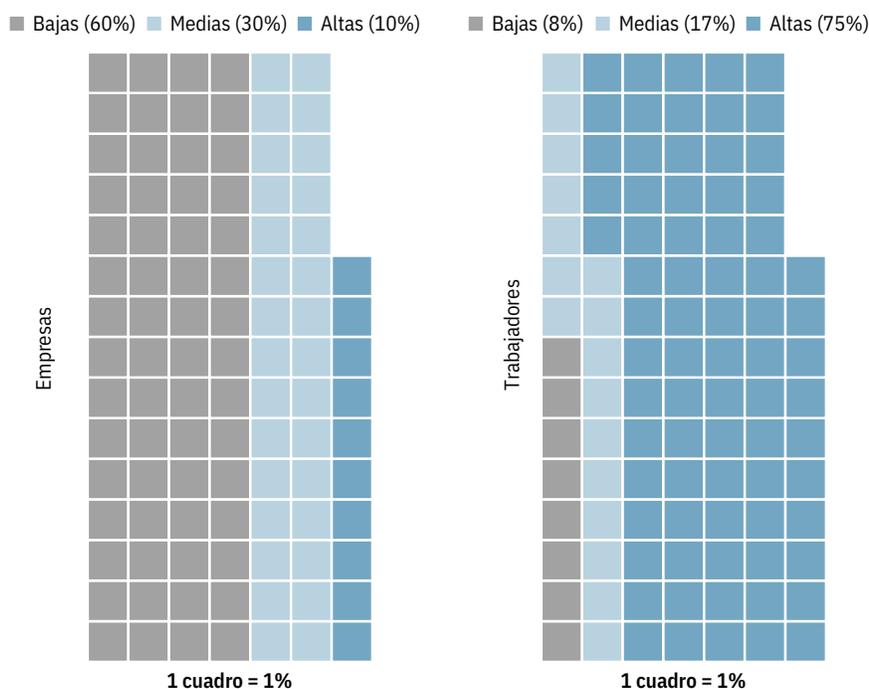
nen ingresos muy superiores a la media.

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

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

Gráfico 1.30

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



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

Fuente: Tomado del capítulo 2, con datos del BCCR.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

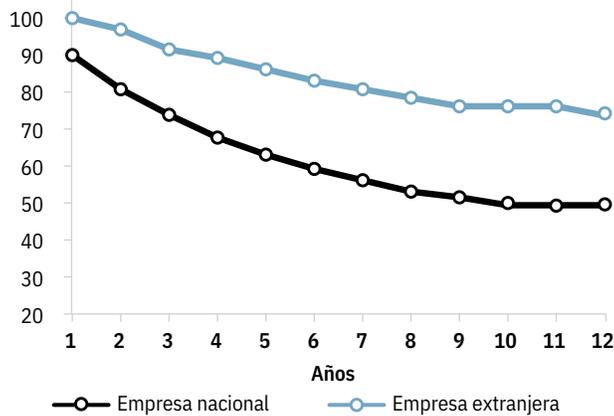
Junto con la información sobre la supervivencia de las empresas, las investigaciones permitieron analizar su crecimiento a lo largo del tiempo. La situación ideal sería que una proporción significativa de las micro y pequeñas empresas que logran sobrevivir, puedan convertirse en medianas y grandes y,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

Gráficos 1.31

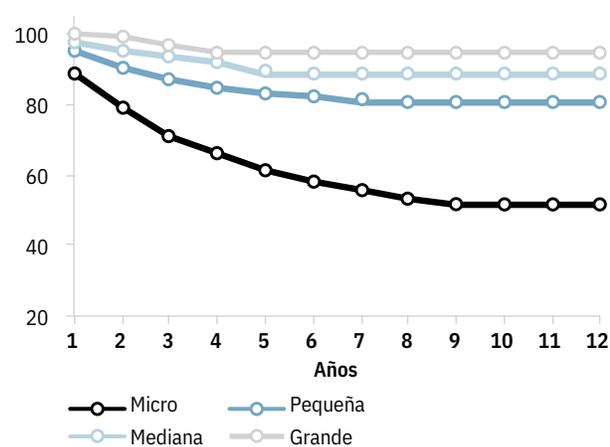
Probabilidad de sobrevivencia de las empresas, según características

(porcentajes)

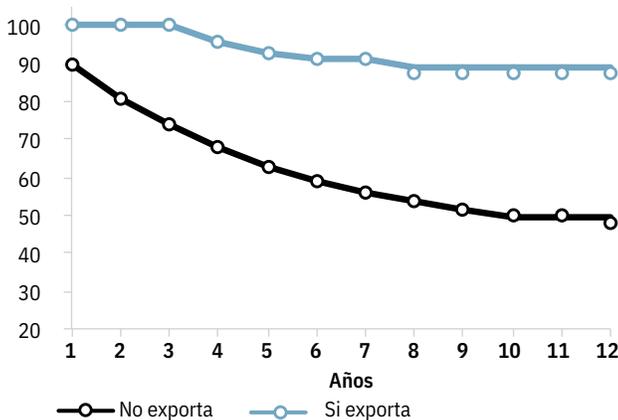
a) Tipo de empresa



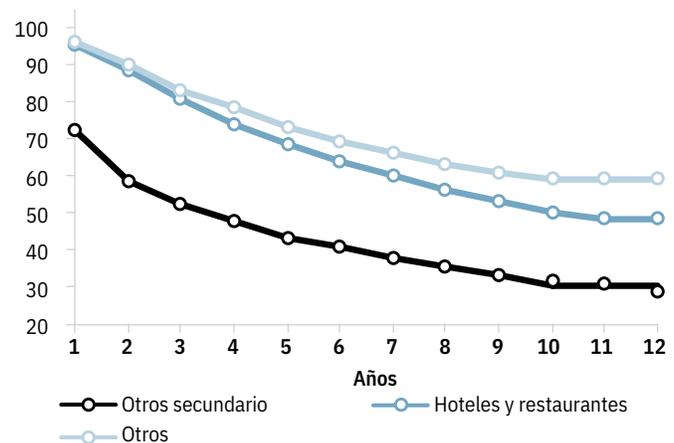
b) Tamaño de la empresa^{a/}



c) Condición de exportación



d) Sectores con probabilidades de sobrevivencia más bajas



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

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

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

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

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

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

Gráfico 1.32

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



a/ La matriz se construyó a partir de un panel de 21.290 registradas entre 2005 y 2017. Se excluyeron los negocios que nacieron y murieron durante el período de estudio. El tamaño de la empresa se definió según la clasificación del MEIC, a partir del número de trabajadores reportados cada año, de la siguiente forma: micro entre 1 y 10, pequeña entre 11 y 35, mediana entre 36 y 100, y grande 101 o más. Fuente: Tomado del capítulo 3, con datos del BCCR.

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

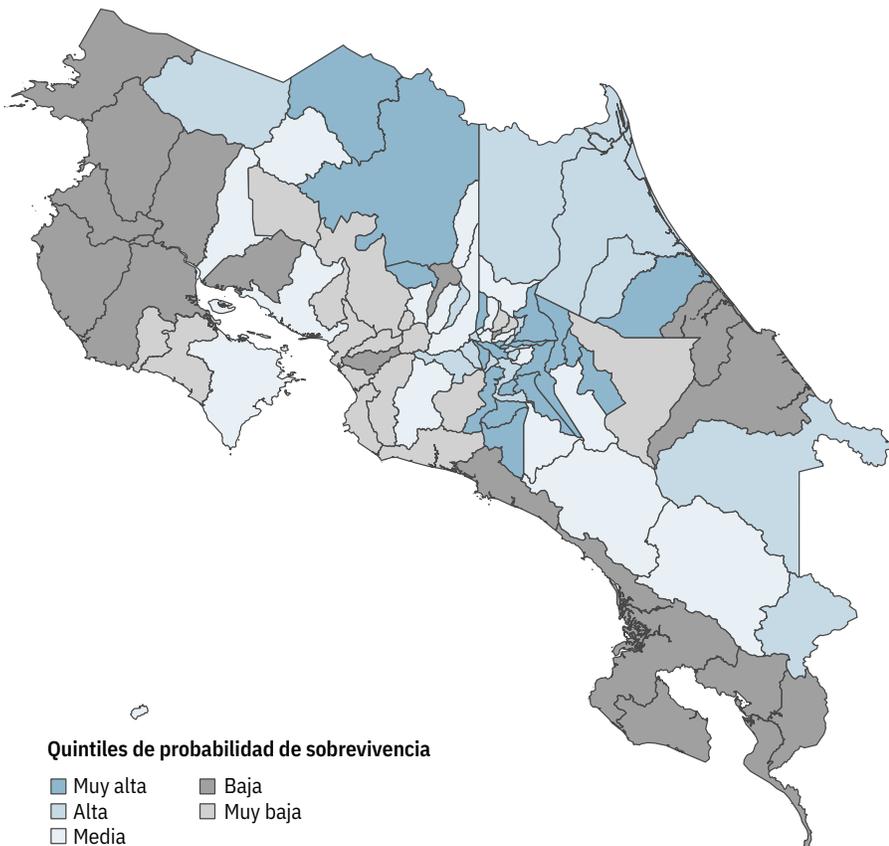
Con el propósito de afinar aun más el análisis territorial, se ordenaron los cantones en cinco grupos de igual tamaño (quintiles), de acuerdo con el nivel de sobrevivencia de sus emprendimientos (mapa 1.5; más detalles en el capítulo 3 y el Anexo Metodológico) y se deter-

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

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

Mapa 1.5

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

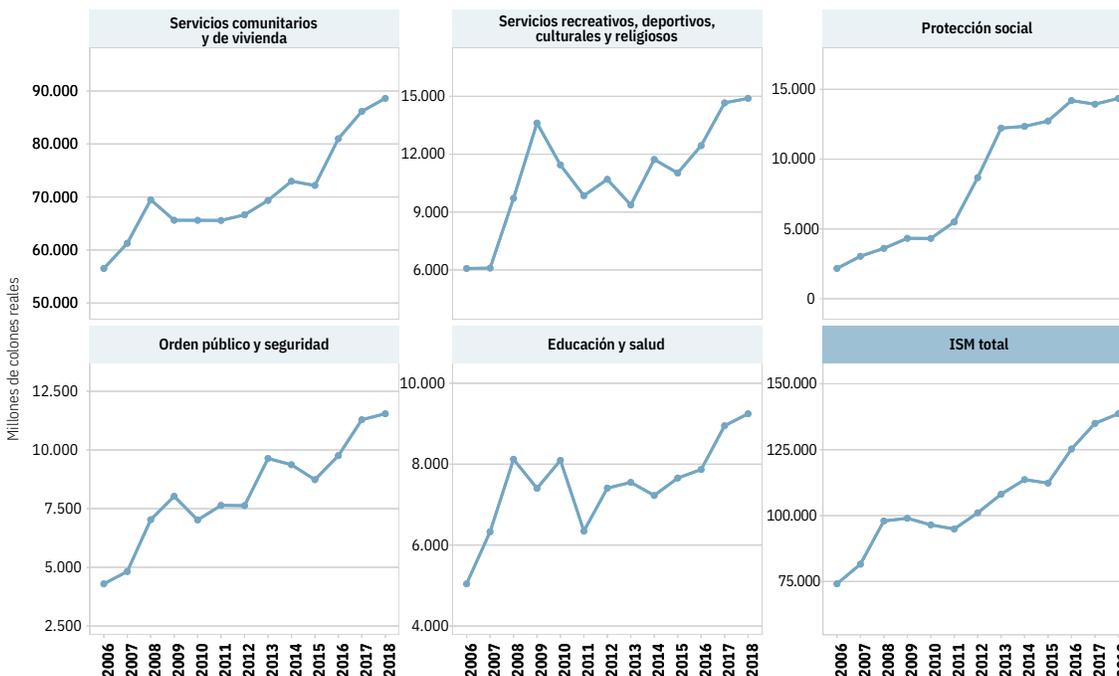
El gráfico 1.34 muestra, en términos reales, la ISM por persona entre 2006 y 2018. Únicamente ocho municipalidades superaron el promedio durante los 13 años de ese período (esferas azules del gráfico), por lo que se califican en el nivel “alto”; otras ocho lo hicieron de 10 a 12 años. En un rango “medio”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

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

Gráficos 1.33

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

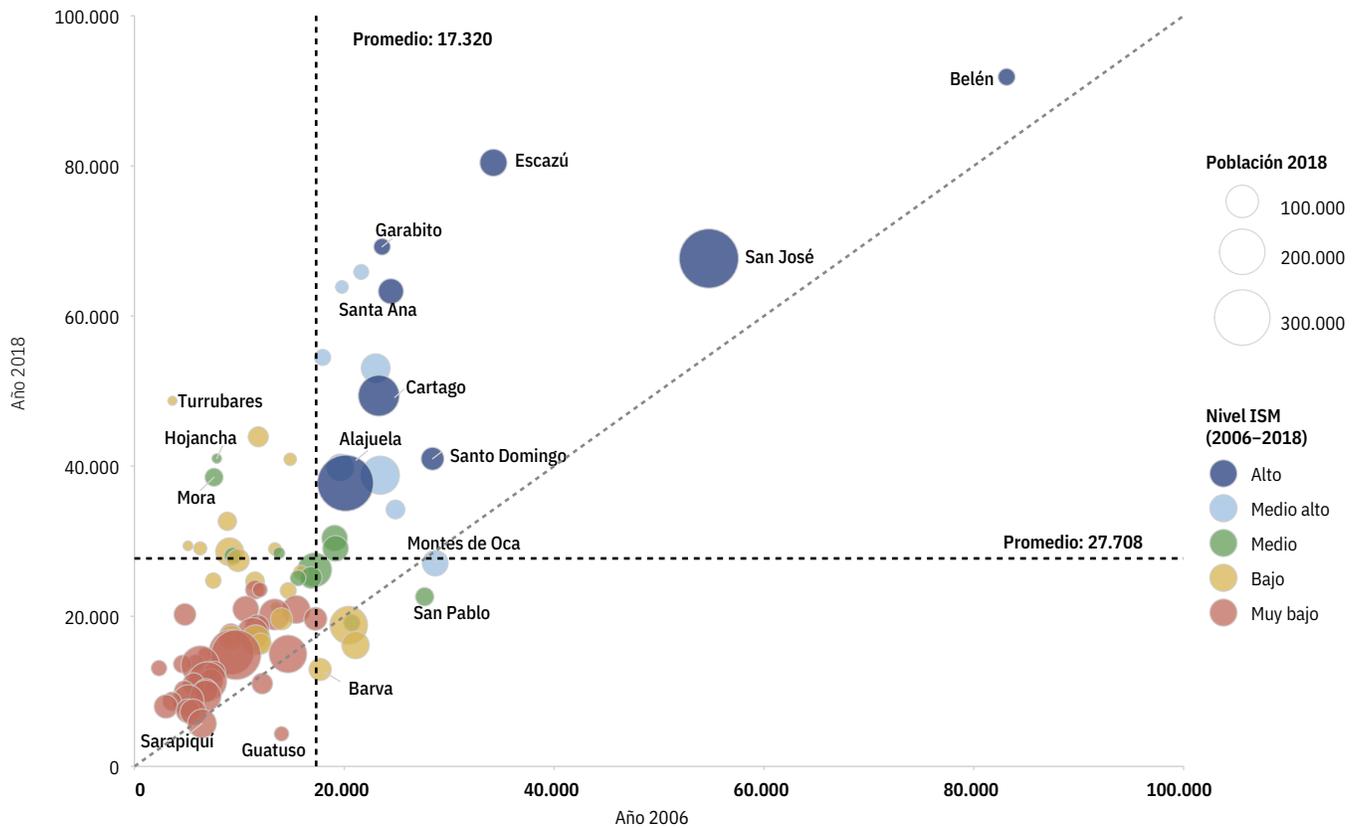
(en millones de colones del año 2012)^{a/}



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

Gráfico 1.34

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

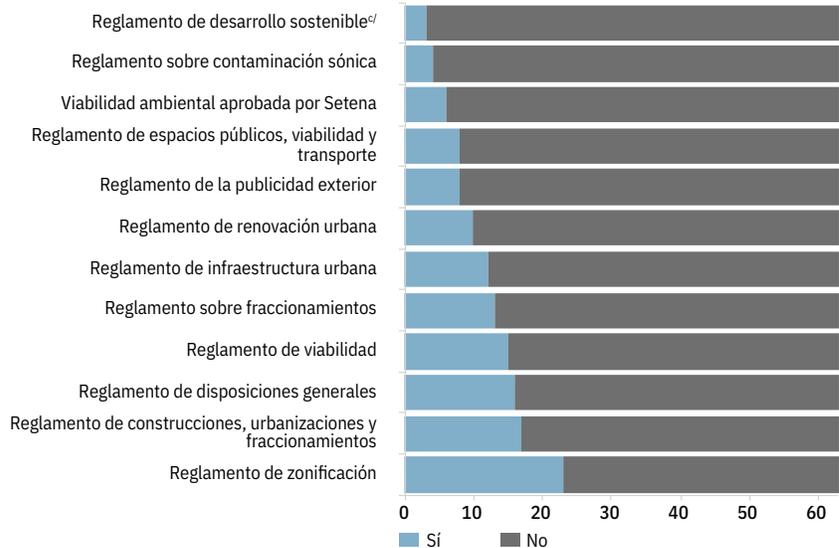
Este Informe analizó un conjunto de elementos que permiten la gestión territorial, y que deberían acompañar los procesos de toma de decisiones locales. Para ello se realizó una consulta mediante el envío de un cuestionario a todas las municipalidades del país. Se obtuvo respuesta de 63 de ellas (Chacón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

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

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

Gráfico 1.35

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

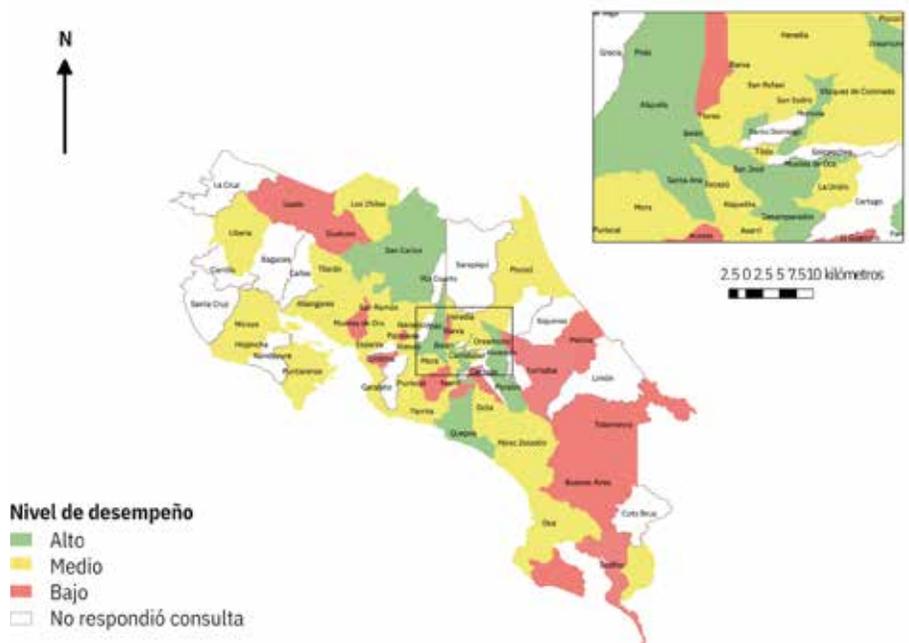


a/ Con base en 63 municipalidades que respondieron la consulta del PEN.
 b/ Incluye a todas las municipalidades, tengan o no plan regulador aprobado.
 c/ Que incluya los índices de fragilidad ambiental.

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

Mapa 1.6

Clasificación de las municipalidades según desempeño en gestión ambiental. 2019



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

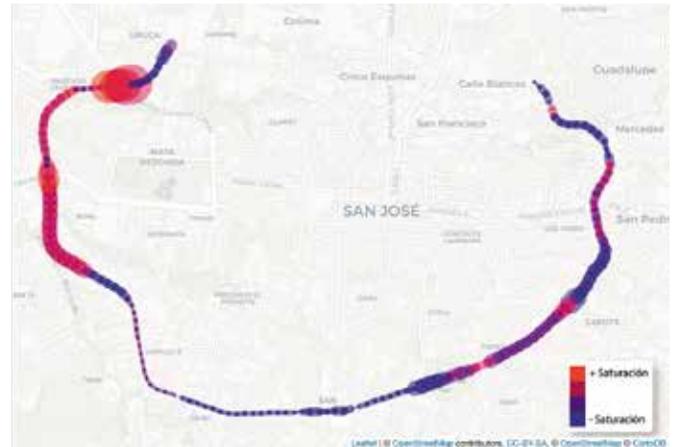
Los mapas 1.7 muestran los resultados por segmento en las horas “pico” de la tarde, que configuran un panorama más grave en ambos sentidos de circulación. El grosor de la línea representa el retraso promedio ocasionado cuando hay atasco en cada sector. El color permite visualizar el grado de saturación,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

Mapas 1.7

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

Dirección este-oeste

Dirección oeste-este



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

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

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

Mapa 1.8

Sectores de la ruta 39 según presión poblacional estimada



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

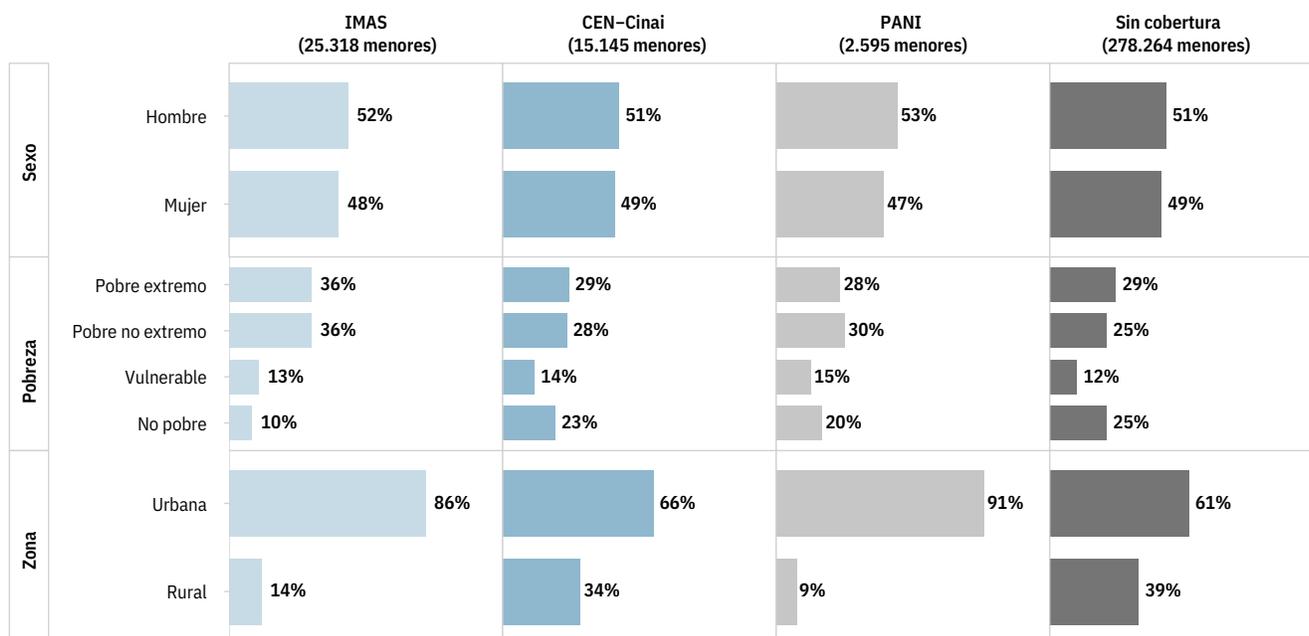
El Sinirube registra 1.811.339 personas que cumplen el criterio de pertenecer a una familia conformada por al menos un miembro menor de 12 años, sea este beneficiario o no de la Redcudi. El gráfico 1.36 muestra algunas características seleccionadas de los niños y niñas incluidos en los programas de la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

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

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

Gráfico 1.36

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



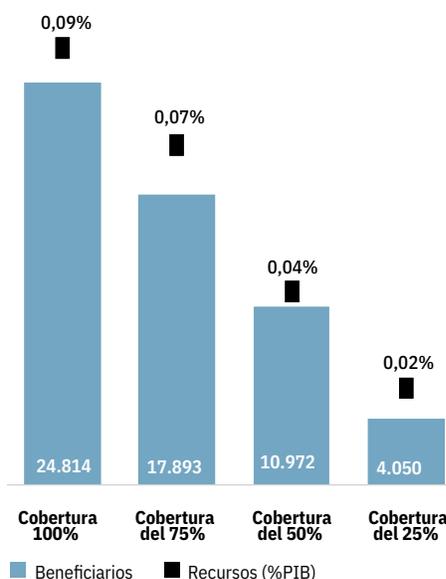
Fuente: Tomado del Balance de Equidad e integración social 2019, con base en Pacheco y Elizondo, 2019, con datos de Sinirube.

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

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

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

Gráfico 1.37

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

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

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

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

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

Mensaje 5

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

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

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

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

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

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

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

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

Durante el período bajo análisis ocu-

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

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

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

Ciertamente, durante el período bajo

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

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

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

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

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

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

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

Dinámica legislativa más reciente abre oportunidades para procesar reformas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 1.5

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

2016-2017

(porcentajes)

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

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

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

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

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

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

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

Mensaje de cierre: una responsabilidad histórica

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Edición de textos y corrección: Alexandra Steinmetz.

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

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

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

Notas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

20 Incluye actividades financieras e inmobiliarias según grandes grupos CIIU.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

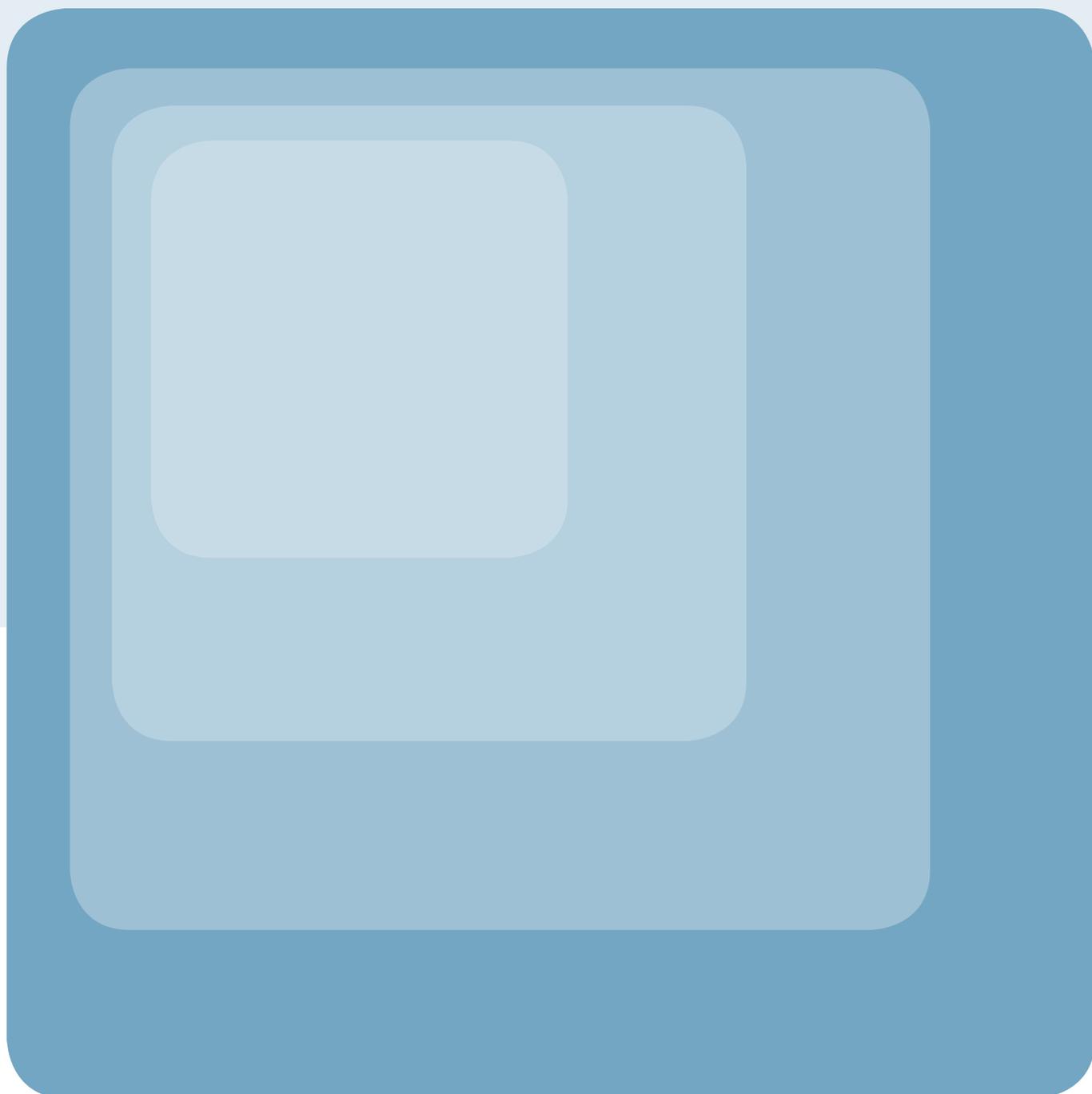
34 Los datos de origen y destino son los recopilados en el Censo de Población de 2011 (que registra el movimiento entre el lugar de residencia y el de trabajo). Los valores se ajustaron al 2019 utilizando las proyecciones distritales de población del CCP-UCR, bajo el supuesto de que las proporciones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

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

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

2
PARTE

Miradas a profundidad



/// MIRADAS A PROFUNDIDAD ///



Introducción

La segunda parte del *Informe Estado de la Nación 2019* completa la remodelación conceptual y estructural ya comentada en el Prólogo de esta vigesimoquinta edición. En el capítulo previo se presentó una lectura integrada del desempeño nacional en desarrollo humano, a partir de la síntesis de múltiples insumos, unos de seguimiento, otros de mayor profundidad explicativa y metodológica.

Estos últimos son producto del enfoque más propositivo que el Informe ha venido incorporando en años recientes, y que marca la evolución desde los estudios diagnósticos hacia las investigaciones aplicadas. En eso consisten las “miradas a profundidad” que se exponen en los capítulos de esta sección.

En las páginas siguientes se presenta un conjunto de estudios organizado de acuerdo con las cuatro grandes áreas del desarrollo humano que tradicionalmente el Informe ha cubierto: equidad e integración social; oportunidades, estabilidad y solvencia económicas; armonía con la naturaleza y fortalecimiento de la democracia. Para cada uno, se exponen los resultados de varios análisis a fondo, sobre temas que son claves para enfrentar riesgos actuales y ensayar respuestas distintas en la atención de las debilidades estructurales del estilo de desarrollo del país. La finalidad es construir nuevos datos y explicaciones, con base en metodologías y fuentes novedosas, que deriven en instrumentos pertinentes y útiles para la deliberación pública y la toma de decisiones.

En cada capítulo, las investigaciones reseñadas giran en torno a un tema

central, seleccionado a partir del cumplimiento de varias condiciones: son asuntos trascendentales para el desarrollo humano en cada área, sobre los que existe un diagnóstico previo suficiente, y para el cual se aportan herramientas que pueden alimentar la política y el debate públicos. El capítulo 2 presenta nuevos conocimientos sobre el mercado de trabajo, a partir del análisis del parque empresarial, la calidad del empleo y la transformación de las relaciones laborales derivada del cambio tecnológico y de las más recientes estrategias productivas.

En el capítulo 3 se estudia la estructura productiva del país, con información inédita acerca de su expresión territorial, datos relacionados con la supervivencia de las empresas y una investigación sobre las características del sector turismo y su rol en la economía nacional, desde la perspectiva de los encadenamientos productivos.

El capítulo 4 ofrece nuevas herramientas para examinar el tema de la movilidad y sus vínculos con el desarrollo urbano, con información sobre la densificación reciente de la Gran Área Metropolitana (GAM) y los cambios en los tiempos de viaje. También se presenta un nuevo

estudio realizado con la base de datos de la aplicación móvil Waze, que permite conocer con gran precisión el congestionamiento vial en rutas estratégicas.

Por último, el capítulo 5 muestra el comportamiento del apoyo ciudadano a

la democracia en el largo plazo y los riesgos que genera. Hace una tipificación de los perfiles de respaldo al sistema político costarricense y describe su evolución a lo largo de cuatro décadas.

CAPÍTULO

2

MIRADAS A PROFUNDIDAD EN

Equidad e integración social

HALLAZGOS RELEVANTES

- Las empresas privadas están altamente concentradas: unas pocas aglutinan la mayoría de los ingresos por concepto de ventas, mientras una enorme cantidad tiene bajos ingresos. Además, el 77,6% se ubica en la Gran Área Metropolitana (GAM).
- El empleo formal que genera la empresa privada también muestra una alta concentración: el décimo decil (10% de mayor ingreso) genera tres cuartas partes de los puestos formales del país. Además, este grupo es el que más creció en términos de empleo entre 2005 y 2017: 23.620 personas en promedio anual, aunque se ha desacelerado en los últimos cinco años. El otro 90% aglutina la cuarta parte del empleo restante y creó, en promedio, 6.250 puestos por año.
- Un análisis de sobrevivencia de las empresas mostró que en el período 2006-2016 se crearon 46.389 empresas privadas, pero cerraron 19.203. Esto produjo un saldo neto de 62.749 nuevos puestos de trabajo, para un promedio anual de 5.704. Estos nuevos empleos se concentraron en la GAM y en las microempresas.
- Un índice de calidad del empleo calculado para este Informe identificó niveles altos para las personas asalariadas institucionales, tanto hombres como mujeres, especialmente en empresas medianas y grandes, así como en el sector público. En niveles medios se ubican los trabajadores por cuenta propia y los servidores domésticos. Las zonas rurales, las microempresas, las mujeres y las personas pobres sufren los mayores problemas de calidad.
- En muchas de las relaciones laborales se ha desdibujado la subordinación clásica entre trabajador y empleador. Cada vez hay más “zonas grises” en el trabajo autónomo, que es dependiente desde el punto de vista económico, pero se encuentra legal y jurisprudencialmente desprotegido. Son los casos, por ejemplo, de las personas que dan servicios mediante plataformas tecnológicas, o aquellas que trabajan para empresas ubicadas fuera del país y que no están adscritas a la seguridad social ni pagan impuestos en Costa Rica.

NUEVOS APORTES PARA LA TOMA DE DECISIONES

- Se ofrecen herramientas que ayudan a entender los desafíos más recientes del mercado laboral y pueden facilitar el diseño e implementación de intervenciones públicas pertinentes y oportunas, a fin de aumentar las oportunidades laborales y reducir el desempleo.
- Datos inéditos recogidos por el Banco Central sobre el parque empresarial del país, abren una veta de investigación que permite identificar con detalle las posibles áreas de intervención pública para el fomento productivo y la generación de empleo con enfoque regional y sectorial, a partir de la evolución y características de la demanda laboral del sector privado en la última década. Este es uno de los sectores más formales de la economía, fundamental para el crecimiento económico y el financiamiento del régimen de bienestar social. Además, se precisa la generación de puestos según tamaño y nivel de ingreso de las empresas, lo cual lleva a plantear nuevos retos para el impulso a las pequeñas empresas, de manera que tengan mayor capacidad para crear empleos.
- Se diseñó y aplicó una nueva herramienta para medir y comparar la calidad de los empleos desde la perspectiva de la oferta laboral, información útil para promover la calidad en sectores específicos y según carencias y debilidades concretas. Con ello se busca contribuir a la reducción de las brechas sociales, el mejoramiento de la cohesión social y la sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social.
- Al estudiar las relaciones laborales que están reguladas por la ley o la jurisprudencia en Costa Rica, se identificaron “zonas grises” –específicamente en el trabajo autónomo– en las que se requiere regular o hacer cumplir la normativa, de modo que se produzca una adecuación sustantiva a los cambios en el mundo del trabajo actual y futuro, y se brinde protección a la población trabajadora.

CAPÍTULO

EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL

2

/ Nuevos conocimientos para entender lo que sucede en el mercado de trabajo

INDICE	Introducción
Hallazgos relevantes	97
Nuevos aportes para la toma de decisiones	97
Introducción	
Parque empresarial privado está altamente concentrado en ingresos, empleo y territorio	99
El 10% de empresas más grandes en ingresos genera el 75% de los empleos formales	100
Cada año se crean, sobre todo, empresas micro y pequeñas, que generan poco empleo	104
Empleos de baja calidad nutren y reproducen las brechas sociales	105
Empleos de alta calidad son relevantes para el bienestar presente y futuro de la población	106
Grupos con mala o regular calidad del empleo están entre los de mayor crecimiento en el mercado laboral	108
"Ingresos suficientes" y "jornadas laborales adecuadas" son las dimensiones con mayor incumplimiento	110
Transformación del mundo del trabajo genera "zonas grises" en las relaciones laborales	111
Criterios tradicionales y desfasados para regular un contrato de trabajo	112
Insuficiente normativa para regular cada vez más "zonas grises"	116
Conclusiones	119

En las últimas ediciones de este Informe, el capítulo "Equidad e integración social" ha remarcado el papel medular que tiene el desempeño del mercado laboral en el estancamiento de la pobreza por ingresos y el ensanchamiento de las desigualdades sociales y territoriales en Costa Rica.

Ese desempeño, además, ejerce mayores presiones sobre la política social —que debe contener los efectos negativos que suponen estas tendencias— y erosiona la sostenibilidad del financiamiento del régimen de bienestar social.

El capítulo ha mostrado que la insuficiente creación de empleos, que no logra cubrir el aumento de la fuerza de trabajo, es un factor importante para la alta y creciente tasa de desempleo. Además, los escasos puestos se generan en áreas especialmente afectadas por mala calidad, mientras que se crea poco trabajo en las áreas de mejor calidad y en el sector formal. A ello se une la falta de avances en la constante violación de una de las garantías laborales básicas: el incumplimiento del pago del salario mínimo, que afecta a cerca de una tercera parte de las personas que debieran recibir esa remuneración legal.

Todas estas constataciones subrayan la importancia de dar una mirada en profundidad al mercado de trabajo, para entender mejor lo que allí está ocurriendo. El propósito es ofrecer elementos de juicio precisos, que ayuden a diseñar e implementar intervenciones públicas más pertinentes y oportunas para reducir el desempleo y aumentar la calidad de

los nuevos puestos, así como desarrollar eventuales asociaciones público-privadas para acometer varios desafíos aquí mencionados.

El presente capítulo expone esa mirada en profundidad por medio de tres secciones. La primera utiliza datos del Banco Central de Costa Rica (BCCR) para explorar un ámbito poco conocido en el país: la demanda laboral por parte del sector privado. Si bien esto apunta a una parte del mercado de trabajo, el sector formal, el conocimiento de su dinámica es de gran importancia, pues precisamente se trata del empleo que, en principio, está mejor remunerado y goza de las mayores garantías laborales.

En la segunda sección se presenta un nuevo índice, que se diseñó y calculó con el objetivo de medir y comparar las áreas de mejor y menor calidad del empleo en el país. Para ello se usaron microdatos obtenidos por las encuestas de hogares del INEC, mediante los cuales se aproxima la oferta laboral. Este índice aborda un eje de especial relevancia para el desarrollo humano: la calidad del trabajo o el trabajo decente.

La tercera sección también se adentra en un tema novedoso, al menos en las investigaciones sobre el mercado laboral

en Costa Rica. Con el fin de determinar si el mal desempeño de ese mercado obedece solo a la desconexión entre producción y empleo, o si hay incidencia de otros factores, como las transformaciones productivas o las innovaciones tecnológicas, se comisionó un estudio sobre las nuevas formas de vinculación laboral que están emergiendo en el país.

Parque empresarial privado está altamente concentrado en ingresos, empleo y territorio

Esta primera sección ofrece una mirada distinta del mercado de trabajo, con información inédita del parque empresarial privado de Costa Rica. Este sector, junto con el público, es el más formal de la economía y resulta fundamental para el desarrollo del país, así como para el financiamiento de su régimen de bienestar social. Además, según las encuestas de empleo, los puestos que brinda este sector están entre los mejor remunerados y cumplen con las garantías laborales.

El panorama que emerge del análisis confirma que los problemas en la generación de oportunidades de empleo y las amplias disparidades de su distribución territorial y sectorial, no son un rasgo exclusivo del sector informal. El parque empresarial privado está altamente concentrado: unas pocas empresas aglutinan la mayoría de los puestos de trabajo formales y los ingresos por concepto de ventas, mientras una enorme cantidad de emprendimientos tiene bajos ingresos y poco empleo. El décimo decil (10% de empresas de mayor ingreso) produce tres cuartas partes de los puestos formales del país y, al mismo tiempo, es el grupo en el que más creció el empleo durante el período 2005-2017, aunque se ha desacelerado en los últimos años. La concentración también es evidente en las estimaciones del coeficiente de Gini¹, cuyos resultados están por encima de 0,89.

Además, un análisis de sobrevivencia empresarial mostró que entre 2006 y 2016 se crearon 46.389 empresas privadas, pero se cerraron 19.203, lo cual significó un saldo neto de 62.749 nuevos puestos de trabajo, para un promedio anual de 5.704. Estos empleos se concentraron en la GAM y en las microempresas.

La estructura productiva del país se analizó a partir del “Registro de variables económicas” (Revec) del Banco Central de Costa Rica² (BCCR), el cual contiene el detalle del parque empresarial privado para el período 2005-2017. Con las variables “ingresos por concepto de ventas” y “cantidad de trabajadores” para cada empresa registrada, junto con la ubicación territorial y la actividad económica, Morales y Segura (2019) estimaron indicadores de deciles de empresas, índices de Gini y creación y pérdida de puestos de trabajo según el enfoque de sobrevivencia empresarial.

El *Informe Estado de la Nación 2018*, en su capítulo “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas”, estudió los vínculos entre la estructura productiva y las brechas de ingresos de los trabajadores, y reportó que la mitad de la desigualdad se explicaba por diferencias estructurales entre las distintas actividades, no por los atributos de las personas. Además, en su capítulo 3 este Informe reseña los hallazgos de la investigación “Estructura productiva regional y perfiles en la sobrevivencia empresarial”, realizado por Jiménez Fontana y Segura (2019), el cual complementa este análisis.

El recuadro 2.1 explica qué es el Revec, cuál fue la población objetivo seleccionada para en el estudio y las limitaciones de la información registrada (para más detalles véase el Anexo Metodológico).

En 2005, primer año para el que se dispone de información, se registraron 33.671 empresas privadas, que contrataron a 586.150 personas. Doce años después, en 2017, se consignaron 62.186 emprendimientos y 944.598 empleos. Durante ese período, el crecimiento promedio anual fue de 2.376 empresas y 29.871 trabajadores. No obstante, la variación se ha desacelerado en el último lustro, a un nivel de 1.054 empresas y 20.563 nuevos puestos por año.

Los gráficos 2.1 muestran la evolución según actividad durante el período, tanto en la cantidad de empresas como en el empleo. En todos los segmentos se observa una tendencia creciente en los primeros años, que se interrumpió por la crisis económica de 2008-2009. Esa situación afectó en gran medida a los

sectores secundario (industria y construcción) y agropecuario, e incluso este último nunca se recuperó. Además, entre 2013 y 2015 se estancaron los sectores terciario (servicios) —especialmente el comercio y los hoteles y restaurantes— y secundario. Las únicas actividades que crecieron durante todo el período fueron las profesionales y administrativas y los “otros servicios”.

El 10% de empresas más grandes en ingresos genera el 75% de los empleos formales

Si se ordenan las empresas de menor a mayor según sus ingresos por concepto de ventas, es posible distribuirlas en diez grupos de igual tamaño, denominados deciles. En 2017 cada decil estaba conformado por alrededor de 6.220 compañías, pero con grandes diferencias en sus ingresos y en la cantidad de trabajadores. Para facilitar el análisis, se agruparon en tres categorías de empresas: i) las “bajas”, que conforman los deciles primero a sexto y tienen ingresos por ventas inferiores a la media, ii) las “medias”, que incluyen del séptimo al noveno decil, pues se ubican por encima de la media y hasta dos desviaciones estándar, y iii) las “altas”, que corresponden al décimo decil y tienen ingresos muy superiores a la media.

El gráfico 2.2 muestra la distribución de las empresas privadas y sus trabajadores según estas categorías. Es evidente que existe una gran disparidad entre las “empresas altas” del décimo decil (10% de mayor ingreso), que generan tres cuartas partes del empleo privado formal, y las empresas “bajas” y “medias”, que conforman el 90% restante (deciles primero a noveno) y representan la otra cuarta parte de los puestos de trabajo. Además, se constata que los emprendimientos micro y pequeños constituyen la mayor parte del parque empresarial del país, pero tienen un peso relativamente bajo en el empleo total. Es decir, la mayoría de los puestos creados por el parque privado corresponde a empresas de altos ingresos por concepto de ventas.

Los datos muestran un descenso en la participación de las empresas de bajos ingresos en el total del empleo privado: en 2005 era de 9,9%; debido a la

Recuadro 2.1

Descripción del Registro de variables económicas (Revec) y análisis realizados con sus datos

El “Registro de variables económicas” (Revec)³ del Banco Central de Costa Rica (BCCR) es una base de datos del parque empresarial, que permite aproximar la estructura productiva del país. Cubre el período 2005-2017.

Jiménez Fontana y Segura (2019) utilizaron la variable “ingresos por concepto de ventas” para estimar la estructura productiva por regiones. El concepto de ventas no es equivalente al de “valor agregado” utilizado para calcular la producción interna bruta (PIB) en Cuentas Nacionales, pues en esta última se descuentan los costos intermedios (ONU, 2008). Para 2017, el monto total reportado por concepto de ventas en el Revec fue equivalente a un 133% del PIB de ese año. No obstante, la evolución de la variable de “ingreso por ventas” durante el período 2005-2017 fue muy similar⁴ a la del ciclo de la economía costarricense. Esta fuente de información tiene dos limitaciones. La primera es que la ubicación geográfica de la empresa corresponde al

registro administrativo, el cual no siempre coincide con el lugar donde se realiza la actividad económica. La segunda es que no se incluyen las empresas informales.

En su análisis, Jiménez Fontana y Segura (2019) excluyeron las siguientes categorías: instituciones públicas, servicios de administración, educación y salud pública y organizaciones sin fines de lucro. Además se omitieron las empresas que no tenían registro geográfico ni actividad económica. El estudio se realizó para siete regiones: Central –desagregada a su vez en Central-GAM y Central-Periferia–, Brunca, Huetar Caribe, Huetar Norte, Chorotega y Pacífico Central.

De acuerdo con el Revec, en 2017 el parque empresarial costarricense estaba compuesto por 75.830 compañías, de las cuales el 76% eran microempresas y solo un 2% eran grandes. Con respecto a los trabajadores, se registraron 984.357 personas en el sector formal privado, lo cual significa un 60%⁵ del empleo reportado en la Encuesta Nacional de

Hogares (Enaho) 2017, del INEC. La tasa de variación interanual de las personas registradas en el Revec tiene un comportamiento similar al observado en las Enaho.

En otro trabajo de investigación con esta fuente de datos, Morales y Segura (2019) indagaron acerca del empleo y la desigualdad. Para ello, seleccionaron únicamente los casos en que se reportaban “ingresos por concepto de ventas” y “número de trabajadores”. De esta forma, para 2017 la estimación del parque empresarial se redujo a 62.186 firmas y la de personas trabajadoras a 944.598.

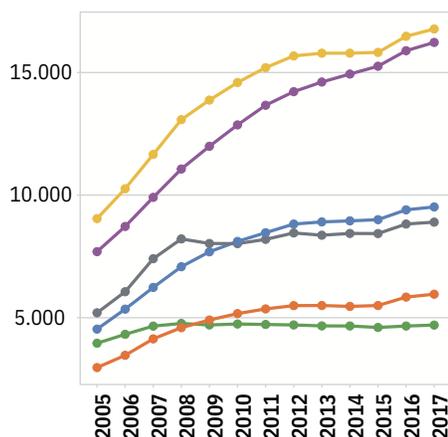
Los procesamientos requeridos para estas investigaciones se realizaron en el mismo BCCR, bajo las condiciones de seguridad tecnológica necesarias para garantizar la integridad y confidencialidad de la información.

Fuente: Jiménez Fontana y Segura, 2019.

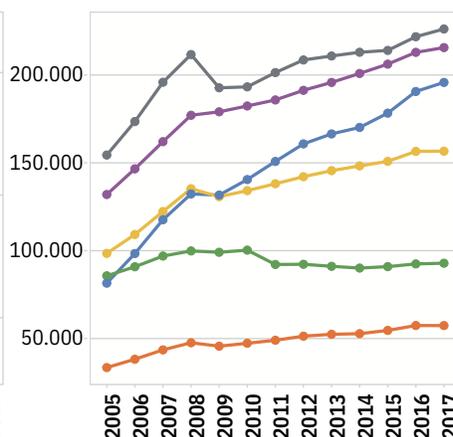
Gráficos 2.1

Número de empresas privadas y cantidad de trabajadores formales, por actividad económica^{a/}

Empresas



Trabajadores

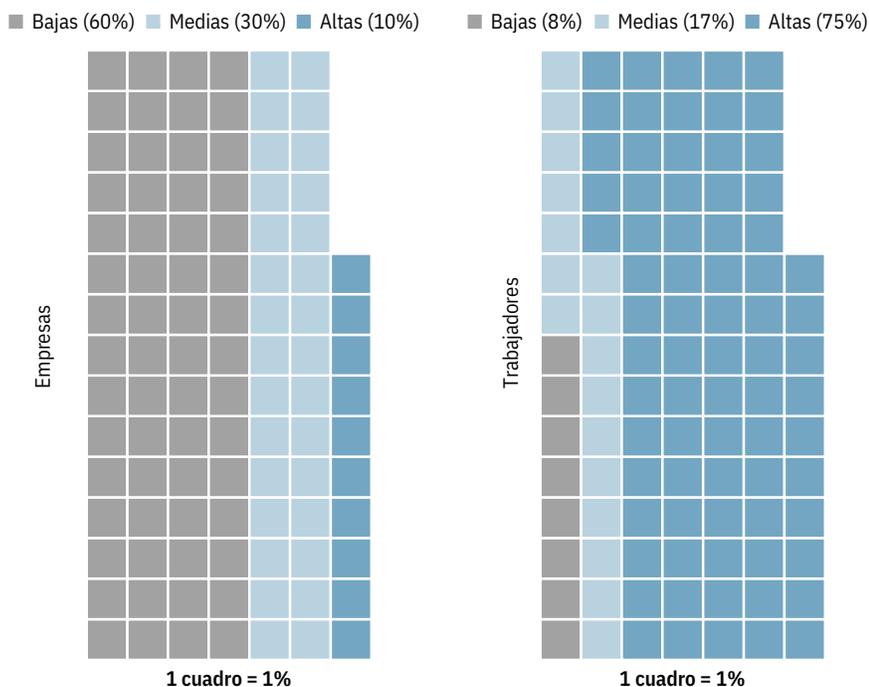


— Profesionales y administrativas — Comercio — Hoteles y restaurantes
 — Sector secundario — Sector agropecuario — Otros servicios

a/ El sector secundario incluye las actividades de industria manufacturera y construcción. Fuente: Morales y Segura, 2019, con datos del BCCR.

Gráfico 2.2

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



crisis económica, en 2010 cayó a 9,6% y mantuvo su tendencia decreciente por el resto del período, hasta llegar a 8,4% en 2017. Una situación similar ocurrió con las empresas de ingresos medios, que pasaron de 18,5% en 2005, a 17,2% en 2017. Esto significó un aumento en la proporción de empleos de las empresas de altos ingresos, de 71,6% a 74,6%, en los mismos años.

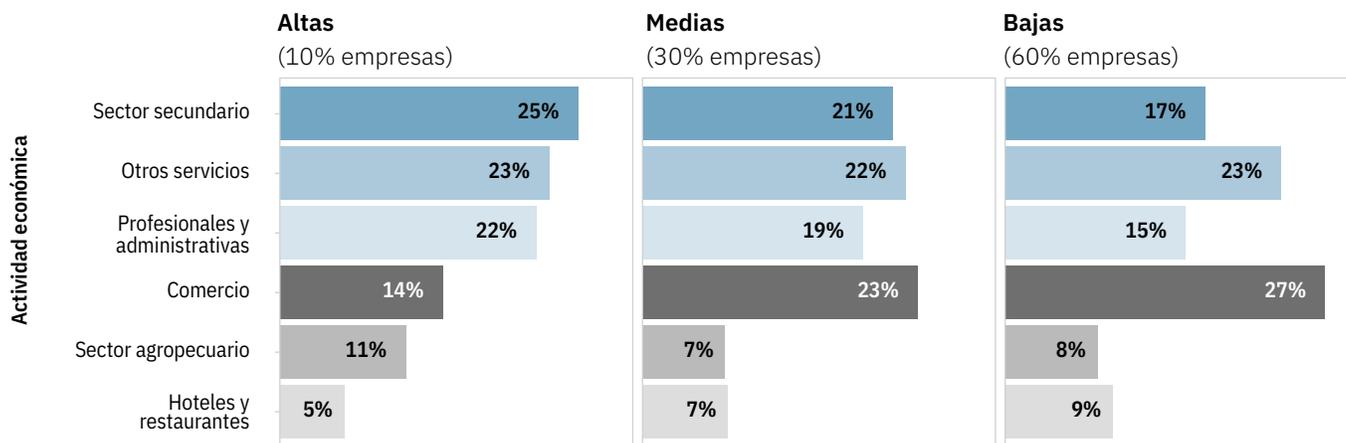
El décimo decil es el grupo que más creció en cantidad de empleos durante el período 2005-2017: 23.620 personas en promedio anual, versus 6.250 del 90% de empresas restantes. En los últimos cinco años (2013-2017) se ha desacelerado el crecimiento promedio anual de puestos de trabajo: en el décimo decil bajó a 17.816 personas, y en los otros deciles lo hizo a 2.747.

El gráfico 2.3 muestra la distribución del empleo formal privado en seis ramas de actividad económica. Allí se observa una concentración en las empresas de alto ingreso, mientras que en las de ingresos medios hay un reparto más equilibrado entre las cuatro primeras actividades. Las de bajos ingresos tienen una presencia importante en el comercio; también destacan el peso del sector de hoteles y restaurantes (que brinda una aproximación

a/ Las categorías se construyeron a partir de diez grupos (deciles) de igual tamaño, ordenados de menor a mayor ingreso por concepto de ventas. Las empresas "bajas" agrupan los deciles primero a sexto, las "medias" del séptimo al noveno y las "altas" corresponden al décimo decil.
Fuente: Morales y Segura, 2019, con datos del BCCR.

Gráfico 2.3

Distribución porcentual de trabajadores formales por actividad económica^{a/}, según categoría de ingresos de las empresas privadas^{b/}. 2017



a/ El sector secundario incluye las actividades de industria manufacturera y construcción.

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

Fuente: Morales y Segura, 2019, con datos del BCCR.

al comportamiento del turismo) y la menor proporción –respecto de los otros dos grupos de empresas– de las actividades profesionales y administrativas.

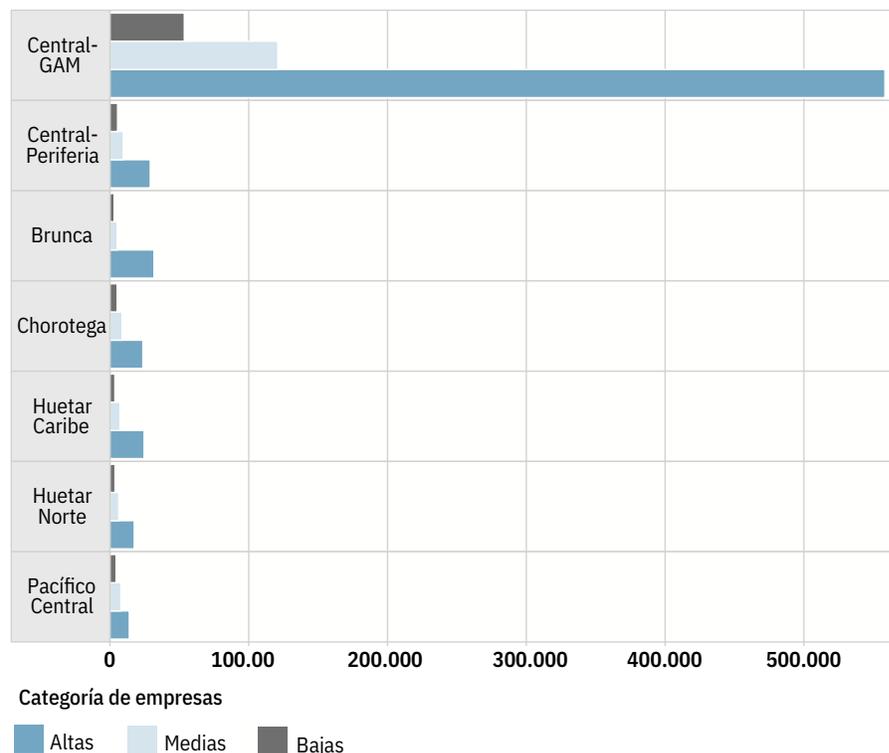
Por su parte, los gráficos 2.4 permiten visualizar la desagregación del empleo reportado en 2017 por el parque empresarial privado según regiones, ordenadas de izquierda a derecha, de mayor a menor cantidad de trabajadores. La Central-GAM⁶ aglutina el 77% de los puestos, seguida por la Central-Periferia (5%), la Brunca, la Chorotega y la Huetar Caribe (4% cada una) y, por último, la Huetar Norte y la Pacífico Central (3% cada una). El primer hallazgo es que, en todas las regiones, las empresas de altos ingresos generaron al menos la mitad del empleo, pues fluctuaron entre 53% en la Pacífico Central y 79% en la Brunca. En segundo lugar, las empresas de bajo ingreso tienen mayor importancia en las regiones Pacífico Central (17%), Chorotega (14%) y Huetar Norte (13%), lo que en muchos casos corresponde a la actividad de hoteles y restaurantes (turismo). En estas localidades también son relevantes las empresas de ingresos medios.

El análisis del empleo en las tres principales actividades económicas para cada región, durante el período 2005-2017, arrojó varios resultados interesantes:

- La estructura de los puestos de trabajo formales del sector privado para todo el país es muy similar a la de la región Central-GAM, debido al peso significativo de esta última, como ya se comentó. En las seis regiones restantes la distribución es distinta.
- El sector “Otros servicios” es relevante en seis de las siete regiones, con excepción de la Huetar Norte.
- El comercio también está entre las tres actividades principales en cinco de las siete regiones, exceptuando la Central-GAM y la Chorotega.
- El sector secundario (industria y construcción) es alto en cinco de las siete regiones, con excepción de la Huetar Caribe y la Pacífico Central.

Gráfico 2.4

Cantidad de trabajadores formales por región, según categoría de ingresos de las empresas privadas^{a/}. 2017



a/ Las categorías se construyeron a partir de diez grupos (deciles) de igual tamaño, ordenados de menor a mayor ingreso por concepto de ventas. Las empresas "bajas" agrupan los deciles primero a sexto, las "medias" del séptimo al noveno y las "altas" corresponden al décimo decil. Fuente: Morales y Segura, 2019, con datos del BCCR.

- Hoteles y restaurantes es la actividad más importante en las regiones Chorotega y Pacífico Central. En el resto de los territorios es una de las más bajas en términos de empleo.
- El sector agropecuario es primero en las regiones Huetar Caribe y Huetar Norte; además, solo en esas localidades aparece entre las tres actividades principales.
- Los puestos de trabajo están más concentrados en una sola actividad en las regiones Brunca y Huetar (Caribe y Norte). La primera más que duplica los resultados de las segundas.

Un indicador útil para medir la concentración de los ingresos por concepto de ventas entre las empresas es el coeficiente de Gini. Cuanto más se acerca a 1, más desigual es la distribución, lo cual significa que pocas empresas concentran la mayoría de los ingresos.

Tal como se ha venido analizando, existen amplias disparidades en los montos de ingresos, pues unas pocas empresas concentran la mayoría de los ingresos y empleos existentes, mientras una enorme cantidad tiene bajos ingresos y poco empleo. Esta situación también se verifica con las estimaciones del coeficiente de Gini, que se ubican por encima de 0,89, sin grandes variaciones entre 2005 y 2017. Por regiones, la Central-GAM tiene el índice más alto (0,90) y

la Pacífico Central el más bajo (0,80). El resto fluctúa en ese rango, con tendencias estables en todo el período.

El gráfico 2.5 muestra el coeficiente de Gini calculado por tamaño de las empresas según la cantidad de trabajadores. Las pequeñas y medianas son más equitativas entre sí, con indicadores de 0,577 y 0,583 para 2017, y con una tendencia decreciente durante el período de estudio. En el otro extremo están las grandes empresas, con un valor de 0,695 para el último año, seguidas por las microempresas, con 0,666 y un leve aumento en 2016-2017. No se observaron diferencias significativas en los indicadores según nacionalidad de la firma o condición de exportación.

Cada año se crean, sobre todo, empresas micro y pequeñas, que generan poco empleo

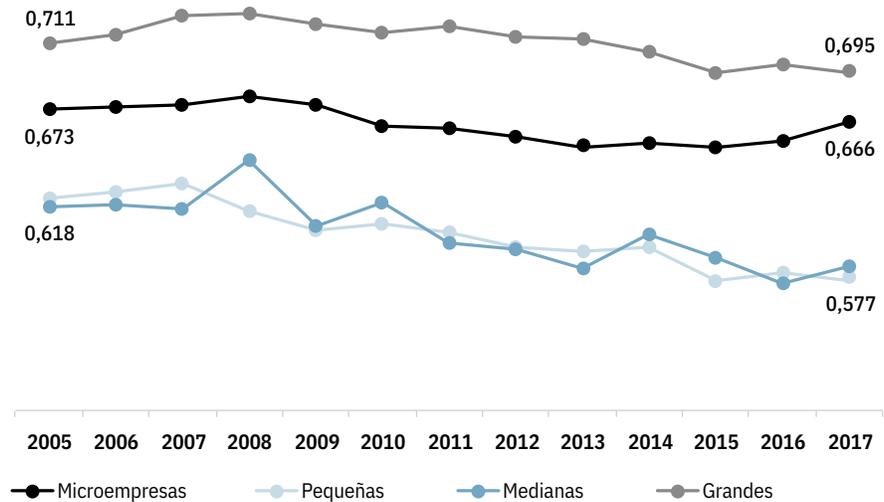
El último tema que se explora con información del Revec es la pérdida y creación de puestos de trabajo del parque empresarial privado, mediante un estudio tipo panel⁷. Jiménez Fontana y Segura (2019) realizaron un análisis de sobrevivencia de las empresas, en el cual aplicaron algoritmos para determinar, por un lado, si en algún año una empresa dejó de reportar datos, lo que se interpretó como su cierre⁸, y por otro, el año a partir del cual una empresa apareció por primera vez en los registros, lo que se asumió como su fecha de nacimiento. Una vez identificadas las empresas que nacieron y murieron, se estimó la cantidad de puestos de trabajo asociados a ellas, a los que se denominó “creados” y “perdidos”.

Las estimaciones indican que durante el período 2006-2016 cerraron 19.203 empresas, pero se crearon 46.389. Esto significó la pérdida de 33.492 puestos de trabajo y la generación de 96.241, para un saldo neto de 62.749, lo que representó un promedio anual de 5.704 nuevos empleos (gráfico 2.6).

El gráfico 2.7 resume el flujo neto de puestos de trabajo, calculado como el número de empleos reportados por las nuevas empresas, menos la cantidad que se perdió por las que cesaron actividades. Para efectos ilustrativos, se agrupó el período 2008-2016 en trienios y se

Gráfico 2.5

Coeficiente de Gini calculado con el ingreso por concepto de ventas de las empresas privadas, según tamaño^{a/}

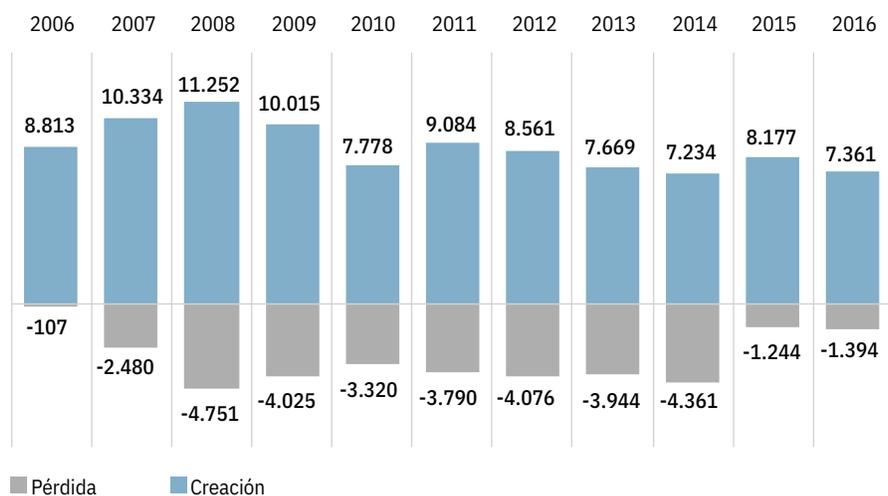


a/ El tamaño se determinó según la cantidad de puestos. Las microempresas corresponden a 9 trabajadores o menos, las pequeñas van de 10 a 35, las medianas de 36 a 100 y las grandes tienen 101 o más empleados.

Fuente: Morales y Segura, 2019, con datos del BCCR.

Gráfico 2.6

Creación y pérdida de puestos de trabajo formales reportados por las empresas privadas que nacen y mueren



Fuente: Morales y Segura, 2019, con datos del BCCR.

desagregó por regiones, actividades económicas y tamaño de la empresa. Destacan tres hallazgos. Primero, hubo pocos cambios en la estructura del flujo neto entre los subperíodos. Los años 2011-2013 mostraron la menor cantidad de nuevos puestos (4.489 por año), por debajo de los 5.257 de 2014-2016 y los 5.650 de 2008-2010. De hecho, los primeros tres años, durante la crisis económica, fueron los de mayor cantidad neta de nuevos empleos. Segundo, las tendencias en este ámbito están determinadas por lo que sucede en la GAM y en las microempresas. Tercero, por actividad económica, las más dinámicas han sido el sector secundario (industria y construcción), los “otros servicios” y las actividades profesionales y administrativas.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EMPLEO Y DESIGUALDAD EN EL PARQUE EMPRESARIAL

véase Morales y Segura, 2019, en www.estadonacion.or.cr

Empleos de baja calidad nutren y reproducen las brechas sociales

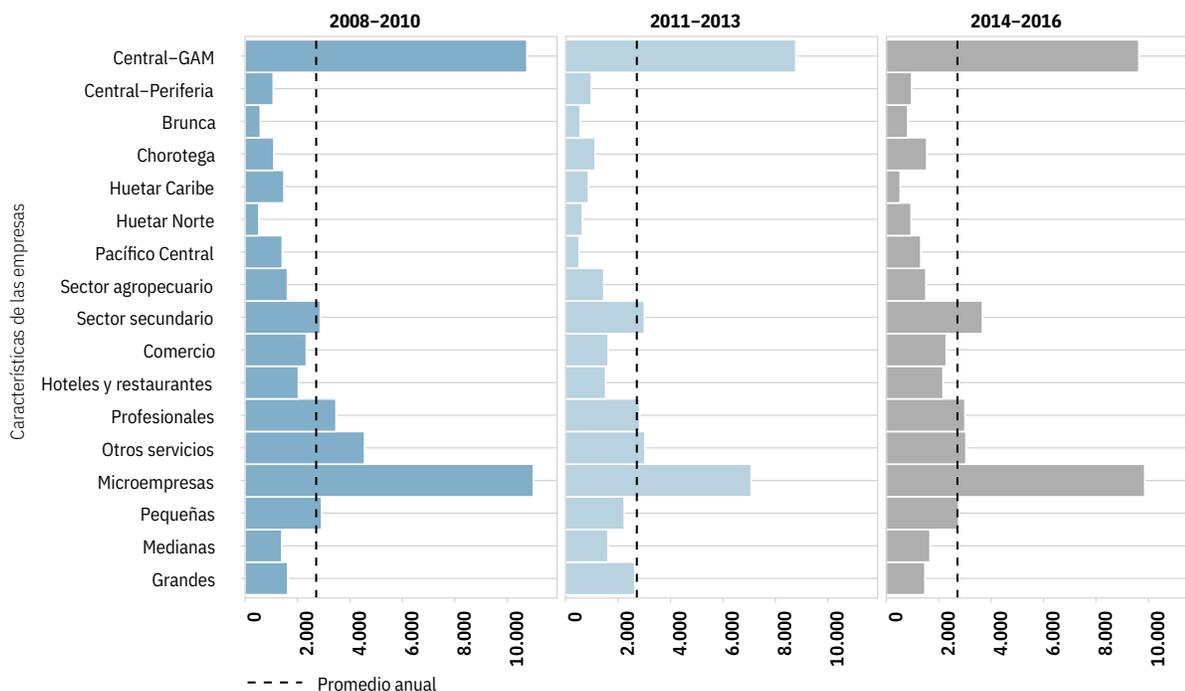
Esta segunda sección se enfoca en las condiciones laborales de la población ocupada, para identificar los grupos con mejor calidad y los que presentan mayores carencias. La importancia de este análisis radica en el hecho de que el mercado de trabajo es un factor determinante para

el bienestar de las personas y sus hogares, así como para el desarrollo económico, la productividad nacional y la integración social. Además, un buen empleo contribuye al financiamiento de la seguridad social y le garantiza al trabajador una futura pensión contributiva, aspecto relevante en un país que vive una transición demográfica avanzada, es decir, que se encamina hacia el envejecimiento de su población.

Los resultados confirman varias tendencias ya identificadas por este Informe en otras ediciones: las personas que laboran en microempresas y las mujeres que trabajan en servicio doméstico o por cuenta propia están entre los grupos más afectados por la mala calidad del empleo, con el agravante de que estas son,

Gráficos 2.7

Flujo neto de puestos de trabajo^{a/} formales, por características del parque empresarial privado, según períodos



a/ Se calcula como el saldo neto de los puestos de trabajo reportados por las nuevas empresas, menos los que se perdieron por cese de actividades. Las líneas punteadas indican el promedio anual de todo el período (2.714).
Fuente: Morales y Segura, 2019, con datos del BCCR.

precisamente, las ocupaciones que han crecido en cantidad de personas en los trimestres más recientes. Esto configura un escenario que mantiene y reproduce las brechas sociales: de género, de edad, territoriales y socioeconómicas. Además, podría incidir en que se deteriore la calidad del empleo en los próximos años.

Este apartado se basa en el estudio preparado por Pacheco y Elizondo (2019) para este Informe. Ellos construyeron un índice con las siguientes dimensiones: 1) ingresos suficientes, 2) cumplimiento de la protección social básica, 3) jornadas laborales y balance vida-trabajo, y 4) estabilidad y satisfacción laboral. Para seleccionarlas, efectuaron una revisión de literatura sobre definiciones conceptuales y métodos de análisis implementados tanto a nivel nacional como internacional. A continuación se expone una breve síntesis de esa revisión, la metodología aplicada por los autores y los principales resultados obtenidos.

Empleos de alta calidad son relevantes para el bienestar presente y futuro de la población

Desde la óptica de la política pública, el interés en la calidad de los trabajos ha ganado protagonismo en los últimos años. En Estados Unidos y en muchos países de Europa y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se han puesto en marcha políticas para promover el empleo de calidad, como vía para atacar problemas sociales y económicos. De acuerdo con Findlay et al. (2013), hoy los hacedores de política reconocen que la calidad del empleo, y no solo su cantidad, es relevante para mejorar el bienestar individual y la ventaja competitiva nacional.

Como ya se mencionó, la importancia de la calidad del empleo radica en los efectos que tiene en los trabajadores y, por ende, en la economía. Según el Instituto Colegiado para Profesionales en Gestión de Recursos Humanos (CIPD) el trabajo remunerado afecta las actitudes, el comportamiento y los resultados individuales, organizacionales y nacionales (CIPD, 2017a). Además, tiene la capacidad de

transformar a las personas en términos de su calidad de vida, productividad y cohesión social. Sin embargo, no todos los empleos tienen esa capacidad, pues existen condiciones que la reducen. Es el caso, por ejemplo, del trabajo de tiempo parcial, efectuado principalmente por las mujeres y asociado con habilidades poco calificadas.

Otra de las razones para estudiar este tema es la incidencia directa que tienen los cambios de la estructura productiva sobre la calidad del empleo. El Banco Mundial, en el capítulo 5 de su informe *Jobs*, de 2013⁹, expone un amplio marco de referencia para determinar cómo el trabajo afecta los ingresos, la productividad, el bienestar común y la cohesión social, entre otros elementos. Ese informe reconoce que, además de la capacidad de transformar positivamente la vida de las personas, el empleo puede afectarla. Con el surgimiento de la internet y la cuarta revolución industrial se ha generado una tendencia a la automatización de las tareas y la flexibilización del trabajo. Frey y Osborne (2013), citados en CIPD (2017a), advierten que, en Estados Unidos, el 47% de los empleos está en alto riesgo de ser automatizado en los próximos veinte años.

Estas consideraciones se vinculan con el concepto de trabajo precario, en el cual se incluyen actividades no tradicionales como los servicios que se gestionan a

través de plataformas electrónicas, entre ellas, por ejemplo, Uber y Airbnb. La existencia de esta modalidad ha generado una serie de debates legales, que abarcan desde el pago de impuestos y la competencia desleal, hasta las responsabilidades laborales y el estatus legal de los trabajadores implicados (CIPD, 2017a). Sobre estos aspectos se profundizará más adelante en este capítulo.

El recuadro 2.2 presenta una síntesis del concepto de calidad del empleo y su medición, con base en la revisión de literatura especializada que realizaron Pacheco y Elizondo (2019). Para un análisis más exhaustivo, se recomienda consultar el estudio completo en el sitio www.estadonacion.or.cr.

Las cuatro dimensiones usadas por Pacheco y Elizondo (2019) para la construcción del índice se miden con un total de ocho indicadores. En su selección se consideró tanto la experiencia internacional, como la disponibilidad de la información en la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2018, del INEC. El índice se calculó para personas ocupadas asalariadas, desagregadas entre instituciones (o empresas) públicas o privadas y los hogares (es decir, el servicio doméstico), por un lado, y las que trabajan por cuenta propia, por el otro. En 2018 estas categorías representaron el 95% del total de ocupados. El cuadro 2.1 detalla la estructura general del índice y sus indicadores.

Cuadro 2.1

Dimensiones e indicadores del índice de calidad del empleo

Dimensión	Indicador
Ingresos suficientes	Ingreso superior al salario mínimo legal por hora.
Cumplimiento de la protección social básica	Afiliación directa al seguro de salud.
	Afiliación a un régimen de pensiones.
Jornadas laborales y balance vida-trabajo	No sobrejornada: horas trabajadas en empleo principal por debajo de 49.
	No subcontratación: horas trabajadas en empleo principal mayor a 39.
	Disfrute de vacaciones pagas ^{a/}
Estabilidad y satisfacción laboral	No desea cambiar de trabajo.
	Tiene estabilidad laboral.

a/ Este indicador está disponible únicamente para las personas ocupadas asalariadas, por lo que no se incluye en el cálculo del índice para trabajadores por cuenta propia.

Fuente: Pacheco y Elizondo, 2019.

Recuadro 2.2

Concepto de calidad del empleo a nivel internacional y mediciones nacionales

En un estudio preparado para este Informe, Pacheco y Elizondo (2019) revisaron literatura en torno al concepto y medición de la calidad del trabajo, como sustento para la construcción de un índice aplicado a Costa Rica. A nivel internacional hay consenso en el efecto directo que tienen los buenos empleos en el bienestar de las personas ocupadas, así como en el tratamiento multidimensional que se debe dar a su medición.

De acuerdo con la Comisión de las Naciones Unidas para Europa (Unece, 2015), el concepto de calidad del empleo puede tener tres enfoques. Desde una perspectiva social, un trabajo es de alta calidad cuando se adecua a las capacidades de la fuerza laboral, eleva la productividad y mejora la cohesión social. Desde el punto de vista corporativo, se asocia con una fuerza laboral calificada y eficiente. Por último, desde la óptica del trabajador hace alusión al cumplimiento de ciertas condiciones, como contar con seguridad, tener un buen ambiente laboral y recibir una remuneración justa.

Diversos estudios asocian la alta calidad del trabajo con mayores niveles de satisfacción laboral, compromiso, salud y bienestar psicológico, así como con el uso y desarrollo de habilidades. A su vez, el trabajo de mala calidad se relaciona con salarios bajos, subutilización de habilidades, inseguridad laboral y malas condiciones físicas y mentales (Findlay et al., 2013).

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) realizó uno de los mayores esfuerzos a nivel internacional para la conceptualización y medición de la calidad del trabajo. En 1999 declaró que la finalidad primordial de esa organización es “promover oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana” (OIT, 1999). Asimismo, en 2008 adoptó oficialmente un marco de indicadores de trabajo decente (OIT, 2018 y 2012).

Por su parte, la OCDE ha desarrollado un enfoque de calidad basado en el bienestar del trabajador en los siguientes aspectos: ingresos, ambiente de trabajo y seguridad del mercado laboral. Este abordaje tiene dos particularidades. La primera es que se centra en los resultados de cada trabajador individual (estimación con microdatos). La segunda es que se compone principalmente de características objetivas, con el fin de asegurar la comparabilidad de las mediciones. A pesar de ello, también toma en cuenta algunas variables que implican algún grado de subjetividad (Cazes et al., 2015).

En cuanto a las mediciones nacionales, se identificaron tres esfuerzos. El primero se realizó para el *Cuarto Informe Estado de la Nación* (1997). Se trató de un estudio que incluyó la conceptualización y el cálculo de un indicador, cuyos valores fluctuaban entre 0 (la calidad más baja) y 1 (la más alta). La medición separó a los trabajadores asalaria-

dos de los independientes. Los resultados arrojaron un valor promedio de 0,73 para el período 1990-1997. Destaca que las mujeres que trabajaban en forma independiente eran las más afectadas por la mala calidad. El indicador se calculó por zona, región, rama de actividad, sector institucional y tamaño del establecimiento.

Otra iniciativa es la que impulsa el INEC, a través de la Encuesta Continua de Empleo (ECE), en la cual se recopila información sobre varios indicadores relacionados con la calidad, como cobertura del seguro de trabajo, horas efectivas trabajadas, estabilidad laboral y empleos informales, entre otros.

Por último, en 2015 el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social publicó el índice de calidad del empleo (INCE) para el período 2010-2014, con datos de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho). El INCE incluye nueve indicadores, en tres temas que denomina salud, socioeconómicos y percepción, con ponderaciones diferenciadas. Se elaboró una escala con cinco categorías de empleo: precario, deficiente, bueno, muy bueno y excelente, según rangos de puntaje del INCE (a mayor puntaje, mejor calificación). En términos globales, se clasificó el empleo en Costa Rica como bueno y muy bueno, aunque con una leve tendencia a la baja en los últimos años.

Fuente: Pacheco y Elizondo, 2019.

El único indicador que no fue posible medir en el caso de los trabajadores por cuenta propia es el disfrute de las vacaciones pagas, por tratarse de un dato que no está disponible en la encuesta. El recuadro 2.3 explica la forma del cálculo del índice y su interpretación (para más detalles, véase el Anexo Metodológico).

Grupos con mala o regular calidad del empleo están entre los de mayor crecimiento en el mercado laboral

La Enaho 2018 reporta 2.023.652 personas ocupadas con información conocida en todos los indicadores utilizados para estimar el índice de calidad de empleo. El 72,3% de ellas son asalariadas institucionales (en los sectores público y privado), un 19,5% trabaja por cuenta propia y el restante 8,2% son asalariadas de los hogares (es decir, se desempeñan en el servicio doméstico remunerado). Esta estructura es muy similar a la composición del mercado laboral que ofrece toda la encuesta.

Para los asalariados institucionales, el cálculo del índice arrojó un valor promedio de 6,6 puntos de un máximo de 8 posibles. Entre los asalariados de los hogares el puntaje fue de 5, mientras que entre los trabajadores por cuenta propia fue de 4,7 de 7 posibles¹⁰. En una escala de base 100, estas cifras equivalen a 82,5% para las personas asalariadas institucionales, 62,3% para las asalariadas del hogar y 67,0% para los trabajadores por cuenta propia.

El gráfico 2.8 ilustra los puntajes obtenidos en el índice de calidad del empleo por característica individual o condición socioeconómica. Los valores en color azul corresponden a calidades altas (por ejemplo, mujeres asalariadas institucionales) y los rojos denotan baja calidad (pobres extremos). Las personas que trabajan en zonas urbanas, no pobres, residentes de la región Central y sin discapacidad tienen mejores niveles que sus contrapartes. Hay dos excepciones: las mujeres asalariadas institucionales y las personas migrantes externas que laboran en los hogares, ambas con niveles de calidad mejores que los hombres y los no migrantes. Las brechas entre personas pobres y no pobres son las mayores en el espectro de características contempladas.

Los gráficos 2.9 muestran los resultados según el enfoque de grupos de calidad (descrito en el recuadro 2.3). Los trabajadores por cuenta propia presentan las condiciones más desfavorables, con un 16,3% en empleos de baja calidad y solo un 25,9% en alta. En servicio doméstico predominan los empleos de media calidad (79%) y muy pocos son de nivel alto (16,6%). Por el contrario, los asalariados institucionales tienen las mejores condiciones laborales, como ya se comentó.

Por sector, más del 90% del empleo público se ubica en el grupo de alta calidad, muy distante del 38% del sector privado. En este último, el 8% de los ocupados tiene empleos de baja calidad. Además, es una categoría muy

Recuadro 2.3

Cálculo e interpretación del índice de calidad del empleo

El índice de calidad del empleo evalúa el cumplimiento de cuatro dimensiones: 1) ingresos suficientes, 2) cumplimiento de la protección social básica, 3) jornadas laborales y balance vida-trabajo y, 4) estabilidad y satisfacción laboral. Para ello se seleccionaron ocho indicadores (cuadro 2.1), de formato dicotómico, es decir, que asumen valores de 0 y 1, donde 0 representa la carencia y 1 el cumplimiento.

Los resultados se interpretan desde dos perspectivas metodológicas. La primera es mediante un cálculo porcentual del cumplimiento de los ocho indicadores. En este caso, se suman todos los puntos que obtuvo la persona “i” y su valor se divide entre 8. De esta forma, si la sumatoria da 5, el nivel de cumplimiento es del 62,5%.

La distribución de las valoraciones favorables (iguales a 1) se categorizaron en cuatro grupos en el caso de las personas asalariadas, a saber: i) calidad baja, trabajadores con 2 o menos indicadores positivos, ii) calidad media-baja, de 3 a 4 indicadores, iii) calidad media-alta, 5 o 6, y iv) alta calidad, 7 u 8. Para las personas que trabajan por cuenta propia la clasificación se dividió en tres grupos: i) calidad baja, con rangos de 1 a 3 indicadores positivos, ii) calidad media, de 4 a 5, y iii) calidad alta, de 6 a 7 cumplidos.

La segunda perspectiva de análisis utiliza el enfoque de carencias en cada dimensión. Para determinar una “carencia”, la persona recibe un cero si al menos un indicador “falla”.

Todos los indicadores tienen asignado el mismo peso (1/8), de manera que la ponderación de cada dimensión depende del número de indicadores que posea. El cuadro 2.2 resume la distribución de pesos.

Fuente: Pacheco y Elizondo, 2019.

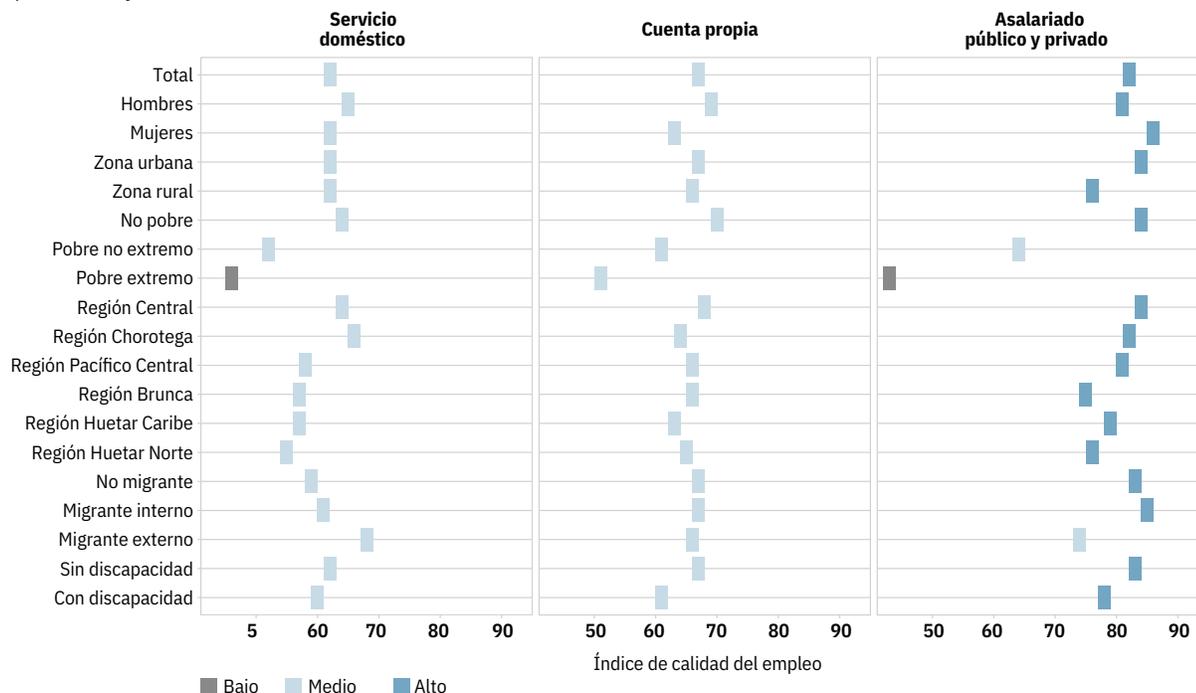
Cuadro 2.2

Distribución de pesos del índice de calidad del empleo, por categoría

Dimensión	Peso asignado
Dimensión 1: Ingresos suficientes	12,5
Dimensión 2: Cumplimiento de la protección social básica	25,0
Dimensión 3: Jornadas laborales y balance vida-trabajo	37,5
Dimensión 4: Estabilidad y satisfacción laboral	12,5

Gráfico 2.8

Niveles globales en el índice de calidad del empleo, por categorías^{a/}
(porcentajes)

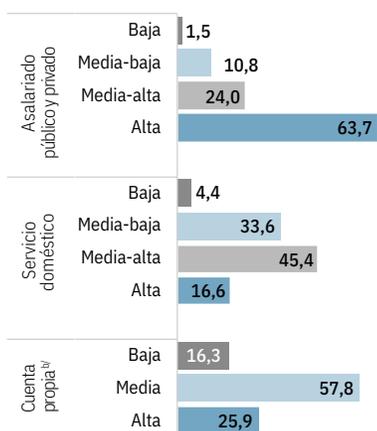


a/ La línea punteada representa los umbrales para definir un empleo como de calidad baja (menos de 50%), media (entre 50% y 75%) o alta (75% y más). Fuente: Elaboración propia, con base en Pacheco y Elizondo, 2019, y datos de la Enaho 2018, del INEC.

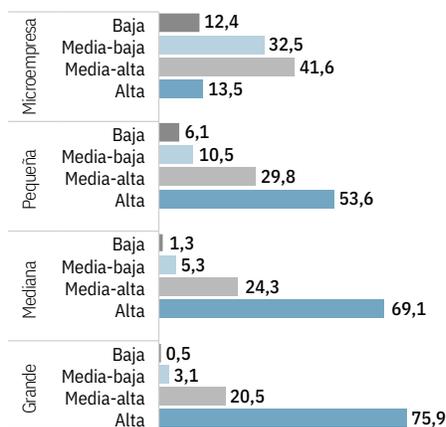
Gráficos 2.9

Calidad del empleo, por tipo de ocupado y tamaño de la empresa privada^{a/}
(porcentajes)

a) Tipo de ocupado



b) Tamaño de la empresa privada



a/ El tamaño de la empresa se determinó según la cantidad de puestos: microempresas, de 1 a 5 trabajadores; pequeñas, de 6 a 30; medianas, de 31 a 100 y grandes con más de 100 empleados.

b/ Para los trabajadores por cuenta propia la calidad del empleo se clasificó en tres grupos, debido a que el índice se calculó con siete indicadores.

Fuente: Elaboración propia, con base en Pacheco y Elizondo, 2019, y datos de la Enaho 2018, del INEC.

heterogénea: solo el 1,9% de los asalariados institucionales está en el grupo de baja calidad, proporción que sube al 16,2% entre los trabajadores por cuenta propia. En el segmento de alta calidad la situación es similar: 56% versus 25,9%, respectivamente.

El índice también se calculó según el tamaño de la empresa en el sector privado¹¹. Entre las microempresas, poco más del 12% de los trabajadores se ubica en el grupo más bajo; entre las grandes prácticamente no hay ese tipo de casos y, por el contrario, más del 75% tiene alta calidad. Estos hallazgos reflejan una relación directa y positiva entre tamaño y calidad. Las brechas son tan amplias que, por ejemplo, mientras un 4,5% del empleo en microempresas tuvo calificación perfecta, en las grandes firmas lo obtuvo un 44,8%.

Por rama de actividad, los sectores con mayor proporción de ocupados en empleos de baja calidad son construcción, comercio, alojamiento y comidas,

y otras actividades de servicios, todas con más de 9,5%. En el otro extremo, los sectores productivos con mayores niveles de cumplimiento son electricidad, administración pública, información y comunicación, y actividades financieras, todos con más del 80%.

“Ingresos suficientes” y “jornadas laborales adecuadas” son las dimensiones con mayor incumplimiento

El análisis por dimensiones se desarrolló con un enfoque de cumplimiento (y carencias). Las dimensiones 1, ingresos suficientes, y 3, jornadas laborales y balance vida-trabajo, son inferiores al 70%, y las dos restantes se ubicaron por encima del 80% (gráfico 2.10). La cifra ponderada de cumplimiento es de 65,3%, y es afectada sobre todo por el indicador de jornadas de trabajo.

En la primera dimensión se determinó que los ingresos por hora de un 69,2% de los ocupados están por encima del salario mínimo establecido por el Ministerio de Trabajo. El gráfico 2.10 muestra que el grupo más afectado por incumplimiento es el de los trabajadores por cuenta propia (51,5%), seguido por los asalariados de los hogares (36,7%) y los asalariados institucionales (24,5%).

Además, al desagregar por sexo y zona de residencia se encontró que quienes laboran por cuenta propia, ya sean mujeres o residentes en zonas rurales, sufren las mayores carencias en esta dimensión (por encima del 50%). Un dato interesante es que el porcentaje de mujeres asalariadas institucionales afectadas por ingresos insuficientes es menor que el de los hombres (18% versus 27%).

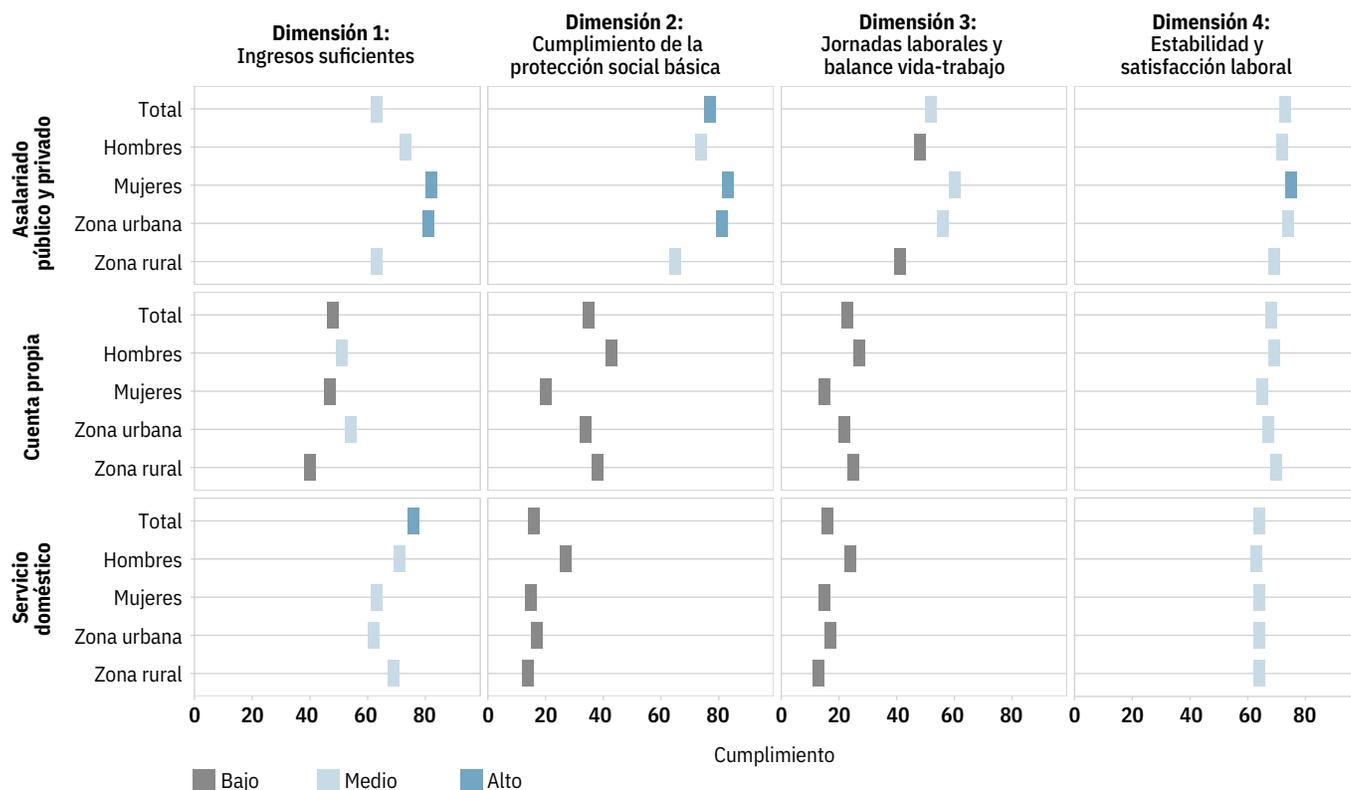
Casi la mitad de los ocupados en microempresas no alcanza el ingreso

mínimo, proporción que decrece de manera importante conforme aumenta el tamaño de las empresas (gráfico 2.11). Además, estos trabajadores son los que perciben los ingresos promedio más bajos. En las empresas medianas y grandes, quienes ven incumplido este derecho suelen ser personas cuyas jornadas semanales superan las 48 horas establecidas por ley (57 en promedio), pese a que sus ingresos mensuales están alrededor del salario mínimo.

La segunda dimensión analiza el cumplimiento de la protección social básica. Los datos de la Enaho 2018 señalan que un 64,0% de las personas ocupadas no tiene carencias en este ámbito. El cumplimiento es muy bajo entre los servidores domésticos (16,2%) y los trabajadores por cuenta propia (35%) (gráfico 2.10). La carencia más frecuente (97%) es la falta de seguro de salud (asegurado directo).

Gráfico 2.10

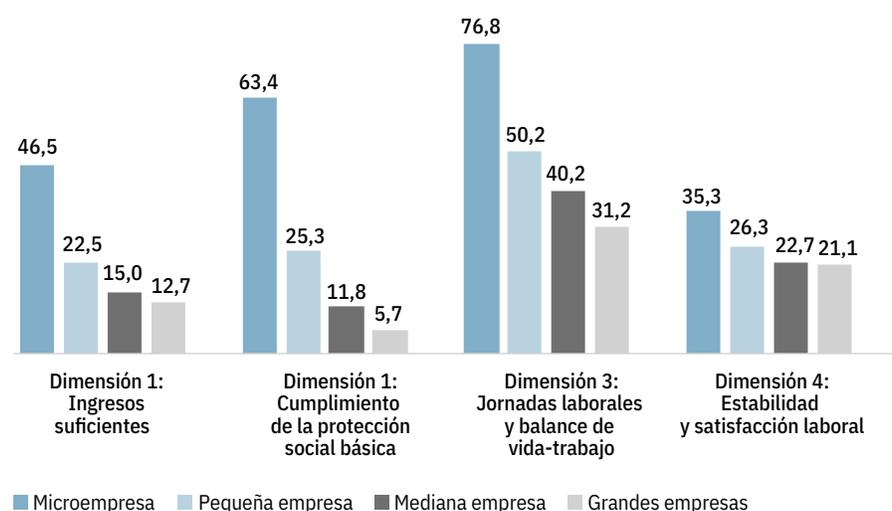
Porcentaje de cumplimiento del índice de calidad del empleo en las personas ocupadas, por tipo de empleo, según dimensión



Fuente: Elaboración propia, con base en Pacheco y Elizondo, 2019, y datos de la Enaho 2018, del INEC.

Gráfico 2.11

Porcentaje de personas con carencias que trabajan en el sector privado, por tamaño de la empresa^{a/}, según dimensión del índice de calidad del empleo



a/ El tamaño de la empresa se determinó según la cantidad de puestos: microempresas, de 1 a 5 trabajadores; pequeñas, de 6 a 30; medianas, de 31 a 100, y grandes con más de 100 empleados.

Fuente: Elaboración propia, con base en Pacheco y Elizondo, 2019, y datos de la Enaha 2018, del INEC.

En las microempresas están en esa condición dos de cada tres trabajadores, en contraste con bajísimos porcentajes en el sector público (1%) y las grandes compañías (6%).

De nuevo, las mujeres y los residentes de zonas rurales tienen menor cumplimiento en materia de protección social básica, con algunos matices. Las personas asalariadas institucionales, sean mujeres o habitantes de zonas urbanas, son los dos grupos con mayores porcentajes, pero las mujeres que laboran por cuenta propia registran el valor más bajo (20%).

La tercera dimensión valora las jornadas laborales y el balance vida-trabajo. Incluye tres indicadores para asalariados y dos para trabajadores por cuenta propia. Entre los primeros, el 48,8% no tiene carencias, cifra que baja a 23,1% entre los segundos. Las condiciones laborales del empleo doméstico son considerablemente precarias: solo un 31,5% accede a vacaciones pagas y el 75% labora jornadas parciales. Los trabajadores por cuenta propia muestran jornadas promedio de 33 horas semanales.

En esta dimensión se observa un aumento de las carencias en el empleo público, aunque se mantienen por debajo de las del sector privado. En el Gobierno Central, un 20% de los ocupados trabaja menos de 40 horas, lo cual se explica principalmente por el régimen laboral docente y su mecanismo de contratación (lecciones). Del total de funcionarios públicos en estas condiciones, el 72% está empleado en el sistema educativo. En el resto del sector público el incumplimiento de las jornadas completas baja a 14%. En el sector privado, un 28% de los asalariados no disfruta de vacaciones pagas; las cifras fluctúan entre 7,1% en grandes compañías y 61% en microempresas. A esta condición se suma un 29,1% que está subcontratado y un 25,8% que trabaja jornadas extensas.

La última dimensión mide la estabilidad y la satisfacción laboral. Un 71,3% de las personas ocupadas tiene un cumplimiento total. Si bien persisten diferencias entre los distintos grupos, son menores que en las otras dimensiones: 64% en servicio doméstico, 73% en asalariados

institucionales y 68% en trabajadores por cuenta propia. Sufren carencias 1 de cada 8 empleados públicos, 1 de cada 3 empleados de microempresas, 1 de cada 4 en pequeños emprendimientos y 1 de cada 5 en las firmas medianas y grandes. Como se vio en el gráfico 2.10, hay una relativa cercanía entre todos los grupos.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CALIDAD DEL EMPLEO

véase Pacheco y Elizondo, 2019, en www.estadonacion.or.cr

Transformación del mundo del trabajo genera “zonas grises” en las relaciones laborales

Con el propósito de determinar si el mal desempeño del mercado de trabajo costarricense obedece solo a la desconexión entre producción y empleo, o si también inciden otros factores, como los cambios en la estructura productiva o las innovaciones tecnológicas, este Informe comisionó un estudio sobre las nuevas formas de vinculación laboral que están emergiendo en el país. Se encontró evidencia de que, al igual que en el resto del mundo, en Costa Rica hay una transformación del mercado laboral. Cada vez hay más “zonas grises” en las relaciones de trabajo autónomo, que son dependientes en términos económicos, pero se encuentran desprotegidas desde el punto de vista legal y jurisprudencial. Tal es el caso de las personas que brindan servicios mediante plataformas tecnológicas, o las que trabajan para empresas ubicadas fuera del país y que no están adscritas a la seguridad social ni pagan impuestos en el territorio nacional. Esto significa que la normativa avanza a un ritmo más lento que la evolución del mercado de trabajo, lo cual podría deteriorar la calidad del empleo en los próximos años y generar una informalidad que no necesariamente esté relacionada con pobreza, ingresos insuficientes o baja calificación.

La típica relación de trabajo se establece mediante la suscripción de un contrato entre un patrono y un trabajador, en

el cual se acuerda la prestación directa de un servicio a cambio de una remuneración. Sin embargo, las transformaciones recientes en las formas de producción, el desarrollo de nuevas tecnologías, el creciente desplazamiento de la manufactura y los vínculos comerciales a nivel global, entre otros factores, han impactado profundamente el modo en que se organiza la producción de bienes y servicios y, con ello, han surgido enormes desafíos para el Derecho Laboral. Esto significa, en términos generales, que cada vez menos las empresas optan por contratar personal dentro de sus planillas, e incrementan la búsqueda de sus fines productivos por medio de la combinación o coordinación de aportaciones parciales llevadas a cabo por empresas auxiliares o colaboradores externos (Plá, 2000).

También denominada tercerización o externalización, esta estrategia se aplica de diversas formas, lo que produce relaciones laborales complejas, en las que intervienen ya no solo empleadores y trabajadores, dando origen a lo que se conoce como relaciones laborales triangulares.

El problema surge porque la normativa actual resulta insuficiente, y en muchos casos omite, para regular estas nuevas modalidades de contratación. Por ejemplo, cuando los trabajadores prestan servicios que se gestionan a través de plataformas digitales (tipo Uber) se crea una anomia para determinar el tipo de relación laboral existente. Asimismo, la digitalización tiene un impacto directo en el proceso de trabajo, en la relación laboral, así como en la flexibilidad y ubicuidad del desarrollo del contrato (Elizondo, 2006; Gutiérrez, 2016).

Estos fenómenos están poco regulados en Costa Rica y han sido atendidos solo de modo parcial por la jurisprudencia. Así pues, se torna necesario, en primer lugar, abordar los supuestos que claramente indican la existencia de una relación de trabajo. Una vez identificados, es posible aplicarlos a modalidades más recientes de vinculación laboral, que no están contempladas en la ley y ocasionan conflictos a los trabajadores y a la institucionalidad pública.

Además, la situación descrita tiene un impacto en el Estado de bienestar y sus

programas de seguridad social. El financiamiento de ese sistema se basa en relaciones “convencionales” entre empleados y trabajadores, por lo que las nuevas formas de contratación quedan al margen y podrían generar una contracción en los recursos contributivos dirigidos a ese rubro.

Esta sección tiene como insumo principal el estudio de Castro et al. (2019), quienes, con el propósito de identificar las relaciones laborales clásicas reguladas por la ley o la jurisprudencia y sus características, así como las nuevas modalidades que han estado emergiendo, diseñaron una tipología centrada en dos dimensiones (cuadro 2.3):

- **“Laboralidad”:** determina si, de acuerdo con la ley o la jurisprudencia, una relación es laboral o no. Cuando no existe claridad o certeza legal para calificarla se le considera una “zona gris”.
- **Complejidad:** alude al número de partes que intervienen en el contrato y el tipo de responsabilidades laborales, directas o indirectas, que tienen o pueden llegar a tener. La relación es simple cuando es bilateral, entre contratante y contratado; es compleja cuando existe un nexo triangular (contratante, intermediario y contratado). En todos los casos, las jornadas pueden ser completas o parciales, y tener carácter nacional o internacional, es decir, pueden ser contrataciones para la prestación de servicios en un país distinto a Costa Rica.

Criterios tradicionales y desfasados para regular un contrato de trabajo

La legislación, la jurisprudencia y la doctrina han reconocido que los elementos determinantes de la relación laboral, los cuales se precisan en un contrato, son: i) prestación personal del servicio, ii) remuneración y iii) subordinación jurídica. En Costa Rica, este vínculo y sus efectos o consecuencias son regulados principalmente por el Código de Trabajo.

El recuadro 2.4 resume las definiciones legales para determinar qué es y qué contiene un contrato de trabajo. De todos los elementos, jurisprudencial y doctrinariamente (Raso, 2009) se ha señalado que la subordinación jurídica es el principal criterio de distinción de las relaciones laborales, frente a cualquier otro tipo de contrataciones. La prestación personal y la remuneración pueden estar presentes en otros tipos de relaciones contractuales.

Muchas de las relaciones laborales actuales no se enmarcan en la relación típica obrero-empleador y generan diversas modalidades de contratación. La subordinación clásica se ha desdibujado, en muchos casos por la utilización de nuevas tecnologías. Ante este fenómeno se ha optado, jurisprudencial y doctrinariamente (Arias, 2014) por flexibilizar el concepto de subordinación y los restantes criterios usados para analizar la “laboralidad” de las relaciones de trabajo, en procura de adaptarlos a esas nuevas realidades. Esto ha permitido evidenciar la subordinación de diversas maneras,

Cuadro 2.3

Características de las relaciones laborales, según complejidad

Laboralidad	Complejidad	
	Simple	Compleja
Laboral	Contrato bilateral legal o jurisprudencialmente establecido	Contrato "triangular" legal o jurisprudencialmente establecido
Zona gris	Relación bilateral no establecida en las normas o la jurisprudencia laboral	Falta de claridad sobre la naturaleza de la relación laboral entre varias partes
No laboral	Contrato de servicios sin elementos laborales	

Fuente: Elaboración propia a partir de Castro et al., 2019.

Recuadro 2.4

Definiciones legales para determinar los contratos de trabajo

El contrato típico de trabajo debe ser entendido como un vínculo de voluntades claramente identificadas, que convienen en prestaciones, contraprestaciones, derechos y deberes del trabajador y el empleador, es decir, que acuerdan la prestación de servicios en una relación de dependencia y por cuenta ajena (Alimenti, 2017).

El Código de Trabajo define el contrato laboral como la relación entre patrono y trabajador, entendiendo al primero como cualquier persona física, jurídica, particular o de Derecho Público, que emplee servicios de otra u otras, y al segundo como toda persona física que presta a otra u otras, sean personas físicas o jurídicas, sus servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros, en virtud de un contrato de trabajo, expreso o implícito, verbal o escrito, individual o colectivo.

La relación laboral se perfecciona con un contrato (verbal o escrito), por medio del cual una de las partes se obliga a prestar a otra sus servicios o a ejecutar una obra, bajo la dependencia permanente y dirección inmediata o delegada de esta, y por una remuneración de cualquier clase o forma.

Los elementos del contrato de trabajo típico son los siguientes:

- **Prestación personal del servicio:** el trabajador presta el servicio contratado de forma personal, no a través de terceros. No se permiten sustitutos.

- **Remuneración:** por el servicio brindado, el trabajador recibe una contraprestación denominada salario.
- **Subordinación:** el trabajador queda en estado de dependencia ante el patrono o sus representantes, y está sujeto al poder de mando y dirección que este o estos ejerzan en el desempeño de sus labores (artículo 71 del Código de Trabajo).

Complementariamente, hay dos elementos secundarios que ayudan a determinar la "laboralidad" o no de los vínculos en las situaciones que se conocen como "zonas grises" o "casos frontera". Esos elementos son:

- **Ajenidad:** el trabajo se realiza por cuenta ajena, en el entendido de que la persona que presta el servicio o ejecuta la función no es dueña de los frutos de ese trabajo, sino que le traslada a un tercero los beneficios y riesgos de la explotación del negocio.
- **Dependencia económica:** se refiere al peso del salario en el ingreso del trabajador. Se vincula con la exclusividad y la continuidad en la prestación de servicios, así como con la titularidad de la clientela.

Fuente: Elaboración propia a partir de Castro et al., 2019

incluso en ausencia de la supervisión directa en el centro de trabajo por parte del patrono, tal como sucede, por ejemplo, en el teletrabajo.

Más allá de estos criterios, hay una serie de relaciones de trabajo autónomo, que son dependientes desde el punto de vista económico, pero que jurídicamente se encuentran desprotegidas. Estas rela-

ciones se enmarcan en las denominadas "zonas grises", sobre cuya protección, sea jurisprudencial o legal, no existe certeza. Por ello, a nivel doctrinario se discute la necesidad de extender el concepto de subordinación jurídica para que cubra las relaciones derivadas de las actuales transformaciones productivas. Por ejemplo, se ha señalado que:

...existen formas de trabajo autónomo continuo que se caracterizan por el hecho de que el trabajador quiere autonomía en la ejecución de la prestación de trabajo y es contractualmente débil en el momento constitutivo de contrato, pero que es, a la vez, económicamente dependiente. Tal contrato, por tanto, siendo calificable de trabajo autónomo, es digno de protección y debe ser incluido en el derecho del trabajo, porque reúne las señas de dependencia económica y de la debilidad contractual del colaborador autónomo. Es obvio que, en este caso, el problema principal es clarificar la noción de dependencia económica (Arias, 2014).

Así pues, se plantea la conveniencia de otorgar más peso al criterio de dependencia económica, para determinar la presencia de una relación laboral.

Normativa incluye principalmente modalidades tradicionales de empleo

Una vez descritos los elementos que deben estar presentes en una contratación de naturaleza laboral, es necesario conocer los tipos de contratos reconocidos en Costa Rica, tanto a nivel normativo como jurisprudencial.

El Código de Trabajo clasifica los contratos de acuerdo con su duración. Los **contratos por tiempo definido** acuerdan el momento de inicio y de término de la relación y se utilizan en actividades de naturaleza temporal u ocasional. Los **contratos por obra determinada** son pactados para realizar una obra específica; una vez concluida esta, finaliza el contrato.

El **contrato por tiempo indefinido** se suscribe para que el trabajador realice labores permanentes en la empresa y no define la fecha de terminación. Este caso contempla la figura del preaviso para extinguir el contrato, así como la indemnización por despido injustificado (auxilio de cesantía), rubros que no están presentes en el contrato por tiempo definido. Este último puede convertirse en indefinido por la permanencia de la necesidad de la función contratada.

El Código de Trabajo también

permite el **contrato ocasional** de una tarea específica que no requiere continuidad (artículo 69). Jurisprudencialmente esta modalidad ha sido definida como contrataciones para tareas o labores transitorias, de tipo eventual, accidental u ocasional, o por un aumento extraordinario en las actividades de una empresa, pero siempre de índole pasajera. El cuadro 2.4 resume otros contratos especiales contemplados en la legislación laboral costarricense.

La jurisprudencia ha reconocido algunos contratos como relaciones laborales, aun cuando no están expresamente regulados en la ley. Al efecto los tribunales han resuelto a partir de los elementos o criterios definitorios antes señalados (prestación personal del servicio, remuneración, subordinación, ajenidad y dependencia). Algunos ejemplos de contratos laborales por jurisprudencia son: conductores de taxi, contratos deportivos (entrenadores, jugadores, preparadores físicos y árbitros del fútbol nacional, o entrenadores deportivos en comités cantonales de deportes y recreación), corresponsales de medios de comunicación, contratos de distribución/agentes vendedores, trabajadores de carga y descarga de mercancías (conocidos como chamberos, estibadores o coleteros), centros de llamadas (*call centers*), profesionales liberales, altos ejecutivos y relaciones de conveniencia o simbióticas (viviendas prestadas). El cuadro 2.5 sistematiza la tipología antes descrita. La descripción detallada de cada contrato puede consultarse en Castro et al. (2019).

Hasta este punto se han desarrollado los contratos de relaciones laborales simples, es decir, bilaterales entre empleador y trabajador, que son los más tradicionales y frecuentemente utilizados en el mercado de trabajo costarricense. En el siguiente apartado el análisis se centra en las relaciones complejas, en las cuales intervienen más de dos partes.

Cambios tecnológicos y nuevas estrategias productivas originan relaciones laborales complejas

La tercerización o externalización es una estrategia productiva cada vez más común en las empresas, y ha generado

relaciones laborales complejas entre más de dos partes. Estas son relaciones triangulares en las que existe un trabajador, un empleador formal que lo remunera y una empresa que es la destinataria del servicio o producto y que se suele denominar usuaria o principal (Sanguinetti, 2013). Castro et al. (2019) estudiaron tres casos: la figura del intermediario, el grupo de interés económico y la subcontratación.

El Código de Trabajo contempla la figura del **intermediario**, que define como aquella persona que contrata los servicios de otra para que ejecute un trabajo en beneficio del empleador, y que será solidariamente responsable por la gestión de aquel para los efectos legales del contrato (artículo 3). La distinción entre intermediario y empleador se centra en el hecho de que el primero no realiza la contratación con recursos propios, sino que únicamente contrata los servicios para que otra persona labore en beneficio del segundo. En la medida en que use sus propios recursos o capital deja de ser intermediario y se convierte en empleador.

La intermediación es, entonces, una modalidad de descentralización de la mano de obra, que consiste en que la empresa o persona intermediaria se limita a contratar personal, y lo pone a disposición de la empresa principal. Sin embargo, no existen normas que regulen la relación entre el patrono o empresa contratante y el intermediario, lo que deja abierta la posibilidad de que se pacte entre ellos una relación tanto laboral como comercial.

Dada la falta de regulación sobre las modalidades de intermediación, es por vía jurisprudencial que se ha hecho referencia a las agencias de colocación y las empresas de trabajo temporal, sin que se haya dado un abordaje claro de los alcances de esas relaciones¹³.

La segunda figura que ilustra las relaciones laborales complejas son los **grupos de interés económico**, que han sido reconocidos por el ordenamiento jurídico costarricense en diversos ámbitos del Derecho: tributario, bancario, comercial, del consumidor y laboral. Se definen como una forma de organización

de varias sociedades mercantiles, bajo la dirección de una sociedad que ejerce el control, dominio y dirección unitaria sobre sus filiales (Castro et al., 2007).

El reconocimiento del grupo de interés económico está íntimamente relacionado con el principio de primacía de la realidad, que da mayor importancia a las relaciones reales entre trabajadores y empresas, más allá de lo que estipule el contrato, o las formas jurídicas adoptadas por el empleador. Lo relevante es la determinación de un interés económico común que une a las empresas que formalmente aparecen como sociedades distintas, y que se concreta en la existencia de un fondo económico con capacidad suficiente para atender los derechos de los trabajadores.

El tercer ejemplo de relación laboral compleja es la **subcontratación**, que no está regulada en el Código de Trabajo, pero ha sido definida doctrinariamente como una forma de organizar la producción por medio de la cual una empresa principal externaliza tareas a través de cualquier mecanismo jurídico con otro empresario, al que se denomina subcontratista, quien ejecuta de manera directa la tarea encomendada (Kahale, 2011).

Esta modalidad puede darse tanto en el sector público como en el privado, por medio de una relación contractual entre una empresa principal o contratante de una empresa auxiliar, que ejecuta una obra o un servicio por medios propios, sin ninguna relación de subordinación con la firma principal. La empresa auxiliar asume la responsabilidad por el resultado, aporta la dirección técnica, así como los materiales y equipos para realizar la función contratada, de manera que sus trabajadores son contratados por esta y tienen con ella una relación laboral, y ningún vínculo con la empresa principal (Pasco, 2003).

En el sector público las subcontrataciones se realizan por medio de concesiones y licitaciones, las cuales están reguladas en la Ley de concesión de obra pública con servicios públicos, n° 7762, y su Reglamento (decreto 27098-MOPT)¹⁴, así como en la Ley de Contratación Administrativa, n° 7494, y su Reglamento (decreto ejecutivo 33411). A pesar de no

Cuadro 2.4

Contratos laborales especiales regulados legal o jurisprudencialmente en Costa Rica

Tipo de contrato	Descripción
Aprendizaje	Regulado por la Ley de Aprendizaje, n° 4903. Existe una relación laboral entre los aprendices y las empresas, con una remuneración representativa en los dos primeros años y el 100% del salario mínimo en el tercero (artículo 5).
A domicilio	Según el artículo 109 del Código de Trabajo, corresponde a trabajadores que elaboran artículos en su hogar u otro sitio elegido libremente por ellos, sin la vigilancia o la dirección inmediata del patrono o su representante, pero que utilizan materiales de este último. La remuneración se paga contra la entrega del producto en razón de un precio por pieza o a destajo.
Teletrabajo	Nueva modalidad de ejecución de las funciones, principalmente en el sector público (Decreto 39225-MP-MTSS-MICITT). Se caracteriza por el uso de tecnologías y la ejecución de las tareas fuera de la empresa o centro de trabajo, aunque respeta las condiciones y las normas sobre horarios establecidas en la relación laboral (artículo 7). Un principio de esta modalidad es su voluntariedad, de manera que se puede finalizar sin que se extinga la relación laboral (MTSS, 2016).
Trabajo de mar y en las vías navegables	Corresponde a los servicios que se prestan a bordo de una nave acuática, a cambio de remuneración económica y alimentación (artículos 118-132 del Código de Trabajo). Regula algunas particularidades sobre permisos que, por la naturaleza de la función, deben cumplir los trabajadores y patronos (documento de identidad para navegantes, permiso de zarpe, registro permanente de navíos de pesca).
Trabajo de mujeres y menores de edad	Regulado en el capítulo VII del Código de Trabajo. Contiene algunas particularidades sobre las labores por realizar (insalubres, peligrosas) y algunas normas especiales sobre horarios y jornadas ^{b/} . En este tipo de contratos se establece la prohibición de despedir a una mujer en estado de embarazo o período de lactancia y la respectiva licencia de maternidad.
Trabajo doméstico remunerado	El Código de Trabajo, reformado por la Ley 8726, del 2 de julio del 2009, regula el trabajo doméstico remunerado y lo define como servicios de limpieza prestados a una persona que no genera lucro con el servicio. Este contrato establece la posibilidad de que se pacte alojamiento y alimentación, lo cual constituye parte del salario (salario en especie), así como las jornadas, incapacidades y terminación del contrato.
Empleo público	Las contrataciones pueden ser de dos tipos: servidores cubiertos por el derecho común, cuando sean contratados para empresas del Estado, y servidores regulados por normas especiales de empleo público (por ejemplo, el Estatuto de Servicio Civil). Ambos casos son relaciones laborales, pero en atención al principio de legalidad existen diversas normas que no se aplican o que deben ser interpretadas de distintas maneras en su aplicación (Castro, 2012 y 2016).
Colectivos	Son contratos que suscriben uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patronos, o uno o varios sindicatos de patronos, mediante el cual los primeros se comprometen a que algunos o todos sus miembros ejecuten labores determinadas a cambio de una remuneración. Aunque está regulada en la norma, esta figura no se ha aplicado en Costa Rica.
Trabajo a destajo	Aunque no existe como categoría en la regulación, el artículo 164 del Código de Trabajo establece que la remuneración puede pagarse por unidad de tiempo, por pieza, por tarea o a destajo. Esta última modalidad es una práctica extendida en muchas plantaciones agrícolas y entre los estibadores, lo que en la práctica ha llevado a calificar a estos trabajadores como contratados a destajo, y con ello, a no aplicar algunas normas relacionadas con las condiciones generales de trabajo, como la limitación de jornada. Estas consideraciones resultan de particular importancia, ya que la doctrina ha empezado a señalar que su pago es análogo a ciertas modalidades de empleo en empresas que utilizan plataformas tecnológicas (Arias y Vázquez, 2017).
Por temporadas o permanentes de contratación discontinua	Son contratos de tiempo indefinido según la jurisprudencia ^{b/} , pues se interpreta que la sucesión de contratos convierte la relación en permanente. El trabajo de temporada se cumple en determinados períodos del año, previstos anticipadamente en la producción.

a/ Pese a que la regulación vigente señala la posibilidad de emplear menores de edad a partir de los 12 años, el Código de Niñez y Adolescencia, Ley 7739, tiene una derogatoria tácita de las normas que regulan el trabajo de menores de 15 años, el cual está prohibido según esta norma especial. En este sentido, el Convenio 138 de la OIT, ratificado por Costa Rica, establece los 15 años como edad mínima para trabajar.

b/ Criterio DAJAE-556-2006, que los define como “aquellos trabajos que sólo duran cierta parte del año y que se repiten periódicamente todos los años en la misma época” (Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, sentencias 2013-000642 del 14 de junio de 2013, 2014-000145 del 12 de febrero de 2014 y 2014-001160 de 26 de noviembre de 2014).

Fuente: Elaboración propia a partir de Castro et al., 2019.

Cuadro 2.5

Tipología de relaciones laborales

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

Fuente: Elaboración propia a partir de Castro et al., 2019.

existir una relación laboral entre los trabajadores de la empresa subcontratada y la entidad pública contratante, si hay obligaciones específicas de supervisión y control para la Administración Pública con respecto al cumplimiento de los derechos laborales en ese tipo de subcontratación, establecidos en el Convenio 94 de la OIT (ratificado por Ley 2561), el decreto ejecutivo 11430 del 30 de abril de 1980 y la directriz 34 del 8 de febrero de 2002).

La subcontratación en el sector privado también ha sido abordada por la jurisprudencia a través del principio de primacía de la realidad. Con base en este principio, independientemente de la forma de contratación, los tribunales plantean que se debe determinar la presencia de los elementos fundamentales de la relación laboral en atención a la realidad de los hechos. Al hacerlo, en reiterados casos han sido acreditados esos elementos en la relación subyacente entre el trabajador y la empresa demandada, aun cuando los

mismos han sido encubiertos por la entidad patronal, pretendiendo confundirla con una subcontratación de servicios, a cargo de un tercero contratista.

Insuficiente normativa para regular cada vez más “zonas grises”

Las “zonas grises” del Derecho Laboral son aquellas en las que es difícil distinguir la existencia o no de una relación de trabajo. La dificultad para determinar si se está en presencia de un contrato laboral o de un contrato de servicios, respecto de los sujetos que pueden trabajar como asalariados o en forma independiente, es un problema cada día más común.

La Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, al referirse a las nuevas modalidades de trabajo derivadas de las innovaciones tecnológicas, ha señalado que estas a menudo hacen dudar de la eficacia de conceptos como dependencia y subordinación, para calificar el grado de “laboralidad” en determinadas relaciones.

Además ha indicado que el análisis debe orientarse hacia un sistema de indicios, a “buscar señales” que evidencien una situación de subordinación¹⁵. Ante tal dificultad, existen dos criterios que tienden a privilegiar la existencia de un contrato de trabajo, en beneficio del trabajador: la teoría del contrato realidad y la determinación única del elemento subordinación. En caso de duda sobre la normativa aplicable, el juez de trabajo estará obligado a aplicar el principio protector denominado *in dubio pro operario*.

A partir de lo anterior, esta sección analiza varios ejemplos de estas “zonas grises”, las cuales pueden corresponder a relaciones simples o complejas. Entre las primeras se encuentran los servicios brindados a través de plataformas tecnológicas, las pasantías, la educación dual, el falso autónomo y la correduría. Entre los casos complejos están las empresas de trabajo temporal, las sociedades anónimas laborales y los contratos de arrendamiento de vehículos vinculados al trabajo en plataformas de transporte.

Los trabajos que se prestan a través de **plataformas digitales** se suelen enmarcar en la denominada economía colaborativa, que es un fenómeno reciente y que, como señala el Grupo de Políticas Públicas y Regulación del Colegio de Ingenieros de Telecomunicación de España (2016), permite una interconexión creciente del ciudadano digital¹⁵ por medio de las nuevas tecnologías de información y comunicación, facilitando enormemente la realización de este tipo de transacciones.

Si bien la jurisprudencia costarricense aún no se ha pronunciado sobre estos casos en términos de relaciones laborales, se espera que lo haga en poco tiempo. No obstante, en otros países sí existen fallos sobre el tema (Francia e Inglaterra, por ejemplo) y la doctrina ha profundizado en el fenómeno.

Hay tantas modalidades de trabajo de plataformas como aplicaciones informáticas que continuamente se generan. Entre los casos más destacados están el transporte de bienes (UberEats, Glovo) y personas (Uber). En este último caso, la doctrina ha determinado que la relación entre la persona conductora y la empresa Uber es de índole laboral, siempre y cuando se demuestre el elemento de dependencia económica, en la medida en que los trabajadores están subordinados al poder de dirección de la empresa, que es la que decide cómo funciona la plataforma virtual, la prestación del servicio, la relación entre chofer y usuario, el precio por cobrar e incluso la forma de pago¹⁷ (Arias y Vázquez, 2017).

En las plataformas de mensajería (UberEats, Deliveroo, Glovo, entre otras) ha sido más contundente la caracterización de la “laboralidad” a partir de la subordinación del empleado y el poder disciplinario del empleador. En este sentido, recientemente el Parlamento Europeo aprobó una directriz que reconoce una serie de derechos laborales mínimos de los trabajadores sujetos a contratos de muy corta duración o a tiempo parcial, lo que incluye a este tipo de plataformas. Sin embargo, para muchos operadores jurídicos aún está pendiente determinar el núcleo del conflicto, es decir, si estos son trabajadores por cuenta ajena o ver-

daderos autónomos (Sánchez, 2019).

Otro caso de zona gris son las **pasantías**, sobre las cuales en Costa Rica no existen normas que aclaren su naturaleza y alcances, así como los derechos y obligaciones de las partes. No obstante, el Código de Trabajo señala que, para efectos de aseguramiento por riesgos del trabajo, se consideran trabajadores los aprendices y otras personas semejantes, aunque en razón de su falta de pericia no reciban salario cuando están aprendiendo una ocupación (artículo 200). Las pasantías tienen la finalidad de ofrecer una oportunidad de aprendizaje a un estudiante, por lo que deben observarse los mismos criterios señalados en el contrato de aprendizaje. El pasante no debe realizar funciones propias de la empresa, sino recibir un entrenamiento en una relación de aprendizaje. Si el pasante se incorpora a la actividad productiva de la empresa o institución de manera ordinaria, el convenio se convierte, por principio de realidad, en una relación laboral (Solórzano, 2017).

Otra modalidad que podría generar dudas sobre la presencia de elementos típicos de una relación laboral es la educación dual, un modelo de enseñanza de tipo voluntario y opcional, en el que el aprendizaje se lleva a cabo de forma directa en los lugares de trabajo y, además, se prevé el acceso a becas y a reconocimiento económico para los estudiantes. Esta modalidad fue aprobada por la Asamblea Legislativa en agosto de 2019 (expediente legislativo 20786). Se originó en Alemania y ha sido replicada por otros países, como España, México y Chile. Su finalidad es combinar el aprendizaje teórico y práctico, con la realización de actividades laborales en una empresa. En principio se trata de una relación triangular entre una institución educativa, el aprendiz y una empresa formadora. La ley promulgada señala que la empresa deberá pagar una póliza de seguro por riesgos de trabajo para cubrir al aprendiz, lo cual pone en duda la no existencia de una relación laboral entre ambas partes, tal como aduce la misma ley. También establece que las partes firmarán dos convenios, uno entre el centro educativo y el estudiante, y otro entre el centro educativo y la empresa.

Los trabajadores autónomos, que por definición no se encuentran en una relación laboral, constituyen otra zona gris. Sin embargo, hay casos en los que, bajo la figura del trabajador autónomo, se encuadra una relación laboral (Gutiérrez-Solar, 2003). Los **falsos autónomos** son trabajadores que desde un punto de vista jurídico están claramente en una posición de subordinados. Por ejemplo, los denominados “contratos a honorarios” pretenden someter a las reglas civiles o mercantiles un conjunto de prestaciones de servicios personales que, en los hechos, se ejecutan bajo verdadera subordinación, a fin de evadir el cumplimiento de la normativa laboral y la seguridad social. Contratos de obras, prestación de servicios profesionales, transporte, entre otros, pueden convertirse o utilizarse como falsos autónomos (Caamaño, 2005).

Los **contratos de correduría** de bolsa, de bienes raíces o de seguros, conllevan características que en principio ubican la discusión en la zona gris. La jurisprudencia ha analizado estos casos y ha logrado establecer la presencia de una relación laboral tras constatar ciertos supuestos, tales como la prestación personalísima del servicio, ajenidad, tareas efectuadas bajo instrucciones y control de otra persona, existencia de un lugar de trabajo y suministro de materiales y maquinaria, remuneración periódica y realización de actos bursátiles que constituyen el objeto y actividad principal y cotidiana de un puesto de bolsa. Por otra parte, los casos en que no se determinó el carácter laboral de la relación fueron aquellos en los que existía libertad en el manejo de la cartera de clientes. Ello sucede, por ejemplo, si se comprueba que la persona corredora puede ser trasladada a otro puesto de bolsa que se ajuste mejor a sus necesidades, de manera que el servicio solicitado por los inversionistas sean sus propias operaciones y no el puesto de bolsa en sí mismo¹⁸. Si esa cartera de clientes corresponde a la compañía, sería indicio de “laboralidad”.

Como se mencionó anteriormente, también hay zonas grises en relaciones complejas. Un ejemplo son las **empresas de trabajo temporal**, que no están reguladas en Costa Rica. Este caso se

presenta cuando una empresa contrata trabajadores para ponerlos a disposición de otro usuario que requiere mano de obra, quien, por la dinámica de la relación, es quien ejerce el poder de dirección sobre las personas. En esta modalidad no están claras las obligaciones, responsabilidades y derechos de cada una de las partes, por lo que puede ser dudoso quién ostenta la condición de empleadora.

Hay criterios doctrinarios según los cuales las empresas de trabajo temporal son intermediarias, en una relación de descentralización de mano de obra en la que únicamente suministran el personal para la empresa principal, que lo utiliza bajo su control y dirección (Calvo, 2009). Sin embargo, muchas de estas firmas operan con capital propio, por lo que no pueden considerarse intermediarias. Su giro comercial es la contratación de personal para ponerlo a disposición de un tercero. Ejemplos de esta modalidad se dan en los servicios de vigilancia y seguridad, limpieza de oficinas, mantenimiento y similares. Se ha señalado que en la relación triangular existe, por una parte, una relación comercial o civil entre la empresa que solicita la mano de obra y la empresa intermediaria (contrato de puesta a disposición) y, por otra, una relación laboral entre los trabajadores y la empresa intermediaria. Adicionalmente, al realizarse el trabajo en las instalaciones de la firma contratante, es posible que se genere un vínculo laboral entre esta y el personal puesto a su disposición (Pasco, 2003).

Otra modalidad que se considera en zona gris son las **sociedades anónimas laborales**, que en Costa Rica se encuentran reguladas por medio de Ley 7407. Esta las define como sociedades cuyo capital social pertenece por lo menos en un 51% a sus propios trabajadores; los servicios de estos se retribuyen, en forma directa y personal, en una relación laboral por tiempo indefinido, como trabajadores socios, con la limitación de que ningún socio podrá tener más del 25% del capital. Las sociedades anónimas laborales fueron creadas para prestar servicios auxiliares al Estado.

A nivel jurisprudencial se advierte que la contratación realizada por medio de

estas sociedades representa posibles zonas grises, por su uso como grupos de interés económico, ya que la empresa o institución a la cual la sociedad anónima laboral le presta sus servicios, puede ser dueña del capital de esta última. En tal caso, el Tribunal Contencioso Administrativo ha resuelto que, para efectos del régimen de empleo, debe entenderse que entre ambas empresas, o bien entre la institución pública y la sociedad, opera un vínculo *sui generis* que podría caracterizarse como un grupo empresarial con intereses económicos comunes. La Sala Segunda ha señalado que no está permitido a los patronos desnaturalizar los contratos laborales o de servicio público, para disminuir la protección al trabajador.

Por último, aunque las **empresas de plataformas de transporte** constituyen típicamente una modalidad contractual de carácter bilateral simple, también la complejidad de las relaciones triangulares ha comenzado a vislumbrarse a partir del surgimiento de un mercado de terceros, donde distintos actores económicos delegan la prestación del servicio mediante el arrendamiento de vehículos. Es así como propietarios ofrecen a los conductores sus automóviles, para que sean utilizados en el servicio de transporte a cambio del pago de un monto fijo. Aunque es un fenómeno incipiente, resulta de interés como estrategia para “deslaborar” vínculos.

Por último, existe una serie de contratos que por lo general se consideran no laborales, por carecer de los elementos básicos de una relación de ese tipo. Un caso son los **contratos de servicios**, o los trabajadores por cuenta ajena, una figura comúnmente utilizada por profesionales liberales en Medicina, Derecho e Ingeniería, entre otras áreas. La prestación de servicios profesionales emana como una forma de contratación del Derecho Civil, que se basa en la ausencia de subordinación jurídica y la descentralización productiva (actividades independientes de la empresa). Al desarrollarse en un régimen sin subordinación, constituye un ejemplo de abandono del contrato típico de trabajo y un alejamiento de las regulaciones propias del Derecho Laboral.

Un segundo caso son las **cooperativas**, una asociación autónoma de personas, unidas voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas y sociales, por medio de una empresa de propiedad conjunta, sin fines de lucro. En Costa Rica esta modalidad de organización está regulada por la Ley de Asociaciones Cooperativas, n° 4179. Para los efectos de este análisis interesan las cooperativas de autogestión, conformadas por personas trabajadoras organizadas para la producción de bienes y servicios (artículo 99). Los integrantes de estas asociaciones dirigen las labores, participan de la distribución de los recursos, son propietarios de los medios de producción y aportan de modo directo su fuerza de trabajo, con el fin primordial de realizar actividades productivas y recibir, en proporción a su aporte laboral, beneficios de tipo económico y social. La relación es de socio-trabajador, entendiéndose a este último como una persona que trabaja de manera autónoma o independiente, y que necesariamente asume dos papeles: asociada o dueña (y muchas veces dirigente) y trabajadora. Las cooperativas de autogestión pueden contratar personal asalariado no socio, relación que sí es laboral, pero que solo es posible en casos excepcionales.

El tercer caso de relación no laboral es el **trabajo penitenciario**. La pena privativa de libertad se concibe como una sanción que tiene como finalidad la rehabilitación de las personas que delinquen y su reincorporación a la sociedad. Bajo esa premisa se ha regulado el trabajo dentro de los centros penitenciarios y se ha desdibujado lo que en general se entiende como contrato de trabajo.

Tanto a nivel normativo como jurisprudencial, el trabajo penitenciario es una relación no laboral entre el Estado o las empresas privadas y las personas privadas de libertad. Esta actividad está regulada mediante el artículo 55 del Código Penal (Ley 4573), en el cual se establece la posibilidad de que las personas privadas de libertad, en condición de condenadas o indiciadas, abonen tiempo a la multa o pena de prisión por medio del trabajo en favor de la Administración Pública, de las instituciones autónomas

del Estado o de empresas privadas. Para tal efecto, un día de trabajo ordinario equivale a un día multa y cada dos días de trabajo ordinario equivalen a un día de prisión que se rebaja o computa de la condena.

El estudio de Castro et al. (2019) abre una agenda de investigación sobre los efectos de la transformación productiva y tecnológica en el mundo del trabajo. A continuación se presentan algunas ideas:

- **Cadenas de valor.** Tanto la OIT como países de la OCDE han planteado la necesidad de abordar el proceso de producción de bienes y servicios a partir de la comprensión de las cadenas de valor. Esto permite reflexionar sobre las implicaciones que los procesos de descentralización productiva y externalización tienen sobre las personas trabajadoras y la institucionalidad pública.
- **Análisis comparado.** Son muchas las naciones que han abordado normativamente asuntos como los aquí planteados. Un análisis comparado permitiría identificar similitudes entre países, y comprender las razones por las cuales un mismo fenómeno es valorado de forma distinta en diversos tipos o modelos de relaciones laborales (Castro, 2019).
- **Observación y análisis de campo.** Este tipo de estudios es esencial para profundizar en las zonas grises o relaciones complejas, de manera que se pueda conocer la forma en que se manifiestan y funcionan en la realidad.
- **Integración social o fragmentación.** Las decisiones de política pública que se tomen —o no— con respecto a las cadenas de valor y las distintas formas de prestación de servicios tendrán impactos en la integración social, así como en el financiamiento de la seguridad social. Por ello, el reconocimiento de derechos que se realice en torno a estas relaciones debe enmarcarse en una discusión nacional, más allá del análisis técnico-jurídico o de la pugna entre interpretaciones opuestas sobre

zonas grises y vínculos complejos. Esto requiere estudios complementarios multidisciplinarios.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE RELACIONES LABORALES

véase Castro et al., 2019, en www.estadonacion.or.cr

Conclusiones

En este capítulo se presentaron tres estudios en profundidad que aportan insumos para el diseño e implementación de intervenciones públicas más pertinentes y oportunas, que ayuden a reducir el desempleo y mejorar las condiciones laborales de las personas que hoy tienen empleos de mala calidad. Esto a su vez incidiría en la disminución de las brechas sociales y, por ende, de la pobreza y la desigualdad de ingresos.

Los hallazgos presentados permiten identificar con más precisión algunos retos que impiden avances en el mercado laboral, tales como su concentración sectorial y territorial, la dependencia de pocas empresas para la generación de puestos formales, la mala calidad del empleo en algunos sectores donde se ubica gran parte de la población trabajadora, y los cambios de fondo que están viviendo las relaciones laborales, al margen de la protección legal.

El primer estudio exploró un ámbito poco conocido en Costa Rica: la demanda laboral por parte del sector privado, fundamental para el crecimiento económico y el financiamiento del régimen de bienestar social. Con datos registrados por el BCCR, se indagó acerca de los puestos de trabajo que se crean (o eliminan), según la magnitud de los ingresos por concepto de ventas de las empresas, la actividad económica y la ubicación regional. El panorama que emerge del análisis confirma que los problemas para crear oportunidades de empleo y las amplias disparidades territoriales y sectoriales en su distribución, no son exclusivos del

sector informal. La producción y la generación de trabajos en las empresas privadas están altamente concentradas: unas pocas aglutinan la mayoría de los ingresos por ventas y los puestos de trabajo formales, mientras una enorme cantidad tiene bajos ingresos y poco empleo.

El 10% de empresas de mayor ingreso produce tres cuartas partes de los puestos de trabajo formales del país y, al mismo tiempo, es el grupo en el que más creció el empleo durante el período 2005-2017. Sin embargo, ese dinamismo se ha desacelerado en los últimos años. Esto permite concluir que los empleos en el sector formal dependen de una porción muy reducida del parque empresarial. Adicionalmente, un análisis tipo panel de sobrevivencia de las empresas mostró que una alta proporción de los emprendimientos pequeños que se crean en el país tiene una vida corta, y que el empleo que generan los nuevos emprendimientos tiene una alta concentración territorial en la GAM, lo cual acentúa las brechas regionales.

Por otra parte, el análisis del comportamiento empresarial proporciona indicios que corroboran lo que otras fuentes, como el INEC, reportan para el conjunto de la fuerza de trabajo: pese al dinamismo en el empleo de las empresas formales, estas no tienen la capacidad para absorber la totalidad del crecimiento de la fuerza laboral, lo que tiende a presionar la tasa de desempleo y el crecimiento en el sector informal. Entre 2006 y 2016 se crearon 46.389 empresas privadas, pero cerraron 19.203, lo cual significó un saldo neto de 62.749 nuevos puestos de trabajo, para un promedio anual de 5.704. Este volumen de nuevos empleos por parte de las empresas emergentes es relativamente pequeño en relación con la magnitud del crecimiento de la fuerza de trabajo.

En línea con lo que señala el capítulo 3 de este Informe, estos resultados muestran la importancia de implementar políticas que no solo fomenten el desarrollo de nuevas empresas, sino que también tengan como objetivo la supervivencia de las ya existentes, sobre todo de las micro y pequeñas, para que con el tiempo crezcan en ingresos y en empleo.

En la segunda sección del capítulo se

desarrolló una nueva herramienta para estudiar un aspecto central del desempeño del mercado de trabajo: la calidad. Se trata de un índice de calidad de empleo, diseñado con el objetivo de medir y comparar las áreas de mayor y menor calidad. Los resultados de este primer ejercicio confirman varias tendencias identificadas en otros análisis: las personas que trabajan en microempresas, las mujeres que se dedican al servicio doméstico o a laborar por cuenta propia están entre los grupos con peores empleos. Estos sectores son precisamente los que han crecido en cantidad de ocupados en los trimestres más recientes, según las encuestas de empleo (ECE) del INEC. Es decir, los problemas del mercado recaen en las personas que se ubican en actividades que no cumplen con las garantías y requerimientos de un empleo de calidad, a lo que se suman los altos niveles históricos de desempleo y baja calificación de la fuerza de trabajo. ¿Qué aporta este índice? Una herramienta no solo para examinar de manera integrada al mercado de trabajo, sino para entender sus variaciones en un aspecto conceptualmente relacionado con el desarrollo humano: la calidad del trabajo o el trabajo decente.

La tercera sección se adentró en un tema novedoso en las investigaciones sobre el mercado laboral en Costa Rica. Con el propósito de determinar si el mal desempeño de ese mercado obedece solo a la desconexión entre producción y empleo, o si también inciden otros factores como el cambio productivo o las innovaciones tecnológicas, este Informe comisionó un estudio sobre las nuevas formas de relacionamiento laboral que están emergiendo en el país. Se encontró evidencia de que, al igual que en el resto del mundo, en Costa Rica hay una transformación del mercado laboral. Cada vez hay más “zonas grises” en las relaciones de trabajo autónomo, que son dependientes desde el punto de vista económico, pero que legal y jurisprudencialmente se encuentran desprotegidas, pues la normativa actual regula sobre todo modalidades tradicionales de empleo, en tanto que los ajustes requeridos avanzan a un ritmo más lento del necesario. En ese estado de desprotección se encuentran, por ejemplo, las personas que brindan servicios mediante plataformas tecnológicas, o las que trabajan para empresas ubicadas fuera del país y que no están adscritas a la seguridad social ni pagan impuestos en el territorio nacional.

Este enfoque permite identificar áreas clave que la legislación laboral debería regular o normas cuyo cumplimiento se debería reforzar, de manera que se impulse una adecuación sustantiva a los cambios en el mundo del trabajo actual y futuro, a la vez que se protege a la población trabajadora.

La desaceleración económica actual encuentra un país que enfrenta retos fundamentales reiterados por este Informe: articular mejor la estructura productiva y el régimen de bienestar, implementar una política de empleo con enfoque territorial y de género, incrementar la calificación de la fuerza de trabajo, regular y proteger las nuevas relaciones laborales que surgen del cambio tecnológico, y adaptar la política social para garantizar una adecuada atención de la transición demográfica y el envejecimiento de la población. Los aportes aquí presentados pretenden apoyar tanto el debate público como la generación de esfuerzos de política para abordar estos desafíos.

Investigadores principales: Natalia Morales Aguilar, José Francisco Pacheco Jiménez, Mauricio Castro Méndez, Rafael Segura Carmona, Hazel Elizondo Barboza, Karen Carvajal Loaiza y Esteban Chacón Rojas.

Insumos: Indicador de calidad del empleo, de José Francisco Pacheco Jiménez y Hazel Elizondo Barboza; Estudio exploratorio del empleo y la desigualdad con datos del parque empresarial, de Natalia Morales Aguilar y Rafael Segura Carmona; Tipología de relaciones de trabajo, de Mauricio Castro Méndez, Karen Carvajal Loaiza y Esteban Chacón Rojas.

Coordinación: Natalia Morales Aguilar.

Borrador del capítulo: Natalia Morales Aguilar.

Edición técnica: Natalia Morales Aguilar.

Asesoría metodológica: Jorge Vargas Cullell y Steffan Gómez Campos.

Lectores críticos: Steffan Gómez Campos, Vladimir González Gamboa, Pamela Jiménez Fontana, Leonardo Merino Trejos, Rafael Segura Carmona y Jorge Vargas Cullell.

Visualización de datos complejos: Natalia Morales Aguilar y Steffan Gómez Campos.

Revisión y corrección de cifras: Natalia Morales Aguilar.

Corrección de estilo y edición de textos: Alexandra Steinmetz Quirós.

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar/ Insignia Ng.

Un agradecimiento especial al INEC y el BCCR, por el **acceso a sus bases de datos**. A Alonso Alfaro, Rodrigo Cubero y Evelyn Muñoz, por su colaboración para llevar a cabo el análisis del parque empresarial en Costa Rica y a Pilar Ramos (INEC) y Esmeralda Benavides (MTSS), por los aportes de información.

Los talleres de consulta se realizaron los días 7 de junio y 20 de agosto de 2019, con la participación de: Juan Luis Bermúdez, Edrei Cabezas, Juan Castillo, Mauricio Corrales, Francisco Delgado, Juan Carlos Durán, Hazel Elizondo, Verónica Gamboa, Miguel Gutiérrez, Greivin Hernández, Laura Queralt, Amparo Pacheco, José Francisco Pacheco, Ciska Raventós, José Manuel Salazar, Juan Diego Trejos, Andrés Valenciano, Marisol Víquez.

Notas

1 El coeficiente de Gini es una medida empleada para cuantificar la desigualdad en la distribución del ingreso. En este caso se aplicó al ingreso por concepto de ventas reportado por las empresas. Toma valores de entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad (todas las empresas tienen los mismos ingresos) y 1 a la perfecta desigualdad (una empresa tiene todos los ingresos y las demás ninguno).

2 El procesamiento de la información para generar los resultados que aquí se presentan se realizó en el BCCR, bajo las condiciones de seguridad tecnológica necesarias para garantizar la integridad y confidencialidad de los datos.

3 Para efectos de este estudio, la base de datos que se utilizó se encontraba anonimizada.

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

5 La Enaho 2017 registró 1.637.178 personas ocupadas, cifra que excluye las actividades de administración pública y hogares como empleadores (servicio doméstico), así como el sector público.

6 Para efectos de este análisis, la región Central se desagregó en dos segmentos: Central-GAM y Central-Periferia.

7 Un estudio de panel o longitudinal observa al mismo grupo de individuos de manera repetida a lo largo de un período (años). En este caso se dio seguimiento a las empresas privadas entre 2005 y 2017, según los datos del Revec.

8 Existe la posibilidad de que una empresa, sin haber cerrado, no reportara actividades al Ministerio de Hacienda o la CCSS. Sin embargo, dado que tal situación es imposible de verificar, estos casos se asumieron como cierres.

9 Ese informe indaga acerca de las políticas relacionadas con el empleo, incluyendo todos los tipos de trabajo y considerando esta actividad como un motor del desarrollo. Está disponible en el enlace <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11843>

10 Los puntajes promedio corresponden a la división de la sumatoria de puntos obtenidos por el trabajador “j” entre el total posible si cumpliera con todos los indicadores, es decir, 8. Entre las personas que trabajan por cuenta propia el valor máximo es 7, por no considerarse la variable de vacaciones pagas.

11 La clasificación de empresas por tamaño consideró las siguientes condiciones, según parámetros de la CCSS: microempresas, de 1 a 5 trabajadores; pequeñas, de 6 a 30; medianas, de 31 a 100 y grandes con más de 100 empleados.

12 En Derecho Laboral existe una presunción según la cual, en casos de duda, se presume la existencia de un contrato laboral entre el trabajador que presta sus servicios y la persona que los recibe (artículo 18 del Código de Trabajo).

13 La Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que no existe norma expresa que regule o prohíba esta modalidad de contratación (Sala Segunda, sentencia 2004-0830, del 1 de octubre de 2004).

14 Sobre las limitaciones del Estado para dar en concesión o licitación determinados servicios u obras, véase las sentencias 108-2013 del Tribunal Contencioso Administrativo y 2319-98 de la Sala Constitucional.

15 Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, sentencia 2004-0330, del 5 de mayo de 2004.

16 Se denomina “ciudadano digital” a la persona que tiene acceso y realiza un uso masivo de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC), las cuales abarcan diversos dispositivos y todos los servicios relacionados con ellos, tales como redes sociales, blogs, foros, aplicaciones, etc.

17 Aún cuando la empresa Uber señala que el usuario realiza el pago a nombre del conductor, este no tiene la capacidad de determinar cuál será su compensación económica. La estipulación del pago es determinada por la empresa de manera unilateral (Arias Espinoza y Vázquez Carrillo, 2017).

18 Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, sentencia 0767-2014 del 1 de agosto de 2014.

CAPÍTULO

3

MIRADAS A PROFUNDIDAD EN

Oportunidades, estabilidad
y solvencia económicas

HALLAZGOS RELEVANTES

- Entre 2016 y 2017, el crecimiento promedio de la economía costarricense se redujo de 4,2% a 3,4%. Esta desaceleración no se manifiesta con la misma intensidad en todo el país; las regiones más afectadas fueron la Huetar Norte y la Pacífico Central.
- La región Central-GAM concentra el 65% del parque empresarial de Costa Rica y explica aproximadamente el 82% de la estructura productiva, la cual está dedicada principalmente al comercio y la industria manufacturera.
- En las regiones Brunca y Central-Periferia la mayor parte de la producción se dedica al comercio y la agroindustria. A su vez, la Huetar Norte y la Huetar Caribe destacan por la mayor proporción de su actividad económica concentrada en el agro, especialmente en el cultivo de piña y banano. En la Chorotega y la Pacífico Central los servicios de hoteles y restaurantes tienen un peso importante.
- La facilidad de hacer negocios varía significativamente entre empresas: mientras las grandes tienen una probabilidad del 95% de seguir operando al cumplir cinco años de vida, para las microempresas ese indicador de sobrevivencia es de 61%.
- La mayoría de los negocios tiene dificultades para crecer. Así, del total de microempresas existentes en 2005, el 88,5% de las que no murieron tenía el mismo tamaño doce años después.
- Las empresas de las regiones Central-GAM, Huetar Norte y Huetar Caribe tienen las probabilidades más altas de sobrevivencia, con niveles superiores a 63% a los cinco años. Lo contrario sucede en el resto de las regiones, donde ese indicador está por debajo de 61%.
- Entre 2012 y 2016, el peso relativo del turismo en la economía aumentó, del 4,4% al 6,3% del PIB.
- El 71% de la producción turística tiene algún nivel de encadenamiento. En tal sentido destacan los servicios de comida y bebidas, el alojamiento, los servicios inmobiliarios, el comercio, los operadores turísticos y el transporte marítimo, aéreo y de carga.
- En 2016, por cada aumento de 1.000 colones en la demanda final del turismo receptor (el realizado por extranjeros no residentes en el país) se generaron 1.540 colones adicionales. Para el turismo interno el efecto fue de 1.630 colones

NUEVOS APORTES PARA LA TOMA DE DECISIONES

- A partir de una nueva fuente de información (el Registro de variables económicas –Revec– del BCCR), este capítulo construye la primera aproximación a la estructura productiva costarricense con perspectiva territorial, la cual puede servir de insumo para una política de fomento productivo con enfoque regional y sectorial.
- Con datos del parque empresarial formal, se realizó un análisis de sobrevivencia de los emprendimientos a nivel regional, cantonal, según tamaño de los negocios y sector, entre otros. Los resultados son clave para la implementación de políticas específicas en materia productiva, cuyo objetivo sea aumentar de forma sostenida el crecimiento económico.
- Con información de la matriz-insumo producto en turismo del BCCR, se analizó a profundidad la estructura productiva de ese sector. Se identificaron con detalle los encadenamientos de las actividades turísticas, información que se puede usar como base para establecer acciones específicas que mejoren el crecimiento de los bienes y servicios vinculados al turismo.

CAPÍTULO

OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS

3

/ Análisis de la estructura productiva de Costa Rica

INDICE	Introducción
Hallazgos relevantes	123
Nuevos aportes para la toma de decisiones	123
Introducción	125
Dinámica y estructura productiva regional	126
Las regiones Chorotega, Pacífico Central y Huetar Norte registraron la mayor desaceleración económica entre 2016 y 2017	126
Sectores económicos tienen diferente peso y dinamismo a nivel regional	128
El desempeño de los sectores económicos varía según regiones	130
Asimetrías económicas dentro de las regiones	132
Análisis de sobrevivencia de las empresas costarricenses	133
Microempresas nacionales y no exportadoras tienen mayores dificultades para sobrevivir	134
Empresas fuera del área metropolitana tienen menores probabilidades de sobrevivencia	136
Turismo es eje un fundamental en la estructura productiva	138
Recursos naturales son claves en el posicionamiento internacional de Costa Rica como destino turístico	138
El turismo es una importante fuente de encadenamientos productivos	140
Turismo receptor tiene alto gasto promedio, pero bajo efecto multiplicador	142
Disparidades en los beneficios del turismo entre trabajadores y capital	146
Conclusiones	146

Desde que se recuperó de la crisis económica de 2008-2009, Costa Rica ha tenido serias dificultades para lograr un crecimiento sostenido y robusto por encima del promedio de largo plazo. Además, desde 2016 se observa una tendencia a la desaceleración, que limita aun más la generación de oportunidades laborales.

Esta baja en el dinamismo económico coexiste con una desconexión estructural entre producción y empleo, lo cual presiona el mercado laboral y deteriora el ingreso de los hogares.

En sus últimas ediciones, el *Informe Estado de la Nación* ha documentado las dificultades que tiene la economía para generar encadenamientos productivos y multiplicar el empleo, especialmente en el mercado interno. Estos resultados evidencian que el problema va más allá de simplemente reactivar la economía; es necesario poner en marcha una política de fomento productivo que no solo logre aumentar el crecimiento de forma sostenida, sino que también mejore la capacidad de los sectores para encadenarse y crear oportunidades laborales. Un aspecto que se debe considerar es que las acciones que se implementen deben tener un enfoque territorial y sectorial, dado que la desaceleración no afecta a todas las regiones y actividades por igual.

Este capítulo expone los hallazgos de tres estudios a profundidad que pueden servir como insumos para el diseño de una política de fomento productivo. El primero se enfoca en las brechas regionales en la dinámica económica, y determina cómo se manifiesta la des-

aceleración en los diversos territorios del país. Además, se hace una primera aproximación a la estructura productiva en cada una de las regiones, con lo cual se aporta información que es fundamental para reactivar las zonas más deprimidas. También se desagregan las regiones a nivel cantonal, para evidenciar la existencia de asimetrías intrarregionales y, de nuevo, proveer insumos para el diseño de políticas más precisas y eficaces.

La segunda investigación analiza los perfiles de sobrevivencia de las empresas. A partir de un panel que recoge los datos de los negocios existentes entre 2005 y 2017, se examinan los cambios en el tamaño de los emprendimientos en ese período. Además, se incluyen las brechas regionales y cantonales en la mortalidad de los negocios, lo cual permite identificar las zonas donde existen mayores dificultades para emprender.

El tercer trabajo es el desarrollo de un caso de estudio con perspectiva sectorial, centrado en el turismo. Esta actividad tiene la ventaja de que agrupa diversos bienes y servicios de los sectores primario, secundario y terciario, por lo que su crecimiento y desempeño no dependen de un solo bien o servicio de la economía. Se analiza en detalle la estructura

productiva de la industria turística, se estiman los encadenamientos que genera y se identifica la distribución de sus beneficios entre trabajadores y capital.

Dinámica y estructura productiva regional

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

Sin duda, la apertura al mercado internacional y el crecimiento de nuevos sectores generó una transformación productiva. Sin embargo, todavía hoy el Banco Central de Costa Rica (BCCR) no cuenta con estadísticas oficiales de la economía con enfoque territorial, una carencia que limita las capacidades de los gobiernos para establecer políticas focalizadas según las necesidades de una región en particular. Como una primera respuesta a ese vacío, este apartado hace una aproximación de la estructura productiva a nivel regional, a partir de la investigación de Jiménez Fontana y Segura (2019b). La fuente de datos es el Registro de Variables Económicas (Revec) 2005-2017 del BCCR, cuya detallada información permite la desagregación subnacional de la actividad económica. El procesamiento requerido para esta investigación se realizó en el mismo Banco, bajo las condiciones de seguridad tecnológica necesarias para garantizar la integridad y confidencialidad de la información.

A partir de este estudio, este Informe inicia una nueva línea de investigación de la dinámica económica con perspectiva territorial, que tiene potencial como

insumo para políticas de fomento productivo asociadas a las particularidades de cada una de las regiones del país. En próximas ediciones se desarrollará con más detalle varios temas desde esta perspectiva, tales como el análisis del valor agregado del comercio y el dinamismo de los subsectores; las brechas en la productividad laboral por región y sector; el empate entre la oferta académica de técnicos y la economía, los perfiles de la concentración empresarial por sector y región y la reconstrucción de las redes productivas locales.

La presente sección del capítulo “Miradas en profundidad en materia de Oportunidades, Estabilidad y Solvencia Económicas” se divide en cuatro partes. La primera examina el dinamismo económico y la generación de empleo por regiones, con el fin de conocer la manera diferenciada en que la desaceleración analizada en el capítulo 1 de este Informe se manifiesta en los diversos territorios del país. El segundo adopta una perspectiva más estructural: interesa aquí explorar las estructuras productivas de cada región, un dato clave para cualquier política que procure reactivar las zonas más deprimidas y con menores oportunidades de inversión y empleo. El tercer apartado detalla el desempeño de los principales sectores económicos en cada una de las regiones. La última parte desagrega las regiones en unidades geoespaciales más pequeñas, pues utiliza al cantón o municipio como unidad de análisis, para mostrar la existencia de, y importancia que tiene conocer, las asimetrías productivas intrarregionales, una consideración que permitiría el diseño de políticas de fomento más precisas.

Las regiones Chorotega, Pacífico Central y Huetar Norte registraron la mayor desaceleración económica entre 2016 y 2017

Como se demostró en el capítulo 1, Costa Rica enfrenta un panorama económico negativo. La desconexión entre estructura productiva y empleo converge con una desaceleración en el crecimiento, lo que deteriora aun más la generación de oportunidades laborales y el ingreso de

los hogares. No obstante, tanto la intensidad de esa desconexión como la magnitud de la desaceleración varían según la región, pues cada una de ellas tiene, como se verá, importantes diferencias productivas y de dinamismo económico. Por ello, el país necesita implementar políticas de fomento que incluyan la perspectiva territorial, con intervenciones basadas en un mejor entendimiento de la configuración de las economías locales.

Un punto de partida para el análisis es el conocimiento de las características del parque empresarial según región, puesto que el sector privado es el principal responsable del crecimiento económico y la creación de empleo en el país.

De acuerdo con el Revec (BCCR, 2019), el parque empresarial costarricense está compuesto por 75.830 unidades productivas¹, en su mayoría establecimientos en propiedad de personas físicas o jurídicas nacionales (97,5%) y con menos de once trabajadores (76%). Es importante indicar, sin embargo, que una de las limitaciones de esta fuente de información, que es la que se empleará a lo largo del capítulo, es que solo considera empresas formales de las que el BCCR tiene registro. Dada esta situación, el Observatorio de Mipymes de la UNED aproxima el tamaño del parque empresarial a partir de la cantidad de patentes comerciales que otorgan las municipalidades. Desde esa perspectiva se identifican más de 150.000 empresas. Estos resultados sugieren que aproximadamente la mitad del parque empresarial es semiformal (recuadro 3.1).

Para el análisis territorial con la fuente Revec se utiliza como base la división de regiones socioeconómicas de Mideplan, la cual está conformada por seis zonas: Central, Chorotega, Huetar Norte, Huetar Caribe, Pacífico Central y Brunca (Mideplan, 2019). Para efectos de este estudio, se subdividió la región Central en dos grupos: cantones de la Gran Área Metropolitana (Central-GAM) y periféricos (Central-Periferia), dado que, como se evidenciará más adelante, tienen dinámicas y estructuras productivas significativamente distintas. La región Central-Periferia está compuesta por catorce cantones, entre los que

Recuadro 3.1

Desaceleración económica se refleja en disminución en el número de patentes municipales

Desde 2015, el Observatorio de Mipymes de la UNED da seguimiento a la cantidad de patentes que otorgan las municipalidades, como forma de aproximar el tamaño del parque empresarial en Costa Rica. Esta metodología permite incluir negocios semiformales que no se encuentran inscritos en la CCSS o en el Ministerio de Hacienda, pero que sí deben tener permisos de los gobiernos locales para operar. El número de patronos inscritos en la CCSS es de poco menos de la mitad del registro de patentes, lo cual sugiere que cerca de la mitad del parque empresarial es semiformal.

Entre 2016 y 2017, el crecimiento promedio de las patentes fue de 0,66%. No obstante, en 2018 se registró una contracción de -0,8%, lo cual podría ser un reflejo de la desaceleración económica, que ha generado el cierre de negocios u operaciones de distintos comercios.

Fuente: Brenes Bonilla et al., 2019.

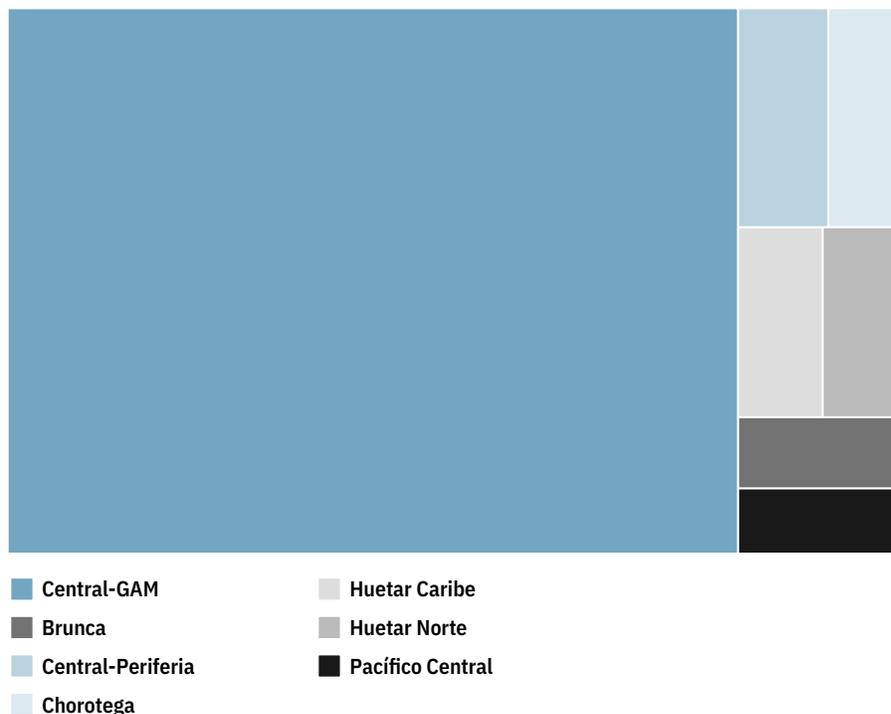
destacan Turrialba, San Ramón, Grecia, Acosta, Tarrazú y Palmares (más detalles en el Anexo Metodológico).

La estructura de cada una de las regiones se aproxima a partir de la variable “ingreso por concepto de ventas”. Es importante indicar que esta medición no es equiparable al “valor agregado” del PIB, dado que en este último se descuentan los costos intermedios (ONU, 2008). En 2017, el monto total reportado por concepto de ventas en el Revec fue equivalente a un 139% del PIB nominal. Sin embargo, el comportamiento histórico de las ventas está estrechamente relacionado con el ciclo del PIB², por lo que se puede considerar que el primero es un reflejo de la economía costarricense.

De acuerdo con el Revec (BCCR,

Gráfico 3.1

Estructura productiva^{a/} por región. 2017 (porcentajes)



a/ Se aproxima según el ingreso por concepto de ventas.

Fuente: Jiménez Fontana y Segura, 2019b, con datos del BCCR.

2019), la región Central-GAM agrupa la mayor parte del parque empresarial (65%) y de las ventas (82%) del país (gráfico 3.1). Específicamente, nueve cantones del área metropolitana concentran casi la mitad de las empresas. Destaca San José, con la mayor cantidad de negocios registrados (12.990). En las demás regiones la cantidad es inferior a 6.500 en cada una.

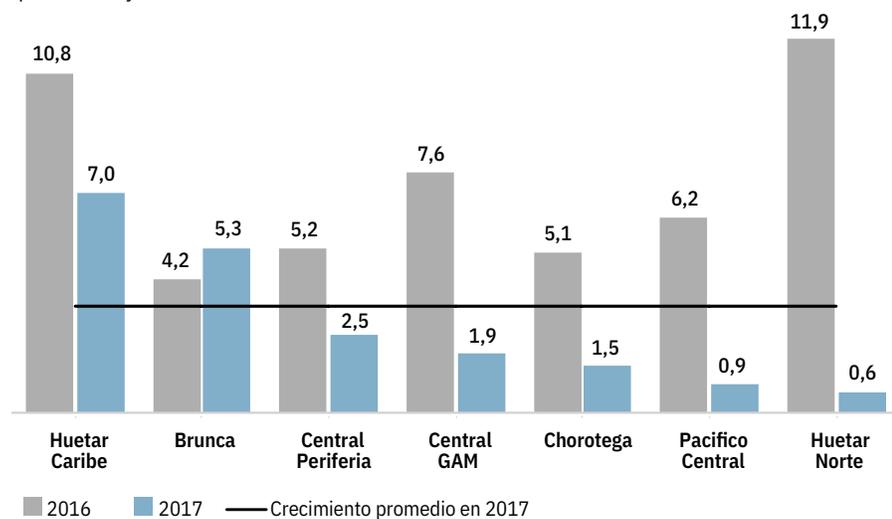
El desempeño de las empresas a nivel regional es determinante en la generación de oportunidades. En promedio, entre 2016 y 2017 la tasa de crecimiento de la economía se redujo de 4,2% a 3,4%, pero esta desaceleración no se manifestó con la misma intensidad en todo el país. En las regiones Huetar Caribe y Brunca fue más leve o inexistente y el dinamismo³ de la actividad económica se mantuvo por encima del promedio nacional (gráfico 3.2). Así, en la primera de ellas, en 2017 el crecimiento real disminuyó

cuatro puntos porcentuales en relación con 2016, pero aun así fue casi el doble que el promedio del país. Por su parte, la Brunca más bien experimentó un notable incremento, de 4,2% a 5,3% en el mismo período. El problema es que, como se mostró en el gráfico 3.1, estas dos regiones solo pesan en conjunto un 5% dentro de la actividad económica nacional.

Un segundo grupo lo componen las regiones del Valle Central y la Chorotega. Todas ellas sufrieron una fuerte desaceleración entre 2016 y 2017: en el último año experimentaron un “frenazo” en el que perdieron más de la mitad del crecimiento del año anterior. A pesar de ello, lograron mantener un cierto nivel de dinamismo, en un rango de entre el 1,5% y el 2,5%, por debajo del promedio nacional pero aún en el terreno positivo. Estas tres regiones comprenden el grueso de la economía costarricense (89% de las ventas).

Gráfico 3.2

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



a/ Ingreso por concepto de ventas deflactado con el IPC de junio de 2017.

Fuente: Jiménez Fontana y Segura, 2019b, con datos del BCCR.

Un tercer grupo corresponde a las regiones más afectadas por la desaceleración económica: en la Huetar Norte y la Pacífico Central la caída no solo fue la más severa de todo el país —el crecimiento en 2017 se desplomó a una pequeña fracción del registrado el año anterior— sino que llevó al estancamiento de la producción, con aumentos inferiores al 1%.

Un tema que debe explorarse con más atención en futuras ediciones de este Informe es la existencia —o no— de una asociación entre la intensidad de la desaceleración productiva que experimenta una región y la conflictividad social registrada en los dos años previos, de acuerdo con la base de datos de acciones colectivas del PEN. Hay indicios de que, al menos en 2019, esa conflictividad fue mayor fuera del Valle Central, especialmente en la ola de protestas que se desplegó durante el mes de junio e inicios de julio. Sin embargo, está pendiente abordar esta línea de investigación de manera sistemática.

En todo caso, la información presentada en este apartado, sobre las grandes

diferencias regionales en el tamaño de la actividad productiva, en la intensidad de la desaceleración y en el nivel de dinamismo económico, evidencian la importancia de que las autoridades políticas y las organizaciones empresariales y sociales incorporen dentro de su análisis una perspectiva territorial. Dicho en forma simple, el principal hallazgo es que la desaceleración no fue la misma en todos los lugares, ni tampoco los niveles de crecimiento resultantes. Obviamente, la tendencia la marca la región Central GAM, que representa el 82% de la economía nacional, un indicador —por lo demás— de la alta centralización del país. Una implicación de este análisis es que una política de fomento productivo que se diseñe a partir de la dinámica del GAM, difícilmente tendrá impacto en las regiones con mayores necesidades.

Sectores económicos tienen diferente peso y dinamismo a nivel regional

En las últimas tres décadas el país experimentó una importante transfor-

mación productiva (PEN, 2014). Según las estadísticas de Cuentas Nacionales del BCCR, entre 1991 y 2012 la participación del sector agropecuario en el PIB se redujo del 13% al 6%, al tiempo que se fortalecieron los servicios, que pasaron de representar un 28% a un 40%. Estas tendencias muestran la fotografía de la economía a nivel nacional. Pese a ello, debido a las particularidades de su configuración productiva, no en todas las regiones el agro perdió relevancia con la misma intensidad, ni el sector servicios logró la misma preeminencia.

Siempre utilizando el ingreso por concepto de ventas reportado en el Revec (BCCR, 2019), Jiménez Fontana y Segura (2019b) clasificaron las regiones en cuatro grupos según las diferencias en sus estructuras productivas, como una forma de aproximar la distribución de la producción a nivel territorial (gráficos 3.3). Es importante indicar que, aunque en todas las regiones (menos en la Brunca) el comercio es la principal actividad económica, hay disparidades significativas en cuanto a su peso relativo, desde un mínimo de 24% en la Chorotega, hasta un máximo de 43% en la Central-Periferia.

En el primer grupo de regiones está la Central-GAM, el centro de gravedad de la economía nacional, cuya configuración es claramente distinta al resto de los territorios (gráfico 3.3a). En ella la actividad productiva está dedicada principalmente a la industria manufacturera, el comercio, servicios profesionales e inmobiliarios (78%)⁴. Una de las principales características de esta región es que concentra toda la producción de instrumentos médicos y dentales del país, que aportan una quinta parte de toda la manufactura en esa zona. Otra actividad industrial de relevancia es la elaboración de carnes y embutidos, que representa un 20% del sector.

El segundo tipo de estructura es el de las regiones Central-Periferia y Brunca (gráficos 3.3b). En ellas más del 60% de la producción está dedicado al comercio y la industria manufacturera. Sin embargo, las actividades industriales que se desarrollan en ella son muy distintas a las de la región Central-GAM. Se trata, en este

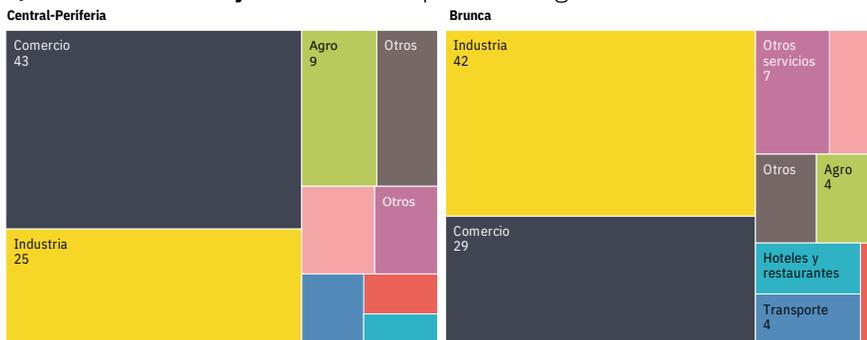
Gráfico 3.3

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

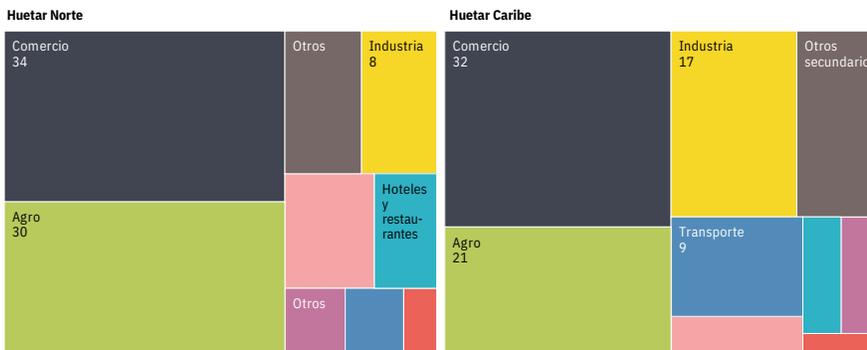
a) **Central-GAM:** asiento de la industria y los servicios más sofisticados del país



b) **Central-Periferia y Brunca:** fuerte peso de la agroindustria



c) **Huetar Norte y Huetar Caribe:** regiones agropecuarias



d) **Chorotega y Pacífico Central:** regiones con un peso significativo de las actividades relacionadas con el turismo



Fuente: Jiménez Fontana y Segura, 2019b, con datos del BCCR.

caso, de la elaboración de productos tradicionales, de corte agroindustrial, entre los que destacan los vinculados al café, que representan el 28% de la industria en Central-Periferia.

Las regiones Huetar Norte y Huetar Caribe componen el tercer grupo de estructuras productivas (gráfico 3.3c). Allí la principal actividad económica, luego del comercio, es la agricultura centrada en los monocultivos de exportación. En la Huetar Norte la piña representa el 68% del sector agrícola, mientras que en el Caribe el banano significa el 86%. La concentración de la producción en cultivos de extensión genera fuertes impactos ambientales por la erosión de suelos, el alto uso de agroquímicos y la contaminación de fuentes de agua (Merino et al., 2019). Además, el desempeño de las actividades es muy irregular, pues se ve afectado por fenómenos climatológicos como sequías, plagas y tormentas (PEN, 2018). Otro aspecto importante es la vulnerabilidad que tienen estos productos en los mercados internacionales. Por ejemplo, la sobreproducción de piña a nivel mundial ha generado presiones a la baja en los precios, lo cual obviamente perjudica la rentabilidad del sector (BCCR, 2019).

El cuarto y último grupo lo forman las regiones más estrechamente vinculadas al turismo: la Chorotega y la Pacífico Central; en ellas, el sector de alojamiento y restaurantes representa un 20% y un 15%, respectivamente, de la actividad económica (gráficos 3.3d). Estos resultados coinciden con el desarrollo hotelero en esas zonas, ya que, de acuerdo con el ICT (2018), el 56% de la oferta de habitaciones está concentrado en Puntarenas y Guanacaste. Además, en estas regiones destacan diversas actividades agrícolas, como la cría de ganado vacuno, el cultivo de melón y la siembra de arroz en la Chorotega, y el cultivo de banano, la pesca y la acuicultura en la Pacífico Central. Allí mismo se realiza la industrialización de varios de estos productos: en la región Pacífico Central el procesamiento de pescados representa un 12% de la actividad manufacturera, mientras que en la Chorotega los beneficios de arroz contribuyen en un 11%. En esta

última región, otro sector relevante es el que se denomina "Otros secundarios", que aporta un 15% de la producción total y corresponde principalmente a la construcción de edificios y el suministro de energía eléctrica, gas y vapor.

Las diferencias existentes en las estructuras productivas de las regiones –tal como han sido mostradas en este apartado– deberían considerarse como un factor central en el diseño e implementación de una política de fomento productivo con enfoque territorial. Si las acciones para reactivar la economía se basan en los indicadores nacionales, difícilmente tendrán un impacto fuera de la Gran Área Metropolitana. Por ejemplo, como se indicó antes, el sector de dispositivos médicos, que se caracteriza por tener mayor sofisticación productiva y contenido tecnológico (Cinde, 2019), está concentrado en su totalidad en la región Central-GAM, de modo que las oportunidades laborales que se generen en esa actividad estarán limitadas en gran medida a esa zona específica. En cambio, el resto de la industria manufacturera se dedica a la agroindustria y la elaboración de productos tradicionales, un tema particularmente relevante para las zonas Brunca y Central-Periferia. Por su parte, un estímulo al turismo tendría un impacto mucho más fuerte en la región Chorotega que en la Brunca. Estas constataciones subrayan que la política sectorial tiene siempre, de manera inevitable, impactos territoriales diferenciados que deben ser incluidos en el diseño mismo de las intervenciones, a fin de calibrar sus efectos estimados.

El desempeño de los sectores económicos varía según regiones

Como se ha visto, la desaceleración que experimenta la economía costarricense no se manifiesta de modo uniforme en todas las regiones y sectores, por las diferencias en las estructuras productivas y la especialización en productos específicos. En este apartado se da un paso adicional en el análisis, al abordar, precisamente, las diferencias territoriales del dinamismo dentro de una misma actividad económica. A partir de la base Revec

(BCCR, 2019), se valora el crecimiento de los principales sectores en cada una de las regiones entre 2016 y 2017, con respecto al promedio nacional.

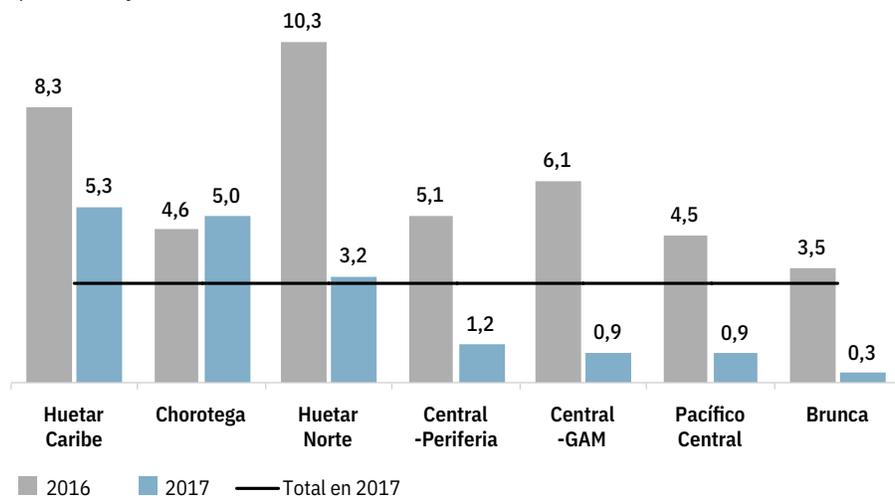
Este es un tema importante: cuando se dice, por ejemplo, que en 2017 el comercio experimentó un crecimiento promedio del 3% a nivel nacional, ¿significa que todas las regiones del país tuvieron un comportamiento similar?, ¿hubo algunas en las que el comercio fue más dinámico?, ¿otras en la que este fue menor? En la medida en que el sector comercio –al igual que los demás segmentos económicos– comprende un conjunto amplio de actividades que están distribuidas de modo dispar en el territorio, es de esperar que haya diferencias regionales en el desempeño intrasectorial. Si el comercio de insumos agropecuarios es más importante en la región Brunca que en la Central-GAM, es previsible que una pérdida de dinamismo de esa actividad golpee más a la primera región que a la segunda.

De acuerdo con las estadísticas del BCCR, entre 2016 y 2017 el sector comercio, el de mayor volumen de ventas en la economía, redujo su crecimiento de 4,2% a 3%. Sin embargo, esa desaceleración ocurrió con mayor fuerza en cuatro regiones: la Central-Periferia, la Central-GAM, la Pacífico Central y la Brunca; en todas ellas las tasas cayeron por debajo de 1,5% (gráfico 3.4). En cambio, en la Chorotega el descenso no se dio, y más bien se observó una mejora del 5%, por encima del promedio nacional. En las demás regiones el comercio se desaceleró, pero en magnitudes distintas. Como puede verse, hay diferencias de más de diez veces entre el mejor y el peor desempeño del comercio en 2017: 5,3% de crecimiento en la Huetar Caribe, en contraste con solo 0,3% en la Brunca. Nótese que en la Central-GAM, el ancla de la economía nacional, la situación del comercio fue cercana al estancamiento.

Por su parte, la manufactura redujo su crecimiento de 4,5% a 3,3% (BCCR, 2019). No obstante, al igual que en el comercio, la baja en el dinamismo no se produjo en todas las regiones (gráfico 3.5). Mientras en la Brunca mejoró significativamente el desempeño de la industria, en la Huetar Caribe y la

Gráfico 3.4

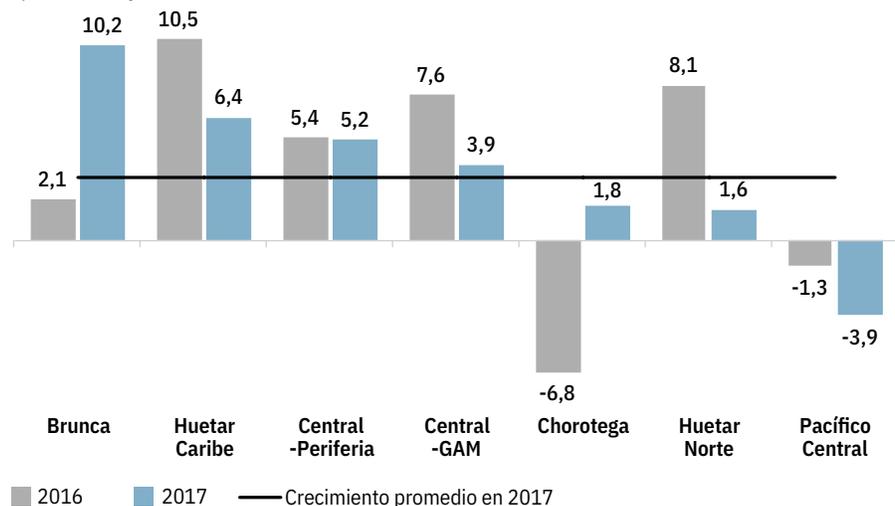
Tasa de crecimiento de las ventas en comercio, según región (porcentajes)



Fuente: Jiménez Fontana y Segura, 2019b, con datos del BCCR.

Gráfico 3.5

Tasa de crecimiento de las ventas en la industria manufacturera, según región (porcentajes)



Fuente: Jiménez Fontana y Segura, 2019b, con datos del BCCR.

Central-GAM la actividad se desaceleró, aunque mantuvo un crecimiento por encima del promedio. En cambio, en la Huetar Norte y la Pacífico Central el descenso de la industria manufacturera entre 2016 y 2017 fue más profundo, por debajo del promedio nacional, sobre todo

en la última región mencionada, donde se observó una contracción. En este caso hay una diferencia de catorce puntos porcentuales entre las zonas con mejor y peor desempeño (Brunca y Pacífico Central). Este resultado indudablemente confirma la necesidad de “desempacar”

Gráfico 3.6

Tasa de crecimiento de las ventas en el agro, según región (porcentajes)



Fuente: Jiménez Fontana y Segura, 2019b, con datos del BCCR.

los grandes sectores de la economía para determinar su composición específica dentro de cada región.

El sector agrícola tuvo un comportamiento similar al de la industria: su crecimiento promedio se redujo de 5,2% a 3,7% en el período analizado. A nivel regional la desaceleración fue mayor en Huetar Norte y Central-Periferia; en esta última la agricultura incluso se contrajo (gráfico 3.6). A su vez, en 2017 la Chorotega se recuperó de la contracción que había experimentado el año anterior, aunque mantuvo un crecimiento por debajo del promedio. El magro desempeño del agro en estas regiones está relacionado con el impacto del huracán Otto y la tormenta Nate, que generó pérdidas en los cultivos y daños en la infraestructura de la zona (PEN, 2018). Por otra parte, en Huetar Caribe y Pacífico Central el dinamismo de la agricultura fue mayor e incluso superó el promedio nacional. Así pues, no en todos los casos se puede afirmar que el sector agrícola se desaceleró o entró en una fase recesiva.

Otro sector que ha perdido dinamismo es el turismo. Entre 2014 y 2017 el crecimiento de los servicios de

alojamiento y comidas se redujo de 9% a 1% en el promedio nacional. Tampoco esta caída impactó a todas las regiones por igual; afectó principalmente a la Chorotega y la Pacífico Central, cuya actividad productiva depende del turismo en mucho mayor medida que en el resto del país. Así, entre 2016 y 2017, el dinamismo de estos servicios bajó de 10% a 1% en Chorotega, mientras que en Pacífico Central se contrajo de 12% a -1%. Un aspecto por considerar es que, de acuerdo con las estadísticas de Cuentas Nacionales del BCCR, el sector turismo tuvo una recuperación en 2018, tema que se estudiará con mayor profundidad en próximas ediciones de este Informe.

Para sintetizar los hallazgos de este estudio, el cuadro 3.1 presenta el balance en el crecimiento de las ventas en 2017 con respecto al promedio de los últimos dos años en cada región y para los principales sectores. Las regiones Pacífico Central y Chorotega muestran los contextos más adversos, pues en ellas convergió la mayor cantidad de resultados negativos en materia de crecimiento económico. Esto demuestra, de nuevo, que es fundamental dotar a las políticas de fomento productivo de un enfoque territorial, que permita atender las necesidades o limitaciones que dificultan un mayor dinamismo y generación de empleo en las distintas zonas del país.

Asimetrías económicas dentro de las regiones

Las políticas de fomento productivo con enfoque territorial deben considerar que, incluso dentro de las propias regiones, existen importantes diferencias en la generación de oportunidades laborales y el dinamismo económico. Con el fin de identificar los lugares con mayor rezago en estas materias, Jiménez Fontana y Segura (2019b) realizaron un análisis de grupos a nivel cantonal según porcentaje de empresas exportadoras, proporción de negocios extranjeros, generación de puestos de trabajo, ingreso promedio por concepto de ventas, productividad laboral⁵ y porcentaje de empresas grandes, para el período 2005-2017 (más detalles en el Anexo Metodológico). A partir de estas variables, tipificaron los cantones

Cuadro 3.1

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

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

Tipo de resultado ■ Aumenta ■ Se mantiene ■ Baja

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

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

Fuente: Jiménez Fontana y Segura, 2019b, con datos del BCCR.

en tres grupos según su desempeño: alto, promedio y bajo.

Establecer esta tipología es una tarea necesaria, pues las divergencias cantonales en estos temas son realmente grandes (gráficos 3.7): la importancia de las compañías exportadoras dentro del parque empresarial puede ser cincuenta veces mayor en unos cantones que en otros; hay diferencias sustanciales, de varios múltiplos, en la generación de puestos de trabajo y de ingreso de los negocios. La única variable en que las distancias son modestas es la productividad laboral: la brecha promedio entre los cantones de mejor y peor desempeño es de apenas un 20%, un dato preocupante dado que ocurre en el contexto de una economía nacional con fuertes rezagos en ese campo.

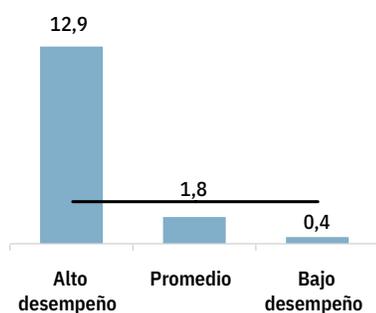
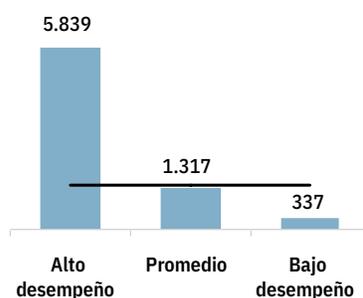
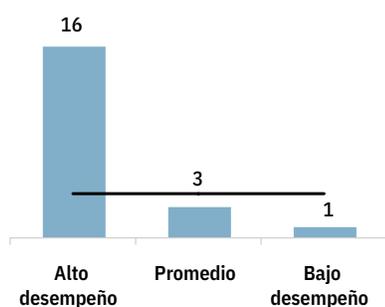
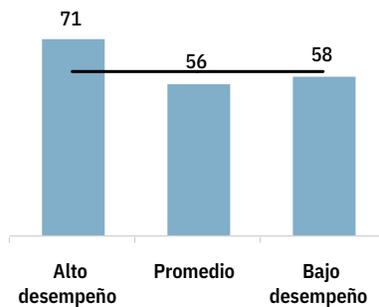
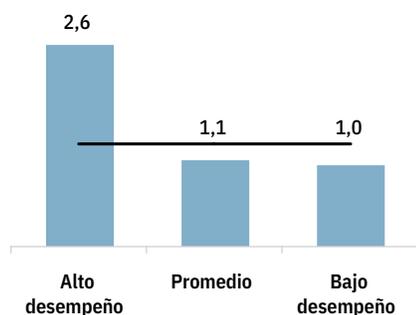
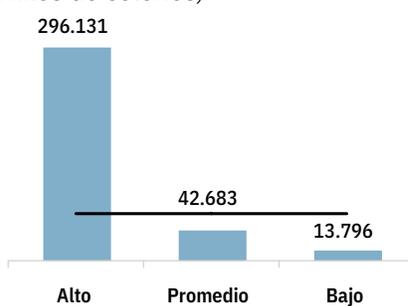
El primer grupo, de alto desempeño, está compuesto por trece municipios que, con excepción de San Carlos, pertenecen a la GAM: San José, Escazú, Goicochea, Santa Ana, Tibás, Montes de Oca, Curridabat, Alajuela, Cartago, Heredia, Santo Domingo y Belén (mapa 3.1). Estos cantones concentran la mayor parte de las ventas (76%) y el empleo (69%) del país. Además, este grupo se

caracteriza por tener niveles de ventas, productividad laboral y empleo por encima del promedio (gráfico 3.7). Asimismo, reportan proporciones de empresas grandes, extranjeras y exportadoras bastante por encima del promedio.

El segundo grupo de cantones está compuesto por Desamparados, Moravia, Pérez Zeledón, San Ramón, Grecia, La Unión, Liberia, Santa Cruz, Puntarenas, Aguirre, Limón y Pococí. Estos se comportan de manera similar al promedio del país en cuanto a ventas, empleo y características de las empresas. Finalmente, el tercer grupo, de bajo desempeño, lo conforma el resto de los cantones (56), que representan el 14% de la producción y el 16% del empleo. Estos registran niveles de ventas, generación de empleo y proporción de empresas grandes, exportadoras y extranjeras, muy inferiores al promedio nacional.

Quedan así en evidencia las brechas que existen dentro de las regiones. En la Huetar Norte se observa la mayor heterogeneidad: mientras San Carlos clasifica como de alto desempeño, los demás cantones se ubican en el extremo opuesto. La Central-GAM también tiene las mayores brechas a lo interno, con doce municipios

Gráfico 3.7

Promedio^{a/} cantonal de variables seleccionadas^{b/}, según grupos económicos**a) Empresas extranjeras**
(porcentajes)**b) Puestos de trabajo**
(porcentajes)**a) Empresas exportadoras**
(porcentajes)**b) Productividad laboral**
(ventas por trabajador)**a) Empresas grandes**
(porcentajes)**b) Ingreso promedio por concepto de ventas**
(miles de colones)

a/Jiménez Fontana y Segura (2019b) realizan un análisis de grupos a nivel cantonal, según el porcentaje de empresas exportadoras, proporción de negocios extranjeros, generación de puestos de trabajo, ingreso promedio por concepto de ventas, productividad laboral, y porcentaje de empresas grandes, para el período 2005-2017. A partir de estas variables, tipificaron los cantones en tres grupos según su desempeño: alto, promedio y bajo.

b/ La línea negra refleja el promedio para todos los cantones del país.

Fuente: Jiménez Fontana y Segura, 2019b, con datos del BCCR.

de valores altos, tres promedios y dieciséis de bajo desempeño. En el resto de las regiones, los cantones son similares al promedio nacional o de bajo desempeño.

La principal implicación de este análisis desagregado es que las fuertes asimetrías intrarregionales impiden tratar a las regiones como si fueran unidades homogéneas. En algunos casos lo son, especialmente en la región Brunca, pero aun ahí hay diferencias notables entre Pérez Zeledón y el resto de los territorios. Por tanto, es deseable que las políticas de fomento productivo entiendan estas disparidades, para no impulsar intervenciones que, más bien, profundicen las asimetrías internas.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
ESTRUCTURA PRODUCTIVA REGIONAL

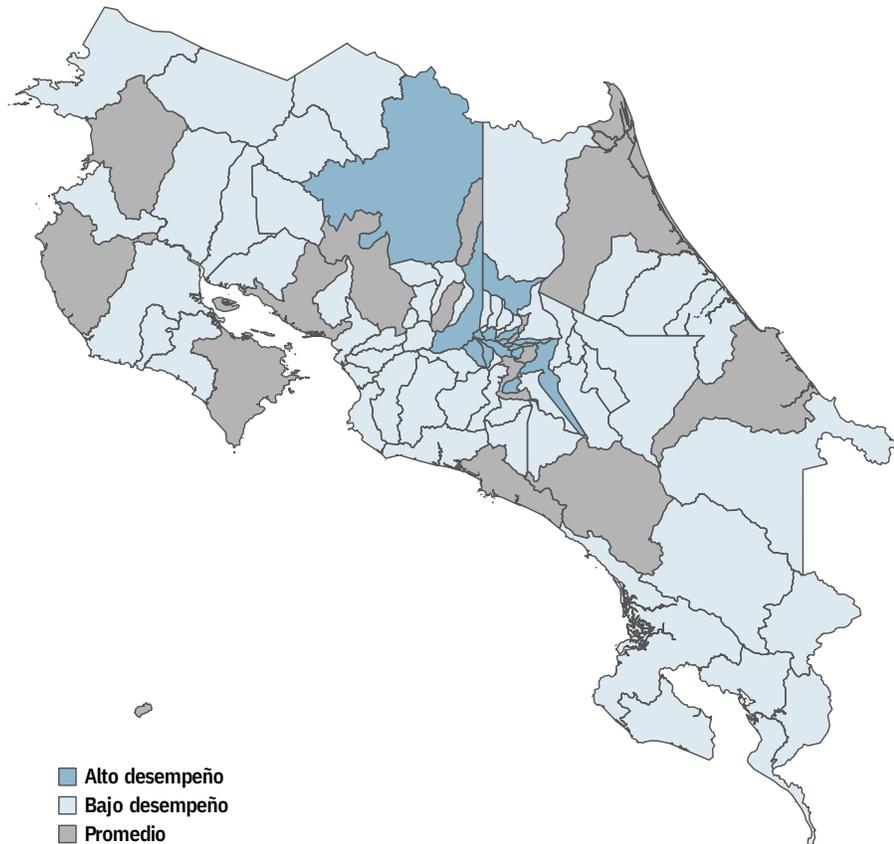
véase Jiménez Fontana y Segura, 2019b, en www.estadonacion.or.cr

Análisis de sobrevivencia de las empresas costarricenses

Para enfrentar el contexto actual de desaceleración económica, la capacidad que tengan las empresas para superar los desafíos y atender los requerimientos del mercado resulta crucial. La sobrevivencia de los negocios depende de su habilidad de innovar, de adaptarse a nuevas demandas y a la competencia. De acuerdo con Phillips y Kirchhoff (1989), el desempeño de los emprendimientos no solo es necesario para garantizar su permanencia, sino que también determina la evolución de la economía en su conjunto.

El bajo dinamismo de la producción costarricense plantea un escenario adverso para el crecimiento de las empresas, lo cual resalta la importancia de que las políticas de fomento productivo se enfoquen en la expansión de los negocios existentes, y no solo en la creación de nuevos emprendimientos. Con datos de la CCSS y Procomer para el período 1998-2009, el *Decimosexto Informe Estado de la Nación* reportó que las micro y pequeñas empresas exportadoras tenían mayores tasas de

Mapa 3.1

Costa Rica: distribución de los grupos económicos^{a/}, según cantón

a/Jiménez Fontana y Segura (2019b) realizan un análisis de grupos a nivel cantonal, según el porcentaje de empresas exportadoras, proporción de negocios extranjeros, generación de puestos de trabajo, ingreso promedio por concepto de ventas, productividad laboral, y porcentaje de empresas grandes, para el período 2005-2017. A partir de estas variables, tipificaron los cantones en tres grupos según su desempeño: alto, promedio y bajo.

Fuente: Jiménez Fontana y Segura, 2019b, con datos del BCCR.

Microempresas nacionales y no exportadoras tienen mayores dificultades para sobrevivir

Entre 2005 y 2017, alrededor de 19.203 empresas cesaron operaciones, lo cual significa que, en promedio, anualmente en el país se cierran 1.746 negocios (BCCR, 2019). Si bien algunos de ellos no generaban actividades productivas⁷ y otros son sustituidos por nuevos emprendimientos⁸, su desaparición implica una pérdida de puestos de trabajo y una afectación a los sectores encadenados. Solo para tener una idea sobre el impacto del cierre de empresas, ese promedio anual de 1.746 representa poco más del 2% del parque empresarial reportado en el Revec para 2017.

Jiménez Fontana y Segura (2019a) estiman que, en promedio, la probabilidad de una empresa costarricense de operar por al menos un año es del 90%, pero al llegar a los cinco el indicador disminuye a 63%. Hay diferencias importantes en la probabilidad de sobrevivir según el tamaño⁹ del negocio: mientras las microempresas (diez trabajadores o menos) tienen una probabilidad de 61% de seguir “vivas” a los cinco años, para las medianas y grandes este indicador supera el 88%. El panorama para las microempresas es aun más desfavorable en el largo plazo: solo la mitad de ellas (52%) alcanza los diez años de existencia, en tanto que para el resto de empresas la expectativa es del 80% (gráficos 3.8). En otras palabras, si en menos de diez años las microempresas no logran crecer y dar el salto para convertirse como mínimo en pequeñas (11 a 35 trabajadores), su probabilidad de morir es alta¹⁰.

Las empresas nacionales también enfrentan mayores dificultades para mantenerse. Un negocio costarricense tiene una probabilidad de 63% de alcanzar cinco años de funcionamiento, en contraste con 86% para uno extranjero, y la brecha entre ambos aumenta en el tiempo. En el caso de las firmas exportadoras, las probabilidades de supervivencia se mantuvieron por encima del 88% a lo largo de todo el período estudiado, mientras que para las que no venden fuera del país el indicador llegó apenas al 49%. Dicho a la inversa, de cada 100

mortalidad que las compañías grandes. A su vez, Monge-González y Torres-Carballo (2015) analizaron información de la CCSS sobre la dinámica de las empresas entre 2001 y 2012, e identificaron que, aunque las microempresas concentran la mayor parte del parque empresarial en Costa Rica, son la más grandes las que tienen las mayores probabilidades de sobrevivir por más tiempo.

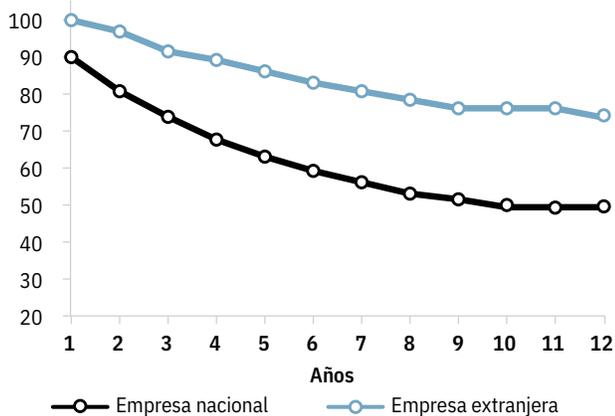
Para esta edición se realizó un análisis de la sobrevivencia⁶ del parque empresarial costarricense, a partir de la investigación de Jiménez Fontana y Segura (2019a). La principal fuente de información es el Registro de Variables

Económicas (Revec) del BCCR para el período 2005-2017. Esta sección se divide en dos apartados. El primero describe los perfiles de supervivencia según tipos de empresas. Además presenta un análisis de la transición en el tamaño de las empresas, cuyos hallazgos podrían servir de insumo para una política que busque mejorar el crecimiento de los negocios. El segundo apartado pretende evidenciar las brechas territoriales en la mortalidad empresarial, con el fin de identificar las regiones con mayores dificultades para emprender.

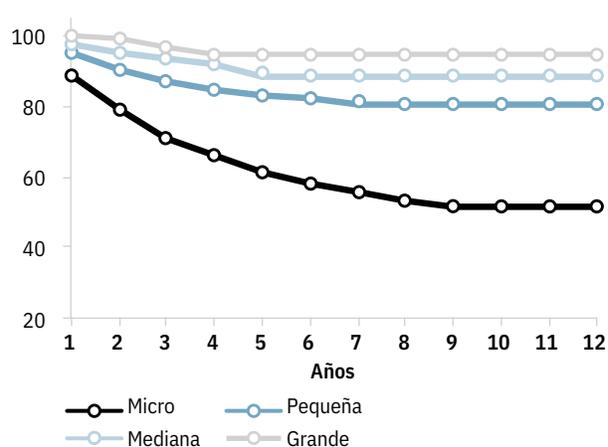
Gráfico 3.8

Probabilidad de sobrevivencia de las empresas, según características
(porcentajes)

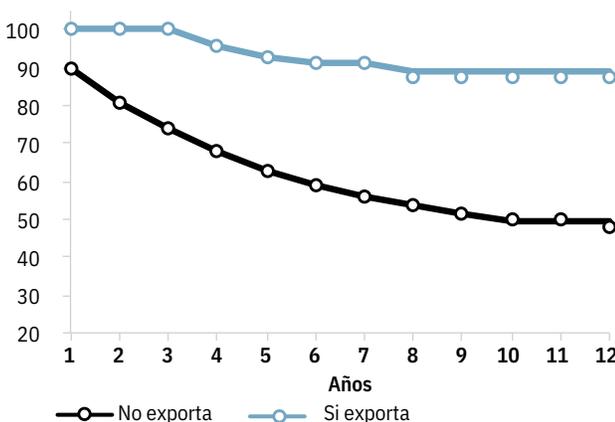
a) Tipo de empresa



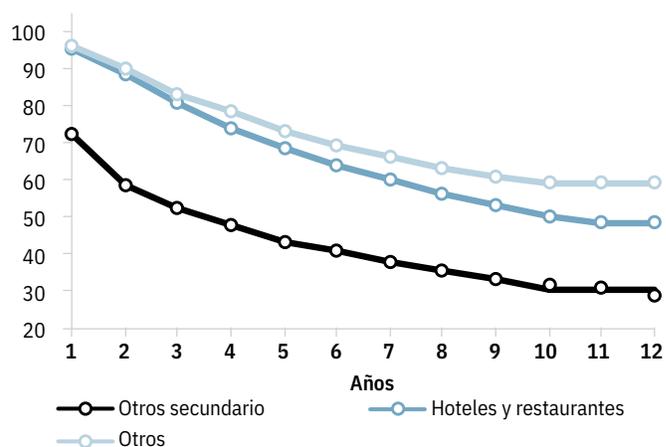
b) Tamaño de la empresa^{a/}



c) Condición de exportación



d) Sectores con probabilidades de sobrevivencia más bajas



a/ El tamaño de la empresa se definió según la clasificación del MEIC, a partir del número de trabajadores reportados cada año, de la siguiente forma: micro entre 1 y 10, pequeña entre 11 y 35, mediana entre 36 y 100, y grande 101 o más.
Fuente: Jiménez Fontana y Segura, 2019a, con datos del BCCR.

empresas no exportadoras, 51 “mueren” antes de los doce años, en tanto que el indicador es de 11 para las que sí venden en el mercado internacional.

Según sector económico también se observan disparidades significativas: las empresas del grupo “Otro secundario¹¹”, que está conformado en gran medida por las actividades asociadas a la construcción, enfrentan el panorama más adverso, con una probabilidad de 32% de alcanzar los diez años de funcionamiento. Estas diferencias podrían ser reflejo de

diversos factores, cuya incidencia deberá ser estudiada en futuras investigaciones: brechas en innovación, productividad, capital humano y apoyo institucional, así como las estructuras de mercado.

Se dijo al inicio que el crecimiento de la economía depende del desempeño de los emprendimientos. Si la mayoría de empresas tiene dificultades para crecer, reactivar la economía será aun más difícil. Para profundizar en este tema se efectuó un análisis de las trayectorias de las empresas que existían en 2005 y

que sobrevivieron hasta 2017, mediante la construcción de un “panel puro”, que excluye los negocios que no sobrevivieron y a nuevas empresas que surgieron durante el período de análisis. A partir de esta información, se elaboró lo que se conoce como “matriz de transición”, la cual da seguimiento a estos emprendimientos para conocer si, al finalizar el período, seguían o no manteniendo su tamaño inicial o habían evolucionado hacia otra categoría. El gráfico 3.9 muestra esa transición para un panel de 21.290 empresas,

entre 2005 y 2017. La conclusión más relevante es que la mayoría de los negocios tiene dificultades para crecer. Así, del total de microempresas existentes en 2005, el 88,5% de las que no murieron tenía el mismo tamaño doce años después. Respecto a las que eran pequeñas (entre 11 y 35 empleados) en 2005, un 31,5% se redujo a micro, un 48% se mantuvo y solo un 20% logró expandirse. Estos resultados confirman los hallazgos, antes mencionados, de Monge González y Torres Carballo (2015), lo cual refuerza la importancia de que Costa Rica implemente políticas que no solo se concentren en incrementar el número de emprendimientos, sino que también logren mejorar el crecimiento de las empresas.

Empresas fuera del área metropolitana tienen menores probabilidades de sobrevivencia

Como complemento del estudio sobre las estructuras productivas y la dinámica económica de las regiones del país —que se presentó en una sección anterior—, Jiménez Fontana y Segura (2019a) estimaron las diferencias en los perfiles de sobrevivencia de las empresas desde el punto de vista regional. La importancia de este análisis radica en que ofrece información adicional para entender el “clima productivo” que enfrentan las empresas en cada uno de los territorios.

El estudio permitió identificar que los negocios de la región Central-GAM, la Huetar Norte y la Huetar Caribe tienen las probabilidades más altas de sobrevida, con niveles superiores a 63% a los cinco años (gráfico 3.10). Lo contrario sucede con las demás regiones, donde la probabilidad de sobrevivir a los cinco años es inferior a 66%. Ello sugiere que en estas zonas las empresas enfrentan condiciones más adversas para desarrollarse. Las diferencias entre los distintos territorios podrían ser un reflejo de las brechas regionales en el acceso a servicios, la plataforma institucional, la tecnología y la calidad de la infraestructura, asuntos sobre los que conviene profundizar en el futuro (Berumen, 2007).

Jiménez Fontana y Segura (2019a) dieron un paso adicional para identificar asimetrías intrarregionales en la

Gráfico 3.9

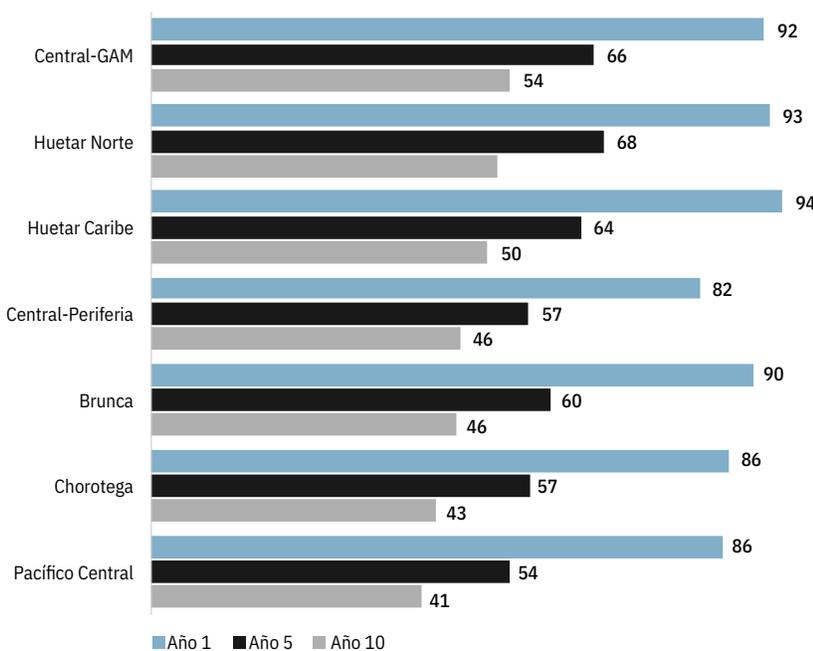
Matriz de transición del tamaño^{a/} de las empresas costarricenses entre 2005 y 2017



a/ La matriz se construyó a partir de un panel de 21.290 registradas entre 2005 y 2017. Se excluyeron los negocios que nacieron y murieron durante el período de estudio. El tamaño de la empresa se definió según la clasificación del MEIC, a partir del número de trabajadores reportados cada año, de la siguiente forma: micro entre 1 y 10, pequeña entre 11 y 35, mediana entre 36 y 100, y grande 101 o más. Fuente: Jiménez Fontana y Segura, 2019a, con datos del BCCR.

Gráfico 3.10

Probabilidades de sobrevida de la empresas, según regiones (porcentajes)



Fuente: Jiménez Fontana y Segura, 2019a, con datos del BCCR.

sobrevivencia de las empresas, que pudieran dar lugar a intervenciones de fomento productivo más granulares. Clasificaron los cantones en cinco grupos de igual tamaño (quintiles) de acuerdo con el nivel de sobrevivencia de sus emprendimientos: muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto (mapa 3.2; más detalles en el Anexo Metodológico). A partir de este análisis, determinaron que existen tres tipos de regiones, según el comportamiento cantonal.

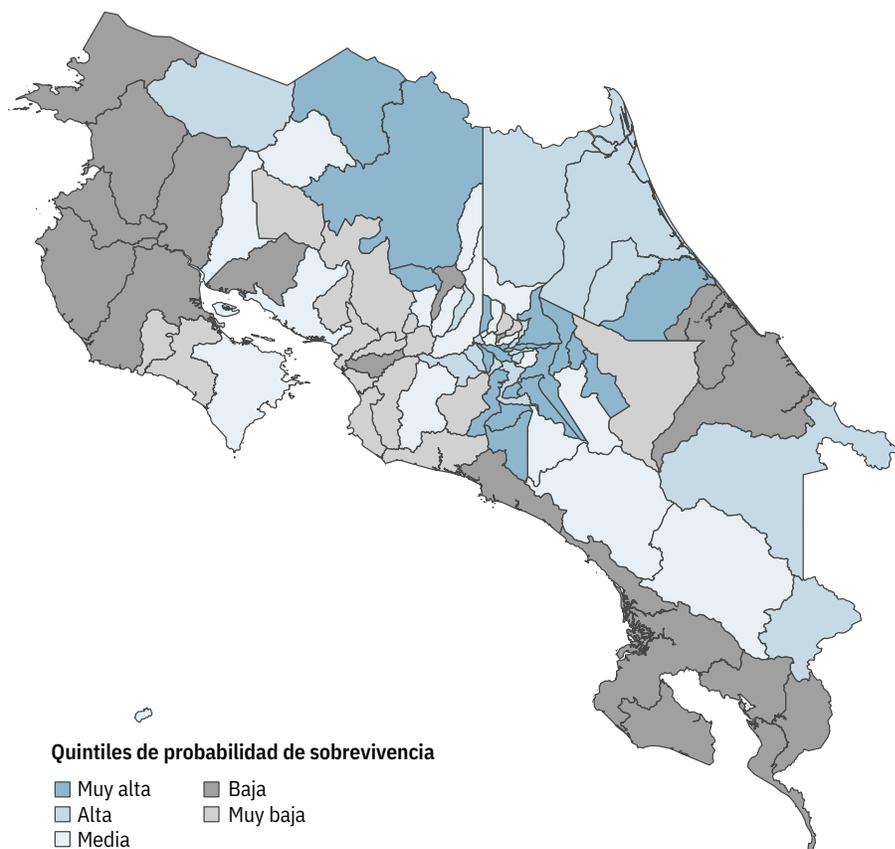
En el primer grupo la mayoría de los cantones tiene bajas probabilidades de sobrevivencia. Así sucede en las regiones Chorotega y Pacífico Central, donde la mayoría de los cantones se encuentran en los quintiles más bajos, y en la Brunca, con solo un cantón en el límite de quintiles altos. El segundo tipo lo componen las regiones Central-GAM, Huetar Caribe y Central-Periferia, que muestran una gran heterogeneidad interna en el desempeño de las empresas: en ellas coexisten cantones que están en el quintil de muy alta probabilidad de sobrevivencia, con otros de bajas o incluso muy bajas expectativas de vida. Finalmente, la región Huetar Norte destaca por un comportamiento cantonal homogéneo, con niveles de sobrevivencia altos y muy altos, un hallazgo que puede alentar los esfuerzos de una alianza público-privada como la Agencia de Desarrollo de la Zona Norte (ADZN).

En resumen, las dificultades para hacer negocios en Costa Rica no afectan en la misma forma a todas las empresas. Los pequeños emprendimientos, las compañías nacionales que dedican sus ventas al mercado nacional, los sectores construcción y hotelero, y las regiones Chorotega y Pacífico Central son las que enfrentan las mayores adversidades para mantenerse en funcionamiento. La apuesta económica del país, centrada en la atracción de inversión extranjera y el impulso a las exportaciones, requiere el complemento de una política de fomento para los sectores tradicionales, especialmente los ubicados fuera del área metropolitana, con el fin de revertir las crecientes brechas territoriales y de productividad que debilitan la economía.

Esta conclusión confirma los resulta-

Mapa 3.2

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



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

Fuente: Jiménez Fontana y Segura, 2019a, con datos del BCCR.

dos del estudio de Jiménez Fontana y Segura (2019b) reportados en el apartado anterior, acerca de la importancia de considerar las brechas territoriales en materia económica. Asimismo, permite ver desde una perspectiva diferente el principal hallazgo de la relación entre desigualdad y estructura productiva, que se analizó en el *Informe Estado de la Nación 2018* y en el cual se evidenció que aproximadamente la mitad de la desigualdad de ingresos entre las personas ocupadas se explica por factores relacionados con la estructura productiva (Meneses y Córdova, 2018). El crecimiento económico que se reporta

en las estadísticas nacionales tiene un comportamiento distinto entre y dentro de las regiones; estas se distinguen de acuerdo con el “clima” que ofrecen para que los emprendimientos puedan sobrevivir. Esto último es crucial: las pocas oportunidades laborales que ha generado el moderado desempeño de la economía en los últimos años no son incluyentes desde el punto de vista territorial; su concentración en unas zonas no solo puede generar descontento ciudadano en las áreas postergadas (Alfaro, 2019), sino que también refuerza las brechas sociales entre las regiones.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE SOBREVIVENCIA DE LAS EMPRESAS

véase Jiménez Fontana y Segura, 2019a, en www.estadonacion.or.cr

Turismo es eje un fundamental en la estructura productiva

Las dos secciones anteriores de este capítulo se enfocaron en la perspectiva territorial de las estructuras productivas, su dinamismo y los “climas de sobrevivencia” de las empresas en sus entornos regionales. En esta última sección el énfasis se traslada al ámbito sectorial, para abordar un tema recurrente en pasadas ediciones del *Informe Estado de la Nación*, a saber, la capacidad de la economía costarricense para generar encadenamientos productivos (PEN, 2016, 2017 y 2018). Se trata de miradas complementarias: la aproximación desde el punto de vista regional brinda información pormenorizada para diseñar intervenciones según la configuración productiva en una región o parte de ella, y el estudio en profundidad de un sector facilita el desarrollo de políticas de fomento acordes con la complejidad y las interrelaciones específicas de un segmento económico. Ambas perspectivas ayudan a superar la visión de políticas basadas en promedios nacionales.

El análisis de los encadenamientos productivos en el turismo es un caso de estudio especialmente relevante puesto que, por naturaleza, no se trata de una sola actividad, sino que abarca diversos bienes y servicios de los sectores primario, secundario y terciario, por lo que su crecimiento no depende del desempeño de uno solo de ellos. Además, en gran medida el turismo está determinado por el entorno internacional.

El desempeño de este sector usualmente se ha analizado con registros administrativos de visitas y con aproximaciones de cuentas nacionales; sin embargo, hasta ahora no se conocía en detalle su estructura productiva. En 2018, el BCCR publicó por primera vez la matriz-insumo producto en turismo, año base 2012

(MIP turística) y las estimaciones de la Cuenta Satélite en Turismo para el período 2012-2016, las cuales permiten conocer a fondo la dinámica entre las actividades vinculadas al turismo. A partir de estas fuentes y de una serie de entrevistas a actores estratégicos, esta sección analiza la estructura productiva del sector, con base en el estudio de Meneses et al., 2019.

La primera parte ofrece información de contexto para dimensionar la importancia del turismo en la economía costarricense, mediante la descripción del posicionamiento del sector en el mercado internacional, las divisas que genera y la importancia de las áreas silvestres protegidas en la atracción de visitantes.

En la segunda parte se entra en materia y se explora la estructura turística del país y la capacidad de encadenamiento entre las distintas actividades económicas del sector. El análisis permite identificar los bienes y servicios que tienen mayor capacidad de demandar y ofrecer insumos a otros sectores.

La tercera parte estima los impactos económicos que genera el aumento en la demanda de visitantes estadounidenses, europeos y locales (turismo interno) para identificar las diferencias en el efecto multiplicador según los distintos perfiles de turistas. Finalmente, en el último apartado se calcula la distribución del valor agregado entre ganancias de capital y remuneraciones, como un primer paso para aproximar la distribución de los beneficios del turismo entre trabajadores y empresas.

Recursos naturales son claves en el posicionamiento internacional de Costa Rica como destino turístico

Hacia finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, Costa Rica había logrado posicionarse como un reconocido destino turístico a nivel mundial (ICT, 2015). Diversas campañas publicitarias y estrategias de promoción internacional, en conjunto con el aprovechamiento de los recursos naturales, han hecho que, en la actualidad, la industria turística sea una de las principales fuentes de divisas y servicios de exportación del país.

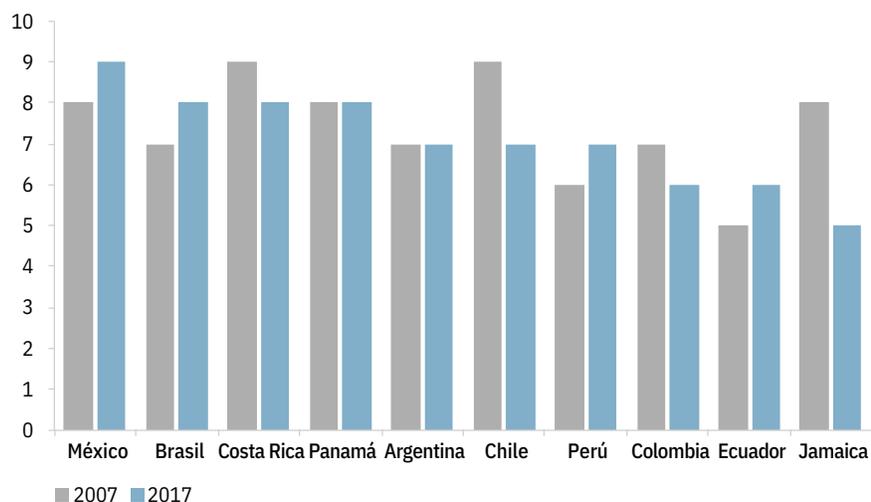
Existen claros lineamientos en la formulación de la política pública y acciones privadas que, de forma sostenida, buscan el posicionamiento internacional de la industria turística de Costa Rica. En el Plan Nacional de Turismo (2017-2021), se plantea el desarrollo del sector a partir de la sinergia entre sostenibilidad, innovación e inclusión, para crear e impulsar productos turísticos diferenciados y competitivos (ICT, 2017). El modelo se acompaña de estrategias y campañas publicitarias dirigidas a turistas interesados en la naturaleza, el ecoturismo, actividades de aventura, el descanso y la playa, entre otros (ICT, 2017).

Según el índice de competitividad de viajes y turismo del Foro Económico Mundial (FEM), Costa Rica es uno de los principales destinos turísticos de América Latina, y es un referente a nivel mundial. Sin embargo, de acuerdo con este indicador, entre 2007 y 2017 el país perdió competitividad en este campo, aunque todavía se sitúa en los niveles más altos en el mundo (posición 38 de 136 países; FEM, 2018). En la región latinoamericana se mantiene en un lugar destacado, junto con Panamá y Brasil, solo superado por México (gráfico 3.11). Entre los factores determinantes de la competitividad turística de Costa Rica se encuentran los recursos naturales y la apertura al turismo y los visitantes extranjeros (FEM, 2018). Durante la década analizada (2007-2017) mejoró la calificación de las variables de infraestructura turística, seguridad y protección, y prioridades de viajes y turismo en la política pública¹². Por el contrario, los factores que restan competitividad y no mostraron progreso son la infraestructura aérea y terrestre, los recursos culturales y el recurso humano.

Uno de los principales atractivos turísticos del país son los recursos naturales, hecho que se refleja en un aumento en las visitas a las áreas silvestres protegidas (ASP), cuyo número pasó de 720.514 a 2.142.580 entre 2000 y 2018. Aunque en Costa Rica existen más de cuarenta ASP, diez concentran el 84% de las visitas (gráfico 3.12). En los últimos veinte años, el parque nacional Manuel Antonio se ha mantenido como el destino líder y el

Gráfico 3.11

Evolución del posicionamiento^{a/} de Costa Rica en el índice de competitividad de viajes

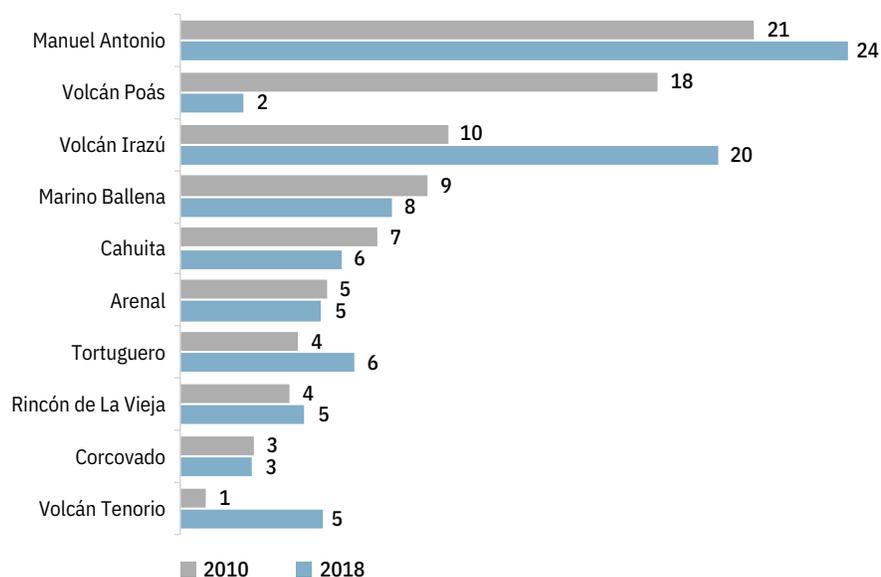


a/ Para hacer comparable la evolución del país en este indicador, y considerando el cambio en el número de países involucrados y la escala de medición, se estimaron deciles del valor del índice más reciente y se procedió a ubicar a los países de acuerdo con los rangos definidos en cada decil.

Fuente: Meneses et al., 2019, con datos del FEM.

Gráfico 3.12

Visitas en las principales^{a/} áreas silvestres protegidas (ASP) (porcentajes del total de cada año)



a/ Se presentan las diez ASP con mayor visitación en 2018.

Fuente: Jiménez Fontana, 2019 con datos del Sinac.

lugar más visitado en Costa Rica, con el 24%. Por su parte, el volcán Poás pasó del segundo lugar en 2010 a la décima posición, con el 2%. Este cambio se debe a los cierres temporales que debieron implementarse por seguridad, en atención a una serie de eventos vulcanológicos; recientemente se habilitó el acceso, pero con restricciones. Esto último podría explicar el fuerte incremento en las visitas a los volcanes Irazú y Tenorio entre 2010 y 2018. Otras ASP que son grandes atracciones turísticas son los parques Marino Ballena, Tortuguero, Cahuita y Corcovado.

Estos resultados muestran la preferencia por los volcanes y las playas del Caribe y el Pacífico Sur. Las riquezas naturales son la base de la atracción turística en Costa Rica, lo cual también genera desafíos en materia de conservación y en el manejo del impacto de esta actividad sobre los recursos naturales (recuadro 3.2).

Otro indicador del dinamismo de la actividad turística es la cantidad de turistas extranjeros que visitan el país cada año. Entre 1990 y 2018 el número de visitantes¹⁴ aumentó de 0,4 a 3 millones (gráfico 3.13), con una tendencia creciente e ininterrumpida para casi todo el período analizado y con una participación predominante de norteamericanos (42% en 2018; ICT, 2018). Los turistas extranjeros que llegaron a Costa Rica por vía aérea (76,7% en 2018) lo hicieron principalmente para disfrutar de sus vacaciones (ICT, 2018). Sin embargo, hay diferencias importantes según país de origen; más del 70% de los visitantes provenientes de Europa y Norteamérica tienen como principal motivo el disfrute de sus vacaciones, mientras que las personas de América Latina y el Caribe viajan por asuntos de negocios.

Como se dijo al principio de esta sección, el turismo internacional es una de las principales fuentes generadoras de divisas del país. En 2016 generó 3.631 millones de dólares¹⁵. En promedio, el turismo equivale a casi la mitad de las exportaciones de servicios (51%) y a una tercera parte de las ventas externas de bienes (37%).

Recuadro 3.2

Desafíos ambientales para el turismo

El modelo de turismo sustentable tiene como supuesto básico una planificación integral que sea capaz de hacer que esta actividad sea compatible con la conservación de los recursos naturales, y que vincule al sector con los sistemas productivos locales, a fin de mejorar la calidad de vida de las comunidades (Lepe, 2008; Hernández, 2011; Bartels, 2012). Si bien la industria turística genera beneficios para el crecimiento económico y la estabilidad externa, existen desafíos asociados a la gestión de su impacto ambiental, lo cual se evidencia en diversos problemas socioambientales reportados en los últimos años. El *Informe Estado de la Nación* ha documentado en distintas ediciones (PEN, 2008, 2010 y 2013) al menos tres ejes de conflicto: el uso y explotación del recurso hídrico, el manejo de las zonas marítimo-terrestres y el desarrollo inmobiliario.

En el primer aspecto hay problemas de abastecimiento, extracción ilegal e inexistente o inadecuado tratamiento de aguas servidas en varios de los principales centros turísticos costeros, como Jacó, Quepos y las playas del Coco, Hermosa, Tamarindo y Manzanillo, que incluso han llevado al cierre de establecimientos. En cuanto al manejo de las zonas marítimo-terrestres, en Guanacaste y la región Pacífico Central se ha reportado la ausencia de planes reguladores en centros turísticos, el otorgamiento de permisos de construcción

dentro de estas zonas (Potrero, Manzanillo, Tamarindo, Brasilito) y el diseño de proyectos que buscan mayor flexibilidad en las regulaciones y el control.

En el tercer eje de conflicto, el desarrollo inmobiliario y el turismo residencial han generado daños en el paisaje y los recursos naturales. Lepe (2008), Hernández (2011) y Bartels (2012) documentaron conflictos en Guanacaste y Puntarenas por deforestación, desarrollo inmobiliario, segmentación entre espacios utilizados por habitantes locales y turistas, explotación de mantos acuíferos, deterioro de manglares e irregularidades en el uso de zonas costeras.

El desafío en la planificación y estrategia del desarrollo turístico debe evitar que se generen impactos como los mencionados, no solo por el perjuicio que sufren las comunidades, sino también porque los recursos naturales son justamente el factor que determina la atracción del turismo internacional. Sumado a lo anterior, en la gestión del desarrollo de esta actividad se deberían considerar acciones para mitigar los efectos del cambio climático. Schatan et al. (2010) señalan que el turismo de ocio, que se realiza en gran medida en playas, es el más expuesto a los efectos del cambio climático. El aumento de la temperatura, la reducción de las lluvias y los consecuentes efectos en la biodiversidad y la salud podrían tener impactos negativos en el sector, sobre todo en las zonas de Guanacaste y el sur del Pacífico¹³.

De acuerdo con actores estratégicos entrevistados para este Informe, el manejo de las áreas silvestres protegidas (ASP) es un punto de común preocupación y, para muchos, un aspecto vulnerable y que enfrenta riesgos potenciales en materia de conservación. La saturación de la demanda es un desafío potencial: si bien los actores coinciden en que no es un problema actual para la mayoría de las ASP, sí puede serlo en el futuro cercano. Algunos sugieren aplicar medidas de mayor precaución de los efectos negativos en los cambios de hábitos de algunas especies en algunas áreas, y revisar las políticas en cuanto a control de visitas, uso de senderos, educación ambiental y manejo de vida silvestre. Otra propuesta es estimular el desvío de la demanda hacia centros menos saturados, generar condiciones de infraestructura, educar a los operadores turísticos para que promuevan esas nuevas opciones y crear en ellas una gestión participativa entre el Sinac y las comunidades. Se plantea valorar planes de inversión en proyectos en áreas no esenciales (estacionamientos, alimentación, ventas de artesanía) dentro de las ASP, que puedan ser concesionados a la comunidad, como mecanismo para una mayor apropiación de beneficios, identidad turística y toma de conciencia sobre la importancia de la conservación.

Fuente: Meneses et al., 2019.

El turismo es una importante fuente de encadenamientos productivos

Durante el último quinquenio el turismo aportó, en promedio, el 5% del PIB. Además, su importancia ha tendido a aumentar a lo largo del tiempo: pasó de representar el 4,4% en 2012, a 6,3% en 2016. Ello significa que es una actividad

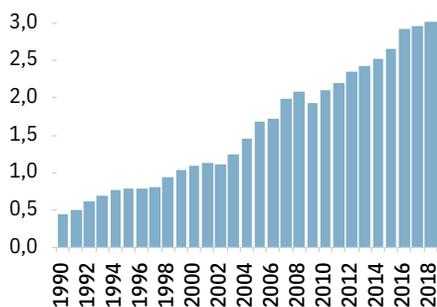
dinámica, y aunque en los últimos años se desaceleró levemente, tiene tasas de crecimiento más altas que la economía total, cuyo crecimiento promedio en el mismo período fue de 3,4%.

De acuerdo con la Organización Mundial del Turismo (OMT, 1993), el turismo está compuesto por todas las actividades que realizan personas nacionales o extranjeras durante sus viajes y

estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un período consecutivo inferior a un año, con fines de ocio y negocios, principalmente. En otras palabras, el turismo consiste en todos los bienes y servicios que consumen turistas extranjeros no residentes y nacionales en el país; esto incluye frutas, carne, agua, electricidad y alojamiento. Así definido, una de las principales ventajas del turismo

Gráfico 3.13

Evolución del número de turistas extranjeros (millones de personas)



Fuente: Meneses et al., 2019, con datos del ICT.

es que abarca diferentes productos de los sectores primario, secundario y terciario.

La actividad turística está conformada por 136 ramas productivas vinculadas con el agro y la extracción (32), la manufactura (49) y los servicios (55). En términos del valor agregado el 86% de la producción corresponde a servicios, de los cuales siete concentran el 50%, específicamente: servicio de comida y bebidas, alojamiento, transporte, servicios inmobiliarios, comercio, actividades artísticas y de entretenimiento y alquiler y arrendamiento (gráfico 3.14).

Los encadenamientos productivos se estiman como la capacidad que tienen los sectores de demandar y ofrecer insumos para la producción, lo cual también se conoce como encadenar “hacia atrás” y “hacia adelante”, respectivamente (PEN, 2016). A partir de la matriz insumo-producto (MIP) turística, Meneses et al. (2019) estimaron los vínculos del sector en la economía y clasificaron los distintos bienes y servicios según sus niveles de encadenamiento, en cuatro grupos: claves, estratégicos, impulsores e independientes (cuadro 3.2; para más detalles véase el Anexo Metodológico).

En este análisis se confirma el potencial de la industria, dado que el 71% de su producción (86 actividades económicas) tiene algún nivel de encadenamiento (estratégico, impulsor o clave), mientras que una cuarta parte se elabora de forma

Gráfico 3.14

Distribución de las principales^{a/} ramas de actividad del PIB turístico. 2016 (porcentajes)



a/ Estos sectores representan el 73,5% del PIB turístico.

Fuente: Jiménez Fontana, 2019 con datos del Sinac.

Cuadro 3.2

Clasificación de los sectores productivos, según nivel de encadenamiento con el turismo

Sectores	Detalle
Claves	Tienen capacidad de encadenar la producción hacia adelante y hacia atrás, dado que demandan insumos intermedios de otros sectores y sirven como insumo intermedio para la elaboración de bienes finales. Un aumento en la producción de estos sectores genera un crecimiento de todos los sectores relacionados con él.
Estratégicos	Sirven de insumo intermedio para la producción de bienes finales, es decir, “empujan” la economía.
Impulsores	Demandan insumos intermedios de otras industrias para la elaboración de bienes finales, dado que tienen una fuerte capacidad de arrastre o de encadenamiento hacia atrás.
Independientes	Tienen una reducida capacidad de generar encadenamientos. Para la producción de bienes finales no tienen una alta demanda de insumos de otros sectores, ni tampoco son un insumo fundamental para la elaboración de bienes finales de otras ramas de producción local. Se considera producción aislada, sin efectos de arrastre o empuje significativos.

Fuente: PEN, 2016.

aislada en 50 sectores independientes (gráfico 3.15). Hay diferencias según la actividad. Las ramas asociadas al turismo que producen sin mayores vínculos con su tejido productivo corresponden principalmente a los sectores primario y secundario.

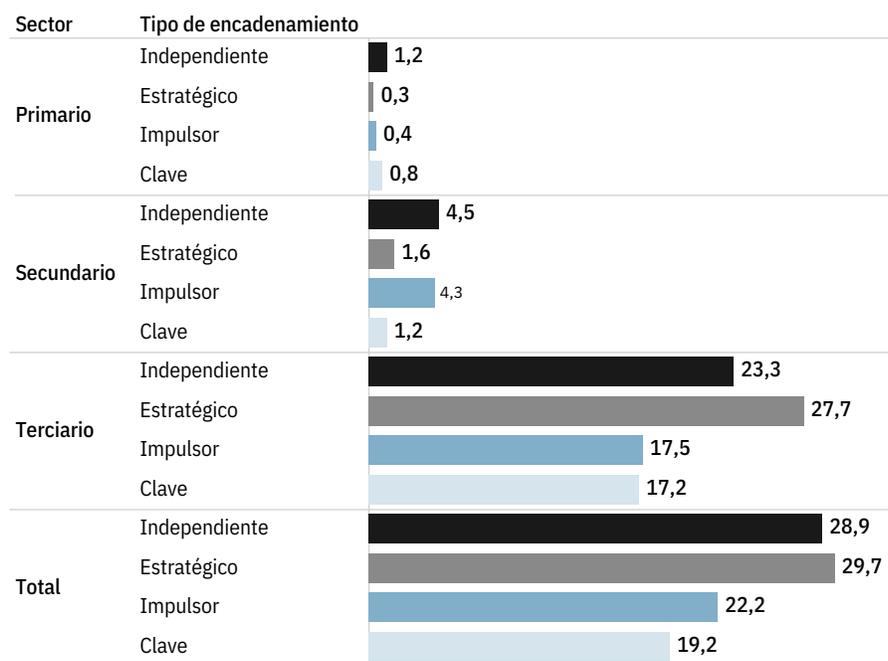
La figura 3.1 muestra con mayor detalle la distribución de la producción turística según actividades, tipo de encadenamiento y sector. Los servicios de comida y bebidas representan un 12,6% de la producción y destacan como uno de los segmentos con alta capacidad de generar encadenamientos. El potencial del turismo para propiciar el crecimiento económico puede aprovecharse mediante políticas orientadas hacia los sectores considerados claves según este enfoque, de modo que las empresas locales se integren a la cadena de suministro de insumos y aprovechen el dinamismo del sector. Al mismo tiempo, es fundamental elevar la productividad del país con mayores avances en innovación y tecnología, lo cual permitiría mejorar aun más el desempeño de las actividades turísticas.

El comercio, los servicios inmobiliarios¹⁶ y el transporte (marítimo, aéreo y de carga) tienen gran relevancia como oferentes de insumos para otros sectores; es decir, “empujan” la economía turística (cuadro 3.3). En conjunto, estas tres actividades representan el 11,5% de la producción del sector. En cuanto a los encadenamientos impulsores, que generan una significativa demanda de insumos locales, destacan el alojamiento (12,9%), las agencias de viajes (3,7%), la elaboración de comidas preparadas (0,9%) y de bebidas no alcohólicas (0,9%). Los vínculos de los servicios de alojamiento se asocian con el hecho de que este sector destina más de una cuarta parte de su gasto a la compra de insumos como energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado, comercio y actividades especializadas de la construcción.

Finalmente, las actividades con pocos encadenamientos hacia atrás y hacia adelante (independientes) aportan alrededor del 29% de la producción turística. Entre ellas sobresalen los servicios de entretenimiento y recreación, el transporte

Gráfico 3.15

Estructura productiva del turismo, por grandes sectores, según tipo de encadenamiento
(porcentaje del PIB turístico total)



Fuente: Jiménez Fontana, 2019, con datos de Meneses et al., 2019, y el BCCR.

terrestre de pasajeros y la atención de la salud humana.

Los resultados de este estudio podrían servir como insumo para una política de fomento turístico. No obstante, también es necesario analizar la distribución de las ganancias del sector y su impacto económico según los distintos perfiles del turista, temas que se desarrollan en las siguientes secciones.

Turismo receptor tiene alto gasto promedio, pero bajo efecto multiplicador

Un aspecto muy relevante para el análisis de los encadenamientos productivos en el turismo es la precisión del impacto que tienen los diferentes tipos de demanda sobre la dinámica económica. Ese efecto puede ser leve, si el gasto en este rubro –aun siendo alto– aporta poco a la producción, o por el contrario, puede generar beneficios moderados o altos, que sería el escenario deseable. El impacto

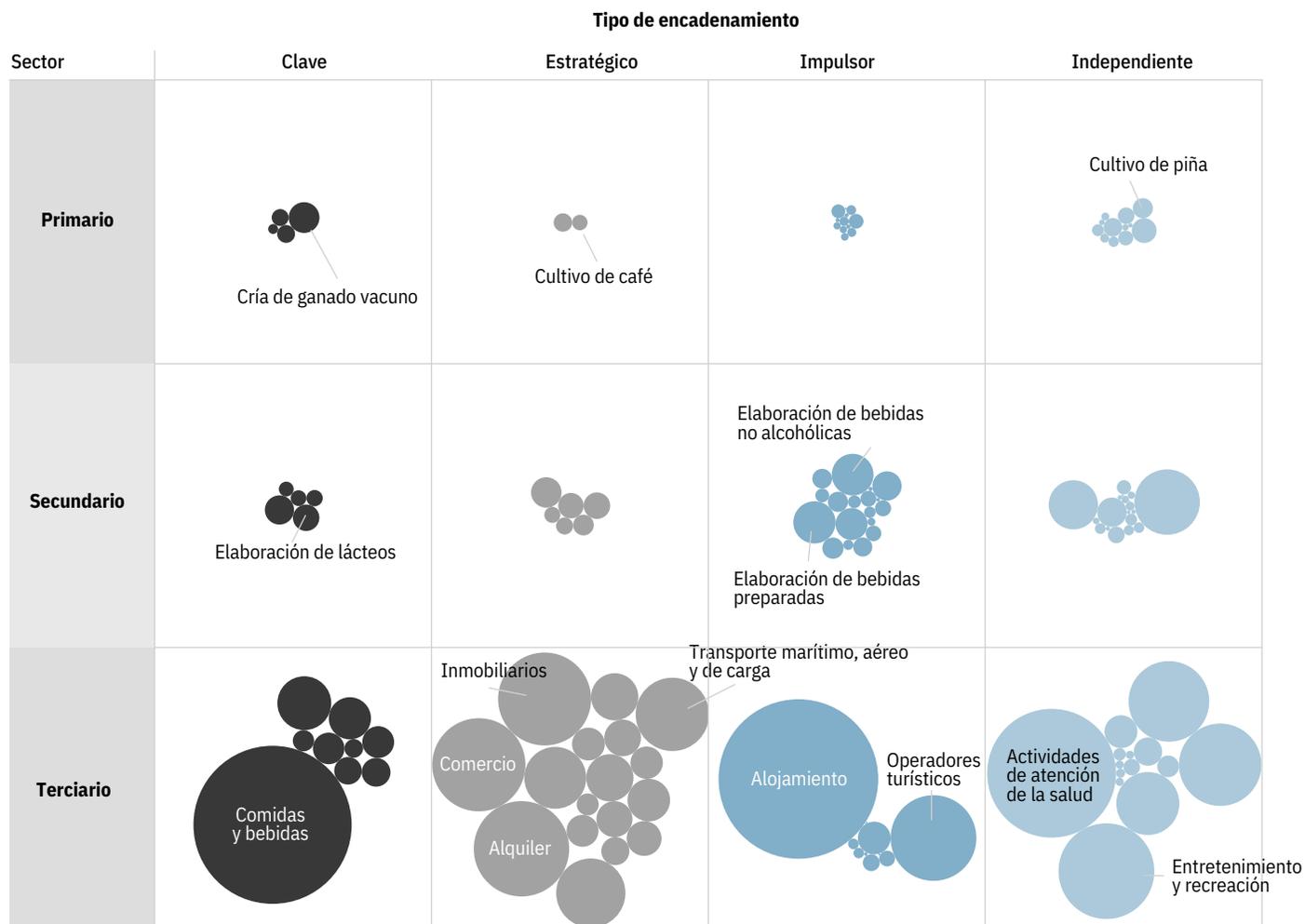
se mide a través de la capacidad de multiplicación del gasto en turismo, es decir, la magnitud del “efecto derrame” sobre la economía que tiene el aumento de una unidad monetaria destinada a este sector.

El efecto multiplicador del turismo no solo puede ser distinto al de otras actividades económicas; también puede variar según su proveniencia, es decir, según los niveles de desarrollo y costo de vida del país de origen del visitante. Para aproximar este tema, en este apartado se utilizan los indicadores del gasto promedio en turismo y su impacto multiplicador según la fuente, a partir del análisis de Meneses et al., 2019 (más detalles en el Anexo Metodológico).

De acuerdo con el BCCR, en 2016 los gastos promedio de un turista extranjero (no residente) y uno interno eran de 626.646 y 160.149 colones, respectivamente (Meneses et al., 2019). En otras palabras, un extranjero genera casi cuatro veces más ingresos que un turista

Figura 3.1

Clasificación de las principales actividades turísticas, según tamaño de la producción, tipo de encadenamiento y sector económico. 2016



Fuente: Jiménez Fontana, 2019, con datos de Meneses et al., 2019, y el BCCR.

nacional. Pese a ello, el gasto del primero tiene un efecto derrame menor que el del segundo.

En 2016, por cada aumento de 1.000 colones en la demanda final del denominado turismo receptor (el de los extranjeros no residentes) se generaron 1.540 colones adicionales, mientras que para el turismo interno (nacionales y extranjeros residentes)¹⁷ el efecto fue de 1.630 colones (gráfico 3.16). El mayor efecto derrame de este último se explica por los altos multiplicadores que tienen las salidas familiares, los paseos¹⁸ y el turismo individual¹⁹.

Dentro del turismo receptor, los centroamericanos y los estadounidenses tienen los multiplicadores más bajos, de 1.510 y 1.520 colones respectivamente, mientras que los europeos, con 1.580, están un poco más próximos al efecto del turismo nacional. Este comportamiento diferenciado se asocia con distintos perfiles de la demanda. Con base en información recopilada en una serie de entrevistas a actores clave, Meneses et al. (2019), determinaron que los turistas locales y europeos se desplazan más en el territorio y se interesan por tener un contacto cercano con las comunidades

que visitan. Sumado a lo anterior, en los últimos años se ha realizado un esfuerzo institucional por mejorar la conectividad con aerolíneas europeas e incentivar la oferta del turismo rural comunitario.

Dada la importancia del turismo de residentes, en 2012 el ICT lanzó la campaña “Vamos a turistar”, que contó con el apoyo de las cámaras y asociaciones privadas de turismo (Arias, 2017). Sin embargo, no existen informes que evalúen el impacto de esta y otras iniciativas publicitarias de alto costo (Meneses et al., 2019). Si cabe señalar que, entre 2012 y 2016, el peso relativo del gasto del

Cuadro 3.3

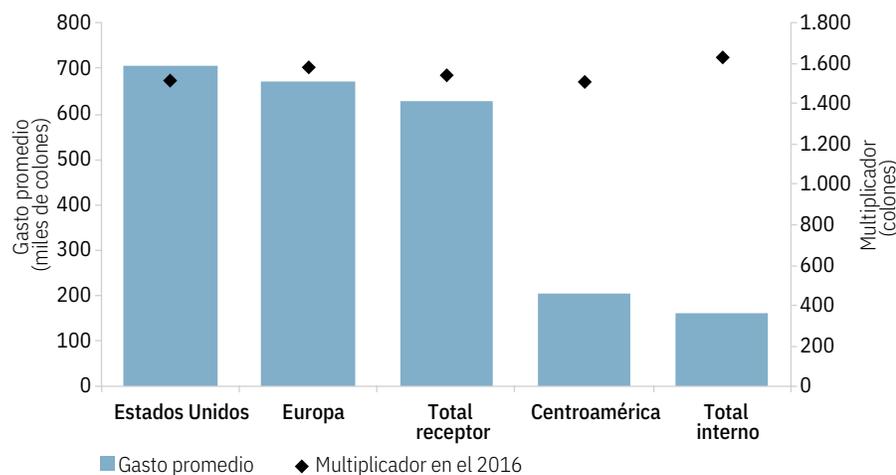
Clasificación de los sectores productivos, según nivel de encadenamiento con el turismo

Tipo de encadenamiento	Número de ramas	Ramas de actividad
Claves	18	Servicios de comida y bebidas; publicidad y estudios de mercado; telecomunicaciones; actividades especializadas de la construcción; cría de ganado vacuno; actividades auxiliares de servicios financieros, seguros y fondos de pensiones; elaboración y conservación de carne y embutidos de aves; actividades jurídicas.
Estratégicos	25	Transporte por vía marítima, aérea y de carga por carretera; actividades inmobiliarias; comercio; alquiler y arrendamiento de activos tangibles e intangibles no financieros; suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado; intermediación monetaria; mantenimiento y reparación de vehículos automotores; actividades administrativas y de apoyo de oficina y otras actividades de apoyo a las empresas; actividades de seguridad e investigación.
Impulsores	43	Alojamiento; actividades de agencias de viajes, operadores turísticos, servicios de reservas y actividades conexas; elaboración de bebidas de malta, bebidas no alcohólicas, aguas minerales y otras aguas embotelladas; elaboración de comidas, platos preparados y otros productos alimenticios; elaboración de aceites y grasas de origen vegetal y animal; actividad de seguros, reaseguros y fondos de pensiones, excepto los planes de seguridad social de afiliación obligatoria; elaboración y conservación de carne y embutidos de ganado vacuno y porcino y otros tipos de carne.
Independientes	50	Actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas; transporte terrestre de pasajeros excepto taxis; transporte de pasajeros por taxi; atención de la salud humana y asistencia social; enseñanza; otras industrias manufactureras; fabricación de los productos de la refinación del petróleo y de coque; suministro de agua potable y evacuación de aguas residuales; impresión, edición y reproducción de grabaciones excepto de programas informáticos.

Fuente: Meneses et al., 2019, con datos del BCCR.

Gráfico 3.16

Gasto promedio y multiplicadores de la demanda final turística, según tipo de turismo



Fuente: Meneses et al., 2019, con datos del BCCR y el ICT.

turismo interno no se incrementó significativamente.

Los efectos multiplicadores no son estáticos; varían a lo largo del tiempo. Entre 2012 y 2016 el multiplicador del turismo de Estados Unidos y Centroamérica se redujo, mientras que aumentó el de los visitantes europeos. Estas variaciones se pueden asociar con incrementos o disminuciones en la demanda de actividades con mayores o menores encadenamientos productivos. En efecto, Meneses et al. (2019) determinaron que la demanda del turismo receptor estadounidense y centroamericano redujo la participación de sectores con algún tipo de encadenamiento (claves, estratégicos e impulsores) y aumentó la demanda de actividades poco relacionadas con el resto de la economía (independientes; gráfico 3.17). Específicamente, entre 2012 y 2016 en ambos casos se registró un aumento en los servicios de atención de la salud humana, refinación de petróleo y enseñanza, los cuales generan pocos encadenamientos productivos (independientes),

al tiempo que se redujo el peso relativo del transporte por vía marítima, aérea y de carga por carretera (estratégico), los servicios de comida y bebidas (clave) y el alojamiento (impulsor). Sumado a lo anterior, llama la atención que también disminuyó el peso relativo de la demanda estadounidense por servicios de agencias de viajes y operadores turísticos (impulsores), los cuales podrían estar siendo sustituidos por servicios digitales ofrecidos desde ese país.

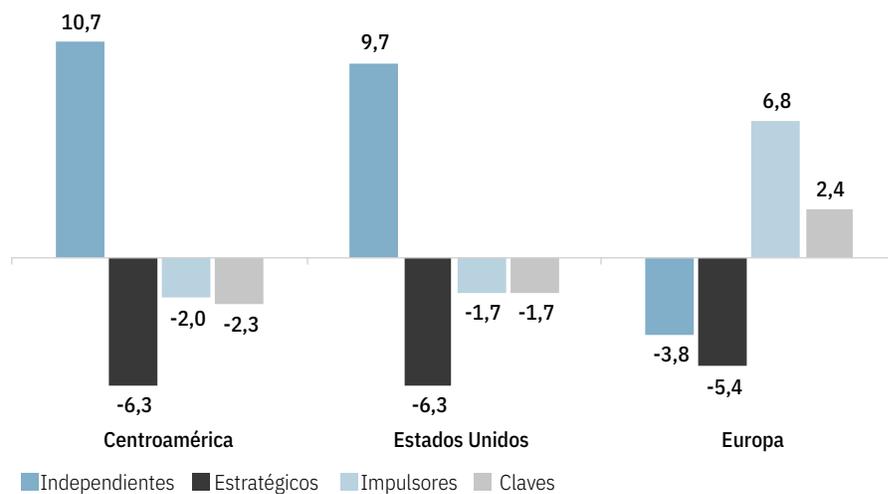
El aumento en el multiplicador de turismo receptor europeo está asociado a incrementos en la demanda de alojamiento (impulsor), servicios de comida y bebidas (clave) y servicios de agencias de viaje y operadores turísticos (impulsor). Al mismo tiempo, disminuyó el peso relativo en la demanda de servicios de enseñanza (independiente) y transporte por vía marítima, aérea y de carga por carretera (estratégico). Una situación similar se observa en el turismo proveniente de Canadá y el resto del mundo.

Este análisis excluye los cruceros²⁰, porque su estructura de gasto es distinta a las otras modalidades de turismo, dado que, por naturaleza, las visitas no incluyen la estadía de noches en territorio nacional. No obstante, con la información de las encuestas que realiza el ICT se puede identificar el margen de acción para ampliar el contacto de estos turistas con las comunidades, mediante la mejora de la oferta turística local. Según la encuesta de cruceros para la temporada 2017-2018, en los puertos de Limón y Puntarenas más de la mitad de los cruceristas no compra *tours* locales, no visita por cuenta propia otros lugares del país, tiene una estadía promedio en tierra de no más de tres horas y las principales razones de insatisfacción de su visita son suciedad, pobreza, infraestructura vial, transporte y una oferta limitada de tiendas, actividades y restaurantes (ICT 2019).

Actores estratégicos entrevistados para este trabajo (Meneses et al., 2019) señalan que, si bien el cambio en el perfil de la demanda requiere una oferta que abra las puertas al desarrollo del turismo rural comunitario, la estrategia de fomento e involucramiento de este

Gráfico 3.17

Cambios en la estructura de encadenamientos del turismo receptor de Estados Unidos, Centroamérica y Europa. 2012-2016 (porcentajes)



Fuente: Jiménez Fontana, 2019, con datos de Meneses et al., 2019, el BCCR y el ICT.

sector no es un tema resuelto, ni en los planes de turismo, ni entre las personas y empresas involucradas. En las opiniones recogidas no se observa un punto de consenso sobre el papel y la manera de promover esta modalidad. Para algunos la oferta apunta a un mercado muy específico y pequeño. Para otros, estas iniciativas son la clave para generar encadenamientos y conseguir que las comunidades receptoras se apropien de los beneficios de la actividad turística; al mismo tiempo, se propicia un cambio en la visión del empresariado, en el sentido de que el impulso al turismo demanda esfuerzos que van más allá del aumento de la planta hotelera. La mayoría de los consultados coincide en que hay que modificar la forma de atender al turismo interno y verlo como un actor estratégico, no como “la demanda que sostiene la temporada baja”. Consecuentemente, sugieren replantear las estrategias de atracción para incentivar una mayor visitación durante todo el año. Si bien es una demanda de menos días, esto puede ser compensado por la posibilidad de inducir una mayor frecuencia de visitación.

Las personas entrevistadas también

llamaron a atención sobre el modesto uso que se hace de los incentivos al turismo rural comunitario que ofrece la ley que sustenta su desarrollo. Por el lado institucional se sugiere una mayor sensibilización de los funcionarios y definir estándares de medición de calidad de estos servicios. Por el lado del sector no hay esfuerzos organizativos para aprovechar la oferta de capacitación, el gremio tiene debilidades de autogestión y organización, y hay debilidad en la formación de recurso humano para diseñar y mercadear la oferta.

Los hallazgos aquí presentados evidencian la importancia de analizar la demanda que se recibe del mercado internacional, la oferta que promueve el país en el exterior y la dinámica del turismo interno. Es recomendable que la política pública en esta materia genere un balance: no se puede apostar únicamente al turismo de alto gasto promedio, que está concentrado en pocas actividades económicas y tiene un bajo “efecto derrame”, pero tampoco se puede concentrar la estrategia en el turismo que tiene altos multiplicadores, pero representa una baja proporción de las divisas.

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

Disparidades en los beneficios del turismo entre trabajadores y capital

El análisis del impacto del turismo y la distribución de sus beneficios entre los actores ha sido un tema de seguimiento en varias ediciones del *Informe Estado de la Nación*. A partir de distintas metodologías, se ha documentado la trayectoria del sector, los distintos tipos de turismo y su potencial impacto distributivo (PEN, 2007 y 2015). Se ha señalado que el desarrollo y posicionamiento mundial del sector turístico costarricense es resultado de una activa participación de actores públicos (ICT, Sinac) y privados (como las cámaras empresariales), los cuales permitieron consolidar y posicionar una marca, entendida como “la imagen que las autoridades públicas y los operadores privados proyectan en el resto del mundo, con el fin de promocionar a Costa Rica como destino turístico mundial” (PEN, 2007).

En esta edición se analiza la distribución de los beneficios de la producción turística en tres grandes grupos: i) beneficios para las empresas (excedente bruto de explotación e ingresos mixtos²¹), ii) remuneraciones que reciben los trabajadores y iii) impuestos a la producción netos de subvenciones que le quedan al Estado. De acuerdo con el estudio de Meneses et al. (2019), la distribución promedio es relativamente equitativa entre empresas y trabajadores, con 50% y 46%, en cada caso. No obstante, hay diferencias sustanciales entre segmentos económicos. La apropiación que tienen los trabajadores en las ganancias del valor agregado se puede clasificar de la siguiente

forma: i) muy baja (0%-20%), ii) baja (20%-40%), iii) media (40%-60%), iv) alta (60%-80%), y v) muy alta (80%-100%). Entre las principales actividades turísticas se identifica que los servicios de salud y alojamiento tienen los niveles más elevados de apropiación, superiores al 60%; los servicios de comida y bebidas, el comercio y las agencias de viajes tienen un nivel medio, mientras que el transporte, la elaboración de comidas preparadas y los servicios inmobiliarios tienen niveles bajos o muy bajos.

Este análisis permite identificar los sectores cuyo crecimiento puede generar una mejor distribución de los beneficios de la producción turística. Sin embargo, no necesariamente esas actividades tienen una alta capacidad de encadenar la economía. La figura 3.2 muestra la relación entre el tipo de encadenamiento y el nivel de apropiación de las ganancias por parte de los trabajadores, para cada una de las actividades turísticas según el tamaño de la producción. Allí se puede observar, por ejemplo, que los servicios de salud que consumen los turistas tienen baja capacidad de generar encadenamientos, pero también elevados niveles de apropiación. En cambio, el sector transporte por vía aérea y marítima, que tiene alta capacidad de empuje de la economía con encadenamientos de tipo estratégico, registra un nivel bajo en la apropiación de ganancias. También se identifican actividades que tienen altos niveles de encadenamientos y una distribución equitativa entre trabajadores y capital, tales como: los servicios de comida y bebidas, el comercio, las agencias de viajes y el alojamiento, las cuales, en conjunto, representan un 34% del PIB turístico. Así pues, las políticas de fomento turístico deben considerar que el impulso a sectores con alto nivel de encadenamiento no necesariamente genera altos beneficios para los trabajadores.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ENCADENAMIENTOS PRODUCTIVOS DEL TURISMO

véase Meneses et al., 2019 en www.estadonacion.or.cr

Conclusiones

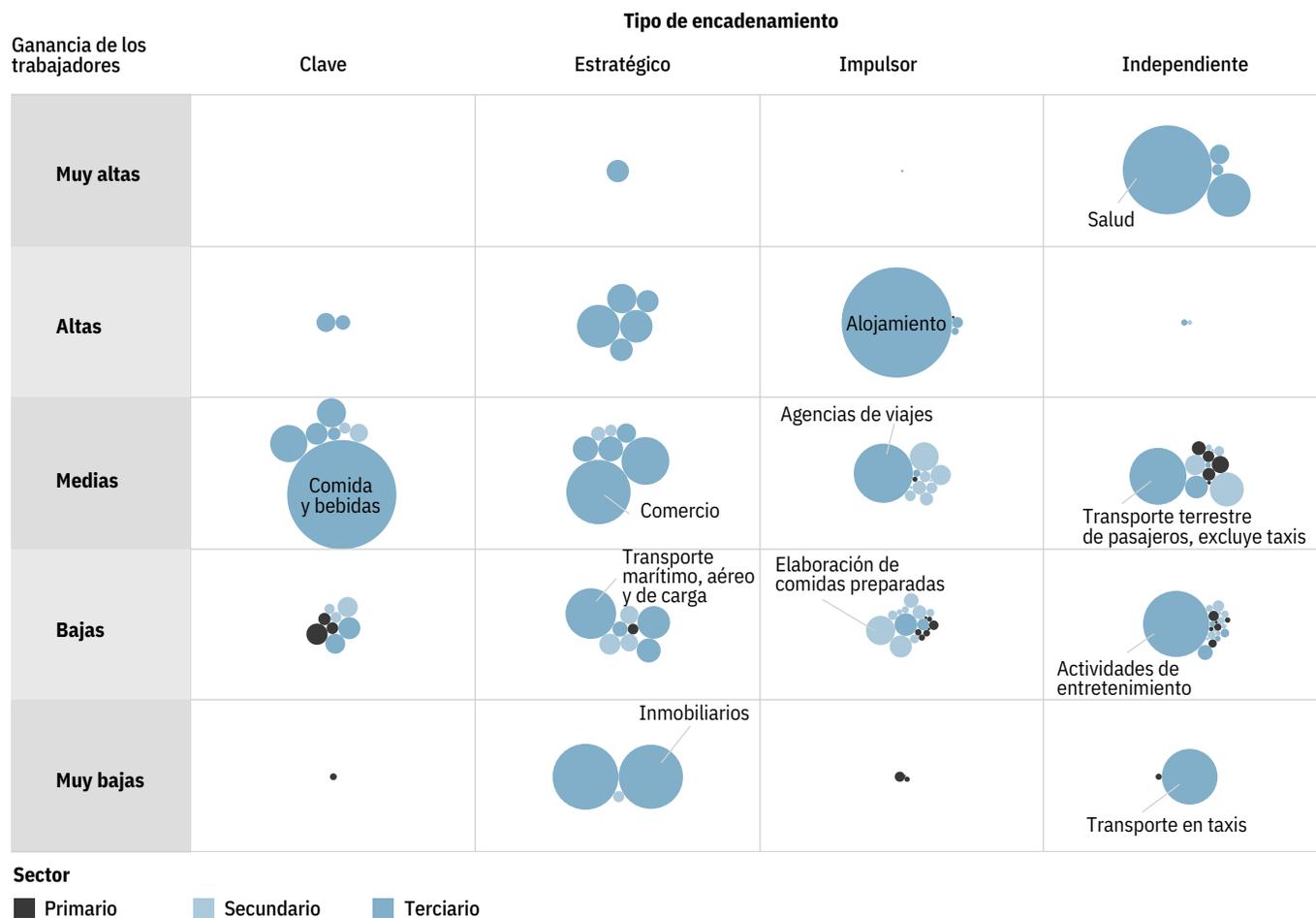
En este capítulo se presentaron tres estudios a profundidad que se enfocan en generar insumos para el diseño de políticas de fomento productivo. Los principales hallazgos son, primero, que la desaceleración económica se manifiesta de diferentes formas en el territorio, dadas las brechas en las estructuras de producción a nivel sectorial y regional, y segundo, que las empresas tienen dificultades para crecer y propiciar la reactivación. Esto demuestra la importancia de superar el análisis basado en promedios nacionales, que oculta las diferencias territoriales y las necesidades específicas de las actividades económicas.

A partir de una nueva fuente de información (el Registro de variables económicas –Revec– del BCCR), el primer estudio analizó el dinamismo y estructura de la economía con enfoque territorial, aproximando la producción con los registros de ventas de las empresas. Se constató que la desaceleración no afecta con la misma intensidad ni al mismo ritmo a las distintas regiones del país. En 2017, la Huetar Norte y la Pacífico Central fueron las más afectadas, con un crecimiento muy inferior al promedio del país. En cambio, la Huetar Caribe y la Brunca mantuvieron un dinamismo muy por encima del crecimiento nacional.

Parte de estas diferencias se explica por la configuración de las estructuras productivas en cada uno de estos territorios. La región Central-GAM, donde se concentran el 82% de las ventas y el 65% del parque empresarial, dedica una gran parte de su producción a la industria manufacturera (29%), sobre todo de bienes no tradicionales. Por ejemplo, esta región es la única del país en la que se elaboran dispositivos médicos. Por el contrario, en la Central-Periferia y la Brunca, aunque el 25% y el 42% de las ventas, respectivamente, también se dedican a la manufactura, hay un énfasis en actividades tradicionales, como la agroindustria. En las regiones Huetar Caribe y Huetar Norte más del 20% de las ventas corresponde a la agricultura, en especial los monocultivos de banano y piña, respectivamente. En esta inves-

Figura 3.2

Distribución del tamaño de las actividades económicas según el tipo de encadenamiento y el nivel de apropiación de las ganancias de los trabajadores^{a/}. 2016



a/ La apropiación de las ganancias del valor agregado por parte de los trabajadores se clasifican de la siguiente forma: i) muy baja (0%-20%), ii) baja (20%-40%), iii) media (40%-60%), iv) alta (60%-80%) y v) muy alta (80%-100%).

Fuente: Jiménez Fontana, 2019 con datos de Meneses et al., 2019, y del BCCR.

tigación se logró llevar el análisis a nivel cantonal, lo cual permite identificar diferencias significativas dentro de las mismas regiones. Es importante, entonces, que las políticas de fomento productivo consideren estas particularidades para no impulsar intervenciones que, más bien, profundicen las asimetrías entre y dentro de las regiones.

En la segunda sección del capítulo se examinaron los perfiles de sobrevivencia de los negocios del país y se constataron las dificultades que tienen las empresas para crecer. Se encontró que, en promedio, la probabilidad de una empresa

costarricense de operar por al menos dos años es del 90%, pero al llegar a los cinco este indicador disminuye a 68%. Sin embargo, hay diferencias según el perfil del emprendimiento; las microempresas tienen una probabilidad de 66% de no morir a los cinco años, pero para las medianas y grandes este indicador supera el 90%. A partir de un “panel puro” de empresas se pudo conocer que el 88,5% de los microemprendimientos que operaban en 2005 tenían el mismo tamaño doce años después. Otro hallazgo relevante es que los perfiles de mortalidad varían entre las regiones; la Chorotega y

la Pacífico Central son las que enfrentan las mayores adversidades. Estos resultados muestran la importancia de implementar políticas que no solo fomenten el desarrollo de nuevas empresas, sino que también tengan como objetivo el crecimiento y la supervivencia de las ya existentes, en especial las ubicadas fuera del área metropolitana, con el fin de revertir las crecientes brechas territoriales.

El último estudio exploró en detalle la industria turística. La investigación confirmó el potencial de este sector para generar encadenamientos productivos y, al mismo tiempo, la necesidad de afinar

la mirada sobre esos nexos, pues no todas las actividades ligadas al turismo tienen el mismo potencial multiplicador en términos de producción y empleo. El 75% de los bienes y servicios vinculados al turismo tiene algún nivel de encadenamiento. Destacan los servicios de comida y bebidas, el comercio, los servicios inmobiliarios, el transporte (marítimo, aéreo y de carga), el alojamiento, las agencias de viajes y la elaboración de comidas preparadas. Ahora bien, uno de los temas que se debe considerar es que no necesariamente las actividades con mayores encadenamientos generan mayores beneficios para sus trabajadores. Un ejemplo es el transporte por vía aérea y marítima, que tiene una alta capacidad

de “empuje” de la producción, pero destina la mayor parte de sus ganancias al capital. Lo contrario ocurre con los servicios de salud que utilizan los turistas, que poseen una baja capacidad de generar nexos productivos, pero generan una alta apropiación de las ganancias por parte de los trabajadores. Con base en estas constataciones, la investigación concluye que las políticas no solo deben tener en cuenta la capacidad de los sectores vinculados al turismo en materia productiva, sino también los potenciales beneficios para los trabajadores.

El estudio sobre esta industria también analizó las brechas en la demanda según origen, y determinó que el turista estadounidense tiene un gasto promedio

mucho mayor que el que realizan los residentes en Costa Rica. No obstante, el “efecto derrame” del primero es inferior. En una situación intermedia se encuentran los visitantes europeos, quienes tienen un gasto diario promedio alto y un efecto multiplicador significativo. La política pública en este ámbito debe procurar un balance, dado que no se puede apostar únicamente por la atracción de turismo de alto gasto promedio, concentrado en pocos sectores y con un efecto derrame menor, pero tampoco la estrategia puede restringirse al turismo local, que tiene altos multiplicadores pero un gasto promedio bajo.

Investigadores principales: Pamela Jiménez Fontana, Rafael Segura Carmona, Karla Meneses Bucheli, Gabriela Córdova Montero, y Katherine Oleas Nieto.

Insumos: *Aporte del sector turístico como eje estratégico de encadenamientos productivos*, de Karla Meneses (UDLA-Ecuador), Gabriela Córdova (UDLA-Ecuador), Katherine Oleas (UDLA-Ecuador); *Estructura productiva regional en Costa Rica* y *Análisis de sobrevivencia de las empresas costarricenses*, ambos de Pamela Jiménez Fontana y Rafael Segura.

Borrador del capítulo: Pamela Jiménez Fontana.

Coordinación: Pamela Jiménez Fontana.

Edición técnica: Pamela Jiménez Fontana y Jorge Vargas Cullell.

Asistente de investigación: Guillermo Pastrana Torres.

Actualización y procesamientos de datos: Pamela Jiménez Fontana, Rafael Segura Carmona, y Guillermo Pastrana.

Visualización de datos y gráficos: Pamela Jiménez Fontana.

Revisión y corrección de cifras: Pamela Jiménez Fontana.

Lectores críticos: Ronald Alfaro, Eduardo Alonso, José Luis Arce, Vladimir González, Jennyfer León, Karla Meneses, Leonardo Merino, Ricardo Monge, Dagoberto Murillo, Susan Rodríguez, María Santos, Jorge Vargas y Pablo Villamichel.

Un agradecimiento especial a: el INEC, el ICT, y el BCCR, por el acceso a sus bases de datos. A Alonso Alfaro, Rodrigo Cubero, y Evelyn Muñoz, por su colaboración para llevar a cabo el análisis del parque empresarial y estructura productiva regional en Costa Rica.

Los talleres de consulta se realizaron los días 26 de junio y 30 de julio de 2019, con la participación de: Diego Agüero, Alonso Alfaro, Ruth Alfaro, Eduardo Alonso, Rafael Arias, María Artavia, Shirley Benavides, Margarita Bolaños, Shirley Calvo, Yorlenny Fontana, Velia Govaere, Milena Grillo, Miguel Gutiérrez, Gloriana Ivankovich, Pamela Jiménez, Valerie Lankester, Fernando Madrigal, Leonardo Merino, Luis Mesalles, Ricardo Monge, Amílkar Mora, Evelyn Muñoz, Guillermo Pastrana, Alejandra Ramírez, Hernán Ramírez, Adolfo Rodríguez, Gabriela Saborío, Adriana Sandí, María Santos, Rafael Segura, Jorge Vargas, Jacqueline Zamora, Sandro Zolezzi y Norberto Zúñiga.

Notas

- 1 El estudio excluye a las empresas que no tienen registro geográfico ni actividad económica. Tampoco se consideran las empresas estatales, los servicios de administración, educación y salud pública, y las organizaciones sin fines de lucro. El BCCR agrupa registros de cuando los negocios actúan como un solo grupo empresarial o corporativo. Para mayor detalle de la construcción de la base Revec, véase el "Anexo F", en Alfaro-Ureña et al., 2019.
- 2 El coeficiente de correlación entre ambas variables fue de 0,89.
- 3 Para estimar el crecimiento real de la actividad económica regional se deflactó el ingreso por concepto de ventas con el IPC de junio cada año.
- 4 Incluye actividades financieras e inmobiliarias según grandes grupos CIIU.
- 5 Se estima como el promedio de las empresas por cantón de la relación entre las ventas totales y la cantidad de trabajadores.
- 6 Esta metodología, que se utiliza sobre todo en Biología para estudiar la probabilidad de muerte de los organismos, puede ser aplicada en las Ciencias Sociales para analizar la probabilidad de que una empresa cierre operaciones.
- 7 Este tipo de negocios se conocen en la literatura como "empresas zombis".
- 8 La sobrevivencia de las empresas se define como la diferencia entre el año en que se tiene el primer reporte del negocio en la Revec (tiempo de inicio o nacimiento) y el momento en que ya no se tiene información (tiempo final o muerte; para más detalles véase el Anexo Metodológico).
- 9 El tamaño de la empresa se definió según la clasificación del MEIC, a partir del número de trabajadores reportados cada año, de la siguiente forma: micro entre 1 y 10, pequeña entre 11 y 35, mediana entre 36 y 100, y grande 101 o más.
- 10 La tasa de mortalidad promedio de las empresas en los países de la OCDE se ubica en un rango de entre 8% y 13%.
- 11 Incluye suministro de electricidad, gas, agua, evacuación de aguas y desechos, construcción, minas y canteras.
- 12 Esta variable se mide a partir de la disponibilidad de fondos públicos para el desarrollo del sector.
- 13 Se estima que para 2100 Guanacaste experimentará incrementos de su temperatura de hasta 3,8 grados centígrados y una reducción de las lluvias del 63%. En la zona sur, en especial la ciudad de Puntarenas sufriría una inundación del 60% de la zona residencial en 2100, como resultado del aumento del nivel del mar en 0,3 metros (Schatan et al., 2010).
- 14 Corresponde a llegadas de visitantes internacionales.
- 15 Este monto corresponde al gasto turístico receptor de visitantes de la Cuenta Satélite en Turismo.
- 16 Los servicios inmobiliarios que consumen turistas corresponden al alquiler de viviendas y edificios.
- 17 La demanda de turismo interno se compone principalmente de salidas individuales, salidas familiares y paseos en Costa Rica.
- 18 Viaje no rutinario que se realiza fuera del entorno habitual y que no contempla pasar la noche fuera del hogar.
- 19 Actividades realizadas por un solo miembro del núcleo familiar por motivo de vacaciones, negocios u otros.
- 20 En promedio (2011-2018) representan el 9,9% del turismo no residente.
- 21 Se refiere a los ingresos de las empresas que no están constituidas en sociedad. Se llaman mixtos porque una parte corresponde a las ganancias del capital y otra a las del trabajo.

CAPÍTULO

4

MIRADAS A PROFUNDIDAD EN

Armonía
con la naturaleza

HALLAZGOS RELEVANTES

- Costa Rica tiende a una creciente densificación urbana y a una mayor presencia de construcción vertical. Del total de edificaciones residenciales construidas entre 2010 y 2018, el 79% son apartamentos.
- Alajuela, Santa Ana y Heredia concentran los mayores porcentajes de área construida en la GAM entre 2010 y 2018: 14%, 10% y 9,9%, respectivamente.
- Entre 2015 y 2019, en todos los cantones de la GAM aumentaron los tiempos de viaje en horas “pico”. En San José, Montes de Oca, Heredia, Escazú y Tibás el incremento fue superior al 40%.
- En 2018, el costo para la población trabajadora por el tiempo perdido en congestionamientos en la GAM representó, en promedio, 2.869 dólares por persona.
- En las calles que rodean 215 nuevos condominios y apartamentos, los tiempos de viaje en hora “pico” aumentaron en más de 31,6% entre 2015 y 2019.
- En la ruta 39, en dirección este-oeste, el atasco en hora “pico” genera en promedio un retraso de 9 minutos por cada tramo de 100 metros.
- Las 246.704 personas que ingresan y salen diariamente del cantón central de San José imponen una alta presión al congestionamiento en la ruta 39, ya sea al cruzarla de forma transversal o al usar tramos de ella. A esto se suma que 374.599 personas llegan hacia o salen desde cantones vecinos a la ruta.

NUEVOS APORTES PARA LA TOMA DE DECISIONES

- Con nuevas fuentes (Waze, Google Maps), este capítulo genera herramientas para el análisis detallado del transporte y la movilidad, y su relación con el ordenamiento territorial, el crecimiento urbano, los cambios demográficos y los impactos económicos, sociales y ambientales derivados de esos procesos.
- Se ofrece una serie de aportes en torno al vínculo necesario entre las tendencias recientes del crecimiento urbano y las soluciones de transporte y movilidad. El capítulo presenta un análisis inédito sobre los cambios en los tiempos de viaje en zonas donde se han construido residencias de tipos más densos, como condominios y apartamentos.
- Con la base de datos de la aplicación Waze, se logró un nivel muy preciso de detalle en la caracterización de los congestionamientos viales, hasta tramos de 100 metros. Un primer ejercicio analizó las condiciones de la ruta 39 en tiempos de retraso, cantidad de atascos y saturación de los tramos. También se estudiaron las características del movimiento de la población trabajadora, cómo genera presión sobre esa ruta y en qué puntos, como insumo para el diseño de la política pública.

CAPÍTULO

ARMONÍA CON LA NATURALEZA

4

/ Nuevas herramientas para analizar la movilidad y sus vínculos con el desarrollo urbano

INDICE		Introducción
Hallazgos relevantes	151	En varias de sus ediciones, este Informe ha estudiado los problemas ambientales, económicos y sociales derivados de la ausencia de herramientas integradas y efectivas de ordenamiento territorial. También ha profundizado en la relación entre los patrones de crecimiento urbano (tanto en la Gran Área Metropolitana como en ciudades intermedias) y la situación caótica del transporte y la movilidad.
Productos esperados	151	
Introducción	153	
Densificación de la GAM no está aliviando los problemas de movilidad	154	La información recabada en estos años ha permitido entender la naturaleza multicausal que tienen los principales problemas territoriales, pero también la necesidad de que, al realizar los procesos de gestión del suelo, construcción de infraestructura, inversión y planificación del desarrollo, se utilicen criterios basados en evidencia que den sostenibilidad a sus efectos y minimicen los impactos negativos en la calidad de vida, la contaminación, la competitividad y el desarrollo humano en general.
Aumenta apuesta por construcciones residenciales más densas	154	
Construcciones más densas coinciden con aumentos en tiempos de viaje	158	
Avances en información para entender la crisis vial: el caso de la ruta 39	162	en el patrón de crecimiento urbano, que ahora tiende más a la densificación. Por lo anterior, este Informe indaga cuál es el nexo entre las formas recientes del crecimiento urbano y la situación de la movilidad, en especial si la densificación que se observa en la GAM está resolviendo, como se espera de procesos de este tipo, los impactos negativos del transporte sobre el desarrollo humano.
Nuevas herramientas permiten detallar saturación vial en ruta 39	163	
Población presiona de varias formas la saturación de vía estratégica	165	
Conclusión	170	Este capítulo presenta dos estudios que generaron no solo datos, sino herramientas que pueden ser útiles para elaborar política pública. Particularmente, al examinar las tendencias más recientes del crecimiento urbano, no se encontró evidencia de que los procesos seguidos reflejen un compromiso con la solución del tema del transporte; en consecuencia, incluso patrones más positivos (como una mayor densificación) no contribuyen a mejorar la situación de la movilidad de las personas. En segundo lugar, se profundizó en el uso de una nueva fuente de información, la base de datos de la aplicación Waze, con un nivel de detalle que ayuda a identificar las necesidades de intervención pública en rutas saturadas,

y explicar mejor las presiones que genera la distribución de las personas y los empleos sobre las condiciones para movilizarse, tal como se analizó en la edición anterior (PEN, 2018). Ambos estudios muestran cómo el descuido de la política pública y las dinámicas de sectores privados (temas documentados en PEN, 2015 y 2018) producen resultados negativos para el desarrollo humano, pero también dan insumos para alimentar la discusión y la toma de decisiones, que no están tanto en la construcción y mejora de la infraestructura, sino en el cambio a una movilidad centrada, mayoritariamente en el transporte público masivo e interconectado.

Densificación de la GAM no está aliviando los problemas de movilidad

Durante cuatro décadas, la Gran Área Metropolitana (GAM) exhibió un crecimiento urbano horizontal, lineal, disperso y desconectado, que llevó a una ciudad poco densa, con serios problemas para movilizar a las personas entre sus zonas de residencia y centros de trabajo o estudio, entre otras dificultades. En ausencia de herramientas efectivas de ordenamiento territorial, esta expansión generó profundos impactos en el desarrollo humano, que han sido analizados reiteradamente por el *Informe Estado de la Nación*, en particular en un capítulo especial dedicado a esta zona (PEN, 2015), así como en otro enfocado en el transporte y la movilidad (PEN, 2018). Fuera de la GAM se han registrado patrones muy parecidos a los que llevaron al caos actual, como se demostró también con el estudio de varias ciudades intermedias del país (PEN, 2017).

En esta oportunidad el Informe emplea nueva información para analizar dos aspectos centrales de los patrones urbanos más recientes en la GAM: por un lado, el cambio paulatino hacia un tipo de crecimiento con mayor énfasis en la construcción vertical y, en general, de mayor densidad (condominios, apartamentos y urbanizaciones, en especial); por el otro, la combinación de este proceso con problemas no atendidos de

transporte y movilidad. En la política pública no ha existido un vínculo claro y planificado entre estos dos fenómenos, y ello ha generado un caldo de cultivo que empeora los elementos críticos señalados en la edición anterior. Aunque no es fácil establecer una relación causal, lo cierto es que la coexistencia de trabas serias de movilidad allí donde se está construyendo con una lógica más densa, demuestra la inexistencia de lo que hoy se expresa en el concepto de *desarrollo orientado al transporte*¹, o que se pueda identificar como un desarrollo urbano con criterios de movilidad y sostenibilidad.

Aumenta apuesta por construcciones residenciales más densas

La GAM sigue creciendo, aunque a un ritmo más lento y con patrones de densidad distintos a los que caracterizaron los decenios anteriores. Esta zona tiene una extensión territorial de 196.700 hectáreas, que equivalen al 3,8% del territorio nacional, y está conformada por 31 cantones y 164 distritos. La población pasó de 66,3 habitantes por hectárea urbana en 1986, a 75,9 en 2019. El mapa 4.1 actualiza la mancha urbana de la GAM al 2019, y diferencia las zonas que han experimentado más desarrollo en las últimas tres décadas. En el año analizado, el área total urbanizada o construida fue de 34.818 hectáreas, con un crecimiento absoluto de 5,2% con respecto al 2010 (33.088 hectáreas). La mancha urbana se expande a una tasa cada vez menor en relación con períodos previos, lo cual se explica, posiblemente, por la búsqueda de usos más eficientes del suelo, que se traduce en un incremento de proyectos residenciales verticales o más compactos (Sánchez, 2019). Este crecimiento ocurre en los bordes de las áreas construidas existentes, o mediante el aprovechamiento de espacios vacíos en las orillas o dentro de áreas urbanas consolidadas, y no a través de la dispersión de iniciativas de desarrollo urbano lejanas del área construida existente. Esto quizás refleje que hoy es más factible construir de modo más concentrado y no en los espacios disponibles alejados de la GAM, que no tienen el mismo potencial urbanístico

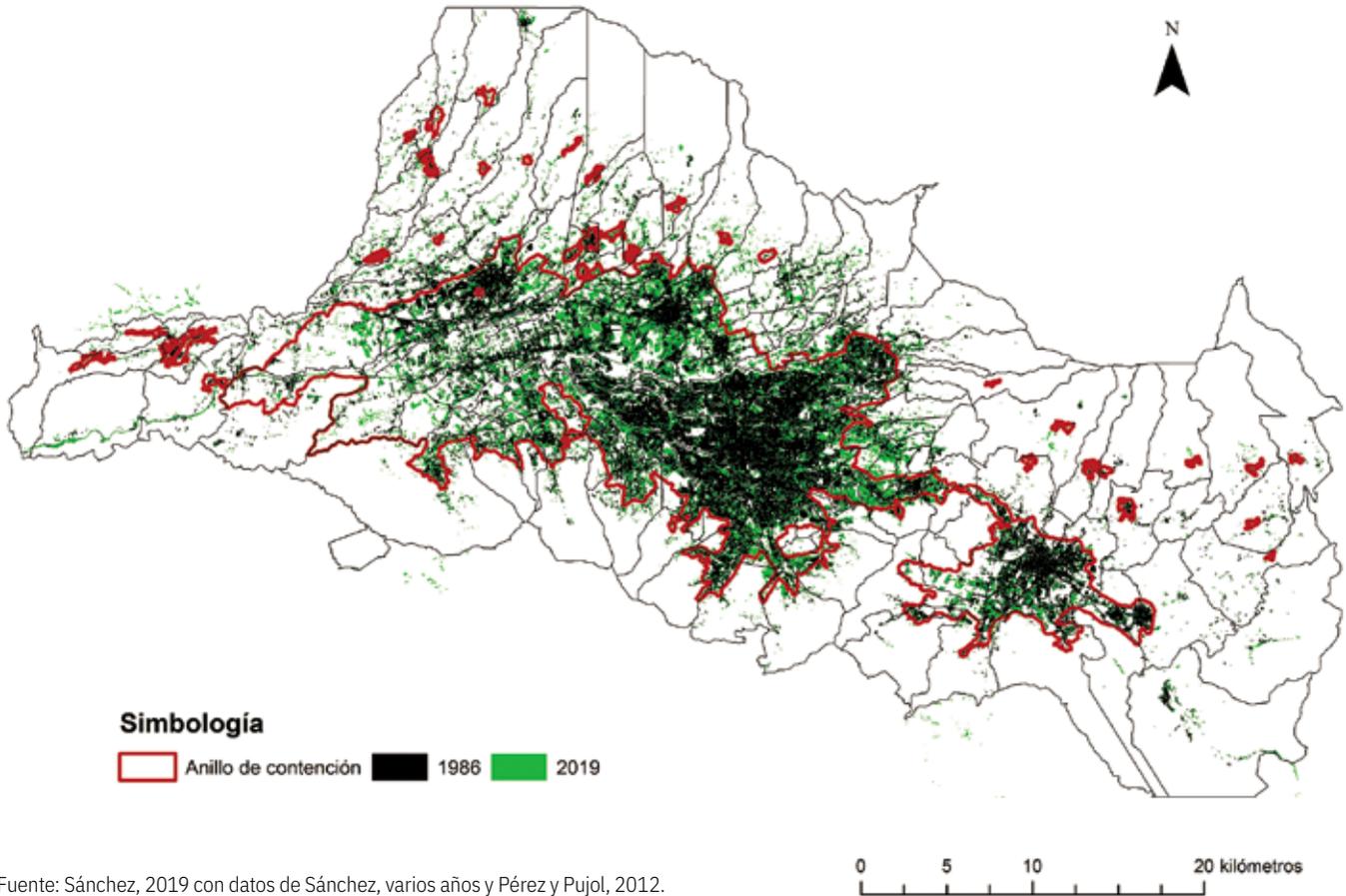
que las zonas en que se llevó a cabo la expansión en décadas pasadas.

Este cambio de patrones ha mejorado relativamente las densidades; luego de varias décadas de crecimiento disperso, la GAM está volviendo a una tendencia más compacta y densa. Pese a ello, siguen siendo mayoritarios los patrones expansivos de vivienda individual y crecimiento horizontal. Es decir, el cambio observado es paulatino. Al oeste de la ciudad, en especial en los cantones de Alajuela, Escazú y Santa Ana, todavía imperan las modalidades de expansión lineal de décadas anteriores, sobre todo en el sector montañoso de menor aptitud urbana. Esto provoca una mayor dispersión de gran parte de la población que antes se concentraba en los centros de Alajuela, Heredia y San José. El fenómeno no es muy diferente hacia el este; por ejemplo, en el cantón de La Unión la mancha urbana ha llegado a rebasar los bordes de crecimiento establecidos, y en Oreamuno, Alvarado y Paraíso existe un crecimiento disperso fuera del anillo de contención.

No obstante su crecimiento, en teoría la GAM aún tiene una capacidad importante para absorber población, pero la dispersión actual empeoraría si la expansión se enfoca en los terrenos disponibles y no en densificar más. Cerca de un 17,3% de esta área tiene algún potencial para desarrollo urbano (alrededor de 9.200 hectáreas, 0,7 puntos porcentuales menos que en 2018). Sin embargo, las deficiencias en infraestructura y problemas de accesibilidad lo limitan. Las zonas con más terrenos se ubican sobre todo en los extremos de la GAM, específicamente en las zonas oeste y este. Distritos como La Guácima, El Coyol y Turrúcares en el cantón de Alajuela, así como, en el otro extremo, El Guarco en Cartago, son los que presentan mejores condiciones. Según las tendencias actuales de composición sectorial de la construcción, es probable que estos terrenos se distribuyan en un 60% para vivienda y un 40% para industria, comercio y otras obras públicas. Considerando la población, la GAM está cercana a 2,6 millones de habitantes. Suponiendo el mismo comportamiento de la densidad actual (75 habitantes por

Mapa 4.1

Crecimiento de la mancha urbana en la GAM. 1986 y 2019



Fuente: Sánchez, 2019 con datos de Sánchez, varios años y Pérez y Pujol, 2012.

hectárea) y tomando en cuenta el área disponible de 9.200 hectáreas², se estimó cuánta población adicional podría ingresar a futuro, en varios escenarios, tal como muestra el cuadro 4.1.

Dependiendo del porcentaje de uso que se le asigne al área disponible (de 50% a 100%), la GAM podría recibir entre 345.000 y 690.000 personas más. Las proyecciones distritales de población del INEC para esta zona muestran que entre 2018 y 2050 la cantidad de habitantes crecerá en 403.287. En otras palabras, es posible absorber ese crecimiento con el área disponible si se mejoran las condiciones urbanas. Si se impulsan políticas de densificación en zonas ya desarrolladas y la expansión de condominios verticales, elementos que aumentan las densidades, se podría albergar parte del crecimiento futuro de la población sin

Cuadro 4.1

Población adicional según escenarios^{a/} de uso de área con potencial urbanizable en la GAM

Escenario	Supuesto	Población estimada
1	Se usa el 100% del área con potencial urbanizable	690.000
2	Se usa el 90% del área con potencial urbanizable	621.000
3	Se usa el 80% del área con potencial urbanizable	552.000
4	Se usa el 70% del área con potencial urbanizable	483.000
5	Se usa el 60% del área con potencial urbanizable	414.000
6	Se usa el 50% del área con potencial urbanizable	345.000

a/ Las estimaciones suponen que se mantiene la densidad actual de 75 habitantes por hectárea. Fuente: Sánchez, 2019.

tener que agotar los terrenos disponibles en la actualidad. Esto, además, deberá realizarse con criterios de planificación adecuados, que atenúen los problemas de movilidad, que no serían resueltos si el crecimiento se concentra, de nuevo, en las zonas más alejadas. Además, las 9.200 hectáreas con potencial urbanizable, de seguir la tendencia promedio del desarrollo urbano en la GAM del período 1986-2019, se agotarían en 22 años (en 54 si se sigue el patrón 2010-2019).

Las consideraciones anteriores refuerzan la idea de que la densificación es un cambio deseable para aprovechar mejor el terreno, y el análisis de las tendencias generales que se presenta a continuación evidencia que ese proceso se está dando.

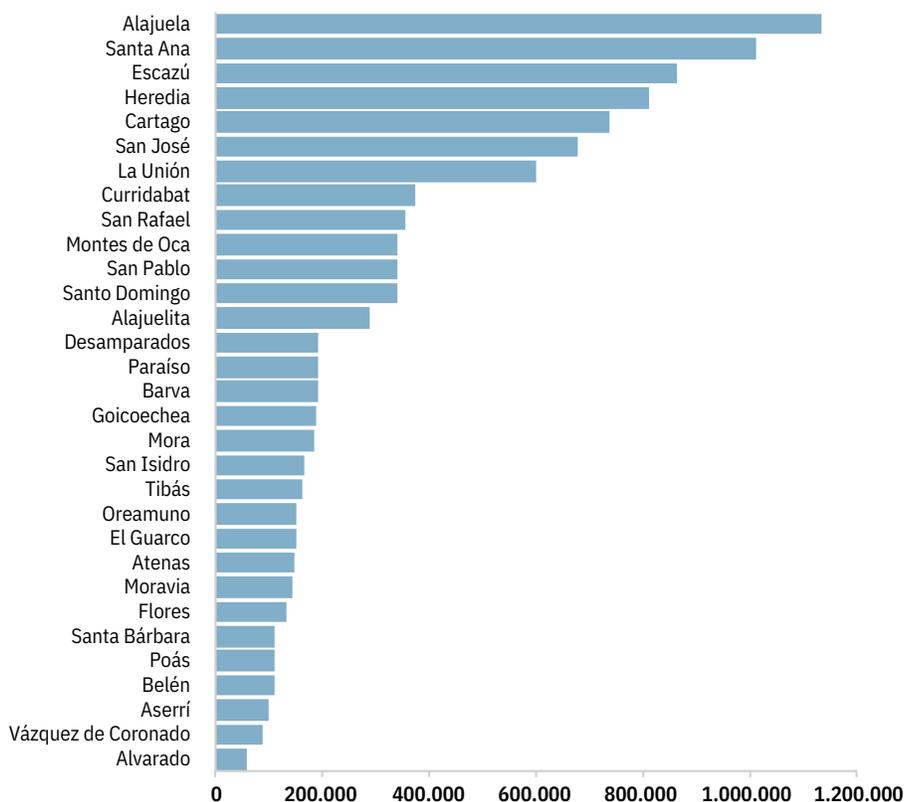
Entre 2010 y 2018 en Costa Rica se construyeron cerca de 26,7 millones de metros cuadrados, el 59,4% de ellos dentro de la GAM. En 2018 el área creció un 15% menos que en 2017 (INEC, 2019), de modo tal que las construcciones fuera de esa zona alcanzaron la mayoría (51%) del total edificado ese año. Dentro de la GAM, los proyectos se concentran en pocos cantones. Alajuela es el municipio con mayor área construida en los últimos nueve años; agrupa cerca del 14% de las nuevas estructuras en dicha zona y el 8,3% con respecto al total del país.

De todas las construcciones reportadas entre 2010 y 2018, el 68,4% es residencial; este valor es de 65,7% en la GAM. El incremento del sector residencial en esta zona ha sido menor que en años previos: en 2018 se construyó un 21% menos que en 2017. Lo anterior contrasta con el 6,1% de crecimiento del mismo sector fuera de la GAM, dato que ilustra un fenómeno ya analizado por el Programa Estado de la Nación (PEN, 2017): en las ciudades intermedias la mancha urbana está creciendo a un ritmo superior al de la GAM actual.

Por cantones, la distribución del área de residencias construidas sigue un patrón muy similar al expuesto en párrafos anteriores para el total edificado (gráfico 4.1). Alajuela tiene el mayor espacio construido en los últimos nueve años (2010-2018), cerca del 10% de los proyectos realizados dentro de la GAM y el 6,2% del total nacional. Santa Ana, Escazú

Gráfico 4.1

Construcciones^{a/} residenciales en la GAM, según cantón. 2010-2018
(metros cuadrados)



a/ Corresponde al valor acumulado para el período 2010-2018.

Fuente: Sánchez, 2019 con datos del INEC.

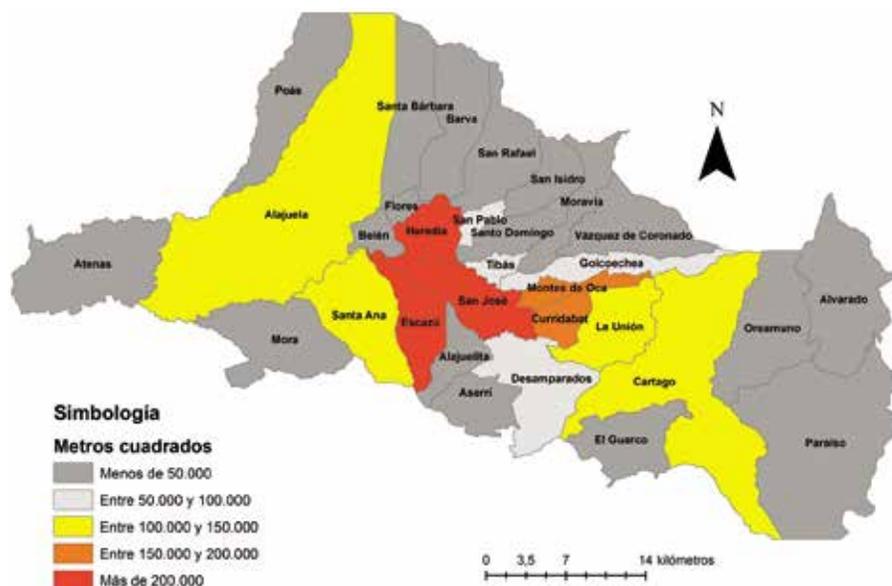
y Heredia agregaron alrededor de 2,4 millones de metros cuadrados en residencias, lo que representa el 23% de la GAM y el 13% del país. Cartago, San José y La Unión son el tercer grupo de cantones con mayor volumen de nuevas residencias en la GAM, con cerca del 20%. Por último, Atenas, Moravia, Flores, Santa Bárbara, Poás, Belén, Aserrí, Vázquez de Coronado y Alvarado registran la menor construcción residencial dentro de la GAM (menos del 10% del área total).

Para el análisis de este capítulo son relevantes los datos relacionados con el desarrollo de apartamentos, condominios y urbanizaciones. En el primer caso, se percibe una concentración en el centro de la GAM. Durante el período 2010-2018 se edificaron cerca de 2.925.262 metros cuadrados destinados a aparta-

mentos. Esto representa cerca del 79% de toda el área construida en el país con ese fin. El cantón central de San José ocupa el primer puesto en este sentido, una tendencia que podría revertir la dinámica de salida de población que mostró este municipio entre los dos últimos censos. Durante el período de análisis, la cuarta parte del área en esta modalidad se localizó allí; a nivel nacional, su magnitud fue equivalente al 20% de todos los nuevos apartamentos. Luego hay un grupo de diez cantones que agrupan el 43% de las edificaciones de este tipo dentro de la GAM. Se trata, en orden de importancia, de Escazú, Heredia, Curridabat, Montes de Oca, Santa Ana, Alajuela, La Unión, Cartago, Tibás y Goicoechea. Los restantes veinte municipios solo concentran el 16% de los apartamentos construidos en los últimos nueve años (mapa 4.2).

Mapa 4.2

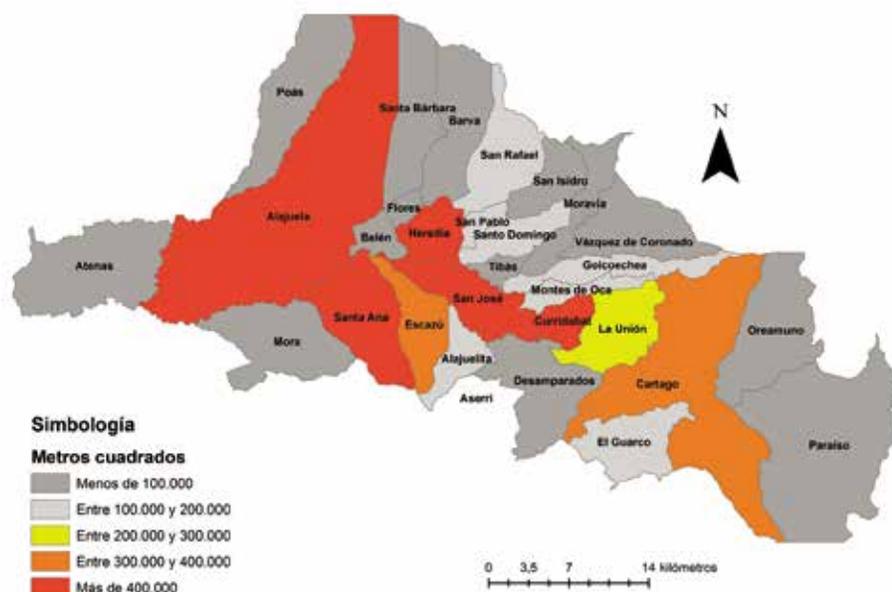
Nuevas construcciones^{a/} de apartamentos en la GAM, según cantón. 2010-2018
(metros cuadrados)



a/ Corresponde al valor acumulado en el período 2010-2018.
Fuente: Sánchez, 2019, con datos del CFIA, 2019.

Mapa 4.3

Nuevas construcciones^{a/} de condominios en la GAM, según cantón. 2010-2018
(metros cuadrados)



a/ Corresponde al valor acumulado en el período 2010-2018.
Fuente: Sánchez, 2019, con datos del CFIA, 2019.

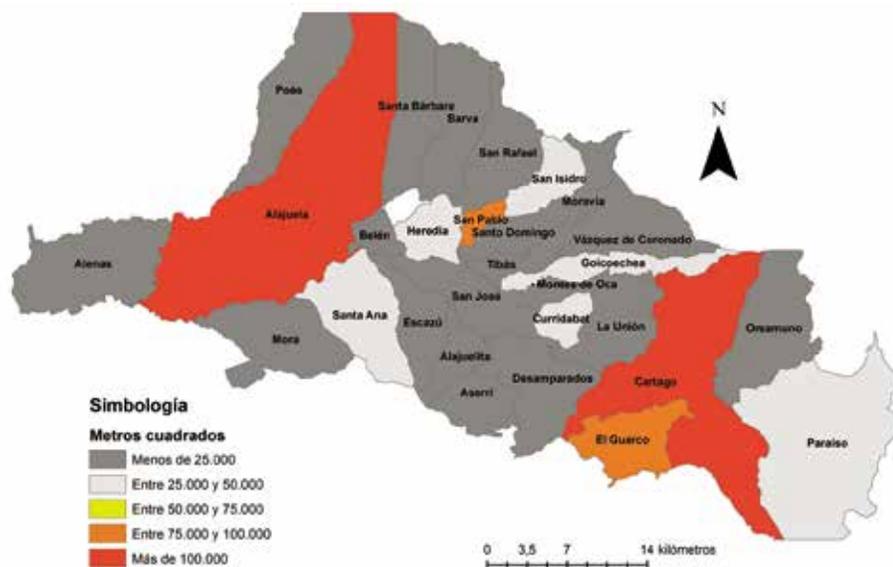
En la modalidad de condominios el crecimiento también abarca algunos cantones fuera del centro (mapa 4.3). En total se construyeron en la GAM cerca de 6.314.582 metros cuadrados entre 2010 y 2018, lo que representa cerca del 70% de todos los condominios edificados en el país. El cantón central de Alajuela se ubica a la cabeza a nivel nacional y durante el período de estudio albergó el 21% de las nuevas construcciones de este tipo dentro de la GAM. El 50% se ubica en seis cantones: San José, Santa Ana, Heredia, Curridabat, Cartago y Escazú. Luego hay un grupo de ocho cantones que agrupa un 20%: La Unión, Montes de Oca, San Pablo, Goicoechea, El Guarco, Santo Domingo, Alajuelita y San Rafael. Los restantes catorce cantones suman menos del 9% del área de nuevos condominios.

Por su parte, el desarrollo de urbanizaciones en la GAM ha presentado claros patrones de concentración en pocos cantones. Como muestra el mapa 4.4, durante el período 2010-2018 se llevaron a cabo proyectos que abarcaron cerca de 955.484 metros cuadrados. Esto representa alrededor del 43% del área construida en el país con este destino. De nuevo, el cantón central de Alajuela ocupa el primer lugar: 1 de cada 4 metros cuadrados se localizó allí. A nivel nacional, el 11% de las nuevas urbanizaciones se ubicó en este municipio. En Cartago, El Guarco y San Pablo se concentró el 30% construido en la GAM. Los cantones de Heredia, Paraíso, Santa Ana, San Isidro, Goicoechea, Curridabat, Montes de Oca, La Unión, Alajuelita y Escazú agruparon el otro 30%, mientras que los restantes quince cantones, en conjunto, solo acumularon el 11% del área.

Como un rasgo muy particular de las tendencias actuales, en la construcción de viviendas de interés social se observa una contradicción entre los proyectos desarrollados y las necesidades de la población. Durante el período 2010-2018 en el país se edificaron con ese propósito cerca de 4.432.821 metros cuadrados. De ellos, tan solo un 16,8% se ubicó dentro de la GAM. Esto llama la atención si se considera que, según la última Encuesta Nacional de Hogares (2018),

Mapa 4.4

Nuevas construcciones^{a/} de urbanizaciones dentro de la GAM, según cantón. 2010-2018 (metros cuadrados)



a/ Corresponde al valor acumulado en el período 2010-2018.
Fuente: Sánchez, 2019, con datos del CFIA, 2019.

en la región Central vive el 49% de las personas pobres del país y el 41% de las que se encuentran en extrema pobreza. Asimismo, en esta región se ubica el 41% de las viviendas en mal estado, el 41% de las calificadas como inhabitables y el 43% de las catalogadas como ineficientes (Sánchez, 2019).

Construcciones más densas coinciden con aumentos en tiempos de viaje

El cambio hacia una mayor densificación del crecimiento urbano se puede considerar positivo, pues de forma recurrente este Informe ha señalado que el tipo de ciudad dispersa y desconectada que se desarrolló en la GAM (y hoy se reproduce en ciudades intermedias) genera serios impactos en la calidad de vida, la contaminación y la economía del país. Sin embargo, si el nuevo patrón no responde a una visión territorial integrada, planificada, con la consideración de todos los elementos que implica un

estilo distinto de ciudad (compacta y conectada), se perderá la oportunidad de resolver problemáticas urbanas de fondo, en particular en materia de transporte y movilidad.

Se ha podido constatar que en las áreas cercanas a los lugares donde se concentran las construcciones más densas (apartamentos, condominios y urbanizaciones) se registran marcados aumentos en los tiempos de viaje. No es fácil determinar si el tipo de construcción es el causante directo o único de ese problema, pero sí hay evidencia de que ambos factores se presentan de manera simultánea. Esto señala la urgencia de entender los procesos de forma paralela, para que nuevas construcciones de ese tipo no generen mayor presión sobre la movilidad, en zonas ya de por sí complejas en términos de congestionamientos viales, que fueron ampliamente estudiadas en el capítulo especial del *Informe Estado de la Nación 2018*. Por todo lo anterior, el análisis recuerda la necesidad de empatar

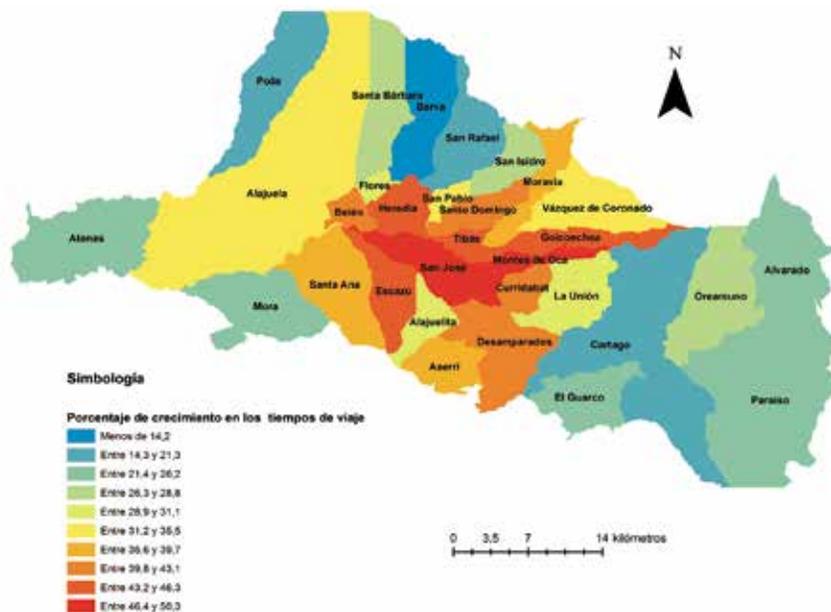
el desarrollo inmobiliario con el transporte, de un modo que permita reducir el uso del vehículo privado, agilizar la movilidad, hacerla más limpia desde la perspectiva ambiental y, por tanto, aprovechar de manera correcta el impulso de una mayor densificación.

Para este Informe Sánchez (2019) realizó un ejercicio que estimó, por una parte, el aumento en tiempos de viaje en congestionamiento en los cantones de la GAM entre 2015 y 2019, y por otra, cuál ha sido ese cambio en zonas específicas que rodean las construcciones de condominios y apartamentos, a partir del análisis del crecimiento residencial expuesto en la sección anterior. La metodología general consistió en calcular el cambio porcentual en el tiempo de viaje a lo interno de cada uno de los 31 cantones de la GAM, en horas de congestionamiento vial o “pico”. Para ello, en cada municipio se estimó el tiempo que toma trasladarse de cada distrito hacia el distrito central, a partir de los datos de la base de información histórica por días y horas de la herramienta Google Maps (más detalles en el Anexo Metodológico). Los resultados generales se presentan en el mapa 4.5.

Los cantones de la GAM donde más se han incrementado los tiempos de viaje en horas “pico” son San José, Montes de Oca, Heredia, Escazú, Tibás, Goicoechea, Desamparados, Santo Domingo, Belén, Curridabat, Moravia y Santa Ana. Estos casos presentan un crecimiento mayor al 40% en solo cinco años. Aunque no todos se destacan por la cantidad de construcciones recientes, son localidades que presentan altos flujos vehiculares y sirven de conexión con otros cantones. De hecho, en ellas se ubican ocho de las diez zonas del país con mayor número de congestionamientos viales, aspecto que coincide con áreas altamente urbanizadas desde hace años, donde ampliar la infraestructura vial ya es difícil, por lo que resulta crucial atender el problema del tránsito, en especial mediante el transporte público (recuadro 4.1). En la situación actual, el aporte marginal de cada nuevo vehículo que se integra al sistema vial dentro de estos cantones tiene un impacto mucho mayor en los atascos que en otros municipios de la GAM.

Mapa 4.5

Aumento promedio en tiempos de viaje en horas de congestionamiento en la GAM, según cantón. 2015-2019



Fuente: Sánchez, 2019, con datos de Google Maps.

Existe un segundo grupo que también presenta un fuerte incremento en los tiempos de viaje durante los últimos cinco años (entre 30% y 40%), a saber: Aserri, Vázquez de Coronado, Alajuela, San Pablo, La Unión y Flores. Probablemente, el hecho de que la mayoría de estos cantones tiene zonas rurales y menores flujos vehiculares en algunas rutas que conectan con los distritos cabecera, hace que el aumento promedio no sea tan alto como en el primer segmento (Sánchez, 2019).

Un tercer grupo está compuesto por los cantones de Alajuelita, Santa Bárbara, Cartago, Oreamuno, San Isidro, Paraíso y Atenas. En estas zonas el incremento en los tiempos de viaje en horas de congestión oscila entre 25% y 30%. Por último, Mora, El Guarco, Alvarado, Poás, San Rafael y Barva son los municipios que reportan los menores crecimientos, aunque en promedio se trata de un 21%, lo cual muestra que, en realidad, toda la GAM registra aumentos

Recuadro 4.1

Los peores puntos de congestión están en zonas críticas para la movilidad en la GAM

Para su Informe de 2018, el Programa Estado de la Nación (PEN, 2018) elaboró un capítulo especial sobre el tema del transporte y la movilidad, utilizando una novedosa fuente de información: la base de datos de la aplicación móvil Waze, gracias a la colaboración con el Departamento de Informática del MOPT. Posteriormente, esta base ha permitido al PEN ampliar sus investigaciones en la materia. Así por ejemplo, por primera vez con datos empíricos se pudo identificar en cuáles zonas del país hay más congestiones viales y, además, hacer un *ranking* de las situaciones más graves. Se trata de áreas de cerca de un kilómetro de diámetro, donde se concentran no una sino varias vías con atascos frecuentes, a partir de los datos recopilados en un año entero de registros (2017).

Los mapas 4.6 muestran las diez zonas con mayores congestiones reportadas, ubicadas según la cantidad de atascos y con los puntos más severos resaltados en rojo. Como se ve, no se trata de hechos aislados, sino de áreas que se congestionan

por diversas vías a la vez. Son puntos neurálgicos de la red, en su mayoría en centros urbanos de San José centro, San Pedro, Alajuela centro, Zapote, Guadalupe, Heredia centro y Curridabat, y también algunos puntos de paso que son entrada a esas zonas, como Barrio México/Cinco Esquinas de Tibás, rotonda Juan Pablo II/entrada a la autopista General Cañas y Paseo Colón/Sabana este.

Lo más relevante de este hallazgo es entender por qué la solución del problema no está en la infraestructura. Estas zonas están en cantones densamente poblados, y aunque el punto específico no lo esté (el centro de San José, por ejemplo), lo cierto es que son rutas de paso para una gran cantidad de población que se moviliza cada día desde su municipio para trabajar en la GAM. Solo en los cantones centrales de San José, Heredia y Alajuela, así como en Curridabat y Montes de Oca, casi 350.000 personas trabajan fuera de donde viven y pasan, probablemente, por estos puntos. Pero también se trata de áreas con muy altos porcentajes de construcciones. El centro de San José tiene el 98% de su superficie ya

urbanizada, y la mayoría de distritos involucrados tiene más del 80% (PEN, 2018; Sánchez, 2018a y 2018b). Es decir, pensar en grandes cambios de infraestructura vial en estas zonas es casi imposible.

Si se sabe que por estos diez puntos seguirán transitando cientos de miles de personas cada día, y que no es posible ampliar significativamente las carreteras, la apuesta que este Informe ha planteado es generar condiciones para sacar a las personas del automóvil, favorecer la movilidad no motorizada y, ante todo, crear alternativas de transporte público masivo, interconectado y eficiente. De este modo no solo bajarían los tiempos de viaje, sino las emisiones contaminantes, los altos costos económicos y la tensión que se vive en la actualidad.

Fuente: Durán Monge y Merino, 2018, con datos de Durán Monge y León, 2018; PEN, 2018 y Sánchez, 2018a y 2018b.

Mapas 4.6

Puntos de la GAM con mayor número de congestionamientos viales. 2017

1 Centro de San José



2 Centro de San Pedro



3 Centro de Alajuela



4 Centro de Zapote



5 Centro de Guadalupe



6 Centro de Heredia



7 Barrio México - Cinco Esquinas



8 General Cañas - Rotonda Juan Pablo II



9 Curridabat



10 Paseo Colón - Sabana



Fuente: Durán Monge y Merino, 2018.

importantes en los tiempos de viaje y, con ello, en las externalidades económicas, sociales y ambientales (recuadro 4.2).

Una vez establecido que los tiempos de viaje están aumentando, y por tanto que ha empeorado el problema general del transporte y la movilidad, se estudió la relación entre la construcción de condo-

minios y apartamentos y el crecimiento en esos tiempos, no en términos estrictamente causales, sino para observar si presentan una lógica de desarrollo que considere paralelamente la mejora del transporte y la movilidad. El *Informe Estado de la Nación 2018* mostró un aumento en la proporción de nuevas

estructuras de este tipo en la GAM (de 5,2% en 1990 a 25,2% en 2017). Para el análisis, se tomaron los datos de las obras que estaban en construcción durante el período 2013-2018, es decir, que hoy estarían terminadas o a punto de serlo.

Con el fin de determinar cómo coexisten la proliferación de condominios

Recuadro 4.2

Tiempo perdido en congestionamientos tiene costos para la población trabajadora

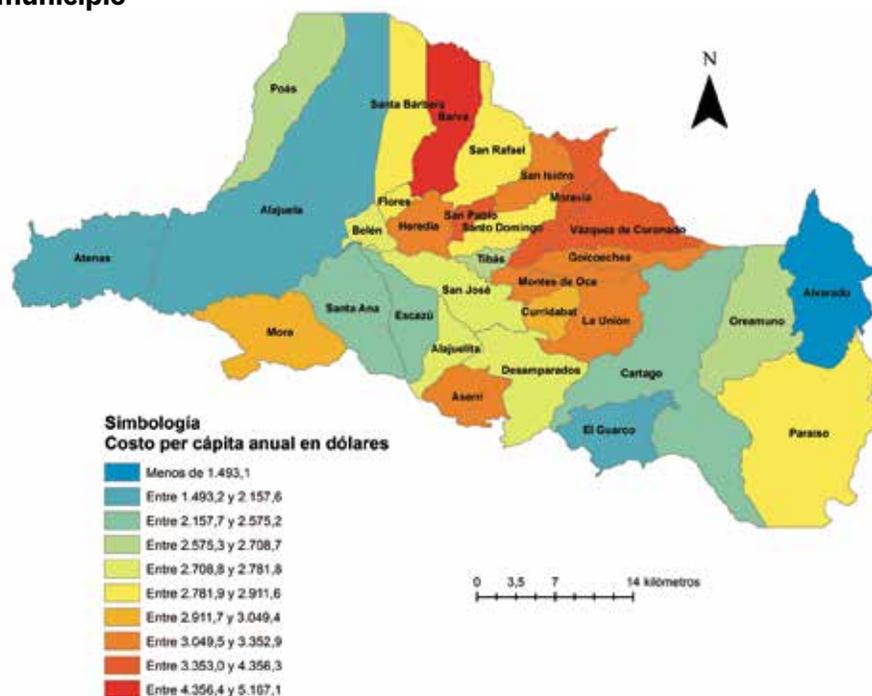
En esta edición se actualiza el análisis efectuado en 2018, sobre los costos que implica para la población trabajadora trasladarse de un cantón a otro a laborar, a partir de un perfil ocupacional e ingresos promedio diferenciados, con datos de la Encuesta Nacional de Hogares del INEC (véase Anexo Metodológico en PEN, 2018). La estimación se basa en una premisa: se asigna al tiempo de viaje un valor monetario igual al que se recibe por el trabajo realizado. Con la información actualizada, se reporta que alrededor de 476.000 personas se movilizan todos los días de un cantón a otro dentro de la GAM para trabajar. Con los incrementos de los tiempos de viaje (traslado de la casa al trabajo y viceversa) producto del congestionamiento vial, se estima que el costo económico que ello representa es, en promedio, de 2.869 dólares anuales por persona.

Como es de esperar, los mayores costos totales los presentan quienes viven en los cantones con la mayor fuerza laboral absoluta, con altos porcentajes de personas trabajadoras que se desplazan a otros cantones a laborar y con una cantidad relevante de puestos de calificación media y alta (San José, Desamparados, Alajuela, Heredia, Goicoechea, Cartago, La Unión, Vázquez de Coronado y Moravia). En términos per cápita (mapa 4.7), los mayores costos los tiene la población trabajadora de Barva, Vázquez de Coronado, Moravia, San Pablo, Aserri, San Isidro, Montes de Oca, Goicoechea, La Unión, Heredia, Curridabat y Mora. En estos cantones el dato ronda entre 3.000 y 5.000 dólares al año por persona.

Fuente: Sánchez, 2019.

Mapa 4.7

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



Fuente: Sánchez, 2019, con datos del INEC.

y apartamentos dentro de la GAM y el incremento en los tiempos de viaje, se georreferenciaron de manera directa 215 condominios dentro de los 25 distritos que agruparon el 90% de las construcciones de este tipo durante el período 2013-2018 (los detalles y la localización específica pueden consultarse en Sánchez, 2019). Posteriormente, a cada condominio se le definió un área de influencia de dos kilómetros por carretera. El objetivo era calcular cuánto han crecido los tiempos de traslado en los últimos cinco años en el tramo demarcado, utilizando la misma metodología de la sección anterior en el uso de Google Maps. En este caso se estimaron los valores en hora “pico” y en hora “no pico” del período 2015-2019³. Para cada día se seleccionaron las horas de congestionamiento (6 a 8am y 5 a 7pm); en el caso de las horas “no pico” se tomaron las 10 y 11am, 1 y 2pm. Una vez que se obtuvieron los datos se promediaron por hora, día, mes, año y distrito.

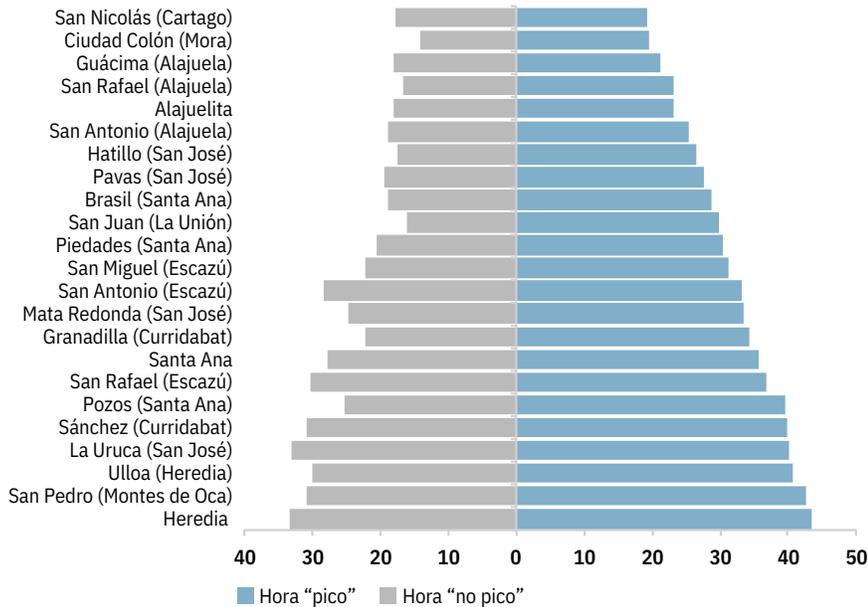
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PATRONES DE CRECIMIENTO URBANO

véase Sánchez, 2019
en www.estadonacion.or.cr

Los resultados del análisis indican que, en promedio, los tiempos de viaje en estas áreas aumentaron en un 31,6% (gráfico 4.2). Los mayores incrementos se registraron en las zonas de influencia de los condominios y apartamentos de los distritos central de Heredia, San Pedro de Montes de Oca, Ulloa en Heredia, La Uruca en San José, Sánchez en Curridabat y Pozos en Santa Ana. En promedio, en estos lugares el aumento en horas “pico” superó el 40% en los últimos cinco años y el 30% en horas “no pico”. En los condominios ubicados en San Rafael (Escazú), Santa Ana, Granadilla (Curridabat), Mata Redonda

Gráfico 4.2

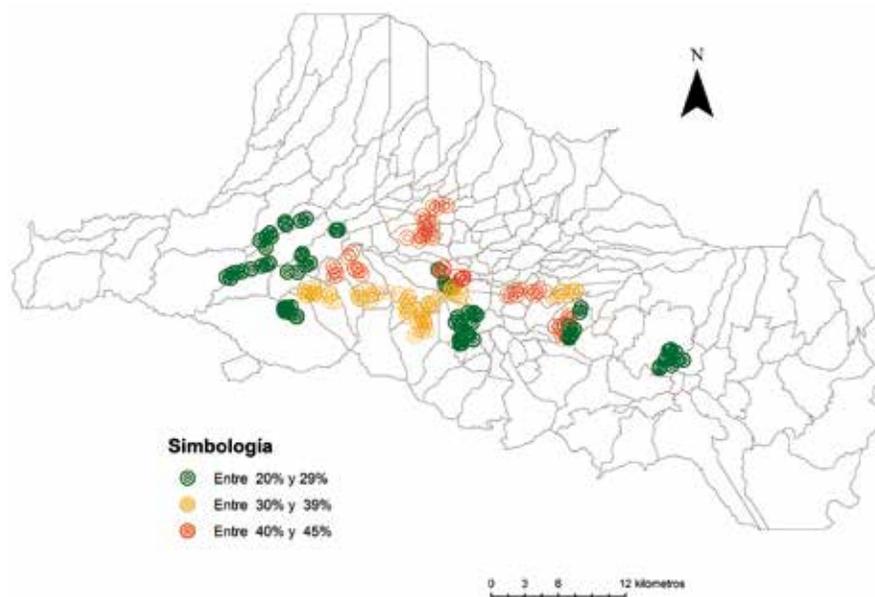
Aumento promedio en los tiempos de viaje en las zonas de influencia de los condominios y apartamentos en la GAM. 2015-2019
(porcentaje)



Fuente: Sánchez, 2019.

Mapa 4.8

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



Fuente: Sánchez, 2019.

(San José), San Antonio (Escazú), San Miguel (Escazú) y Piedades (Santa Ana) los valores rondaron entre 30% y 40% en horas "pico" y entre 20% y 30% en horas "no pico". Por último, los condominios de los distritos de San Juan (La Unión), Brasil (Santa Ana), Pavas (San José), Hatillo (San José), San Antonio (Alajuela), Alajuelita, San Rafael (Alajuela), Guácima (Alajuela), Ciudad Colón (Mora) y San Nicolás (Cartago) experimentaron un crecimiento del 20% al 30%. El mapa 4.8 muestra cada una de las zonas de influencia estudiadas, según el crecimiento en los tiempos de viaje.

De este modo, el estudio muestra que los procesos paralelos que van configurando el desarrollo urbano del país, unidos a las serias deficiencias de planificación en materia de transporte y movilidad, generan grandes presiones sobre la calidad de vida de las ciudades. Las soluciones individuales (en especial el vehículo privado) tienen fuertes y negativos impactos económicos para el conjunto de la sociedad si se miden en costo de tiempo. Por lo tanto, el reto es cambiar el patrón de crecimiento espacial de la GAM y, a la vez, impulsar una transformación hacia una movilidad jerarquizada, sobre todo a partir de transporte público masivo, interconectado, limpio y seguro. Para ello se deben crear instrumentos de ordenamiento territorial que incorporen la preservación de tierras ambientalmente valiosas, como parques regionales y zonas de protección de recursos naturales, generen espacios públicos y consideren la movilidad como criterio central de la planificación. El vínculo entre las nuevas construcciones y el congestionamiento vial es un reflejo claro de la ausencia de herramientas robustas de ordenamiento territorial, y puede impedir que se aproveche de manera adecuada la tendencia a un crecimiento más denso.

Avances en información para entender la crisis vial: el caso de la ruta 39

En la sección anterior se demostró que no existe un vínculo planificado entre el desarrollo residencial urbano y la

situación del transporte y la movilidad. Tampoco la forma en que el país asienta su población y establece sus fuentes de trabajo, infraestructura y medios para movilizar a las personas ha respondido a procesos basados en evidencia y objetivos enmarcados en una visión clara de ordenamiento del territorio. En este marco, el Informe de 2018 exploró nuevas fuentes de información para estudiar una de las consecuencias de lo anterior: la saturación de la red vial y sus efectos sobre la movilidad, desde la perspectiva del desarrollo humano.

Entre estas fuentes, los reportes de congestión vial registrados en la base de datos de la aplicación móvil Waze hicieron posible parte del análisis del capítulo especial de aquella edición (PEN, 2018). Se identificaron distritos, zonas específicas, franjas horarias, conglomerados y características de los embotellamientos en la GAM. Esto puso de manifiesto el potencial de esta herramienta para conocer de manera precisa la ubicación, magnitud y dinámica temporal de los atascos, entender la realidad actual en esta materia y medir sus impactos, pero además para apoyar el diseño de política pública basada en evidencia. Este instrumento puede alimentar la toma de decisiones sobre intervenciones públicas, planificación del desarrollo urbano y medición de los impactos ambientales, económicos y sociales de la situación vial. Este apartado presenta un nuevo ejercicio, que describe en detalle la dinámica de una ruta clave para la zona central del país (la ruta 39, también conocida como carretera de circunvalación), y trata de explicar los factores que la generan.

El análisis realizado permitió determinar, por primera vez, los patrones de los congestionamientos con respecto a la interacción de tres variables: el grado de atasco derivado del flujo vehicular según la hora, el sentido del recorrido en que se produce y la presión que generan las personas que se trasladan en zonas de influencia de la carretera para llegar a sus lugares de trabajo y residencia. Los hallazgos permiten identificar en qué puntos específicos está la saturación generada por estos tres elementos y muestran que cada uno de ellos altera

de modo importante los tiempos de traslado. También llevan a entender que los requerimientos de intervención pública no solo están en la capacidad de la infraestructura para absorber la presión, sino en la forma de movilidad de una gran cantidad de población que utiliza la ruta, en gran medida con el uso de vehículos particulares.

Nuevas herramientas permiten detallar saturación vial en ruta 39

Durante el 2019, el PEN y el Laboratorio Nacional de Computación Avanzada (CNCA) del CeNAT-Conare desarrollaron una nueva metodología para modelar con gran detalle la saturación de la red vial del país, a partir de datos sobre atascos de la aplicación Waze (Cubero et al., 2019). El trabajo se efectuó gracias a una alianza institucional con el Departamento de Informática del MOPT, el ente encargado de realizar la descarga de los datos para Costa Rica.

Utilizando más de 52 millones de registros de atascos capturados durante todo el año 2018, se logró estimar la saturación de la red vial en segmentos de carretera de cien metros de longitud. En este trabajo se denomina **saturación** a un cálculo que combina tres indicadores: el tiempo promedio de retraso generado por el congestionamiento, la cantidad de atascos reportados y la variabilidad del retraso (con este último es posible diferenciar entre segmentos saturados o no saturados de manera constante o esporádica). Además, la metodología permite realizar análisis por horas, días, meses y hasta años. Este es un avance para el estudio en profundidad de rutas determinadas, para ubicar sectores críticos de saturación e identificar patrones espaciales según momentos específicos del día o la semana.

Dado que los distritos con problemas más graves de atascos se localizan en la zona central de la GAM (PEN, 2018), Cubero et al. (2019) analizaron en detalle uno de los trayectos estratégicos para la movilidad en esa área: la ruta 39, desagregada en 145 segmentos. El estudio se enfocó en dos momentos de uso intensivo de la ruta según los hallazgos

de estudios previos: horas “pico” de la mañana, entre 5 y 7 am, y horas “pico” de la tarde, entre 4 y 6 pm, de lunes a viernes. A partir de los tres indicadores de saturación antes mencionados, se realizó un análisis de conglomerados que permitió clasificar cada uno de los segmentos de la ruta según cuatro niveles de congestión.

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

Los mapas 4.9 ilustran el congestionamiento por segmento en las horas “pico” de la mañana para los dos sentidos posibles de circulación. El grosor de la línea representa el nivel de retraso promedio ocasionado por el atasco en cada sector. El color permite visualizar el grado de saturación, de mayor (rojo) a menor (azul). Al observar los datos en la dirección este-oeste, los primeros puntos críticos se concentran en pocas secciones, sobre todo en los alrededores del paso a desnivel de la fuente de La Hispanidad, la rotonda de las Garantías Sociales y el paso a desnivel de la Y Griega. A partir de Hatillo, el patrón cambia y se observa una larga serie de segmentos consecutivos de alto congestionamiento, pasando por la intersección con la ruta 27 hasta llegar a la intersección con la autopista General Cañas. En contraste, en la dirección oeste-este los valores más elevados están en la intersección con la autopista General Cañas. Sin embargo, cerca de Zapote y hasta Guadalupe de nuevo los atascos ocurren a lo largo de un importante número de tramos sucesivos. El retraso promedio por segmento (cada uno de 100 metros) durante las horas “pico” en la mañana es de aproximadamente 5 minutos en ambas direcciones.

Por su parte, los mapas 4.10 permiten visualizar el escenario de las horas “pico”

Mapas 4.9

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

Dirección este-oeste



Dirección oeste-este

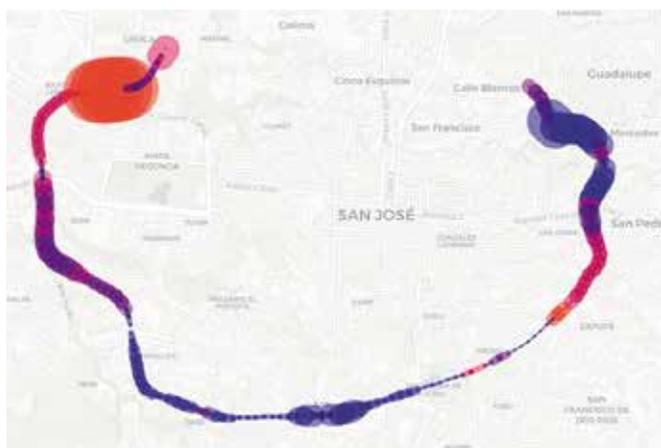


a/ El grosor de la línea representa el nivel de retraso promedio en el punto, y el color es el grado de saturación. En el primer caso (retraso promedio), las escalas entre los gráficos de la mañana y la tarde no son comparables, pues varía por la mayor cantidad de atascos de la tarde.
Fuente: Cubero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

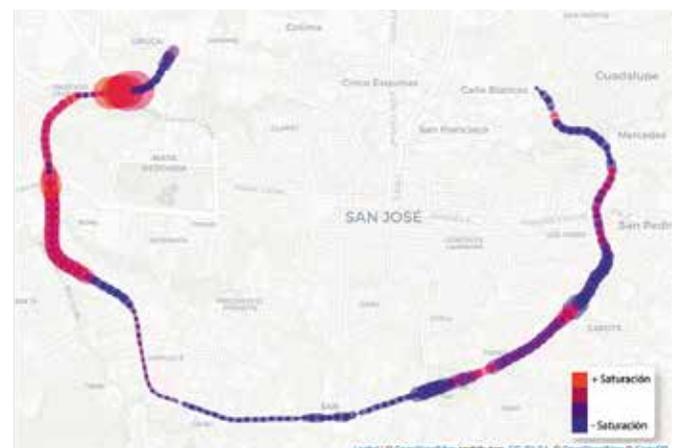
Mapas 4.10

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

Dirección este-oeste



Dirección oeste-este



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

de la tarde, para ambos sentidos de circulación. En ese lapso el panorama es más grave. El retraso promedio en dirección este-oeste es de 9 minutos, 4 más que en la mañana. También se identifican series de segmentos consecutivos con altos valores de saturación, pero ahora en ambos extremos de la ruta. La intersección con la autopista General Cañas destaca por presentar los valores más extremos de congestión para este momento y dirección.

En la dirección oeste-este el retraso promedio por segmento es menor y cercano a 6 minutos, pero siempre superior al de la mañana. Al igual que en el sentido contrario, se observan secciones de alto congestionamiento en segmentos sucesivos en ambos extremos del anillo: desde la intersección con la autopista General Cañas hasta el inicio de Hatillo, y entre San Pedro, Zapote y el paso a desnivel de la Y Griega.

Esta herramienta de análisis permite visualizar algunos patrones. Por ejemplo, en ambos escenarios de la mañana y la tarde, la intersección con la autopista General Cañas es un sector de alta saturación en las dos direcciones; sin embargo, en las tardes se une con otros segmentos cercanos para formar secciones más largas de atascos. Otros tramos, como las cercanías de Hatillo, parecen tener su momento crítico durante la mañana y en la dirección este-oeste. En el siguiente apartado se verá cómo el uso de estos datos posibilita la realización de nuevos análisis para entender las condiciones y necesidades de la ruta.

Población presiona de varias formas la saturación de vía estratégica

Aparte de evidenciar los problemas que experimentan diariamente los usuarios de la red vial, los datos recogidos por la aplicación Waze permiten profundizar en el análisis e integrar otras fuentes de información que contribuyan a exponer lo que hay detrás de esta realidad de alto congestionamiento en la GAM. Tomando como punto de partida los resultados de Cubero et al. (2019), una investigación realizada por Durán Monge (2019) para este Informe exploró

algunos de los factores que explican la saturación en la ruta 39.

En diversas investigaciones y en la edición anterior de este Informe se ha planteado que el congestionamiento vial es producto de una combinación de factores. Exceso de vehículos particulares, deficiencias en el sistema de transporte público y rezagos en infraestructura, en un marco de crecimiento urbano sin herramientas robustas de ordenamiento territorial, tienen implicaciones negativas sobre los niveles de saturación de la red vial y los tiempos de traslado (PEN, 2018). Pero hay otro elemento relevante que ha sido menos explorado en los estudios previos de este Informe: la presión generada por las personas al utilizar las vías, según sus destinos y requerimientos de movilidad.

Durán Monge (2019) realizó una aproximación a este tema en el caso de la ruta 39. Para ello estudió dos factores: el contexto demográfico en que se ubica la carretera y el desplazamiento de personas para llegar a sus lugares de trabajo. El primero pretende medir la presión generada por las poblaciones más cercanas a la llamada “circunvalación”, pues sus habitantes representan potenciales usuarios debido al desarrollo de sus actividades diarias. El segundo factor busca estimar la presión ocasionada por los movimientos de población desde y hacia zonas que podrían implicar atravesar o recorrer la carretera. En conjunto, estos son dos eslabones fundamentales para explicar la saturación vial observada en los segmentos de la ruta.

La mayor parte del anillo de circunvalación se ubica en el cantón de San José. Únicamente una sección pequeña en el noreste se encuentra en Goicoechea y Montes de Oca. Los cantones vecinos en primer grado, es decir, los que colindan con cantones por los cuales pasa la ruta, son 12⁴. En el cantón de San José hay 5 distritos dentro del anillo: Merced, El Carmen, Catedral, Hospital y San Francisco. Además, la ruta recorre 11 distritos más⁵ y los distritos vecinos en primer grado ascienden a 25. Estos cantones y distritos constituyen la región de influencia para estudiar el primer factor de presión.

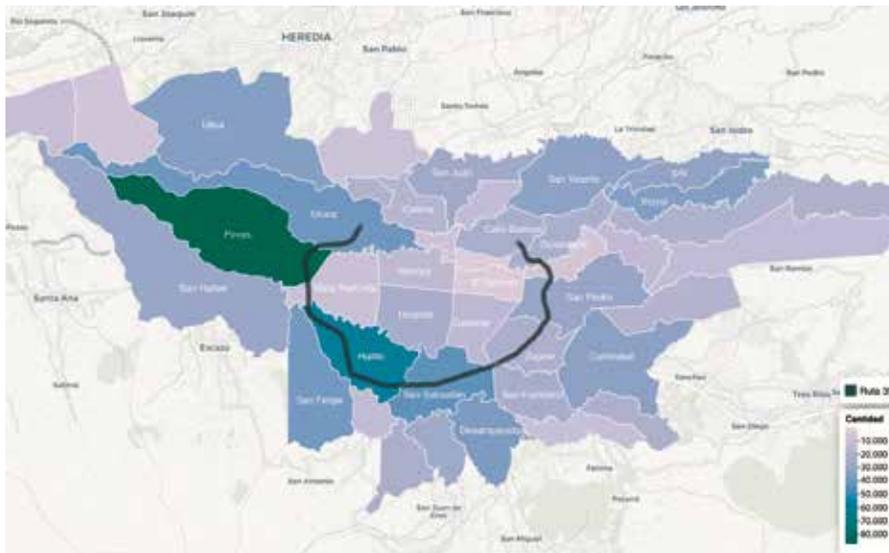
Con información del Censo 2011 del INEC, actualizada con las proyecciones distritales de población al 2019 del Centro Centroamericano de Población (CCP) de la UCR, se determinó que la presión generada por las localidades más cercanas a la ruta es más elevada en los sectores sur y oeste. Los datos evidencian la cercanía de la ruta 39 a algunos de los centros más poblados a nivel nacional. El mapa 4.11 muestra la cantidad de habitantes en los distritos ubicados dentro del anillo, aquellos sobre los cuales pasa la ruta y los distritos vecinos en primer grado. Cuatro de los más poblados del país (Pavas, Hatillo, San Sebastián y La Uruca), albergan casi la totalidad de las secciones sur y oeste de la carretera. Otros con gran número de habitantes, como San Felipe, Desamparados, Purral, Ulloa y Curridabat, no son recorridos por la “circunvalación”, pero colindan con distritos que funcionan como puntos de acceso al anillo.

Asimismo, varios de los distritos con mayor densidad poblacional por kilómetro cuadrado a nivel nacional contienen parte de la carretera de circunvalación, o colindan con otros que la albergan. Nuevamente se identifica un grupo importante de localidades con valores altos en este indicador cercanos a los sectores sur y oeste de la ruta (mapa 4.12). Se observa también otra concentración de valores altos hacia el norte, en el sector no concluido del anillo. Esto indica que la carretera está situada en distritos que mueven cantidades muy grandes de población en un espacio territorial limitado, lo cual en horas “pico” representa una presión particular para las calles de acceso.

Otro asunto de interés es la presión que genera la población más joven al desplazarse a sus centros de estudio. Para analizar este aspecto se utilizó la edad de los habitantes de cada distrito, como indicador que pretende aproximar esa presión. Los valores más elevados se encuentran en el noroeste de la carretera, en Pavas y La Uruca. En este último distrito, cerca de un 40% de la población tiene edad para asistir a centros educativos. Sin embargo, en el sur de la ruta también se identificaron casos, como Hatillo o

Mapa 4.11

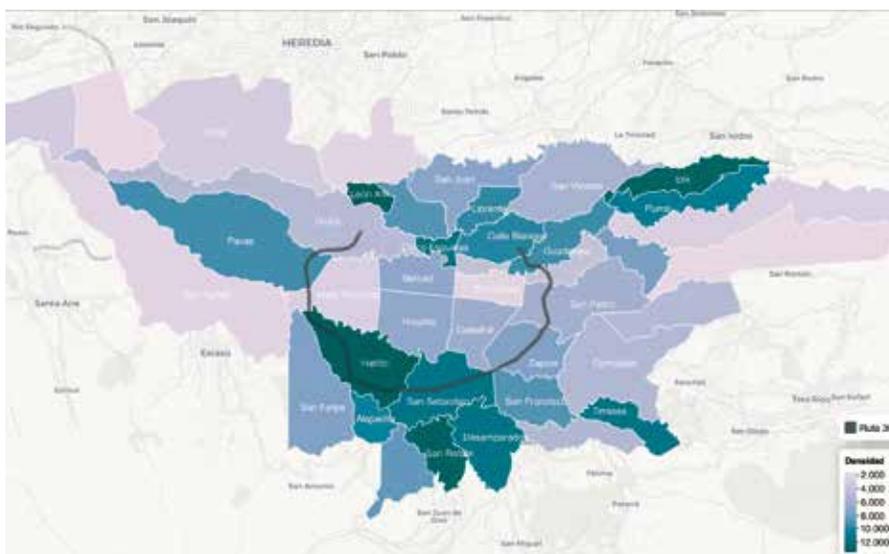
Carretera de circunvalación y cantidad de habitantes, según distrito. 2019



Fuente: Durán Monge, 2019, con datos del INEC y el CCP.

Mapa 4.12

Carretera de circunvalación y densidad de población por kilómetro cuadrado, según distrito^{a/}. 2019



a/ El distrito de León XIII, en Tibás, presenta un valor extremo muy elevado; por tal motivo, para efectos de esta visualización se le asignó el mismo valor de Hatillo, segundo distrito con mayor densidad poblacional.

Fuente: Durán Monge, 2019, con datos del INEC y el CCP.

San Sebastián, con valores relativamente altos y cercanos a un 30%.

Para entender la presión generada por el movimiento de los usuarios en la ruta, se analizó el desplazamiento de población entre cantones para llegar a los centros de trabajo. Si bien los últimos datos disponibles corresponden a los recopilados en el Censo de Población de 2011 (que registra el movimiento entre el lugar de residencia y el de trabajo), los valores se ajustaron al 2019 utilizando las proyecciones distritales de población del CCP, bajo el supuesto de que las proporciones de movimientos entre cantones se han mantenido constantes.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CONGESTIONAMIENTOS EN LA RUTA 39

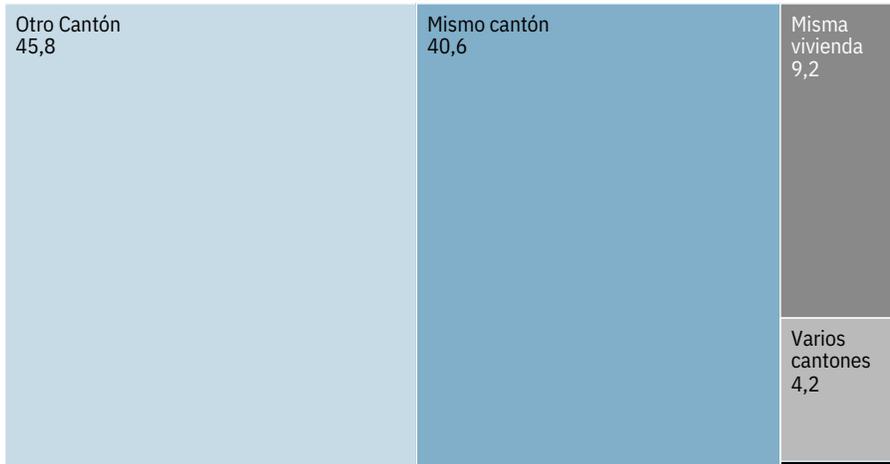
véase Durán Monge, 2019, en www.estadonacion.or.cr

En Costa Rica, en general, un 33,1% de las personas ocupadas debe desplazarse a otros cantones para llegar a su lugar de trabajo (gráfico 4.3). En el caso de la GAM la proporción asciende al 45,8%. Para analizar los posibles flujos vinculados con la ruta 39, se consideraron tanto estas personas como las que permanecen en el municipio donde residen, pues implican algún tipo de traslado que suma cierta presión sobre la red vial, aunque sea en tramos más cortos. A partir de las estimaciones de la población que se desplaza para trabajar, y considerando que la mayor parte de la circunvalación se ubica dentro del cantón de San José, la presión sobre la ruta se observa en cuatro tipos de movimiento, a saber: i) desde otros cantones hacia el cantón de San José, ii) desde San José hacia otros cantones, iii) entre cantones distintos de San José que podrían utilizar o atravesar el anillo de circunvalación y iv) el de las personas que viven y trabajan en San José, es decir, que se mueven dentro del cantón.

El mapa 4.13 muestra la red de desplazamiento de población hacia el cantón de San José, es decir, los resultados

Gráfico 4.3

Porcentaje de personas según ubicación del lugar de trabajo en la GAM^{a/}



a/ El color negro de la esquina inferior derecha corresponde a la categoría “Otro país” y su valor es de 0,3%.
Fuente: Durán Monge, 2019 con datos del INEC y CCP.

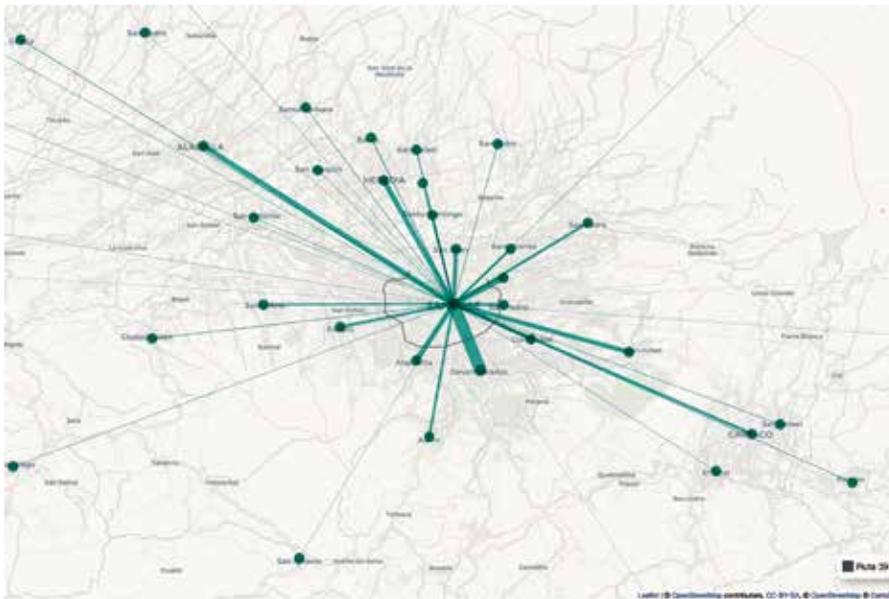
del primer tipo de movimiento. Cada nodo es un cantón, la línea representa el flujo del respectivo cantón hacia San José y su grosor la cantidad de personas que se trasladan. Más de 200.000 hacen este recorrido. La circulación más fuerte ocurre desde Desamparados, con más de 28.000 personas, cerca del 14,2% del desplazamiento estimado. Le siguen, con grandes diferencias, Goicoechea, Heredia, Alajuela, Alajuelita, La Unión, Tibás, Cartago, Curridabat y Aserrí. Estos diez cantones explican el 61,4% del flujo y dan cuenta de ingresos hacia San José desde muy diversas direcciones, pero también en distintas medidas. En gran parte, se trata de población que cruza o recorre la ruta por varios medios de transporte, aunque sea de manera transversal en algún punto.

El segundo movimiento, es decir, desde San José (considerando solo la población que vive en el cantón, no la que transita por ahí) hacia otros cantones, tiene un volumen menor. Representa poco menos de una cuarta parte del número de personas estimadas en el primer tipo de movimiento. Como se observa en el mapa 4.14, los flujos más relevantes se dirigen a Escazú, Heredia, Montes de Oca, Alajuela, Santa Ana, Belén, Goicoechea, Desamparados, Curridabat y Tibás. En conjunto, este grupo de destinos concentra el 83,1% de los traslados. Aunque los desplazamientos ocurren en distintas direcciones, el más fuerte se dirige hacia el oeste, y también requiere en muchos casos pasar por la ruta 39.

A nivel nacional, los traslados entre cantones distintos a San José son efectuados por cerca de 384.000 personas. Además, son muy diversos: se registran 4.310 combinaciones. Los mayores flujos ocurren entre Alajuela y Belén, Alajuela y Heredia, San Rafael y Heredia, Barva y Heredia, entre otros (mapa 4.15). Sin embargo, ninguno de estos supera el 2% del total de movimientos. Aunque en este ámbito resulta más complicado estimar los traslados que realmente utilizan la carretera de circunvalación, se hizo una primera aproximación a partir de los desplazamientos relacionados con los cantones vecinos a la ruta, realizados por 374.599 personas. Un 42,1% de los

Mapa 4.13

Movimiento tipo 1: red de desplazamiento de población hacia el cantón de San José

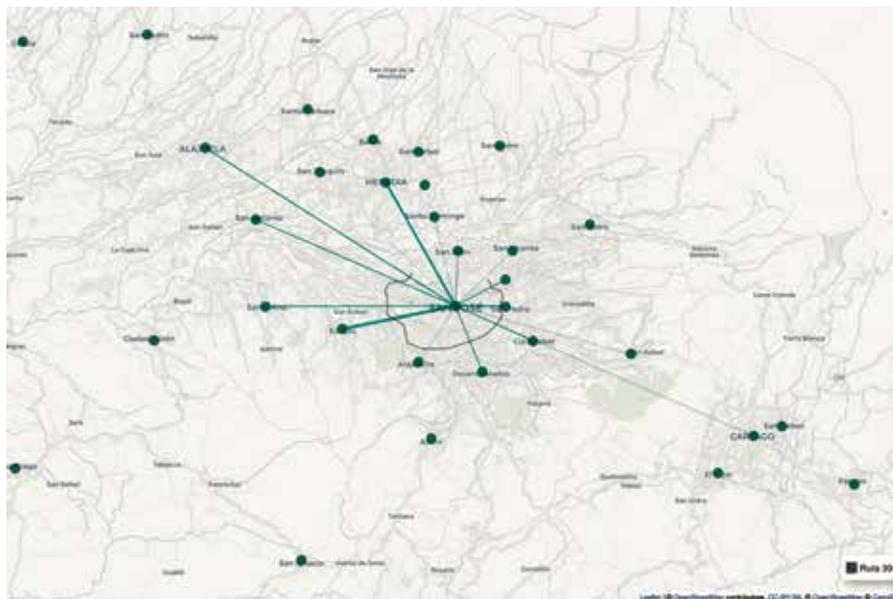


Fuente: Durán-Monge, 2019 con datos del INEC y CCP.

Fuente: Durán-Monge, 2019 con datos del INEC y CCP.

Mapa 4.14

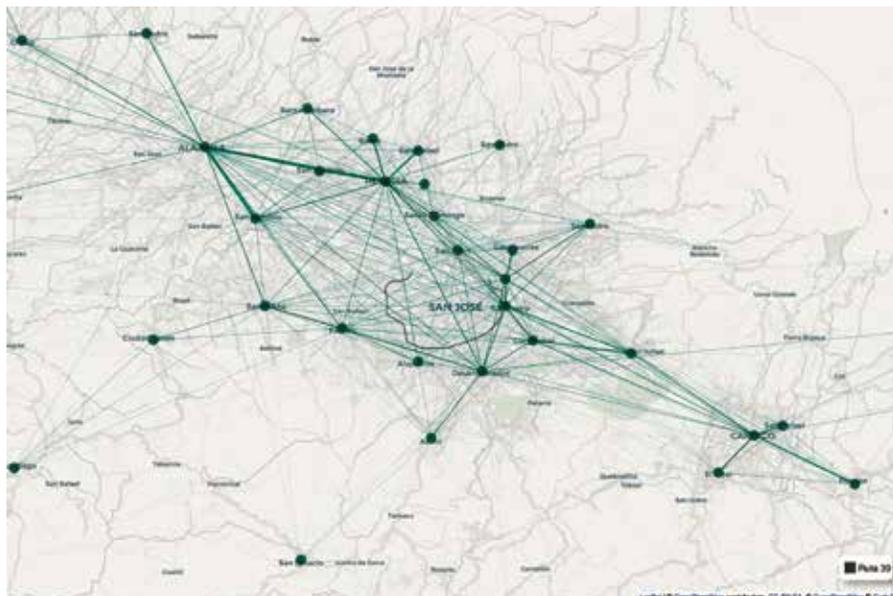
Movimiento tipo 2: red de desplazamiento de población desde el cantón de San José



Fuente: Durán Monge, 2019, con datos del INEC y el CCP.

Mapa 4.15

Movimiento tipo 3: red de desplazamiento de población entre cantones distintos a San José



Fuente: Durán Monge, 2019, con datos del INEC y el CCP.

movimientos se da desde esos cantones hacia otros distintos a San José. Desamparados y Goicoechea son los principales puntos de origen. Por su parte, el 55,1% se dirige hacia estas localidades vecinas a la ruta 39. En este caso Heredia, Montes de Oca, Belén y Escazú encabezan la lista.

El cuarto tipo de movimiento corresponde a personas cuyo lugar de trabajo está en el mismo cantón donde residen. Esto implica un desplazamiento interno que también presiona la saturación vial, aunque no es posible registrarlo en forma de red, por el nivel de detalle que implican los datos sobre esos traslados. San José es uno de los cantones de la GAM con el porcentaje más elevado de habitantes que trabajan allí mismo. Cerca de 80.000 personas, es decir, el 63,5% de la población ocupada labora en el municipio. El 74,1% de quienes viven y trabajan en el cantón de San José proviene de cinco distritos del sur y el oeste de la ruta 39: Pavas, Hatillo, San Sebastián, La Uruca y San Francisco de Dos Ríos.

Una vez analizados los flujos de población entre cantones que ocurren como resultado del desplazamiento a centros de trabajo, se realizó una primera estimación de la presión que generan algunos de estos movimientos sobre la ruta 39. Para esto se dividió la carretera en cuatro sectores de igual longitud y se midió la presión en términos del número de personas que ingresan por cada uno de ellos.

En este primer ejercicio se consideraron únicamente los dos primeros tipos de desplazamientos, es decir, desde y hacia el cantón de San José. En ambos casos las estimaciones utilizaron los movimientos más importantes, en concreto los que acumulan el 90% del total de personas. Para asignar los flujos según sector y cuantificar la presión, se identificaron y georreferenciaron los puntos de mayor acceso y salida de la ruta. Para esto se usó como referencia el trabajo de campo realizado por la Unidad de Gestión y Evaluación de la Red Vial Nacional, del Lanamme-UCR. El mapa 4.16 ilustra el resultado de esta división y los sitios identificados. En total se contabilizaron 41 puntos de entrada y salida a lo largo de los casi 15 kilómetros de la carretera de

Mapa 4.16

Sectores de la ruta 39 y principales puntos de acceso y salida



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

Mapa 4.17

Sectores de la ruta 39 según presión poblacional estimada



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

circunvalación. Sin embargo, para efectos del análisis solo se consideraron los 22 que están conectados a vías principales.

La presión es más intensa en los sectores noroeste, este y sureste de la ruta. El mapa 4.17 muestra las estimaciones para cada sector. El de mayor presión corresponde al noroeste de la carretera, con un valor que supera las 64.000 personas. A través de seis puntos de acceso confluyen importantes traslados desde y hacia cantones como Alajuela, Escazú, Heredia, Santa Ana y Belén, entre otros. Estos resultados coinciden con los del análisis sobre los grados de saturación presentados al inicio del capítulo, pues los niveles más altos de congestión ocurren justo en la misma zona, por la demanda de ingreso y salida de vehículos derivada del movimiento poblacional.

Con niveles muy elevados de presión le sigue el sector este de la carretera, con un valor estimado cercano a 60.000 personas. Los principales cantones relacionados con estos flujos son Goicoechea, Vázquez de Coronado, Montes de Oca, Moravia, La Unión, Curridabat y Cartago, entre otros. Nuevamente, las estimaciones corresponden a los valores altos de saturación de la ruta 39 en esta zona.

En tercer lugar, en el sector sureste del anillo hay una presión estimada de poco más de 52.000 personas, que se relaciona en gran medida con los flujos de los cantones de Desamparados, Curridabat, Cartago y La Unión. Finalmente, llama la atención que Hatillo aparece con los valores más bajos. Esto se explica por los menores flujos de personas que ingresan a través de este sector, que se relaciona principalmente con dos cantones: Alajuelita y Aserri.

Todos los resultados muestran la grave saturación que experimentan los usuarios de una de las rutas estratégicas para la movilidad en el centro del país y evidencian los distintos factores que dan lugar a los elevados niveles de congestión que fueron descritos con los datos de la aplicación Waze y que, en el fondo, reflejan las repercusiones de la presión demográfica y del uso del automóvil particular como gran apuesta para el transporte dentro de la GAM.

Ante esta realidad, y en un contexto que parece apuntar hacia la intensificación de gran parte de estas fuentes de presión, queda claro que, mientras no existan formas alternativas de movilidad que permitan prescindir del vehículo privado, será difícil cambiar la situación actual y esta más bien se agravará.

Las herramientas presentadas pueden ser un insumo para muchas investigaciones, que por ejemplo estimen los valores de la contaminación que genera la saturación vial, en puntos tan específicos como tramos de cien metros. También pueden permitir cálculos de costos económicos derivados del tiempo perdido, para el transporte de personas y mercancías y, sobre todo, servir de base para procesos de ordenamiento del territorio y planificación urbana basados en evidencia, que ayuden a transformar el descuido con que tanto los proyectos de infraestructura como la ubicación de ciertos usos del suelo han sumado presiones al caos vial, con altos impactos para el desarrollo humano.

Conclusión

Este capítulo aportó nuevos instrumentos para el análisis a profundidad de los fenómenos relacionados con el transporte y la movilidad. En esta ocasión se utilizaron con dos enfoques. En primer lugar, se exploró la relación entre esos fenómenos y las tendencias recientes de construcción residencial, que sigue patrones un tanto distintos a los imperantes en décadas previas. Y en segundo lugar se indagó acerca de las presiones que genera la población sobre la red vial y los consecuentes atascos, que hoy se pueden examinar con un grado de detalle inédito, hasta tramos de cien metros. La

herramienta que sirvió de base a estos estudios brinda sustento para pensar, diseñar y ejecutar política pública apoyada en evidencia, tanto en aspectos puntuales –intervenciones directas sobre la infraestructura–, como en elementos más estructurales –la elaboración y puesta en marcha de instrumentos robustos de ordenamiento territorial–, que comiencen a incorporar el transporte en la planificación del desarrollo urbano.

Los hallazgos de los dos ejercicios presentados evidencian que en Costa Rica no existe una visión cercana al concepto *desarrollo orientado al transporte*. Lo que es lo mismo, se mostró con claridad que, al hacer crecer la ciudad, al ubicar a la población o al impulsar la generación de empleos y zonas residenciales, no se ha tenido en cuenta, simultáneamente, la atención de los requerimientos de transporte y movilidad que esos procesos implican. Los efectos negativos de esta situación, a nivel económico, social y ambiental, se analizaron en el capítulo especial del Informe de 2018, y en esta entrega en su sección “Balance ambiental”.

El primer estudio constató que el país ha aumentado su apuesta por construcciones más densas en la GAM, un avance positivo que, sin embargo, no ha sido acompañado por cambios en los patrones de movilidad. En consecuencia, la densificación no está aliviando los problemas del transporte y sus consecuencias negativas. La GAM muestra un crecimiento significativo en los tiempos de viaje, y en 215 puntos que se consideran zonas de influencia de nuevos condominios y apartamentos, esos tiempos se han incrementado a niveles muy altos (a veces más de 40%) en solo cinco años. Aunque no es fácil encontrar una relación causal (no necesariamente la construcción lleva

al aumento de esos valores), sí es claro que la densificación y la ubicación de nuevas viviendas en esas modalidades no está resolviendo el problema, y más bien puede empeorarlo. Esto refleja la urgencia de pensar en otro sistema de transporte, público, masivo, interconectado, que permita sacar provecho de la incipiente densificación.

El segundo estudio demostró la potencia de la base de datos de la aplicación Waze como fuente para el análisis de los fenómenos de movilidad, en particular los congestionamientos. Se logró caracterizar una ruta por tramos de cien metros y determinar cuántos atascos ocurren a lo largo de un año, a qué horas, en qué direcciones y cuánto tiempo de atraso generan. Esta herramienta tiene el potencial de facilitar la identificación de intervenciones públicas en cualquier zona del país que se examine. El ejercicio con la ruta 39 se complementó con el estudio de la presión poblacional, lo que ayuda a entender cómo los movimientos de personas saturan la vía y dónde están los cuellos de botella. Igual que el primer estudio, esto lleva a comprender la urgencia de cambiar la lógica del transporte, en especial la apuesta por el vehículo privado. También permite estimar costos económicos, sociales y ambientales de cada zona.

En suma, esta mirada a profundidad reforzó, con evidencia, la noción de que el país no ha considerado el transporte y la movilidad en la forma en que ha planteado su crecimiento urbano, el cual responde a criterios de mercado, sin ordenamiento del territorio, planificación de largo plazo y consideración de su sostenibilidad.

Investigadores principales: Esteban Durán Monge y Leonardo Sánchez Hernández.

Insumos: *Patrones de crecimiento urbano y sus impactos sobre la movilidad*, de Leonardo Sánchez Hernández y *Presión poblacional y sus efectos en la saturación vial de la Ruta 39*, de Esteban Durán Monge.

Borrador del capítulo: Leonardo Merino Trejos y Karen Chacón Araya.

Coordinación: Leonardo Merino Trejos y Karen Chacón Araya.

Edición técnica: Leonardo Merino y Karen Chacón, con el apoyo de Jorge Vargas Cullell.

Asistente de investigación: Diana Camacho Cedeño.

Asesoría metodológica: Leonardo Merino Trejos, Karen Chacón Araya, Esteban Durán Monge, Steffan Gómez Campos, Leonardo Sánchez Hernández.

Actualización y procesamientos de datos: Esteban Durán Monge y Leonardo Sánchez Hernández.

Visualización de datos: Esteban Durán Monge y Leonardo Sánchez Hernández.

Elaboración de mapas: Esteban Durán Monge y Leonardo Sánchez Hernández.

Lectores críticos: Marcela Román Forastelli (consultora), quien fungió como lectora crítica del borrador, así como Manuel Alfaro, Guido Barrientos, Rosibel Cerdas, Steffan Gómez-Campos, Vladimir González, Miguel Gutiérrez Saxe, Alberto Mora, Natalia Morales y Jorge Vargas Cullell (PEN).

Revisión y corrección de cifras: Karen Chacón.

Corrección de estilo y edición de textos: Alexandra Steinmetz.

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar/Insignia Ng.

Un agradecimiento especial a Steffan Gómez-Campos, que coordinó el proceso para el uso de la base de datos de Waze en el PEN, e impulsó y asesoró el diseño y elaboración de varios de los insumos presentados en este capítulo. A Rafael Segura, Esteban Durán-Monge, Mariana Cubero, Esteban Meneses y Warner Díaz por la colaboración en las estimaciones estadísticas, la elaboración de mapas, el procesamiento y análisis de datos.

Los talleres de consulta se realizaron los días 3 de junio y 30 de julio de 2019, con la participación de Rosario Alfaro, Mauricio Bayona, Margarita Bolaños, Vicky Cajiao, Rosibel Cerdas, Juan Corrales, Helio Fallas, Carolina Flores, María Luisa Fournier, Orlando Gómez, Melania Guerra, Marielos Gutiérrez, Miguel Gutiérrez, Pedro León, Kenneth López, Daniel Navarro, Carolina Rodríguez, Marcela Román, María Sibaja, Sebastián Urbina, José Manuel Valverde, Olman Vargas y Federico Villalobos.

Notas

1 Según el ITDP (2014) el desarrollo orientado al transporte es una estrategia probada para integrar la planificación del uso del suelo y el transporte sostenible, en beneficio de un transporte público eficiente y la integración de soluciones de transporte, la protección del medio ambiente y el desarrollo de espacios urbanos.

2 Esta área no considera la renovación urbana. Bajo los diferentes escenarios se supone que contará con la infraestructura, servicios básicos y permisos correspondientes para el desarrollo residencial.

3 En total se analizaron los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre de 2015, 2016, 2017 y 2018, así como los meses de febrero, marzo y abril de 2019. En cada mes se seleccionaron las semanas dos y cuatro. Para efectos del estudio, las semanas estaban compuestas por cinco días (lunes a viernes).

4 Belén, Heredia, Santo Domingo, Tibás, Moravia, Vázquez de Coronado, Cartago, Curridabat, La Unión, Desamparados, Alajuelita y Escazú.

5 La Uruca, Pavas, Mata Redonda, Hatillo, San Sebastián, San Francisco de Dos Ríos, Zapote, San Pedro de Montes de Oca, Mercedes, Guadalupe y Calle Blancos.

CAPÍTULO

5

MIRADAS A PROFUNDIDAD EN

Fortalecimiento
de la democracia

HALLAZGOS RELEVANTES

- La erosión del apoyo al sistema político produjo un fuerte reacomodo en los perfiles de apoyo ciudadano a la democracia en las últimas cuatro décadas.
- Entre 1978 y 1999 el espectro político estaba dominado por *demócratas liberales* y *semiliberales*. En el presente siglo la sociedad costarricense transitó gradualmente hacia una comunidad en la que predominan individuos *ambivalentes*, que sobresalen por tener actitudes contradictorias hacia la democracia.
- Si bien la composición de los perfiles de apoyo ciudadano a la democracia varió significativamente, la intensidad del apoyo o rechazo al sistema político no experimentó cambios entre 1978 y 2018.
- Los atributos sociales y las actitudes políticas de los demócratas también se han modificado con el paso del tiempo. Las transformaciones más pronunciadas ocurrieron entre los *ambivalentes*.
- Ciudadanos con mayor afinidad democrática puntúan más alto en la aceptación de los “mitos políticos” que tradicionalmente han cohesionado la identidad cívica de las y los costarricenses.
- El análisis de los perfiles de los demócratas en el continente americano evidencia el fin de la excepcionalidad costarricense en materia de apoyo al sistema político.

NUEVOS APORTES PARA LA TOMA DE DECISIONES

- El estudio del cambio de largo plazo en los perfiles de apoyo ciudadano a la democracia, basado en un reprocesamiento de la serie de datos de la encuesta Barómetro de las Américas, de la Universidad de Vanderbilt (Estados Unidos), permitió conocer los riesgos para la estabilidad democrática por el eventual fortalecimiento de grupos con inclinaciones antiliberales y antidemocráticas.
- La correlación entre los perfiles de apoyo ciudadano a la democracia y la adscripción a los “mitos fundacionales” que definen la identidad política en Costa Rica, brinda la base para una reflexión sobre la resiliencia de la democracia y su supervivencia.

CAPÍTULO

FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

5

/ Cambios en el apoyo a la democracia crean riesgos políticos. Una mirada de largo plazo 1978 - 2018

INDICE	Introducción
Hallazgos Nuevos aportes para la toma de decisiones Introducción	173 173 173
Democracia y sus demócratas: una mirada de largo plazo	173
Aportes y limitaciones de la literatura sobre apoyo a la democracia en Costa Rica	177
Conceptos, fuentes y métodos	179
Arquetipos: una taxonomía de los demócratas comparable en el tiempo Concepto de perfiles de apoyo a la democracia Actitudes políticas seleccionadas para medir perfiles de apoyo	179 180 181
Cambiaron los perfiles de apoyo a la democracia en un período de cuatro décadas	182
Bases sociales y actitudes políticas de los demócratas	186
Arquetipos con mayor afinidad emocrática puntúan más alto en mitos políticos	186
Fin de la excepcionalidad tica: perfiles de demócratas en las américas	188
Conclusiones	189

El fin del siglo XX y el principio del siglo XXI fue una época de profundos cambios en Costa Rica, que ha sido ampliamente estudiada (Jiménez y Palmer, 2005; Alvarenga, 2005; Solís, 2006; Pérez y Baires, 2001; Rovira, 2001; PEN, 2018). La economía se diversificó y la apertura a los mercados internacionales reemplazó a los monocultivos en los que se basaba el modelo agroexportador.

Esas modificaciones en la matriz productiva y en la inserción internacional fueron acompañadas por grandes cambios sociodemográficos: un rápido proceso de urbanización transformó la vieja sociedad rural en una altamente urbanizada, con un acentuada metropolización del Valle Central; la estructura demográfica se modificó sustancialmente y cada vez más la pirámide poblacional se asemeja al perfil envejecido de los países más desarrollados; la sociedad se volvió más desigual en términos de la distribución de ingresos y la inseguridad ciudadana creció.

En el ámbito político, la institucionalidad pública se amplió (Alfaro, 2005 y 2006; Vargas Cullell y Durán, 2016) y se diversificó para atender nuevos mandatos constitucionales y legales aprobados por el Congreso, que expandieron significativamente los derechos ciudadanos y las obligaciones del Estado con la población. Al mismo tiempo, debió atender las nuevas demandas del desarrollo nacional, surgidas de las grandes transformaciones económicas y sociales en marcha.

El sistema político también experimentó profundos cambios. Un creciente desalineamiento electoral y político

de la ciudadanía redujo los niveles de participación en los comicios, aumentó la volatilidad del voto y debilitó a las organizaciones partidarias, especialmente a los partidos tradicionales ligados con la división originada por los conflictos políticos de mediados del siglo XX. Este desalineamiento estuvo aparejado a una importante transformación en el sistema: el bipartidismo, que dominó la política costarricense en las últimas dos décadas del siglo anterior, dio paso a un multipartidismo fragmentado, compuesto por pequeñas y medianas agrupaciones.

Fue en este período que Costa Rica empezó a mostrar una tendencia de largo plazo en la disminución del apoyo ciudadano a la democracia. En efecto, hoy los niveles de respaldo en este ámbito son más bajos que en la década de los ochenta del siglo XX, época en la cual el país experimentó una severa crisis económica y estaba siendo impactado por los conflictos político-militares de Centroamérica. Estos más bajos niveles de apoyo a la democracia convergen con un descontento ciudadano particularmente intenso y complejo (PEN, 2016 y 2017).

Todas estas transformaciones económicas, sociales y políticas han sido, como se dijo al inicio, abundantemente estudiadas. Sin embargo, los análisis políticos aún no han profundizado en el impacto que ha tenido la caída en el apoyo ciudadano a la democracia sobre la estabilidad del sistema. Se conoce la magnitud del descenso en los niveles de respaldo, pero no las realidades políticas detrás de la caída de largo plazo: ¿será que esta refleja la emergencia de importantes grupos que favorecen la sustitución de la democracia por un régimen autoritario? En otras palabras, ¿será cierto que cada vez más personas rechazan la democracia como la “única opción posible”? Si así fuera, ¿cuál es el perfil de estos grupos? Por el contrario, podría ser que la caída en el apoyo ciudadano sea expresión de cambios más complejos en la cultura política y, a la vez, menos definidos, que requieren un esfuerzo especial de investigación para determinar con claridad sus implicaciones.

El estudio de los perfiles de apoyo a la democracia que subyacen a cambios en el nivel de respaldo al sistema remite a un asunto de interés teórico: ¿qué tan distinto piensan y viven la democracia los ciudadanos de hoy, en comparación con los de hace cuarenta años? Este tema fue abordado hace casi veinte años por la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* (PEN, 2001) y luego fue retomado por el capítulo de “Fortalecimiento de la democracia” en diversas ediciones de este Informe, en las que los análisis se enfocaron en la democracia como convivencia ciudadana.

En esta edición se ha considerado relevante analizar el fenómeno no solo desde la perspectiva estructural mencionada, sino también desde un enfoque coyuntural, es decir, indagar si el descontento ciudadano se debe al funcionamiento de la democracia o si, por el contrario, es un malestar con la democracia misma. Si se trata de lo primero, el sistema puede encontrar mecanismos para recomponer factores clave que ayuden a reducir la insatisfacción. Pero, si se trata de lo segundo, los riesgos para la inestabilidad política son de mucho mayor calado. La combinación de estas miradas, estructu-

ral y coyuntural, cobra gran pertinencia para responder a una pregunta estratégica: ¿crea la composición actual de distintos tipos de demócratas riesgos latentes para la estabilidad del sistema político costarricense?

A partir de esa pregunta, este capítulo efectúa una exploración novedosa sobre la composición, la naturaleza y los cambios a lo largo del tiempo de una tipología de perfiles de apoyo a la democracia, tanto aquellos favorables a ella, como los que la adversan. Para ello, se utilizaron los datos de encuestas de cultura política correspondientes al período 1973-2018, algunas de los cuales no estaban disponibles de previo y fueron analizadas especialmente para este trabajo.

El capítulo se organiza en siete secciones, incluida esta introducción. La segunda expone de manera sintética las fuentes y métodos empleados en la investigación. En la tercera se analizan los aportes y limitaciones de la literatura sobre el apoyo a la democracia. En la cuarta se presenta una taxonomía de los demócratas comparable en el tiempo. La quinta sección describe los perfiles sociodemográficos y sociopolíticos de los demócratas. En la sexta se compara el apego a los mitos fundacionales de los demócratas en Costa Rica. Finalmente, el séptimo apartado se dedica a las conclusiones e implicaciones políticas de los hallazgos obtenidos.

Democracia y sus demócratas: una mirada de largo plazo

El deterioro del apoyo ciudadano a la democracia no es exclusivo de Costa Rica. En buena parte del mundo las sociedades viven una etapa de debilitamiento de los pilares de la convivencia democrática. Incluso se habla de que la democracia está “arrinconada” y bajo fuertes presiones (Lapop, 2017). Más aun, pese a la caída en el respaldo ciudadano, cuando se examina la situación nacional desde una perspectiva comparada, Costa Rica sigue teniendo el nivel más alto nivel de todos los países estudiados en la encuesta Barómetro de las Américas, en un continente donde prevalecen bajos grados de apoyo a la democracia.

La combinación de estas dos tendencias —fuerte caída en el apoyo a través del tiempo, pero altos niveles en términos comparativos— da a Costa Rica un estatus de “laboratorio”, idóneo para estudiar los factores que subyacen a esta evolución. El esfuerzo por analizar con perspectiva de largo plazo los cambios en los perfiles ciudadanos de apoyo a la democracia, implicó reconstruir los hallazgos de las primeras mediciones de cultura política de los años setenta y ochenta, como punto de partida para el examen de las grandes transformaciones a lo largo del tiempo. Sin embargo, aunque esta sección está basada en las investigaciones publicadas sobre este tema, no sigue la tradicional modalidad de construir series de datos.

En contraste, el capítulo utiliza una perspectiva distinta: se centra en la construcción de perfiles o tipos de apoyo o rechazo a la democracia en Costa Rica y da seguimiento a su evolución, así como el cambiante peso de su arraigo entre la población. En ese sentido, un objetivo medular es comprender cómo son los demócratas y los antidemócratas en 2018 y cómo eran a principios de este siglo, en los años noventa, en los ochenta y a finales de 1970.

¿Por qué es importante estudiar la existencia de estos perfiles en la coyuntura política actual? Aunque se sabe que el apoyo a la democracia se ha erosionado, persisten dudas acerca de cuáles individuos o grupos sociales han experimentado los mayores cambios y quiénes son los menos afectados. Este capítulo aporta evidencia para comprender quiénes respaldan la democracia representativa en 2018, los *demócratas liberales*, y cómo eran antes; o por ejemplo, cómo son, recientemente y en el pasado cercano, quienes apoyan a la democracia mayoritaria (en la que gobierna la mayoría) pero tienen poco apego a la tolerancia política, los aquí denominados *demócratas “iliberales”*.

Un escenario en el que la firme creencia en la democracia es sustituida por valores y actitudes antidemocráticas, puede generar condiciones para que determinadas fuerzas políticas capitalicen ese desarraigo e impulsen intentos popu-

listas o abiertamente antidemocráticos, para hacerse con el gobierno, como ha ocurrido en otras naciones del mundo. Se trata, pues, de una situación y un momento idóneos para analizar los cambios y repercusiones de la composición de los demócratas en la sociedad costarricense y realizar una mirada retrospectiva a lo largo de cuatro décadas. Como se verá más adelante, cualquier país del continente podría ejecutar un esfuerzo equiparable a este.

En un contexto de debilitamiento de los partidos, descrédito de la política, descenso de la participación electoral y aumento de la protesta social como el que se vive hoy en Costa Rica, existe el riesgo de que ese escenario sea caldo de cultivo para la desestabilización del sistema. Para que ello suceda, los cambios en los perfiles de cultura política de los costarricenses deben cumplir tres requisitos. En primer lugar, debe haber evidencia empírica de un crecimiento significativo de fuerzas o grupos antidemocráticos, es decir, de aquellos que profesan valores antisistema o contrarios a la democracia. En segundo lugar, esos grupos deben tener un “relato” que resulte atractivo para amplios sectores sociales. Desde este punto de vista, los grupos antidemocráticos no solo tienen que ser numerosos, sino que deben apelar a segmentos de la sociedad que se sienten víctimas de un sistema que no llena sus expectativas y estar mayoritariamente de acuerdo acerca de cuál factor produce esa insatisfacción, es decir, tienen que identificar a “un culpable”. La delicada coyuntura por la que atraviesa el país, y los riesgos de un empeoramiento a corto plazo de la situación económica y social ofrecen, en ese sentido, un escenario propicio para explotar el malestar ciudadano. En tercer lugar, una fuerza contraria a la democracia representativa, del signo que sea, debe ser capaz de movilizar política y electoralmente a quienes no se sienten representados bajo las condiciones existentes.

Ahora bien, es posible que, aun teniendo un relato y bases sociales, los antidemócratas no se conviertan en una amenaza para la democracia, siempre que exista una reserva de ciudadanos que confíen en la pertenencia a una

comunidad política más amplia, plural, diversa y democrática, con capacidad para movilizarse electoralmente en contra de los individuos antisistema. Todas estas consideraciones subrayan la importancia de conocer en profundidad los perfiles de apoyo ciudadano que subyacen a los niveles promedio de respaldo a la democracia.

Aportes y limitaciones de la literatura sobre apoyo a la democracia en Costa Rica

Distintas iniciativas han analizado los valores, actitudes, preocupaciones y expectativas de las y los costarricenses. Algunos de esos esfuerzos lograron trascender y consolidarse como estudios de opinión que examinan, a través de varias mediciones, distintos aspectos de la vida cotidiana, percepciones sobre la institucionalidad y el sistema de gobierno. Por su parte, el Programa Estado de la Nación (PEN) ha estudiado en profundidad la cultura política nacional en varias oportunidades y desde diversas perspectivas (PEN, 2001 y 2016; Rosero Bixby y Vargas Cullell, 2004 y 2006; Alfaro et al., 2010; Alfaro, 2014 y 2016). Esos trabajos han permitido dar seguimiento a las características y la evolución de las opiniones, preferencias y actitudes políticas de la ciudadanía a lo largo de más cuatro décadas.

A inicios de la década de los setenta, los esfuerzos pioneros del profesor Mitchell Seligson, apoyados por el estadístico Miguel Gómez, derivaron en un estudio regional de cultura política que comenzó en Costa Rica, se extendió luego a Centroamérica y desde 2004 abarca prácticamente la totalidad del continente americano. Ese proyecto se conoce hoy como la encuesta Barómetro de las Américas, y sobresale como una de las pocas iniciativas internacionales en esta materia. En años posteriores, otros esfuerzos locales han complementado y enriquecido los hallazgos en temas variados de la opinión pública.

Dado que el Barómetro de las Américas inició en Costa Rica, este país es, entre las naciones incluidas en la encuesta, el que posee la serie temporal de datos de cultura política más larga de las Américas,

producto de la acumulación de casi medio siglo (45 años) de estudios. Hasta ahora, una parte importante de esas investigaciones, que cubre los primeros años de la serie, no estaba disponible para análisis. Afortunadamente, el profesor Seligson y su equipo de trabajo en el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop, por sus siglas en inglés), de la Universidad de Vanderbilt, facilitaron las bases de datos y los cuestionarios originales, lo que permitió estudiar la evolución de la cultura política costarricense en cuatro décadas y media.

Entre los investigadores que han generado todos los aportes en esta materia, hay un amplio consenso de que “un cambio profundo y de largo plazo está en curso” (Seligson, 2001) en la cultura política costarricense. En esta sección se sintetizan los resultados de algunos de esos esfuerzos, se discute una de las principales limitaciones de la literatura sobre el tema y se expone cómo esta contribución pretende subsanarla.

El primer estudio de cultura política en Costa Rica fue conducido por el profesor Mitchell Seligson a finales de 1972 e inicios de 1973¹, y se aplicó a una muestra de campesinos (hombres) en 66 comunidades rurales de las siete provincias del país, un grupo de baja escolaridad que, para la época y la estructura productiva de la economía, constituía un conjunto social numeroso e influyente. Al analizar las dos modalidades de participación, la institucionalizada (voto o campañas electorales), por un lado, y la movilización (marchas o protestas), por el otro, se determinó que la primera está vinculada con un sentido de eficacia política, mientras que la segunda se relaciona con una percepción de desconfianza con las autoridades (Seligson, 1980).

En un artículo posterior Seligson y Mueller (1987) trataron de responder a una pregunta sustantiva: ¿qué hace que las democracias no sucumban ante los efectos negativos de las crisis económicas? Los autores concluyeron que una democracia como la costarricense puede mantenerse estable al afrontar un *shock* económico severo, siempre y cuando lo haga en circunstancias en las que su legitimidad sea sólida. En otras palabras,

las democracias maduras son resilientes y resistentes incluso a profundas crisis económicas. Estos sistemas acumulan una reserva de apoyo que pueden llegar a necesitar en momentos de gran adversidad. Si las reservas son suficientes, la estabilidad política no estará en juego; pero, en el peor escenario, si las reservas son escasas, la desestabilización puede, eventualmente, ocurrir. Estos mismos hallazgos fueron corroborados por otro estudio sobre este tema publicado el mismo año (Seligson y Gómez, 1987).

Costa Rica es un buen ejemplo de una comunidad que construyó una reserva de legitimidad política para sortear episodios críticos de inestabilidad interna y externa. Por ejemplo, distintas investigaciones han apuntado que, a finales de la década de los noventa, los habitantes del país mantenían una muy alta preferencia por su régimen democrático, superior a la de cualquier nación de América Latina (Latinobarómetro, Rodríguez y Espinosa, 1998). Además, una de las principales conclusiones del estudio que aquí se expone comprueba lo señalado por Garita (1995), en el sentido de que los costarricenses “tienen actitudes democráticas porque viven en una democracia”. Tanto es así que a inicios del presente siglo se afirmaba que la legitimidad del sistema no estaba en crisis (Rovira, 2001).

De igual modo, uno de los estudios de opinión pública más longevos, el proyecto Estructuras de Opinión Pública de la Universidad de Costa Rica (que abarcó el período 1988-2011, con excepción del 2010) señalaba que, a mediados de los años noventa, la democracia “a la tica” se caracterizaba por la ausencia de disenso y un enorme vacío de inconformidad. Los expertos denominaron a este fenómeno “la democracia de los conformes o el consenso del conformismo”.

Ya para finales del siglo XX, distintos trabajos empezaron a identificar un paulatino pero preocupante deterioro de la legitimidad política. En un reporte descriptivo de datos de opinión pública del período 1988-1997 se habla de un descenso en la credibilidad institucional. Asimismo, se indica que “la situación se torna crítica al observar el desencanto de

la población por los partidos políticos, los sindicatos y los políticos. La política genera desilusiones aun cuando el sistema político como tal no recibe cuestionamientos” (Carazo, 1998).

En una encuesta de 1996 cuya muestra era representativa del Área Metropolitana (mitad telefónica y mitad domiciliaria), se concluyó que las opiniones estaban divididas entre los que se declaraban satisfechos con el sistema político y los que no lo estaban. Incluso se señaló que predominaba un claro sentimiento de que las democracias no funcionan bien, que existen conflictos y que su principal falencia es la dificultad para tomar decisiones y mantener el orden social. A pesar de esa visión negativa, holgadas mayorías consideraban que la democracia es la mejor forma de gobierno. Ese estudio resumió las actitudes de los costarricenses señalando que “aunque inconforme con el funcionamiento de nuestra democracia en diferentes áreas, la población está bastante satisfecha con su vida; tiene una actitud positiva pero realista frente al cambio, el cual quiere que sea gradual y que resguarde ciertos valores considerados esenciales; es intolerante, con tendencias individualistas y bastante desconfiada de los demás, lo cual, podría conjeturarse, hace que tenga una visión negativa de la política y una gran reticencia a participar activamente en asociaciones y acciones colectivas, excepto cuando están muy claros los beneficios directos que podría obtener de ellas” (Gómez, 1998).

La medición del Barómetro de las Américas permitió capturar los cambios a lo largo del tiempo. El índice de apoyo al sistema consta de cinco ítems. En 1985, todos ellos alcanzaron el valor más alto que se tiene registrado. No obstante, “a partir de 1987 el apoyo decae en dos de esas variables; a partir de 1990 en tres; en 1995 ya son cuatro, y finalmente en 1999 las cinco variables conjuntamente experimentaron un declive en relación con sus valores de 1978” (Rovira, 2001). Esto significa que, contrario a lo que se piensa, el deterioro en el respaldo a la democracia no comenzó en el período 1994-1999, sino a partir de 1987, pues la caída en los indicadores se inició en

esa fecha y continuó de modo progresivo hasta 1999 (Seligson, 2001). Hoy se sabe que la disminución no se ha revertido y parece poco probable que ello ocurra. En síntesis, los estudios apuntan a que la erosión del apoyo al sistema ha drenado la reserva de legitimidad que la democracia costarricense tuvo en el pasado (Seligson, 2001).

Las implicaciones de este fenómeno son múltiples y variadas. Una de las más conocidas es el efecto en la participación electoral. La reducción en el apoyo al sistema político coincidió con la caída en la asistencia a las urnas que ha sido ampliamente analizada (Fournier et al., 1999; Raventós et al., 2005 y Alfaro Redondo, 2019b). Los expertos que han relacionado ambas reducciones, la de la legitimidad y la del sufragio, argumentan que en Costa Rica, cuando el apoyo es alto o intermedio, la mayoría de los ciudadanos vota, pero cuando es bajo la abstención aumenta (Seligson, 2001).

Dos trabajos poco referenciados por la literatura sobre Costa Rica, pero relevantes para el presente estudio, son el Informe *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas* (PNUD, 2004) y la investigación de Vargas Cullell sobre el apoyo a la democracia en Costa Rica (2005). Ambos utilizan un abordaje parecido, aunque se nutren de dos fuentes distintas: el PNUD emplea el Latinobarómetro 2002 y Vargas Cullell la medición de Lapop 2004, complementada por las series de Unimer y el Latinobarómetro. Aunque los resultados no son estrictamente comparables, usan baterías similares de preguntas, por lo que trabajan con conjuntos semejantes de actitudes políticas.

En el plano conceptual, ambos trabajos coinciden en afirmar que el apoyo al sistema va más allá de una preferencia abstracta por la democracia, y que involucra un complejo multidimensional de actitudes relacionadas con el respaldo a esta, frente a opciones provenientes de ámbitos normativos distintos. Así pues, el apoyo a un sistema político puede involucrar actitudes contradictorias y múltiples variantes. Los autores citados proponen el concepto de “orientaciones

hacia la democracia”, para denotar los patrones de actitudes que revelan posiciones distintivas de apoyo o rechazo al sistema. El PNUD habla de “demócratas”, “ambivalentes” y “autoritarios”; Vargas Cullell distingue a “apoyadores”, “delegativistas” y “no apoyadores”. A partir de este abordaje, los dos estudios realizan un análisis comparado sobre el apoyo a la democracia en América Latina, procurando determinar el arraigo de estas orientaciones en las ciudadanías de cada país y su asociación con las características sociodemográficas, las modalidades de participación en los asuntos públicos así como otras actitudes y creencias políticas.

Cabe señalar que el concepto de orientaciones a la democracia es similar al de “perfiles de apoyo” utilizado en este capítulo: ambos refieren a patrones multidimensionales de actitudes de apoyo o rechazo, y admiten que entre los polos opuestos existe una diversidad de posiciones intermedias, con distintos niveles y tipos de contradicciones con la democracia. La importancia teórica de estas orientaciones ambivalentes proviene de la formulación clásica de Juan Linz, sobre la caída de las democracias (1978): Linz planteaba que una democracia entra en serios problemas cuando la oposición desleal —empíricamente aproximada por PNUD y Vargas Cullell como la orientación “autoritaria” o “no apoyadora” — es capaz de sumar a sus filas a la oposición semileal —aproximada por la orientación “ambivalente” o “delegativa”—. En este sentido, ambas investigaciones constituyen un valioso antecedente.

Desde el punto de vista empírico, estos estudios hicieron dos aportes importantes. Por una parte demostraron que, detrás de un nivel promedio de apoyo a la democracia en un país, puede haber distintas distribuciones de esa preferencia (Vargas Cullell, 2005). Por otra, revelaron que entre 2002 y 2004, según la fuente de información empleada, las poblaciones con actitudes contradictorias hacia la democracia (los “ambivalentes” o “delegativistas”) estaban bastante extendidas, tanto en América Latina como en Costa Rica.

La gran limitación de estas investigaciones para los efectos del estudio de un

período de cuatro décadas como el que propone este capítulo, es que fueron una “fotografía” de la situación imperante a principios del siglo XXI. La medición de las orientaciones hacia la democracia basada en las actitudes políticas seleccionadas por esos trabajos no ha sido replicada posteriormente y, por tanto, tiene que ser descartada como punto de partida empírico para este análisis.

En resumen, si bien los estudios comentados han contribuido a entender los grandes cambios en la cultura política local en las últimas décadas, ninguno ha respondido un conjunto de interrogantes fundamentales: ¿cuál ha sido el impacto de la reducción en el apoyo al sistema político en los demócratas costarricenses?, ¿la cantidad de antidemócratas, ha ampliado la merma en la legitimidad política?, y ¿el respaldo de los demócratas al sistema, es igual ahora que en las últimas cuatro décadas? Para contestar estas preguntas se construyó una innovadora taxonomía, que se describe en el siguiente apartado.

Conceptos, fuentes y métodos

La investigación que sirvió de base al presente capítulo desarrolló un análisis no tradicional de los estudios de opinión. En lugar de construir series de tiempo, la técnica se parece más a un “trabajo arqueológico” con las encuestas. En concreto, se elaboraron perfiles o tipos ideales (arquetipos) de apoyo a la democracia, comparables a lo largo del tiempo. El objetivo de esta metodología fue lograr una mejor “radiografía” de distintos tipos de ciudadanos en la actualidad, la forma en que piensan y viven la democracia, y comparar los grupos en el transcurso de cuatro décadas.

Arquetipos: una taxonomía de los demócratas comparable en el tiempo

En este apartado se examina la naturaleza, la evolución y las transformaciones en el tiempo de una novedosa tipología, que clasifica a los individuos en un *continuum* que va desde los más fieles creyentes en la democracia, los que se

posicionan a mitad del espectro y los que se localizan en el otro extremo, es decir aquellos que muestran las más radicales conductas antisistema.

Para la construcción de la taxonomía de personas demócratas se utilizó la técnica de *Fuzzy Sets* y dos variables que miden pilares fundamentales de la convivencia política: el apoyo a la democracia y la tolerancia. Ambas se codificaron en una escala de 0 a 100, en la que, a mayor valor, mayor apoyo o tolerancia. Se usaron las encuestas del Barómetro de las Américas del período 1978-2018.

Para definir quién es un individuo con niveles altos en las dos variables se emplearon dos criterios excluyentes. En el caso del apoyo al sistema, el primer criterio fue que la persona obtuviera 25 puntos o más, de 35 posibles, en los cinco ítems que miden esta variable (b1, b2, b3, b4 y b6), cuya escala original varía de 1 (menor apoyo) a 7 (mayor apoyo). El segundo criterio es que el individuo registrara valores altos (como mínimo 5) en cuatro de los cinco ítems, aunque el puntaje del ítem restante (cualquiera de ellos) fuese menor. En otras palabras, pudo haber recibido una calificación baja en un único ítem de los cinco posibles.

Los individuos que cumplieron el primer criterio, 25 puntos como mínimo, pero no el segundo, es decir, tuvieron menos de cuatro ítems con un valor de 5 puntos en la escala de 1 a 7, fueron clasificados como de apoyo medio alto. Por otro lado, quienes alcanzaron menos de 25 puntos pero más de 10, se codificaron como de apoyo intermedio. Asimismo, los que obtuvieron un máximo de 10 puntos en los cinco ítems, y cuatro de las cinco preguntas con valores máximos de 2 puntos, se consideraron de apoyo medio bajo. Finalmente, los individuos cuyas respuestas a los cinco ítems alcanzaron como máximo 10 puntos y en cuatro de ellas sus puntajes fueron inferiores a 2, se catalogaron como de apoyo bajo.

En el ámbito de la tolerancia política se aplicó un procedimiento similar, aunque con algunas particularidades propias de este índice de variables (d1, d2, d3 y d4). Específicamente, un individuo considerado como de alta tolerancia es aquel que obtuvo 28 puntos o más de

40 posibles en los cuatro ítems, según el primer criterio, y puntajes mayores a 7 en una escala de 0 a 10 en tres de los cuatro ítems, utilizando el segundo criterio. Los que recibieron 28 puntos o más, pero no alcanzaron puntuaciones mayores a 7 en tres de los cuatro ítems, se consideraron de tolerancia media alta. Por otra parte, los que consiguieron entre 12 y menos de 28 puntos se clasificaron como de tolerancia intermedia. Los que tuvieron un máximo de 12 puntos de 40 posibles en los cuatro ítems mencionados y menos de tres de esas variables con valores menores a 3 puntos, se catalogaron como de apoyo medio bajo. Por último, los individuos cuyas respuestas a los cuatro ítems alcanzaron valores menores a 12 puntos se consideraron de baja tolerancia. El cuadro 5.1 resume los criterios usados para la clasificación.

Concepto de perfiles de apoyo a la democracia

Tradicionalmente, los estudios de cultura política se han centrado en el análisis de series de tiempo de datos comparables en temas puntuales. El Barómetro de las Américas, el Latinobarómetro y, en Costa Rica, los estudios del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP-UCR), de las firmas encuestadoras Unimer (1993-2014), CID-Gallup (1978 a la fecha), Borge y Asociados o de Garita y Poltronieri en los años noventa, han contribuido al conocimiento de los principales rasgos de la opinión y las preferencias de la ciudadanía. Sin embargo, el énfasis de esos trabajos ha sido recabar evidencia empírica sobre los avances y retrocesos de la cultura política en general. Es decir, se conocen bien los síntomas del fenómeno de apoyo a la democracia, pero se sabe muy poco sobre la evolución en el tiempo de los perfiles de apoyo y sus potenciales implicaciones para la estabilidad democrática. Este capítulo pretende ser un aporte para llenar ese vacío.

El punto de partida del estudio es el concepto de perfil de apoyo a la democracia. Este último se entiende como un patrón específico de actitudes (o síndrome de actitudes) con respecto a la aceptación de la democracia como sistema de gobierno. Un perfil no es un listado de

Cuadro 5.1

Criterios para la clasificación de los individuos en la taxonomía de personas demócratas

Dimensión y nivel	Primer criterio	Segundo criterio
Apoyo al sistema		
Alto	25 puntos	4 de 5 ítems con puntajes mayores a 5
Medio alto	25 puntos	Menos de 4 ítems con puntajes mayores a 5
Intermedio	Más de 10, pero menos de 25 puntos	
Medio bajo	10 puntos	4 de 5 ítems con puntajes menores a 2
Bajo	Menos de 10	Menos de 4 ítems con puntajes menores a 2
Tolerancia		
Alto	28 puntos	3 de 4 ítems con puntajes mayores a 7
Medio alto	28 puntos	Menos de 3 ítems con puntajes mayores a 7
Intermedio	Más de 12, pero menos de 28 puntos	
Medio bajo	12 puntos	3 de 4 ítems con puntajes menores a 3
Bajo	Menos de 12	Menos de 3 ítems con puntajes menores a 3

Fuente: Alfaro Redondo, 2019b.

actitudes sobre la democracia (algunas a favor y otras en contra), sino una aproximación a modos de pensar sobre ella que concatenan una serie de actitudes políticas y definen un tipo característico de apoyo (o rechazo) al sistema político. En ese sentido, está emparentado con el concepto de orientaciones a la democracia empleado por el PNUD (2004) y Vargas Cullell (2005). No obstante, en este trabajo la manera de construir un perfil y las variables utilizadas son muy distintas.

Al definir sus posiciones acerca de la democracia, las personas pueden tener actitudes muy diferentes. Algunas pueden adoptar invariablemente posiciones de respaldo al sistema, tanto en un plano general como en asuntos más particulares, como su defensa frente a intentos de desestabilizarlo, el apoyo al Estado de derecho, a partidos democráticos, entre otros aspectos. Otras, por el contrario, pueden ser opositoras sistemáticas y en todos los casos preferir un régimen autoritario, fuerzas y valores políticos antidemocráticos. Sin embargo, muchos pueden no ubicarse en estas posiciones extremas y evidenciar grados de contradicción, ya sea con la democracia o con alternativas autoritarias.

Para determinar la referencia normativa del apoyo ciudadano a la democracia, en este capítulo se entiende, específicamente, que se está hablando de apoyo a la democracia representativa liberal (Dahl, 1971 y 1989; Sartori, 1987). Este es el tipo de sistema al que pertenecen las democracias modernas que surgieron durante los siglos XIX y XX, y que también comparte la democracia costarricense. Se trata de un régimen político que combina dos características clave: i) ciudadanía eligen a los gobernantes en elecciones libres, limpias, reiteradas y decisivas, y quedan electos quienes logran la mayor cantidad de votos (la mayoría o la primera minoría), y ii) las mayorías respetan los derechos de las minorías y existe un entramado de normas e instituciones, el Estado democrático de derecho (O'Donnell, 2010), que se encarga de tutelar los derechos de todos, en especial de las minorías, y de asegurarse que los gobernantes estén subordinados a la ley.

Una persona que apoya a un sistema así, respalda de manera simultánea el mecanismo democrático para elegir gobierno (apoya el sistema expresando su confianza en él) y acepta que los demás, en especial los grupos minoritarios y

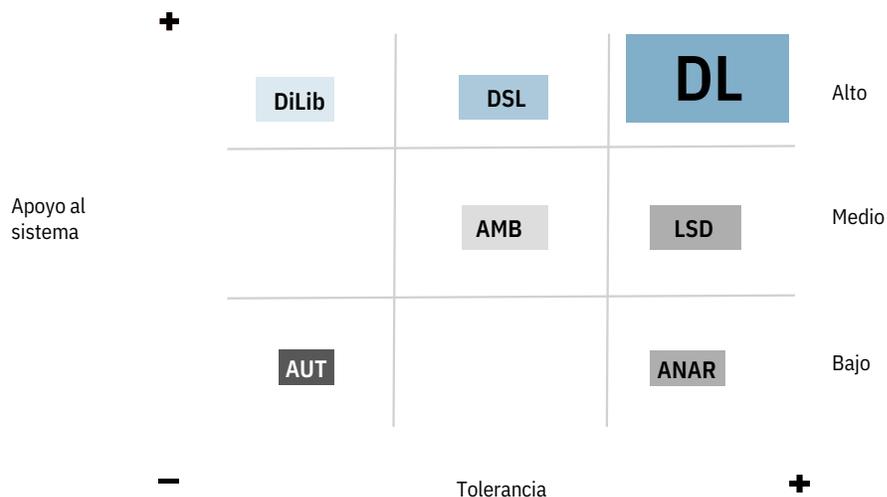
los individuos cuyo pensamiento más le disgusta, tienen derechos que deben ser protegidos. Esto último, la tolerancia política con respecto a quienes piensan distinto, la ejercen no necesariamente como una virtud, sino por cálculo: puede ser que en un futuro ella, o las personas que piensan de modo similar, se encuentren en minoría y no desea que la mayoría las persiga (O'Donnell, 2004). Quien apoya la democracia representativa liberal, o democracia liberal a secas, apoya pues al sistema y ejerce la tolerancia política.

En la práctica, sin embargo, las personas pueden tener actitudes muy distintas. Si se piensa en las dos dimensiones comentadas, hay grupos de individuos que respaldan con fuerza el sistema y la tolerancia política. Estos son los *demócratas liberales*, que se representan de manera ilustrativa en la esquina superior derecha del gráfico 5.1. En el otro extremo están las personas que rechazan tanto el sistema democrático como el ejercicio de la tolerancia, los *autoritarios* o *anti-demócratas* (esquina inferior izquierda del gráfico). A partir de estas posiciones extremas puede haber toda suerte de combinaciones. El apoyo al sistema no tiene un comportamiento binario, es decir, no es un asunto de apoyo total o rechazo total, sino que tiene diversas intensidades. Lo mismo ocurre con la tolerancia política: no solo existen el tolerante perfecto y el perfecto intolerante, sino que hay grados de (in)tolerancia. Cuando se observan ambas dimensiones de manera integrada, la cuestión de las intensidades crea todo tipo de combinaciones posibles. Ello se ha querido representar con las posiciones de los *demócrata semiliberales*: niveles intermedios de apoyo al sistema y de tolerancia; los *demócratas "iliberales"*: alto apoyo al sistema y baja tolerancia, y los *anarquistas*: bajo apoyo al sistema y alta tolerancia.

En principio, puede haber tantas combinaciones de grados de apoyo al sistema y tolerancia política como personas. No obstante, como se verá en el próximo apartado, es posible aplicar métodos para agrupar a las personas de acuerdo con patrones característicos de actitudes en estas dos dimensiones. Por ahora baste

Gráfico 5.1

Esquema conceptual de los perfiles de apoyo^{a/} a la democracia liberal



a/ DL: demócratas liberales; DSL: demócratas semiliberales; DiLib: demócratas "iliberales"; LSD: liberales semidemócratas; AMB: ambivalentes; ANAR: anarquistas; AUT: autoritarios. Fuente: Alfaro et al., 2019.

indicar que esas agrupaciones deben estar políticamente ancladas, es decir, deben ser capaces de reunir a las personas con ideas similares sobre la conveniencia o no de la democracia y separar a aquellas que tienen ideas distintas.

Con esta conceptualización sencilla, pero teóricamente anclada, se logra observar y estudiar grupos que no habían sido detectados anteriormente. En ese sentido, gracias a este aporte conceptual, hoy se cuenta con una mejor taxonomía de los individuos según sus actitudes hacia la democracia a lo largo de cuatro décadas. Esta contribución además tiene dos ventajas estratégicas. La primera es que es un esfuerzo al que se le puede dar continuidad, y la segunda es que puede ser replicado en los demás países del continente sin necesidad de adaptaciones locales o temporales, es decir, esta idea puede viajar a otras democracias que dispongan de los mismos datos.

Actitudes políticas seleccionadas para medir perfiles de apoyo

La supervivencia de una democracia implica que se garanticen dos principios fundamentales: por un lado, que la convivencia es regulada por la plena aceptación de las reglas e instituciones del sistema, que es lo que se conoce como legitimidad de la democracia; por otro lado, que la comunidad política en su conjunto respeta los derechos de los demás, en particular los de aquellos con los que no se está de acuerdo, es decir, que exista tolerancia política (Lapop, 2017). De este modo, la estabilidad en una democracia depende de la combinación de alta legitimidad y alta tolerancia o de que, al menos, los dos principios no se erosionen significativamente, pues el binomio baja legitimidad/baja tolerancia pone en riesgo la estabilidad del sistema.

Dado que el apoyo al sistema y la tolerancia cumplen un rol central en la cultura política, los perfiles de apoyo

a la democracia construidos para este Informe se basan en dos índices desarrollados hace varias décadas por el profesor Mitchell Seligson y muy utilizados en la investigación empírica sobre el tema. En el caso del apoyo al sistema, el índice se elabora a partir de cinco ítems que miden de manera muy confiable una misma dimensión. Las preguntas están formuladas para indagar el grado de orgullo y confianza de las personas en una serie de instituciones. Se trata de una medida indirecta del respaldo al sistema, que evita la carga semántica implicada en las consultas directas que emplean la palabra “democracia”. En el caso de la tolerancia política se utilizan cuatro ítems que indagan sobre la aceptación del derecho de expresarse o hablar mal del gobierno que tienen las personas que piensan distinto (recuadro 5.1)

Esta selección de variables es considerablemente más robusta que la empleada por PNUD (2004) y Vargas Cullerell (2005), estudios que, como se ha dicho, constituyen los antecedentes más directos en la investigación empírica de perfiles sobre apoyo y rechazo a la democracia en América Latina. En esos trabajos, algunas de las variables empleadas no alcanzaban niveles de confiabilidad suficientes para medir en forma adecuada las dimensiones requeridas.

La fuente de información fueron las diecisiete encuestas del Barómetro de las Américas, efectuadas en Costa Rica entre 1973 y 2018, es decir, durante un período de 45 años. Todas ellas fueron domiciliarias. Al inicio de la serie temporal las muestras de las encuestas representaban a distintos segmentos de la población (cuadro 5.2). El PEN tuvo acceso a las versiones originales de los cuestionarios y las bases de datos de cada uno de esos estudios de cultura política.

Cambiaron los perfiles de apoyo a la democracia en cuatro décadas

Este apartado plantea que detrás de las tendencias globales de la preocupante erosión del apoyo ciudadano a la democracia y los puntajes promedio, hay maneras muy distintas de pensar y de vivir la democracia. Para capturar esa

Recuadro 5.1

Variables utilizadas en el estudio sobre perfiles de apoyo a la democracia

Para medir el respaldo de la ciudadanía a la democracia y la tolerancia política se utiliza un conjunto de variables incluidas en los estudios de opinión pública del Barómetro de las Américas. Los siguientes son los ítems empleados para estudiar cada dimensión:

Ítems de apoyo a la democracia

Los ítems adquieren valores en una escala entre 1 (“nada”) y 7 (“mucho”). Estos son:

- B1. ¿Hasta qué punto cree usted que los tribunales de justicia de Costa Rica garantizan un juicio justo?
- B2. ¿Hasta qué punto tiene usted respeto por las instituciones políticas de Costa Rica?
- B3. ¿Hasta qué punto cree usted que los derechos básicos del ciudadano están bien protegidos por el sistema político Costa Rica?
- B4. ¿Hasta qué punto se siente usted orgulloso de vivir bajo el sistema político Costa Rica?
- B6. ¿Hasta qué punto piensa usted que se debe apoyar al sistema político Costa Rica?

Ítems de tolerancia

Por su parte, los ítems utilizados para medir la tolerancia política se ubican en una escala que varía entre 1 (“desaprueba firmemente”) y 10 (“aprueba firmemente”):

- D1. Hay personas que siempre hablan mal de la forma de gobierno de Costa Rica, no solo del gobierno de turno, sino del sistema de gobierno, ¿con qué firmeza aprueba o desaprueba usted el derecho de votar de esas personas?
- D2. ¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba usted que estas personas puedan llevar a cabo manifestaciones pacíficas con el propósito de expresar sus puntos de vista?
- D3. ¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba usted que estas personas puedan postularse para cargos públicos?
- D4. ¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba usted que estas personas salgan en la televisión para dar un discurso?

En ambos casos, se crea un índice compuesto que fluctúa entre 0 y 100, donde los valores más bajos se refieren a menor apoyo y menor tolerancia, y viceversa.

Fuente: Encuesta “Barómetro de las Américas”, Lapop 2018.

diversidad, se construyó una taxonomía de veinticinco perfiles de demócratas y antidemócratas. Esta es la primera vez que se emprende un esfuerzo de esta naturaleza. La clasificación es lo suficientemente depurada como para observar sutiles pero sustantivas diferencias entre los grupos.

En la taxonomía hay una rica combinación de arquetipos clásicos, como los *autoritarios*, los *anarquistas*, los *demócratas liberales* y otros segmentos que no han sido examinados hasta ahora, tales como

los *demócratas semiliberales* y los *liberales semidemócratas*. Es precisamente esta combinación de perfiles tradicionales e innovadores lo que le da una enorme riqueza a este aporte. A continuación se describen los arquetipos y su evolución.

Para simplificar la descripción y análisis de los resultados, se seleccionaron siete de los veinticinco perfiles creados (cuadro 5.3), con base en dos criterios: en primer lugar, que la naturaleza de los grupos sea determinante para entender qué piensan los ciudadanos de la democracia; en

Cuadro 5.2

Representatividad de las muestras en las encuestas
Barómetro de las Américas

Año de la encuesta	Representatividad de la muestra	Tamaño de la muestra
1973	Muestra de campesinos en 66 comunidades rurales	531
1978	Meseta Central (San José, Heredia y Cartago)	201
1980	Zonas urbanas del Valle Central (San José, Alajuela, Heredia y Cartago)	280
1983, 1985, 1990 y 1995	Gran Área Metropolitana (San José, Alajuela, Heredia y Cartago)	1983: 501 1985: 506 1990: 597 1995: 505
1976, 1987 y 1999-2018	Nacional	1976: 1.707 1987: 927 1999: 1.428 2002: 1.016 2004-2010: 1.500 2012: 1.498 2014: 1.537 2016: 1.514 2018: 1.501

Fuente: Encuesta “Barómetro de las Américas”, Lapop 2018.

Cuadro 5.3

Arquetipos de democracia seleccionados

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

Fuente: Alfaro Redondo, 2019b.

segundo lugar, que el tamaño de los grupos cubra una proporción significativa de la totalidad de perfiles observados.

Los *demócratas liberales* son lo que podrían considerarse “los demócratas perfectos”, pues tienen los niveles más altos de tolerancia y de apoyo al sistema.

Son personas que, en todos los asuntos consultados, dan respuestas favorables a la democracia. Si en una sociedad predomina este grupo, la supervivencia de la democracia está fuertemente resguardada. En el extremo opuesto se ubican los *autoritarios*, cuya mezcla de bajo apoyo al

sistema y baja tolerancia es la peor combinación posible para la estabilidad política. En el medio se ubican grupos cuyas actitudes privilegian más el sistema que la convivencia, o al revés. Enseguida se discuten los cambios experimentados por los demócratas en Costa Rica a lo largo de cuatro décadas y sus implicaciones.

En 2018, un tercio de los ciudadanos costarricenses era *ambivalente*. Estas son personas descontentas con la política y de tolerancia intermedia; es decir, son una especie de “demócratas a medias”. Tienen opiniones ambiguas, si no contradictorias, con respecto a la democracia y sus opiniones son consistentes con concepciones delegativas del sistema político, es decir, afines a un régimen en el que los ciudadanos participan como audiencias pasivas (O’Donnell, 1994). Además, uno de cada cinco costarricenses es *demócrata semiliberal*, lo cual significa que combina un alto apoyo al sistema con una tolerancia media de las diferencias sociales. Entre estos dos grupos concentran casi la mitad de la población (46%). Les siguen los *liberales semidemócratas* (14%), que privilegian la tolerancia versus el apoyo al sistema, y los *demócratas liberales* (12%), que como se ha dicho son los demócratas ideales.

Por otra parte, los *demócratas “iliberales”*, entre quienes prevalece el apoyo al sistema más que la tolerancia, los *autoritarios* y los *anarquistas* reúnen, en conjunto, tan solo el 4% de la ciudadanía. Los *autoritarios* son personas que en todos los asuntos consultados expresan opiniones contrarias a la democracia y prefieren un régimen autoritario a uno democrático.

Teniendo en cuenta los datos hasta 2018, cabe preguntar: ¿constituye la distribución de los demócratas y los anti-demócratas un riesgo para la estabilidad política? Una lectura simplista de esta información enciende las alertas debido a la baja proporción de *demócratas liberales* y la fuerte presencia de *ambivalentes*. Sin embargo, esta conclusión es prematura si no se examina la evolución histórica de estos perfiles. Bien podría ser que la prevalencia de *ambivalentes* haya sido una constante a lo largo del tiempo, y que la disminución en el apoyo a la democracia

sea producto de otros factores. En este sentido, interesa saber no solo cómo han cambiado estos grupos, sino también si la intensidad con la que respaldan o se oponen a la democracia ha sufrido modificaciones significativas. En otras palabras, el énfasis está en la composición de los perfiles y sus variaciones, por un lado, y en la forma en que los grupos apoyan el sistema político, por el otro.

Los cambios en la composición de los demócratas y en la intensidad de sus apoyos tienen profundas repercusiones. En un escenario ideal para la estabilidad política, los demócratas son mucho más que los antidemócratas y su apoyo al sistema es suficientemente alto para soportar *shocks* o embates externos. En estas circunstancias, las fuerzas o grupos capaces de desestabilizar el sistema son de pequeña magnitud y su oposición a la democracia se manifiesta en el plano social, pero se mantiene contenida.

No obstante, los dos aspectos mencionados pueden variar con el tiempo y manifestarse de tres maneras. La primera es si la proporción de demócratas disminuye de modo considerable y el vacío es llenado por fuerzas antisistema que se fortalecen. En otro escenario, podría haber alteraciones en la forma en que los distintos grupos apoyan o se oponen a la democracia, es decir, transformaciones en la intensidad del apoyo o rechazo al sistema. Por ejemplo, si bien el grupo de autoritarios puede ser pequeño en cantidad, su oposición a la democracia puede haber aumentado con el tiempo. También una reducción en el número de demócratas podría, eventualmente, ser compensada por el hecho de que estos mismos actores incrementen o mantengan la intensidad con que respaldan el sistema. Por último, una tercera manifestación de cambio es aquella en la que se combinan, al mismo tiempo, variaciones

radicales en la composición de los perfiles y en las intensidades del apoyo-rechazo. Este contexto tiene el potencial para desestabilizar la convivencia democrática y puede ser devastador para cualquier régimen político.

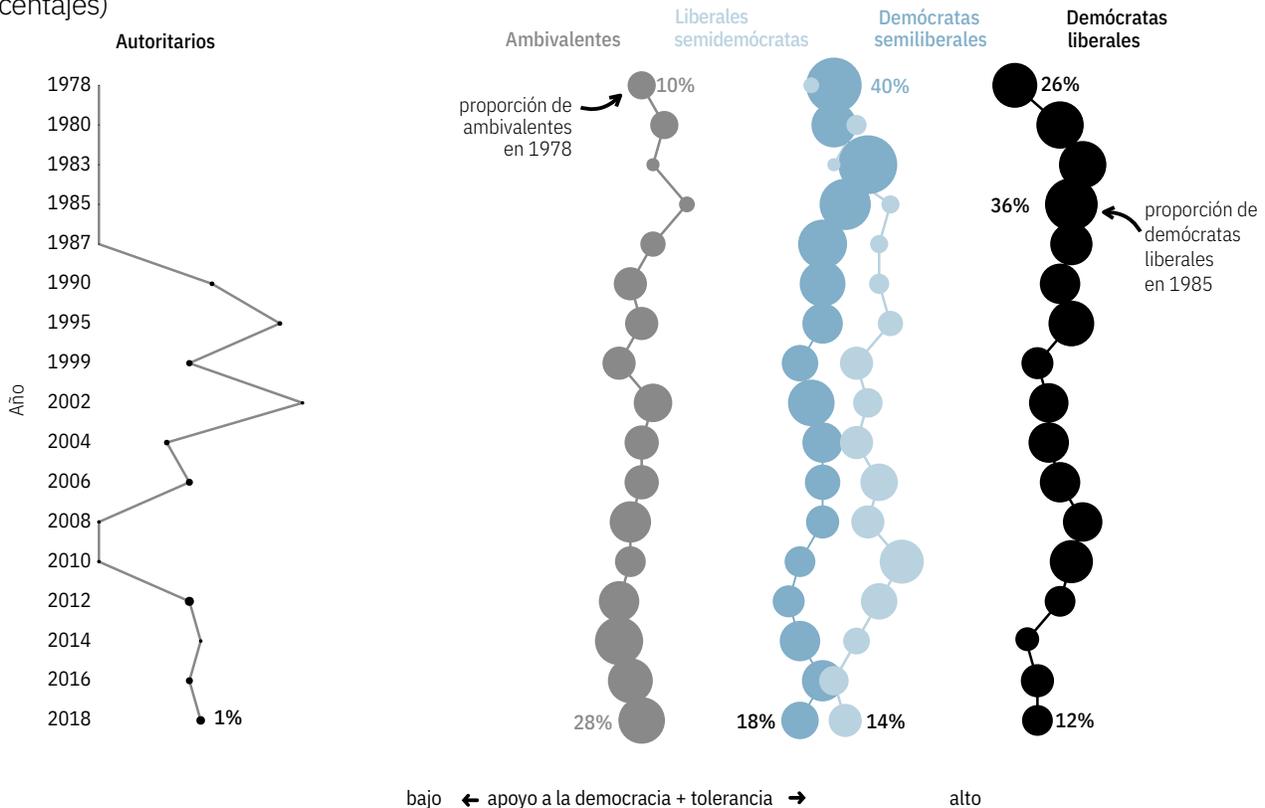
Entonces, la interrogante clave es: ¿cómo han evolucionado en las últimas cuatro décadas los grupos identificados? En 1978, cuatro de cada diez costarricenses eran *demócratas semiliberales* y uno de cada cuatro era *demócrata liberal*. Esto significa que estos dos arquetipos aglutinaban a dos terceras partes de la ciudadanía (66%). El tercer segmento de relevancia era el de los *ambivalentes*, pero con un lejano 10% de la población. Por su parte, los *liberales semidemócratas* y los *demócratas “iliberales”* concentraban un 9%. Finalmente, en esa época ninguna persona se identificaba como *autoritaria* o *anarquista*.

Como se aprecia en el gráfico 5.2,

Gráfico 5.2

Evolución de los principales tipos de demócratas en Costa Rica. 1978-2018

(porcentajes)



Fuente: Gómez Campos, 2019, con datos de la Encuesta “Barómetro de las Américas”, Lapop 2018.

en cuarenta años la composición de los demócratas y antidemócratas experimentó cambios de gran magnitud y calado. El análisis de largo plazo apunta a que, a finales de los años setenta, durante los ochenta y hasta 1999, la sociedad costarricense estaba compuesta por grupos mayoritarios de *demócratas semiliberales* y *demócratas liberales*. Por esta razón, cualquier factor exógeno (crisis económica de los ochenta y guerras en Centroamérica) que en ese período pusiera en riesgo la estabilidad democrática provocaba un aumento de la legitimidad del sistema. Sin embargo, en las dos primeras décadas del presente siglo la sociedad transitó, gradual pero progresivamente, hacia una comunidad de *ambivalentes* y *demócratas semiliberales*, combinados con grupos de *liberales semidemócratas* y *demócratas liberales* de similares proporciones.

Así, la fuga de quienes en el pasado se clasificaban como un tipo de demócrata distinto al que los define en la actualidad, hizo que estos pasaran a engrosar un sector del espectro que era menos dominante anteriormente. Una descripción de los cambios perfil por perfil ayuda a comprender la dirección y magnitud de las variaciones entre grupos. En términos generales, los *demócratas liberales* hoy son menos que en el último cuarto del siglo XX, período en el cual fueron el segundo grupo más importante. Cabe señalar que, según la evidencia recabada, este nunca ha sido el segmento más numeroso de la población. Los *demócratas semiliberales* también son menos en la actualidad y constituyen el grupo que sufrió la mayor pérdida de ciudadanos entre los siete perfiles estudiados; pasaron de ser el grupo de mayor adhesión en 1978, al segundo en importancia en 2018. A su vez, los *liberales semidemócratas* muestran un comportamiento oscilante: a inicios de siglo tuvieron un repunte, pero disminuyeron una década después. El arquetipo ganador neto en estas modificaciones es el de los *ambivalentes*. Este grupo se multiplicó por tres en cuatro décadas (pasó del 10% al 28%), debido a que absorbió las salidas de los otros perfiles. Por otro lado, el grupo de los *demócratas “iliberales”* tuvo un ligero

avance en los años ochenta, pero luego cayó a su nivel más bajo en 2018. Los dos arquetipos restantes, los *anarquistas* y los *autoritarios*, no han superado el 1% de la distribución en cuatro décadas.

En síntesis, lo que ocurrió en estos cuarenta años es que se desplazó el centro de gravedad de la composición de los demócratas. A finales del siglo XX los perfiles dominantes poseían como atributos un alto apoyo al sistema y niveles intermedios de tolerancia política. Esa era sin duda una combinación muy favorable para la democracia, pues ante amenazas externas la reserva de legitimidad se activaba, y fortalecía el respaldo de la población al sistema político. Sin embargo, al finalizar la segunda década del siglo XXI, el perfil de los demócratas se ha movido desde los tradicionales niveles altos a valores intermedios en la dimensión de apoyo al sistema, pero ha mantenido los mismos grados de tolerancia (valores medios). En otras palabras, la legitimidad de la democracia entre los costarricenses ha decrecido de alta a media, al tiempo que la tolerancia se mantiene en los niveles medios que han sido usuales.

Sabiendo ya que algunos grupos de demócratas se hicieron más pequeños y otros crecieron, es momento de examinar si además de los cambios en la composición hubo transformaciones en la intensidad del apoyo a la democracia. En otras palabras, interesa saber si además de cambios en los tamaños entre grupos, hubo modificaciones a lo interno de cada perfil; concretamente, por ejemplo, si la disminución reportada de la proporción de los demócratas liberales fue acompañada por una reducción de su apoyo a la democracia.

Una primera mirada a las percepciones ciudadanas imperantes en 2018 indica que para el 83% de los *demócratas liberales* la democracia es mejor que cualquier otra forma de gobierno, en contraste con el 67% reportado por los *ambivalentes*. En 2002 esos mismos indicadores eran de 87% y 71%, en cada caso. Ahora bien, esa preferencia —que dicho sea de paso no ha tenido grandes variaciones— no necesariamente implica un firme apoyo a la democracia; muchas personas que dicen preferirla frente a otros regímenes tienen

actitudes poco democráticas en relación con diversos temas sociales.

La información recabada apunta a que, en los cuarenta años estudiados, hubo variaciones marginales (disminuciones o incrementos leves) en los promedios de apoyo a la democracia en cada uno de los siete arquetipos analizados. Esto quiere decir que, independientemente de los cambios en el tamaño de los grupos, sus grados de adhesión a la democracia han sido constantes. Este hallazgo lleva a dos conclusiones importantes. Por un lado, el hecho de que el apoyo a la democracia no varíe de manera significativa con el paso de los años, es señal de que los criterios para clasificar a los individuos en los grupos tienen la robustez suficiente y permiten la comparación. En segundo lugar, a pesar de que algunos de estos arquetipos difieren entre sí, en varios casos sus niveles de legitimidad no son tan distintos. Es decir, las diferencias en las actitudes de algunos perfiles son pequeñas y de poca relevancia y, en el caso de los *ambivalentes*, no se inclinan, por el momento, hacia uno u otro lado del espectro. A modo de ilustración, el respaldo al sistema de los *demócratas semiliberales* y los *liberales semidemócratas* es muy similar. Los *demócratas “iliberales”* y los *anarquistas* están en situaciones parecidas (cuadro 5.4). De este modo, es poco probable, aunque posible, que un individuo se desplace de un extremo a otro. Es mayor la probabilidad de que los cambios se den entre perfiles más cercanos entre sí. Hay evidencia de que algo así ha estado sucediendo en la sociedad costarricense.

Lo anterior contradice la idea generalizada de que en Costa Rica la democracia es un asunto de grupos con posiciones extremas (los demócratas versus los antisistema). En realidad, uno de los hallazgos de este análisis es que no hay pocos arquetipos de demócratas, sino una amplia variedad de estos, cuyas manifestaciones y repercusiones también difieren. En virtud de ello, cobra relevancia saber cómo son los demócratas costarricenses desde el punto de vista sociodemográfico y cuáles son sus actitudes políticas, tema del que se ocupa el siguiente apartado.

Cuadro 5.4

Niveles promedio de apoyo a la democracia entre perfiles de demócratas

Arquetipo	Promedio nivel de apoyo Escala de 0 a 100
Demócratas liberales	85
Demócratas semiliberales	66
Demócratas “iliberales”	47
Liberales semidemócratas	68
Ambivalentes	48
Anarquistas	38
Autoritarios	6

Fuente: Alfaro Redondo, 2019a.

Bases sociales y actitudes políticas de los demócratas

Sabiendo ahora que ha habido cambios significativos en la composición de los demócratas o antidemócratas, mas no en sus niveles de apoyo o rechazo al sistema, resulta pertinente indagar cuáles son los atributos sociodemográficos y las actitudes políticas característicos de los distintos tipos de demócratas y, especialmente, si esas características han variado con el tiempo. Para analizar las actitudes políticas se crearon escalas de 0 a 100 en los ámbitos de ideología, participación electoral y evaluación del gobierno, en las que los valores más altos se refieren a ideología de derecha, mayor concurrencia a las urnas y una mejor valoración gubernamental.

Si se produjeron cambios en la composición de los perfiles, es de esperar que estos se reflejen en sus características sociales y políticas. La gran interrogante es: ¿qué tan diferentes, social y políticamente, son estos tipos de demócratas con el paso de los años? Si la respuesta es que no son tan distintos, se estaría en presencia de un reacomodo de los grupos de la tipología, pero no de los individuos que los componen. En otras palabras, sería fundamentalmente un cambio cuantitativo. Por el contrario, si se comprueba que los ciudadanos que pertenecen a los perfiles examinados son muy diferentes hoy en comparación con

el pasado, habría evidencia de que, además de una recomposición de los grupos de la taxonomía, también ocurrió una transformación demográfica de los individuos dentro de esos perfiles. Es decir, habría un cambio cuantitativo y cualitativo de la democracia costarricense y de sus demócratas.

En términos generales, la base social de los perfiles es heterogénea, es decir, los individuos que exhiben un perfil determinado no pertenecen mayoritariamente a un grupo o clase social. En particular, la composición social de los demócratas muestra dos rasgos: i) el apoyo al sistema se arraiga de modo disparado en los distintos sectores sociales y, ii) esa composición ha tenido más variaciones relacionadas con los cambios demográficos que con grandes transformaciones de sus miembros.

En concreto, se observan las siguientes relaciones (gráfico 5.3). Entre los *demócratas liberales* las características dominantes en 2018 son: hombres, mayores de 55 años, con educación universitaria y residentes de zonas urbanas. En 1983 este grupo lo conformaban predominantemente mujeres y menores de 34 años. En lo que respecta al ámbito político, su ideología es más de derecha, aunque en 2018 un poco menos que en 1983 (73 versus 58); su participación electoral más allá del voto se ha reducido y la evaluación del gobierno se ha deteriorado.

Los *liberales semidemócratas* y los

demócratas semiliberales de 1983 y 2018 son muy consistentes. En el primer grupo predominan, en ambos momentos, personas de entre 34 y 54 años y quienes tienen formación universitaria. El único cambio reportado es una mayor proporción de hombres en 2018. En el ámbito político su ideología es de izquierda, se ha reducido su concurrencia a las urnas y su involucramiento en campañas, pero su evaluación del gobierno no ha variado sustancialmente. En cuanto a los *demócratas semiliberales*, sobresalen los ciudadanos mayores de 55 años (en 1983), los menores de 34 (en 2018) y los que tienen nivel educativo de primaria. Sus preferencias ideológicas son de derecha, aunque atenuadas en 2018, y sus opiniones sobre la gestión del gobierno no se han alterado.

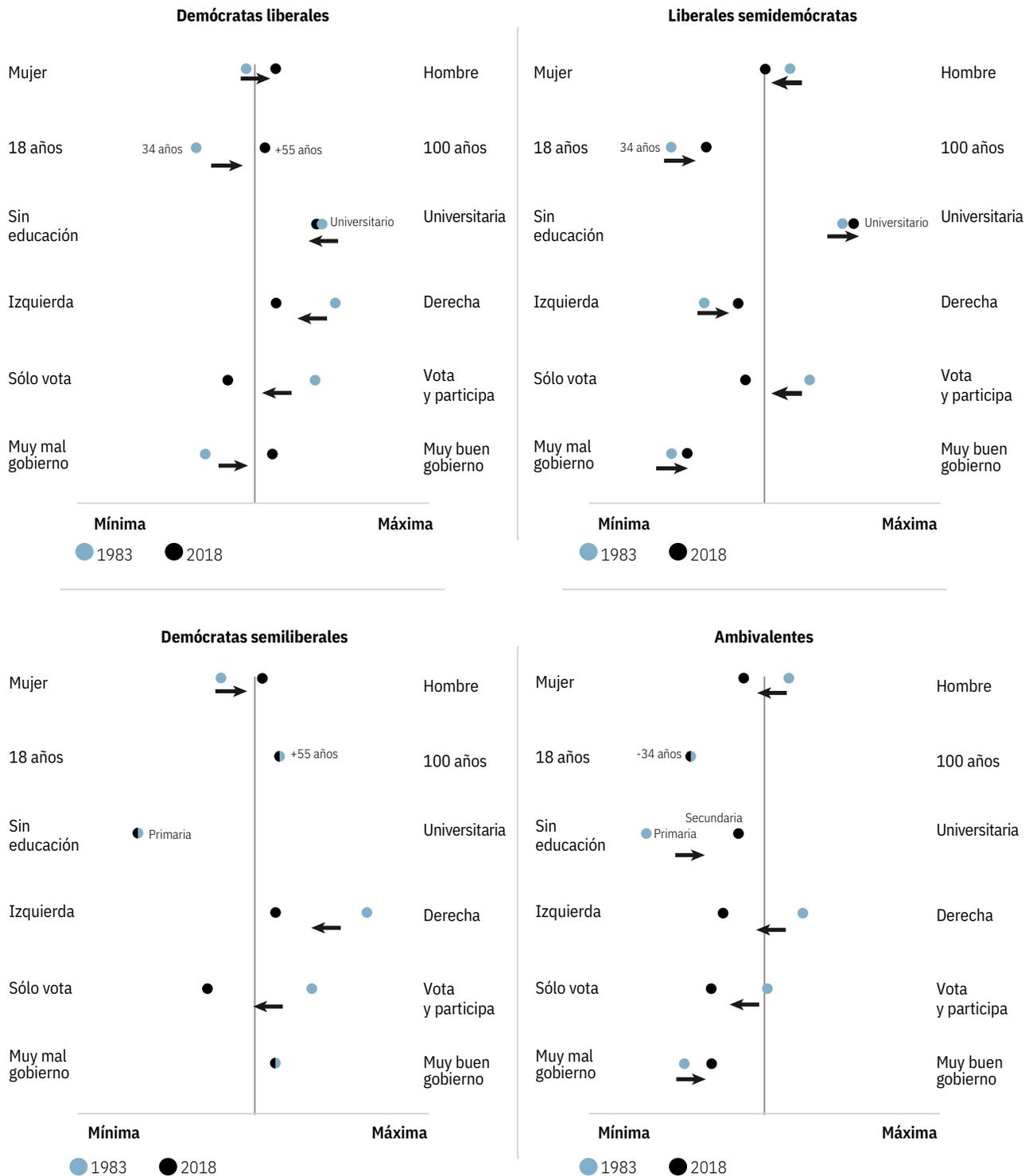
Finalmente, entre los *ambivalentes* dominaban los hombres en 1983, pero en 2018 sobresalieron las mujeres. Asimismo, en 1983 y 2008, prevalecían los menores de 34 años. Por su parte, en 1983 sobresalían los individuos con educación primaria, mientras que en 2018 los que poseen estudios secundarios. La ideología de estos individuos es de derecha, aunque menos pronunciada en 2018 que en 1983. Su participación electoral ha declinado, pero su evaluación de la gestión gubernamental no ha cambiado. En el siguiente apartado se explora la relación entre los perfiles de los demócratas y los “mitos fundacionales” de la democracia costarricense.

Arquetipos con mayor afinidad democrática puntúan más alto en mitos políticos

Tal como planteó la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* hace casi veinte años (PEN, 2001), en su inmensa mayoría, los habitantes del país no se conocen entre sí, viven en pueblos y ciudades asentados en diversas regiones, tienen estilos de vida distintos y pertenecen a diferentes clases sociales y grupos étnicos. Sin embargo, los integrantes de esta cada vez más compleja y diferenciada sociedad se siguen reconociendo como “costarricenses”. Esta identidad nacional supone que las personas son capaces de

Gráfico 5.3

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



Fuente: Alfaro Redondo, 2019a, con datos de la Encuesta "Barómetro de las Américas", Lapop 2018.

Recuadro 5.2

Mitos políticos

En el marco del capítulo especial sobre descontento ciudadano del *Informe Estado de la Nación* publicado en 2016, se indagó acerca de la adhesión a tres creencias: la visión compartida por la mayoría de la población de que, a pesar de los serios problemas que enfrenta, la sociedad costarricense es una comunidad libre y democrática, pacífica y protectora del medio ambiente. En aquella oportunidad, se encontró que, en ausencia de esas creencias o mitos, o incluso en un escenario de debilitamiento de estos, es de esperar que la insatisfacción ciudadana se profundice y emerjan riesgos manifiestos para la estabilidad democrática.

En este capítulo se mide la relación entre los perfiles de demócratas y su adhesión a los mitos mediante la agrupación de tres variables según las cuales el país es libre y democrático, pacífico y protector de la naturaleza. Todas ellas se miden en una escala de 0 a 10, en la que los valores iguales a 10 reflejan la mayor aprobación a los mitos, y los valores iguales a 0, lo contrario.

identificar elementos que las unen como partes de una comunidad que está por encima de las diferencias locales, sociales, políticas y étnicas. Sin esa identidad, por abstracta que sea, el funcionamiento del país como un Estado nacional sería muy difícil, puesto que la población no concedería legitimidad a los gobernantes y las instituciones públicas, y tendría dificultades para aceptar su autoridad.

Toda sociedad tiene una imagen de sí misma, que moldea su identidad. La identidad es relevante porque tiene un efecto político concreto: hace que individuos desiguales asuman que tienen lazos que los unen y los hacen formar parte de un colectivo común. Las personas desarrollan una identidad colectiva como nación, con sentimientos de pertenencia y lealtad al Estado que reclama, dentro de las fronteras territoriales, el monopolio de la autoridad. Ello plantea la existencia de una “comunidad puramente política”

Cuadro 5.5

Promedio de aprobación de los mitos fundacionales, según arquetipos de demócratas

Arquetipo	País libre y democrático	País pacífico	País protector de la naturaleza
Demócratas liberales	8,0	7,2	7,5
Demócratas semiliberales	7,6	6,9	7,6
Liberales semidemócratas	6,1	5,9	6,6
Ambivalentes	5,8	5,7	6,7

Fuente: Alfaro-Redondo, 2019a.

(Smith, 1984). En un sentido amplio, la nación es una comunidad sostenida por creencias e ideas compartidas (Jiménez, 2005). Estas últimas se materializan en los “mitos”, definidos como creencias fuertemente arraigadas en el imaginario colectivo respecto del tipo de sociedad en que se convive. Los mitos se transfieren entre generaciones a través de la socialización política y cívica, en la cual intervienen familias e instituciones como las escuelas. En ese imaginario, la sociedad costarricense pasó a ser percibida como un “paraíso democrático y una tierra de justicia social”. En la cristalización y difusión de esa imagen son claves las ideas de homogeneidad racial, democracia rural de pequeños propietarios, pureza del sufragio y ausencia de conflictos y violencia.

En la Costa Rica contemporánea hay tres mitos fundamentales para entender la imagen que tiene la ciudadanía de su país y, sobre todo, su identidad política. En general, los costarricenses imaginan su sociedad como una “comunidad” de libertades políticas, pacífica y defensora de la naturaleza. Por la fuerza y la trascendencia que tienen en el imaginario colectivo, estas ideas constituyen los mitos fundacionales de la identidad política nacional. Aunque no constituyen una descripción exhaustiva de esa identidad, estos mitos sí representan un conjunto amplio de las ideas que la conforman. Sin importar cuán cerca o lejos estén de la realidad, su asunción ha tenido y sigue teniendo consecuencias significativas en el imaginario costarricense.

Como se ha señalado, los cambios en la composición de los demócratas o en

la intensidad del apoyo o rechazo al sistema, o peor aún, el deterioro de ambos indicadores, puede tener profundas repercusiones en la convivencia democrática. Una forma de analizar este tema es indagar acerca del grado de adhesión a los mitos fundacionales costarricenses según los distintos tipos de demócratas. Con ese propósito se calcularon y se compararon los niveles promedio de cada uno de los mitos en los cuatro arquetipos más relevantes y numerosos: los *demócratas liberales*, los *demócratas semiliberales*, los *liberales semidemócratas* y los *ambivalentes*.

La hipótesis de este ejercicio fue que los perfiles con mayor afinidad democrática exhiben un mayor grado de aprobación de los mitos fundacionales que los arquetipos menos proclives a la democracia. Si este argumento es correcto, los *demócratas liberales* deberían mostrar los valores promedio más altos en cada uno de los mitos examinados, y los valores más bajos deberían corresponder a los *ambivalentes*. Como se aprecia en el cuadro 5.5 este supuesto se cumple en la realidad. Como ha quedado de manifiesto, pertenecer a un arquetipo más democrático, en contraste con uno menos democrático, tiene claras consecuencias políticas.

Fin de la excepcionalidad tica: perfiles de demócratas en las Américas

¿Es la composición actual de los demócratas en Costa Rica muy distinta a la de otros países del continente? o ¿han experimentado las demás naciones una evolu-

ción similar a la costarricense? Una de las virtudes de la tipología creada especialmente para esta contribución es su carácter comparativo. Los criterios utilizados para clasificar a los individuos en los distintos tipos de demócratas son aplicables a cualquiera de los países incluidos en el Barómetro de las Américas. La tipología que se describe a continuación se construyó con los datos de las rondas de estudios 2008 y 2016-2017.

La experiencia histórica enseña que las democracias fueron derribadas por fuerzas políticas que contaban con el apoyo (o al menos la pasividad) de una parte importante, y en ocasiones mayoritaria, de la ciudadanía. Las democracias se tornan vulnerables cuando, entre otros factores, las fuerzas autoritarias encuentran en las actitudes ciudadanas terreno fértil para actuar (PNUD, 2004). En ello radica la importancia de conocer y analizar los niveles de apoyo con que cuenta la democracia en las Américas.

El principal hallazgo de este ejercicio es la evidencia del fin de la excepcionalidad costarricense en materia de perfiles de demócratas y sus niveles de legitimidad del sistema político en la región latinoamericana. Al aplicar la metodología para la construcción de los arquetipos de demócratas en todos los países del continente en dos momentos diferentes, sobresalen dos resultados. En primer lugar, en la medición del 2016-2017 predominan los individuos *ambivalentes*, con la excepción de tres países: Canadá, Guyana y San Cristóbal y Nieves. La mayor presencia de este grupo se da en Perú, Panamá, Guatemala y Bolivia. Costa Rica está en el segmento con menor concentración de este tipo de personas. El segundo lugar en importancia, con pocas excepciones, lo ocupan los *demócratas semiliberales*. En un amplio grupo de naciones la proporción de los individuos con mayor afinidad al sistema, los *demócratas liberales*, no llega siquiera al 10% de la población. Costa Rica, por ejemplo, reporta la quinta posición entre todos los casos estudiados. En 2008, una de las primeras mediciones comparables, el escenario era diferente, pues Costa Rica encabezaba la lista de países de América Latina con mayor

porcentaje de demócratas liberales, aunque ciertamente con una cifra similar de ambivalentes ya para esa fecha (20% versus 22%).

Lo anterior significa que, en materia de cultura política, en la región latinoamericana se produjeron dos fenómenos desfavorables. Por una parte, los procesos de democratización no expandieron, en tres o cuatro décadas, la cantidad de individuos con fuertes creencias en la legitimidad del sistema. En otras palabras, la democracia no trajo más demócratas. Por otra parte, este resultado permite plantear que en las sociedades con mayor presencia de grupos afines a la democracia, como en el caso de Costa Rica, los fieles demócratas migraron hacia el escepticismo y la ambivalencia, mas no necesariamente, al menos por ahora, al eje de la antidemocracia.

Cabe señalar que la composición actual de los perfiles de los costarricense se asemeja bastante a las de Uruguay, Nicaragua y, en alguna medida, Estados Unidos. Hace cuarenta años la tipología costarricense era, como se ha dicho, más afín a la democracia, es decir, más parecida a la canadiense de hoy.

En circunstancias tan desfavorables e inciertas para el futuro de la democracia como las actuales, poseer los perfiles de demócratas que tiene la mayoría de los países del continente crea las condiciones para un mayor asedio, como parte de un proceso “desdemocratizador” (Vargas Cullell, 2019). Las múltiples regresiones vividas en la presente década son incuestionables y todo apunta a que, en lugar de revertirse, se agudizarán. Si bien este ejercicio no pretende presagiar o predecir rupturas de los sistemas políticos en la región, contribuye a entender las condiciones en las que una afrenta a la democracia podría encontrar a los países con sus reservas democráticas disminuidas y poner en riesgo la frágil estabilidad prevaleciente.

En un ejercicio similar a este, en el que se identificaron tres perfiles —ambivalentes, demócratas y no demócratas— se determinó que en 2002 los demócratas eran el perfil más extendido entre los latinoamericanos, pero no alcanzaban a formar una mayoría, pues sumaban un 43%

en dieciocho países de la región (PNUD). Por subregiones se encontraron notorias diferencias, que permitieron configurar tres escenarios. En Centroamérica y México los demócratas eran casi la mitad de la población, superaban en más del doble a los no demócratas y tenían una amplia ventaja sobre los ambivalentes. En las naciones del Mercosur y Chile la situación estaba polarizada, pues los perfiles dominantes eran los extremos: demócratas y no demócratas, con diferencias estrechas. Por último, en la zona andina había equilibrio entre los perfiles: la diferencia entre los demócratas y los ambivalentes era pequeña, y ningún grupo lograba una ventaja amplia sobre los no demócratas (cuadro 5.6).

Conclusiones

Las democracias contemporáneas están bajo fuertes tensiones. El malestar ciudadano, las noticias falsas, el populismo y las desigualdades socioeconómicas, han deteriorado severamente el respaldo popular al sistema, sus valores e instituciones (Vargas Cullell, 2019). Luego de un esperanzador proceso de democratización que abarcó a un amplio grupo de naciones, sobre todo latinoamericanas, se vislumbraba un futuro promisorio. En esas sociedades fue posible no solo alcanzar un conjunto de condiciones mínimas para garantizar elecciones limpias, libres y periódicas, sino que también se avanzó en materia de separación de poderes, Estado de derecho y libertades para un ejercicio pleno de la libre opinión. Si bien esos logros no garantizaban en todos los casos la existencia de democracias maduras, sí constituían pasos en la dirección correcta. Asimismo, las democracias consolidadas no daban señales de deterioro o signos preocupantes.

Lamentablemente, tres décadas más tarde se observa un escenario no deseado: múltiples retrocesos políticos en decenas de países sobrepasan a los progresos en otros. Hasta hace poco tiempo las democracias consolidadas jugaban un rol crucial en el concierto de las naciones, al contrarrestar los ímpetus y derivas antidemocráticas que tenían lugar en no pocas sociedades. No fue sino hasta

Cuadro 5.6

Arquetipos de demócratas y ambivalentes en los países de las Américas. 2008 y 2016

(porcentajes)

	Demócratas liberales		Ambivalentes	
	2008	2016	2008	2016
Canadá	35	36	13	20
Costa Rica	20	14	22	26
Uruguay	16	14	20	24
Jamaica	15	10	23	28
Estados Unidos	15	17	24	22
Venezuela	14	6	23	29
México	14	7	23	35
República Dominicana	14	10	20	32
Argentina	13	6	17	31
Guyana	12	21	26	19
Guatemala	12	7	26	40
Nicaragua	11	14	20	24
Colombia	11	4	25	37
Brasil	9	3	25	33
Chile	9	4	30	37
Panamá	9	8	35	41
Honduras	8	8	42	36
Bolivia	7	8	39	40
El Salvador	6	5	30	38
Perú	5	4	40	49
Ecuador	5	8	36	39
Haití	4	10	40	28
Paraguay	3	7	15	36

Fuente: Alfaro Redondo, 2019a, con datos de la Encuesta “Barómetro de las Américas”, Lapop 2018.

mediados de la presente década que el panorama cambió de manera radical. Los retrocesos de democracias que se creían camino a su consolidación se han visto, paradójicamente, acompañados por preocupantes regresiones en las democracias maduras. La combinación inédita de estos dos factores tiene profundas repercusiones para la estabilidad política local y global, pues han proliferado sistemas que no son democracias en su versión clásica, pero tampoco pueden ser catalogados como regímenes autoritarios (Schedler, 2002 y 2013; Diamond, 2002; Levitsky y Wan, 2002 y 2010).

Costa Rica no escapa a esta ola debilitadora de la democracia de alcance global. El país ha experimentado un largo período de transformaciones políticas cuyas principales manifestaciones han sido la disminución de la participación electoral, el descrédito de los partidos, el derrumbe del bipartidismo y la caída del apoyo ciudadano al sistema de gobierno. Fue teniendo en cuenta esas circunstancias que este capítulo se dedicó a indagar si la pérdida de legitimidad que ha sufrido el sistema desde hace cuatro décadas podría estar afectando las bases sociales de la democracia costarricense

se y, particularmente, si esa afectación ha creado amenazas para la estabilidad política. Ahondar en este tema es relevante en virtud de que buena parte de las personas que manifiestan su preferencia por la democracia tiene actitudes contrarias a algunas reglas básicas de este tipo régimen (PNUD, 2004).

Todas las democracias están expuestas a *shocks*, unos originados en crisis económicas, otros causados por factores políticos como escándalos de corrupción y la desconfianza hacia los gobernantes; otros tienen causas externas difíciles de anticipar y esquivar. Algunos regímenes son más vulnerables a estos *shocks*, debido sobre todo a la presencia –o no– de un recurso estratégico que en principio todas las democracias deben poseer, pero que no siempre está disponible en la misma proporción cuando requiere ser activado: la legitimidad que la ciudadanía le atribuye al sistema y que permite sortear las crisis. En teoría, una sociedad con una larga trayectoria democrática acumula una reserva mayor que una democracia más reciente o que ha sido históricamente más inestable.

Esa reserva de legitimidad no es indeterminada ni infinita. Llegado el momento de activarla, son los ciudadanos, con sus actitudes y comportamientos, quienes materializan o no este recurso estratégico. En otras palabras, las sociedades pueden navegar a través de las crisis siempre y cuando su acervo de legitimidad se los permita. Si la reserva es sólida, las democracias pueden salir fortalecidas de los *shocks* y, en circunstancias desfavorables, pueden recurrir a ella para aminorar la turbulencia política. No obstante, si la reserva es insuficiente, las crisis pueden impactar con fuerza la estabilidad del sistema.

Si el apoyo de la ciudadanía es determinante para que la democracia subsista, resulta fundamental conocer mejor la reserva de legitimidad de que dispone Costa Rica en un momento crítico como el que atraviesa en la actualidad.

La evidencia recopilada para este capítulo demuestra que la pérdida de apoyo ciudadano experimentada por la democracia costarricense en el largo plazo, produjo un fuerte reacomodo en las bases

sociales que respaldan el sistema. El análisis depurado de distintos perfiles políticos evidencia que entre 1978 y 1999 dominaban el espectro los *demócratas liberales* y los *demócratas semiliberales*. Esta composición era, sin duda, muy favorable para la supervivencia del régimen, en virtud de que, ante cualquier riesgo, interno o externo, se movilizaban las reservas de legitimidad y, por tanto, se fortalecía la democracia. Sin embargo, en las dos primeras décadas de este siglo lentamente se produjo una transición hacia una comunidad en la que prevalecen perfiles de ciudadanos más escépticos con el sistema. Así, la fuga de los seguidores más fieles del régimen ha poblado un sector que se caracteriza por un menor apego a la democracia. En síntesis, se desplazó el centro de gravedad de los fieles adeptos a la democracia hacia individuos que poseen actitudes contradictorias hacia ella. Estos cambios en el largo plazo constituyen, sin duda, una amenaza latente para el sistema político.

En perspectiva comparada, la situación antes descrita pone fin a la excepcionalidad política costarricense en el continente americano. Esta contribución plantea que en las sociedades con mayor presencia de grupos afines a la democracia, como Costa Rica, los fieles demócratas migraron hacia el escepticismo y la ambivalencia, mas no necesariamente, al menos por ahora, al eje de la antidemocracia. En estas circunstancias de alta incertidumbre sobre el futuro

del sistema, el hecho de poseer los perfiles de demócratas que tiene la mayoría de las naciones del continente crea las condiciones para un mayor asedio a la estabilidad política, y puede crear un ambiente propicio para las regresiones democráticas observadas en varios países de la región.

Hoy en día, en la mayor parte del continente, la existencia de una mayoría que respalde la democracia dependerá de la capacidad de los demócratas para atraer a sus posiciones a los *ambivalentes*, que se han ido constituyendo en actores clave. En efecto, las preferencias contradictorias de este grupo, por lo general asociadas a un liderazgo de base democrática, pero con claros rasgos autoritarios, podrían ser eventualmente capitalizadas por los adversarios de la democracia. Es por ello que resulta crucial observar a los *ambivalentes*, pues en la mayoría de los países, incluida Costa Rica, los demócratas requieren su apoyo para formar mayorías ciudadanas en favor de la democracia.

Si bien es cierto que la actual composición de los demócratas supone un riesgo para la estabilidad política, tres hallazgos de este trabajo permiten entender por qué la amenaza de los *ambivalentes* sigue siendo latente y no se ha materializado aún. En primer lugar, la intensidad del apoyo a la democracia en los distintos arquetipos no es menor que hace tres o cuatro décadas y se ha mantenido constante, sin altibajos. En otras palabras, el

reacomodo de los demócratas en estos cuarenta años no vino aparejado a una disminución del respaldo dentro de los distintos perfiles.

En segundo lugar, una señal más preocupante que la reducción del tamaño de los grupos sería que, incluso en los perfiles de mayor afinidad con la democracia, se identificaran caídas drásticas en la aprobación de los tres mitos fundacionales de la comunidad nacional: un país libre y democrático, pacífico y protector de la naturaleza. La evidencia corrobora que entre los *demócratas liberales* y los *demócratas semiliberales* la creencia en los pilares de la sociedad política sigue siendo robusta y no parece estar en peligro.

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

Finalmente, esta contribución permite valorar el balance actual de fuerzas y el potencial para crear amplias coaliciones ciudadanas en apoyo a la democracia, incluyendo a los sectores ambivalentes, como un mecanismo para frenar la posible vulnerabilidad del régimen político.

Investigadores principales: Ronald Alfaro Redondo y Jorge Vargas Cullell.

Borrador del capítulo: Ronald Alfaro Redondo.

Coordinación: Ronald Alfaro Redondo.

Edición técnica: Ronald Alfaro Redondo y Jorge Vargas Cullell.

Asistente de investigación: Jesús Guzmán Castillo.

Asesoría metodológica: Jorge Vargas Cullell, realizó la asesoría metodológica en el abordaje de investigación, en la construcción de los criterios de los arquetipos, y en el procesamiento y el análisis de los datos.

Actualización y procesamiento de datos: Ronald Alfaro Redondo y Jesús Guzmán Castillo.

Visualización de datos complejos: Ronald Alfaro Redondo, Steffan Gómez Campos (gráfico 5.2) y Karen Pérez (gráfico 5.3).

Lectores críticos: Florisabel Rodríguez, Marisol Guzmán, Miguel Gutiérrez, Mario Herrera,

Leonardo Merino, Esteban Durán y Jorge Vargas Cullell.

Revisión y corrección de cifras: Jesús Guzmán Castillo.

Por su revisión y comentarios se agradece a Florisabel Rodríguez, quien fungió como lectora crítica del borrador de este capítulo.

Un agradecimiento especial a Mitchell Seligson por las bases de datos y los cuestionarios suministrados.

Los talleres de consulta se realizaron los días 6 de junio y 12 de agosto de 2019, con la participación de Ileana Aguilar, Ronald Alfaro Redondo, Argentina Artavia, Kattia Benavides, Margarita Bolaños, Diego Brenes, Gilbert Brown, Sharon Camacho, María José Cascante, Juan Carlos Chavarría, Hazel Díaz, Héctor Fernández, Steffan Gómez Campos, Alejandra Gómez, Miguel Gutiérrez, Jesús Guzmán, Gerardo Hernández, Mario Herrera, José Joaquín Meléndez, Leonardo Merino, Alejandro Pacheco, Francisco Antonio Pacheco, Hugo Picado, Adrián Pignataro, Ciska Raventós, Edel Reales, Florisabel Rodríguez, Eduardo Ulibarri, Guillermo Vargas, Jorge Vargas Cullell y Saúl Weisleder.

Notas

1 Otras encuestas aplicadas en Costa Rica han tenido diversos énfasis temáticos: corrupción (Poltronieri, 2006, 2009c y 2011), intención de voto (Escuela de Estadística, 2005), opinión de empresarios (Gonzalez, 2010), seguridad social (Poltronieri, 1989; González y Poltronieri, 1990; Garita y Poltronieri, 1993), opiniones sobre el tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (Poltronieri, 2007b; Escuela de Estadística, 2006b, 2007a y 2007b), la coyuntura

postelectoral (Centro de Investigación y Estudios Políticos, 2010), resultados a boca de urna (Escuela de Estadística, 2006), estimación del número de romeros que caminan a la basílica de la Virgen de Los Ángeles (Escuela de Estadística, 2012), opiniones sobre una manifestación a favor de la CCSS (Instituto de Investigaciones Psicológicas, 2012) y confianza de los consumidores (Escuela de Estadística, 2019).

CAPÍTULO

6

Anexo metodológico

INDICE	Introducción
Introducción	193
Aportes metodológicos en materia de equidad e integración social	193
Índice de calidad del empleo	193
Aportes metodológicos en materia de oportunidades, estabilidad y solvencia económicas	195
Dinámica y estructura productiva regional	
Análisis de sobrevivencia de las empresas costarricenses	195
Encadenamientos y demanda del sector turismo	195
Aportes metodológicos en materia de armonía con la naturaleza	198
Consulta ambiental a los gobiernos locales	198
Estimación de tiempos de viaje en congestionamientos en la GAM	198

Uno de los principales objetivos del *Informe Estado de la Nación* es proveer al país información oportuna, que permita conocer el avance en el logro de sus aspiraciones de desarrollo humano sostenible.

Con la intención de aumentar la profundidad con que se analizan los temas, cada año interviene una amplia red de instituciones e investigadores, quienes colaboran con el suministro de información actualizada, bases de datos y la aplicación de técnicas y mediciones novedosas, que facilitan una comprensión más objetiva de la realidad nacional. Al incorporar distintos instrumentos metodológicos se pretende dar una sólida base técnica a los hallazgos presentados en cada capítulo.

En este “Anexo Metodológico” se exponen los procedimientos técnicos seguidos para el abordaje de algunos temas incluidos en la sección “Miradas a profundidad” de esta edición. En materia de equidad e integración social (capítulo 2) se describe el método de estimación del índice de calidad del empleo 2018. Tres aportes corresponden al ámbito de oportunidades, estabilidad y solvencia económicas (capítulo 3), a saber: i) estructura productiva a nivel regional con base en los registros del BCCR, ii) análisis de sobrevivencia del parque empresarial, y iii) encadenamientos productivos del sector turismo. En materia de armonía con la naturaleza (capítulo 4) se detallan tres estudios: i) gestión y capacidades de los gobiernos locales en materia ambiental, ii) estimación del aumento en los tiempos

de viaje en congestionamientos en los cantones de la GAM en el período 2015-2019, y iii) factores que explican los niveles de saturación vial en la ruta 39.

Aportes metodológicos en materia de equidad e integración social

Índice de calidad del empleo

El capítulo 2 de este Informe analiza las condiciones laborales de la población ocupada, para identificar los grupos con mejor calidad de empleo y los que presentan mayores carencias. Pacheco y Elizondo (2019) construyeron un índice para hacer esa medición, a partir de cuatro dimensiones: 1) ingresos suficientes, 2) cumplimiento de la protección social básica, 3) jornadas laborales y balance vida-trabajo, y 4) estabilidad y satisfacción laboral, las cuales contienen un total de ocho indicadores (cuadro 6.1). Para su selección se consideró tanto la experiencia internacional, como la disponibilidad de la información en la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2018, del INEC. El índice se calculó para personas ocupadas asalariadas, desagregadas entre instituciones (o empresas) públicas o privadas y los hogares (es decir, el servicio doméstico), por un lado, y las que trabajan por cuenta propia, por

Cuadro 6.1

Dimensiones e indicadores del índice de calidad del empleo

Dimensión	Indicador
Ingresos suficientes	Ingreso superior al salario mínimo legal por hora.
Cumplimiento de la protección social básica	Afiliación directa al seguro de salud.
	Afiliación a un régimen de pensiones.
Jornadas laborales y balance vida-trabajo	No sobrejornada: horas trabajadas en empleo principal por debajo de 49.
	No subcontratación: horas trabajadas en empleo principal mayor a 39.
	Disfrute de vacaciones pagas ^{a/} .
Estabilidad y satisfacción laboral	No desea cambiar de trabajo.
	Tiene estabilidad laboral.

a/ Este indicador está disponible únicamente para las personas ocupadas asalariadas, por lo que no se incluye en el cálculo del índice para trabajadores por cuenta propia.

Fuente: Pacheco y Elizondo, 2019.

el otro. En 2018 estas categorías representaron el 95,5% del total de ocupados.

La primera dimensión analiza el aspecto remunerativo. Para su medición se utilizó el pago por hora que reciben las personas asalariadas y el ingreso laboral por hora de quienes trabajan por cuenta propia. Ambos se compararon con el salario mínimo establecido por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Para las personas asalariadas de los hogares el salario mínimo por hora resultó de dividir el salario de la categoría “servicio doméstico” (establecido en 183.939,5 colones por mes en el 2018) entre 26 días de trabajo y posteriormente entre 8 horas de jornada regular. De esta forma, se considera incumplimiento cuando el salario percibido por la persona es menor a 884,3 colones por hora.

Para el resto de las personas ocupadas (asalariadas y por cuenta propia), el salario mínimo por hora se estimó tomando como referencia el salario por día del “trabajador no calificado” (10.060,75 colones), para luego dividirlo entre 8 (jornada regular). El resultado es un salario mínimo por hora de 1.257,6 colones. El salario por hora de cada trabajador se calculó a partir del “salario principal mensual monetario bruto” reportado en la Enaho, dividido entre el número de “horas normales semanales del empleo

principal”, las cuales se multiplicaron por 4,33 para obtener un valor mensual y determinar el ingreso por hora.

La segunda dimensión mide el cumplimiento de la normativa en materia de protección social básica. Para tal efecto se seleccionaron dos indicadores: i) condición de aseguramiento (seguro de salud de la CCSS) y ii) afiliación a un régimen de pensiones.

En cuanto a la afiliación al seguro de salud de la CCSS, el índice considera como cumplimiento los casos de trabajadores que gozan de ese beneficio por su condición de asalariados. En otras palabras, el objetivo de este indicador es medir el cumplimiento por parte del empleador. Así, si la persona es asalariada y asegurada directa, entonces el trabajador cumple con esa garantía (obtiene un “1”). En caso de que el asalariado cuente con seguro, pero por medios indirectos (por el Estado, familiar, etc.) se deduce que no “goza del mismo porque su trabajo no lo sufre”. En esta categoría se incluye a quienes no están asegurados. Para los trabajadores por cuenta propia se consideran las siguientes categorías de afiliación: asegurado voluntario, trabajador independiente o por “convenio”.

En el ámbito de las pensiones, dada la multiplicidad de regímenes existentes en el país (CCSS, Poder Judicial, Magisterio

Nacional, etc.), se toma como cumplimiento la afiliación a cualquiera de ellos, no solo al de la CCSS.

La tercera dimensión analiza las horas dedicadas al trabajo y lo que ello implica para el desarrollo personal en otras actividades (ocio, deportes y recreación, entre otras). Se calcula con tres indicadores: no sobrejornada, no subcontratación (o no subempleo) y disfrute de vacaciones pagas.

En el caso de “no sobrejornada” se considera si las horas laboradas en el empleo principal están o no por encima de la jornada ordinaria (más de 48 horas semanales). Por subcontratación (o subempleo) se entiende el caso de los asalariados que laboran menos de 40 horas por semana. Finalmente, se valora si el trabajador disfruta o no de vacaciones pagas.

La última dimensión contempla la estabilidad en el empleo (que en la literatura también aproxima el concepto de seguridad del trabajo) y la satisfacción con el mismo. Los indicadores utilizados fueron las preguntas “C5A: desea cambiar de trabajo” y “estabilidad laboral”, de la Enaho 2018. Con respecto al segundo indicador, las opciones son: empleo permanente, no permanente de corta, mediana o larga duración y actividad ocasional. Se considera “estable” solo si la persona tiene un empleo permanente.

El índice de calidad del empleo convierte cada uno de los indicadores antes descritos en variables dicotómicas (0, 1), donde cero representa la carencia del aspecto evaluado. Luego se suman todos los puntos que obtuvo la persona “i” y su valor se divide entre 8. De esta forma, por ejemplo, si la sumatoria da 5, el nivel de cumplimiento es del 62,5%.

La distribución de las valoraciones favorables (iguales a 1) se categorizaron en cuatro grupos en el caso de las personas asalariadas, a saber: i) calidad baja, trabajadores con 2 o menos indicadores positivos, ii) calidad media-baja, de 3 a 4 indicadores, iii) calidad media-alta, 5 o 6, y iv) alta calidad, 7 u 8. Para las personas que trabajan por cuenta propia la clasificación se hizo en tres grupos: i) calidad baja, con rangos de 1 a 3 indicadores positivos, ii) calidad media, de 4 a 5, y iii) calidad alta, de 6 a 7 cumplidos.

Todos los indicadores tienen asignado el mismo peso (1/8), de manera que la ponderación de cada dimensión depende del número de indicadores que posea. El cuadro 6.2 resume la distribución de pesos.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CALIDAD DEL EMPLEO

véase Pacheco y Elizondo, 2019 en www.estadonacion.or.cr

Aportes metodológicos en materia de oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

Dinámica y estructura productiva regional

La investigación de Jiménez Fontana y Segura (2019b) aproximó la estructura productiva a nivel regional a partir del Registro de Variables Económicas (Revec) del Banco Central de Costa Rica (BCCR), el cual contiene el detalle del parque empresarial para el período 2005-2017. El procesamiento requerido para este trabajo se realizó en el mismo Banco, bajo las condiciones de seguridad tecnológica necesarias para garantizar la integridad y confidencialidad de la información. Dado que el enfoque del estudio fue el análisis del parque empresarial privado, se excluyeron los registros de actividad económica correspondientes a la administración pública, empresas estatales y organizaciones sin fines de lucro. Se utilizó la variable “ingresos por concepto de ventas”, que no debe confundirse con el concepto de producción que se usa para estimar el PIB, dado que no se descuentan los costos intermedios. En otras palabras: el ingreso de las empresas por concepto de ventas no equivale a valor agregado.

Con respecto a la clasificación de los negocios según actividad económica, para efectos del estudio se efectuó una reagrupación de la variable “sector económico” a partir de los registros CIU (cuadro 6.3). Una de las limitaciones

Cuadro 6.2

Distribución de pesos del índice de calidad del empleo, por categoría

Dimensión	Peso asignado
Dimensión 1: Ingresos suficientes	12,5
Dimensión 2: Cumplimiento de la protección social básica	25,0
Dimensión 3: Jornadas laborales y balance vida-trabajo	37,5
Dimensión 4: Estabilidad y satisfacción laboral	12,5

Fuente: Pacheco y Elizondo, 2019.

del Revec es que no incluye a las empresas informales; además, no considera las “actividades de los hogares como empleadores, actividades no diferenciadas de los hogares como productores de bienes y servicios para uso propio”.

El Revec contiene información de cada unidad empresarial por provincia, cantón y distrito. Con esos datos se procedió a codificar los registros geográficos y se construyó la variable “región” según las regiones de planificación definidas por Mideplán, con una variante: la región Central se subdividió en dos segmentos, a los que se denominó Central-GAM y Central-Periferia.

Cabe señalar que otra de las limitaciones de la fuente de información utilizada es que consigna la ubicación de la empresa según su registro administrativo, el cual no necesariamente corresponde al lugar donde se realiza la actividad económica. El cuadro 6.4 detalla la composición de las variables creadas para el estudio.

Para el análisis de grupos (*clusters*) se utilizaron los siguientes indicadores a nivel cantonal: proporción de empresas micro, pequeñas, medianas y grandes; suma del ingreso total por concepto de ventas; porcentaje de empresas extranjeras y proporción de empresas exportadoras. Todas las variables fueron estandarizadas por año para y posteriormente fueron recodificadas según su comportamiento con respecto al promedio: a los cantones con un puntaje estándar inferior al promedio se les asignó cero, y a aquellos que en cada variable específica registraron valores por encima de cero se

les asignó 1. De esta forma se agruparon los cantones en tres categorías según su desempeño: alto, promedio y bajo.

Por último, con las variables “ingresos por concepto de ventas” y “cantidad de trabajadores” para cada empresa registrada, junto con la ubicación territorial y la actividad económica, Morales y Segura (2019) estimaron indicadores de deciles de empresas e índices de Gini, cuyos principales resultados se reportan en el capítulo 2 de este Informe.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PARQUE EMPRESARIAL CON ENFOQUE REGIONAL

véase Jiménez Fontana y Segura, 2019b y Morales y Segura, 2019, en www.estadonacion.or.cr

Análisis de sobrevivencia de las empresas costarricenses

Con información del Revec, Jiménez Fontana y Segura (2019a) realizaron un análisis de sobrevivencia del parque empresarial, aplicando una técnica estadística que permite estudiar el tiempo que transcurre entre el inicio y el final de un hecho. Esto último se conoce como “falla”. La “falla” es la muerte de un individuo o la terminación de un evento, o bien su recuperación; el concepto puede aplicarse a una persona que ha quedado empleada o desempleada, a un primer

Cuadro 6.3

Clasificación de las actividades económicas

Código	Actividad agrupada	Actividad según el Revec
1	Agropecuaria	Agricultura, silvicultura y pesca
2	Industria manufacturera	Manufactura
3	Otros secundario	Suministro de electricidad y gas Suministro de agua, evacuación de aguas residuales y gestión de desechos Construcción Explotación de minas y canteras
4	Comercio	Comercio al por mayor y al por menor
5	Financiera e inmobiliaria	Actividades financieras Actividades inmobiliarias
6	Hoteles y restaurantes	Actividades de alojamiento y servicio de comidas
7	Otros servicios	Información y comunicación Enseñanza Actividades de atención de la salud humana y asistencia social Actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas Otros servicios Actividades diplomáticas
8	Transporte y almacenamiento	Transporte y almacenamiento
9	Profesionales y administrativos	Actividades profesionales, científicas y técnicas Actividades de servicios administrativos y de apoyo

Fuente: Jiménez Fontana y Segura, 2019b, con datos del BCCR.

matrimonio o primer divorcio, el primer título universitario o la deserción de la universidad.

El análisis de sobrevivencia es una técnica que se ajusta a estudios longitudinales. Por ello es necesario identificar los casos en los que nunca se llega a presentar la falla –los individuos o elementos analizados abandonan el estudio o simplemente desaparecen– y que se denominan “censuras”, pues es imposible determinar si presentaron o no la falla. El inicio es el momento en que el individuo entra al estudio, es decir, cuando se hace su primer registro de información, y el final es el momento en que se presenta la falla. Hay que aclarar que también existe un tiempo de inicio y final del estudio, que en el caso del Revec va del año 2005 al 2017, pero una empresa puede haber iniciado su vida en 2010 y presentado su falla o muerte en 2013. El lapso entre esos dos momentos es lo que se conoce como tiempo de falla o tiempo de sobre-

vida. Para efectos operativos, Jiménez Fontana y Segura aplicaron estos conceptos de la siguiente forma:

- **Evento o falla:** se considera que una empresa presentó la falla (muerte) si no se tiene información antes del año 2017, es decir, si no hay registros se asume que cesó sus actividades y, por consiguiente, presentó la falla, lo que permite catalogarla como “muerta”. Esta determinación se mantiene aun si la empresa que tuvo ese comportamiento reaparece tiempo después.
- **Tiempo de inicio:** año en que la empresa tiene su primer reporte de datos; se entiende como su “nacimiento”.
- **Tiempo final:** año en que ya no se tiene información de la empresa en el Revec.
- **Tiempo de sobrevida:** tiempo trans-

currido entre el año de inicio y el año final. También corresponde a los días acumulados en que la empresa ha estado expuesta a la aparición de la falla.

- **Empresas censuradas:** empresas que llegaron “vivas” al 2017 y que no se puede determinar si murieron o no después de ese año. De igual forma se censuran todos los registros del año 2005, debido a que no se conoce el momento exacto de inicio de la empresa.

Con el análisis de sobrevida se pretende modelar una variable aleatoria T que resume el tiempo t en el cual se ha presentado la falla. Para esto, mediante la función de sobrevida $S(t)$ se estima la probabilidad de que un individuo sobreviva más allá del tiempo t . Es decir, la probabilidad de sobrevivencia en el tiempo cero es igual a 1, pero esta tiende a decrecer hasta cero conforme el tiempo tiende a infinito.

Cuadro 6.4

Variables creadas para el estudio de la estructura productiva regional

Variable	Detalle
Región y cantón	La variable “región” se compone de siete categorías: Central-GAM, Central-Periferia, Brunca, Pacífico Central, Huetar Norte, Chorotega, y Huetar Caribe. En la región Central se separaron los cantones que se encuentran dentro y fuera del área metropolitana, dadas las diferencias identificadas en sus estructuras productivas. La región Central-Periferia la integran Puriscal, Tarrazú, Acosta, Turrubares, Dota, León Cortés, San Ramón, Grecia, Naranjo, Palmares, Zarcerro, Valverde Vega, Jiménez, y Turrialba. Para efectos del análisis regional y cantonal, se excluyeron las unidades empresariales que no contaban con registros geográficos.
Empresa exportadora	Se definió que una empresa es exportadora si en un año específico reportó un monto mayor a cero por concepto de exportaciones.
Tamaño de la empresa	El tamaño de la empresa se definió según la clasificación del MEIC a partir del número de trabajadores reportados cada año, de la siguiente forma: micro: 10 trabajadores o menos, pequeña: entre 11 y 35, mediana: entre 36 y 100, grande: 101 o más empleados.
Número de empresas	Para cada año, se contabilizaron las empresas que registraron ingresos por concepto de ventas mayores a cero o un número de trabajadores promedio de al menos 1. La suma de las empresas contabilizadas se registró como el número de empresas en cada año.
Salario real promedio anual (millones de colones)	Se definió el salario promedio de cada empresa como la razón entre el costo total reportado por concepto de salarios (en términos reales) y la cantidad de trabajadores promedio contratados en ese mismo año. Para deflactar el salario se utilizó el IPC de junio de 2017.
Aproximación de la productividad laboral	Esta variable consiste en la razón entre los ingresos anuales reportados por cada empresa por concepto de ventas, entre la cantidad de trabajadores contratados.

Fuente: Jiménez Fontana y Segura, 2019b, con datos del BCCR.

$$S(t) = P(T > t)$$

$$S(t) = \begin{cases} 1 & \text{para } t=0 \\ 0 & \text{para } t=\infty \end{cases}$$

Existen técnicas paramétricas y no paramétricas que facilitan el cálculo de las probabilidades de sobrevivida. En el primer grupo las más utilizadas son la distribución exponencial, la de Weibull y Lognormal, que deben cumplir una serie de supuestos para ser aplicadas. En el segundo caso las técnicas más empleadas son Kaplan Meier, Logrank y regresión de Cox. Para esta investigación se aplicó el estimador de sobrevivida de Kaplan Meier, dada su facilidad de cálculo e interpretación. Por otro lado, es aconsejable usar una técnica no paramétrica antes de suponer que los datos siguen cierta distribución teórica, lo que puede sentar las bases para luego aplicar técnicas de tipo paramétrico.

Dado que el único dato de tiempo es el año de registro, se decidió contabilizar el tiempo en días para una mayor facilidad de agregación posterior. Para esto se estableció el tiempo de inicio el día primero de enero y el tiempo final el día 31 de diciembre del año respectivo. Los datos no permiten conocer el día o mes exacto en el cual se presenta la falla; el supuesto es que la empresa, al final del año, ya había presentado la falla.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE SOBREVIVENCIA DE LAS EMPRESAS

véase Jiménez Fontana y Segura, 2019a, en www.estadonacion.or.cr

Encadenamientos y demanda del sector turismo

Meneses y Córdova (2019) estimaron los encadenamientos productivos del sector turismo a partir del abordaje metodológico de Schuschny (2005). El concepto de encadenamientos fue planteado por Hirschman (1973), en función de la capacidad que tiene una actividad para estimular a otras a través de la interdependencia productiva.

La fuente de información es la matriz insumo producto turística (MIP turística; BCCR, 2016) la cual cuenta con registros de 136 actividades. A partir de esta base de datos se estimaron los coeficientes técnicos de cada una de las actividades y posteriormente se calculó la matriz inversa de Leontief, que refleja el nivel de encadenamientos productivos del sector.

Los encadenamientos “hacia atrás” se calculan como el efecto de un incremento de una unidad en la demanda

final neta de importaciones de un sector j-ésimo, lo que genera un efecto en la producción igual a la suma de la columna j de la matriz inversa de Leontief.

Los encadenamientos permiten comparar y ordenar a los sectores económicos en función de su impacto, pero no indican si esos efectos se irradian a toda la economía. Para realizar una comparación más detallada, Rasmussen (1963) propone los índices de “poder de dispersión” y “sensibilidad de dispersión”, que se calculan a partir de los coeficientes de la matriz inversa de Leontief, como un encadenamiento normalizado. El primero se utiliza para medir los encadenamientos “hacia atrás” y el segundo estima los encadenamientos “hacia adelante”. Con base en estas dos medidas se puede clasificar a los sectores económicos en cuatro tipos: clave, estratégicos, impulsores e independientes (para más detalles véase Meneses y Córdova, 2019, en el sitio www.estadonacion.or.cr)

Para estimar los efectos de cambios en la demanda final turística, Meneses y Córdova (2019) multiplicaron la matriz inversa de Leontief por los diferentes vectores de la demanda final turística, de forma que se cumple:

$$\Delta^x = B\Delta^y$$

Donde:

Δ^x es el cambio en el vector de producción

Δ^y es el cambio en la demanda final neta

B es la matriz inversa de Leontief

La estimación de los impactos se realizó cuantificando en unidades monetarias (colones de 2012) los componentes de la demanda final, a partir de lo cual se calcularon tasas de variación de los componentes (ponderados por su participación en la demanda final), lo que facilitó la interpretación de los resultados.

Para determinar los efectos en la economía de variaciones en la demanda final del turismo receptor, se estimó el gasto promedio anual de cada origen (región o país), a partir de los datos de los indicadores no monetarios de las Cuentas Satélite

de Turismo, específicamente el número de personas clasificadas como turistas (visitantes que pernoctan) y la información de la llegada de turistas internacionales por área geográfica del ICT. Con estos datos se calculó el gasto turístico promedio anual, como el resultado de la división del gasto de la demanda final de cada clasificación, para el número de visitantes. El análisis de impacto se realizó para el conjunto del turismo receptor y para cada región, para lo cual se multiplicó la matriz inversa por el nuevo vector de demanda final (resultado del incremento de la demanda final). Para la estimación del turismo interno también se usaron los indicadores no monetarios de las Cuentas Satélite de Turismo.

Por último, el impacto de los cambios de la demanda final en la producción permitió estimar los multiplicadores, tanto del turismo receptor como del interno. Estos multiplicadores se obtienen de la división entre los resultados de los efectos totales (directo e indirecto) del aumento de la demanda final sobre los efectos directos únicamente.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ENCADENAMIENTOS DEL SECTOR TURISMO

véase Meneses et al., 2019, en www.estadonacion.or.cr

Aportes metodológicos en materia de armonía con la naturaleza

Consulta ambiental a los gobiernos locales

Para conocer la viabilidad de que las municipalidades cumplan con las tareas y obligaciones que les asigna la normativa nacional sobre medio ambiente, para este Informe se llevó a cabo la consulta “Gestión y capacidades de los gobiernos locales en materia ambiental”.

Cabrera (2019) identificó las principales normas de alcance nacional que confieren a los municipios responsabilidades directas en este campo. El análisis

considera al menos veinte instrumentos, incluyendo leyes, votos de la Sala Constitucional, reglamentos, políticas y códigos.

A partir de ese inventario se construyó un cuestionario que consta de 5 secciones. La recolección de información se llevó a cabo entre el 7 de mayo y el 28 de junio de 2019. En total se efectuaron 81 consultas¹, pero solo se obtuvo respuesta de 63 ayuntamientos.

Para valorar la gestión de los gobiernos locales, Chacón et al., 2019 construyeron un *ranking* a partir de las respuestas que se obtuvieron en 58 ítems del cuestionario, las cuales se agruparon en tres dimensiones: i) *herramientas*, ii) *capacidades* e iii) *iniciativa y acción*. Se construyó una escala estandarizada de entre 0 y 100 puntos, en la cual 0 corresponde a la peor situación y 100 a la óptima.

A partir de estos puntajes se clasificó a las municipalidades en tres grupos según su desempeño: alto, medio y bajo. Se usó la técnica estadística análisis de *clusters*, la cual aglutina de forma natural los elementos, buscando lograr la máxima homogeneidad en cada uno y la mayor diferencia entre los grupos.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CONSULTA A LOS GOBIERNOS LOCALES

véase Chacón et al., 2019, en www.estadonacion.or.cr

Estimación de tiempos de viaje en congestionamientos en la GAM

Sánchez (2019) estimó el aumento en los tiempos de viaje en periodos de congestiónamiento vial, que se experimentó entre 2015 y 2019 en los 31 cantones que conforman la Gran Área Metropolitana (GAM). Para ello utilizó la plataforma digital *Google Maps*, una aplicación que, por medio de los teléfonos celulares, guía a los usuarios en sus trayectos y registra información sobre sus movimientos. Con esta herramienta, y con el uso de sistemas de información geográfica (SIG),

se construyó una base de datos sobre tramos recorridos, rutas usadas, horarios, días, velocidades y cantones involucrados.

Los tiempos de viaje estimados por *Google Maps* están compuestos por varios factores, que dependen de los datos disponibles para cada área particular. Estos incluyen los límites de velocidad oficiales y recomendados, las velocidades basadas en el tipo de carretera, las velocidades medias históricas en ciertos períodos (o momentos específicos del día), tiempos efectivos de viaje de otros usuarios e información del tráfico en tiempo real. Todos estos elementos forman parte del algoritmo que utiliza Google para calcular el tiempo de recorrido en diferentes tramos de una ruta. *Google Maps* gestiona el tráfico en vivo, comparando las predicciones con los tiempos reales, para modificar sus algoritmos y fuentes de datos, y mejorar los pronósticos en términos medios.

Al combinar la velocidad de un usuario con la de otros que circulan en la misma carretera, cruzándola con la información de miles de teléfonos celulares que se mueven por una ciudad a cualquier hora, *Google Maps* puede conseguir un esquema muy preciso, y en directo, de las condiciones del tráfico. Es importante mencionar que esta información no se encuentra disponible en una base de datos, lo cual implica que, en el ejercicio realizado para este Informe, para cada tramo y ruta que conecta los cantones de la GAM, en cada horario y día seleccionado, fue necesario obtenerla en el sitio <https://www.google.es/maps>, para ir conformando la base de datos mediante el uso de SIG, tramo por tramo.

Una vez sistematizada la información, se procedió a estimar los tiempos de viaje en momentos de flujo con congestión en 133 distritos. Se trata del tiempo que toma trasladarse de cada distrito hacia el distrito central en cada cantón, en dos períodos del día: diurno (6 a 8 am) y nocturno (5 a 7 pm). Los datos analizados correspondieron a dos grupos de observaciones: el primero incluyó los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre de 2015 a 2018, y el segundo los meses de febrero, marzo y

abril de 2019. En cada mes se seleccionaron las semanas 2 y 4 (de lunes a viernes). Los datos se promediaron por hora, día, mes y año. En total se monitorearon 51 meses, 204 semanas, 1.020 días y 4.080 horas. Es importante señalar que, en los casos en que se identificó más de una ruta que conecta un distrito con el central, se tomó la que registró el menor tiempo de viaje. Adicionalmente se usó como punto de referencia el centroide geométrico del distrito.

Para explorar los vínculos entre la construcción de condominios y apartamentos y el aumento en los tiempos de viaje, Sánchez (2019) georreferenció de manera directa 215 condominios dentro de los 25 distritos que agruparon el 90% de las edificaciones de este tipo entre 2013 y 2018. Posteriormente, a cada condominio se le definió un área de influencia de dos kilómetros por carretera. Se estimaron los valores en horas “pico” y “no pico” del período 2015-2019. Se analizaron los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre de 2015, 2016, 2017 y 2018, así como los meses de febrero, marzo y abril de 2019. En cada mes se seleccionaron las semanas 2 y 4. Para efectos del estudio, las semanas estaban compuestas por cinco días (lunes a viernes). Para cada día se seleccionaron las horas de congestión (6 a 8 am y 5 a 7 pm); como horas “no pico” se consideraron los lapsos de 10 a 11 am y de 1 a 2 pm. Los datos obtenidos se promediaron por hora, día, mes, año y distrito.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE TIEMPOS DE VIAJE EN LA GAM

véase Sánchez, 2019, en
www.estadonacion.or.cr

Factores que explican la saturación vial en la ruta 39

Durán Monge (2019) analizó los principales factores que explican la saturación vial en la ruta 39, con base en los resultados del estudio de Cubero et al. (2019). Utilizó diversas fuentes de información,

a saber: la base de datos de atascos de la aplicación móvil Waze (que incluye más de 52 millones de registros capturados durante el año 2018), el Censo Nacional de Población 2011 del INEC, las proyecciones distritales de población al 2019 del Centro Centroamericano de Población (CCP) de la UCR y los resultados del trabajo de campo realizado en la ruta 39 por la Unidad de Gestión y Evaluación de la Red Vial Nacional, del Lanamme-UCR.

El análisis se realizó en cuatro etapas. La primera consistió en clasificar los 145 segmentos de 100 metros de longitud que conforman la ruta 39 (conocida como “carretera de circunvalación”) según la intensidad de la saturación, calculada mediante los datos de Waze. Para estimar la saturación se usaron las tres variables planteadas por Cubero et al. (2019): i) tiempo promedio de retraso en segundos con respecto a la velocidad en vía libre, ii) cantidad de atascos reportados en un segmento como proporción del total de atascos registrados en la vía, y iii) variabilidad del retraso, medida por su desviación estándar (esto último permite diferenciar entre segmentos saturados o no, de manera constante o esporádica). Se empleó la técnica de análisis multivariado K-medias, con 10.000 iteraciones y 50 repeticiones para determinar el número de conglomerados, y con 1.000 iteraciones y 50 repeticiones para seleccionar el algoritmo *Lloyd*. Como resultado fue posible categorizar cada segmento según cuatro niveles de saturación: muy alto, alto, medio y bajo.

En la segunda etapa se determinó en términos espaciales el área de influencia de la ruta 39, según la ubicación de los cantones y distritos más cercanos a la vía. Esto permitió identificar y delimitar las zonas: i) que están dentro del anillo de “circunvalación”, ii) las que son cruzadas por la “circunvalación” y iii) las que no son atravesadas por la ruta 39, pero colindan con otras que sí la traspasan.

El tercer paso consistió en medir la presión que generan las personas al utilizar las distintas vías, según sus destinos y necesidades de movilidad. Para aproximar este valor se consideraron dos factores: el perfil demográfico de quienes

viven en las zonas cercanas a la ruta 39 y los desplazamientos que realizan para llegar a sus lugares de trabajo. En el primer caso, se consideraron tres indicadores para cada uno de los distritos que conforman la zona de influencia de la “circunvalación”: la cantidad de habitantes, la densidad poblacional por kilómetro cuadrado y el porcentaje de población en edad de asistir a centros educativos (considerando un rango de entre 4 y 17 años). Para el segundo, se determinaron los desplazamientos entre cantones que realizan las personas para ir a sus centros de trabajo. En este ejercicio se utilizaron los datos del Censo de Población (INEC, 2011), partiendo del supuesto de que las proporciones de movimiento entre cantones se han mantenido constantes con el paso del tiempo.

Dado que la mayor parte de la ruta 39 se localiza en el cantón central de San José, se caracterizaron cuatro tipos de movimientos que se dan como resultado del desplazamiento de las personas a

sus centros de trabajo, a saber: i) desde otros cantones hacia el cantón central de San José, ii) desde el cantón central de San José hacia otros cantones, iii) entre cantones distintos al cantón central de San José (los cuales podrían utilizar o atravesar el anillo de “circunvalación”) y iv) el de las personas que viven y trabajan en el cantón central de San José, es decir, que se mueven dentro de este. Para efectos de la visualización se usaron grafos o redes que muestran los movimientos y su magnitud. Los nodos se ubican en los centros de ciudad del primer distrito de cada cantón.

Por último, para los dos primeros movimientos (hacia y desde el cantón central de San José) se estimó la presión que genera el desplazamiento de las personas en el anillo de “circunvalación”. Para esto se dividió la ruta 39 en cuatro sectores de igual longitud y se calculó la presión según el número de personas que ingresan o salen por cada sector. Específicamente se consideraron

los movimientos de mayor volumen entre cantones, que acumularon el 90% del total de las personas. Es importante mencionar que, si bien se identificaron 41 puntos de entrada y salida (a partir del trabajo realizado por Lanamme-UCR), solo se analizaron los 22 que conectan con las principales vías. En los casos en que se identificó que un movimiento afectaba a más de un sector, el total de personas se dividió entre los sectores involucrados en partes iguales. Los hallazgos de este estudio se detallan en el capítulo 4 de este Informe.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE SATURACIÓN VIAL EN LA RUTA

Véase Durán Monge, 2019, en
www.estadonacion.or.cr

Investigadores principales: Natalia Morales Aguilar, Pamela Jiménez Fontana, Karen Chacón Araya, Leonardo Merino Trejos y Rafael Segura Carmona.

Insumos: *Indicador de calidad del empleo*, de José Francisco Pacheco Jiménez y Hazel Elizondo Barboza; *Estudio exploratorio del empleo y la desigualdad con datos del parque empresarial*, de Natalia Morales Aguilar y Rafael Segura Carmona; *Aporte del sector turístico como eje estratégico de encadenamientos productivos*, de Karla Meneses (UDLA-Ecuador), Gabriela Córdova (UDLA-Ecuador), Katherine Oleas (UDLA-Ecuador); *Crecimiento, empleo y sector externo en Costa Rica*, de Karla Meneses Buchelí (UDLA-Ecuador) y Gabriela Córdova Montero (UDLA-Ecuador); *Estructura productiva regional en Costa Rica* y *Análisis de sobrevivencia de las empresas*

costarricenses, ambos de Pamela Jiménez Fontana y Rafael Segura; *Patrones de crecimiento urbano y sus impactos sobre la movilidad*, de Leonardo Sánchez Hernández; *Presión poblacional y sus efectos en la saturación vial de la Ruta 39*, de Esteban Durán Monge; *Gestión y capacidades de los gobiernos locales en materia ambiental*, de Karen Chacón Araya, Leonardo Merino Trejos y Rafael Segura Carmona (PEN).

Edición de textos y corrección:

Alexandra Steinmetz.

Diseño y diagramación:

Erick Valdelomar/Insignia | Ng.

Un agradecimiento especial al INEC y el BCCR, por el **acceso a sus bases de datos**.

Notas

1 Debido a su reciente creación, en marzo de 2017, el cantón de Río Cuarto aún no ha elegido a sus autoridades, ni ha tenido el tiempo suficiente para instalar sus oficinas, elaborar planes y reglamentos o realizar las acciones en materia de gestión ambiental que se evaluaron en esta consulta. Por tanto, habría sido incorrecto calificar su desempeño junto a los demás cantones. En próximas ediciones este nuevo municipio se irá incorporando en los análisis, a medida que vaya generando información.

Siglas y acrónimos

A

ACA	Área de Conservación Arenal	AECO	Asociación Ecologista Costarricense
ACA-HN	Área de Conservación Arenal-Huetar Norte	AELC	Asociación Europea de Libre Cambio
ACAI	Asociación de Consultores y Asesores Internacionales	AGEF	Auditoría General de Entidades Financieras
ACAM	Academia de Centroamérica	AIDA	Asociación Internacional para la Defensa del Ambiente
ACA-T	Área de Conservación Arenal-Tempisque	Ailac	Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe
ACCVC	Área de Conservación Cordillera Volcánica Central	AIOS	Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones
ACE	Aseguramiento por cuenta del Estado	ALBA	Alternativa Bolivariana para las Américas
ACG	Área de Conservación Guanacaste	ALCA	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
Acepesa	Asociación Centroamericana para la Economía, la Salud y el Ambiente	Alides	Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible
Acicafoc	Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana	AMC	Alianza de Mujeres Costarricenses
Aciplast	Asociación Costarricense de la Industria del Plástico	Amifotur	Asociación de Microempresarios Turísticos de La Fortuna
ACLA-CA	Área de Conservación La Amistad-Caribe	AMPR	Área marina de pesca responsable
ACLA-HN	Área de Conservación La Amistad-Huetar Norte	AMSJ	Área Metropolitana de San José
ACLA-P	Área de Conservación La Amistad-Pacífico	AMUM	Áreas marinas de uso múltiple
Acmic	Área de Conservación Marina Isla del Coco	ANDA	Alianza Nacional para la Defensa del Agua
Acnur	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	ANDE	Asociación Nacional de Educadores
Acopac	Área de Conservación Pacífico	ANEP	Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados
Acope	Asociación Costarricense de Productores de Energía	AOCR	Asociación Ornitológica de Costa Rica
Acopelhel	Asociación Costarricense de Productores y Exportadores de Helechos	Apaco	Asociación de Productores Agrícolas y de Comercializadores
Acorde	Asociación Costarricense para Organizaciones de Desarrollo	AP	Alianza Patriótica
Acosa	Área de Conservación de la Península de Osa	APEC	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (sigla en inglés)
ACP	Países en vías de desarrollo de África, Caribe y Pacífico	API	AIDS Program Effort Index
ACT	Área de Conservación Tempisque	Apiagol	Asociación de Productores Industriales y Artesanales de Golfito
ACTo	Área de Conservación Tortuguero	APICD	Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines
Actuar	Asociación Costarricense de Turismo Rural Comunitario	Apreflofas	Asociación Preservacionista de Flora y Fauna Silvestre
Adapte	Asociación de Apoyo al Pequeño Trabajador y Empresario	Apromujer	Asociación Nacional de Asesoría y Capacitación para la Mujer
ADC	Alianza Demócrata Cristiana	APSE	Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza
Adefor	Asociación de Desarrollo Forestal de la Zona Brunca	ARAO	Programa de Acreditación y Registro en Agricultura Orgánica
Adestra	Asociación de Desarrollo Transformador y Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa	Arapac	Asociación Regional Agroforestal del Pacífico Central
ADII	Asociación de desarrollo integral indígena	Arcosa	Complejo hidroeléctrico Arenal, Corobicí y Sandillal
Adpic	Acuerdo sobre derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio	Aresep	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
AEC	Asociación de Estados del Caribe	Asada	Asociación administradora de sistemas de acueductos y alcantarillados comunales
Aecid	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo	ASDI	Agencia Sueca de Cooperación y Desarrollo Internacional

ASN	Autoridad Sanitaria Nacional	CCP	Centro Centroamericano de Población (UCR)
ASP	Áreas silvestres protegidas	CCPOGOL	Comité Coordinador del Programa de Desarrollo Rural Integrado Osa-Golfito
ASVO	Asociación de Voluntarios para el Servicio en las Áreas Protegidas	CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
ATN	Asociación Terra Nostra	CCT	Centro Científico Tropical
AyA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	CCT	Confederación Centroamericana de Trabajadores
B		CDS	Centro Democrático Social
Banhvi	Banco Hipotecario de la Vivienda	CE	Comunidad Europea
BCAC	Banco Crédito Agrícola de Cartago	CEA	Centro de Educación Ambiental (UNED)
BCCR	Banco Central de Costa Rica	Ceare	Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica	Cecade	Centro de Capacitación y Desarrollo
BCR	Banco de Costa Rica	Cedal	Centro de Estudios Democráticos para América Latina
BEM	Bonos de estabilización monetaria	Cedarena	Centro de Derecho Ambiental y Recursos Naturales
BEN	Balance Energético Nacional	Cedaw	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (sigla en inglés)
BFV	Bono familiar de vivienda	Cedsa	Centro para el Desarrollo Sostenible en las Américas
Bicsa	Banco Internacional de Costa Rica	CECC	Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (SICA)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	Cecudi	Centro de Cuido y Desarrollo Infantil
Biomarcc	Proyecto Biodiversidad Marino Costera en Costa Rica, Desarrollo de Capacidades y Adaptación al Cambio Climático (GIZ)	Cegeca	Centro de Gestión de Calidad
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial)	Cegesti	Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial
BM	Banco Mundial	Cefemina	Centro Feminista de Información y Acción
BNCR	Banco Nacional de Costa Rica	Cefof	Centro Nacional de Formación de Formadores y de Personal Técnico para el Desarrollo Industrial
BNFI	Banco Nacional Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.	CEJA	Centro de Estudios de Justicia de las Américas
BPA	Buenas prácticas agrícolas	Celac	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
BNV	Bolsa Nacional de Valores	Celade	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Cepal)
BPDC	Banco Popular y de Desarrollo Comunal	Cemedo	Centro Mesoamericano de Desarrollo Sostenible del Trópico Seco (UNA)
BUN-CA	Biomass Users Network-Centroamérica	CEN-Cinai	Centro de Educación y Nutrición-Centro Infantil de Nutrición y Atención Integral
C		Cenac	Centro Nacional de la Cultura
CAAR	Comités administradores de acueductos rurales	Cenadi	Centro Nacional de Didáctica
Caatec	Fundación Comisión Asesora de Alta Tecnología	Cenare	Centro Nacional de Rehabilitación
CACP	Centro Agrícola Cantonal de Puntarenas	CeNAT	Centro Nacional de Alta Tecnología (Conare)
Cadexco	Cámara de Exportadores Costarricenses	Cenat-Prias	Centro Nacional de Alta Tecnología- Programa Nacional de Investigaciones Aerotransportadas y Sensores Remotos
CAF	Certificado de abono forestal	Cence	Centro Nacional de Control de Energía (ICE)
CAIS	Centros de Atención Integral en Salud	Cendeiss	Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social
Camtic	Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación	Ceniga	Centro Nacional de Investigación Geoambiental (Minae)
CAN	Corporación Arrocerera Nacional	Cenpe	Centro Nacional de Planificación Eléctrica
Canaeco	Cámara Nacional de Ecoturismo	Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Canapep	Cámara Nacional de Productores y Exportadores de Piña	Cepredenac	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central
Canara	Cámara Nacional de Radio	Ceprona	Fundación Centro de Productividad Nacional
Canatur	Cámara Nacional de Turismo	Cerca	Centro de Recursos para el Desarrollo Sostenible de los Asentamientos Humanos en Centroamérica
Capel	Centro de Asesoría y Promoción Electoral	CFIA	Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos
Caprosoft	Cámara de Productores de Software	CFS	Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (FAO, sigla en inglés)
Caricom	Comunidad del Caribe (sigla en inglés)	CGN	Corporación Ganadera Nacional
Cathalac	Centro del Agua del Trópico Húmedo para América Latina y el Caribe	CHN	Corporación Hortícola Nacional
Catie	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza	CGR	Contraloría General de la República
Caturgua	Cámara de Turismo de Guanacaste	CIA	Agencia Central de Inteligencia (Estados Unidos; sigla en inglés)
CBA	Canasta básica alimentaria	CIAT	Comisión Interamericana del Atún Tropical
CBI	Iniciativa de la Cuenca del Caribe (sigla en inglés)	CIBM	Centro de Investigación en Biología Molecular y Celular (UCR)
CBM	Corredor Biológico Mesoamericano		
CBT	Canasta básica tributaria		
CBTPA	Caribbean Basin Trade Promotion Act		
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo		
CCC	Cámara Costarricense de la Construcción		
CCF	Cámara Costarricense Forestal		

CICA	Centro de Investigación en Contaminación Ambiental (UCR)	Codeforsa	Comisión de Desarrollo Forestal de San Carlos
Cicad	Centro de Inteligencia Conjunta Antidrogas	Coforsa	Comisión para el Fortalecimiento del Sector de Acueductos Comunales
Cicafé	Centro de Investigaciones en Café (Icafé)	Colupoa	Comisión de Lucha contra la Pobreza en Alajuelita
Cicap	Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública	Colypro	Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Arte
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja	Comcure	Comisión de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Alta del Río Reventazón
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	Comex	Ministerio de Comercio Exterior
CIEA	Comisión Interuniversitaria de Educación Ambiental (Conare)	Conac	Consejo Nacional de Áreas de Conservación
Ciedes	Centro de Investigaciones en Desarrollo Sostenible (UCR)	Conace	Comisión Nacional de Conservación y Energía
CIEM	Centro de Investigación en Estudios de la Mujer (UCR)	Conacoop	Consejo Nacional de Cooperativas
Cientec	Fundación para el Centro Nacional de la Ciencia y la Tecnología	Conadeco	Confederación Nacional de Desarrollo Comunal
CIEP	Centro de Investigación y Estudios Políticos (UCR)	Conagebio	Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (Minae)
CIET	Centro de Investigación en Enfermedades Tropicales (UCR)	Conai	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas
CIF	En el puerto de entrada (sigla en inglés)	Conamaj	Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia
CIU	Clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas	Conamar	Consejo Nacional del Mar
CIJ	Corte Internacional de Justicia	Conao	Consejo Nacional de Organizaciones no Gubernamentales y Organizaciones Sociales
CIM	Comisión Interamericana de Mujeres (OEA)	Conapam	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor
CIMT	Convenio Internacional de las Maderas Tropicales	Conape	Comisión Nacional de Préstamos para Educación
Cimar	Centro de Investigación en Ciencias del Mar y Limnología (UCR)	Conare	Consejo Nacional de Rectores
Cimat	Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos	Conarroz	Corporación Arrocería Nacional
CINA	Centro de Investigación en Nutrición Animal (UCR)	Conasida	Consejo Nacional de Atención Integral al VIH y Sida
Cinde	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo	Conassif	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero
Cindea	Centro Integrado de Educación de Adultos	Conavi	Consejo Nacional de Vialidad
Cinpe	Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (UNA)	Conea	Comisión Nacional de Educación Ambiental
CIPA	Centro de Protección Ambiental (ITCR)	Coneléctricas	Consortio Nacional de Empresas de Electrificación de Costa Rica R.L.
Cites	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (sigla en inglés)	Conesup	Consejo Nacional de Educación Superior
CJC/CJC-SC	Centro de Jurisprudencia Constitucional, de la Sala Constitucional	Conicit	Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas
Claeh	Centro Latinoamericano de Economía Humana	Coocique	Cooperativa de Ahorro y Préstamo de la Comunidad de Ciudad Quesada
CMCA	Consejo Monetario Centroamericano	Coopeguanacaste	Cooperativa de Electrificación Rural de Guanacaste R.L.
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas contra el Cambio Climático	Coopelesca	Cooperativa de Electrificación Rural de San Carlos R.L.
CMR	Comisión de Mejora Regulatoria	Coopesantos	Cooperativa de Electrificación Rural Los Santos R.L.
CMS	Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (sigla en inglés)	Coopesolidar	Cooperativa Autogestionaria de Servicios Profesionales para la Solidaridad Social R.L.
CMTC	Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses	Cooprena	Consortio Cooperativo Red Ecoturística Nacional
CNC	Comisión Nacional del Consumidor	COP	Conferencia de las Partes (CMNUCC; sigla en inglés)
CNE	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	Coprocom	Comisión para Promover la Competencia
CNFL	Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A.	Corbana	Corporación Bananera Nacional
CNP	Consejo Nacional de Producción	Corec	Comisión Consultiva para la Reforma del Estado Costarricense
CNPC	China National Petroleum Corporation	Corfaga	Corporación Ganadera
CNPJ	Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven	Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CNPL	Centro Nacional de Producción más Limpia	Cosevi	Consejo de Seguridad Vial
CNR	Coalición de Países con Bosques Tropicales (sigla en inglés)	Coseforma	Proyecto de Cooperación en los Sectores Forestal y Maderero
CNREE	Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial	Covirena	Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales
CNT	Compañía Nacional de Teatro	CPC	Comisión de Promoción de la Competencia
Cobodes	Proyecto de Conservación de Bosque y Desarrollo Sostenible	CPA	Comisión Permanente de Cooperativas de Autogestión
Cocim	Convenio Cooperativo Intermunicipal	CPI	Corte Penal Internacional
COCR	Clasificación de Ocupaciones de Costa Rica (INEC)	CPJ	Consejo de la Persona Joven (MCJ)
		CRBio	Sistema Costarricense de Información sobre Biodiversidad
		CPN	Consejo Portuario Nacional
		CRID	Centro Regional de Información sobre Desastres

CRRH	Comité Regional de Recursos Hidráulicos del Istmo Centroamericano	ECE	Encuesta Continua de Empleo (INEC)
Crusa	Fundación Costa Rica-Estados Unidos de América para la Cooperación	Ecodes	Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible
CSA	Certificado de servicios ambientales	Ecosoc	Consejo Económico Social de la Asamblea General de las Naciones Unidas
CSE	Consejo Superior de Educación	Ecosos	Estrategia Costarricense por la Sostenibilidad
CST	Certificado de la Sostenibilidad Turística	EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (INEC)
CSXXI	Curridabat Siglo XXI	EIRD	Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (ONU)
Corfaga	Corporación Ganadera	Enaho	Encuesta Nacional de Hogares (INEC)
CTAMS	Consejo Técnico de Asistencia Médico Social	ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático
CTRN	Central de Trabajadores Rerum Novarum	Enigh	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (INEC)
CTTM	Centro de Transferencia y Transformación de Materiales (ITCR)	ENOS	Fenómeno El Niño-Oscilación del Sur
CU	Coalición Unidad	EPI	Índice de desempeño ambiental (sigla en inglés)
CUC	Colegio Universitario de Cartago	ESPH	Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A.
CUNA	Colegio Universitario de Alajuela	Etugam	Estudio del Transporte Urbano de la Gran Área Metropolitana
CUSC	Coalición Unidos por San Carlos		
CYMA	Programa Competitividad y Medio Ambiente		
D			
Daaci	Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales (Comex)	FA	Frente Amplio
DAAD	Servicio Alemán de Intercambio Académico (sigla en alemán)	FAJ	Fundación Acción Joven
Danida	Agencia Danesa para el Desarrollo	Fanal	Fábrica Nacional de Licores
DCC	Dirección de Cambio Climático (Minae)	FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (sigla en inglés)
Decafor	Programa de Desarrollo Campesino Forestal	FCPF	Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (sigla en inglés)
DEE	Directorio de Establecimientos y Empresas (INEC)	FD	Partido Fuerza Democrática
Demuca	Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe	FDA	Administración de Alimentos y Drogas (sigla en inglés)
DEP	Dirección de Educación Privada-MEP	Fecon	Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente
Desaf	Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (MTSS)	Fecop	Federación Costarricense de Pesca
DGA	Dirección General de Aduanas	FED	Sistema de Reserva Federal (Estados Unidos)
DGAC	Dirección General de Aviación Civil	Fedecatur	Federación de Cámaras de Turismo de Centroamérica
DGEC	Dirección General de Estadística y Censos	Fedecoop	Federación de Cooperativas
DGF	Dirección General Forestal	FEES	Fondo Especial de la Educación Superior
DGH	Dirección General de Hacienda (Ministerio de Hacienda)	FEM	Foro Económico Mundial
DGM	Dirección de Geología y Minas	FF	Fondo Forestal
DGSC	Dirección General de Servicio Civil	Fetral	Federación de Trabajadores de Limón
DGT	Dirección General de Tributación	Feucl	Federación de Estudiantes de la Universidad de Costa Rica
DHR	Defensoría de los Habitantes de la República	Feuna	Federación de Estudiantes de la Universidad Nacional
DHS	Desarrollo humano sostenible	FIS	Ficha de información social (IMAS)
Digeca	Dirección de Gestión de la Calidad Ambiental (Minaet)	Flacso	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Digepyme	Dirección General de Apoyo de la Pequeña y Mediana Empresa (MEIC)	FMI	Fondo Monetario Internacional
DIN	Instituto Alemán de Normalización (sigla en alemán)	FNCA	Fondo Nacional de Contingencias Agrícolas
Dinadeco	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad	FNE	Fondo Nacional de Emergencias
DIS	Dirección de Inteligencia y Seguridad	FNA	Fondo Nacional Ambiental
DNIT	Dirección Nacional de Inspección de Trabajo	FNP	Fondo Nacional de Parques Nacionales
DON	Depósitos a un día plazo, <i>overnight</i>	FOB	En el puerto de salida (sigla en inglés) (Cepredenac-SICA)
DRAT	Distrito de Riego Arenal-Tempisque	FOD	Fundación Omar Dengo
DSE	Dirección Sectorial de Energía	Fodemipyme	Fondo para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
DSPP	Dirección de Salud y Producción Pecuaria (MAG)	Fodesaf	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf-MTSS)
E			
Earth	Escuela de Agricultura de la Región Tropical Húmeda	Fomude	Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización
Ebais	Equipos básicos de atención integral en salud	Fonabe	Fondo Nacional de Becas
ECA	Ente Costarricense de Acreditación	Fonafifo	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal
ECCTI	Estado de las Capacidades en Ciencia, Tecnología e Innovación (PEN)	Fonavi	Fondo Nacional de Vivienda
		Fosuvi	Fondo de Subsidios para la Vivienda
		FPC	Facilidad permanente de crédito
		FPMIDEPLAN	Fondo de Preinversión-Mideplan
		Fundatec	Fundación Tecnológica de Costa Rica

Fundecooperación	Fundación de Cooperación para el Desarrollo Sostenible	Ifpri	Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (sigla en inglés)
Fundecor	Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central	IGI	Índice de gestión institucional
Fundemuca	Fundación para el Desarrollo y el Fortalecimiento Municipal de Centroamérica	IGM	Índice de gestión municipal
Fundes	Fundación de Desarrollo Sostenible	IGN	Instituto Geográfico Nacional
Fundevi	Fundación de la Vicerrectoría de Investigación (UCR)	IGV	Impuesto general de ventas
Funpadem	Fundación para la Paz y la Democracia	IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
Fuprovi	Fundación Promotora de Vivienda	IIICE	Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (UCR)
FVS	Fondo de Vida Silvestre	IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
G		IIP	Instituto de Investigaciones Psicológicas (UCR)
GAM	Gran Área Metropolitana	IIS	Instituto de Investigaciones Sociales (UCR)
GATS	Acuerdo General sobre Servicios (sigla en inglés)	Ilanud	Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente
GATT	Acuerdo general de aranceles aduaneros y comercio, que se transformó en la Organización Internacional del Comercio (sigla en inglés)	IMAE	Índice mensual de la actividad económica
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial (sigla en inglés)	IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
GEI	Gases de efecto invernadero	IMN	Instituto Meteorológico Nacional (Minae)
GEM	Global Entrepreneurship Monitor	INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
GHI	Índice global de hambre (sigla en inglés)	Inamu	Instituto Nacional de las Mujeres
GIZ	Agencia Alemana de Cooperación Internacional (sigla en alemán)	INBio	Instituto Nacional de Biodiversidad
GICA-Justicia	Sistema de Gestión Integral de Calidad y Acreditación para la Justicia (Poder Judicial)	Incae	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
GLP	Gas licuado de petróleo	Inciensa	Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud
GNL	Gas natural licuado	Incofer	Instituto Costarricense de Ferrocarriles
GPS	Sistema de posicionamiento global (sigla en inglés)	Incop	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico
Grulac	Grupo Latinoamericano y el Caribe	Incopesca	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura
GWP	Asociación Mundial del Agua (sigla en inglés)	IND	Ingreso nacional disponible
H		INDC	Contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional (sigla en inglés)
HHI	Índice Herfindahl-Hirschman (sigla en inglés)	Inder/IDA	Instituto Nacional de Desarrollo Rural. Hasta 2012, Instituto de Desarrollo Agrario
HNN	Hospital Nacional de Niños	INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
I		Infocoop	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo
IAFA	Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia	Inisa	Instituto de Investigaciones en Salud (UCR)
Ibergop	Escuela Iberoamericana de Gobierno y Política Pública	Inisefor	Instituto de Investigación y Servicios Forestales (UNA)
Icaes	Instituto Centroamericano de Estudios Sociales (de la CCT)	INP	Índice de nacionalización partidaria
Icafé	Instituto del Café	INS	Instituto Nacional de Seguros
ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública	INTA	Instituto Nacional de Innovación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria
ICCC	Instituto Costarricense contra el Cáncer	Inteco	Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica
ICD	Instituto Costarricense sobre Drogas	Intel	Integrated Electronics Corporation
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad	INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales	IPC	Índice de precios al consumidor
Icoder	Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación	IPCC	Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (sigla en inglés)
ICT	Instituto Costarricense de Turismo	IPEC	Instituto Profesional de Educación Comunitaria
IDA/Inder	Instituto de Desarrollo Agrario. A partir de 2012, Instituto de Desarrollo Rural	IPIL	Índice de potencia institucional legislativa
IDEA	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (sigla en inglés)	IPM	Índice de pobreza multidimensional
IDH	Índice de desarrollo humano	IPS	Instituto de Políticas para la Sostenibilidad
IDS	Índice de desarrollo social	IRET	Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas (UNA)
IED	Inversión extranjera directa	ISBN	International Standard Book Number
IFA	Índice de fragilidad ambiental	ISI	Índice subyacente de inflación
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal	ISP	Inversión social pública
IFED	Instituto de Formación y Estudios en Democracia (TSE)	Itcer	Índice de tipo de cambio efectivo real
		ITCO	Instituto de Tierras y Colonización
		IVA	Impuesto al valor agregado
		IVM	Invalidez, vejez y muerte

J

Japdeva	Junta de Administración Portuaria de la Vertiente Atlántica
JAPRPMN	Junta Administrativa del Parque Recreativo Playas de Manuel Antonio
Jasec	Junta Administrativa de Servicio Eléctrico Municipal de Cartago
JFA	Junta de Fomento Avícola
JFP	Junta de Fomento Porcino
JICA	Agencia de Cooperación Internacional de Japón (sigla en inglés)
JPS	Junta de Protección Social
Judesur	Junta de Desarrollo de la Zona Sur

L

LAA	Laboratorio de Análisis Ambiental (UNA)
Lacomet	Laboratorio Costarricense de Metrología
Laica	Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar
Lanamme	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (UCR)
Lapop	Proyecto de Opinión Pública de América Latina Universidad de Vanderbilt, (sigla en inglés)
Laqat	Laboratorio de Química de la Atmósfera (UNA)
Larep	Laboratorio de Análisis de Residuos de Plaguicidas (IRET-UNA)
LASA	Asociación de Estudios Latinoamericanos (sigla en inglés)
LPG	Gas licuado de petróleo (sigla en inglés)
Libor	London Inter Bank Offering Rate
LPG	Gas licuado de petróleo (sigla en inglés)
LNA	Laboratorio Nacional de Aguas

M

MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
Marea	Programa regional “Manejo de recursos acuáticos y alternativas económicas” (Usaid)
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MCJ	Ministerio de Cultura y Juventud
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MEP	Ministerio de Educación Pública
Mercosur	Mercado Común del Sur
Mesicic	Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA)
Micit/Micitt	Ministerio de Ciencia y Tecnología. A partir de 2013 es el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones
Mideplan	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MIL	Mercado integrado de liquidez
Minae	Ministerio de Ambiente y Energía
Minaet	Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones
Minsa	Ministerio de Salud
MIP	Matriz de insumo producto (BCCR)
Mipyme	Micro, pequeña y mediana empresa
Mivah	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
ML	Movimiento Libertario
MNC	Mesa Nacional Campesina
MNJ	Movimiento Nacional de Juventudes
Monex	Mercado de Monedas Extranjeras (BCCR)
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
MTC	Movimiento de Trabajadores y Campesinos

MTSS

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

N

Nafta	Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, suscrito por Estados Unidos, Canadá y México (sigla en inglés)
NAMA	Acción de mitigación apropiada a nivel nacional (sigla en inglés)
NBI	Necesidades básicas insatisfechas (método de cálculo de la pobreza)
NEPp	Número efectivo de partidos parlamentarios

O

Ocefs	Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
OCDE/OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCIC	Oficina Costarricense de Implementación Conjunta
OdD	Observatorio del Desarrollo (UCR)
OEA	Organización de los Estados Americanos
OET	Organización de Estudios Tropicales
OHl	Ocean Health Index / índice de salud de los océanos
OFIM	Oficinas Municipales de la Mujer
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIJ	Organismo de Investigación Judicial
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
Olade	Organización Latinoamericana de Energía
OLaP	Observatorio Laboral de Profesiones (Conare)
ONS	Oficina Nacional de Semillas (MAG)
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMI	Organización Marítima Internacional
Omipymes	Observatorio de Mipymes (UNED)
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMT	Organización Mundial de Turismo
ONF	Oficina Nacional Forestal
ONG	Organización no gubernamental / organizaciones no gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
Onusida	Programa de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OPES	Oficina de Planificación de la Educación Superior (Conare)
OPHI	Iniciativa para la Pobreza y el Desarrollo Humano (Universidad de Oxford; sigla en inglés)
OPS/PAHO	Organización Panamericana de Salud
Orealc	Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (Unesco)
ORT	Órgano de Reglamentación Técnica
Ovsicori	Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Costa Rica (UNA)

P

PAC	Partido Acción Ciudadana
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PAP	Partido Alianza Patriótica
PBAE	Programa Bandera Azul Ecológica
Pairca	Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana
Panea	Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (MEP)
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
Parlacen	Parlamento Centroamericano

PASA	Programa de Ajuste Sectorial Agropecuario	Promec-CR	Programa de monitoreo ecológico de las áreas protegidas y corredores biológicos de Costa Rica
PASE	Partido Accesibilidad sin Exclusión	Promece	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación
PDAZA	Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Zona Atlántica	Pronae	Programa Nacional de Empleo (MTSS)
PDS	Partido del Sol	Pronamype	Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa y la Movilidad Social (MTSS)
PEA	Población económicamente activa	Propyme	Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (Micitt)
PECAire-UNA	Programa de Estudios de Calidad del Aire, Escuela de Ciencias Ambientales (UNA)	PRSC	Partido Republicano Social Cristiano
PEN	Programa Estado de la Nación (Conare)	Prugam	Proyecto de Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana
PFT	Pacientes en Fase Terminal (CCSS)	PSA	Pago por servicios ambientales
PGR	Procuraduría General de la República	PTA	Parque de Tecnología Ambiental
PIB	Producto interno bruto	PUSC	Partido Unidad Social Cristiana
PIBE	Partido Independiente Belemita	PYME	Pequeña y mediana empresa
PIEG	Política para la Igualdad y Equidad de Género		
PIN	Partido Integración Nacional	R	
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (OCDE, sigla en inglés)	Racsa	Radiográfica Costarricense S.A.
Planot	Plan Nacional de Ordenamiento Territorial	RAE	Real Academia Española
PLN	Partido Liberación Nacional	RC	Partido Renovación Costarricense
PMP	Parque Marino del Pacífico	Recope	Refinadora Costarricense de Petróleo
PNB	Producto nacional bruto	Redcudi	Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil
PND	Plan Nacional de Desarrollo	REDD	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación del Bosque
PNDF	Plan Nacional de Desarrollo Forestal	Riteve	Revisión integral técnica vehicular
PNDU	Plan Nacional de Desarrollo Urbano	RMI	Reservas monetarias internacionales
PNG	Partido Nueva Generación	RN	Partido Restauración Nacional
PNGIRH	Plan Nacional para la Gestión Integrada de Recurso Hídrico	RNC	Régimen no contributivo de pensiones
PNOT	Política Nacional de Ordenamiento Territorial	RNCTM	Red Nacional para la Conservación de las Tortugas Marinas
PNIP	Plan Nacional de Integración Pública	RSN	Red Sismológica Nacional (UCR/ICE)
PNMB	Parque Nacional Marino Las Baulas	RTV	Revisión técnica vehicular
PNMCACh	Programa Nacional de Mejoramiento de la Calidad del Agua para Consumo Humano	S	
PNMIRH	Plan Nacional de Manejo Integral del Recurso Hídrico	Sanebar	Sanieamiento Básico Rural (Ministerio de Salud)
PNUD/UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	SBD	Sistema de Banca para el Desarrollo
Pnuma	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente	SCIJ	Sistema Costarricense de Información Jurídica
Potgam	Plan de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana	SCN	Sistema de Cuentas Nacionales
PPA	Paridad del poder adquisitivo	SEC	Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Educación Costarricense
PPN	Partido Patria Nueva	SEM	Seguro de enfermedad y maternidad
PR	Presidencia de la República	Semec	Sistema de Evaluación del Mejoramiento Continuo de la Calidad
PRC	Partido Renovación Costarricense	Senara	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento
Presanca	Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica	Senas	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas
Presisan	Programa Regional de Sistemas de Información en Seguridad Alimentaria y Nutrición	Senasa	Servicio Nacional de Salud Animal
Prepac	Plan Nacional de Pesca y Acuicultura Continental	Sepsa	Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (MAG)
Presol	Plan Nacional de Residuos Sólidos - Costa Rica	Setena	Secretaría Técnica Nacional Ambiental
Pretoma	Programa de Restauración de Tiburones Tortugas Marinas	SFE	Servicio Fitosanitario del Estado (MAG)
Prias	Programa de Investigaciones Aerotransportadas y Sensores Remotos e in situ (CeNAT-Conare)	SFN	Sistema Financiero Nacional
PRN	Partido Restauración Nacional	SFNV	Sistema Financiero Nacional de la Vivienda
Proagroin	Programa de Desarrollo Agroindustrial de la Zona Norte	SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
Procomer	Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica	SIA	Sistema de Información Aduanera
Procumen	Programa de Escuelas de Atención Prioritaria	SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
Prodapen	Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Península de Nicoya	Sicap	Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas
ProDUS	Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (UCR)	Sicoin	Sistema de Constancias de Inspección (SFE-MAG)
Proebi	Programa de Educación en Biodiversidad (INBio)	Sicere	Sistema Centralizado de Recaudación
Progai	Programa Institucional de Gestión Ambiental Integral (UCR)	Sida	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
		Sieca	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
		Siepac	Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central

SIEN	Sistema de Información Energética Nacional	U	
SIG	Sistema de información geográfica	UACA	Universidad Autónoma de Centroamérica
Sigmar	Sistema de información geográfica marina	Uccaep	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado
SIL	Sistema de Información Legislativa	Ucimed	Universidad de Ciencias Médicas
Simed	Sistema para el Mejoramiento de la Educación	UCR	Universidad de Costa Rica
Sinabi	Sistema Nacional de Bibliotecas	UE	Unión Europea
SIN	Sistema Interconectado Nacional	UECZN	Unidad Ejecutora de Crédito y Desarrollo Agrícola de Pequeños Productores de la Zona Norte
Sinac	Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Minae)		
Sinades	Sistema Nacional de Desarrollo Sostenible	UEPGSA	Unidad Ejecutora de Programa Ganadero de Salud Animal
Sinaes	Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior	UGM	Unidad geoestadística mínima
Sinalevi	Sistema Nacional de Legislación Vigente	UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
Sinart	Sistema Nacional de Radio y Televisión	UN	Unión Nacional
Sindeu	Sindicato de Empleados de la UCR	UNA	Universidad Nacional
Sintrajap	Sindicato de Trabajadores de Japdeva	Unctad	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (sigla en inglés)
Sinpe	Sistema Nacional de Pagos Electrónicos	Undeca	Unión de Empleados de la Caja Costarricense de Seguro Social
SIPO	Sistema de Información de la Población Objetivo (IMAS)	UNED	Universidad Estatal a Distancia
Sirefor	Sistema de Información de Recursos Forestales	Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (sigla en inglés)
Sitada	Sistema Integrado de Trámite y Atención de Denuncias Ambientales (Minae)	UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
SNC	Sistema Nacional para la Calidad	Unfpá	Fondo de Población de las Naciones Unidas (sigla en inglés)
SNP	Sistema Nacional de Planificación	UNGL	Unión Nacional de Gobierno Locales
SPNB	Sector público no bancario	Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (sigla en inglés)
SNG	Servicio Nacional de Guardacostas	Unimer	Unidad de Investigación y Mercadeo S.A.
STAP	Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (Ministerio de Hacienda)	UNISDR	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres
Sugef	Superintendencia General de Entidades Financieras	Upanacional	Unión de Pequeños y Medianos Productores
Sugese	Superintendencia General de Seguros	UPAZ	Universidad para la Paz
Sugess	Superintendencia General de Servicios de Salud	UPOV	Unión para la Protección de las Obtenciones Vegetales
Sugeval	Superintendencia General de Valores	Usaid	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (sigla en inglés)
SUM	Sistema Urbano Metropolitano	Usepa	Oficina de Protección Ambiental de los Estados Unidos (sigla en inglés)
Supen	Superintendencia de Pensiones	USIS	Sistema Informativo y Cultural de los Estados Unidos de América (sigla en inglés)
Sutel	Superintendencia de Telecomunicaciones	UTN	Universidad Técnica Nacional
SWAT	Soil & Water Assessment	V	
T		VIH	Virus de inmunodeficiencia humana
TAA	Tribunal Ambiental Administrativo	W	
TAN	Tribunal Aduanero Nacional	WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza (sigla en inglés)
TAT	Tribunal Administrativo de Transportes	Z	
TBP	Tasa básica pasiva	ZEE	Zona económica especial
TCU	Trabajo Comunal Universitario	ZMT	Zona marítimo-terrestre
TEC	Tecnológico de Costa Rica		
TFA	Tribunal Fiscal Administrativo		
TIC	Tecnologías de información y comunicación		
TLC	Tratado de libre comercio		
TLC-CA	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana		
TNC	The Nature Conservancy		
TPA	Autoridad de Promoción Comercial (sigla en inglés)		
TPCE	Tratado de prohibición completa de ensayos nucleares		
TPD	Tránsito promedio diario		
TPM	Tasa de política monetaria		
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones		

Referencias bibliográficas

CAPÍTULO 1

SINOPSIS

- Alfaro Redondo, R. 2018. *Tres cambios debilitaron el apoyo popular a la huelga*. San José: PEN.
- 2019. *Visualización sobre comparación de las características sociales y actitudes políticas de los arquetipos de demócratas*. Contribución preparada para el Informe Estado de la Nación 2019. San José: PEN.
- Alfaro Redondo, R. y Vargas Cullell, J. 2019. Miradas a profundidad en Fortalecimiento de la Democracia. En: <www.estadonacion.or.cr>
- Alfaro Redondo, R. et al. 2019. Balance de Fortalecimiento de la Democracia 2019. En: <www.estadonacion.or.cr>
- Alfaro Ureña, A. et al. 2019. "The Effects of Joining Multinational Supply Chains: New Evidence from Firm-to-Firm Linkages". En: <<https://bit.ly/2MqAuU6>>.
- Alonso, E. 2016. *Políticas de fomento al desarrollo productivo en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- BCCR. 2018. *Cuenta satélite de turismo*. San José: Banco Central de Costa Rica.
- 2019a. *Comunicado de Política Monetaria N° 6-2019*. San José: Banco Central de Costa Rica.
- 2019b. *Programa Macroeconómico 2019-2020*. San José: Banco Central de Costa Rica.
- 2019c. *Registro de variables económicas*. San José: Banco Central de Costa Rica.
- Berumen, S. 2007. "El legado de Schumpeter al estudio de la Administración de Empresas", en *Cuadernos de Difusión* 12 (22).
- Castro, M. et al. 2019. *Tipología de relaciones de trabajo*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- Cepal. 2014. *La inversión en infraestructura en América Latina y el Caribe. Base de datos de inversiones en infraestructura económica en América Latina y el Caribe, 1980-2012*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- CGR. 2018. *Informe de auditoría operativa acerca de la eficacia y eficiencia del Estado en la prestación del servicio de agua en comunidades vulnerables (Informe DFOE-AE-IF-00008-2018)*. San José: Área de Fiscalización de Servicios Ambientales y Energía, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- Chacón, K. et al. 2019. *Gestión y capacidades de los gobiernos locales en materia ambiental*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- CIEP-UCR. Varios años. *Encuestas de opinión pública CIEP*. En <<https://bit.ly/2oPCh8C>>
- CIEP-UCR. 2018. *Informe de resultados del estudio de opinión sociopolítica. Octubre 2018*. San José: Centro de Investigación de Estudios Políticos Universidad de Costa Rica.
- Cinde. 2019. *Proyección de IED en Costa Rica para 2019-2020*. San José: Departamento de Investigación, Agencia de Promoción de Inversiones en Costa Rica.
- Corrales, L. 2019. *Uso, conservación y gestión de la biodiversidad y los recursos forestales*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- Cubero, M. et al. 2019. *Modelling Road Saturation Dynamics on a Complex Transportation Network Based on GPS Navigation Software Data*. Turrialba: Latin America High Performance Computing Conference.
- Denboba, A. et al. 2014. *Stepping up early childhood development: investing in young children for high returns*. Washington, D.C: World Bank Group.

- Diamond, 2002. "Thinking About Hybrid Regimes", en *Journal of Democracy* 13 (2).
- Durán Monge, E. 2019a. *Presión poblacional y sus efectos en la saturación vial de la Ruta 39*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- Durán Monge, E. 2019a. *Red sobre Red de principales entidades públicas con funciones de fomento productivo*. Contribución preparada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José. PEN.
- Esquivel, M. y Lankester, V. 2019. *Seguimiento de las finanzas públicas y gestión de la deuda*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- Fernández, A. y Del Valle, R. 2017. *Factores explicativos de la reducción de la pobreza por línea de ingreso y de la pobreza multidimensional en Costa Rica del año 2015 al 2016: un estudio de panel*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José. PEN
- FMI. 2019. *World Economic Outlook, April 2019: Growth Slowdown, Precarious Recovery*. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Gómez Campos, S. 2019. *Visualización sobre evolución de los principales tipos de demócratas en Costa Rica. 1978-2018*. Contribución realizada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- Gómez Campos y Cerdas, 2019. *Acciones colectivas 1990-2019*. Contribución realizada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN
- González, V. y Muñoz, R. 2019. *Análisis espacial de las incautaciones de Cannabis Spp en Costa Rica, 2007-2018*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- González, V. 2019a. *La piña en Costa Rica: ubicando conflictos ambientales en áreas silvestres protegidas y ecosistemas de humedal*. Contribución realizada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- 2019b. Mapa sobre *clasificación de las municipalidades según desempeño en gestión ambiental*. 2019. Contribución realizada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- Herrera, M. *Análisis de las leyes aprobadas 2018-2019*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- ICT. 2018. 2018. *Encuesta de Cruceros, temporada 2017-2018*. San José, Instituto Costarricense de Turismo.
- INEC. Varios años. *Encuesta Continua de Empleo (ECE)*. San José: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- Varios años. *Encuesta Nacional de Hogares (Enaho)*. San José: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- Jiménez Fontana, P. 2019. *Estimación de distintos escenarios de gasto de capital y balance financiero en 2018*. Contribución especial realizada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- Jiménez Fontana, P. et al. 2019. Balance de Oportunidades, Estabilidad y Solvencia Económicas 2019. En: www.estadonacion.or.cr
- Jiménez Fontana, P. y Segura, R. 2019. *Estructura productiva regional en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- Lapop. Varios años. *Encuesta del Barómetro de las Américas*. Nashville TN: Proyecto de Opinión Pública de América Latina, Universidad de Vanderbilt.
- Levitsky, S. y Way, L. 2002. "The rise of competitive authoritarianism", en *Journal of Democracy* 13(2).
- 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Madrigal, J. 2019. *La confianza de los consumidores*. San José: UCR.
- Mata, C. y Trejos, J.D. 2019. *Inversión social pública y programas sociales focalizados al 2018*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- Meneses, K., et al. 2018. *Determinantes de la estructura productiva que impactan la desigualdad de ingresos*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2018*. San José: PEN.
- Meneses, K. y Córdova, G. 2019. *Crecimiento, empleo y sector externo en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- Mora, D. y Portuguez, C. 2019. *Agua para consumo humano por provincias y saneamiento por regiones manejados en forma segura en zonas urbanas y rurales de costa Rica al 2018*. San José: Laboratorio Nacional de Aguas, AyA.
- Morales, N. 2019. *Situación de la pobreza, desigualdad del ingreso y mercado laboral*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- Morales, N. et al. 2019. *Balance de Equidad e Integración Social del Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- Morales, N. y Gómez Campos, S. 2019. *Visualización sobre Porcentaje de personas ocupadas con cumplimiento, por tipo de empleo, según dimensión del índice de calidad del empleo*. Contribución especial realizada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- Morales, N. y Segura, R. 2019. *Estudio exploratorio del empleo y la desigualdad con datos del parque empresarial*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- OCDE. 2018. *Estudios Económicos OCDE: Costa Rica*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- OMT. 1993. *Recomendaciones internacionales para estadísticas de turismo*. Madrid: Naciones Unidas.
- ONU. 2008. "System of National Accounts 2008". En: <<https://bit.ly/2E1Rtr5>>.
- Ortiz, D. y Carvajal, N. 2019. *Reforma fiscal: Cambios efectivos y propuestas de reforma*. Contribución especial realizada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.

- Pacheco, J. y Elizondo, H. 2019. *Alternativas para universalizar la Red de Cuido Infantil*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- PEN. 2014. *Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- 2015. *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- 2016a. *Quinto Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- 2016b. *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- 2017. *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: Programa Estado de la Nación.
- 2018. *Informe Estado de la Nación 2018*. San José: Programa Estado de la Nación.
- 2019. *Séptimo Informe Estado de la Educación*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Prat, J. y Beverinotti, J. (eds). 2016. *Social Expenditure in Central America, Panama and the Dominican Republic at a Glance: 2007-2013*. San José: BID.
- Prias-Cenat, et al. 2019. *Monitoreo de cambio de uso en paisajes productivos*. San José: Programa de Investigaciones Aerotransportadas del Centro Nacional de Alta Tecnología, Centro Nacional de Alta Tecnología, Instituto Geográfico Nacional y Registro Nacional.
- Sánchez, L. 2019. *Patrones de crecimiento urbano y sus impactos sobre la movilidad*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- Schedler, 2002. "Elections without democracy: The menu of manipulation", en *Journal of Democracy* 13(2).
- 2013. *The politics of uncertainty: Sustaining and subverting electoral authoritarianism*. Oxford: Oxford University Press.
- Sinac-Minae. 2019. *Sinac en números: Informe Anual Estadísticas Semec 2018*. San José: Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.
- Uccaep. 2019. *Encuesta Trimestral de Negocios "Pulso Empresarial"*. San José: Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial.
- Unimer. Varios años. *Estudios políticos*. En: <https://bit.ly/2puOcwI>
- V-Dem Institute. 2019. *Democracy Facing Global Challenges*. En: <https://bit.ly/2Ni96IC>
- Vargas Cullell, J. 2019. *Democratización y des-democratización: Estados, ciudadanía y las nuevas tecnologías del poder*. Presentación realizada en el Foro organizado en el Pregrado en Ciencias Políticas en la Universidad de Eafit, Colombia, el 8 de agosto de 2019
- Vargas Cullell, J. y Durán Monge, E. 2016. "La Institucionalidad de los Estados en Centroamérica y Panamá". En Prat y Beverinotti (eds).
- Villalta, A. 2019. *Inversión social municipal 2006-2018*. Contribución especial preparado para el Informe Estado de la Nación 2019. San José: PEN.
- CAPÍTULO 2**
- MIRADAS EN PROFUNDIDAD EN EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL**
- Alimenti, J. 2017. "La dependencia ante las nuevas realidades del mercado laboral y la contratación del trabajo humano". En: García, H. y Mugnolo, J. P. (eds.).
- Arias, M. E. 2014. *El trabajador autónomo en Costa Rica: análisis de las implicaciones del estado actual de su regulación y propuesta para una reforma*. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. San José: UCR.
- Arias, L. y Vásquez, Y. 2017. *Uber: ¿Existe relación laboral entre los conductores que brinda el servicio de Uber y la empresa Uber?* Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. San José: UCR.
- Banco Mundial. 2012. "World Development Report 2013: Jobs". En: <http://bit.ly/328qBj7>.
- Caamaño, E. 2005. "Las transformaciones del trabajo, la crisis de la relación laboral normal y el desarrollo del empleo atípico", en *Revista de derecho* (Valdivia) 18(1).
- Calvo, E. 2009. *Empresas de Trabajo Temporal: un análisis desde la perspectiva del derecho laboral costarricense*. Tesis para optar por el grado de Maestría en Derecho del Trabajo y Seguridad Social. San José: UNED.
- Castro, A. et al. 2007. *Grupos de interés económica. Abuso de las situaciones jurídicas y propuestas para su regulación*. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. San José: Universidad de Costa Rica.
- Castro, M. 2012. *Derechos colectivos en el empleo público según la Sala Constitucional: Giro jurisprudencial y selectividad interpretativa*. San José: UNED.
- 2016. "Derechos colectivos en el empleo público. Construcción de relatos en la justicia constitucional costarricense. 1990-2015", en *Diálogos* 17(2).
- 2019. "Modelos de representación colectiva. Comparación de varios países de Iberoamérica", en *Revista Derecho de las Relaciones Laborales* 4.
- Castro, M., et al. 2019. *Tipología de relaciones de trabajo*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- Cazes, S. et al. 2015. *Measuring and Assessing Job Quality: The OECD Job Quality Framework*. París: OECD.
- CIPD. 2017. *Understanding and measuring job quality*. Reino Unido: Institute for employment research.
- Elizondo-Almeida, A. 2006. "El teletrabajo. Una aproximación conceptual", en *Revista de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia* 11.
- Findlay, P. et al. 2013. "The challenge of job quality", en *SAGE* 66(4).
- Frey, C. y Osborne, M. 2013. *The future or employment: how susceptible are jobs to computerisation?*. Oxford: Oxford

- Martin Programme on Technology and Employment.
- Grupo de los miércoles. (ed). 2000. *Cuarenta y dos estudios sobre la descentralización empresarial y el derecho del trabajo*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Grupo de Políticas Públicas y Regulación. 2016. "Informe sobre la economía colaborativa". En: < <http://bit.ly/2II9z3S> >.
- Gutiérrez-Castillo, D. 2016. "Teletrabajo: una aproximación al tema y la experiencia en el Poder Judicial", en *Revista de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia* 13.
- Gutiérrez-Solar, B. 2003. "El autónomo económicamente dependiente: problemática y método", en *Revista Aranzadi Social* 18.
- INEC. Varios años. *Encuesta Nacional de Hogares*. San José: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- Jiménez Fontana, P. y Segura, R. 2019. *Estructura productiva regional y supervivencia de las empresas costarricenses*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- Kahale, D. T. 2011. *Descentralización productiva y ordenamiento laboral. Un estudio sobre la contratación externa de actividades descentralizadas*. Madrid: Aranzadi.
- Morales, N. y Segura, R. 2019. *Estudio exploratorio del empleo y la desigualdad con datos del parque empresarial*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- MTSS. 2016. *Guía de implementación del teletrabajo en Costa Rica*. San José: MTSS.
- OIT. 1999. *Memoria del Director General: Trabajo decente*. Presentación realizada en la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Ginebra en junio.
- . 2008. Medición del trabajo decente. Presentación realizada en la "Reunión tripartita de expertos sobre la medición del trabajo decente", celebrada en Ginebra del 8 al 10 de setiembre.
- . 2012. *Decent work indicators: guidelines for producers and users of statistical and legal framework indicators*. Génova: International Labour Office.
- ONU. 2008. "System of National Accounts 2008". En: < <http://bit.ly/2VxpIhO> >.
- Pacheco, J. y Elizondo, H. 2019a. *Indicador de calidad del empleo*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- . 2019b. *Situación actual y perspectivas del mercado de trabajo costarricense*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- Pasco, M. 2003. "Outsourcing, subcontratación e intermediación laboral", en *Revista de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia* 3.
- PEN. 1997. *Cuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- . 2018. *Informe Estado de la Nación 2018 en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Plá Rodríguez, A. 2000a. "La descentralización empresarial y el Derecho del Trabajo". Grupo de los miércoles (ed.)
- Raso Delgue, J. 2009. *La contratación atípica del trabajo*. Montevideo: EDITOR.
- Sánchez, L. 2019. "El Parlamento Europeo fija unos derechos laborales mínimos a trabajadores de plataformas digitales en una Directiva", en *Conflegal*. 17 de abril.
- Sanguinetti, W. 2013. "Las transformaciones del empleador y el futuro del derecho del trabajo", en *Revista de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia* 1.
- Solórzano, L. 2017. "Pasantías en los centros de trabajo" en *El Empleo*. San José: 29 de setiembre.
- Unec. 2015. *Handbook on Measuring Quality of Employment: A Statistical Framework*. Nueva York y Geneva: Naciones Unidas.
- CAPÍTULO 3
- MIRADAS EN PROFUNDIDAD DE OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS
- Alfaro Ureña, A. et al. 2019. "The Effects of Joining Multinational Supply Chains: New Evidence from Firm-to-Firm Linkages". En: < <http://bit.ly/33yckwP> >.
- Alonso, E. 2016. *Políticas de fomento al desarrollo productivo en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Arias, N. 2017. *CRC Pass: una oportunidad estratégica para el turismo*. Tesis para optar por el grado de Máster en Gestión de la Innovación Tecnológica. Heredia: UNA.
- Bartels, J. 2012. "Aportes del turismo según los habitantes de las comunidades de playas del Coco, Guanacaste y El Roble, Puntarenas", en *Diálogos* 13(1).
- BCCR. 2018. *Cuentas Satélite de Turismo*. San José: Banco Central de Costa Rica.
- . 2019. *Registro de variables económicas*. San José: Banco Central de Costa Rica.
- Berumen, S. 2007. "El legado de Schumpeter al estudio de la Administración de Empresas", en *Cuadernos de Difusión* 12 (22).
- Brenes Bonilla, L. et al. 2019. *Análisis de la asociación entre indicadores cantonales relativos al desarrollo social, actividad empresarial y emprendedora, gestión municipal y participación electoral: ante las elecciones cantonales 2020 en Costa Rica*. San José: UNED.
- Foro Económico Mundial. 2017. "The travel & tourism competitiveness report 2017". En: < <http://bit.ly/2OGSj2W> >.
- Hernández, A. y Picón, J. 2011. "En la frontera del conflicto socio-ambiental: el modo de vida rural y el desarrollo del turismo de sol y playa en Guanacaste, Costa Rica", en *Revista de Ciencias Ambientales* 42(1).
- ICT. 2015. *Impulso al crecimiento y desarrollo turístico en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2015*. San José: PEN.

- 2017. *Plan nacional de desarrollo turístico de Costa Rica*. San José, Instituto Costarricense de Turismo.
- 2018. *Encuesta de Cruceros, temporada 2017-2018*. San José, Instituto Costarricense de Turismo.
- 2019. *Anuario estadístico*. San José: Instituto Costarricense de Turismo.
- INEC. Varios años. *Encuesta Nacional de Hogares*. San José: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- Jiménez Fontana, P. 2019. *Gráficos del capítulo. Contribución especial realizada para el Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- Jiménez Fontana, P. y Segura, R. 2019a. *Análisis de la sobrevivencia de las empresas costarricenses*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- 2019b. *Estructura productiva regional en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- Lepe, I. y Pardellas de Blas, X. 2008. "Un modelo de análisis de destinos turísticos: los cantones de Golfito y Limón en Costa Rica", en *Inter Sedes* 9(16)
- Meneses, K. et al. 2019. *Aporte del sector turístico como eje estratégico de encadenamientos productivos*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- Meneses, K. y Córdova, G. 2018. *Crecimiento económico, empleo y sector externo: 2017*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2018*. San José: PEN.
- Merino, L. et al. 2019. Balance de Armonía con la Naturaleza 2019. En: <www.estadonacion.or.cr>
- Mideplan. 2019. "Mapas Regionales". En: <https://bit.ly/2N8Tky1>.
- Monge González, R. y Torres Carballo, F. 2015. "La dinámica de la iniciativa empresarial en Costa Rica ¿Cuáles empresas crecen más y cuáles generan más fuentes de empleo?", en *InvestigaTEC* 23.
- OMT. 1993. *Recomendaciones internacionales para estadísticas de turismo*. Madrid: Naciones Unidas.
- ONU. 2008. "System of National Accounts 2008". En: <https://bit.ly/2E1Rtr5>.
- PEN. 2007. *Decimotercer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- 2008. *Decimocuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- 2010. *Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- 2013. *Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- 2014. *Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- 2015. *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- 2016. *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- 2017. *Informe Estado de la Nación 2017 en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- 2018. *Informe Estado de la Nación 2018 en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Phillips, B. y Kirchoff, B. 1989. "Formation, Growth and Survival; Small Firm Dynamics in the US Economy", en *Small Business Economics* 1.
- Schatan, C. et al. 2010. *Cambio climático y retos para el sector turismo de Centroamérica*. México D.F.: Cepal.
- Zolezzi, S. 2019. *Proyección de IED en Costa Rica para 2019-2020*. San José: Cinde.
- Entrevistas y comunicaciones personales**
- Arguedas, F. 2019. Coordinadora, Turismo, Sinac.
- Ayub, F. 2019. Directora ejecutiva, Cámara Costarricense de Hoteles.
- Calvo, S. 2019. Directora ejecutiva, CANATUR.
- Cordero, H. 2019. Directora ejecutiva, ACOT.
- Coto, M. 2019. Director técnico, SINAC.
- Fontana, Y. 2019. Investigadora, UNED.
- García, J. 2019. Director de proyectos, Incae.
- Lizano, R. 2019. Director, ICT.
- López, A. 2019. Gerente, ICT.
- Méndez, G. 2019. Encargada, Turismo, Sinac.
- Ramírez, H. 2019. Junta directiva, Canturural.
- Rodríguez, C.M. 2019. Ministro, Minae.
- Sánchez, A. 2019. Encargado, Comunicación, Canatur.
- CAPÍTULO 4**
- MIRADAS EN PROFUNDIDAD EN ARMONÍA CON LA NATURALEZA**
- CFIA. 2019. *Estadísticas de la Construcción*. San José: Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos.
- Cubero, M. et al. 2019. *Modelling Road Saturation Dynamics on a Complex Transportation Network Based on GPS Navigation Software Data*. Turrialba: Latin America High Performance Computing Conference.
- Durán Monge, E. 2019. *Presión poblacional y sus efectos en la saturación vial de la Ruta 39*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- Durán Monge, E. y León, J. 2018. *Análisis de las zonas de mayor congestión vial en el país, a partir de la base de datos de Waze 2017*. Contribución especial realizada para el *Informe Estado de la Nación 2018*. San José: PEN.

- Durán Monge, E. y Merino, L. 2018. "Las diez peores trampas viales en Costa Rica y cómo no resolverlas". En: <https://bit.ly/2pMwmov>.
- INEC. 2019. *Estadísticas de la Construcción*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- ITDP. 2014. Instrumentos para el desarrollo orientado al transporte. En: <https://bit.ly/2eeHUqk>.
- PEN. 2015. *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: Programa Estado de la Nación.
- 2017. *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: Programa Estado de la Nación.
- 2018. *Informe Estado de la Nación 2018*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Pérez, E. y Pujol, R. 2012. *Impacto de la planificación regional de la Gran Área Metropolitana sobre el urbano y el mercado inmobiliario*. Ponencia preparada para el *Decimoctavo Informe Estado de la Nación*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Sánchez, L. 2018a. *Diagnóstico sobre la situación del transporte y la movilidad en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2018*. San José: PEN.
- 2018b. *Situación del ordenamiento territorial en Costa Rica y caracterización del uso del territorio en la GAM*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2018*. San José: PEN.
- 2019. *Patrones de crecimiento urbano y sus impactos sobre la movilidad*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- 2014. *Cultura política de la democracia en Costa Rica y en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*. San José: PEN.
- 2016. *Descontento Ciudadano en Costa Rica*. Contribución para el *Vigésimo segundo Informe del Estado de la Nación*. San José: PEN.
- 2019a. *Divide y votarás: tenos equilibrios en democracia*. San José: PEN.
- 2019b. *Gráficos realizados para el capítulo Miradas a profundidad de Fortalecimiento de la Democracia*. Contribución realizada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- Alfaro Redondo, R y Ramírez, A. 2006. *Partidos políticos y el diseño de la Institucionalidad pública en Costa Rica*. Ponencia para el *Undécimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Alfaro Redondo, R. et al. 2010. *Cultura política de la democracia en Costa Rica, 2010 Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*. San José: PEN
- Alvarenga, P. 2005. "Los ciudadanos y el Estado de Bienestar: Costa Rica en la segunda mitad del siglo XX", en *Cuadernos de historia de las instituciones de Costa Rica* (14).
- Carazo, C. 1998. ¿Quién define la agenda sobre la reforma del Estado? San José: PEN.
- Ciep-UCR. 2010. *Encuesta Telefónica Elecciones 2010. Informe de Resultados*. San José: Centro de Investigación y Estudios Políticos-Universidad de Costa Rica.
- 2018. *Informe de resultados del estudio de opinión sociopolítica. Octubre 2018*. San José: Centro de Investigación y Estudios Políticos Universidad de Costa Rica.
- Varios años. *Encuestas de opinión pública CIEP*. En <https://bit.ly/2oPch8C>
- Dahl, R. 1971. *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press.
- 1989. *Democracy and Its critics*. New Haven: Yale University Press.
- Diamond, 2002. "Thinking About Hybrid Regimes", en *Journal of Democracy* 13(2).
- Escuela de Estadística-UCR. 2005. *Encuesta Telefónica Elecciones 2006*. San José: Escuela de Estadística-Universidad de Costa Rica.
- 2006a. ¿Fallan las Encuestas? Resultados de un sondeo telefónico desde la UCR el 5 de febrero del 2006. San José: Escuela de Estadística-Universidad de Costa Rica.
- 2006b. *TLC en época de elecciones*. San José: Escuela de Estadística-Universidad de Costa Rica.
- 2007. *Referéndum y TLC: Opiniones de la principal sostén económico del hogar*. San José: Escuela de Estadística-Universidad de Costa Rica.
- 2007b. *Referendo y TLC: encuestas de julio y setiembre del 2007*. San José: Escuela de Estadística-Universidad de Costa Rica.
- 2012. *Estimación del número de romeros en Costa Rica*. San José: Escuela de Estadística-Universidad de Costa Rica.
- Fournier, M. et al. Inédito. *Informe final del proyecto "Elecciones 1998"*. San José: UCR.
- Garita, N. 1995. "Evolución de las estructuras de la opinión pública en Costa Rica". En: Garita y Poltronieri (eds).
- Garita, N. y Poltronieri, J. 1998. *Algunos datos sobre la opinión pública en Costa Rica 1988-1997*. San José: UCR.
- 1993. *Opinión Pública y Seguridad Social Informe presentado a la Caja Costarricense de Seguridad Social*. San José: UCR.
- Gómez, M. 1998. "Resultados generales de la encuesta sobre satisfacción con la vida y valores básicos". En: Carazo, C.

CAPÍTULO 5

MIRADAS EN PROFUNDIDAD EN FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

Alfaro Redondo, R. 2005. *Instituciones Estatales en Costa Rica: Un balance del período 1990-2003*. Ponencia para el *Décimo Informe del Estado de la Nación*. San José: PEN.

- Gómez Campos, S. 2019. *Visualización sobre evolución de los principales tipos de demócratas en Costa Rica. 1978-2018*. Contribución realizada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- González, G. 2010. *Encuesta trimestral sobre opinión de empresarios: perspectiva para el III trimestre de 2010*. San José: UCR.
- González, J. y Poltronieri, J. 1990. *Opinión Pública y Seguridad Social Informe presentado a la Caja Costarricense de Seguridad Social*, San José: UCR.
- IIP-UCR. 2012. *Encuesta telefónica sobre manifestación a favor de la CCSS*. San José: Instituto de Investigaciones Psicológicas-Universidad de Costa Rica.
- Jiménez, I. y Palmer, S. 2005. *Costa Rica del siglo XX al XXI: historia de una sociedad*. San José: Euned.
- Lapop. Varios años. *Encuesta del Barómetro de las Américas*. Nashville TN: Proyecto de Opinión Pública de América Latina, Universidad de Vanderbilt.
- Levitsky y Way, 2002. "The rise of competitive authoritarianism", en *Journal of Democracy* 13(2).
- 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Linz, J. 1978. "Crisis, breakdown & reequilibration". En: Linz y Stepanm (eds).
- Linz, J y Stepanm A. 1978. *The breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Madrigal, J. 2019. *La confianza de los consumidores*. San José: UCR.
- O'Donnell, G. 1994. "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy* 5 (1).
- 2004. "Human development, human rights, and democracy". En: O'Donnell, et al. (eds).
- 2010. *Democracia, agencia y estado: teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo libros.
- O'Donnell, G. et al. (eds). 2004. *The quality of democracy*. Indiana: Kellogg Institute Series on Democracy and Development.
- Pérez, H. y Baires, Y. 2001. "Costa Rica en el año 2000: Una crisis política en ciernes". En: Rovira (ed).
- Poltronieri, J. y Piza, E. 1989. *Estructura de Opinión Pública en Costa Rica*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- 1989. *Opinión Pública y Seguridad Social Informe presentado a la Caja Costarricense de Seguridad Social*. San José: UCR.
- 2007. *Encuesta sobre el TLC con EEUU. Panorama global*. San José: Escuela de Matemática, UCR.
- 2009. "Análisis de las estructuras de opinión pública", en *Revista de Matemática: Teoría y Aplicaciones* (3)2.
- Varios años. *Encuesta sobre corrupción en Costa Rica. Proyecto de Investigación Estructuras de la opinión pública en Costa Rica*. Escuela de Matemática, UCR.
- Varios años. *Encuesta de opinión pública. Panorama global*. San José: Escuela de Matemática, UCR.
- Poltronieri, J. y Garita, N. 1994. *Evolución de las estructuras de la opinión pública en Costa Rica: ¿estabilidad o evolución?* San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- PEN. 2001. *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- 2016. *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- 2017. *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: Programa Estado de la Nación.
- 2018. *Informe Estado de la Nación 2018*. San José: Programa Estado de la Nación.
- PNUD. 2004. *La democracia en América. Hacia una democracia de Ciudadanos y Ciudadanas*. Buenos Aires: Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Prat, J. y Beverinott, J. 2016. *Una mirada al gasto social en Centroamérica, Panamá y República Dominicana: 2007-2013*. Washington DC.: BID.
- Raventós, C. et al. 2005. *Abstencionistas en Costa Rica ¿Quiénes son y por qué no votan?*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Rodríguez, F. y Espinosa, R. 1998. *El sentir democrático: estudios sobre la cultura política centroamericana*. Heredia: Editorial Fundación UNA.
- Rosero Bixby, L. y Vargas Cullell, J. 2004. *La Cultura Política de la Democracia en Costa Rica, 2004*. San José: CCP-UCR.
- 2006. *Cultura política de la democracia en Costa Rica: 2006*. San José: CCP-UCR.
- Rovira, J. 2001a. *Introducción: La democracia en Costa Rica hoy*. En: Rovira (ed).
- 2001b. (ed) *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Sartori, G. 1987. *The theory of democracy revisited*. Chatham: Chatham House Publishers.
- Schedler, 2002. "Elections without democracy: The menu of manipulation", en *Journal of Democracy* 13 (2).
- 2013. *The politics of uncertainty: Sustaining and subverting electoral authoritarianism*. Oxford: Oxford University Press.
- Seligson, M. 1980. "Trust, efficacy and modes of political participation: A study of Costa Rican peasants", en *British Journal of Political Science* 10(1)
- 2001. "¿Problemas en el paraíso? La erosión en el apoyo al sistema político y la centroamericanización de Costa Rica 1978-1999". En: Rovira. (ed).
- Seligson, M., y Muller, E. 1987. "Democratic stability and economic crisis: Costa Rica, 1978-1983", en *International Studies Quarterly* 31(3).

- Seligson, M. y Gómez, M. 1987. "Ordinary Elections in Extraordinary Times", en Booth, J y Seligson, M. (ed.) *Elections and democracy in Central America*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Solis, M. 2006. *La institucionalidad ajena. Los años cuarenta y el final de siglo*. San José: Editorial UCR.
- Smith, A. 1984. "Ethnic persistence and national transformation", en *The British Journal of Sociology* Vol XXXV (3).
- V-Dem Institute. 2019. Democracy Facing Global Challenges. En: <<https://bit.ly/2Ni96IC>>
- Vargas Cullell, J. 2005 *Citizen support for democracy in Costa Rica and Latin America. An inquiry into the foundations, nature and consequences for political stability*. Tesis para optar por el grado de doctorado en Ciencias Políticas. Indiana: Universidad de Notre Dame.
- 2019. *Democratización y des-democratización: Estados, ciudadanías y las nuevas tecnologías del poder*. San José: PEN.
- Vargas Cullell, J. Y Durán, E. 2016. "La institucionalidad en los estados en Centroamérica". En: Prat y Beverinott (eds).
- CAPÍTULO 6**
- ANEXO METODOLÓGICO**
- BCCR. 2018. *Cuentas Satélite de Turismo*. San José: Banco Central de Costa Rica.
- Cabrera, J. 2019. *Normativa e institucionalidad ambiental en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- Chacón, K. et al. 2019. *Gestión y capacidades de los gobiernos locales en materia ambiental*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- Cubero, M. et al. 2019. *Modelling Road Saturation Dynamics on a Complex Transportation Network Based on GPS Navigation Software Data*. Turrialba: Latin America High Performance Computing Conference.
- Durán Monge, E. 2019a. *Red sobre Red de principales entidades públicas con funciones de fomento productivo*. Contribución preparada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José. PEN.
- Hirschman, A. 1973. *La estrategia del desarrollo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Jiménez Fontana, P. y Segura, R. 2019a. *Análisis de la sobrevivencia de las empresas costarricenses*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- 2019b. *Estructura productiva regional en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- Meneses, K. y Córdova, G. 2018. *Crecimiento económico, empleo y sector externo: 2017*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2018*. San José: PEN.
- Morales, N. y Segura, R. 2019. *Estudio exploratorio del empleo y la desigualdad con datos del parque empresarial*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- Pacheco, J. y Elizondo, H. 2019. *Indicador de calidad del empleo*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- Rasmussen, P. N. 1963. *Relaciones intersectoriales*. Madrid: Aguilar .
- Sánchez, L. 2019. *Patrones de crecimiento urbano y sus impactos sobre la movilidad*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- Schuschny, A. 2005. *Tópicos sobre el modelo de insumo-producto: teoría y aplicaciones*. Santiago de Chile : Cepal.



PEN

PROGRAMA
ESTADO DE LA NACIÓN

EN

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

FRÁGIL



2019
Año de la administración pública
por la localidad de gobierno
la ley, la justicia y
una sociedad más justa

CON EL APOYO DE



25

@EstadoNacion
EstadoNacion
EstadoNacion

www.estadonacion.or.cr

ISBN: 978-9930-540-20-6



9 789930 540206

