



Estado de la Nación

2022



Estado de la Nación 2022

CONSEJO NACIONAL DE RECTORES

www.conare.ac.cr

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN

APDO. 1174-1200 PAVAS, COSTA RICA

www.estadonacion.or.cr

303.440.972

P964e

Programa Estado de la Nación

Estado de la Nación 2022 / Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. – San José, C.R. : CONARE - PEN, 2022.

434 p. : il. ; 28 cm. (Informe Estado de la Nación ; no. 28 – 2022)

ISBN 978-9930-618-19-6 impreso

ISBN 978-9930-618-18-9 digital

Publicado digitalmente en formato pdf (26 mb)

1. DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE. 2. DESARROLLO PRODUCTIVO. 3. EQUIDAD SOCIAL. 4. ECONOMÍA. 5. ARMONÍA CON LA NATURALEZA. 6. FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA. 7. EMPLEO. 8. POBREZA. 9. COVID-19. 10. POLÍTICAS PÚBLICAS. 11. PARTIDOS POLÍTICOS. 14. FINANCIAMIENTO POLÍTICO. 15. AMBIENTE. 16. COSTA RICA. I. Consejo Nacional de Rectores. II. Título

Primera edición: Noviembre, 2022.

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar/ Insignia | ng
Ilustración de cubierta: Erick Valdelomar/ Insignia | ng

Equipo responsable

Consejo Consultivo

Rodrigo Aguilar, Margarita Bolaños, Wilson Campos, Eva Carazo, Mauricio Castro, Helio Fallas, Leonardo Garnier, Pascal Girot, Velia Govaere Vicarioli, Miguel Gutiérrez, Pedro León, Luis Mesalles, Ciska Raventós, Pablo Sauma, Eduardo Ulibarri, Andrés Valenciano, Saúl Weisleder, Fernando Zumbado.

Consejo Directivo

Rodrigo Arias Camacho, 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, Karen Chacón, 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), Marisol Guzmán, Mario Herrera, Pamela Jiménez, Jennyfer León, Leonardo Merino, Alberto Mora, Natalia Morales, Dagoberto Murillo, Susan Rodríguez, Isabel Román, María Santos, Rafael Segura, Jorge Vargas Cullell y Evelyn Villarreal.

Mesa de Ciencia de datos y visualización

Steffan Gómez, Kenneth Obando y Camila Aguilar.

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 y Giselle Rojas.

Editor

Programa Estado de la Nación.

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.

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

EQUIPO RESPONSABLE	3
RECONOCIMIENTOS	5
PRESENTACIÓN	23
PRÓLOGO AL INFORME ESTADO DE LA NACIÓN 2022	25
Una visión de mediano plazo y con enfoque propositivo	25
La misión del Informe	25
Palabras finales	26
PARTE 1 SEGUIMIENTO	33
SINOPSIS	35
Valoración general	35
Una lenta, insuficiente e incierta salida de la pandemia refuerza la normalización de resultados contrarios al desarrollo humano	39
Más de dos años después, no termina de superarse el golpe inicial de la pandemia	39
<i>Costa Rica recupera un crecimiento económico dual, con escasas oportunidades laborales y altos niveles de pobreza</i>	39
<i>Viejos y nuevos escenarios de vulnerabilidad monetaria y fiscal impactan a hogares y a la política pública</i>	42
<i>Retornan presiones ambientales insostenibles tras baja coyuntural generada por la pandemia</i>	44
<i>En un momento convulso, Costa Rica celebra elecciones democráticas libres y legítimas</i>	46
Una época de estancamiento o retrocesos en ámbitos claves del desarrollo humano	47
<i>Las brechas sociales que potenció la pandemia tienen raíces estructurales</i>	47
<i>Crisis sanitaria reforzó problemas de integración social que el país arrastraba de años atrás</i>	53
<i>Se profundizan patrones históricos de uso insostenible en los recursos naturales</i>	54
<i>Comicios del 2022 evidencian alejamiento ciudadano del proceso electoral</i>	55
La normalización de resultados contrarios al desarrollo humano evidencia un progresivo abandono del contrato social costarricense	56
Sistema político se concentra en urgencias y descuida principales demandas ciudadanas	56
Políticas públicas con dificultades de concreción para lograr objetivos estratégicos	56
Debilitamiento de la inversión social en momentos difíciles para la población vulnerable	59
Debilidades para hacer reformas institucionales afecta el abordaje de aspectos urgentes	61
La inacción para adaptarse a nuevos retos compromete fortalezas de la seguridad social	62
El progresivo abandono del contrato social ha creado riesgos de largo plazo en el desarrollo humano, que aún pueden ser enfrentados mediante la acción política democrática	65

Las demandas ciudadanas: un punto de partida indispensable, pero insuficiente, para atender desafíos no resueltos	66
Fortalecer ventajas internacionales del país como una sociedad abierta, democrática y líder ambiental es una valiosa palanca para revertir el deterioro	69
<i>Fomentar acciones específicas para elevar la competitividad del sector exportador en los mercados internacionales más dinámicos</i>	69
<i>Indispensable recuperar las fortalezas comparativas en la gestión ambiental para mantener liderazgo internacional</i>	70
<i>Ser una democracia estable, capaz de navegar las dificultades, otorga al país una influyente voz global</i>	72
Rutas de ejecución: ejercicios de deliberación social en la búsqueda de soluciones a problemas del desarrollo humano	72
<i>Una metodología innovadora para resolver asuntos de interés compartido</i>	73
<i>Resultados prometedores pero dispares de la deliberación</i>	73
El difícil arte de la democracia en tiempos convulsos	75
CAPÍTULO 2	
EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL	79
Hallazgos relevantes	79
Valoración general	81
Valoración del Informe Estado de la Nación 2021	82
Aspiraciones	82
Introducción	83
Escasa generación de oportunidades en DHS y problemas en su distribución profundizan brechas en equidad social	83
Pobreza por ingresos afecta a un 23% de los hogares del país	84
La pobreza tiene patrones territoriales definidos	84
<i>Persistente movilidad de la pobreza: un 11,7% de los hogares salió de la pobreza, pero un 9,5% cayó en ella en el 2021</i>	86
Aumenta la cantidad de hogares en vulnerabilidad a la pobreza	88
Alta desigualdad del ingreso en el 2021, especialmente en las zonas urbanas y la región Central	91
Ingreso promedio real de los hogares aumentó 9,1% entre 2020 y 2021, pero se mantiene por debajo de los niveles prepandemia	92
En la recuperación del empleo perdido en la pandemia quedan rezagadas amplias poblaciones	92
Lenta, desigual y volátil recuperación del empleo	93
<i>Empleo independiente actúa como alternativa de sobrevivencia, pero no garantiza buenas condiciones laborales</i>	93
<i>Ingresos por el trabajo se mantienen por debajo del nivel prepandemia</i>	96
Desempleo se redujo, junto con un incremento de la población que no busca trabajo	98
Proyecto de reforma a las jornadas laborales excepcionales provoca intenso debate	100
<i>Empleabilidad y competitividad: principales argumentos en favor de jornadas laborales 4x3</i>	101
<i>Afectaciones en la salud y limitaciones de la red de cuidado: argumentos en contra de jornadas 4x3</i>	103
Pandemia ahondó los problemas de integración social que el país arrastra	104
La voz de la población más excluida: el fuerte impacto de la pandemia en los asentamientos informales	106
<i>Hogares en precarios carecen de acceso seguro a mayoría de servicios públicos</i>	106
<i>Pandemia afectó ámbitos de la vida personal, familiar y en comunidad</i>	107
<i>Pérdidas de trabajos fue crítico entre las personas que viven en precarios y la recuperación ha sido parcial</i>	108
<i>Poca presencia de las instituciones públicas durante la pandemia</i>	108
Alta tasa de homicidios está impulsada por el crimen organizado en zonas de rezago social y productivo	111
País “a ciegas” en momentos de fuerte contracción de la ISP, en un contexto de mayor demanda de programas sociales	113
Fodesaf pierde una quinta parte de sus ingresos en 2020-2021	113
Ante la contracción de recursos del Fodesaf, se procuró proteger las transferencias directas a las personas	114
Atender el envejecimiento y la informalidad requiere de complejas reformas clínicas, organizativas y financieras en la CCSS	117
Enfermedades crónicas se relacionan, cada vez más, con las causas de muerte y pérdida de salud de la población	118

Alta cobertura promedio del seguro de salud esconde desigualdades	119
CCSS enfrenta rezagos en infraestructura y déficit de personal de salud	121
Se incrementan las listas de espera en un contexto de pandemia por covid-19	122
Se reduce el aporte de las contribuciones por cargas sociales en los ingresos de la CCSS	126
Patrón de uso de los servicios ejerce presiones sobre la sostenibilidad financiera del seguro de salud	128
CAPÍTULO 3	
OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICA	133
Hallazgos relevantes	133
Valoración general	135
Valoración del Informe Estado de la Nación 2021	136
Aspiraciones	136
Introducción	137
Balance económico	137
Después de recuperarse del golpe inicial de la pandemia, la economía inicia un proceso de desaceleración con escasas oportunidades laborales	138
<i>Rápida recuperación del 2021 fue impulsada por el consumo de los hogares y las exportaciones de bienes</i>	141
<i>Exportaciones vinculadas al turismo aún no se recuperan del golpe de la pandemia</i>	142
<i>Economía se desacelera en 2022 con menor optimismo de los hogares</i>	144
Altos niveles de endeudamiento presionan las finanzas públicas, pese a contención de gasto y mejoras recaudatorias	145
<i>Recuperación en la producción y cambios metodológicos explican mejoras en los ingresos fiscales</i>	147
<i>Contención en transferencias y remuneraciones pierde peso con aumentos en el pago de intereses y excepciones a la regla fiscal</i>	149
<i>Condiciones externas presionan al alza el costo de la deuda pública</i>	152
<i>Mejora el balance fiscal en los primeros meses del 2022, pero con limitaciones en la transparencia por la vulneración de los sistemas informáticos de Hacienda</i>	155
<i>Acuerdo con el FMI permite obtener recursos para el financiamiento de deuda con una serie de condiciones</i>	156
Fuertes presiones inflacionarias y mayor volatilidad cambiaria golpean el costo de vida	158
<i>Después de un largo periodo de bajas presiones en los precios, el país registra inflación de dos dígitos</i>	160
<i>Presiones al alza en los precios e incertidumbre generaron fuerte depreciación del colón</i>	162
<i>Autoridad Monetaria comienza política monetaria contractiva para atenuar las presiones inflacionarias</i>	164
Miradas a profundidad	165
Baja inversión física pública se concentra en cantones poco competitivos	166
<i>Presiones fiscales reducen inversión física pública y aumenta el peso relativo de nuevos mecanismos de financiamiento</i>	166
<i>Diez cantones acumulan la mitad de la inversión en infraestructura física pública</i>	168
Pérdida de cuota de mercado y ventas en sectores pocos dinámicos limitan competitividad de las exportaciones de bienes	172
<i>Tercera parte de las ventas externas de bienes tiene oportunidades de mejora en materia de competitividad</i>	172
Ecosistema institucional complejo y heterogéneo, con dificultades para la conducción del desarrollo productivo en Costa Rica	174
<i>Infraestructura estatal y arquitectura del Estado costarricense: apunte histórico</i>	174
<i>Heterogeneidad en la autonomía y presupuesto de la institucionalidad que atiende desarrollo productivo</i>	177
<i>Coordinación de institucionalidad con diversos modelos de gobernanza es clave para la implementación de políticas</i>	178
<i>Rectorías con múltiples órganos adscritos diluyen conducción de políticas</i>	180
Rectorías del desarrollo productivo: el caso de Comex, Procomer, MEIC y MAG	183
<i>Amplia rectoría en la legislación del MEIC contrasta con la ejecución de funciones registrales y administrativas</i>	183
<i>Alianza entre Comex y Procomer permite dirigir y ejecutar política comercial</i>	185
<i>Compleja rectoría del sector agropecuario debe lidiar con múltiples entidades con distintos grados de autonomía</i>	186

CAPÍTULO 4	191
ARMONÍA CON LA NATURALEZA	
Hallazgos relevantes	191
Valoración general	193
Valoración del Informe Estado de la Nación 2021	194
Aspiraciones	194
Introducción	195
Tras una baja coyuntural por la pandemia, regresan presiones ambientales insostenibles	195
Baja coyuntural en uso energético no se sostuvo ni cambió los patrones prepandémicos	196
Recuperación del consumo y mayor acceso al agua profundiza déficits hídricos	199
Caída temporal en construcción no se acompañó de cambios en ordenamiento territorial	201
<i>Aumenta tendencia a la densificación urbana, con concentración en pocos cantones</i>	202
<i>Municipios mantuvieron rezago en formulación e implementación de planes reguladores</i>	203
Debilitamiento de capacidades institucionales compromete fortalezas en conservación	205
Incremento histórico del área protegida, pero con reducción de recursos institucionales	205
Logros forestales enfrentan riesgos por creciente debilidad de las políticas públicas	208
Modalidades de alta protección formal del territorio logran contener presiones humanas	211
<i>Gestión espacial de la conservación carece de enfoque integrado y sistémico</i>	212
<i>Modalidades de baja protección enfrentan presiones similares que zonas sin resguardo</i>	215
Complejos vínculos entre lo ambiental y social: el caso de la pesca artesanal de pequeña escala	218
<i>Una actividad ligada a población socialmente vulnerable</i>	219
<i>Pesca en pequeña escala impacta positivamente la sostenibilidad ambiental</i>	220
Desconexión entre normativa y efectividad para reducir riesgos en la población	221
Marco normativo crece más que el promedio de los últimos cinco años	221
Instituciones públicas son el foco de la mayoría de protestas ambientales	224
Uso agrícola de la tierra mantiene tendencias estructurales que vulneran el ambiente	226
Limitada capacidad para contener factores que ponen en riesgo la seguridad alimentaria	229
Falta de aplicación de políticas y normas de prevención provocan reiterados desastres	232
Fortalezas ambientales no alcanzan para sostener ventajas comparativas del liderazgo internacional del país	236
Indicadores reconocen logros específicos en conservación y acceso a recursos naturales	237
Mediciones multidimensionales no muestran un desempeño excepcional de Costa Rica	238
CAPÍTULO 5	245
FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA	
Hallazgos relevantes	245
Valoración general	247
Valoración del Informe Estado de la Nación 2021	248
Aspiraciones	248
Introducción	249
Contexto plantea apremiantes desafíos y riesgos para una democracia internacionalmente reconocida como sólida	249
Situación política actual convive con una crisis del desarrollo humano en el país	250
Democracia costarricense sale bien calificada en la comparación internacional, pese a sus problemas	250
Nuevas elecciones democráticas no modifican los fundamentos de la gobernanza	251
Elecciones libres, limpias y legítimas pese a tiempos convulsos	252
<i>Buena gestión electoral y legitimidad del TSE, con aceptación de resultados por los contendientes</i>	252
<i>Comicios 2022 son parte de una nueva era electoral inaugurada en 2014</i>	252
<i>Participación en las urnas se reduce y aumenta la volatilidad electoral</i>	253
<i>Por primera vez, el partido que ganó el Valle Central en primera ronda no logra defenderlo en el balotaje</i>	253
<i>Colapso electoral del PAC y triunfo de una nueva agrupación en un contexto general de reducción de apoyos partidarios</i>	256
<i>Factores explicativos de los resultados varían entre primera y segunda ronda</i>	258
<i>Resultados mantienen invariables fundamentos políticos de la gobernanza: volatilidad electoral y un nuevo “gobierno dividido”</i>	261

<i>Aporte especial: Alternativas para la formación de mayorías, apuntes para la deliberación</i>	262
<i>Desigualdad económica agudiza la volatilidad electoral</i>	264
Nuevo debilitamiento del sistema de partidos ahonda crisis de representación	264
<i>Nuevos partidos se nutren del transfuguismo político</i>	264
<i>Partidos políticos se preparan para competir, pero no para gobernar</i>	265
<i>Una mirada “desde adentro” de una campaña electoral: caso del PLN</i>	266
<i>Nuevamente las preferencias electorales de la ciudadanía fueron fluidas y cambiantes</i>	270
<i>Las y los electores no toman su decisión política a la ligera</i>	276
Poderes de la república articularon respuestas a crisis fiscal y pandemia sin atender principales demandas ciudadanas	279
Activa respuesta a la pandemia por el ejecutivo pese a inestabilidad crónica en su gabinete	279
<i>Administración Alvarado Quesada con la mayor rotación del gabinete en la historia reciente</i>	279
<i>Se amplió el uso del decreto ejecutivo de alto alcance como herramienta de gestión política</i>	282
Poder legislativo rompió con la parálisis en la aprobación de leyes durante el periodo 2018-2022	282
<i>Cierre de la legislatura con una producción excepcionalmente alta de leyes sustantivas</i>	283
<i>Mayor convergencia ideológica en el Congreso facilitó la alta productividad de leyes</i>	284
No emergieron conflictos sistemáticos entre poderes de la república durante la pandemia	286
<i>Poderes Ejecutivo y Legislativo mantuvieron articulación en proceso de formación e implementación de las leyes</i>	286
<i>Control de constitucionalidad por el Poder Judicial no evidencia aumento en las violaciones al Estado de derecho por los otros poderes</i>	288
Tensa gobernanza en el poder judicial crea riesgos políticos e institucionales	292
Gobierno arranca con alta expectativa en medio de una fuerte insatisfacción ciudadana con el sistema político	294
<i>Falta de empleo y costo de vida: principales problemas no resueltos para la ciudadanía</i>	294
<i>Nuevo gobierno arranca con niveles más altos de popularidad que los anteriores</i>	295
Repunte del apoyo de la ciudadanía a la democracia converge con una fuerte demanda de reforma política y bajos niveles de movilización social	295
<i>Se recuperó el apoyo ciudadano a la democracia</i>	296
<i>Votómetro sugiere fuerte demanda por reforma política y eficiencia estatal</i>	297
<i>Bajo nivel de protesta ciudadana apunta a desmovilización de la sociedad civil</i>	300
<i>Trato en dos instituciones públicas: estudio de caso revela buena evaluación a pesar de las quejas</i>	302
PARTE 2	
DEBATES PARA EL DESARROLLO	307
Introducción	309
CAPÍTULO 6	
RUTAS DE EJECUCIÓN PARA EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA SOCIAL SELECTIVA MÁS EFICIENTE Y ESTRATÉGICA	315
Problema de política pública planteado	315
Alcance	315
Principales hallazgos	315
Preguntas específicas	316
Introducción	317
Metodología	317
Síntesis del diagnóstico preparado para el ejercicio deliberativo	318
<i>Políticas sociales con financiamiento procíclico se debilitan en épocas de crisis</i>	318
<i>Diversidad de programas e instituciones sin enfoque compartido claro</i>	319
Voces de los actores: las ideas para lograr una política social selectiva más eficiente y estratégica	321
<i>Foco de la reforma: resolver la competencia desorganizada por los recursos</i>	321
<i>Rectoría de la política pública: necesaria pero indefinida</i>	322
<i>Gestión institucional: una estructura que requiere ajustes</i>	325

Desempeño institucional: reformas específicas para mejoras sustantivas	325
Financiamiento de la política pública: la sostenibilidad y expansión futura son claves	328
Síntesis: un mapeo de propuestas para mejorar las prestaciones sociales	329
Aportes técnicos para orientar las rutas de ejecución: experiencias internacionales en la implementación de políticas	331
La importancia de avanzar hacia un enfoque de protección social	331
El camino de las reformas sociales en la experiencia internacional	332
Reformas para la protección social posterior a la recesión económica: el caso de Uruguay	332
<i>Un ejemplo exitoso para garantizar el bienestar de la población: el modelo Nórdico</i>	333
<i>Una tarea pendiente: la gobernanza del sector social</i>	334
Conclusión: elementos para la discusión	336
CAPÍTULO 7	
RUTAS DE EJECUCIÓN PARA LA RESOLUCIÓN DE LAS DIFICULTADES DE GENERAR MÁS Y MEJORES OPORTUNIDADES DE EMPLEO FUERA DE LAS ZONAS FRANCAS Y EL GAM	339
Problema de política pública planteado	339
Alcance	339
Principales hallazgos	339
Preguntas específicas	340
Introducción	341
Metodología	341
Síntesis del diagnóstico preparado para el ejercicio deliberativo	342
Moderado crecimiento económico es insuficiente para generar significativas oportunidades laborales	342
Falta de encadenamientos entre sectores económicos favorece poca generación de empleos	343
Brechas en la estructura productiva a nivel territorial profundizan desconexión entre crecimiento económico y empleo	344
Complejidad del ecosistema institucional que atiende el desarrollo productivo dificulta articulación de políticas públicas	347
Voces de los actores: ideas para generar más y mejores oportunidades de empleo fuera de las Zonas Francas y el GAM	348
Foco de la reforma	350
Rectoría de la política pública	351
Gestión institucional	352
Desempeño institucional	353
Financiamiento de la política pública	354
Síntesis: mirada general sobre los resultados de la deliberación	356
Experiencias internacionales en la implementación de políticas para fomentar el empleo en regiones rezagadas	357
Políticas con objetivos, enfoque e instrumentos definidos	357
Ministerios con rectoría para definir e implementar políticas	359
Diversidad en los modelos de gestión	360
Presupuesto nacional y alianzas público-privadas están entre las principales fuentes de financiamiento	360
El diseño de incentivos y el ecosistema territorial e institucional son determinantes en el desempeño de las políticas para generar más empleo	361
Un caso de interés: el diseño e implementación de programas para la generación de oportunidades en Colombia	361
Principales lecciones en el diseño y abordaje de una política para generar mayores oportunidades de empleo	363
Conclusión: elementos para la discusión	364

CAPÍTULO 8**RUTAS DE EJECUCIÓN PARA UNA POLÍTICA DE CONSERVACIÓN AMBIENTAL
MÁS EFICIENTE Y ESTRATÉGICA****367**

Problema de política pública planteado	367
Alcance	367
Principales hallazgos	367
Preguntas específicas	368
Introducción	369
Metodología	369
Síntesis del diagnóstico elaborado para el ejercicio deliberativo	370
Voces de los actores: ideas para la solución de retos de la política de conservación ambiental	374
Pertinencia y grados de acuerdo sobre el problema a resolver y sus soluciones	374
Foco de la reforma	374
Rectoría de la política pública	375
Gestión institucional	378
Desempeño institucional	379
Financiamiento de la política pública	383
Síntesis: mirada general sobre los resultados de la deliberación	383
Experiencias internacionales: aportes del análisis de los esquemas de gestión de conservación en el plano internacional	385
Conclusión: elementos para la discusión	388

CAPÍTULO 9**RUTAS DE EJECUCIÓN PARA REFORMAR EL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO Y FORTALECER
A LOS PARTIDOS POLÍTICOS****391**

Problema de política pública planteado	391
Alcance	391
Principales hallazgos	391
Preguntas específicas	392
Introducción	393
Metodología	393
Síntesis del diagnóstico preparado para el ejercicio deliberativo	394
Voces de los actores: ideas para reformar el sistema de financiamiento y fortalecer a los partidos políticos	397
Pertinencia y grados de acuerdo sobre el problema a resolver y sus soluciones	397
Foco de la reforma	398
Rectoría de la política pública	399
Gestión institucional	399
Desempeño institucional	399
Financiamiento de la política pública	406
Síntesis: mirada general sobre los resultados de la deliberación	410
Experiencias internacionales en la implementación de políticas para reformar el sistema de financiamiento y fortalecer a los partidos políticos	410
Conclusión: elementos para la discusión	413

Índice de cuadros

1.1 Porcentaje de participación por cohorte generacional. 1982-2022	55
1.2 Problemas seleccionados para los ejercicios deliberativos	73
2.1 Resumen de indicadores sociales. 1990-2021	80
2.2 Principales propuestas de reforma al Código de Trabajo contenidas en el proyecto de Ley con el expediente n° 21.182	102
2.3 Algunos argumentos en favor y en contra al proyecto de Ley n° 21.182, que reforma las jornadas laborales (jornadas 4x3)	103
2.4 Asentamientos informales analizados con grupos focales. Julio, 2022	106
2.5 Características de las personas informantes en los asentamientos informales analizados. Julio, 2022	106
2.6 Algunos ejemplos de afectaciones en el empleo e ingresos entre las personas participantes de los grupos focales en los precarios. Julio, 2022	109
3.1 Resumen de indicadores económicos. 2016-2021	134
3.2 Rangos de la regla fiscal que determinan el crecimiento del gasto	151
3.3 Entidades exceptuadas de la regla fiscal desde la creación de la <i>Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas</i>	152
3.4 Entidades fuera de la Regla Fiscal posterior a la creación de la Ley de Fortalecimiento de la Finanzas Públicas	153
3.5 Características del acuerdo de servicio ampliado (SAF) solicitado por Costa Rica al FMI en 2021	157
3.6 Políticas macroeconómicas del acuerdo con el FMI	159
3.7 Clasificación de competitividad de Cepal	173
3.8 Principales resultados y servicios brindados por el MEIC	185
3.9 Principales resultados y servicios brindados por Comex y Procomer	186
3.10 Principales resultados y servicios brindados por el MAG	187
4.1 Resumen de indicadores ambientales 2017-2021	192
4.2 Cantidad y extensión de las áreas silvestres protegidas, por categoría de manejo. 2021	213
4.3 Área estimada de cambio de cobertura del suelo, según proceso. 2001-2011 y 2011-2019	215
4.4 Posibles medidas para reducir el impacto de crisis y mejorar las condiciones del sector agropecuario	232
4.5 Indicadores ambientales de Costa Rica respecto al contexto internacional. 2000, 2010, Circa 2020	237
5.1 Resumen de indicadores políticos. 2000-2021	246
5.2 Duración promedio de ministros y ministras en el cargo, según administración. 1978-2022	279
5.3 Variables explicativas para el modelo de sobrevivencia	281
5.4 Porcentaje de ministras y ministros de partido oficialista, por administración. 1978-2022	282
5.5 Promedio en el índice de Rol del Estado y sus diferencias mínimas y máximas, según período legislativo. 2010-2022	285
5.6 Duraciones entre la fecha de aprobación y la fecha de publicación de los reglamentos de ley, según administración. 1990-2022	287
5.7 Ejemplos de leyes y sus decretos en las categorías de duración en el trámite	287
5.8 Leyes recurridas ante la Sala Constitucional en más ocasiones. 1990-2021	289
5.9 Principales problemas del país. 2021-2022	295
5.10 Dimensiones y criterios del modelo SERVQUAL	302
6.1 Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo de la política social selectiva en la dimensión del foco de la reforma	322
6.2 Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo de la política social selectiva en la dimensión de rectoría del sector	324
6.3 Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo de la política social selectiva en la dimensión de gestión institucional	325
6.4 Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo de la política social selectiva en la dimensión de desempeño	326
6.5 Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo de la política social selectiva en la dimensión de financiamiento	328
6.6 Construcción de un meta-relato de las rutas de ejecución para la política social selectiva	329
6.7 Nombre de la rectoría y cantidad de instituciones incluidas en el sector social, según administración. 2006-2022	334
6.8 Resumen de proyectos de ley con propuestas de reforma al sector social en la última década	335
7.1 Clasificación de los sectores productivos, según nivel de encadenamiento	344
7.2 Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión del Foco de la reforma	350
7.3 Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión de Rectoría	351
7.4 Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión de Gestión institucional	352
7.5 Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión de Desempeño	353
7.6 Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión de Financiamiento	355
7.7 Ejemplo para la construcción de un meta-relato de una ruta de ejecución	356
7.8 Experiencias internacionales en la definición del “foco” de políticas para generar mayores oportunidades laborales	358

7.9 Principales programas para la generación de empleo implementados en Colombia	362
8.1 Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión del foco de la reforma	375
8.2 Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión de rectoría del sector	376
8.3 Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión de gestión institucional	378
8.4 Propuestas relacionadas con el marco regulatorio sobre conservación ambiental	380
8.5 Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión de desempeño	380
8.6 Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión de financiamiento	383
8.7 Propuestas para mejorar la gestión y atracción de recursos económicos para la política de conservación ambiental	385
9.1 Requisitos para aspirar a una candidatura en un partido político	396
9.2 Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión del foco de la reforma	398
9.3 Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión de rectoría del sector	398
9.4 Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión de gestión institucional	399
9.5 Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión de desempeño	400
9.6 Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión de financiamiento	406
9.7 Construcción de un meta-relato de las rutas de ejecución para el financiamiento y el fortalecimiento de los partidos políticos	411
9.8 Requisitos para formar partidos políticos en países seleccionados	412

Índice de recuadros

1.1 Sobre el concepto de contrato social	36
1.2 Panorama mundial incierto estrecha el margen de maniobra del sistema político	45
1.3 Algunas particularidades del resultado electoral en 2022	47
1.4 Sobre el concepto de crisis del desarrollo humano	48
1.5 Descargo de responsabilidad	73
1.6 Inventario de experiencias de diálogo social en Costa Rica a publicarse en 2023	75
2.1 Resultados generales de la Enaho 2022	84
2.2 Algunos lineamientos de política pública para repensar acciones que disminuyan el desempleo	101
2.3 Aspectos metodológicos de los grupos focales en asentamientos informales	105
2.4 Problemas para dar seguimiento desagregado a los ingresos y gastos del Fodesaf	115
2.5 Modelo de seguridad social de la CCSS	117
2.6 Aspectos que inciden en las listas de espera en servicios de salud	123
3.1 Panorama mundial con mayores incertidumbres para el 2022 y 2023	146
3.2 Cambios metodológicos mejoran balance financiero del Gobierno	149
3.3 País requiere mejoras en transparencia fiscal con estándares internacionales	156
3.4 Nuevos activos digitales: consideraciones para Costa Rica	164
3.5 Anotaciones metodológicas para el análisis de infraestructura física pública	166
3.6 Inversión en infraestructura ante desastres por eventos naturales en Costa Rica	169
3.7 Metodología para analizar las entidades públicas	176
3.8 Capacidades institucionales y arquitectura del Estado costarricense: apunte histórico	176
3.9 ¿Qué son y para qué sirven las políticas de desarrollo productivo?	177
3.10 Retos y oportunidades de la gobernanza pública en Costa Rica	183
4.1 No hay reactivación económica sin sostenibilidad ambiental	196
4.2 Proyecto de restauración de agua desde la iniciativa privada	202
4.3 Principales hallazgos sobre la duración de los procesos de aprobación del PRC	205
4.4 Estrategia Nacional de Biodiversidad con avances específicos	206
4.5 Aspectos metodológicos del estudio sobre presiones a las ASP y sus alrededores	213
4.6 Apuntes sobre los conceptos en torno a la alimentación	230
4.7 Consideraciones metodológicas y limitaciones del análisis sobre indicadores comparados	236
5.1 Índice de malestar ciudadano	258
5.2 Metodología de las entrevistas	268
5.3 Descripción del Panel de Electores 2022	274
5.4 Reformas al Reglamento de Procedimientos Parlamentarios que fueron analizadas	285

5.5 La corrupción reportada en medios se dispara en 2021	293
6.1 Rectoría diluida, institucionalidad compleja	324
7.1 Abordaje metodológico del ejercicio deliberativo	342
8.1 Abordaje metodológico del ejercicio deliberativo	370
8.2 Algunas cifras sobre el aporte económico del ambiente según las personas consultadas	382
9.1 Abordaje metodológico del ejercicio deliberativo	394
9.2 Sobre las reservas de capacitación	403
9.3 Excesivo poder de los intermediarios financieros	407
9.4 El rol de las redes sociales	408

Índice de gráficos

1.1 Tasa de crecimiento real del PIB	40
1.2 Índice del nivel de empleo y de la producción, por tamaño del empleo promedio	41
1.3. Porcentaje de hogares en pobreza por ingresos, total del país, por zona y en situación de vulnerabilidad	42
1.4 Tasa de inflación, expectativas inflacionarias y rango meta	43
1.5 Balance financiero y deuda pública del Gobierno Central	44
1.6 Balance primario y servicio de la deuda del Gobierno Central	44
1.7 Evolución en el consumo de energía secundaria del sector transporte y volumen anual de agua explotada de pozos	46
1.8 Coeficiente de Gini	49
1.9 Evolución del índice de personas ocupadas, según características	50
1.10 Evolución del índice de personas ocupadas, según tipo de empleo e ingreso percibido en el trabajo independiente	51
1.11 Tasa de homicidios dolosos	53
1.12 Porcentaje de emisiones de gases de efecto invernadero, por sector	54
1.13 Porcentaje de déficit hídrico, por acueducto. 2020	55
1.14 Apoyos electorales a las principales agrupaciones políticas y comportamiento del abstencionismo	56
1.15 Cantidad de decretos ejecutivos de alto alcance, según año de la administración. 1990-2022	57
1.16 Cantidad de leyes aprobadas, por año legislativo, según tipo	58
1.17 Porcentaje de personas que opinan que la situación del país es peor que hace 12 meses, según tema. Octubre, 2021	58
1.18 Evolución del área silvestre protegida, por categoría	59
1.19 Variación real de algunos programas financiados por Fodesaf. Acumulado 2020-2021	61
1.20 Porcentaje de población satisfecha con la disponibilidad de servicios de salud de calidad en su área de residencia	65
1.21 Evolución de los perfiles de demócratas en Costa Rica. 1978-2022	67
1.22 Distribución de respuestas del Votómetro 2022 en cuatro ejes temáticos	68
1.23 Cantidad de propuestas en los programas de gobierno, por partido político, según tema. 2022	68
1.24 Cambios en las preferencias del electorado, según partido político. Octubre 2021-abril 2022	69
1.25 Perfil de competitividad de las exportaciones de bienes, según producto y país de destino	71
1.26 Posición de Costa Rica en el índice de desempeño ambiental en relación con los países de América Latina y el mundo, por objetivo, según categoría. 2022	72
2.1 Incidencia de la pobreza, según método	85
2.2 Incidencia de la pobreza por ingresos, total y extrema, según zona	85
2.3 Incidencia de la pobreza por método, según región y zona	86
2.4 Incidencia de la pobreza total y extrema, según características de la jefatura del hogar. 2021	87
2.5 Flujo de hogares según condición de pobreza por ingresos en 2020 y 2021. Semipanel de Enaho, 2020-2021	88
2.6 Distribución de los hogares que salieron y entraron en condición de pobreza en 2021, según dimensiones y características. Semipanel de Enaho 2020-2021	89
2.7 Estrato de ingreso en 2020 de los hogares que entraron a la pobreza en el 2021. Semipanel de Enaho 2020-2021	89
2.8 Cantidad de hogares en condición de vulnerabilidad a la pobreza, según criterio	90
2.9 Líneas de pobreza (LP) total y extrema	90
2.10 Efectos en la incidencia de la pobreza por ingresos del 2021 si se calcula con las líneas de pobreza del 2022. Enaho 2021	91
2.11 Coeficiente de Gini	91

2.12 Variación real del ingreso promedio del hogar, según decil de ingreso per cápita	92
2.13 Evolución del índice de personas ocupadas, según características	94
2.14 Evolución del índice de personas ocupadas, por características, según sector	95
2.15 Evolución del índice de personas ocupadas, según tipo de empleo e ingreso percibido en el trabajo independiente	96
2.16 Evolución del índice de personas ocupadas, según características y tipo de trabajo	97
2.17 Evolución del índice de ingresos laborales reales y del empleo, según características	98
2.18 Índice de personas ocupadas, desempleadas y fuera de la fuerza de trabajo	99
2.19 Evolución del índice de personas fuera de la fuerza de trabajo, según características	99
2.20 Evolución de la tasa de desempleo, por características de las personas	100
2.21 Tasa de homicidios dolosos	112
2.22 Ingresos presupuestados y efectivos del Fodesaf	113
2.23 Ingresos del Fodesaf, según fuente de financiamiento	114
2.24 Variación real de los principales programas financiados por Fodesaf, según tipo y peso que representan dentro del Fondo. Acumulado 2020-2021	117
2.25 Tasa bruta de mortalidad y tasa de mortalidad infantil	118
2.26 Principales causas de muerte, por tipo de enfermedad y cambio porcentual entre 2009 y 2019	119
2.27 Principales factores de riesgo que contribuyen a las Avad, según tipo y cambio porcentual entre 2009 y 2019	120
2.28 Porcentaje de población con cobertura del seguro de salud de la CCSS	120
2.29 Población sin cobertura al seguro de salud, por regiones	121
2.30 Proporción de personal médico general y especialista, por países. Alrededor del 2019	122
2.31 Porcentaje de población satisfecha con la disponibilidad de servicios de salud de calidad en su área de residencia. Alrededor del 2020	123
2.32 Porcentaje de no urgencias atendidas por el servicio de urgencias de la CCSS	125
2.33 Número estimado de consultas presenciales por médico, según países. 2019	125
2.34 Participación de las contribuciones (o cargas) sociales en los ingresos de la CCSS y como porcentaje del PIB	126
2.35 Participación de las principales tres cuentas del gasto de la CCSS	127
3.1 Tasa de crecimiento real del PIB	138
3.2 Producción de las principales ramas de actividad, por año	139
3.3 Promedio anual de nuevos empleos generados	139
3.4 Índice del nivel de empleo y de la producción, por ramas de actividad, según el peso del empleo. Promedio trimestral 2020-2021	140
3.5 Productividad laboral de Costa Rica, Estados Unidos y promedio de la OCDE	140
3.6 Evolución de los principales componentes a la demanda total del PIB, por año	141
3.7 Evolución absoluta de las exportaciones de servicios, según tipo de servicios	142
3.8 Evolución del registro de visitas a parques nacionales, según tipo	143
3.9 Evolución de los flujos de inversión extranjera directa (IED)	143
3.10 Evolución de la inversión extranjera directa, según régimen	144
3.11 Evolución del PIB y del ingreso nacional disponible (IND)	144
3.12 PIB trimestral, por tipo de régimen de comercio	145
3.13 Evolución de las expectativas de consumidores y empresarios, por trimestres	146
3.14 Indicadores del balance fiscal del Gobierno Central	147
3.15 Balance financiero, primario y servicio de la deuda de los países de la OCDE. 2021	148
3.16 Evolución de los ingresos tributarios del Gobierno, total y principales categorías	149
3.17 Cantidad de exoneraciones fiscales aprobadas, según proponente y periodo administrativo. 1953-2022	150
3.18 Cantidad de impuestos, tasas y contribuciones especiales aprobadas por administración, según proponente	150
3.19 Evolución de los principales componentes del gasto público	151
3.20 Saldo de la deuda pública	154
3.21 Distribución de la tenencia de la deuda pública interna	154
3.22 Tasa de interés promedio ponderada de la deuda del Gobierno Central	155
3.23 Déficit fiscal, balance primario y pago de intereses del Gobierno Central. Primer semestre de cada año	155
3.24 Tasa de inflación, expectativas inflacionarias y rango meta	160
3.25 Índice de precios al consumidor (IPC) de productos regulados y no regulados, por mes	161
3.26 Efecto acumulado del índice de precios al consumidor (IPC) de los principales grupos de bienes y servicios a la inflación	161
3.27 Inflación en los países de la OCDE. Segundo trimestre del 2022	162
3.28 Tipo de cambio diario de referencia del Banco Central de Costa Rica	163
3.29 Reservas netas del Banco Central de Costa Rica, por mes	163
3.30 Tasa de política monetaria y tasa básica pasiva	165

3.31 Tasa de variación interanual de la liquidez total y el crédito al sector privado no financiero	165
3.32 Inversión pública real, por tipo	167
3.33 Composición del gasto de inversión del sector público, según fuente de financiamiento	167
3.34 Composición porcentual del gasto en construcciones, adiciones y mejoras, según tipo de entidad. 2020	168
3.35 Gasto en construcciones, adiciones y mejoras, según sector de la institución ejecutora	168
3.36 Principales tipos de obras, por categoría de infraestructura pública. 2014-2021	169
3.37 Cantones con mayor inversión en infraestructura física pública. 2014-2021	170
3.38 Relación entre la inversión física pública per cápita y la competitividad de la infraestructura, según conglomerado productivo	172
3.39 Estructura de la oferta exportable, según destino y grupo de producto	173
3.40 Perfil promedio de la competitividad de las exportaciones de bienes. 2012-2019	174
3.41 Perfil de competitividad de las exportaciones de bienes, según producto y país de destino	175
3.42 Entidades públicas que atienden el desarrollo productivo, según naturaleza jurídica. 2020	178
3.43 Tamaño del presupuesto ejecutado por las entidades públicas que atienden el desarrollo productivo, según naturaleza jurídica. 2020	179
3.44 Entidades públicas que atienden el desarrollo productivo, por facultad de definir políticas y regular mercados, según naturaleza jurídica. 2020	179
3.45 Clasificación de las entidades públicas que atienden el desarrollo productivo, según el poder de nombramiento y del tesoro y la naturaleza jurídica. 2020	181
3.46 Entidades públicas que atienden el desarrollo productivo, por composición de juntas directivas y poder de nombramiento, según nivel de autonomía. 2020	182
3.47 Red de entidades que atienden el desarrollo productivo, según naturaleza jurídica y sector	184
4.1 Crecimiento de la demanda de energía eléctrica y proyección 2022-2040	197
4.2 Evolución en el consumo de energía secundaria, por sector	197
4.3 Composición del parque automotor, por combustible, según tipo de vehículo. 1980-2021	198
4.4 Porcentaje de emisiones de gases de efecto invernadero, por sector	199
4.5 Cantidad de acueductos totales y con problemas de disponibilidad hídrica, por región. 2021	200
4.6 Porcentaje de déficit hídrico, por acueducto. 2020	200
4.7 Volumen anual de agua explotada de pozos	201
4.8 Área construida, por año, según tenencia de plan regulador cantonal	202
4.9 Área edificada en los municipios con mayor construcción, por altura de las obras. 2021	203
4.10 Estado de los planes reguladores cantonales, por año de aprobación. 2021	204
4.11 Planes reguladores cantonales o propuestas con viabilidad ambiental aprobada por la Setena. 2021	206
4.12 Evolución del área silvestre protegida, por categoría	207
4.13 Evolución del presupuesto definitivo, ejecutado y el ingreso efectivo del Sinac	207
4.14 Especies amenazadas en la Lista Roja de la UICN con distribución en Costa Rica	208
4.15 Emisiones y remociones de gases efecto invernadero, por sector. 2017	209
4.16 Área anual contratada bajo el programa de pago por servicios ambientales	210
4.17 Variación en el cambio de cobertura del suelo en función de la distancia a áreas protegidas, según categoría de protección	217
4.18 Distribución de la probabilidad de deforestación, según categoría de protección. 2021-2025	218
4.19 Distribución porcentual de nuevas disposiciones ambientales, por área temática. 2021-abril de 2022	222
4.20 Distribución de las disposiciones ambientales adoptadas, según su fin. 2021-abril de 2022	223
4.21 Distribución de las denuncias ambientales, por entidad, según tema. 2021	224
4.22 Evolución de los conflictos socioambientales	225
4.23 Distribución de los conflictos socioambientales, por tipo de demanda y subdemanda. 1992-2021	226
4.24 Distribución porcentual de las acciones colectivas en materia ambiental, por entidad. 1992-2021	226
4.25 Evolución del área sembrada de las principales actividades agrícolas	227
4.26 Porcentaje del área agrícola sembrada, por tipo de actividad	228
4.27 Importación, exportación y remanente de plaguicidas químicos sintéticos	228
4.28 Evolución del área bajo quema agrícola controlada	229
4.29 Evolución de las importaciones en productos agropecuarios y de alimentos, por sector	230
4.30 Precios nacionales de agroinsumos, por mes. 2021-mayo, 2022	231
4.31 Costo mensual per cápita de la canasta básica alimentaria, por zona	231
4.32 Distribución de los desastres asociados a fenómenos climáticos, según tipo de evento. 2021	233
4.33 Principales afectaciones generadas por los desastres, según tipo de evento. 2021	234
4.34 Consumo de energía renovable, por territorio. 2000, 2010, Circa 2020	238
4.35 Evolución del área boscosa, por territorio. 2000, 2010, Circa 2020	238

4.36 Personas que utilizan al menos servicios básicos de agua para consumo. 2000, 2010, Circa 2020	239
4.37 Evolución en el consumo de fertilizantes químicos, por territorio. 2000, 2010, Circa 2020	239
4.38 Posición de Costa Rica en el índice de desempeño ambiental en relación con los países de América Latina y el mundo, por objetivo, según categoría. 2022	240
4.39 Déficit o reserva ecológica, por persona. 2000, 2010, Circa 2020	240
4.40 Huella ecológica y huella de carbono, por persona, según territorio. 2000, 2010, Circa 2020	241
5.1 Abstencionismo en elecciones nacionales, según cantón. 2018 y 2022	255
5.2 Apoyo electoral obtenido por los dos partidos políticos con mayor votación y comportamiento del abstencionismo	257
5.3 Votos obtenidos por los dos partidos políticos con mayor apoyo. 1994 y 2022	257
5.4 Relación entre la participación electoral y el nivel de pobreza a nivel cantonal en elecciones nacionales, según partido ganador. 2002-2022	259
5.5 Efectos del índice de malestar en la intención de voto en primera ronda electoral, según partido político. 2022	260
5.6 Factores asociados del voto en segunda ronda electoral. 2022	261
5.7 Composición del Congreso por período, según cantidad de representantes del partido oficialista y de los opositores. 1953-2022	263
5.8 Volatilidad electoral en elecciones presidenciales	263
5.9 Relación del índice de desigualdad salarial y la volatilidad electoral por distritos. 2002-2022	264
5.10 Cantidad de propuestas en los programas de gobierno, por partido político, según alcance. 2018 y 2022	266
5.11 Cantidad de propuestas robustas en los programas de gobierno 2022, por partido político	267
5.12 Cantidad de propuestas en los programas de gobierno de los partidos políticos, según tema. 2022	267
5.13 Cantidad y nivel de prioridad de desafíos mencionados por las candidaturas, según eje temático	269
5.14 Nube de palabras sobre propuestas mencionadas por las candidaturas, según eje temático	270
5.15 Cambios en la intención de voto, según tipología de electorado. Octubre 2021-enero 2022	275
5.16 Cambios en las preferencias del electorado, según partido político. Octubre 2021-abril 2022	275
5.17 Factores determinantes en la volatilidad en la intención de voto 2022	276
5.18 Cantidad de ministras y ministros que ocuparon el cargo, por ministerio, según administración. 1978-2022	280
5.19 Curva de sobrevivencia Kaplan-Meier de los ministros y las ministras, según perfil	281
5.20 Cantidad de decretos ejecutivos de alto alcance, según año de la administración. 1990-2022	283
5.21 Cantidad de leyes aprobadas, por año legislativo, según tipo	283
5.22 Porcentaje de decretos ejecutivos con revisión constitucional, por administración. 1990-2022	289
5.23 Porcentaje de leyes con acciones de inconstitucionalidad, según año de aprobación	290
5.24 Normativa con mayor cantidad de acciones de inconstitucionalidad, por resultado. 2020-2022	290
5.25 Duración de las acciones de inconstitucionalidad admitidas en ser resueltas, por año de ingreso, según resultado. 1990-2020	291
5.26 Duración de las acciones de inconstitucionalidad rechazadas, por año de ingreso, según resultado. 1990-2022	292
5.27 Porcentaje de confianza ciudadana en el Poder Judicial. 2018 y 2020	294
5.28 Porcentaje de personas que opinan que la situación del país es peor que hace 12 meses, según tema. Octubre, 2021	294
5.29 Porcentaje de opiniones positivas sobre el Gobierno, según administración. 1995-2022	296
5.30 Evolución de los perfiles de demócratas en Costa Rica. 1978-2022	297
5.31 Respuesta a los ítems del Votómetro 2022, según grado de acuerdo	299
5.32 Distribución de respuestas del Votómetro 2022 en cuatro ejes temáticos	300
5.33 Repertorios de acción colectiva, por año, según tipo. 1992-2021	301
5.34 Disponibilidad de ventanillas y cantidad de usuarios en el AyA	303
6.1 Incidencia de la pobreza, según método	319
7.1 Tasa de crecimiento real del PIB	343
7.2 Variación neta interanual de empleo	343
7.3 Estructura productiva según perfil de encadenamiento y capacidad de multiplicar el empleo	344

Índice de mapas

1.1 Cambios en los apoyos electorales entre primera y segunda ronda por centro de votación. 2022	48
1.2 Conglomerados de juntas y centros de votación con alta y baja participación electoral. 2010-2022	52
1.3 Localizaciones de intensificación de uso del suelo, según grado de protección. 2011-2019	60
3.1 Inversión en infraestructura física pública acumulada a nivel cantonal, por sectores económicos. 2014-2021	171
4.1 Distribución espacial de los contratados activos de PSA. 2007-2021	210
4.2 Áreas afectadas por incendios forestales, por temporada	211
4.3 Costa Rica: áreas silvestres protegidas, zonas de amortiguamiento y corredores biológicos	214
4.4 Cambio de cobertura del suelo: localizaciones de potencial de regeneración de sistemas naturales e intensificación de uso	216
5.1 Conglomerados de juntas y centros de votación con alta y baja participación electoral. 2010-2022	254
5.2 Cartogramas de partido ganador por cantón. 2022	256
5.3 Cambios en los apoyos electorales entre primera y segunda ronda por centro de votación. 2022	258
7.1 Estructura productiva cantonal. 2017	345
7.2 Distribución cantonal de las colocaciones acumuladas del Sistema Banca para el Desarrollo. 2008-abril 2021	346
8.1 Evolución del área silvestre protegida, por categoría	372

Índice de figuras

1.1 Poder de nombramiento y del tesoro sobre las entidades públicas que atienden el desarrollo productivo, según naturaleza jurídica	63
1.2 Entidades públicas por composición de juntas directivas y poder de nombramiento, según nivel de autonomía	64
5.1 Periodización de las elecciones en Costa Rica según tipo de mandato	253
5.2 Ítems y temas del Votómetro 2022	298
6.1 Principales programas sociales selectivos del país, clasificados por ciclo de vida	320
6.2 Percepciones y consideraciones sobre el rol de la política social selectiva	322
6.3 Proceso de definición de la política social selectiva (PSS), según el ejercicio deliberativo	323
6.4 Propuestas relacionadas al funcionamiento del sector social selectivo	326
6.5 Propuestas para mejoras generales de los programas sociales selectivos	327
6.6 Clasificación de propuestas relacionadas con el financiamiento de la política social selectiva (PSS)	328
6.7 Clasificación general de las propuestas resultantes en el ejercicio deliberativo de la política social selectiva	330
7.1 Red de entidades que atienden el desarrollo productivo, según naturaleza jurídica y sector	348
7.2 Elementos clave en el abordaje del tema: ¿cómo generar más y mejores oportunidades de empleo fuera de las Zonas Francas y el GAM?	349
7.3 Principales temas de discusión en la dimensión de desempeño	353
7.4 Principales temas de discusión en la dimensión de Financiamiento	355
7.5 Experiencias internacionales en la definición de instrumentos de política fiscal para generar mayores oportunidades laborales	359
9.1 Desafíos y precauciones en el impulso de reformas al sistema de partidos y su financiamiento	400
9.2 Cambios normativos que han incidido en el sistema de partidos actual	401
9.3 Características diferenciadoras entre partidos políticos actuales	402
9.4 Grados de intervención del TSE	405

Índice diagramas

1.1 Síntesis de los meta-relatos acerca de las rutas de ejecución en los ejercicios deliberativos sobre los problemas del desarrollo planteados	74
8.1 Componentes del enfoque de conservación de recursos naturales en Costa Rica	375
8.2 Mensajes para campañas de comunicación y sensibilización sobre la importancia de la conservación	376
8.3 Propuestas relacionadas con las rectorías y la gobernanza institucional	377
8.4 Propuestas para mejorar la gestión del Sistema Nacional de Áreas de Conservación	379
8.5 Acciones para impulsar la bioalfabetización, el conocimiento y apoyo a las políticas de conservación	381
8.6 Situación actual de los actores sociales y propuestas de interrelación	382
8.7 Propuestas para mejorar la gestión y atracción de recursos económicos para la política de conservación ambiental	384

Presentación

Desde 1994, 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, 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. 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 hallaz-

gos, 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. Sin embargo, mantiene su misión principal: aportar 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.

En el marco del CONARE, que hoy incluye una quinta universidad -la UTN-, y 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).

Esta edición presenta estudios que refieren al comportamiento del país durante los años 2021 e inicios del 2022, hasta donde lo permitieron las fuentes de información, que evidencian que el

proceso de salida de la crisis provocada por la pandemia en Costa Rica está siendo débil, desigual e incierto. Además, presenta miradas a profundidad sobre temas relevantes, pero también se aplicó un ejercicio deliberativo para identificar, a partir de cuatro problemas identificados, posibles rutas a seguir por parte de los actores para contribuir a generar mejores respuestas públicas y privadas ante la crisis.

El *Informe Estado de la Nación* es una iniciativa de las universidades públicas que posee una singular capacidad de articulación e interlocución con la diversidad de actores académicos, sociales y económicos del país. Es, en este sentido, otro ejemplo de cómo las universidades ponen al servicio del país su infraestructura y talento en distintos campos del saber con el fin de elevar tanto la calidad de la deliberación democrática como la

calidad de las políticas públicas orientadas a la atención de los desafíos no resueltos del desarrollo humano en Costa Rica.

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 2022



Francisco José González Alvarado
PRESIDENTE DEL CONARE
RECTOR
Universidad Nacional



Catalina Crespo Sánchez
DEFENSORA
Defensoría de los Habitantes
de la República



Gustavo Gutiérrez Espeleta
RECTOR
Universidad de Costa Rica



Luis Paulino Méndez Badilla
EX RECTOR
Instituto Tecnológico de Costa Rica



Jorge Chaves Arce
RECTOR A.I
Instituto Tecnológico de Costa Rica



Rodrigo Arias Camacho
RECTOR
Universidad Estatal a Distancia



Emmanuel González Alvarado
RECTOR
Universidad Técnica Nacional



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

Prólogo al Informe Estado de la Nación 2022

Una visión de mediano plazo y con enfoque propositivo

La presente edición del Informe reporta la situación nacional en el año 2021 y la primera mitad del 2022, desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible. Con éste, ya son veintiocho años consecutivos en los que el Programa Estado de la Nación (PEN-Conare) valora el desempeño del país con base en la información más completa y actualizada posible.

La época analizada en esta ocasión continúa afectada por la pandemia del covid-19 en el mundo y en el país. Sin embargo, esta edición reporta una recuperación importante de indicadores sociales y económicos del país en relación con el momento más intenso del impacto pandémico en el 2020, aunque en el marco de un empeoramiento de las tensiones geopolíticas y de la incertidumbre económica global. Como ocurre en muchos países del mundo, la recuperación está siendo lenta, insuficiente y desigual, lo que no solo dificulta avances en favor de las mayorías, sino que consolida tendencias de mediano plazo que reflejan una época de normalización de resultados contrarios al desarrollo humano. Una consecuencia de esta normalización es, en Costa Rica, el progresivo abandono del contrato social que ha sido el fundamento de la estabilidad y el progreso en las últimas décadas. Ante la emergencia de nuevos riesgos, el país debe -y puede- enfrentar retos estructurales mediante la acción democrática.

Este *Informe Estado de la Nación* se divide en tres grandes partes. La primera es el capítulo 1 “Sinopsis”, que efectúa una lectura con visión de conjunto sobre los principales hallazgos del Informe. La segunda parte, sobre el “Seguimiento del desarrollo humano sostenible”, comprende los cuatro capítulos regulares del Informe: Equidad e integración social; Oportunidades, Solvencia y Estabilidad Económicas; Armonía con la Naturaleza y Fortalecimiento de la democracia. Dan una perspectiva especializada sobre la evolución del país en dimensiones claves del desarrollo humano y ofrecen nuevo conocimiento mediante el tratamiento de ciertos temas a profundidad.

La tercera parte, “Debates para el desarrollo”, presenta una innovación surgida de combinar la investigación participativa con la deliberación social sobre problemas estratégicos del desarrollo del país. Comprende cuatro capítulos que sistematizan ejercicios de conversación propositiva entre personas de diversos ámbitos y modos de pensar, en temas ampliamente investigados por Programa Estado de la Nación (PEN-Conare), a fin de perfilar posibles soluciones a dificultades que aquejan a la política social selectiva, la generación de empleo fuera de la Gran Área Metropolitana y las zonas francas, las políticas de conservación y el financiamiento y fortalecimiento de los partidos políticos. En todos ellos se requieren reformas institucionales y de la gestión de política pública en un marco complicado por limitaciones políticas y

fiscales. En ningún caso, el PEN-Conare, como entidad, señala recetas, sino que reporta las discusiones sobre posibles caminos para resolver grandes retos.

La misión del Informe

La misión del *Informe Estado de la Nación* es más relevante que nunca en momentos en que la información de buena calidad es clave para abordar retos nacionales de gran calado haciendo uso de las libertades y mecanismos de la democracia. En efecto, se trata de poner en manos de la ciudadanía los mejores datos sobre la situación del país; enriquecer el debate público y generar, con investigaciones de punta, nuevas metodologías y fuentes de datos, herramientas para la discusión y la elaboración de política pública basada en evidencia científica.

Gracias al auspicio del Consejo Nacional de Rectores (Conare) y la Defensoría de los Habitantes de la República, el Informe es un emblema del Programa Estado de la Nación, un centro de investigación y formación sobre desarrollo humano sostenible. La vocación del PEN-Conare 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-Conare 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, mantiene convenios de colaboración para desarrollar estudios específicos con diversas entidades nacionales e internacionales.

El *Informe Estado de la Nación 2022* 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 disfrutan 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. La **legitimidad social**, que se procura por medio de la identificación participativa de temas, los mecanismos de consulta, y la integración de un Consejo Consultivo con personalidades de diversas filosofías y procedencia social. Y, finalmente, 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 con el fin de acercarse mejor a la ciudadanía.

Palabras finales

El PEN-Conare sigue comprometido con la mejora continua de la calidad y la trascendencia del Informe, con renovar las estrategias de investigación y difusión, sin abandonar los principios y conceptos que dieron lugar a esta iniciativa. La crisis que vivimos, más bien, nos ha hecho redoblar esfuerzos para cumplir con la misión fundacional del Programa.

La responsabilidad del *Informe Estado de la Nación* está a cargo de un equipo de trabajo 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 gran dedicación y compromiso. Así se ha desarrollado el alto perfil público y credibilidad del PEN-Conare, 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, que facilitan insumos y alimentan la base sobre la que se sustenta este esfuerzo académico, para darle un valor agregado que permita acercar la información a la ciudadanía. Esperamos que este *Informe Estado de la Nación 2022* honre esa colaboración, y contribuya a mejorar la calidad del debate político y la participación ciudadana.

Las responsabilidades 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

Noveno Informe Estado de la Educación

El *Informe Estado de la Educación* nació en el 2006 con el objetivo de dar seguimiento a la educación costarricense y sus principales desafíos, así como aportar evidencia científica para apoyar el diseño de políticas públicas educativas. Al 2021 se habían publicado ocho ediciones del Informe y durante el 2022 se está trabajando en la novena que se publicará en el 2023. Luego de 17 años el Informe se ha consolidado como una plataforma de investigación e información y un espacio de encuentro ampliamente valorado y reconocido por diversos actores sociales, académicos y políticos que favorece y promueve un diálogo informado para discutir, a partir de la evidencia, los desafíos nacionales en educación y cómo avanzar.

El Noveno Informe (2023) saldrá en un contexto complejo con una nueva administración gubernamental; procesos lentos de recuperación post pandemia y un alto déficit fiscal que compromete seriamente la sostenibilidad de la inversión en educación y sus resultados. En este marco generar nueva información y herramientas para el análisis, la toma de decisiones y la deliberación nacional sobre educación es una necesidad estratégica para salir de la crisis y avanzar hacia una escuela de calidad para el Siglo XXI.

La nueva edición dará seguimiento a temas tratados en Informes anteriores e introducirá otros nuevos de los que se desprenderán desafíos estratégicos para la educación nacional después del apagón educativo que el país experimentó en los últimos años y la crisis educativa que el país atraviesa, producto de los rezagos históricos acumulados; los efectos provocados por la pandemia y las rigideces del sistema.

Con diversos enfoques y profundidades diferentes la nueva edición incluirá tres partes principales. La sinopsis que ofrecerá una visión agregada del estado de la educación costarricense y mensajes claves sobre sus desafíos (capítulo 1). La segunda parte, incluirá un capítulo integrado de la situación y el desempeño del sistema educativo preuniversitario después de la pandemia de la covid-19 en los niveles educativos de preescolar (Interactivo y Transición); primaria (I y II ciclo), la Educación General Básica (III Ciclo) y el Ciclo Diversificado (capítulo 2). Se analizarán los rezagos más importantes que muestran los aprendizajes de los estudiantes, pero también la institucionalidad en materia de gestión y financiamiento, así como requerimientos de apoyo que requieren los docentes y los directivos de los centros educativos en materia de capacitación y acompañamiento.

Se sumarán luego otros dos capítulos que profundizarán temas claves que el país deberá atender con celeridad en los próximos años para avanzar en materia de calidad y equidad como: el fortalecimiento del sistema de macro-evaluación de los estudiantes y las brechas de género en la educación preuniversitaria que afecta las trayectorias educativas de las niñas y limitan sus oportunidades de desarrollo personal. (capítulos 3 y 4)

La tercera parte, analizará las principales tendencias y desafíos de la educación superior y para-universitaria en Costa Rica. Incluirá dos capítulos principales: uno de seguimiento que ofrecerá un análisis sobre la situación y desempeño del nivel universitario durante y después de la pandemia del covid 19 y las trayectorias de los graduados universitarios en el mercado laboral (capítulo 6) y otro especial sobre las brechas de género en la educación superior que afecta las oportunidades de logro educativo y empleo de las mujeres especialmente en las carreras de ciencias, ingenierías tecnológicas y matemáticas (capítulo 7).

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

RESPONSABLE: ISABEL ROMÁN



Ficha 2

Fondo Concursable del Estado de la Educación: sistema de mentoría para jóvenes investigadores

En 2007 el Conare estableció el “Fondo Concursable del Estado de la Educación”, con el fin de apoyar el desarrollo de investigaciones en temas relevantes y poco conocidos en materia educativa en el país. Se creó con el propósito fortalecer las capacidades de investigación y expandirla más allá de la contratación propia del Estado de la Educación.

Desde entonces y hasta la fecha se han llevado a cabo ocho ediciones del concurso. Las primeras seis se encargaron de asignar fondos para el desarrollo de investigaciones en temas específicos, formando equipos de trabajo con investigadores de las cinco universidades públicas. Producto de esos concursos se han financiado 21 estudios en distintas temáticas relacionadas con educación y con la participación de sesenta investigadores de distintas disciplinas.

La Octava Convocatoria del Fondo Concursable (2022) continuó con el cambio de rumbo establecido en la séptima edición, cuyo objetivo fue promover la formación metodológica y técnica de jóvenes universitarios mediante su participación en los procesos de investigación del Informe Estado de la Educación, a partir de un sistema de mentoría y capacitación guiada por investigadores e investigadoras del PEN-Conare. Este cambio busca consolidar al Fondo Concursable en un laboratorio de formación de jóvenes con interés en temas de investigación educativa que sean relevantes para la toma de decisiones y el diseño de políticas en el país.

Para la edición 2022 se recibieron y analizaron un total 72 ofertas, de las cuales 69 cumplieron con todos los requisitos solicitados. Posteriormente, se realizó el análisis de idoneidad de cada uno de los perfiles según los siguientes criterios: perfil académico, experiencia en investigación, en análisis de datos y revisión de la carta de interés. Se analizó el perfil requerido en cada proyecto y se realizó la selección de una terna de personas elegibles. Finalmente, se realizaron entrevistas a las personas elegibles y las personas ganadoras se contrataron como asistentes en cinco proyectos de investigación a desarrollarse para el *Noveno Informe Estado de la Educación* son:

- Seguimiento al desempeño en Educación preescolar, básica y diversificada
- Seguimiento al desempeño en Educación Universitaria
- Mirada en profundidad: Brechas de género en el rendimiento académico en la educación preescolar, básica y diversificada
- Mirada en profundidad: Brechas de género y áreas STEM en educación Superior
- Mirada en profundidad: Evaluación en el sistema educativo para la toma de decisiones

Las personas elegidas se incorporaron como parte del equipo del Estado de la Educación en labores de investigación y sesiones de trabajo. Cada joven investigador recibió una capacitación inicial sobre el informe y se les asignó un reconocimiento económico por los productos entregados durante contratación. La experiencia desarrollada está sentando las bases para contar en el futuro con una masa crítica de investigadores interesados en aportar en un área estratégica para el desarrollo nacional.

RESPONSABLE: JENNIFER LEÓN MENA E ISABEL ROMÁN VEGA



Ficha 3

Estado de la Región: seguimiento y análisis del desarrollo humano sostenible en Centroamérica y República Dominicana

Durante el año 2022 continuó la difusión del *Sexto Informe Estado de la Región*, publicado en julio 2021. Además de la organización de eventos virtuales con contrapartes en los países, se han organizado eventos presenciales, el principal de ellos la presentación del Informe en República Dominicana, organizado en conjunto con la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de ese país. Paralelamente continuó la preparación, publicación y difusión de podcasts, artículos para Blogs y notas sobre los principales hallazgos del Informe.

A finales del mes de setiembre se publicó la actualización 2022 del compendio de estadísticas que incluye 170 indicadores y variables para los ocho países de la región que actualmente abarca el Informe. Los principales cambios en las tendencias se han difundido mediante redes sociales en blogs y por medio de visualizaciones y breves textos descriptivos.

A solicitud de IDEA Internacional, se elaboró un informe sobre la situación político-institucional de Centroamérica y República Dominicana durante los últimos años que, con base en los resultados del Sexto Informe, actualiza e incorpora nueva información relevante sobre los últimos procesos electorales en los países, administración de justicia, apoyo a la democracia y derechos humanos, entre otros. Además, está finalizando una investigación que identifica áreas y aspectos prioritarios de las políticas públicas de Costa Rica hacia el resto de la región. Este estudio tiene como antecedente una iniciativa similar realizada en el 2008 con ocasión de la publicación del Tercer Informe Estado de la Región y conllevó, además de un amplio proceso de recolección de información, la organización de paneles de expertos en cada una de las áreas temáticas priorizadas.

Como parte del inicio del ciclo de actividades asociado a la preparación del próximo Informe Estado de la Región, cuya publicación está prevista para el segundo semestre del año 2024, inició la búsqueda y contacto de potenciales socios y cooperantes. A inicios del mes de setiembre se suscribió un contrato con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) para apoyar las actividades del Informe durante el año 2022-2023.

A inicios del mes de setiembre inició el proceso de consulta para definir el temario y la agenda de investigación del Informe 2024. En el marco de ese proceso se ha circulado un cuestionario digital, se han realizado entrevistas en profundidad con informantes clave en los países y sesiones de grupo con instituciones y organizaciones internacionales que tienen presencia y programas en la región. Se espera concluir ese proceso y contar con la propuesta de temario del próximo Informe para su presentación y discusión con el Consejo Consultivo a inicios del 2023.

RESPONSABLE: ALBERTO MORA.



Ficha 4

Informe Estado de la Justicia

El *Cuarto Informe Estado de la Justicia* se presentó al público en junio 2022. Este Informe se elaboró en un período caracterizado por la emergencia sanitaria del covid-19 (2019-2021) que, además, puso a prueba -en medio de una crisis fiscal y económica- la gestión del Poder Judicial.

Las investigaciones examinan temas relacionados con la gobernanza y desempeño del Poder Judicial, la jurisdicción contencioso-administrativa, la jurisprudencia de la Sala Constitucional y la justicia electrónica. Su preparación tomó casi dieciocho meses, una vez que el Consejo Asesor definió el mandato de investigación con base en la consulta pública. En total, se comisionaron ocho estudios, en los cuales participaron 22 personas investigadoras y asistentes, que desarrollaron su trabajo de campo entre abril de 2021 y enero de 2022.

La metodología de investigación participativa incluye presentar las versiones preliminares de estos estudios en talleres con personas expertas de distintas corrientes de pensamiento y procedencia institucional. Estas actividades contaron con 156 participantes, y fueron complementadas por más 65 reuniones bilaterales con personas funcionarias del Poder Judicial y decenas de solicitudes específicas de información.

La estrategia de difusión del cuarto Informe aún se encuentra en implementación, la cual se extenderá por el resto del 2022. Se ha tenido una atención prioritaria a medios de comunicación, por ejemplo, en el primer mes después del lanzamiento del informe se contabilizaron al menos 169 notas registradas en prensa, radio y televisión, lo cual constituye la mayor cantidad reportada para estos informes desde su creación. Adicionalmente, se han realizado presentaciones con temas específicos a despachos del Poder Judicial, universidades y organismos internacionales, entre otros.

Según el abordaje de investigación aprobado, una innovación dentro del Estado de la Justicia es que cada capítulo contiene una sección de recomendaciones, que pretende ayudar a identificar las áreas de aplicación práctica de los hallazgos de investigación. Las recomendaciones contienen la sistematización de los resultados de una serie de sesiones de trabajo propositivas que se realizaron con personas especializadas, funcionarias del Poder Judicial e integrantes del Consejo Asesor.

En el momento de redacción del presente Informe (octubre 2022), aún el Poder Judicial se encontraba estudiando la carta de entendimiento para la próxima edición y no había sido ratificada. Sin embargo, la planeación del período 2022-2024 ha continuado con el acercamiento a entidades allegadas para la realización de investigaciones conjuntas.

Finalmente, por medio del *Informe Estado de la Justicia*, el Programa Estado de la Nación participa activamente en plataformas de trabajo colaborativo como el Foro de la Justicia, la Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción, la Red Internacional de Justicia Abierta, Red Académica de Gobierno Abierto, la red de investigadores del *Center on Law and Social Transformation*. En el marco de esta última, en abril de 2022 se presentó el libro *El Derecho Humano al Agua: Reconocimientos y disputas en Costa Rica*.

RESPONSABLE: EVELYN VILLARREAL FERNÁNDEZ.



Ficha 5

Portal HIPATIA 2021: puente que conecta la investigación, el talento y los negocios de base tecnológica

HIPATIA es el portal en línea del PEN que construye datos y estudios de carácter estratégico, que facilita a la ciudadanía, a personas tomadores de decisiones, a la academia y a emprendedores y empresas de base tecnológica, monitorear las capacidades y retos específicos que tiene el país en temas de ciencia, tecnología e innovación (CTI).

El portal desarrolla tres funciones de carácter estratégico. La primera es recopilar y poner al alcance público conocimiento útil mediante la sistematización de nuevas fuentes de información y la compilación de datos antes dispersos. Reúne información y análisis sobre una diversidad de temas, entre ellos: la distribución cantonal del talento calificado según disciplina; la composición de la diáspora científica costarricense y sus planes de regreso; la estructura de las comunidades de investigación científica; la producción nacional en CTI; el estado de desarrollo de los ecosistemas locales para el apoyo a startups; la oferta de servicios técnicos de unidades de I+D públicas, tecnologías licenciables generadas por la academia, propuestas de valor y requerimientos de más de 120 startups de base tecnológica, entre otros.

La segunda función es acercar la demanda por servicios y personal en CTI con la oferta del país mediante herramientas innovadoras que cumplen una función de intermediación como las que permiten:

- contactar técnicos calificados y ofrecerles oportunidades de empleo o de desarrollo profesional en los distintos cantones.
- contactar a una red de 400 mentores residentes en el extranjero dispuestos a asesorar a emprendedoras.
- apoyar el fortalecimiento y encadenamientos dentro del cluster de dispositivos médicos y farmacéutica y el diseño de intervenciones que impulsen su incursión en actividades de I+D. Incluye un mapeo georreferenciado de empresas que funciona como un “marketplace” que facilita identificar suplidores, contratistas o laboratorios públicos que puedan apoyar sus labores de I+D y un panel que sistematiza sus requerimientos.

La tercera función consiste en la “inteligencia estratégica” para el diseño de políticas públicas, la toma de decisiones por parte de actores públicos y privados, y la visibilización de temas importantes de la CTI. Para ello, pone a disposición estudios especializados que incluyen:

- Perfil de la estructura productiva a nivel cantonal. Basado en MIP Cantonal 2017 (Banco Central 2021). Aborda un enfoque territorial, sectorial y según las actividades económicas de mayor peso en los cantones.
- Análisis temporal y espacial de los procesos antrópicos de degradación forestal en Costa Rica para el periodo 1984-2021.
- Ajustes relevantes al marco normativo de universidades públicas que regulan las acciones de vinculación externa.
- Radiografía de los emprendimientos de base tecnológica en Costa Rica y de los actores de apoyo técnico y financiero.
- Capacidades profesionales para potenciar la inversión privada: oportunidades dentro y fuera de la GAM.
- Caracterización de la oferta de la Educación y Formación Técnica Profesional.
- Talento humano para competir en un mundo digitalizado.

Se encuentra en la dirección hipatia.cr y cuenta con el apoyo del Conare.

RESPONSABLE: MARÍA SANTOS PASAMONTES.

Ficha 6

ARRECIFES DE INNOVACIÓN

La Secretaría Técnica del Sistema Banca de Desarrollo (STSBD) solicitó al PEN en diciembre de 2019 el desarrollo de una estrategia y un plan operativo que le permitiese posicionarse como un actor clave a nivel nacional en la implementación de políticas de innovación (PCTI) que impulsen la economía de bienestar en Pymes y emprendimientos. Dentro de ese marco, y al amparo de un Convenio General entre la STSBD y el Conare, el PEN elaboró *Arrecifes de Innovación*. Su nombre se inspira en los arrecifes de coral, que funcionan como focos de interacción en los que ha evolucionado una buena parte de la biodiversidad presente los ecosistemas marinos y cuyos componentes cumplen funciones que se consideran homólogas a las de los actores dentro del tejido productivo de un país.

El Programa concibe las PCTI dentro de un nuevo paradigma: el estímulo a la innovación transformativa dentro del contexto más amplio de las políticas de desarrollo productivo. Este concepto busca redefinir los sistemas esenciales de la sociedad para resolver los grandes desafíos que enfrenta y aprovechar el cambio tecnológico para entrelazar la creación de valor económico, intelectual, social y medioambiental.

Arrecifes de Innovación propone articular alianzas de actores empresariales, tecnológicos y sociales capaces de apoyar proyectos de innovación transformativa que resuelvan problemas esenciales para las comunidades locales y que a la vez son de relevancia para la comunidad nacional. Para el desarrollo de esta estrategia, se realizaron cuatro estudios:

- Estudio que plantea los lineamientos mediante los cuales alianzas y sectores podrían articularse para identificar y apoyar potenciales nichos de innovación transformativa y proyectos particulares a impulsar.
- Propuesta sobre posibles ajustes en la organización funcional y operativa de la STSBD para implementar el Programa.
- Estudio que diseña instrumentos específicos requeridos por la STSBD para canalizar fondos públicos para impulsar el Programa.
- Propuesta sobre ajustes en la normativa de las universidades públicas para facilitar la vinculación externa de sus investigadores.

Además, mediante un proceso participativo con actores sociales e institucionales, se elaboró el marco conceptual que guía su implementación. Tras ser aprobado el plan operativo por la STSBD, actualmente se desarrolla una fase piloto, en la cual las Agencias Operadoras de capital semilla acreditadas por la STSBD podrán canalizar los fondos requeridos a fin de probar la adecuación de los lineamientos, procedimientos y herramientas diseñados para la organización y funcionamiento de los Arrecifes de Innovación. En paralelo se conduce un riguroso estudio experimental que reconoce la importancia de integrar las buenas prácticas en el diseño y la implementación de políticas públicas para asegurar el mejor uso posible de fondos públicos. El estudio incluye un acompañamiento técnico y metodológico a los distintos actores implicados en la ejecución del programa piloto y presentará un informe que sistematice los aprendizajes y las recomendaciones para orientar la implementación a escala de los “Arrecifes de Innovación” previsto para el 2023.

RESPONSABLE: MARÍA SANTOS PASAMONTES.

Ficha 7

Ciencia de datos: protocolo de acceso seguro a información para análisis en temas de desarrollo humano

La Mesa de Ciencia de Datos y Visualización del PEN avanzó, durante el 2022, con diferentes proyectos de investigación y con la creación de procedimientos específicos en sus flujos de trabajo. Uno de ellos fue el diseño e implementación del “Protocolo de acceso seguro a información de proveedores del PEN”.

El documento presenta los lineamientos metodológicos y técnicos que garantizan la seguridad en el acceso, almacenamiento y respaldo de la información que accede el Programa Estado de la Nación, de distintos proveedores e instituciones, como parte de sus actividades de investigación en temas del desarrollo humano.

Las acciones desarrolladas se enmarcan en la Ley No. 8968 de Protección de la Persona frente al Tratamiento de sus Datos Personales y su Reglamento N° 37554-JP. También se consideraron otras normas internacionales en la materia. Estos procedimientos resguardan la información y seguridad de las personas y también establecen mecanismos claros para el trabajo del PEN en estos temas. Es una primera versión que seguirá en revisión y actualización.

Se implementó, de manera satisfactoria, con el proceso de investigación del noveno Informe Estado de la Educación que será publicado en 2023. Se obtuvo acceso a información brindada por las universidades públicas, adscritas al Consejo Nacional de Rectores (Conare), para el Capítulo de Educación Superior del Informe.

También fue implementado en un proyecto con el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE) que requirió la revisión del código de programación y el algoritmo de machine learning que se utiliza para la asignación de ayudas sociales.

Este protocolo constituye una pieza importante en el PEN para ofrecer rigurosidad en los análisis y, a la vez, respetar el ordenamiento legal y las buenas prácticas en el acceso responsable de información para estudios que mejoren las políticas públicas del país.

RESPONSABLE:

STEFFAN GÓMEZ CAMPOS

Ficha 8

Acciones de difusión

Lograr amplitud en la difusión de las investigaciones es uno de los principios orientadores del Programa Estado de la Nación (PEN). Desde su fundación ha sido relevante buscar el contacto estrecho con la ciudadanía mediante una diversidad de canales y medios. En el período de pandemia por covid-19 los medios virtuales han cobrado relevancia.

En las redes sociales Facebook y Twitter los perfiles institucionales atrajeron a 45.681 y 29.905 seguidores, respectivamente. Desde octubre de 2021 hasta octubre 2022, se publicaron 366 posts que han sido vistos por 13.883.561 personas. El sitio web recibió a 166.621 personas usuarias y tuvo 347.844 visitas a páginas.

El contacto –presencial o virtual- con la ciudadanía, en ese mismo período incluyó la participación en 204 actividades, en las que se expusieron los hallazgos de las investigaciones del PEN. En ellas se contó con la presencia de 11.329 personas.

La gestión de medios incluyó la redacción de 66 comunicados y el contacto directo con periodistas. Como resultado se registraron 1.062 notas de prensa sobre el PEN y sus productos.

Capacitación a funcionarios públicos con la DGSC

Durante el 2022, se continúa el trabajo conjunto entre la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) y el Programa del Estado de la Nación. En 2022 se desarrolló el curso “Visión estratégica para la Costa Rica del bicentenario”, orientado a personas funcionarias de estrato gerencial y profesional. Se mediaron temas relacionados con los principales desafíos identificados en el IEN 2021, como son: la pobreza en nuestro país, gestión del presupuesto público, ordenamiento territorial, financiamiento político (elecciones presidenciales), lo cual generó análisis y aprendizaje para una mejor toma de decisiones. Asimismo, se tiene previsto una presentación virtual sobre los principales resultados que presenta la nueva edición del informe a personas funcionarias del régimen.

Convenio con COLYPRO apoyo investigación y difusión
En el marco del convenio entre COLYPRO y Conare/PEN se tiene previsto la realización de actividades presenciales y virtuales dirigidas a las personas agremiadas para promover la reflexión propositiva y análisis sobre los desafíos educativos que enfrenta el país. También se producirán recursos para apoyar la difusión de las investigaciones en el ámbito educativo que realiza el PEN.

PEN participa en la organización del IX Congreso Latinoamericano de Agroecología

A principios de octubre de este año, se realizó el IX Congreso Latinoamericano de Agroecología, evento en el cual se presentaron 180 trabajos científicos, 68 relatos de experiencias, 30 vivencias agroecológicas y se realizaron 15 talleres participativos, 16 mesas redondas y 6 conferencias internacionales. El evento se realizó en modalidad virtual, participaron 507 personas de 19 países.

RESPONSABLE:

VERA BRENES SOLANO.

Ficha 9

Facilitación del proceso de análisis transfronterizo en la cuenca binacional del río Sixaola

El Programa Estado de la Nación apoya a la Organización para Estudios Tropicales (OET) en la facilitación del proyecto transfronterizo “Conectando Comunidades y Ecosistemas”, específicamente hacia la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) transfronterizos de la Cuenca Binacional del Río Sixaola, compartida por Costa Rica y Panamá. La Cuenca se ubica mayoritariamente en el cantón de Talamanca de la provincia de Limón en el lado costarricense; y en el distrito de Changuinola de la provincia de Bocas del Toro, en el lado panameño. Este apoyo consiste en la facilitación del proceso de construcción participativa y sistematización de dicho análisis, así como la elaboración de un informe analítico. Por su parte, el objetivo del proyecto es mejorar la gobernanza de la Cuenca y la gestión del agua, así como generar capacidades locales para una producción menos contaminante y más sostenible.

El ente gestor del proyecto, la OET con fondos del GEF, tiene presencia en Costa Rica y Panamá, y tiene a cargo dos procesos: por un lado, el análisis transfronterizo, para identificar problemas ambientales, desde la perspectiva GIRH, en la cual participa el PEN. Posterior a este proceso, inicia la construcción de un plan de acción estratégica para la solución de dichos problemas, en un alto nivel y con compromisos concretos de las autoridades de ambos países.

Las instituciones públicas que operan en la gobernanza del Proyecto “Conectando Comunidades y Ecosistemas” son: la Organización para Estudios Tropicales, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo para el medio ambiente mundial (GEF), el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac), el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan), el Ministerio de Ambiente y Energía (Minae), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y de Ambiente (MIAmbiente) de Panamá.

En cuanto a los insumos que aportará el PEN, además de la facilitación y conducción del análisis transfronterizo, se elaborará también un informe analítico que abordará la evaluación científica y técnica de la Cuenca. Para este proceso se conformó un “Grupo Núcleo”, que está integrado por personas técnicas de instituciones públicas de Costa Rica y Panamá que participan del proyecto, representantes de las municipalidades, integrantes de la Sociedad Civil, de comisiones de género, líderes indígenas y afrodescendientes de ambos países. El equipo técnico del PEN tiene a cargo guiar a este grupo de personas para identificar aquellos problemas y amenazas ambientales transfronterizas que consideren pertinentes, así como sus posibles causas e impactos.

Este proyecto de cooperación internacional permitirá aprovechar el agua, suelo y recursos naturales de un territorio, de forma compartida, racional y sin ponerlos en riesgo; así como, mejorar la gobernanza en esa gestión del agua en la Cuenca Binacional del Río Sixaola.

RESPONSABLES:
MARISOL GUZMAN BENAVIDES Y LEONARDO MERINO TREJOS

Ficha 10

Convenio PEN-TSE: investigaciones relevantes en el contexto de las elecciones nacionales 2022

Desde 2011 el 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 varios aportes novedosos en estos temas. Se analizaron los resultados de las elecciones nacionales del 2022 con herramientas novedosas desde el punto de vista metodológico.

El presente Informe estudia la situación y los desafíos de las nuevas autoridades electas y las condiciones políticas para la gobernanza política. Además, se estudia el comportamiento del electorado, que con su voto escoge al gobierno y distribuye el poder entre las partes contendientes; y los partidos políticos, que, al poseer el monopolio de la representación política, compiten por el poder.

Electores y partidos mantienen entre sí una relación de simbiosis indisoluble y están en el centro de la crisis de la representación política que experimenta la democracia costarricense y de las amenazas que ello supone para su futuro

En primer lugar, se estudió a los partidos como organizaciones políticas vitales en una democracia. Se reúnen algunas piezas de análisis para determinar su condición en aspectos como su organización, el nivel de concreción de las propuestas de gobierno, sus patrones de apoyo territorial, la salud de sus finanzas y los riesgos asociados a ellas. En conjunto, todos estos temas aportan una visión más completa de su condición actual y perspectivas de futuro. El principal hallazgo de este apartado plantea que los partidos se preparan para competir electoralmente, pero no necesariamente para gobernar. Además, los partidos primerizos en 2022 se nutrieron del transfuguismo político.

Por otra parte, además del estudio de los partidos políticos, el Programa Estado de la Nación identificó a través de la herramienta denominada como *Votómetro*, una fuerte demanda de la ciudadanía por reformas políticas, en aras de la eficiencia política y la rendición de cuentas. Para materializar estas reformas, la ruta preferida por la ciudadanía sigue siendo la vía democrática, como lo evidencia el estudio de las actitudes políticas de la población. El análisis realizado para este Informe demuestra que la población costarricense aún posee una fuerte cultura cívica y una sólida creencia en el sufragio que ha impedido que el desplome en la identificación partidaria se haya trasladado en caídas similarmente graves en la participación electoral.

RESPONSABLE:
RONALD ALFARO REDONDO.

Ficha 11

Encuesta e índice de transparencia presupuestaria 2021

Desde 2006 el Programa Estado de la Nación colabora con la organización International Budget Partnership (IBP) en la preparación bienal de la “Encuesta de presupuesto abierto”, que calcula el índice de transparencia presupuestaria. Este instrumento evalúa si los gobiernos ponen a disposición del público, en versión digital, ocho documentos clave para determinar la calidad y transparencia del presupuesto de un país. La medición incluye 228 indicadores y abarca 120 naciones.

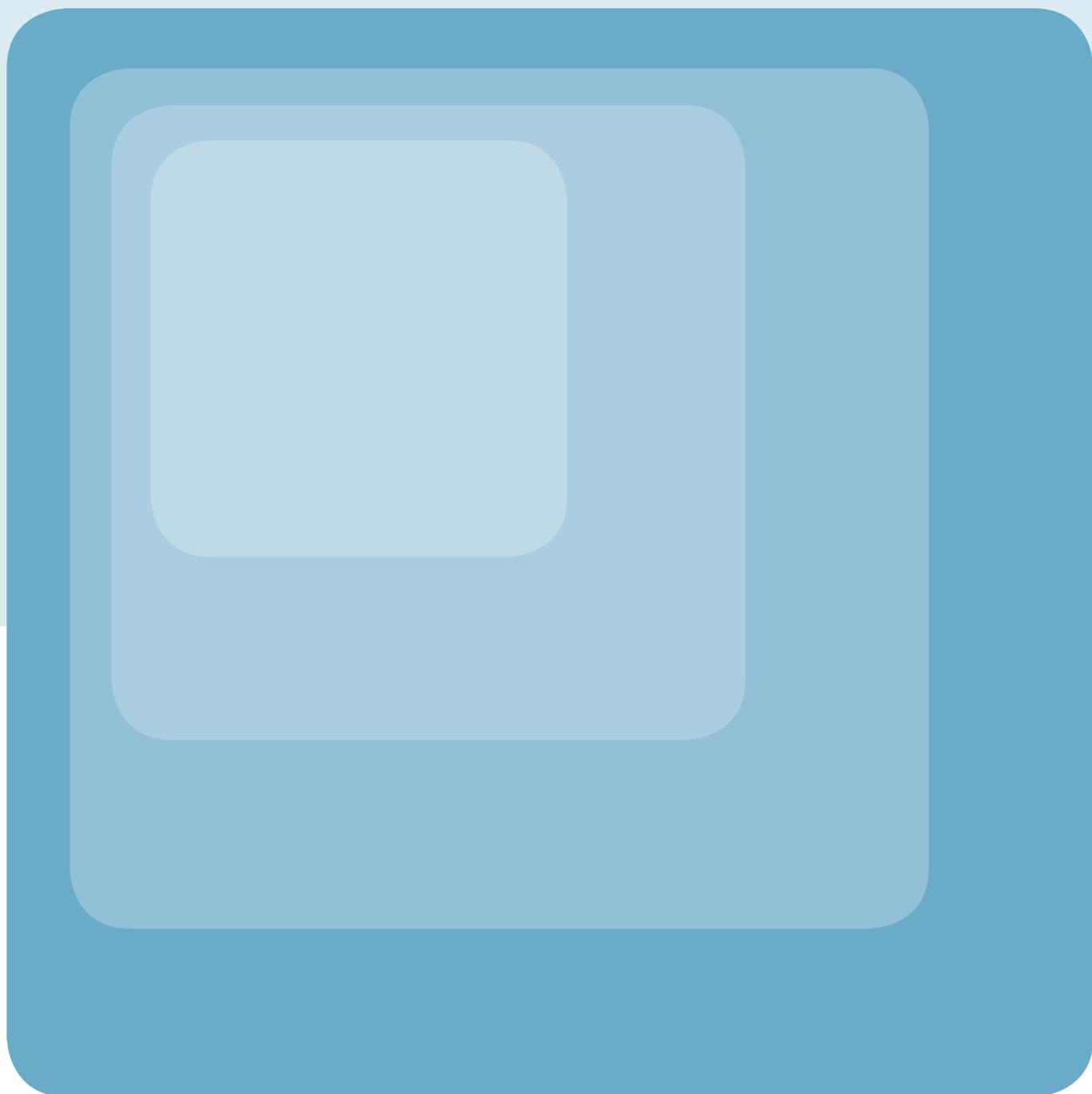
Los resultados fueron publicados en mayo de 2022. El puntaje obtenido por Costa Rica fue de 63 sobre 100, el más alto desde que participa en la iniciativa. Esa calificación es seis puntos mayores que la lograda en 2019 y dieciséis puntos superiores a la conseguida en 2010, cuando registró 47 puntos. Comparativamente, el valor alcanzado por el país está por encima de las calificaciones de Honduras (61), Jamaica (50), Nicaragua (42) y El Salvador (41) y, pero por debajo de las de México (82), República Dominicana (77) y Guatemala (64). Con respecto a las 120 naciones estudiadas, Costa Rica se ubica dieciocho puntos arriba del promedio mundial, que es de 45 puntos. De acuerdo con el índice, en Costa Rica, la Asamblea Legislativa y la Contraloría General de la República realizan una fiscalización adecuada del presupuesto. No obstante, hay deficiencias en la calidad de la información de acceso público. No se publica un documento en un área clave: la versión preliminar del presupuesto. El área más débil sigue siendo la participación ciudadana. En este componente el índice asigna al país una calificación de 9, en la misma escala de 0 a 100. Sin embargo, Corea del Sur (59), Reino Unido (54) y Nueva Zelandia (48 puntos) son tres buenos ejemplos de que es posible abrir espacios a la ciudadanía en las discusiones sobre temas presupuestarios.

RESPONSABLE:
RONALD ALFARO REDONDO.

/// SEGUIMIENTO ///

1
PARTE

Sinopsis



CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

1

Sinopsis

INDICE

Valoración general 2022	35
Una lenta, insuficiente e incierta salida de la pandemia refuerza la normalización de resultados contrarios al desarrollo humano	39
La normalización de resultados contrarios al desarrollo humano evidencia un progresivo abandono del contrato social costarricense	56
El progresivo abandono del contrato social ha creado riesgos de largo plazo en el desarrollo humano, que aún pueden ser enfrentados mediante la acción política democrática	65
El difícil arte de la democracia en tiempos convulsos	75

Valoración general 2022



Durante los años 2021 e inicios del 2022, el proceso de salida de la crisis provocada por la pandemia en Costa Rica, que esta edición del Informe analiza, está siendo débil, desigual e incierto. En varios indicadores claves del desarrollo humano sostenible, especialmente en materia de empleo e ingresos, aún no se recupera plenamente el nivel prepandémico, pese a que han transcurrido ya más de dos años desde el inicio de la emergencia sanitaria. Este rezago, junto con una inflación interanual cercana al 10% al promediar el año en curso, ocasiona que la pobreza por ingresos se mantenga por encima del nivel histórico en el presente siglo, aunque la producción haya superado la caída del 2020. Hay notables asimetrías en el dinamismo económico y en el restablecimiento de los ingresos de los hogares, según sea el sector de actividad, la región y el grupo social al que se pertenece. En términos generales, la producción de las zonas francas, el centro del país y la situación de los grupos de mayores ingresos y nivel educativo han logrado recuperarse, mientras que la economía para el mercado doméstico, las regiones fuera del Valle Central, personas trabajadoras sin calificación educativa, jóvenes y mujeres no se recuperan del golpe recibido.

Los disparadores de esta situación son, en parte, de origen externo. La pandemia ocasionó impactos que pocos países han logrado superar plenamente, aunque cada nación lo enfrentó en condiciones diferentes y con capacidades y respuestas

particulares. En Costa Rica, el golpe sobre la economía -aunque comparativamente menor al de otros países de América Latina- provocó la destrucción de cientos de miles de empleos, pese a que paralelamente hubo respuestas exitosas en el ámbito de la salud pública y al mantenimiento de una estabilidad política con respeto al Estado de derecho democrático. Los persistentes efectos de la pandemia no han sido el único factor internacional que debilita la recuperación económica del país en 2022. Al cierre de esta edición, el fin del ciclo de políticas monetarias expansivas en las economías más desarrolladas del mundo, las tensiones geopolíticas por la guerra en Ucrania y los problemas logísticos en las cadenas globales de suministros, han propiciado la inflación internacional y la incertidumbre en la inversión y producción. Las predicciones actuales sobre la evolución global en 2023 son negativas. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, el mundo atraviesa un período de volatilidad económica, geopolítica y ecológica¹.

Esta evolución negativa en el plano internacional afecta profundamente a pequeñas sociedades como la costarricense, con poca capacidad de influir sobre los acontecimientos globales. Sin embargo, el caso de Costa Rica tiene particularidades. La debilidad de la recuperación se sustenta también causas internas, especialmente, una situación de desarrollo humano que ya era frágil y vulnerable antes de la pandemia. En efecto, a lo largo de la segunda

→ Valoración general 2022 > continuación

década del siglo XXI se dio una persistente acumulación de tendencias contrarias al progreso y bienestar social de las mayorías, sin respuestas de política pública que las corrigieran. Estas tendencias constituyen un antecedente clave para entender la debilidad y asimetría del proceso de salida de la pandemia que el país experimenta.

Tanto la acumulación de tendencias desfavorables como la falta de respuestas para resolver los rezagos sociales y económicos acumulados durante la última década (e incluso, con una perspectiva más amplia, durante el presente siglo) reflejan, en la práctica, la normalización de resultados contrarios al desarrollo humano, que hoy podrían intentar justificarse por la pandemia, pero que tienen una raíz distinta. Esta normalización social de resultados contrarios al desarrollo humano manifiesta, en la práctica, un progresivo abandono del

contrato social sobre el que se asienta el régimen de libertades y derechos en Costa Rica (recuadro 1.1). Este contrato, codificado en la Constitución Política y articulado por diversas políticas públicas, es una promesa de desarrollo humano para la ciudadanía de este país: que el progreso para las mayorías es posible a partir de la combinación, en democracia, del crecimiento económico con la equidad social y la sostenibilidad ambiental. Y que la democracia, además de permitir libremente elegir gobiernos, es un medio para remediar los problemas ciudadanos, creando nuevas oportunidades y capacidades para ejercer las libertades y derechos.

Año con año persisten resultados contrarios a esa visión del desarrollo humano y democracia que, por largas décadas, fue ampliamente compartida por grupos sociales y políticos con diversos pensamientos e intereses y que distinguió al país en el concierto latinoameri-

cano. Dentro de estos resultados pueden destacarse, por su importancia estratégica los siguientes:

- Una sociedad en la cual los valores de equidad social eran medulares para la convivencia y la política pública se ha convertido, en el curso de una generación, en una de las sociedades con mayor inequidad en la distribución del ingreso del continente.
- Una sociedad orgullosa del sistema de educación pública, como formador de cultura cívica, de competencias para el desarrollo y mecanismo de movilidad social, hoy permite graves retrocesos en el nivel pre-universitario y amplias disparidades entre el ámbito público y el privado, documentados ampliamente por el *Informe Estado de la Educación*.

Recuadro 1.1

Sobre el concepto de contrato social

La metáfora del contrato social es central en el pensamiento político moderno. Sugiere que las bases de la autoridad, las leyes y el gobierno de una sociedad dependen de una serie de acuerdos implícitos y explícitos que las personas libremente aceptan como legítimas y moralmente deseables (D'Agostino, et. al; 2021; Rawls, 1971). Desde este punto de vista, el contrato social está relacionado con la aceptación de derechos "naturales" a los seres humanos o, en un lenguaje más actual, con el concepto de derechos humanos inherentes a las personas.

A lo largo de varios siglos, diversos pensadores de la talla de Hobbes, Locke, Rousseau, Kant y más recientemente Rawls, han debatido sobre lo que un

contrato social es o no es, sus alcances e implicaciones. Pese a estas diferencias, esta idea -en sus distintas versiones- ha persistido a lo largo de los siglos y ha servido como fundamento a teorías sobre el Estado y la democracia. En años recientes, la noción de contrato social ha sido incorporada al estudio del desarrollo de las naciones, especialmente con la necesidad de generar amplios acuerdos políticos que respalden reformas institucionales, económicas y políticas a favor de un desarrollo más inclusivo (OECD 2021, UNDP, 2016).

En Costa Rica, ese contrato social está codificado en nuestra Constitución Política, que define al país como una "República democrática, libre, independiente, multiétnica y pluricultural" (artículo 1). Estipula que el Estado debe preocuparse por apoyar la

generación de riqueza y su justa distribución, con respeto al ambiente (artículo 50), y dedica dos secciones a desarrollar el régimen de libertades y derechos individuales (título IV) y los derechos y garantías sociales, incluyendo un sistema de seguridad social (título V). De manera informal, un contrato social también se enraiza en valores culturales ampliamente aceptados como normativamente deseables, tales como el orgullo de vivir en una sociedad pacífica, sin ejército y libre; la expectativa de que las y los hijos vivirían mejor que los padres; que el trabajo y la educación llevan al progreso y que la democracia debe servir para el progreso y el bienestar general.

→ Valoración general 2022 > continuación

- Una sociedad en la que el crecimiento económico estuvo aparejado, por décadas, con la creación de oportunidades laborales e ingresos crecientes para las mayorías, ha permitido la informalización del mercado de trabajo y un persistente estancamiento de ingresos y desempleo para las personas menos calificadas educativamente.
- Una sociedad en la que la conservación ambiental cimentó su imagen como líder ambiental internacional y generó amplios ingresos por el turismo, ha permitido un desorden territorial y prácticas insostenibles en materia productiva y de consumo, que generan una creciente huella ecológica y altos costos para el ambiente y las personas.
- Una sociedad orgullosa de su democracia, cuyo sistema de partidos ha dejado profundizar una crisis de representación, reflejada en el alejamiento ciudadano de la política y el declive en la participación electoral, especialmente en las zonas de menor desarrollo humano.

Los grandes problemas descritos se traducen, para muchas personas, en un permanente estado de “inseguridad”. Esta inseguridad es concreta y multifacética²: incertidumbre de si se perderá el empleo y, si no, si los ingresos alcanzarán para cubrir las necesidades a fin de mes; si los hijos e hijas tendrán un mejor futuro, debido a la mala calidad de la educación que reciben; si las personas cercanas enfermas serán atendidas oportunamente en un Ebais, clínica u hospital de la Caja; es también la percepción de ser víctimas de injusticias no merecidas, de tener que trabajar con poca recompensa y tranquilidad, mientras que “otros” disfrutan ganancias inmerecidas; si serán víctimas de asalto en la calle o en el barrio; si el crimen organizado se apodera o no de las comunidades. En otros países esta inseguridad, sin ser atendida, ha sido un caldo de cultivo común para

la emergencia de proyectos populistas que han terminado por afectar la calidad de la democracia e, incluso, provocado regresiones autoritarias.

El abandono progresivo del contrato social, señalado previamente, consiste en la incapacidad o falta de voluntad para articular reformas institucionales y cambios en la orientación o la gestión de políticas públicas, orientadas a remover las causas de los resultados contrarios al desarrollo humano. Este abandono puede tener múltiples orígenes, que tienen que ser estudiados caso a caso: vetos interpuestos por intereses creados en prolongar la situación actual; la concentración de las respuestas públicas en los problemas inmediatos sin atender las demandas ciudadanas; la subordinación de objetivos sectoriales de política pública a la austeridad fiscal, pese a afectar a los hogares y territorios más vulnerables; o el desinterés en la construcción de acuerdos políticos que abran viabilidad a respuestas innovadoras de política pública.

El efecto común de esta multicausalidad es la no implementación de políticas públicas correctivas de los grandes problemas, incluso cuando, en algunos casos, se han adoptado decisiones “en el papel” para atenderlos. Un ejemplo claro de ello es el escaso desarrollo de la red de cuidado: se trata de una política indispensable para la incorporación de mujeres en el mercado laboral, factor clave para el futuro económico del país, que sigue incipiente a pesar de cumplir más de una década de haber sido aprobada. En este tipo de situaciones, la responsabilidad principal recae en los gobiernos y los partidos políticos, pero también de las organizaciones de la sociedad civil con representación social y de los sectores privados, que actúan como grupos de interés que influyen sobre el curso de los asuntos públicos.

A partir de estas consideraciones, la presente edición del Informe presenta tres mensajes clave:

Mensajes clave

Mensaje 1. La lenta, insuficiente e incierta salida de la pandemia refuerza la normalización de resultados contrarios al desarrollo humano.

Este primer mensaje caracteriza el desempeño del país en dos escalas temporales, el corto y el mediano plazo, para valorar curso de evolución del desempeño nacional a lo largo del presente siglo. En el plano coyuntural, califica la recuperación del golpe pandémico como parcial -lenta e insuficiente-, confirmando lo ya señalado en la anterior edición del informe. El análisis se actualiza con nueva información del 2022, tanto en el plano nacional como internacional, que introduce un elemento de fuerte incertidumbre. Este resultado de corto plazo refuerza las tendencias de mediano plazo de progresivo estancamiento o, incluso, retroceso en los niveles de desarrollo humano para diversos sectores de la población, pese al crecimiento económico.

Mensaje 2. La normalización de resultados contrarios al desarrollo humano evidencia un progresivo abandono del contrato social costarricense

Este mensaje llama la atención a una consecuencia estratégica de la normalización de resultados contrarios al desarrollo humano: el progresivo abandono del contrato social costarricense, fundamento de la estabilidad democrática, debido a una renuncia, en la práctica, a sostener y renovar sus bases. Introduce el concepto de “abandono”, como una consecuencia objetiva de no tomar decisiones correctivas de dichos resultados.

Aporta evidencias de la existencia real de este fenómeno en Costa Rica: la concentración de la política pública en la atención de problemas inmediatos; la adopción de decisiones “de papel”, que no se traducen en políticas efectivas para cumplir los

→ Valoración general 2022 > continuación

Mensajes clave > continuación

objetivos planteados; el debilitamiento de la inversión social en una época de retroceso del desarrollo humano; la incapacidad para reformar una institucionalidad disfuncional en materia de desarrollo productivo, pese a los problemas de empleo y producción en la mayoría del territorio; o la inacción frente a problemas que el cambio demográfico y el mercado laboral plantean al sistema de salud pública.

Mensaje 3. El progresivo abandono del contrato social ha creado riesgos de largo plazo en el desarrollo humano, que aún pueden ser enfrentados mediante la acción política democrática

Este mensaje comprende dos componentes que están en tensión dialéctica entre sí.

El primero se enfoca en las consecuencias potenciales del progresivo abandono del contrato social (impulso o “*momentum*”³ actual), al crear condiciones para la materialización de un riesgo estratégico; a saber, la eventual consolidación de un sendero de retroceso de largo plazo en el bienestar, la paz y las libertades ciudadanas. El segundo componente se enfoca en la antítesis de ese *momentum*, la articulación de capacidades políticas para, en democracia, romper con la normalización de los resultados contrarios al desarrollo humano.

El mensaje ubica el punto de partida del riesgo sistémico en la persistente desconexión entre ciudadanía, partidos políticos y gobiernos. Señala que la posibilidad de cambiar esa historia pasa por superar esa desconexión,

aunque reconoce que tal superación es condición necesaria pero no suficiente para evitar ese riesgo. Es preciso recordar que las demandas ciudadanas no son indicaciones precisas sobre las hojas de ruta para el desarrollo y requieren ser interpretadas. En ese sentido, la gestión del cambio del rumbo actual por parte de los actores con representación política y social es el elemento decisivo. La deliberación democrática, la política pública basada en evidencia y la creación de mayores capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas se plantean como requisitos indispensables.

Entre más se acumulan los resultados contrarios al desarrollo humano, más se escuchan voces a favor de un cambio de rumbo del país. Se reclama a los partidos políticos y a los gobiernos adoptar, con urgencia, acciones decisivas para resolver los cuellos de botella. En muchos casos, sin embargo, se cree que esas acciones ya han sido perfiladas; que las ideas formuladas son soluciones efectivas a los problemas detectados y que hay mayorías ciudadanas a favor de ellas.

El Programa Estado de la Nación concuerda con la urgencia de revertir la negativa situación por la que atraviesa Costa Rica, que este Informe analiza ampliamente. Sin embargo, no asume como cierta la creencia de que esté claro cómo deben resolverse los principales problemas del país. En muchos temas de

interés público, no solo hay desacuerdos en relación con la naturaleza del problema por resolver; los hay también sobre su profundidad e importancia y sobre las soluciones y los medios para llevarlas a cabo.

La democracia costarricense se expone a cada vez mayores riesgos si los actores que compiten por el poder y la representación ciudadana no articulan respuestas a las demandas ciudadanas. En la actualidad urge complementar la democracia electoral, pero no sustituirla, con otras prácticas de convivencia política como el diálogo social y político aplicado a la resolución de problemas compartidos, con el fin de crear instancias concretas en las cuales se pueda diseñar esas respuestas.

En este marco, la portada del *Informe Estado de la Nación 2022* refiere a la necesidad de (re)construir puentes que, producto del abandono y la inacción, han afectado vías de comunicación social, económica y política vitales para el desarrollo humano y la democracia. Las personas a ambos lados de la incomunicación no son necesariamente testigos pasivos, pero a falta de herramientas y soluciones pueden terminar siendo eso; o peor, pueden pensar que, si la situación es irremediable, es mejor terminar por dismantelar la estructura para quedarse con algo de ella. La valoración del informe es distinta: esas personas pueden -y deben- ser parte activa en la reconstrucción y remozamiento de un puente roto o sin terminar, depende de la óptica de cada cual. Habilitar ese puente, metáfora del tejido social, o uno mejor, es la gran tarea actual de la democracia costarricense.

CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

1

Sinopsis

Situación actual, perspectivas y oportunidades

Una lenta, insuficiente e incierta salida de la pandemia refuerza la normalización de resultados contrarios al desarrollo humano

El primer mensaje del presente Informe caracteriza de manera general el desempeño del país en desarrollo humano sostenible durante el año 2021 y la primera mitad del 2022. En este período inicia y se desarrolla un proceso de recuperación del golpe inicial de la pandemia, según lo apuntan indicadores socioeconómicos clave⁴. Compara, además, los resultados de ese comportamiento coyuntural con las grandes tendencias económicas, sociales, políticas y ambientales que han dominado la situación nacional a lo largo de este siglo XXI.

Esta sección combina, por tanto, dos escalas temporales para valorar el curso de evolución de Costa Rica. El comportamiento en el corto plazo de los principales indicadores agregados permite calificar la recuperación económica y social en marcha como lenta e insuficiente, y agrega el calificativo de *incierta*, debido a los múltiples efectos de los acontecimientos mundiales que, al avanzar el 2022, aumentaron el riesgo de una recesión internacional y el escalamiento de las tensiones geopolíticas.

El resultado práctico de esta limitada recuperación es la prolongación de tendencias contrarias al desarrollo humano, plenamente manifiestas a lo largo de la segunda década del siglo XX. En los años

previos a la pandemia, Costa Rica había experimentado estancamiento o, incluso, retroceso en ámbitos claves: la poca integración de su aparato productivo, la limitada generación de oportunidades laborales y empresariales, la pobreza y desigualdad de ingresos, las brechas de productividad e inversión entre territorios y la crisis de representación política de la ciudadanía, entre otros. Al analizar estos temas, el Informe introduce el concepto de *normalización*, que literalmente significa “hacer normal una cosa que no lo era o que había dejado de serlo”; decir, una sociedad que acepta estos resultados negativos.

También refleja la aceptación política de ese rumbo, pues la persistencia de tendencias negativas es consecuencia de falta de capacidad o voluntad para modificar los factores que las producen. Nada se vuelve crónico por una cadena de acontecimientos fortuitos. En síntesis, la reiteración de resultados contrarios al desarrollo humano, a lo largo de una época histórica, refleja una desconexión de fondo con la promesa de progreso y bienestar de una sociedad equitativa, democrática y respetuosa con el ambiente.

La sección se organiza en dos acápites principales. El primero se enfoca en los resultados de corto plazo y el segundo sitúa ese proceso en el contexto de una perspectiva temporal más amplia, para sustentar la tesis de la normalización de resultados contrarios al desarrollo humano a lo largo de toda una época.

Más de dos años después, no termina de superarse el golpe inicial de la pandemia

La coyuntura inmediata -2021 y primera mitad del 2022- está marcada por el golpe de la pandemia y las señales de recuperación económica y social. Sin embargo, también muestra que los resultados a los que el país parece regresar y percibe como normales no alcanzan para impulsar mayores niveles en desarrollo humano. En especial, la dualidad de la economía y su crecimiento diferenciado entre sectores, la insuficiente generación de oportunidades de empleo, las debilidades para financiar la política pública, la insostenibilidad en el uso de recursos naturales y limitaciones para afrontar problemas estructurales y nuevos desafíos que generan vulnerabilidad. Un primer vistazo sobre indicadores clave permite confirmar cómo se comporta este proceso de salida lenta e insuficiente de la pandemia y por qué no permiten retomar los niveles previos al 2020 ni generar condiciones para resolver los retos pendientes de mediano plazo de desarrollo humano.

Costa Rica recupera un crecimiento económico dual, con escasas oportunidades laborales y altos niveles de pobreza

Al cierre del 2021 el país registró un alto crecimiento económico, que no engancha con la generación de oportunidades laborales para amplios segmentos de la población, especialmente los de menores ingresos, ni reduce la

vulnerabilidad de sus condiciones de vida y trabajo. Desde esta perspectiva, se trata de un buen resultado, pero insuficiente. Además, desde finales del año pasado y en lo que va del presente, las tendencias productivas vuelven al comportamiento característico de los años prepandémicos: una economía dual, a dos ritmos, que, con una dinámica de crecimiento moderado con poca generación de oportunidades de trabajo formal. De hecho, la mayoría de los sectores productivos ya superan nivel de producción prepandemia, pero con menor demanda de empleo. En ese marco, las proyecciones para el 2023 sugieren la prolongación de este patrón de crecimiento, que se enfrenta a nuevos factores imprevistos como la inflación y el alza en las tasas de interés.

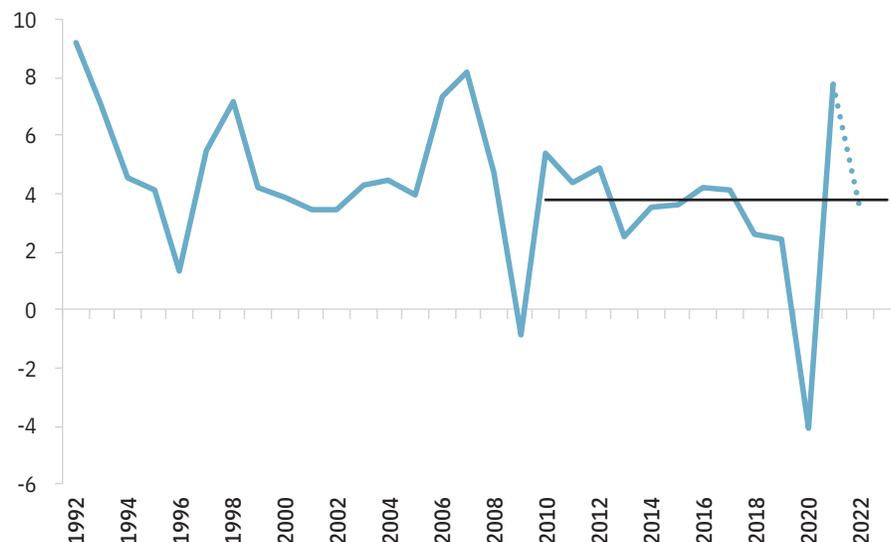
Después de la histórica contracción (-4,1%) de la economía experimentada en el 2020, el país registró durante los primeros meses del 2021 una fuerte recuperación que alcanzó al cierre del año un crecimiento del PIB de 7,8% (gráfico 1.1). Desde el 2007, no se observaba un aumento de esa magnitud; sin embargo, este repunte obedece a un efecto rebote, dado que se parte de un año con niveles extraordinariamente bajos, como lo fue el 2020. Era de esperar que este mayor dinamismo no fuera permanente y así sucedió: las proyecciones para el 2022 son cercanas al promedio prepandemia (3,8%), aunque las últimas estimaciones del BCCR, publicadas al cierre de esta edición, elevan esta expectativa por encima del 4%.

Cuando el crecimiento se desagrega por componentes de la demanda se observa una mejora general. Destaca, en 2021, la recuperación del consumo de los hogares (6,4%), la inversión privada (17,1%) y el extraordinario aumento de las ventas externas de bienes de 20,1%. Las exportaciones de servicios se recuperaron de la caída observada el año anterior y lograron alcanzar un nivel similar a la prepandemia. El aumento de la inversión se explica en gran medida por una mejora de la actividad productiva del sector privado y corresponde al aumento más alto desde la crisis del 2008-2009.

Es importante recordar que el peso de cada uno de los componentes de la

Gráfico 1.1

Tasa de crecimiento real del PIB (porcentaje)



Fuente: Meneses et al., 2022a, con datos de cuentas nacionales de julio del 2022 del BCCR.

demanda es diferenciado: el aumento del consumo de los hogares aportó al 35% del crecimiento de la demanda en ese año, mientras las exportaciones de bienes aportaron el 31%. Ello evidencia que, aunque el dinamismo de las exportaciones es importante en el crecimiento económico, el consumo de los hogares es fundamental para la reactivación.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**CRECIMIENTO ECONÓMICO
Y EMPLEO**
véase el **capítulo 3** de este Informe

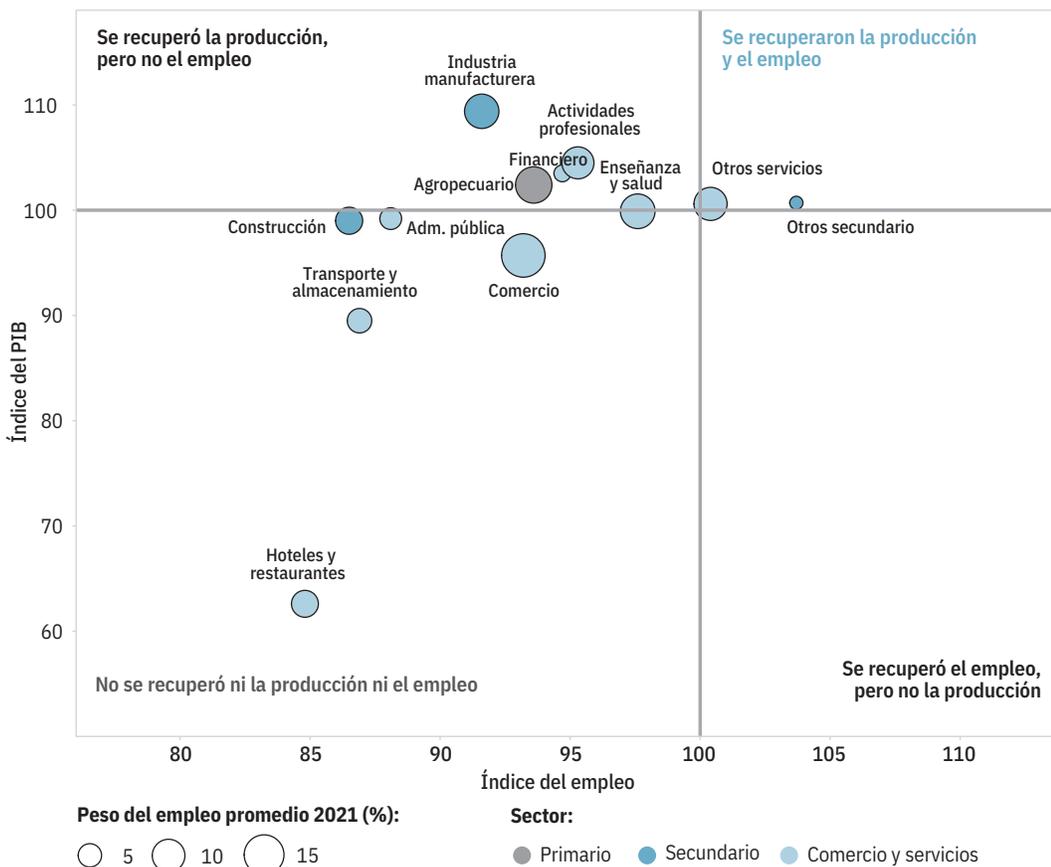
Una constatación de gran relevancia para la valoración del desarrollo humano es que el crecimiento económico del 2021 no apalancó un aumento similar en el empleo. En este campo, la recuperación no solo es más lenta sino profundamente desigual, especialmente en sectores de actividad que, desde antes del 2020, ya mostraban dificultades estructurales

para crecer. En términos generales puede decirse, además, que la economía logró retomar los niveles de producción prepandemia con una menor demanda de empleo. Esto ciertamente se traduce, en promedio, en un aumento de la productividad laboral; sin embargo, plantea importantes retos no resueltos en la generación de oportunidades laborales para las personas que quedaron desempleadas, que se suman a aquellas que tienen trabajos precarios e inestables.

A partir del segundo trimestre del 2021 se comenzaron a generar nuevos puestos de trabajo, luego de la gran destrucción de estos en 2020. De hecho, al cierre del 2021 se había logrado recuperar alrededor del 94% del empleo. Sin embargo, esta recuperación fue insuficiente para retomar los niveles del año 2019 en la mayoría de los sectores de actividad económica. En efecto, cuando se compara ese año (antes de la pandemia) con el 2021, la mayoría de los sectores ya habían recuperado el nivel de producción que tenían, pero no los puestos de trabajo (gráfico 1.2). Este es el caso del agro, manufactura, intermediación financiera, actividades profesionales y enseñanza

Gráfico 1.2

Índice^{a/} del nivel de empleo y de la producción, por tamaño del empleo promedio. Promedio trimestres 2020-2021 (2019=100)



a/ Un valor de 100 en el índice refleja que se mantienen los niveles reportados en el mismo trimestre del año 2019, si está por debajo de 100 indica niveles menores a los que se tenía antes de la pandemia y valores por encima reflejan la situación contraria.

b/ Incluye explotación de minas y canteras, suministros de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado, suministros de agua, evacuación de aguas residuales y gestión de desechos y contaminación.

c/ Incluye información y comunicaciones, actividades inmobiliarias, actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas, actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales y otras actividades de servicios.

Fuente: Meneses et al., 2022b, con datos de la encuesta continua de empleo del INEC y PIB trimestral del Banco Central.

y salud. Muy pocos recuperaron ambas cosas simultáneamente y varios sectores tradicionalmente generadores de puestos de trabajo, no recuperaron ni la producción ni el empleo del 2019: de algunos de ellos depende gran parte de la población trabajadora no calificada, como el comercio, el transporte o los hoteles y restaurantes. Las últimas cifras disponibles para el tercer trimestre de 2022 de la Encuesta Continua de Empleo del INEC sugieren que, un año después del análisis hecho por este Informe, se mantiene, en términos generales, el panorama aquí descrito.

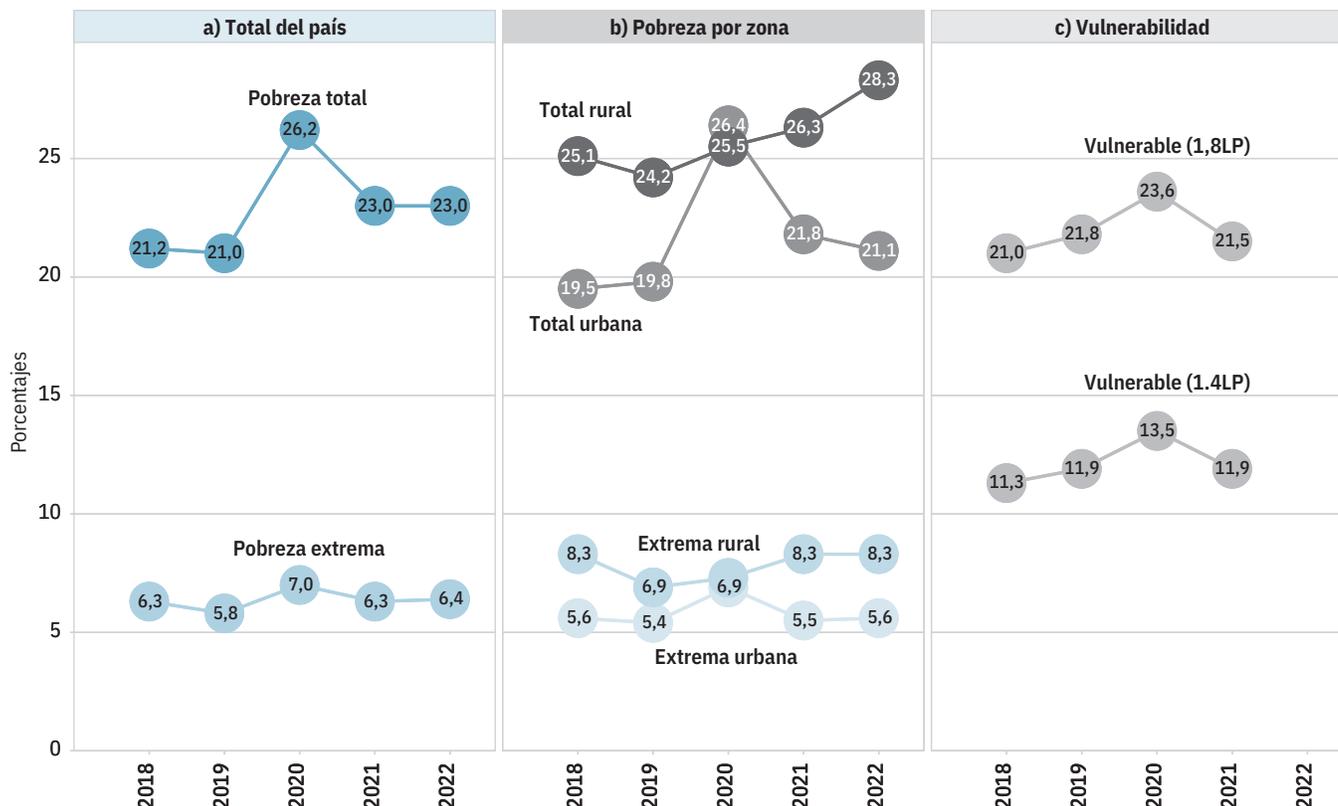
Un resultado esperable de esta recuperación productiva con insuficientes oportunidades laborales es que la pobreza por ingreso se mantuvo en niveles histórica-

mente altos, aunque disminuyó en 2021 en relación con el registrado en los meses iniciales de la pandemia. En julio de 2020, el 26,2% de los hogares se encontraban bajo la línea de pobreza (LP) y un 7% en pobreza extrema. La recuperación del 2021 bajó ese indicador a un 23%, un nivel menor pero que se mantiene como el segundo más alto de todo el siglo XXI. La medición de la Enaho para el 2022, publicada pocas semanas antes del cierre de esta edición, mantuvo esta estimación en 23% pero con 15.934 hogares nuevos en esa condición. Valga decir que la disminución de la pobreza no fue homogénea en el territorio: en la zona urbana bajó, pero en las zonas rurales ha crecido desde el inicio de la pandemia, incluyendo el 2022.

A los hogares que experimentan pobreza por ingresos debe sumársele un 12% adicional (198.034 hogares) que se encontraba en una situación de vulnerabilidad, por tener ingresos per cápita superior a la línea de la pobreza, pero inferior a 1,4 veces. El porcentaje sube a un 21,5% (357.593 hogares) si se considera como parámetro de vulnerabilidad tener ingresos hasta 1,8 veces la LP, tal y como lo ha planteado la Cepal (2019). En términos generales, entre el 35% y el 44,5% de la población en Costa Rica era pobre o vulnerable en 2021 (gráficos 1.3).

Gráfico 1.3

Porcentaje de hogares en pobreza por ingresos, total del país, por zona y en situación de vulnerabilidad^{a/}



a/ Se utilizan dos criterios para definir la vulnerabilidad: i) hogares cuyos ingresos per cápita superan la línea de pobreza (LP), pero son menores a 1,4 veces la LP; ii) hogares cuyos ingresos per cápita superan la LP y hasta 1,8 veces (metodología de estratificación socioeconómica de la Cepal).

Fuente: Morales, 2022, con datos de las Enaho del INEC.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
POBREZA Y VULNERABILIDAD
véase el **capítulo 2** de este Informe.

Viejos y nuevos escenarios de vulnerabilidad monetaria y fiscal impactan a hogares y a la política pública

Además de la falta de trabajos suficientes y de la desconexión entre el crecimiento económico y el empleo, el sendero de recuperación de la pandemia está asociado, por el momento, a factores que afectan las condiciones de vida de los hogares y, a su vez, limitan las opciones de

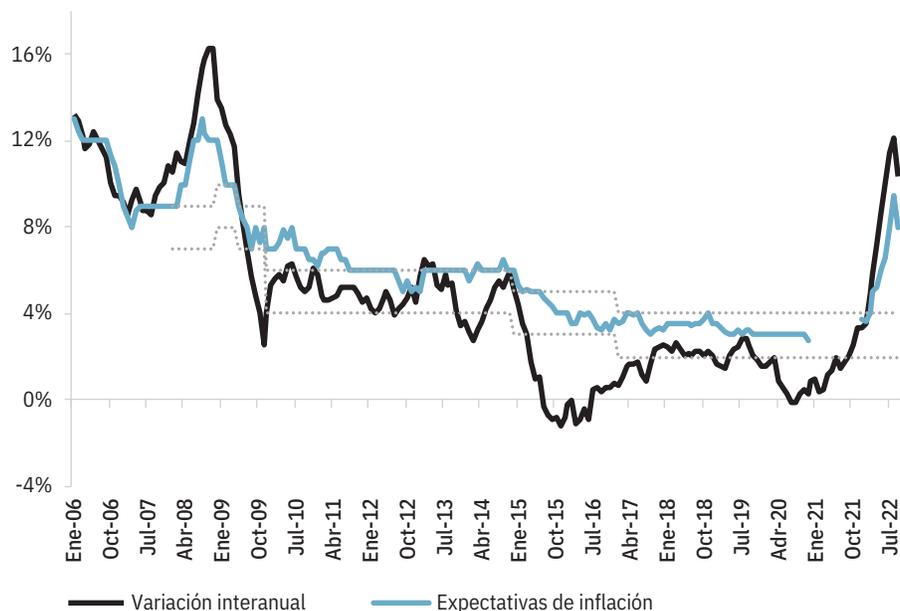
política pública para enfrentar la pobreza y la vulnerabilidad social. Por un lado, la evolución de los precios, tipo de cambio y las tasas de interés, influida por los acontecimientos en la economía y la geopolítica mundial, presiona al alza el costo de la vida; y, por otro, pese a mejoras en 2021, una persistente y compleja situación fiscal del gobierno central compromete las posibilidades para la inversión pública y la política social.

Luego de trece años con niveles de un dígito, el país alcanzó en agosto del 2022 una inflación interanual de 12,13%, el nivel más alto que se registra desde abril del 2009, en un contexto de poco crecimiento o estancamiento de los salarios mínimos y medios. Debe recordarse que, dada la apertura comercial y el tamaño de la economía costarricense, la inflación es

muy sensible al mercado externo, especialmente a los aumentos de materias primas. El golpe inicial de la pandemia no generó presiones sobre los precios (por el contrario, la inflación observada durante el 2020 fue de 0,89%), pero desde inicios del 2021 hubo un punto de inflexión y empezaron a registrarse alzas sostenidas en los precios de bienes y servicios. Al cierre de ese año, la variación interanual del IPC fue de 3,3%, nivel que aún se encontraba dentro del rango meta del Banco Central. Sin embargo, la situación cambió fuertemente en 2022. Desde una perspectiva general, los productos que más influyeron sobre la inflación total fueron los alimentos y bebidas no alcohólicas y el transporte, ambos de gran peso dentro del consumo de los hogares (gráfico 1.4).

Gráfico 1.4

Tasa de inflación, expectativas inflacionarias y rango meta



Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos del INEC.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE SITUACIÓN MONETARIA Y FISCAL véase el capítulo 3 de este Informe.

Un segundo elemento de vulnerabilidad han sido las fuertes variaciones en el tipo de cambio. Durante el 2021 se mantuvo la tendencia al alza gradual en este macro-precio debido a una mayor demanda de divisas (BCCR, 2022). Sin embargo, en los primeros meses del 2022 se experimentó una importante volatilidad, con cambios abruptos, lo que a su vez introduce incertidumbre y puede alimentar expectativas inflacionarias y afectar el clima de inversión. Entre los principales factores que explican las presiones sobre el precio de la divisa se encuentran una mayor demanda por la factura petrolera, los aumentos en los precios internacionales de materias primas, los costos internacionales del transporte y las demandas de divisas del sector público no bancario y de las operadoras de pensiones.

Finalmente, las opciones actuales y futuras para hacer política pública e inversión social, que compense las fallas del mercado de trabajo y fortalezca los servicios del Estado, se ven limitadas por la situación fiscal. Debe reconocerse que el balance primario en 2021 mejoró significativamente en relación con años previos, pues se logró reducir el déficit del gobierno central de 8% a 5% del PIB, como resultado de políticas de contención de gasto en remuneraciones y transferencias, contracción de la inversión pública, mejoras recaudatorias y el efecto (por una sola vez) de algunos ajustes estipulados por la ley de reforma fiscal del 2018.

La contención de gastos e inversión es, pese a los continuados sacrificios, insuficiente. El principal problema hoy son los altos niveles del endeudamiento público, el principal disparador del déficit del gobierno central. Entre el 2020 y 2021 la deuda pública del Gobierno aumentó de 24.419.524 a 27.271.988 millones de colones. Este incremento es, en términos nominales, cercano al crecimiento de la economía por lo que en términos relativos la deuda se mantuvo similar al pasar

de 67% a 68% del PIB entre el 2020 y 2021. Sin embargo, este nivel coloca al país en el escenario más restrictivo de la regla fiscal, sin un sendero claro, a corto plazo, de ampliación del margen de maniobra de las autoridades en los ámbitos de la inversión pública y las transferencias, claves para el desarrollo humano (gráfico 1.5).

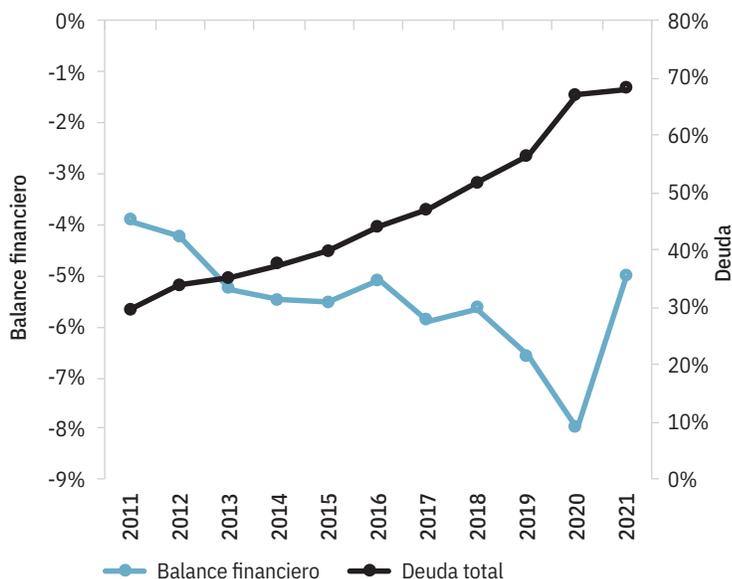
La importante reducción del déficit del gobierno central se explica tanto por factores coyunturales como estructurales. Respecto a los primeros, el más importante fue el fuerte crecimiento observado en el 2021 en la producción, que permitió una mejora significativa de la recaudación: entre 2020 y 2021, los ingresos fiscales aumentaron de 13,1% a 15,8% del PIB, por lo que el país no solo superó la pérdida sufrida por la contracción experimentada durante el primer año de pandemia, sino que superó el nivel alcanzado en 2019. La desaceleración económica que se observa en el 2022 y el contexto internacional adverso podría frenar ese aumento en los ingresos tributarios en los próximos meses.

Sumado a lo anterior, la inclusión de las entidades desconcentradas en el balance financiero del Gobierno y la eliminación de la posibilidad de financiar gasto de entidades desconcentradas con recursos de vigencias anteriores, generaron mejoras en los ingresos no tributarios. Estos más que se duplicaron entre el 2020 y 2021, muy por encima de la tendencia de los últimos diez años. De acuerdo con Villamichel y Ching (2022), este cambio se explica por la consolidación contable del gobierno central con las entidades desconcentradas, que incluyó otras fuentes de ingresos que estas tenían disponibles pero que antes no se incorporaban dentro del balance. No se espera que este efecto se repita en el futuro.

Por su parte, el gasto total del Gobierno creció en términos reales un 5% en 2021, muy por debajo del ritmo antes de la pandemia (11%). El rubro que más aportó al crecimiento fue el pago de servicio de intereses por la deuda que el país ha adquirido, que explica un 41% de ese aumento. En cambio, el gasto por concepto de remuneraciones creció un 2%, mientras que las transferencias sufrieron

Gráfico 1.5

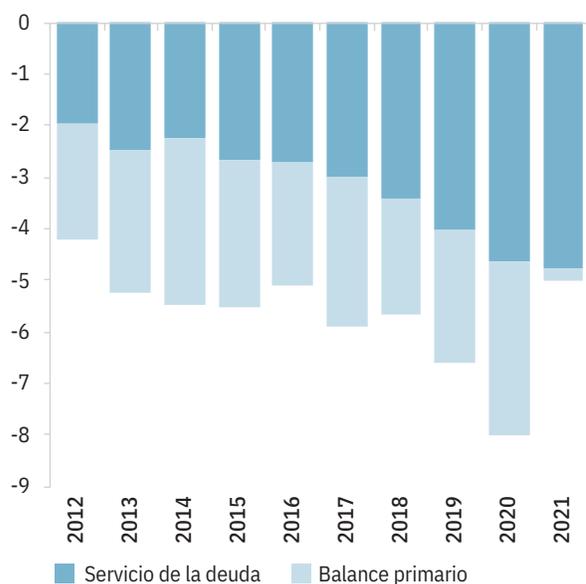
Balance financiero y deuda pública del Gobierno Central
(porcentaje del PIB)



Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos del Ministerio de Hacienda.

Gráfico 1.6

Balance primario y servicio de la deuda del Gobierno Central
(porcentaje del PIB)



Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos del Ministerio de Hacienda.

una contracción real de -2%. Estas variaciones en el crecimiento del gasto primario (remuneraciones y transferencias, principalmente) las coloca en nivel inferior al que tenían antes de 2016, como proporción del PIB.

La contención del gasto público se explica en gran medida por una estricta aplicación de la regla fiscal, que impone topes en función de variables como el crecimiento económico y el tamaño de la deuda del Gobierno Central. Una consecuencia de esta aplicación es el estrujamiento los fondos con que se cuenta para la política social, la inversión en capital y otros aspectos clave para el desarrollo humano. La situación es tan estrecha que, desde el año 2020, el Poder Ejecutivo anunció la suspensión parcial de la regla fiscal en casos particulares, para atender las necesidades de salubridad y ayudas sociales asociadas a la atención de la pandemia de covid-19, el Consejo Nacional de Producción (CNP), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y el Ministerio de Educación Pública (MEP). Por su parte, el Congreso exoneró a las municipalidades de la aplicación de esta normativa.

El análisis previo sugiere que ha habido una modificación en la naturaleza misma del problema fiscal que enfrenta el país. Hace diez años éste se caracterizaba por la falta de ingresos suficientes para pagar los gastos primarios (remuneraciones y transferencias, principalmente), lo que alimentó el endeudamiento. El nuevo desafío es, hoy, distinto: la mayor parte del déficit fiscal se explica por el servicio de la deuda (gráfico 1.6). Desde esta perspectiva, aunque el tamaño de la deuda no aumentara significativamente entre el 2020 y 2021, el Gobierno enfrenta nuevos retos debido al aumento en las tasas de interés nacionales e internacionales y la depreciación del tipo de cambio, pues ambos encarecen el costo del servicio de la deuda (recuadro 1.2).

Retornan presiones ambientales insostenibles tras baja coyuntural generada por la pandemia

La economía, el empleo y la situación fiscal no son los únicos temas con una salida débil e incierta de la pandemia. En

Recuadro 1.2

Panorama mundial con mayores incertidumbres para el 2022 y 2023

La recuperación mundial del año 2021 de 6,1%, posterior a la caída de -3,1% del 2020, fue impulsada por las políticas monetarias y fiscales expansivas en las principales economías del mundo, así como por la recuperación del comercio internacional. La disponibilidad de vacunas, sobre todo en las economías avanzadas⁵ y algunas de las emergentes y en desarrollo, así como las políticas de apoyo, surtieron efecto y propiciaron la recuperación desde el lado de la demanda.

De acuerdo con los últimos pronósticos del FMI disponibles a julio del 2022, se estima una desaceleración del crecimiento mundial a 3,2% en 2022 y 2,9% en 2023. Estas estimaciones implican un mayor pesimismo respecto a las proyecciones realizadas en abril del presente año, lo cual se explica por el menor crecimiento esperado en China (por los brotes de covid-19 y las restricciones de movilidad impuestas) y Estados Unidos (menor impulso del consumo privado), las crecientes presiones inflacionarias a nivel mundial y las consecuencias del conflicto bélico entre Rusia y Ucrania (FMI, 2022). En el caso de las economías avanzadas, los débiles resultados de los dos primeros trimestres de Estados Unidos y el posible impacto del endurecimiento de la política monetaria por parte de la Reserva Federal (FED) también presionan a la baja las estimaciones. Además, las expectativas de una política monetaria contractiva generaron una reducción del crecimiento de la zona euro para 2022.

En línea con la dinámica de crecimiento, las estimaciones del FMI (2022) prevén una desaceleración mayor del volumen de comercio mundial de bienes y servicios en 2022, con un incremento de 4,1%

(frente al 10,1% de 2021), por la reducción de la demanda mundial y los problemas en las cadenas de suministro mundiales. Adicionalmente, la guerra ha exacerbado el riesgo de fragmentación de la economía mundial en bloques geopolíticos con diferentes normas tecnológicas, sistemas de pagos transfronterizos y monedas de reserva, con el consecuente costo de ajuste a medida que se reconfiguran las cadenas de suministro y las redes de producción (FMI, 2022a)

El panorama mundial presenta una elevada incertidumbre. El FMI (2022) señala varios riesgos cuyo desarrollo marcará el ritmo de la recuperación, entre los que destacan: i) nuevos incrementos de precios de la energía por la guerra en Ucrania, ii) inflación persistentemente elevada, por nuevos *shocks* de oferta en los precios de los alimentos y energía derivados del conflicto entre Rusia y Ucrania, iii) endurecimiento de la política monetaria, iv) condiciones financieras más restrictivas, v) persistente desaceleración de China, vi) aumento del malestar social por incremento de precios de alimentos y energía e vii) incremento de la fragmentación de la economía mundial.

Con este panorama, para 2022 se espera una desaceleración del crecimiento de los países de Centroamérica y República Dominicana, con una tasa de 4,9%, como resultado del menor dinamismo esperado de los principales socios comerciales, la mayor inflación y las políticas implementadas para enfrentarla; así como por las restricciones en las cadenas de suministros globales.

Fuente: Meneses et al., 2022a, con datos del FMI.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE USO DE RECURSOS NATURALES Y TERRITORIO

véase el **capítulo 4** de este Informe.

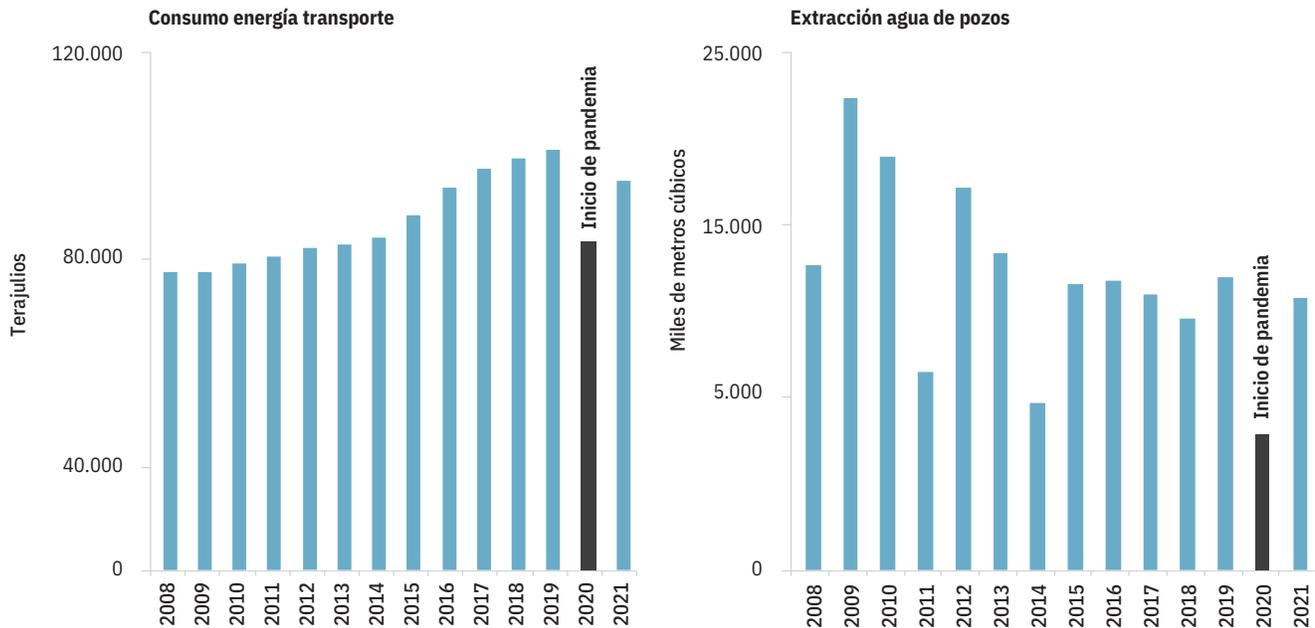
la gestión ambiental también hubo un sendero de evolución preocupante. Debe recordarse que la atención de la emergencia sanitaria generó modificaciones coyunturales a la baja en el uso de algunos recursos naturales estratégicos y redujo el efecto negativo de varios patrones ambientales. Por ejemplo, se experimentó una disminución en las emisiones contaminantes por una menor movilidad de vehículos, como se evidenció en las dos ediciones previas de este Informe. Los datos disponibles para el 2021 e inicios de 2022 muestran que, pasado el efecto de las medidas de salud pública, Costa Rica retorna a los patrones de alto impacto ambiental, a falta de políticas públicas que aprovecharan o consolidaran los cambios coyunturales.

Tanto en energía como agua, el panel de gráficos 1.7 evidencia lo efímero del efecto coyuntural de la pandemia. En el caso del consumo energético, en 2020 bajó el consumo de hidrocarburos, pero en 2021 volvió a los niveles normales. Debe recordarse que los combustibles son el principal componente del consumo energético en el país, un 72,4% del total; ello explica que el sector energía sea el principal usuario de energía secundaria (59,8% del total en 2021) y uno de los que exhibe un mayor incremento en su consumo en el mediano plazo: 48,3% entre 2005 y 2021.

La composición del sector transporte favorece la insostenibilidad, pues la mayor proporción del parque automotor es de combustión: 81,5% de gasolina y 18% de diésel para el 2021. Esa estructura se ha mantenido en el mediano y largo plazos. La única variación importante es que desde 2011 se han incorporado, como parte de los incipientes esfuerzos por transformar la flota, vehículos de tecnologías limpias (híbridos y eléctricos). Sin embargo, en 2021 este componente

Gráfico 1.7

Evolución en el consumo de energía secundaria del sector transporte y volumen anual de agua explotada de pozos



Fuente: González, 2022 con datos de Sepse-Minae, 2022 y elaboración propia con datos de Senara.

solo representa un 0,5% del total (Sepse-Minae, 2022).

En el caso del agua explotada en pozos, la abrupta caída del 2020 se revirtió rápidamente. De esta manera, el nivel de consumo el año pasado es similar al cuatrienio 2016-2019. Más adelante se señalará cómo esta situación se relaciona con casos de estrés hídrico en varias de las fuentes empleadas para el consumo humano,

Similar situación se presentó con la construcción de edificaciones. En 2020, el área construida se redujo un 26,5% con respecto al año previo, una fuerte contracción que afectó la inversión y el empleo en el país. En 2021 el área anual construida por el sector privado creció un 12,1%, pero esta recuperación no modificó las condiciones bajo las que se realizó gran parte del desarrollo inmobiliario, principalmente la ausencia de un marco normativo y de política pública integrado que permita reducir riesgos, favorecer el acceso a servicios para la población y minimizar las afectaciones ambientales,

como han documentado ediciones anteriores del Informe.

En un momento convulso, Costa Rica celebra elecciones democráticas libres y legítimas

En esta fotografía del proceso incierto y débil de salida de la pandemia, no siempre regresar a la situación anterior es algo negativo. En el ámbito de la política, Costa Rica volvió a mostrar la resiliencia de su estabilidad democrática, en contraste con lo sucedido en muchos países del mundo, que experimentaron importantes turbulencias y retrocesos en la calidad democrática de sus sistemas políticos (como analiza el capítulo 5 de este Informe).

En un escenario complicado como el descrito en los acápites anteriores, el país celebró sus decimoterceras elecciones consecutivas desde 1953 que, una vez más, fueron libres, limpias y legítimas, sin violencia y con aceptación de los resultados, incluso con la cifra más alta de partidos en su historia. Hubo 3.541.908 personas

habilitadas para votar; 50.832 costarricenses pudieron ejercer el sufragio en el extranjero, en la tercera ocasión en que esto fue posible. El Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) instaló 6.847 recintos en 2.133 centros de votación dentro y fuera del país. Veinticinco personas compitieron por la presidencia, 21 hombres y 4 mujeres, con la cifra más alta de partidos políticos en una contienda electoral en toda la historia.

Desde el punto de vista procedimental, se volvió a comprobar la fortaleza de la democracia y las instituciones electorales costarricenses. No se registraron actos de violencia política u otro tipo de situaciones que atentaran contra el proceso. La decisión final reflejó, nuevamente, la voluntad popular. No hubo denuncias formalmente presentadas a las instancias correspondientes a lo largo de la jornada ni durante el conteo de votos, que pusieran en duda la transparencia y validez de los resultados. Las candidaturas y agrupaciones perdedoras aceptaron rápidamente el resultado. Una vez más, la

misión de observadores electorales internacionales de la Organización de Estados Americanos (OEA) ratificó el nivel de profesionalismo y pericia técnica en la organización de los comicios por parte del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y el compromiso de la ciudadanía en este ejercicio democrático (OEA, 2022).

La segunda ronda también transcurrió con normalidad. Hubo denuncias aisladas por fraude electoral, un síntoma preocupante, pero no llegaron a más. Al final, el Partido Progreso Social Democrático (PPSD) obtuvo 1.035.388 votos, frente a 924.699 del Partido Liberación Nacional (PLN), una ventaja de 6 puntos porcentuales (53% versus 47% del total de votos válidos), la más estrecha en los balotajes que se han realizado en el país en el siglo XXI. Con este resultado, el PPSD, un partido nuevo que no había participado en una contienda electoral previa⁶, ganó la elección y pasó a comandar el Poder

Ejecutivo por primera vez. Los resultados mostraron particularidades que se sintetizan a continuación (recuadro 1.3).

Una época de estancamiento o retrocesos en ámbitos clave del desarrollo humano

Los resultados de corto plazo permiten entender el alcance de la recuperación del golpe inicial de la pandemia. Vistos de manera global, configuran un escenario similar al existente antes de la emergencia sanitaria. En los principales indicadores económicos, sociales y ambientales, el país retorna a trayectorias que evidencian un estancamiento e incluso retroceso en desarrollo humano sostenible para amplios sectores de la población. Y aunque el proceso electoral reitera que Costa Rica es una democracia, también se evidenció que se trata de una sociedad que atraviesa serios retos no resueltos en los fundamentos de su gobernanza política.

Esta sección encuadra, pues, la recu-

peración en 2021 y 2022 dentro de una visión de mediano plazo, en la que se reflejan problemas no resueltos que venían desde inicios del siglo e incluso más atrás. En la edición anterior del Informe se planteó que esta situación refleja una crisis estructural del desarrollo humano, que el país ha normalizado permitiendo que se consoliden malos resultados, reiterados en el tiempo y sin solución (recuadro 1.4).

Las brechas sociales que potenció la pandemia tienen raíces estructurales

Las brechas en desarrollo humano, que se profundizaron en el marco de la pandemia, no surgieron directamente de esta coyuntura, sino que tienen bases en el mediano plazo. Desigualdades de ingreso, de condiciones de trabajo, de género, territoriales y políticas han marcado este siglo XXI de manera significativa y se consolidan por la evolución hacia

Recuadro 1.3

Algunas particularidades del resultado electoral en 2022

Pese a que las elecciones del 2022 se llevaron a cabo en condiciones normales en cuanto al proceso, tienen algunas características distintas en sus resultados.

Por ejemplo, el voto en el centro del país ha tenido mucho peso en comicios anteriores. En esta ocasión, si bien fue determinante para el triunfo en primera ronda de un partido (el PLN), no lo fue para la segunda ronda, en que triunfó el PPSD. La distribución de votos territoriales muestra que el PLN ganó, en febrero de 2022, la mayoría del país con 63 cantones, incluyendo los del Valle Central. Se trataba de una amplia ventaja. Esos cantones habían dado, en buena medida, el gane al Partido Acción Ciudadana (PAC) en las dos elecciones previas.

En primera ronda el PPSD, ganó únicamente tres cantones por muy poco margen y todos localizados en la provincia de

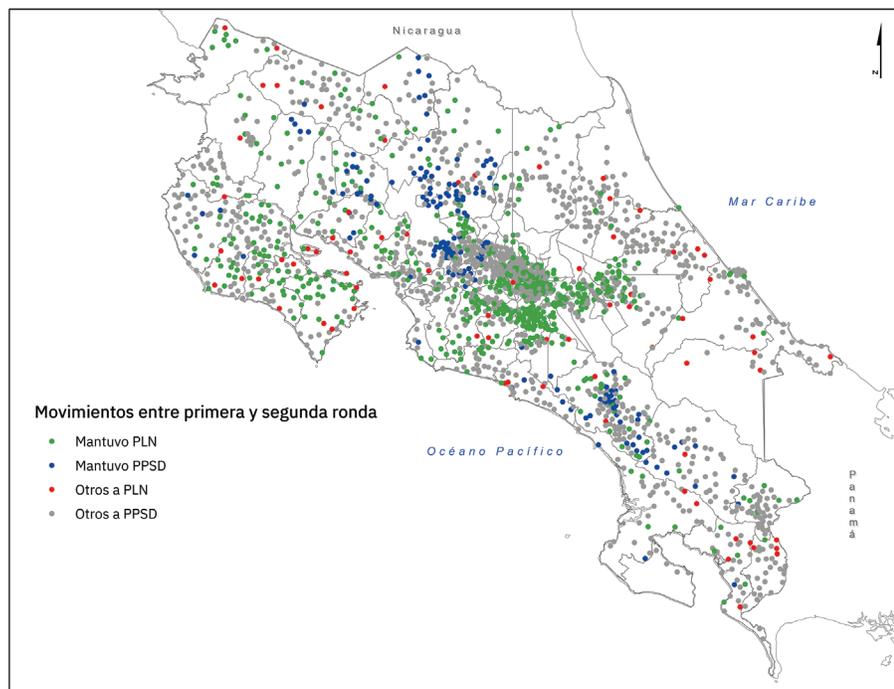
Alajuela: San Ramón, Atenas y San Carlos. No obstante, el voto nacional lo ubicó en segundo lugar y le dio la posibilidad de optar por el balotaje con el PLN. El partido oficialista PAC desapareció del mapa electoral cantonal, pues no ganó ningún municipio en la primera ronda de 2022.

Los resultados del balotaje fueron radicalmente opuestos. El PPSD desplazó por completo al PLN de la mayoría del territorio: ganó 53 cantones y con ello el mandato del Ejecutivo por primera vez. En casos como San Carlos, el PPSD amplió su ventaja y alcanzó el 58% de los votos, en San Ramón el 61%, mientras que en otras localidades que había perdido en febrero los ganó en abril, como en Grecia (57% de los votos) y en Alajuela, con el 55%. El PLN, por su parte, logró triunfar solamente en 29 cantones; perdió 34 que había ganado en la primera ronda. El partido perdió por tercera vez consecutiva una elección nacional.

Si bien es cierto que, tanto en las elecciones de 2018 como en las del 2022, el resultado se revirtió entre primera y segunda ronda, hay una diferencia sustancial entre ambas. En 2018, el ganador obtuvo una victoria decisiva en el Valle Central, que le permitió compensar su amplia desventaja en las regiones periféricas (mapa 1.1). En cambio, en 2022, el margen de victoria del ganador en el centro del país en la segunda ronda (PLN) fue estrecho y mucho menor que en la primera; y el partido ganador (PPSD) no solo obtuvo un fuerte respaldo fuera del Valle Central, sino que compitió por el voto en el centro del país. Ello anuló la leve ventaja que el PLN obtuvo ahí, lo cual quebró la tendencia que parecía haberse configurado en los balotajes de 2002, 2014 y 2018: que quién ganara el Valle Central, ganaba la presidencia.

Mapa 1.1

Cambios en los apoyos electorales entre primera y segunda ronda por centro de votación. 2022



Fuente: Camacho, 2022.

Recuadro 1.4

Sobre el concepto de crisis del desarrollo humano

El desarrollo humano sostenible se define como un proceso de ampliación de las oportunidades, capacidades y libertades de las personas para vivir vidas prolongadas, saludables y con los recursos necesarios para disfrutar un nivel de vida digno, preservando la capacidad de generaciones futuras para seguir ampliando esas oportunidades. Esta manera de entender el progreso social no adopta el crecimiento económico como medida de desarrollo, sino el grado en que éste se traduce en bienestar para las personas, en un entorno armónico con la naturaleza.

Cuando este desarrollo se valora para el conjunto de la sociedad, entran en consideración no solo las personas individualmente, sino las relaciones entre grupos sociales. En particular, adquieren relevancia los modos en que se produce y se distribuye la riqueza, pues son aspectos clave en la determinación de las condiciones de vida de la población; la medida en que el

sistema político e institucional hace posible que las personas se organicen y elijan libremente a sus gobernantes; la medida en que los gobiernos implementan acciones dirigidas a crear nuevas oportunidades económicas para incentivar la producción de riqueza y atender los rezagos sociales; y el grado en que se logra que la huella ambiental de las actividades económicas y sociales preserven la salud de los sistemas ecológicos.

Hay desarrollo humano sostenible cuando, a lo largo de un período histórico, es posible documentar una continua ampliación de oportunidades, capacidades y libertades de la mayoría de los y las habitantes, aún de los grupos en situación de rezago social, y se logran avances en la gestión del patrimonio natural, con una progresiva reducción de la huella ecológica de la sociedad. No hay desarrollo humano cuando, a lo largo de ese período histórico, la evidencia disponible sugiere que, en la mayoría de las dimensiones, hay una trayectoria de estancamiento, aunque

un mercado de trabajo más informal y segmentado, en ausencia de políticas de desarrollo productivo en las regiones y otros aspectos que limitan el avance a un desarrollo más equitativo.

Junto con la pobreza y la falta de oportunidades laborales, uno de los principales problemas del país es la creciente desigualdad de ingresos, un tema sobre el que no se han articulado respuestas de política pública para revertirla. Costa Rica pasó de ser, en el plazo de una generación, una de las sociedades más equitativas de América Latina a una de las más inequitativas. Esta situación es, a su vez, causa y el efecto de otras inequidades que se afianzan en los ámbitos de la producción, el trabajo, la educación, la salud y la tecnología, entre otros.

Uno de los indicadores más utilizados para medir la desigualdad del ingreso es el coeficiente de Gini⁷, que en 2021 se estimó en 0,524. Su variación con respecto al 2020 no fue estadísticamente significativa, según las estimaciones del INEC (2021). Cuando se compara este resultado con la tendencia histórica desde el año

puedan experimentarse variaciones de distinto signo en algunos temas. Y, finalmente, hay crisis de desarrollo humano cuando, en la evolución de mediano plazo, la tendencia principal en la mayoría de los indicadores relevantes es regresiva: no solo no hay progreso, sino que hay retroceso generalizado con mayor o menor intensidad y un debilitamiento de las capacidades y acciones de los Estados y gobiernos orientadas hacia el progreso social y la sostenibilidad ambiental.

Las fronteras entre estos tres estados (desarrollo, estancamiento, crisis) no son, por supuesto, absolutas. En términos generales, puede afirmarse que siempre existen “zonas grises” entre uno y otro, pues no todos los asuntos de la vida social se mueven al unísono en una misma dirección. Sin embargo, esta distinción analítica permite captar la tendencia dominante en el desarrollo de una sociedad en una época determinada.

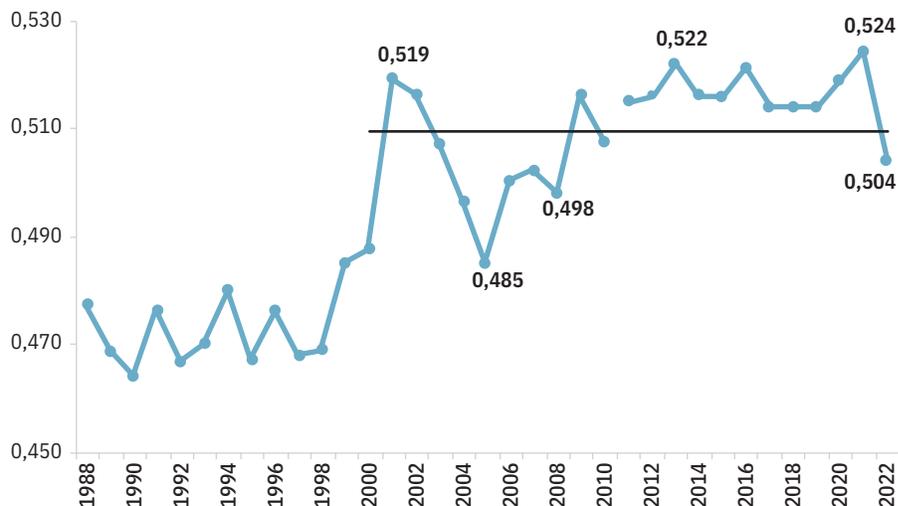
1987, el valor del 2021 es el más alto de todo el período (gráfico 1.8). Al clasificar los hogares en diez grupos (deciles) según su ingreso per cápita, se observa que en casi todos aumentaron los ingresos promedio entre 2020 y 2021, excepto en el 20% de hogares de menor ingreso, que por segundo año consecutivo experimentaron una contracción. No obstante, a pesar del crecimiento real, ninguno ha recuperado el poder adquisitivo que tenía en el período prepandemia. El único decil que casi recobró la caída que sufrió en el 2020 fue el décimo (10% de hogares de mayor ingreso). En el 2022, de acuerdo con la última medición publicada por el INEC en octubre, el indicador registró una baja importante, que será analizada en la próxima entrega, en el contexto de una reducción generalizada de los ingresos de los hogares. La disminución no alcanza, sin embargo, para mover al país del escenario de alta desigualdad dentro del ámbito latinoamericano.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
DESIGUALDAD DE INGRESOS
véase el **capítulo 2** de este Informe.

En este tema de la desigualdad es importante reiterar los problemas que tienen las fuentes de medición de los ingresos de los hogares, especialmente para captar las colas inferior y superior de la distribución. Por lo tanto, si a pesar de estos problemas de subestimación del ingreso y la ausencia en las estadísticas para el 1% de la población con los ingresos más altos en el país, los resultados en materia de desigualdad son negativos, esto implica que el desafío real es entonces aún mayor. Al país le urge encontrar otras fuentes de información para complementar los datos de las encuestas de hogares, de manera que se puedan aplicar políticas redistributivas más efectivas de las que existen actualmente.

Las condiciones laborales de diferentes grupos sociales es otro aspecto en el que la pandemia amplió brechas estructura-

Gráfico 1.8

Coeficiente de Gini^{a/}

a/ 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 línea horizontal representa el promedio del período 2000-2021.

Fuente: Morales, 2022, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

les. Históricamente, las poblaciones más vulnerables en el mercado de trabajo han sido los jóvenes, las mujeres y los sectores de trabajadores con baja calificación. La recuperación del empleo en 2021 dejó rezagados a estos sectores.

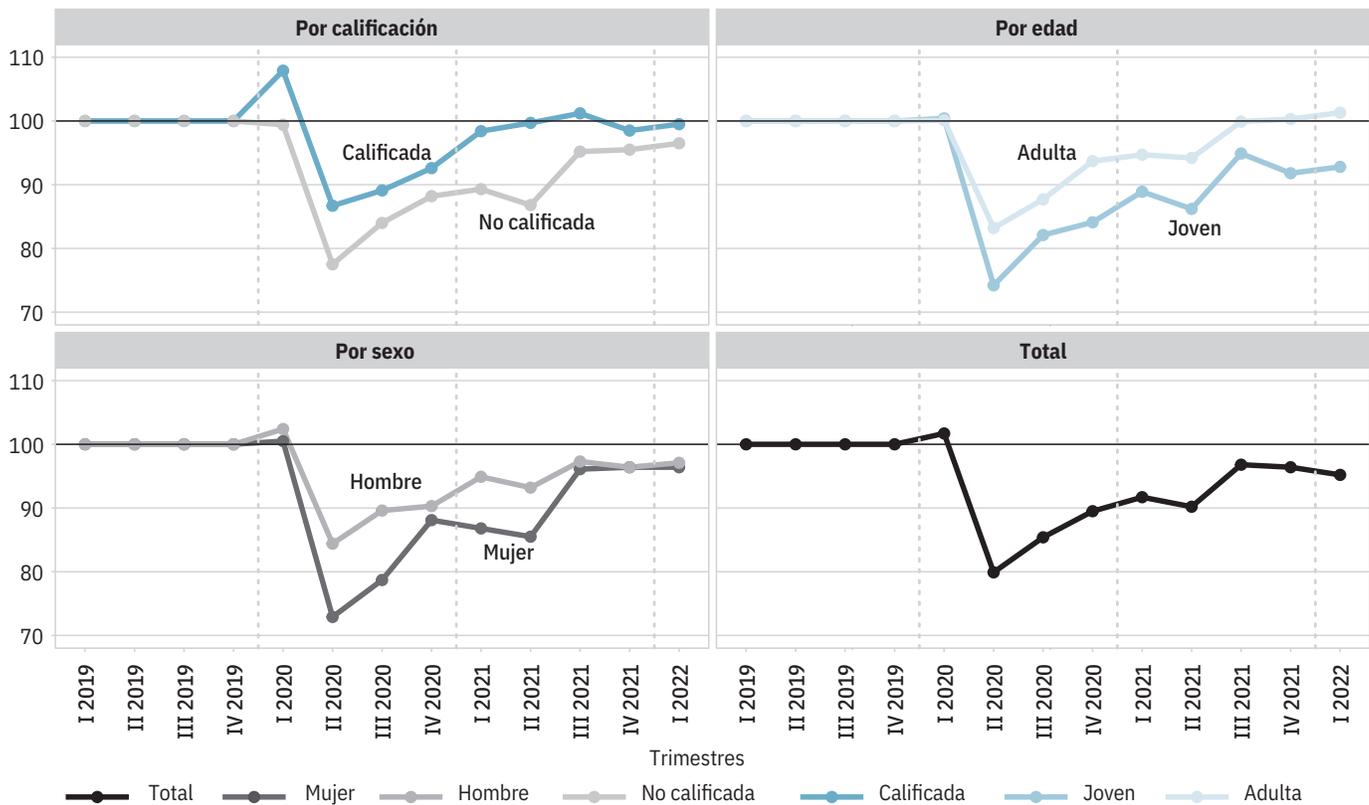
Un estudio realizado para este Informe mostró que el deterioro en las condiciones de empleo al inicio del *shock* de la pandemia (2020) fue fuerte y generalizado entre la población. No obstante, los sectores poblacionales arriba mencionados fueron los más golpeados y su recuperación ha sido más lenta: al finalizar el 2021 sus indicadores de acceso y calidad del empleo se mantenían por debajo del 2019. Como estos sectores ya estaban en una situación desventajosa antes de la pandemia, puede afirmarse que descendieron un escalón más. Al primer trimestre del 2022 se había recuperado el empleo de las personas calificadas y las personas adultas (mayores de 35 años), pero aún se mantenían por debajo del nivel prepandemia el empleo de las personas

no calificadas (secundaria o menos), jóvenes (15 a 35 años), hombres y mujeres (gráfico 1.9).

La pandemia generó un cambio en la estructura de participación laboral. A partir del segundo trimestre del 2020 bajó el total de personas que querían trabajar de manera remunerada (ocupadas y desempleadas) y aumentó la cantidad que dejó de buscar empleo del todo, medida por la tasa de no participación. Esta es una situación también experimentada en otros países de América Latina y el mundo desarrollado (Cepal, 2022). Técnicamente, estas personas no son clasificadas como desempleadas y, por ello, la reducción en la tasa de desempleo respecto al “pico” del 2020 no implicó un crecimiento de la población ocupada, que aún no recupera los niveles prepandemia. Parte de esa baja más bien se explica, pues, por un aumento en las personas que desistieron de participar en el mercado laboral.

Bajar el desempleo es una tarea compleja, debido precisamente a que las tasas

Gráfico 1.9

Evolución del índice^{a/} de personas ocupadas, según características^{b/}
 (2019=100)


a/ Cuando el índice es igual a 100, denota el mismo valor que el trimestre respectivo del año 2019. Si está por debajo de 100, indica niveles menores al año pre-pandemia; y valores por encima significa que ya lo superó.

b/ Las personas no calificadas tienen un logro educativo de secundaria o menos, las calificadas poseen estudios superiores. La población joven incluye las edades de 15 a 35 años, las adultas son mayores a 35 años.

Fuente: Meneses, et al., 2022, con datos de la ECE del INEC.

más altas persisten en los grupos con mayores desventajas estructurales. Estar mucho tiempo sin empleo les complica ingresar de nuevo, pierden experiencia y habilidades en su desempeño y les cuesta más adaptarse a nuevos trabajos. Además, el tiempo fuera funciona como una señal negativa para las empresas que podrían contratar. El país tiene muchos años sin tener una política nacional de empleo, con enfoque de género, jóvenes y personas no calificadas. Sin este insumo, difícilmente se logren mejoras sostenidas en la generación de oportunidades para toda la población.

En un contexto de pocas opciones laborales en el sector formal de la

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**EMPLEO, BRECHAS EN LA
 RECUPERACIÓN Y CALIDAD**
 véase el **capítulo 2** de este Informe.

economía, se ha consolidado una tendencia preocupante en materia de calidad del trabajo: la ampliación en la importancia del empleo independiente como “válvula de escape” y estrategia de sobrevivencia. Este tipo de actividad genera ingresos a los hogares, pero en condiciones muy precarias: sin seguro por trabajo o ganando

menos de un salario mínimo, sin estabilidad, seguridad social, pensión y otras garantías claves para el presente y futuro de la población. Mientras que, décadas atrás, el mercado laboral costarricense se distinguía dentro de América Latina por el peso mayoritario del empleo formal, algo clave para el financiamiento de la seguridad social, hoy en día la creciente informalización le acerca cada vez más a la realidad continental y, sobre todo, pone en riesgo el financiamiento de la Caja Costarricense del Seguro Social.

En efecto, el componente más dinámico en el índice de personas ocupadas es el del empleo independiente, que superó los niveles prepandemia en el cuarto

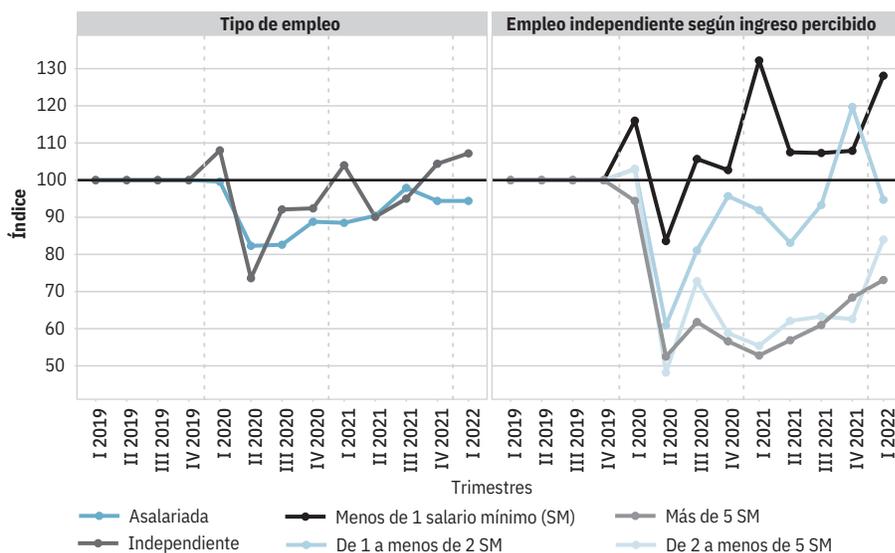
trimestre del 2021, mientras que en los asalariados la recuperación es más lenta y se mantiene por debajo de 100 (gráfico 1.10). De este modo, el empleo independiente fue la alternativa para todos los perfiles: hombres, mujeres, calificados, no calificados y jóvenes. Una posible explicación es que, ante la pérdida de puesto de trabajo o la falta de oportunidades laborales, muchas personas se vieron obligadas a buscar alternativas de autoempleo, que no necesariamente cumplen con la calidad y estabilidad laboral. Además, la población ocupada en promedio gana menos que antes de la pandemia, lo cual no sorprende, pues muchas de las acciones para evitar mayores despidos fue aplicar medidas de flexibilización laboral que afectaron los ingresos. Es posible que los efectos se mantengan en el 2022, situación que se agrava por la mayor inflación que se experimenta en la actualidad.

Las brechas en el mercado laboral no son un tema menor, pues la situación en este campo es clave para explicar los cambios en la condición de pobreza y la intensidad con que afecta grupos específicos. Antes se explicó que un 23% de los hogares del país vivía en pobreza, tanto en el 2021 como en el 2022. No son, sin embargo, los mismos hogares, pues continuamente entran y salen personas de dicha situación, especialmente aquellas con ingresos cercanos a la línea de pobreza. Así, el 11,7% de los hogares logró salir de la pobreza en el 2021, mientras que un 9,5% entró a esta condición; el 14,0% permaneció como pobre en 2020 y 2021 y el restante 64,9% se mantuvo como no pobre.

La condición de actividad laboral es clave para explicar esa movilidad. Dos de cada tres hogares que salieron de la pobreza en el 2021 tenían a la persona jefa de hogar con empleo y solamente el 3% estaba desempleada. Por el contrario, entre los hogares que entraron a la pobreza, la mitad no participaba en el mercado laboral, un 7% se encontraba desempleada y solamente el 43% tenía un empleo. Por lo anterior, las brechas históricas que limitan a ciertos grupos acceder al empleo, genera diferencias en las posibilidades de salir de la pobreza más que en otros sectores.

Gráfico 1.10

Evolución del índice^{a/} de personas ocupadas, según tipo de empleo e ingreso percibido en el trabajo independiente (2019=100)



a/ Cuando el índice es igual a 100, denota el mismo valor que el trimestre respectivo del año 2019. Si está por debajo de 100, indica niveles menores al año prepandemia; y valores por encima significa que ya lo superó.

Fuente: Meneses, et al., 2022, con datos de la ECE del INEC.

Finalmente, las brechas sociales tienen consecuencias políticas. En las elecciones de 2022 se reiteró una tendencia de largo plazo en la participación electoral: las zonas con mayor pobreza y desigualdad son, en general, las que participan menos en los comicios. Este fenómeno se ha sido analizado en profundidad en ediciones anteriores. Incluso, el *Informe Estado de la Nación* ha planteado que las fronteras políticas del país son más pequeñas que sus fronteras geográficas. Una de las consecuencias de este patrón es el surgimiento de “ecosistemas”, que han configurado regiones de alta participación, rodeadas por vastas zonas de baja participación, con un alto peso de las personas “desenganchadas” de la democracia electoral. Lo novedoso del 2022 es que el “país político” sufrió una mayor contracción territorial en comparación con las tres elecciones previas en la península de Nicoya y el Pacífico Central (mapa 1.2).

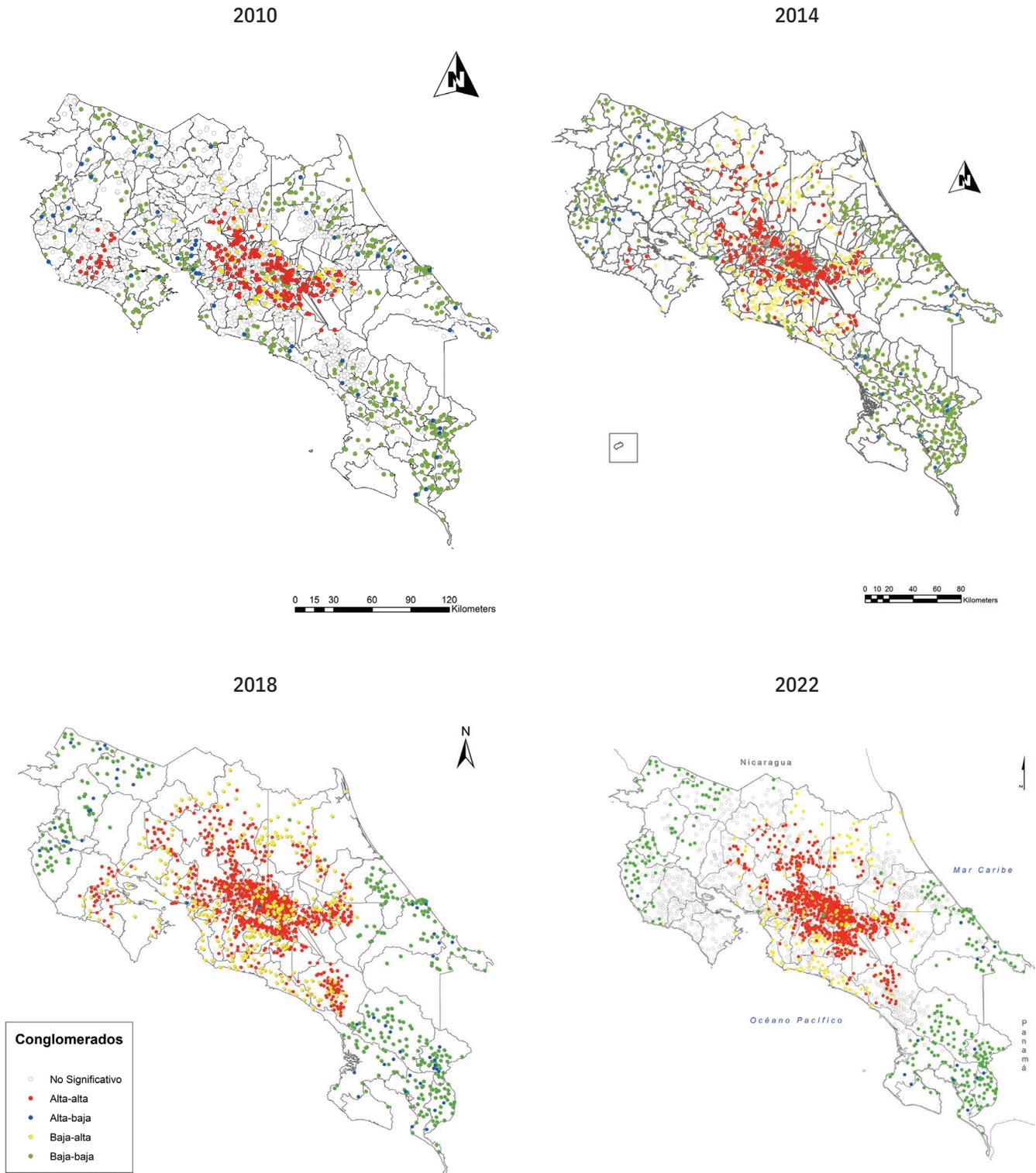
En las últimas dos ediciones de este Informe se han publicado aportes sobre

los efectos políticos de la desigualdad económica. La presente edición actualiza este análisis con los comicios nacionales más recientes. Los resultados revelan que desigualdad es un factor estructural que ensancha la brecha entre partidos y ciudadanía. Mediante el análisis de la relación entre indicadores de desigualdad salarial en el mercado laboral formal y la participación ciudadana en las elecciones presidenciales a lo largo de seis períodos (elecciones entre 2002 y 2022). En otras palabras, cuanto mayor es el porcentaje de los ingresos totales en manos del diez por ciento más rico de la población, menor es la participación electoral del distrito.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **DESIGUALDAD SOCIALES Y TERRITORIAL EN LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL** véase el **capítulo 5** de este Informe.

Mapa 1.2

Conglomerados de juntas y centros de votación con alta y baja participación electoral. 2010-2022



Fuente: Camacho, 2022.

Crisis sanitaria reforzó problemas de integración social que el país arrastraba de años atrás

Los problemas de integración social de amplios sectores de la sociedad se potenciaron durante los primeros dos años de la emergencia sanitaria. Sin embargo, también tienen raíz en debilidades de largo plazo que este Informe ha reportado de manera reiterada. La persistencia de resultados contrarios al desarrollo humano ha golpeado grupos concretos y zonas de rezago social y productivo, generando vulnerabilidades y exclusión. Esta edición pone énfasis en dos ejemplos relevantes en esta materia: la violencia social y la desconexión socioeconómica de los asentamientos informales.

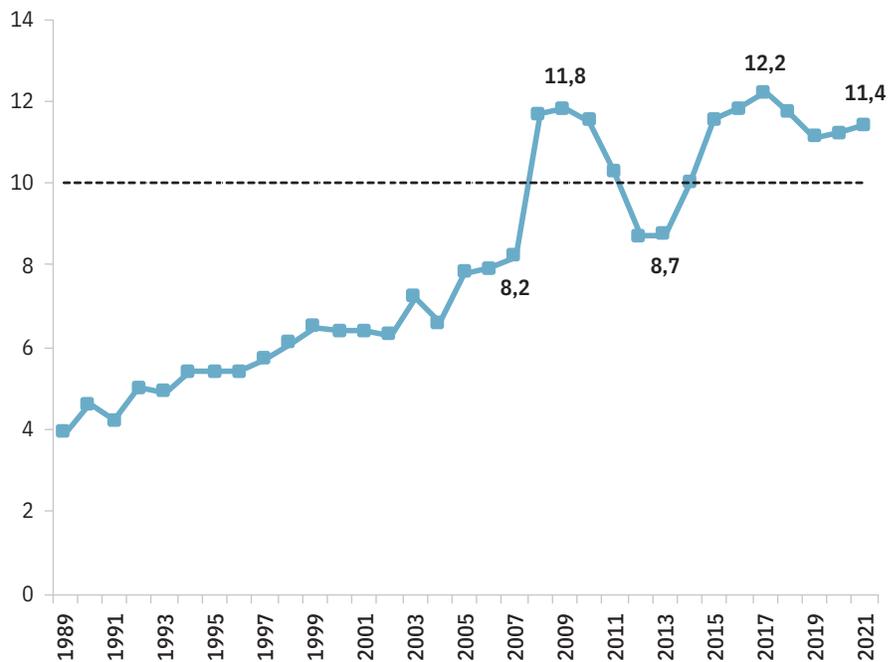
Una consecuencia de la exclusión en el largo plazo, señalada por numerosos estudios en el mundo, es el aumento de la violencia social. En las sociedades más desiguales, los mecanismos de movilidad y ascenso social están más cerrados y debilitados y generan un “caldo de cultivo” para la inseguridad. La tasa de homicidios dolosos es el principal indicador utilizado para monitorear la situación en este tema.

En 2021, el país continuó con niveles altos en homicidios, que no se redujeron en el contexto de la pandemia. La tasa se ubicó en 11,4 casos por 100.000 habitantes, por encima del nivel de epidemia según la OMS (gráfico 1.11), con un total de 588 víctimas, 17 más que en 2020. La evolución en 2022 parece apuntar a un nuevo deterioro en este indicador, con la información disponible al mes de octubre de este año. El principal móvil de la violencia son las disputas entre distintos grupos del crimen organizado ligado al narcotráfico por el control de los mercados locales y las líneas de abastecimiento internacional.

Esta problemática tiene patrones territoriales históricamente perfilados, aunque hay variaciones de corto plazo. En 2021, la capital, San José, no ocupó el primer lugar en homicidios, como había sido la tendencia desde hace muchos años: según cantones, la mayor prevalencia se presentó en las cabeceras de las provincias de Limón (52 casos) y Puntarenas (50 casos), seguidas por San José (46), Pococí (41), Alajuela (36) y Matina (21).

Gráfico 1.11

Tasa de homicidios dolosos^{a/}
(por 100.000 habitantes)



a/ La línea punteada indica el umbral a partir del cual la OMS establece como epidemia (tasa de 10).
Fuente: Elaboración propia, con datos del Poder Judicial.

Cinco de los seis cantones de la provincia de Limón se ubicaron entre los primeros diez de mayor prevalencia.

Tal como se ha reseñado en Informes anteriores, el método más común para cometer los asesinatos es el uso de armas de fuego. Su uso aumentó en 2021, pues fue responsable del 73% de los homicidios, la proporción más alta desde 1980 (período con datos disponibles). El perfil de las personas fallecidas por esta causa corresponde a hombres (90%), costarricenses (83%) y más de la mitad son jóvenes (entre 15 y 35 años, 53%). El móvil principal es el ajuste de cuentas (55%), seguido por discusión y riña (19%), asesinato ocurrido durante la comisión de otro delito (10%) y violencia doméstica (3%) (OIJ, 2022).

Por otra parte, la crisis sanitaria del covid-19 agravó condiciones de vida, de estudio y de trabajo de la población que vive en asentamientos informales, territorios con problemas endémicos de integración (cohesión) social desde mucho tiempo atrás. Una investigación exploratoria de carácter cualitativa para conocer los efectos de la pandemia sobre la población con mayor pobreza y exclusión social, aquella que vive en precarios, encontró tres hallazgos relevantes. El primero fue que la institucionalidad pública no tiene políticas concretas y permanentes de atención a estas zonas y, durante la pandemia, replegó aún más sus acciones. El segundo hallazgo fue que los sistemas de información social actualmente existentes no tienen la capacidad de reflejar de manera sistemática, oportuna y periódica las condiciones de vida y trabajo de estas poblaciones. Los desafíos que no se documentan, no se atienden. Finalmente, tal y como es costumbre entre habitantes de estos territorios, la lucha personal y

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
VIOLENCIA Y HOMICIDIOS
véase el **capítulo 2** de este Informe.

la solidaridad comunal fueron las principales herramientas para sobrellevar los impactos de la crisis.

Al igual que el resto del país, en los asentamientos informales se vivieron los primeros meses de la pandemia con sentimientos de temor al contagio del coronavirus y con actitudes y prácticas discriminatorias entre zonas cercanas. Las personas pasaron el confinamiento más intenso en viviendas inadecuadas (ranchos en mal estado y con hacinamiento), sin acceso a internet, en pocos metros cuadrados, sin áreas verdes y con carencias de servicios básicos como el agua. Aunque mucha gente a su alrededor se contagió, no se identificó una incidencia y mortalidad superior a los promedios nacionales.

Lo que sí experimentaron fue una afectación casi generalizada en el empleo y el acceso a la educación. Una gran cantidad de personas perdió el trabajo, generalmente de carácter informal y algunos no han encontrado un nuevo puesto hasta la fecha. Hubo épocas en que las familias no tenían ingresos para comprar comida. Aunque algunas recibieron ayudas de alimentos, principalmente de las municipalidades, señalaron que su distribución no fue la ideal, pues se otorgaron a discreción, sin priorizar en las personas que más lo requerían. Finalmente, todos los precarios estudiados experimentaron un aumento en la cantidad de familias que llegaron a vivir allí durante la pandemia, por lo que pareciera que dichos asentamientos están más hacinados hoy que hace tres años.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**IMPACTO DE LA PANDEMIA Y
ASENTAMIENTOS INFORMALES**
véase el **capítulo 2** de este Informe.

Se profundizan patrones históricos de uso insostenible en los recursos naturales

La recuperación en 2021 de los niveles de consumo energético, que se reportó anteriormente en este capítulo, tiene

implicaciones de largo plazo. En particular, el afianzamiento del sector energía como el principal generador de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI; gráfico 1.12). El consumo de hidrocarburos para el transporte explica tres cuartas partes de los GEI emitidos por este sector, 14,8 puntos porcentuales más que en 1990, primer año para el que se tiene información. Según el *Inventario nacional de emisiones por fuentes y absorción por sumideros de gases de efecto invernadero Costa Rica, 1990-2017*, publicado en el 2021, entre los gases precursores de las emisiones, el que se emite en mayor cantidad es el monóxido de carbono (CO), el cual proviene fundamentalmente del transporte.

Por su parte, retomar el consumo del agua prevaeciente antes de la pandemia implicó una nueva presión sobre los recursos hídricos, que compromete la sostenibilidad. Nuevas investigaciones evidencian las limitaciones para garantizar la disponibilidad de agua a la población y para el desarrollo de las actividades productivas en el territorio nacional. En 2020 la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (Aresep) identificó 53 acueductos con algún grado de déficit

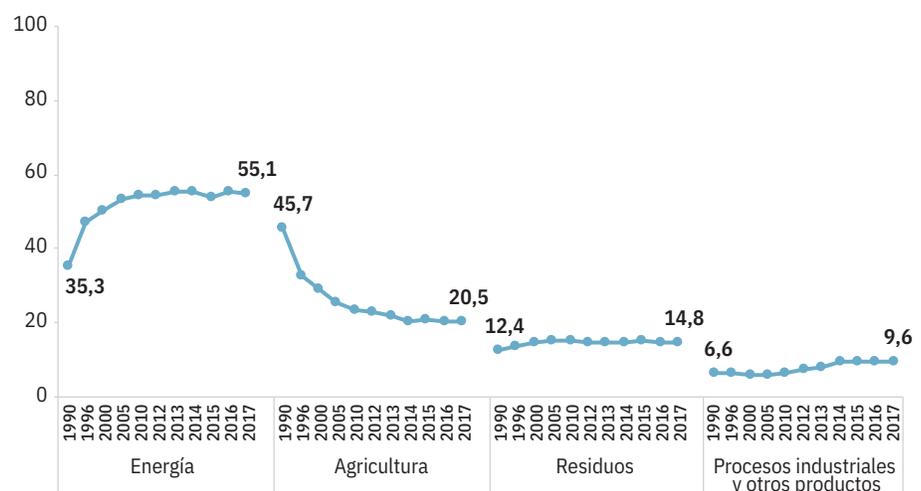
hídrico. En el gráfico 1.13 se presentan los que reportan niveles deficitarios superiores al 11%. La situación más crítica (déficits superiores al 50%) la enfrentan los sistemas de Ticufres-Quebrada Honda y Cuesta Grande-Maquenco Terciopelo en Guanacaste, y Escazú Sur y Jericó en San José. Es decir, aquellos que se localizan en el centro del país o en zonas costeras.

También, un estudio encontró que, en 2021, un 66% de los acueductos nacionales⁸ presentan capacidad hídrica reducida, es decir, enfrentan problemas de escasez en las fuentes que les proveen; un 34% exhiben algún nivel de estrés hídrico, lo cual implica que disponen de menos agua de la que se requiere para abastecer a su población meta (Aresep, 2021a). Esto último evidencia las dificultades para garantizar la disponibilidad futura, de manera equitativa entre los territorios. En particular, el peso que tienen en las dinámicas de la desigualdad los factores naturales, como la geografía y el clima, y la dotación de capacidades técnicas y de infraestructura. Además, es importante recordar que la falta de acceso al agua genera conflictividad social, como lo ha documentado el Informe, y que en 2020 y 2021, amplias poblaciones urbanas se

Gráfico 1.12

Porcentaje de emisiones de gases de efecto invernadero, por sector

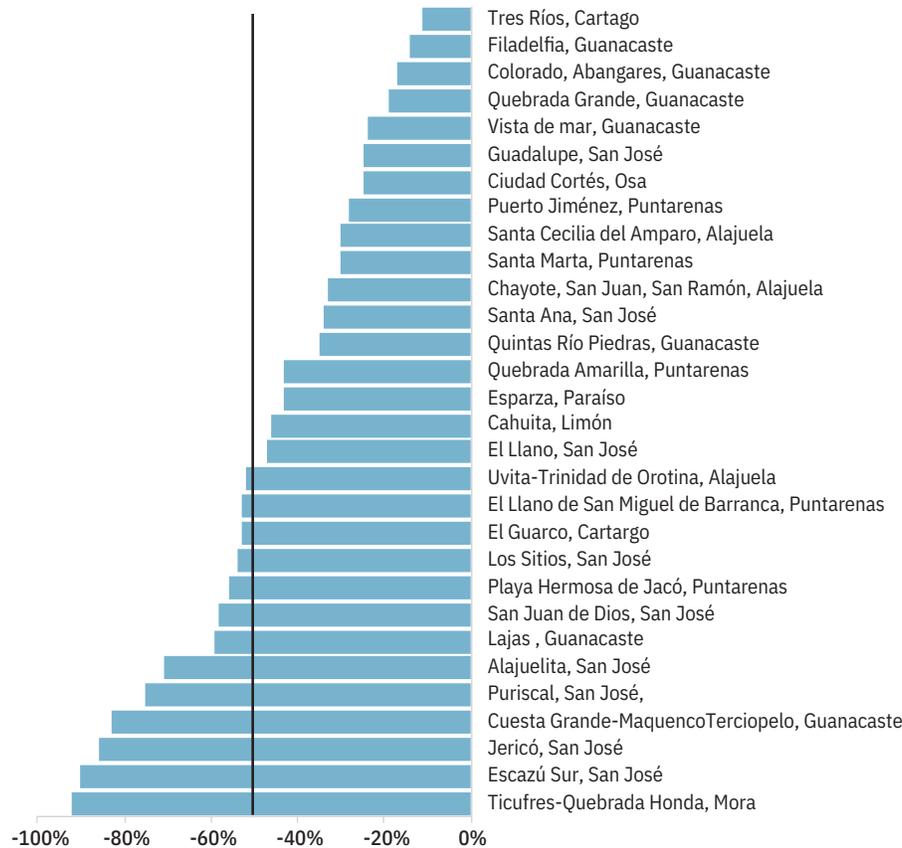
(dióxido de carbono equivalente)



Fuente: Elaboración propia con datos del IMN-Minae, 2021.

Gráfico 1.13

Porcentaje de déficit hídrico, por acueducto. 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de Aresop, 2021b.

Cuadro 1.1

Porcentaje de participación por cohorte generacional. 1982-2022

Nacidos en	Elección										
	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018	2022
1964	81	81	81	81	70	71	68	72	72	70	66
1968		85	81	81	69	70	67	72	71	70	65
1972			84	80	67	68	65	71	70	69	64
1976				82	66	65	64	69	69	68	64
1980					70	65	62	68	68	68	63
1984						68	62	66	67	67	62
1988							64	65	66	65	60
1992								68	65	63	59
1996									66	60	55
2000										60	52
2004											54

Fuente: Alfaro Redondo, 2022b con datos del TSE.

vieron muy afectadas por este problema en medio de la delicada situación sanitaria.

Comicios del 2022 evidencian alejamiento ciudadano del proceso electoral

Las elecciones del 2022 mostraron la resiliencia del sistema político nacional. Sin embargo, no cambiaron tendencias de largo plazo que erosionan la gobernabilidad democrática del país. Para empezar, estos comicios dejaron en evidencia un nuevo alejamiento de la ciudadanía en relación con la democracia electoral, el “núcleo duro” de cualquier sistema democrático.

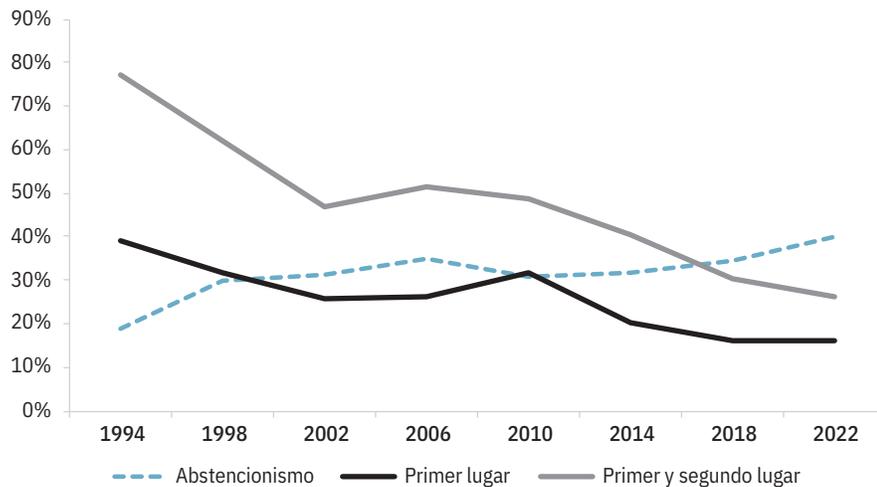
En este informe se realizó un análisis de la participación electoral por cohorte de población, para examinar las tendencias a lo largo de cuatro décadas, desde 1982 a 2022 (cuadro 1.1). A partir de 1998, la tendencia es que todos los grupos de edad voten menos y, en todos ellos -con solo una excepción-, la elección del 2022 fue en la de menos participación, lo que impulsó el abstencionismo a su nivel más alto desde 1958.

Este “retiro” de la ciudadanía produce, además, dificultades crecientes del sistema político para construir mayorías electorales. El respaldo de los partidos es la actualidad es mucho menor que el que obtenían hace treinta años (gráfico 1.14). Más aún, el respaldo obtenido por el primer y segundo lugar en 2022 es el más bajo hasta ahora reportado. Esta dinámica se acompaña con la tendencia creciente del abstencionismo.

Lo sorprendente es que esta disminución en los apoyos electorales no es solo relativa sino absoluta. El primer y el segundo lugar en 2022 obtuvieron una votación mucho menor que la que recibieron el primer y segundo lugar en 1994, cuando el padrón electoral tenía un millón seiscientos mil votantes menos que en 2022 (casi un 40% más pequeño). En esa ocasión el partido ganador obtuvo más de dos veces los votos que la agrupación ganadora en la primera ronda de 2022. De igual manera, la agrupación que alcanzó el segundo lugar en 1994 obtuvo 4 veces más votos que el obtenido por el partido en segundo lugar en la primera ronda del 2022.

Gráfico 1.14

Apoyos electorales a las principales agrupaciones políticas y comportamiento del abstencionismo (porcentajes del padrón electoral)



Fuente: González, 2022b con datos del TSE.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**CRISIS DE REPRESENTACIÓN
POLÍTICA**
véase el **capítulo 5** de este Informe.

La normalización de resultados contrarios al desarrollo humano evidencia un progresivo abandono del contrato social costarricense

El primer mensaje del Informe caracterizó el camino de salida de la pandemia como lento, insuficiente y desigual. Afirmó que ello afianza en el panorama nacional resultados persistentemente contrarios al desarrollo humano, que no son producto de una mala situación coyuntural, sino reflejo de una tendencia que caracteriza a una época histórica. El Informe subraya que, en la práctica, la sociedad se ha ido acostumbrando a aceptarlos como “normales”, sin hacer mayores cosas para cambiar ese rumbo.

Esta siguiente sección presenta el segundo mensaje de esta edición del

Informe. Analiza una consecuencia estratégica de esta normalización de resultados contrarios al desarrollo humano: el progresivo abandono del contrato social costarricense. Este contrato, cuyos contenidos principales fueron mencionados en la valoración general (recuadro 1.1), ha sido el fundamento de la estabilidad democrática desde la segunda mitad del siglo pasado.

La noción de abandono, clave en este mensaje, se entiende como una falta de capacidad, o de voluntad, por parte de actores con poder económico y político e influencia social, para tomar decisiones oportunas y con el calado requerido, que modifiquen el sendero transitado por el país en la última década. Las evidencias que esta sección aporta acerca de ese abandono son varias: la concentración de la política pública en la atención de urgencias, “apagar los incendios”, pero sin articular respuestas a los desafíos no resueltos del estilo de desarrollo; la adopción de políticas “de papel”, que plantean objetivos y metas, pero sin una gestión efectiva que las secunde; el debilitamiento de la inversión social, tanto estratégica como asistencial, en momentos de retroceso en las condiciones de vida y trabajo

de las grandes mayorías; y la incapacidad para reformar la institucionalidad pública en ámbitos de gran importancia para la producción, la productividad y la generación de empleo en el país.

Por otra parte, la idea de “contrato social”, central en el pensamiento político moderno sobre el Estado y la democracia, recuerda que las bases de la autoridad y el gobierno de una sociedad dependen de una serie de acuerdos y leyes que la ciudadanía acepta como legítimas. Ambos elementos conceptuales permiten señalar que, dados los malos resultados cosechados por Costa Rica en su desempeño de desarrollo humano, comportan riesgos sistémicos, no son producto de una convergencia desafortunada y coyuntural de circunstancias. Por el contrario, han erosionado cimientos sobre los que se sustenta los logros históricos del país en los ámbitos económico, social, ambiental y político. La sección se organiza en cuatro acápite, cada uno enfocado en estas evidencias de abandono progresivo del contrato social.

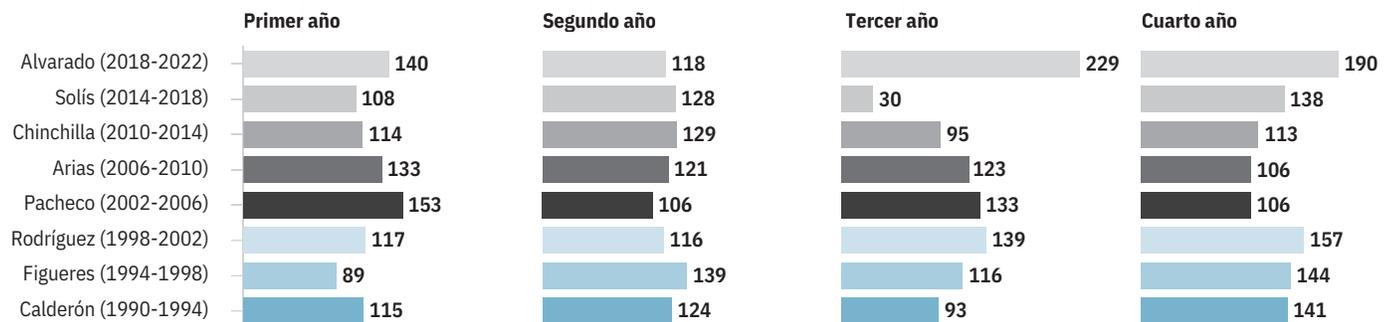
Sistema político se concentra en urgencias y descuida principales demandas ciudadanas

Un primer indicador de abandono al contrato social es que el sistema político se concentra en la atención de urgencias, sin abordar los retos de mediano y largo plazo y, ante todo, sin debatir y construir una perspectiva sobre el rumbo del país plasmado en la Constitución Política. Sin duda, los poderes de la República respondieron, en los últimos años, a la crisis fiscal y la sanitaria. Fueron productivos en la generación de instrumentos de política pública con esos fines, hechos que el Informe ha reconocido como positivos para la estabilidad del país. Sin embargo, han mostrado mucho menor capacidad para abordar los problemas de largo plazo que afectan negativamente al desarrollo humano sostenible.

Un hecho positivo durante 2020-2021 fue que las relaciones entre los poderes de la República nuevamente observaron los preceptos democráticos del respeto al balance e independencia de poderes del Estado. Este es un resultado importante, en un complejo entorno que creaba, en

Gráfico 1.15

Cantidad de decretos ejecutivos de alto alcance, según año de la administración. 1990-2022



Fuente: Alfaro Redondo, 2022b, a partir de Calderón y González, 2022 con información de diario oficial *La Gaceta*.

principio, condiciones propicias para la existencia de conflictos políticos, como ocurrió en otras democracias. Más aún, el Ejecutivo y el Legislativo lograron mantener relaciones de cooperación que fueron claves para atenuar los efectos inmediatos de la disrupción pandémica y el inicio de un nuevo ciclo electoral. Sin embargo, este resultado positivo es frágil, pues el Informe comprueba que el Poder Ejecutivo experimentó alta inestabilidad en su gabinete -que parece extenderse a la nueva administración de gobierno que recién inicia-, una situación que afecta su capacidad de gestionar los asuntos públicos. Más en general, los Poderes del Estado no están logrando superar, por el fondo, las dificultades del sistema político para atender oportunamente las principales demandas ciudadanas.

medular para la implementación de las políticas públicas. Reflejan, además, las prioridades de gobierno.

El principal hallazgo en este ámbito en 2021 es que, pese a firmar menos decretos que gobiernos anteriores, la administración Alvarado recurrió con más frecuencia a los decretos de alto alcance (gráfico 1.15), que son los que reglamentan leyes aprobadas por el congreso o implementan acciones que afectan a amplios sectores y territorios del país. Por primera vez en las últimas tres décadas, los decretos de alto alcance superan a los de bajo y medio alcance durante dos años seguidos (2020 y 2021). Esta situación es un efecto directo de las medidas implementadas para disminuir los contagios por la pandemia de covid-19, buena parte de las cuales fueron emitidas vía decreto ejecutivo: en los dos últimos años del gobierno, cerca de un 45% de estos instrumentos estuvieron enfocados en la emergencia sanitaria.

En el ámbito del Poder Legislativo, en el período 2018-2022 ocurrió un giro sustancial de las tendencias que caracterizaron su desempeño durante las primeras dos décadas de este siglo. Por primera vez, una alta fragmentación partidaria en el congreso convergió con una alta producción de leyes que este Informe categoriza como “sustantivas”, de hecho, la más alta desde que se tiene registro (gráfico 1.16). Hasta ese momento, el multipartidismo había estado asociado con indicadores de pobre producción normativa, tales como dilatadas duraciones del proceso de formación de leyes, abundancia de

legislación poco relevante y prevalencia de la “promesa democrática sin sustento económico”. En el último cuatrienio se rompió con el atasco político que había paralizado al congreso, incluso en temas sustantivos y controversiales como la reforma fiscal, la ley de empleo público y la modernización de algunas instituciones.

El Informe aún está analizando la abundante cosecha de nueva legislación. Sin embargo, un examen preliminar sugiere que una buena parte estuvo relacionada con la atención de la reforma fiscal, la pandemia, la entrada del país a la OCDE y la creación de incentivos para la atracción de inversiones, pero no a reformas sustantivas de alcance sectorial en la organización institucional o políticas públicas en ámbitos como la seguridad social, el empleo o la descarbonización de la economía.

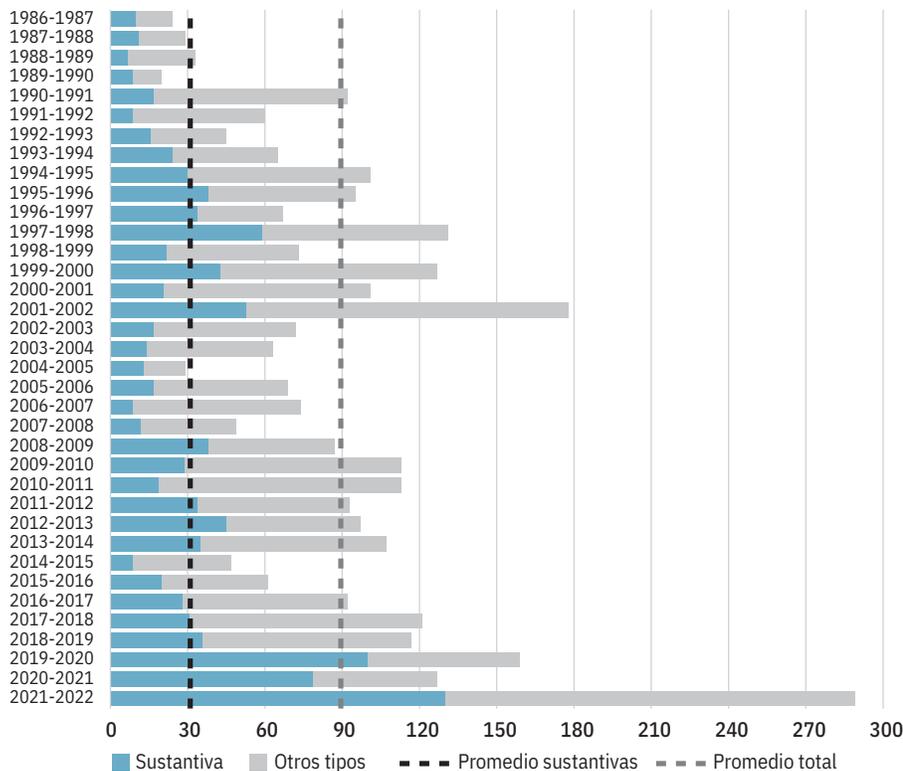
No se identificaron conflictos sistemáticos entre los Poderes de la República que propiciaran episodios de inestabilidad política, ni evidencias de incumplimientos sistemáticos con las normas constitucionales que protegen los derechos y libertades ciudadanas con la excusa de la atención de una emergencia económica, social y sanitaria. Un estudio empírico del control de constitucionalidad efectuado por este Informe permite concluir que en Costa Rica no hay evidencia de violaciones sistemáticas a la Constitución Política, que amenacen el régimen de libertades y derechos de las personas (ver capítulo 5). Ocurren, por supuesto,

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
DESEMPEÑO DEL EJECUTIVO
Y LEGISLATIVO
véase el **capítulo 5** de este Informe.

Desde hace varios años el Informe *Estado de la Nación* realiza un seguimiento de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con el fin de tener información para valorar sus actuaciones. En el caso del Ejecutivo, se examinan los decretos ejecutivos emitidos por los gobiernos desde 1990, pues son una herramienta

Gráfico 1.16

Cantidad de leyes aprobadas, por año legislativo, según tipo



Fuente: Aguirre y Arias, 2022, a partir de Gómez Campos y Murillo, 2015 y Gómez Campos y Herrera, 2016, con datos del departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

trasgresiones, pero estas son remediadas por el Poder Judicial, mediante la Sala Constitucional o por la vía contenciosa administrativa⁹.

Estas respuestas del Ejecutivo y Legislativo no lograron disminuir la crisis de representatividad de la ciudadanía. Persiste, entre ella, una evaluación negativa sobre la capacidad del sistema político para dar respuesta a los grandes problemas que afectan al país, en el contexto de una importante desconexión entre lo que ofrecen los gobiernos y las demandas y prioridades de la sociedad, como lo reflejan los estudios de opinión y percepciones.

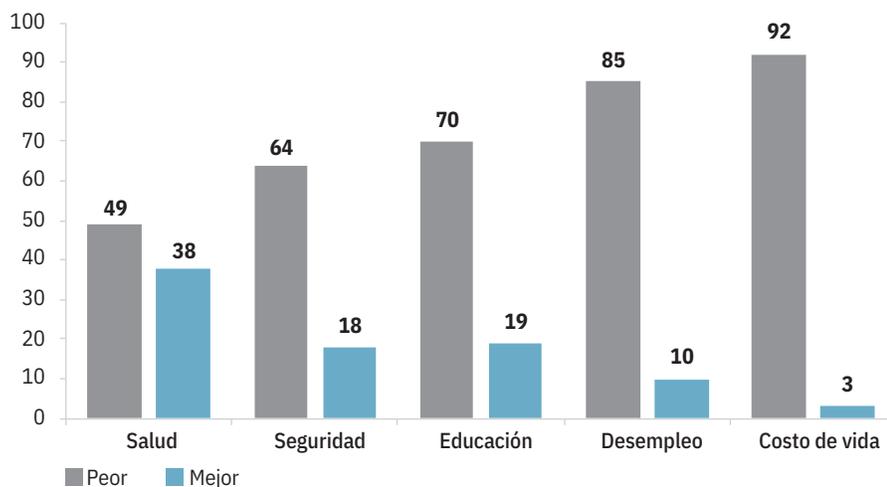
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
PERCEPCIONES CIUDADANAS
SOBRE EL PAÍS
véase el capítulo 5 de este Informe.

En la primera ronda de un panel de votantes de la campaña electoral 2022, implementado por el CIEP-UCR y el PEN-Conare, se consultó a las personas su opinión sobre un listado de temas relevantes. Interesaba conocer si la ciudadanía, en octubre de 2021, evaluaba mejor, peor o igual, a la educación o a la salud, en comparación con la situación que prevalecía un año atrás. En todos los temas examinados las opiniones negativas dominaron ampliamente a las percepciones positivas (gráfico 1.17). Los temas peor evaluados fueron el costo de vida y el desempleo. Únicamente en el tema de salud, el porcentaje de los que lo evaluaron como mejor que doce meses atrás, superaba el 20%.

En mediciones más recientes, los problemas económicos del costo de la vida y el desempleo fueron calificados como los principales del país. De acuerdo con el estudio del CIEP-UCR de agosto 2022, el costo de la vida y situación económica se ubicó como el principal problema con un 40% de las menciones, seguido del desempleo (15%) y la corrupción (12%). Con la excepción del pico de menciones que ubicaron al covid-19 como principal problema del país en abril 2020,

Gráfico 1.17

Porcentaje de personas que opinan que la situación del país es peor que hace 12 meses, según tema. Octubre, 2021



Fuente: CIEP-UCR.

explicada por el contexto particular de crisis sanitaria, los temas socioeconómicos aparecen de manera reiterada como prioridades desatendidas.

Políticas públicas con dificultades de concreción para lograr objetivos estratégicos

Un segundo aspecto que evidencia un progresivo abandono del contrato social es la adopción de decisiones que quedan en documentos, objetivos y metas, pero que no se traducen en políticas efectivas para cumplir esos objetivos o evitar riesgos en el mediano plazo. La conservación ambiental es un ámbito que ejemplifica esta situación, pero existen otros, como la Red de Cuido o el objetivo de la descarbonización de la economía al 2050, en los que se experimentan escenarios similares.

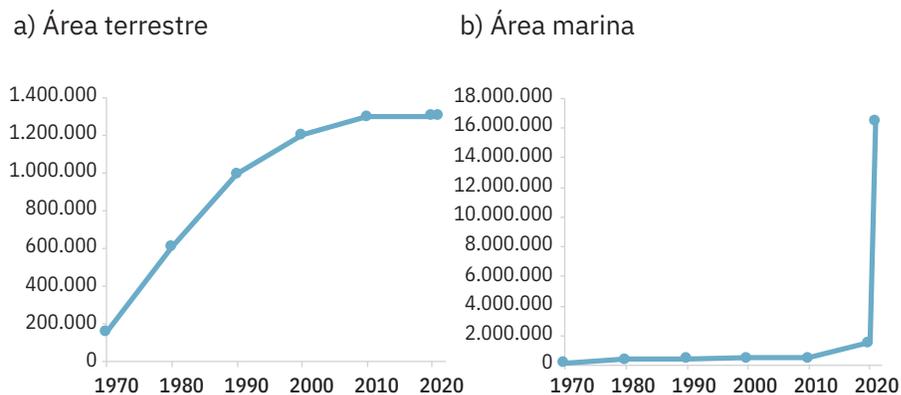
No se pueden negar los logros en materia de conservación ambiental del país. Sin embargo, desde hace varios años en esta materia hay una contradicción: Costa Rica se impone tareas importantes, cada año aprueba nueva legislación y recibe grandes réditos de su imagen en esta materia; sin embargo, asigna cada vez menos recursos para cumplir y cuidar esos logros, y una nueva erosión de capacidades institucionales compromete las fortalezas en este campo.

En el 2021 se dio un incremento histórico del área silvestre protegida, pero con reducción de recursos institucionales. Después de varios años sin cambios significativos, en 2021 el área legalmente protegida creció un 524% (Sinac-Minae, 2022). Este cambio obedece a la ampliación del espacio marino bajo resguardo (gráfico 1.18), concretamente del Área Marina de Manejo Montes Submarinos y del espacio marino del Parque Nacional Isla del Coco. El incremento de la superficie en esta condición es un logro notable, en un escenario de mayores presiones por el uso de los recursos naturales y el territorio.

Este avance en protección ambiental también representa un desafío para la gestión del patrimonio natural. En principio, requeriría fortalecer las capacidades institucionales para resguardar esta extensa área, ampliar las alianzas público-privadas y los vínculos con las comuni-

Gráfico 1.18

Evolución del área silvestre protegida, por categoría (hectáreas)



Fuente: Elaboración propia con datos de Sinac-Minae, 2022 y Corrales, 2022.

dades. Sin embargo, no se acompañó de la asignación de nuevos recursos (humanos, económicos y tecnológicos). Por el contrario, en el 2021 se reportó, por segundo año consecutivo, una reducción en los ingresos efectivos del Sinac que pasaron de 40.571 millones de colones en 2020, a 26.026 millones de colones (Sinac-Minae, 2022). El resultado de esta tensión (más superficie bajo protección, con menos recursos para su tutela) amenaza el estado de los recursos, así como las posibilidades que tienen las instituciones de realizar tareas de investigación, control y fiscalización de su uso y manejo. La reducción de los recursos orientados a su protección también limita la ampliación de la superficie de bosque protegida. Así, por ejemplo, en 2021 el área anual contratada bajo el programa de pago por servicios ambientales (PSA) se redujo un 83,1% (Fonafifo-Minae, 2022). Se registró la menor extensión anual nueva colocada desde 1997, año en que inició el programa.

Sostener las fortalezas de la política de conservación del país no solo requiere cuidar y mejorar sus capacidades y gobernanza (temas que analiza la sección *Debates para el desarrollo* de este Informe), sino que también necesita conocimiento sobre el impacto que tienen los esquemas de gestión sobre la protección de los ecosistemas. Para este Informe se realizó una investigación (ProDUS-UCR, 2022) sobre las presiones a la conservación según los tipos de gestión. Se dividió Costa Rica en áreas de mayor protección (parque nacional, refugio nacional de vida silvestre, reserva biológica, reserva natural absoluta y monumento nacional); protección intermedia (zona protectora, humedal, reserva forestal); menor protección (zonas de amortiguamiento según los planes de manejo de ASP y corredores biológicos) y el resto del país (sin protección), sea o no sometido a planes reguladores de algún tipo. El objetivo era identificar si las zonas de amortiguamiento o los corredores biológicos en efecto cumplían con el papel de contención de las presiones sobre las ASP que la normativa en principio les encomienda.

El estudio encontró que los territorios en las áreas que bordean las ASP y que poseen esquemas de gestión orientados a contener o amortiguar las presiones muestran, en realidad, tendencias en el

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
ÁREAS PROTEGIDAS
Y EFECTIVIDAD DE LA
CONSERVACIÓN
véase el capítulo 4 de este Informe.

uso del suelo similares a las zonas sin ningún tipo de manejo. Es decir, hay pocas diferencias entre las de menor protección (corredores biológicos y zonas de amortiguamiento) y los espacios sin protección, en los cuales solo se aplica la legislación normal sobre impacto ambiental o las herramientas de regulación especial, cuando existen.

En cambio, en las áreas de protección más restrictiva y las de nivel intermedio, como las zonas protectoras, humedales y reservas forestales, sí hay evidencia de que ayudan a contener las amenazas por cambios de uso del suelo y otros indicadores. No se notan diferencias significativas entre ellas, pese a que las segundas tienen alta presencia de actividades humanas. Finalmente, se registró una intensificación de uso del suelo¹⁰ especialmente en la zona norte (Región Huetar Norte y norte de la Región Huetar Caribe) y algunas al sur de la Región Brunca. En principio, estas modificaciones coinciden con zonas con tradición de monocultivos. Si bien en términos absolutos son relativamente modestos, sus efectos locales pueden ser muy importantes (mapa 1.3).

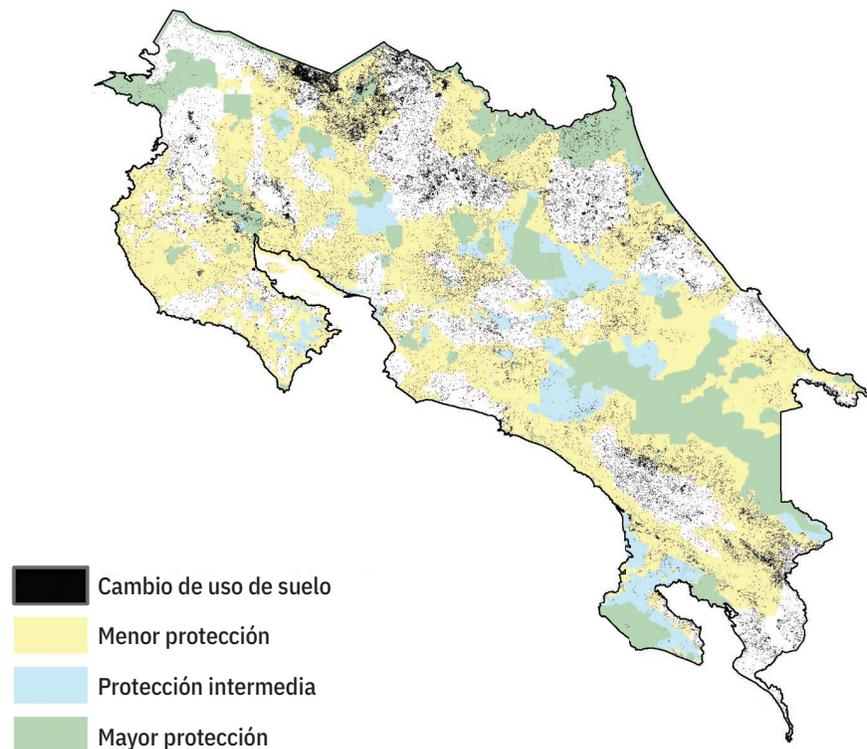
Debilitamiento de la inversión social en momentos difíciles para la población vulnerable

Otra señal de renuncia progresiva en el contrato social costarricense es el debilitamiento de la inversión social pública (ISP), en una época de retrocesos en las condiciones de vida y trabajo de amplios segmentos de la población. Mantener y ampliar los logros en desarrollo humano demanda esfuerzos sostenidos en la aplicación de políticas públicas orientadas a promover la equidad y la integración social, y esta tarea requiere del financiamiento adecuado. En la década de los ochenta, el país redujo su ISP en otra época de retrocesos y esta errada decisión tuvo consecuencias estratégicas sobre el desarrollo nacional, cuyos efectos se sienten hasta en la actualidad.

Al cierre de este Informe, el país está “a ciegas” en materia de ISP. Hay indicios de una fuerte contracción de esta inversión y de una mayor demanda de programas sociales por parte de una población que se ha empobrecido. Sin embargo, no fue

Mapa 1.3

Localizaciones de intensificación de uso del suelo^{a/}, según grado de protección. 2011-2019



a/ Cambio a uso urbano, cambio de árboles a cualquier otro uso, cambio de pastos a cultivos.
Fuente: ProDUS-UCR, 2022 con datos del Minae.

posible obtener los datos del 2021 sobre el gasto público consolidado que calcula el Ministerio de Hacienda. Estos datos se utilizan para cuantificar el monto de la ISP, por sector y tipo de programas sociales, y se han reportado desde hace más de veinte años. Sin esta información no es posible, incluso, realizar los análisis más básicos y generales para conocer la importancia y direccionamiento de las transferencias sociales a la población.

Como una aproximación alternativa, este Informe analizó el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), la principal herramienta del país para la gestión y financiamiento de programas sociales selectivos, que es un componente menor de la ISP. La información disponible muestra que este fondo ha perdido en los últimos dos años casi una quinta parte de sus ingresos; contracción que se concentra

principalmente en la transferencia que debe realizar el gobierno central por la recaudación del impuesto sobre el valor agregado. Esto significa un retroceso hacia la situación experimentada por Fodesaf en la primera década del siglo XXI.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA Y FODESAF

véase el **capítulo 2** de este Informe.

El análisis de los recursos girados muestra que se ha tratado de minimizar el impacto de la contracción en los recursos, procurando proteger las transferencias monetarias directas a las personas, aunque sin lograr compensar del todo los

efectos negativos. Los mayores recortes fueron en el financiamiento de obras de infraestructura y equipamiento, incluyendo la construcción de viviendas, y en las transferencias a instituciones, cuyos recursos no se canalizan directamente a los beneficiarios, sino por medio de la prestación de servicios. La variación relativa del 2020 y 2021 muestra que los programas de tipo promocionales (apoyo educativo y de vivienda) acumulan una contracción real del 16,3%, mientras la red de protección social (programas asistenciales y contra la exclusión social) sufre una pérdida real del 7,4% en los dos últimos años (gráfico 1.19).

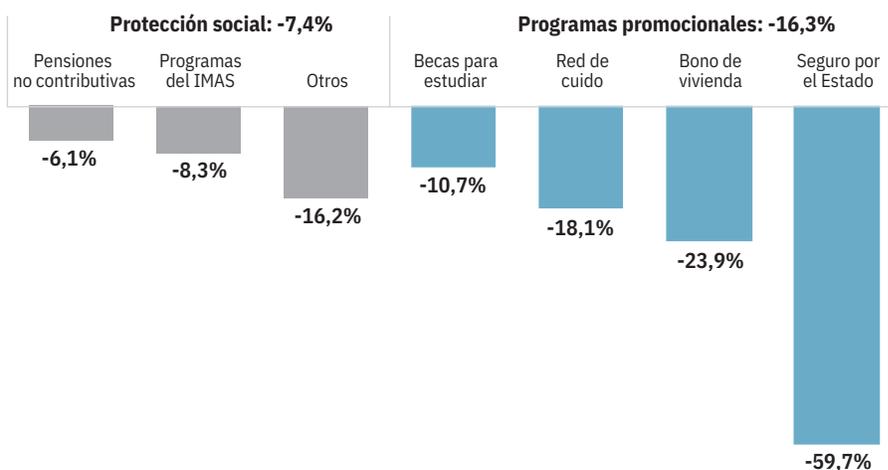
En los años ochenta del siglo pasado, la reducción de la inversión social pública tuvo consecuencias graves para el país. Una de ellas fue el rezago educativo de amplios segmentos poblacionales, que hoy se manifiesta en una gran cantidad de personas de edades superiores a los 45 años sin los requisitos de calificación para incorporarse ventajosamente en el mercado de trabajo. Cometer nuevamente este error tendría hoy mayores consecuencias, por el cambio demográfico, que ha reducido el tamaño de las cohortes más jóvenes, y por las transformaciones en el mundo laboral.

En este sentido, el Informe Estado de la Educación 2021 planteó que el sistema educativo costarricense atraviesa en la actualidad por una grave crisis debido al golpe combinado de los rezagos históricos y los efectos económicos y sociales generados por la pandemia del covid-19. Este último evento evidenció problemas no resueltos, así como la profunda tensión existente entre los propósitos educativos y las rigideces del sistema. En el capítulo 1 de dicho Informe se afirmó que la crisis educativa actual es la peor en varias décadas, debilitando uno de los bastiones del desarrollo humano del país.

La situación es particularmente severa en la educación pública preescolar, general básica y diversificada. En los cuatro años que van del 2018 al 2021, se encadenaron reiteradas y significativas interrupciones de los ciclos lectivos, que han provocado un fuerte recorte en los aprendizajes estudiantiles, lo que ese Informe denominó un “apagón educativo”. En la

Gráfico 1.19

Variación real de algunos programas financiados por Fodesaf. Acumulado 2020-2021 (porcentajes)



Fuente: Trejos, 2022, con datos de las liquidaciones del Fodesaf y la clasificación de Trejos, 2013.

actualidad, cohortes enteras de estudiantes arrastran deficiencias educativas aún mayores que las que tradicionalmente se veían reflejadas en los malos resultados que Costa Rica obtenía, en promedio, en las pruebas estandarizadas nacionales e internacionales. Hoy se tienen amplios y diversos grupos de estudiantes con rezago: las personas de la educación especial, las que asisten a modalidades abiertas, la población indígena, los cientos de miles con poca o nula conectividad, las niñas y niños que asisten a preescolar. Todo esto ha incrementado las desigualdades entre la educación pública y la privada (que no interrumpió sus servicios), en los ciclos educativos que la Constitución Política establece como obligatorios. En este contexto, se registra una fuerte ausencia de información que permita evaluar la situación, especialmente en el caso del recorte efectivo en los aprendizajes, por la suspensión de pruebas estandarizadas, un factor que limita la adopción efectiva y oportuna de acciones correctivas pertinentes.

El “apagón educativo” ocurre en una época en la que, por el fin de la transición demográfica, el país requiere avances rápidos y sustantivos en el acceso y la calidad de los servicios educativos, en

especial dentro de las poblaciones atendidas por el sistema público, provenientes mayoritariamente de hogares de bajo clima educativo. Compromete, además, los mecanismos de movilidad social que han caracterizado los esfuerzos nacionales para lograr una mayor equidad e integración social. En síntesis, en un mal momento para el desarrollo, el “apagón” produjo los peores resultados educativos en mucho tiempo. En este contexto, debilitar la inversión social pública en este campo tendría consecuencias profundas.

Debilidades para hacer reformas institucionales afecta el abordaje de aspectos urgentes

El manejo de la persistente crisis fiscal ha impuesto una austeridad que limita el margen de acción de las políticas públicas. Sin reformas institucionales en áreas claves para el desarrollo humano, que mejoren la calidad y eficiencia de la gestión pública, el recorte en el gasto público se trasladará íntegramente en recortes a programas, servicios e inversiones. Sin embargo, en el país existe, en la práctica, una extendida incapacidad para reformar una institucionalidad disfuncional en materias urgentes.

En esta edición del Informe se efectuó, a manera de estudio de caso, una investigación a profundidad sobre la institucionalidad a cargo del fomento del desarrollo productivo, un campo en el que es fundamental actuar para atacar los problemas de empleo y producción. La implementación de cualquier política en este ámbito, independientemente de los objetivos y prioridades, requiere el despliegue de capacidades institucionales por parte del Estado. Estas capacidades abarcan desde el acervo de recursos técnicos, humanos y financieros que éste posee, hasta las potestades legales y la organización propia de las entidades para realizar sus funciones.

El estudio evidenció la existencia de una red compleja, dispersa y fragmentada, con poco margen de maniobra para la conducción del desarrollo productivo. En total, 37 entidades poseen competencias directas en este campo, incluyendo instituciones con diversos grados de autonomía de gobierno funcional y fuentes de ingreso propias que no dependen del presupuesto nacional. Se trata de una red difícil de articular desde el punto de vista de las prioridades estratégicas del Poder Ejecutivo. En este Informe se analizaron dos dimensiones de la influencia del Ejecutivo para llegar a esta conclusión: el “poder de nombramiento” y el “poder del tesoro”. El primero se define como la potestad que tiene la persona en la presidencia para nombrar los máximos jerarcas (Vargas Cullell y Durán Monge, 2014). El segundo consiste la medida en que el financiamiento de la entidad depende del presupuesto nacional del gobierno central, en cuya ejecución tiene un papel preponderante el Poder Ejecutivo.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
INSTITUCIONALIDAD PARA EL
DESARROLLO PRODUCTIVO
véase el capítulo 3 de este Informe.

La figura 1.1 muestra el vínculo entre el poder del tesoro y de nombramiento del Ejecutivo sobre las entidades encargadas del desarrollo productivo, según su nivel de autonomía. En el primer cuadrante (esquina superior izquierda) se observa que solo sobre cinco (MEIC, MAG, Comex, Micitt y Mideplan) tiene fuertes capacidades de ejercer sus poderes. Conforme se alejan de este escenario, esos poderes se diluyen. Destacan nueve entidades que no dependen del presupuesto nacional y cuyo máximo representante no es nombrado ni por la Presidencia de la República ni por el ministro o ministra del ramo. Las entidades en las que el Ejecutivo tiene menor poder de nombramiento y de tesoro son la CGN, Judesur, Fonecafé, Procomer, JPTCP, OEPTGP y PIMA.

El “poder del nombramiento” depende, en parte, de los límites que la ley establece al Ejecutivo en el ámbito de la integración de las juntas directivas. No es lo mismo que una junta esté integrada por una mayoría de representantes escogidos a discreción por dicho Poder, a una en la que prevalezca la representación de sectores gremiales o de grupos privados. De las 37 entidades dedicadas al desarrollo productivo, 24 tienen juntas directivas; en 19 de ellas hay presencia de grupos sociales en esta instancia. En la figura 1.2 se observa la composición de las juntas directivas y la manera en que se nombran sus integrantes. En el caso del cuadrante superior izquierdo, en Icafé, ICT, Japdeva y el CNP, las personas son electas por la persona que ocupa la Presidencia de la República y el Ejecutivo tiene mayoría dentro de la junta directiva. En el otro extremo se encuentran las entidades en las que el control desde la Presidencia de la República es menor (margen inferior derecho): en Infocoop, Conarroz, Inta y la CGN los jerarcas son electos por mecanismos internos y en la junta directiva la mayoría proviene de entidades privadas.

De la complejidad y heterogeneidad de la institucionalidad que atiende el desarrollo productivo, este Informe no deriva una recomendación específica de reforma del Estado. Sería erróneo asumir la conveniencia de una propuesta para consolidar una serie de entidades dentro de una

“gran institución”; o de eliminar funciones técnicas que desarrollan ciertos entes que poseen una máxima autonomía, para trasladarlas hacia un ministerio de línea, por definición una entidad política. Bien puede ser que un estudio en profundidad de esta institucionalidad concluya que el problema no es su heterogeneidad, sino la falta de estrategias que alimenten la definición y evaluación de políticas públicas. O que una excesiva centralización de potestades en el Ejecutivo pudiera atender contra la implementación de políticas de desarrollo productivo con visión de largo plazo. También, una posibilidad es que el problema de articulación se deba sobre todo a los criterios y mecanismos para asegurar la idoneidad en la integración de las juntas directivas. Pero el estudio sí sugiere que cualquier iniciativa de reforma del Estado en el ámbito del desarrollo productivo debe partir de un conocimiento de la materia, que procuraría definir los problemas que desea remediar, por la urgencia que tiene superar la inacción en este campo.

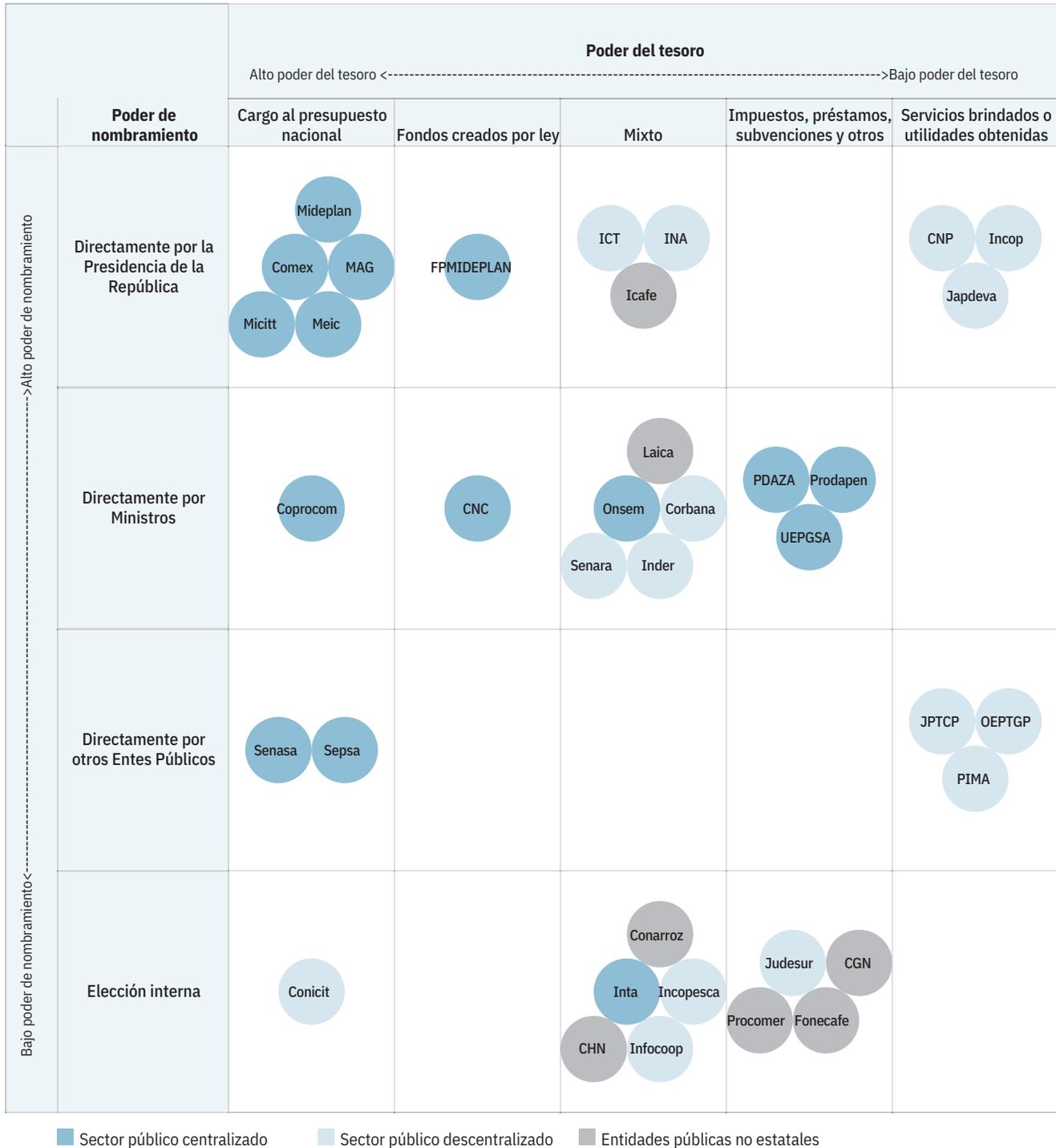
La inacción para adaptarse a nuevos retos compromete fortalezas de la seguridad social

Un último aspecto que evidencia abandono del contrato social es la falta de respuestas frente a los problemas que el cambio demográfico y la mayor informalidad del mercado de trabajo plantean al sistema de salud pública. Ambos son problemas conocidos y sus efectos reales y potenciales sobre el financiamiento y los servicios de salud pública han sido, incluso, estimados. Sin embargo, el tiempo corre y hasta la fecha ha habido pocas respuestas efectivas para ajustar la institucionalidad y política a las nuevas condiciones. Debe recordarse que la seguridad social, por medio de los servicios que presta la CCSS, ha sido un pilar fundamental en el desarrollo humano y la cohesión social del país en las últimas ocho décadas.

El seguro de salud sufre los efectos de un mercado laboral que perpetúa altos niveles de informalidad, ingresos estancados o con bajo crecimiento y cambios en las relaciones laborales, que están dejando de lado los contratos tradicionales

Figura 1.1

Clasificación de las entidades públicas^{a/} que atienden el desarrollo productivo, según el poder de nombramiento^{b/} y del tesoro^{c/} y la naturaleza jurídica. 2020



a/ Ver siglas al final de este informe.

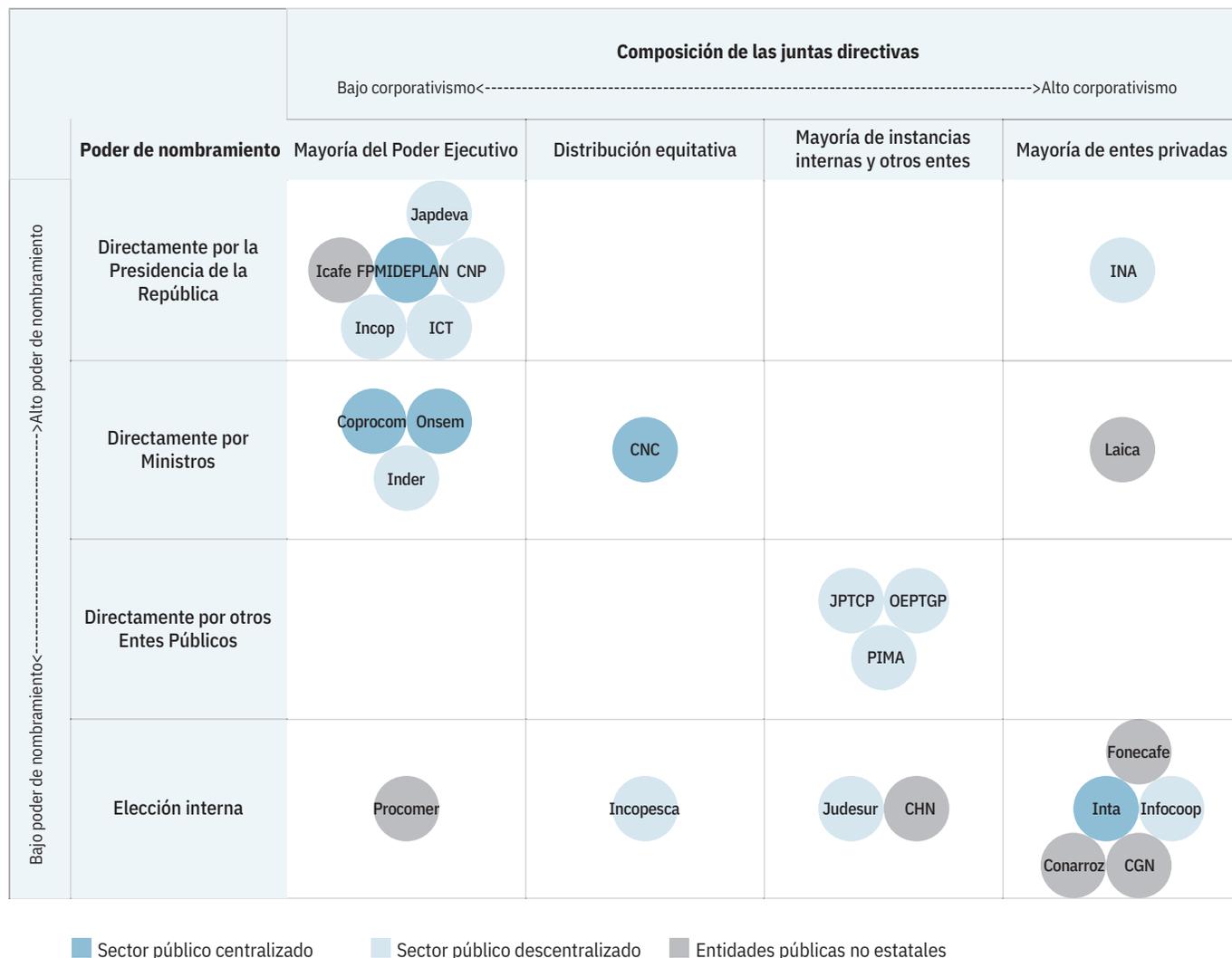
b/ Se refiere a la potestad que tiene el Ejecutivo para nombrar los máximos jefes de una entidad.

c/ Dependencia que tiene la entidad del financiamiento del presupuesto nacional.

Fuente: Jiménez Fontana et al., 2022, con datos de la base de entidades públicas de Centroamérica del PEN.

Figura 1.2

Entidades públicas^{a/} que atienden el desarrollo productivo, por composición de juntas directivas y poder de nombramiento^{b/}, según nivel de autonomía. 2020



a/ Ver siglas al final de este informe. En este análisis se excluye a Conicit, dado que en la actualidad se transformó en la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación.

b/ Se refiere a la potestad que tiene el Ejecutivo para nombrar los máximos jefes de una entidad.

Fuente: Jiménez Fontana et al., 2022, con datos de la base de entidades públicas de Centroamérica del PEN.

para dar paso a nuevas modalidades de empleo. Aunado a lo anterior, el envejecimiento de la población provoca cambios en el perfil epidemiológico, con una creciente concentración de enfermedades crónicas, costosas de atender. Ello generará fuertes presiones financieras sobre el sistema, que se ahondarán conforme el envejecimiento poblacional avance en las próximas décadas.

Si bien la amplitud del paquete de

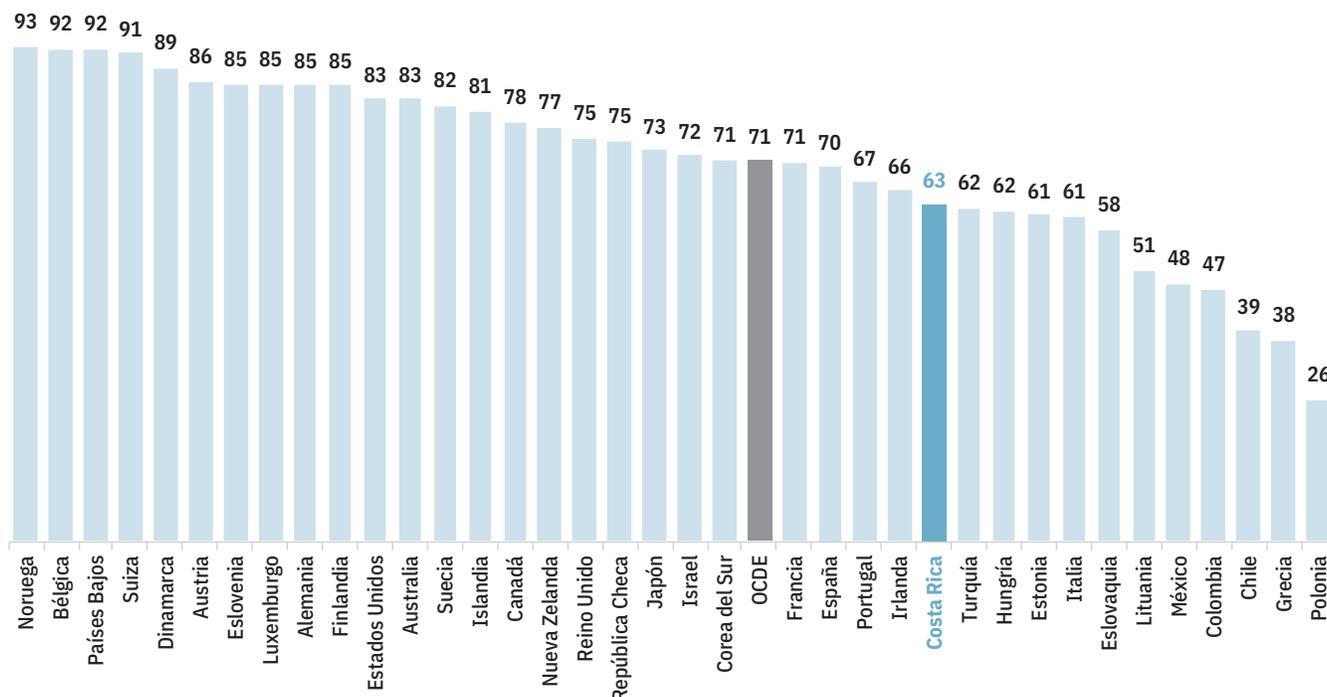
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **SEGURIDAD SOCIAL Y SISTEMA DE SALUD** véase el **capítulo 2** de este Informe.

servicios y el nivel de protección financiera que ofrece el esquema de seguridad social y de salud se encuentra en

márgenes elevados y razonables, entre la población costarricense, prevalece una baja percepción acerca de la oportunidad de la atención sanitaria, en comparación con varios países de la OCDE. Existe una amplia disponibilidad de los Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (Ebais, con 1.080 a finales del 2021), un logro que debe fortalecerse aún más, pero los problemas para programar citas de atención en dichos centros y las listas de

Gráfico 1.20

Porcentaje de población satisfecha con la disponibilidad de servicios de salud de calidad en su área de residencia. Alrededor del 2020



Fuente: Pacheco e Itriago, 2022, con datos de la Encuesta Mundial de Gallup, 2020, citada en OCDE, 2021.

espera a nivel hospitalario podrían estar reduciendo el acceso que, en la práctica, muchas personas tienen a los servicios de salud en su comunidad. Una de cada tres personas declara estar insatisfecha con la disponibilidad de servicios de salud en su zona de residencia, cifra que es casi ocho puntos superior al promedio de la OCDE (gráfico 1.20).

Las listas (o tiempos) de espera persisten como el reto más inmediato para la CCSS y, por lo tanto, urge la implementación de estrategias que aceleren la atención de las necesidades de la población. Si bien una parte del problema se asocia a limitaciones de recurso humano especializado e infraestructura en determinados ámbitos, otra parte podría solventarse vía mejoras en la gestión administrativa, financiera y clínica que permita elevar la eficiencia de estos recursos (Pacheco e Itriago, 2022).

Las dificultades estratégicas de la salud pública costarricense no se acaban en

temas de la eficiencia de su gestión. El modelo de financiamiento de la seguridad social, sustentado en contribuciones derivadas del empleo asalariado (y, en cierto porcentaje, del independiente) podría estar dando visos de agotamiento. Las contribuciones sociales representan un porcentaje cada vez menor de los ingresos del seguro de salud, situación que se agravó en el contexto de la pandemia. El país requiere discutir posibles opciones de espacio fiscal para el sector, así como las reformas respectivas en los mecanismos de administración financiera, que eleven el impacto de los nuevos recursos en la población. Evidentemente, la inacción en este campo podría comprometer uno de los pilares del contrato social costarricense. Este grave peligro se une a los efectos que el cambio demográfico, particularmente el envejecimiento de la población, tendrá sobre los perfiles de morbi-mortalidad, tema ya señalado anteriormente.

El progresivo abandono del contrato social ha creado riesgos de largo plazo en el desarrollo humano, que aún pueden ser enfrentados mediante la acción política democrática

El segundo mensaje del informe mostró que los resultados contrarios al desarrollo humano llevan a un progresivo abandono del contrato social costarricense, sea por la falta de acciones para atender aspectos de largo plazo, la elaboración de políticas que no logran concretar sus objetivos, la debilidad y ausencia de reformas institucionales, retrocesos en áreas clave, inacción ante nuevos desafíos, o por una combinación de todos los factores anteriores.

La siguiente sección del capítulo presenta el tercer mensaje del Informe. Este comprende dos componentes que están en tensión entre sí: de un lado está el

componente negativo, el abandono progresivo del contrato social, que arriesga la “casa común” de la sociedad costarricense. Este abandono puede abrir paso a la consolidación de un sendero de retrocesos de largo plazo en el bienestar social y económico de las mayorías, que eventualmente lleguen a afectar la paz y las libertades ciudadanas. De otro lado, está el componente positivo de la fuerza (potencial) para neutralizar y revertir esta situación: la acción de las fuerzas sociales y políticas, haciendo uso de las herramientas y mecanismos que el sistema democrático provee. En otras palabras, la democracia es un medio para resolver problemas del desarrollo humano y romper con la normalización de resultados contrarios al progreso y el bienestar general.

Debe recordarse que la crisis de desarrollo humano que enfrenta Costa Rica tiene características singulares. Es la crisis de un país de renta media y alta que experimenta “la trampa de los ingresos medios”, un proceso de acelerado envejecimiento poblacional, una compleja crisis fiscal que ha erosionado los fundamentos de su Estado de bienestar social, una creciente desconexión entre la ciudadanía y sus representantes políticos, aspectos analizados en esta y en anteriores ediciones del Informe. En este contexto, hay una fuerte demanda ciudadana por transformaciones políticas, pero en democracia y no contra ella, lo que abre una oportunidad que, bien conducida, puede finalmente encaminar cambios de rumbo en el destino nacional.

En esta tercera sección se presenta evidencia acerca de la existencia de una oportunidad política para introducir modificaciones en el rumbo actual de la sociedad costarricense. Esta oportunidad surge de una combinación entre el amplio apoyo ciudadano a la democracia, el tipo de demanda de cambio que formulan las mayorías, las fortalezas históricas del país y la posibilidad de aplicar prácticas democráticas a la resolución de los problemas estratégicos, una contribución concreta del Programa Estado de la Nación a la discusión propositiva de los desafíos nacionales. Cada uno de estos factores se analiza en un acápite por separado.

Las demandas ciudadanas: un punto de partida indispensable, pero insuficiente, para atender desafíos no resueltos

La desconexión entre ciudadanía, partidos políticos y gobiernos no es solo el punto de partida del riesgo sistémico que hoy enfrenta la sociedad costarricense sino, al mismo tiempo, el de la posibilidad de cambiar esa historia. En esta edición del Informe se constató un hallazgo de gran importancia: en 2021 y e inicios de 2022 se registró un aumento en la creencia ciudadana en la democracia como el mejor sistema político, pese al extendido descontento con el rumbo del país y con el desempeño de las instituciones, los golpes económicos y sociales de la pandemia y la baja evaluación de la gestión del gobierno al cierre de la pasada administración. Al igual que durante la crisis de la década de los ochenta del siglo pasado (Seligson y Muller, 1990; Seligson y Gómez, 1987), pareciera que, en Costa Rica, épocas de crisis económicas y sociales no dan lugar a caídas inmediatas en el apoyo ciudadano a la democracia.

Durante los últimos años, conforme se profundizaban los resultados contrarios al desarrollo humano, hubo un repunte de los perfiles de mayor apoyo al sistema entre la ciudadanía. Este repunte frenó el desplazamiento del centro de gravedad hacia las personas con actitudes contradictorias o “ambivalentes”, característico del período entre 1990 y 2016, y amplió el peso de las personas con mayor fidelidad a la democracia, los denominados “demócratas liberales” y “demócratas semiliberales” (gráfico 1.21). Los resultados de las mediciones más recientes (agosto 2022) no sugieren indicios de nuevas regresiones en la creencia ciudadana sobre la democracia y, por ende, se mantiene sólida la disposición a adoptar cambios mediante vías democráticas. Este es un resultado positivo, particularmente en las circunstancias políticas actuales, internas y externas, tan adversas que estrujan a los regímenes democráticos en el mundo: que las personas crean con más fuerza en la democracia ofrece un importante punto de partida para acciones políticas que reviertan el progresivo abandono del contrato social.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
APOYO A LA DEMOCRACIA
véase el **capítulo 5** de este Informe.

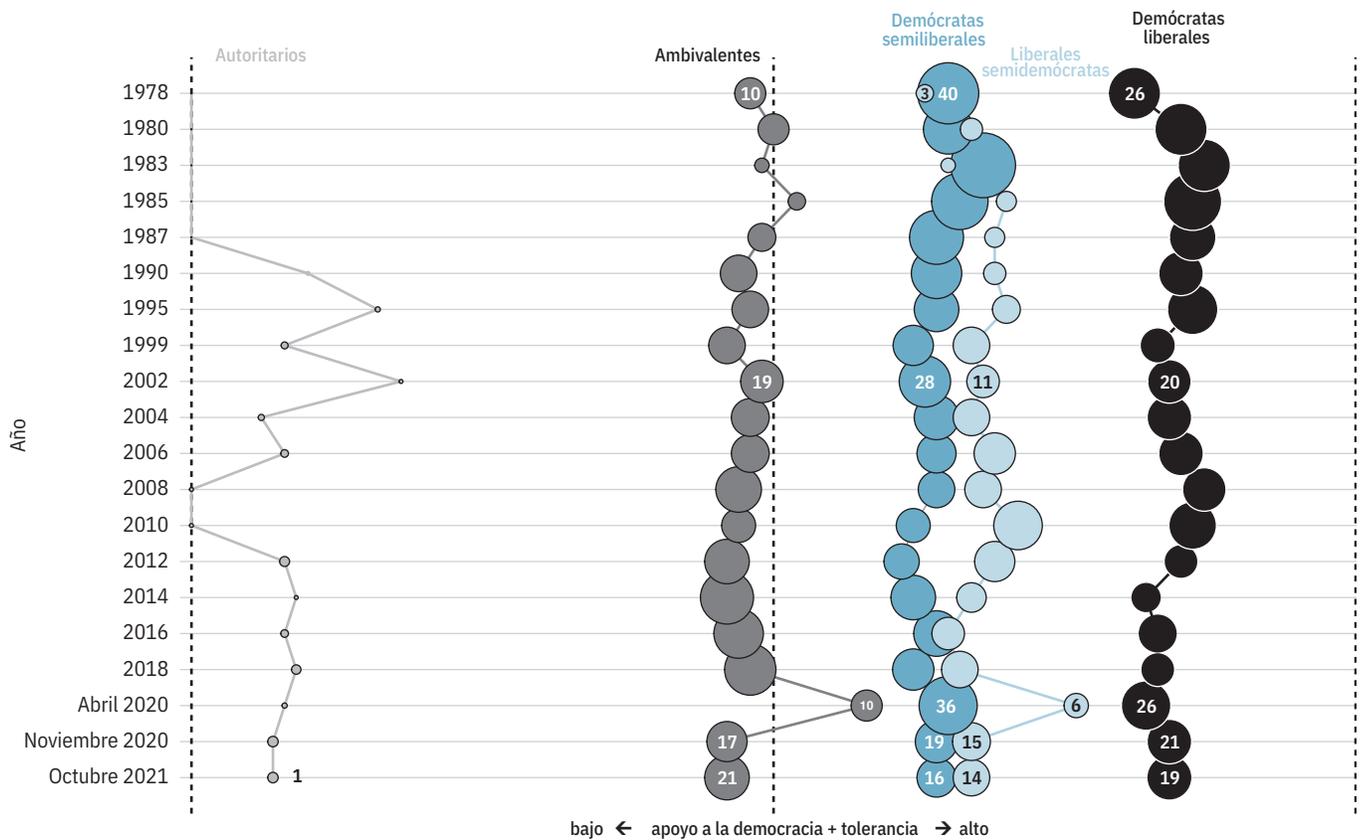
Una parte medular de la crisis de representación política que se experimenta en el país se origina en la extendida percepción ciudadana acerca de la falta o insuficiencia de las entregas que hace el Estado y sus instituciones a la sociedad, por medio de políticas públicas dirigidas a la atención de problemas nacionales que la ciudadanía plantea como los más importantes. En las mediciones más recientes de opinión pública, efectuadas en 2021 y 2022, los problemas económicos del costo de la vida y el desempleo fueron calificados como los principales del país y, al mismo tiempo, como los más desatendidos. Además, la gran mayoría de las personas mantuvieron una valoración persistentemente negativa sobre la eficacia de la administración de turno a la hora de enfrentarlos. La inflación y el empleo son, pues, las principales demandas ciudadanas no resueltas que hereda el nuevo gobierno, las cuales al cierre de esta edición no registran mejorías sólidas según la última información disponible.

En el contexto de las elecciones nacionales del 2022, el Programa Estado de la Nación presenta una aplicación *web* llamada *Votómetro 2022*, que muestra los grados de afinidad de la ciudadanía con las candidaturas presidenciales, en la que participaron más de 300 mil personas. El propósito era entender las actitudes ciudadanas en relación con cerca de treinta asuntos de interés público. La información recopilada por el *Votómetro* permite señalar que la mayoría de las personas apoyan un Estado con fuerte presencia en la economía y la sociedad -no su dismantelamiento-, en consonancia con lo previsto por la Constitución Política, y que la mayoría apoya una visión progresista sobre los derechos humanos (gráfico 1.22). Sin embargo, hay una inclinación aún más intensa a demandar una reforma del sistema político y de los mecanismos

Gráfico 1.21

Evolución de los perfiles de demócratas en Costa Rica. 1978-2022

(porcentajes)



Fuente: Guzmán 2022b, a partir de Gómez 2019, con datos del Barómetro de las Américas y CIEP-UCR.

de control sobre la gestión pública, un tema sobre el que hay pocos avances.

Estos resultados constituyen una seria advertencia al sistema político: la inercia y la desatención de demandas de reformas políticas e institucionales pueden alimentar, a su vez, una mayor desconexión ciudadana con la política y las instituciones. Cabe recordar que estos resultados son similares a los del *Votómetro* 2018, al menos en lo que se relaciona con las actitudes acerca del papel del Estado y la reforma política. Ciertamente, esta información no alcanza como punto de partida para el diseño de propuestas específicas, pero constituye un telón de fondo que conviene considerar. En algunos casos particulares, estas demandas

podrían rozar con normas básicas del Estado democrático de derecho, lo que subraya la importancia de que los partidos y el gobierno articulen respuestas democráticas.

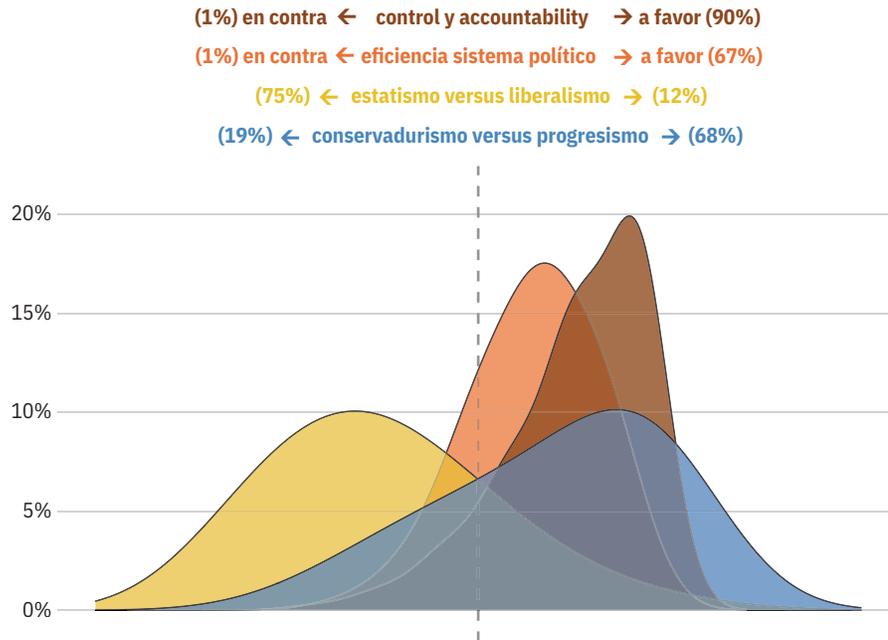
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **RESULTADOS DEL VOTÓMETRO 2022 Y PROGRAMAS DE GOBIERNO** véase el **capítulo 5** de este Informe.

¿Estaban los partidos políticos que compitieron en la reciente campaña electoral proponiendo cómo resolver los temas que más interesan a la ciudadanía? Un detallado análisis de los planes de gobierno de las agrupaciones representadas en la Asamblea Legislativa evidenció que la mayoría se limitó a formular propuestas generales, de carácter aspiracional, con pocas metas evaluables y mínima definición acerca de las políticas concretas para lograr esas aspiraciones (gráfico 1.23). De las cerca de cinco mil propuestas presentadas en los planes de gobierno, solo unas pocas decenas pueden ser consideradas como propuestas robustas, es decir, que procuraron especificar las ideas en términos del “qué hacer”, “cuánto

Gráfico 1.22

Distribución de respuestas del *Votómetro* 2022 en cuatro ejes temáticos

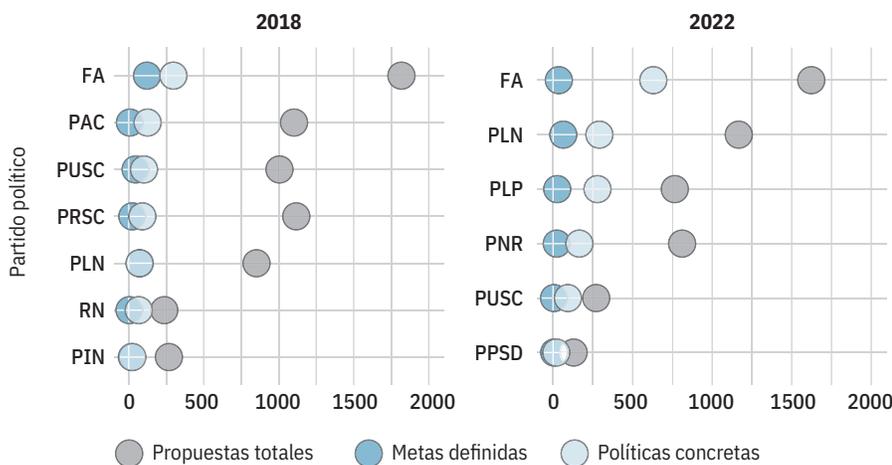
(variables en el análisis de factores)



Fuente: Gómez Campos et al., 2022.

Gráfico 1.23

Cantidad de propuestas en los programas de gobierno, por partido político, según tema. 2022



Fuente: Gómez Campos et al., 2022.

lograr” y el “cómo hacerlo”. Los partidos, pues, se prepararon para competir, pero no para gobernar.

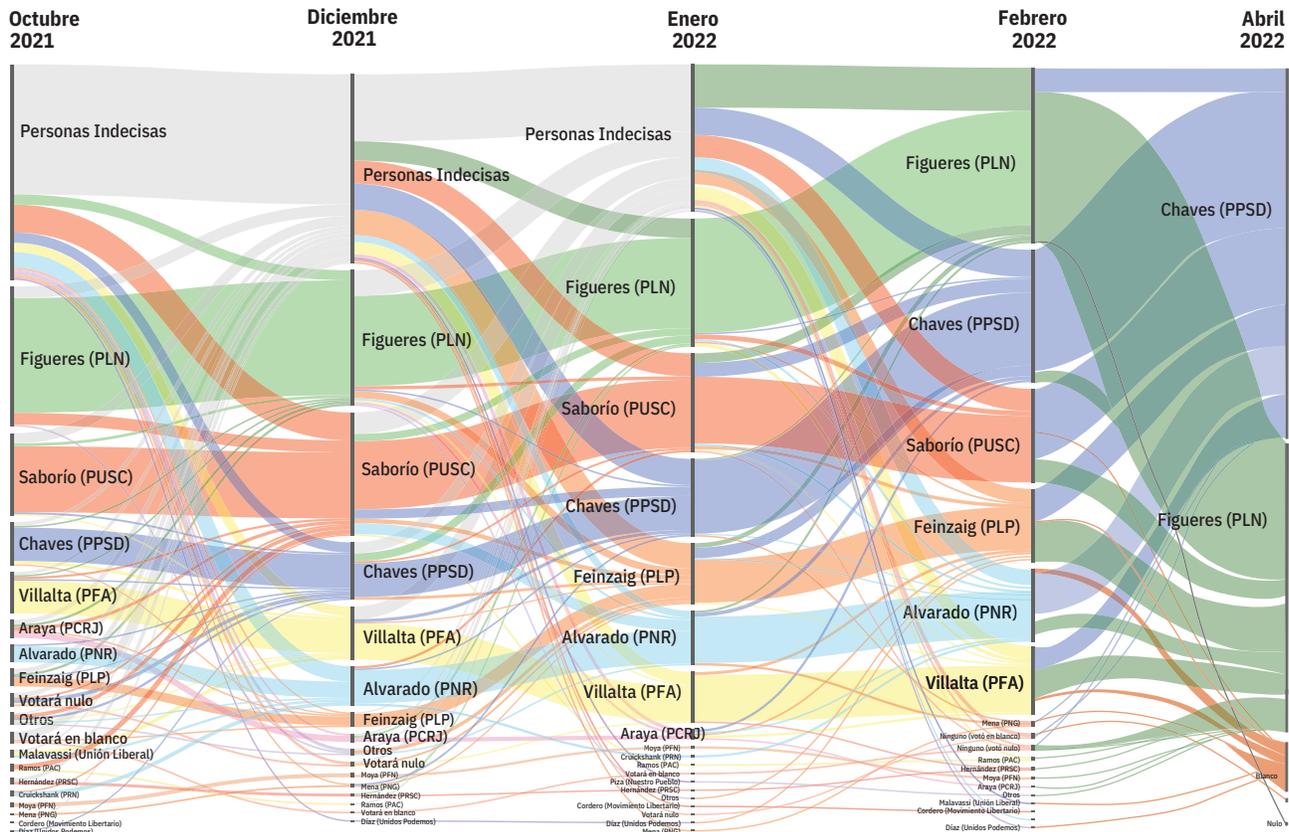
La ciudadanía entiende ese juego y por eso la elección 2022 reflejó un mayor alejamiento entre ella y los partidos políticos. No solo hubo un aumento del abstencionismo, como fue reportado en una sección previa, sino que, entre quienes votaron, los apoyos electorales fueron nuevamente cambiantes y débiles. Se ha consolidado una época de escasas o casi nulas identidades partidarias, lo que crea una situación que, de no gestionarse bien, puede obstaculizar la adopción de correctivos al abandono del contrato social, que cuenten con amplio respaldo de las diversas fuerzas políticas.

Gracias al panel electoral realizado en por el CIEP-UCR con apoyo metodológico del PEN-Conare, se constató que todos los partidos mostraron importantes cambios de apoyo en cada medición realizada a lo largo de los meses entre octubre de 2021 y febrero de 2022. Los partidos más antiguos (PLN y PUSC) mostraron bases electorales más sostenidas, pero insuficientes para compensar la volatilidad. Por otro lado, el panel corroboró la caída del apoyo al partido de gobierno (el PAC) desde un inicio (gráfico 1.24).

En resumen, la desconexión entre ciudadanía y sistema político es profunda en Costa Rica, pero aún no se ha traducido en una pérdida correlativa de la legitimidad de la democracia, en la articulación de una exigencia, con amplio respaldo popular, para sustituirla por un régimen político distinto. Esta situación crea una oportunidad para enfrentar esta desconexión mediante políticas que atiendan las demandas ciudadanas, especialmente en los ámbitos del empleo, costo de vida y reformas político-institucionales. Estas demandas son, no obstante, una condición necesaria, aunque no suficiente para un cambio de rumbo. Constituyen un ineludible telón de fondo, pero, como no contienen indicaciones precisas sobre lo que debe hacerse, la intervención de actores con representación política y social es decisiva para interpretarlas y gestionarlas. Ello requiere deliberación democrática, diseño de políticas públicas

Gráfico 1.24

Cambios en las preferencias del electorado, según partido político. Octubre 2021-abril 2022



Fuente: CIEP-UCR, 2022.

basadas en evidencia y mayores capacidades institucionales para implementar las acciones que se formulen. Los próximos dos acápite de esta sección desarrollan estas ideas.

Fortalecer ventajas internacionales del país como una sociedad abierta, democrática y líder ambiental es una valiosa palanca para revertir el deterioro

Costa Rica posee logros históricos de desarrollo humano que son fortalezas a la hora de encarar la difícil época por la que atraviesa. Es una sociedad abierta a la economía internacional y a nuevas ideas; es una democracia reconocida como una de las más antiguas y la más estable de América Latina y es un líder internacionalmente reconocido en gestión ambiental. Estas cualidades le proporcionan al

país un buen prestigio y una influencia en los asuntos internacionales muy superiores a la de su poderío económico y nulo peso militar. Son, además, origen de importantes réditos económicos y sociales para su sociedad.

Ampliar estas fortalezas constituye una palanca indispensable para sacar a Costa Rica del complejo momento en que se encuentra. Constituyen un punto de partida para gestionar los cambios en el estilo de desarrollo y ofrecen un derrotero estratégico para la política pública. En efecto, “dadme un punto de apoyo y moveré el mundo” dijo Arquímedes, matemático eminente del mundo antiguo. Sin esta plataforma, la situación del país sería mucho más compleja e incierta, pues carecería de rumbo definido y prestigio internacional. Este acápite presenta las conclusiones de varios estudios realizados que evidencian la importancia de

no descuidar estas fortalezas y de pensar en estrategias para renovarlas.

Fomentar acciones específicas para elevar la competitividad del sector exportador en los mercados internacionales más dinámicos

En esta edición del Informe se efectuó un estudio sobre la competitividad de la oferta exportable de bienes. Este es un tema medular para una pequeña economía abierta como la costarricense, pues el comercio internacional es el motor más dinámico de su crecimiento y fuente de oportunidades de inversión y empleo¹¹. Este estudio permitió delinear un perfil de las fortalezas y potenciales amenazas que enfrenta este sector; con base en este perfil se pueden diseñar acciones para fomentar de manera estratégica la participación del país en la economía global.

El análisis detallado de la competitividad de la oferta exportable de bienes se realizó a partir de la metodología propuesta por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Esta analiza a los productos exportados según su evolución en dos dimensiones básicas: el nivel de competitividad, medido como la cuota de mercado que el país tiene en cada producto específico, y el dinamismo del mercado de destino en el que participa cada bien, si ese mercado está creciendo, está estancado o contrayéndose. El estudio empleó la última información disponible -año 2019-, por lo que es prioritario su actualización en próximas ediciones, para valorar si la pandemia y las nuevas condiciones de la economía internacional han variado la situación diagnosticada.

La metodología de Cepal permite clasificar los productos exportados por Costa Rica en cuatro grupos. El primero se denomina “florecente” y agrupa a productos que han ganado cuota de participación en mercados dinámicos, mientras que el escenario opuesto -pérdida de cuota en mercados internacionales estancados que se denomina “retroceso”. En situaciones intermedias están los productos que han ganado cuota en mercados estancados, que se denominan “menguantes”, y los productos incluidos en el grupo de “Oportunidades de mejora”, que participan en mercados crecientes, pero en los que la cuota del país se ha reducido. Estos últimos son importantes porque constituyen oportunidades que deben aprovecharse mediante el impulso de políticas públicas que mejoren la competitividad.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
COMPETITIVIDAD EN LA
EXPORTACIÓN DE BIENES
véase el **capítulo 3** de este Informe.

En promedio, un 13% de las exportaciones de bienes costarricenses se encuentran en la situación ideal de participación en mercados dinámicos con mejora en la cuota de mercado (florecente). Una tercera parte (32%) clasifican como “oportunidad de mejora”, pues se ha perdido participación en mercados con alto dinamismo. Ello evidencia un importante margen de acción para la política pública. Un 28% se encuentra en el grupo “menguante”. En este tipo de casos es importante considerar nuevas estrategias para diversificar la producción hacia otros destinos más dinámicos, o al menos identificar posibles vulnerabilidades que pueda experimentar el país¹².

El Informe estudió el detalle del perfil de competitividad para cada producto y país de destino de la exportación, agrupado por regiones (gráfico 1.25). Este es un dato importante, pues puede ser útil para el diseño de estrategias específicas: un producto puede caer en una categoría determinada en un mercado de exportación particular y en otra, cuando se considera otro mercado. Así, por ejemplo, la mayor parte de los dispositivos médicos¹³, principal bien de exportación del país, se vende en Estados Unidos (63%); en este mercado, cae en el grupo de “oportunidad de mejora”, pues había perdido cuota en un mercado muy dinámico. Una situación similar se observa con las exportaciones de ese mismo producto a Bélgica (11%). En cambio, en Países Bajos (9%), Japón (6%) y Canadá (1%), los dispositivos médicos se clasifican como “florecentes”, puesto que Costa Rica ha ganado participación en estos dinámicos mercados.

Existen productos importantes de exportación en mercados estancados. Este es el caso de las “frutas”¹⁴, cuyos mercados tienen poco dinamismo en la mayoría de los países de destino. En los casos de Estados Unidos, Bélgica, Italia y Alemania estas exportaciones caen en la categoría de “retroceso”, pues, además, se registra una pérdida de cuota de mercado. En otras naciones europeas como Reino Unido, España y Portugal, las ventas de frutas se consideran como “menguantes” en materia de competitividad: aunque se ha ganado cuota de mercado, este es poco

dinámico. En estos casos, las acciones de política podrían tener una orientación distinta: al ser bienes exportados a mercados estancados, podría considerarse una transformación productiva como el procesamiento de frutas o certificaciones que generen mayor valor agregado. Una situación similar se observa en el caso del café, producto que se enfrenta a mercados internacionales que han perdido dinamismo.

Indispensable recuperar las fortalezas comparativas en la gestión ambiental para mantener liderazgo internacional

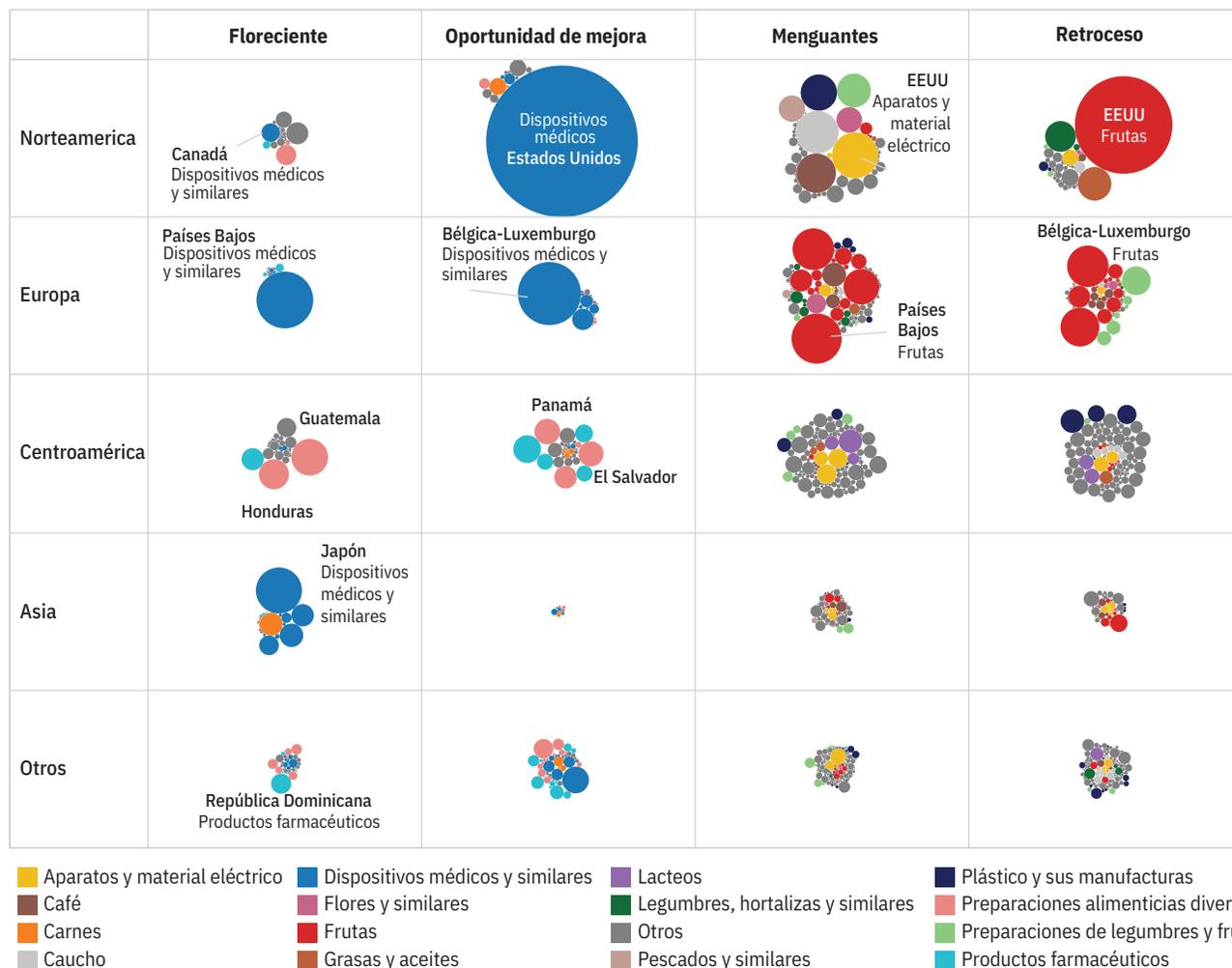
Una parte importante de la influencia de Costa Rica en el concierto internacional es su posicionamiento como un líder ambiental, el cual ha estado basado, sobre todo, en las fortalezas e innovaciones en el campo de la conservación. Esto le ha permitido tener una voz protagónica en las negociaciones mundiales y un buen nombre, una reputación que ha generado, además, importantes réditos económicos.

Un estudio especial realizado para este Informe constató que las fortalezas en conservación no alcanzan por sí mismas para sostener ventajas comparativas indispensables para mantener el liderazgo internacional de Costa Rica. Esta situación ha quedado expuesta por los resultados obtenidos en los principales índices internacionales de gestión ambiental. Ante esta situación, el Informe subraya la necesidad no solo de revertir el progresivo debilitamiento de las políticas en este ámbito, como se demuestra el en capítulo 4, sino de avanzar con celeridad en la atención de otros retos relacionados con la descarbonización de la economía, el uso sostenible del territorio y sus recursos y la resiliencia del aparato productivo.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
POSICIÓN DE COSTA RICA EN
INDICADORES AMBIENTALES
véase el **capítulo 4** de este Informe.

Gráfico 1.25

Perfil de competitividad de las exportaciones de bienes, según producto y país de destino^{a/}
(promedio 2012-2019)



a/ El tamaño de los círculos muestra el porcentaje de la producción que se desarrolla según cada perfil de encadenamiento.
Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos de Meneses et al., 2022a, y Cepal.

Una de las evaluaciones internacionales más reconocidas es el índice de desempeño ambiental (EPI por su sigla en inglés), desarrollado por las universidades de Yale y Columbia. En 2022, Costa Rica se ubicó en la posición 68 de 180 naciones analizadas y en el puesto 15 de los 32 de América Latina y el Caribe (gráfico 1.26). De acuerdo con esta valoración, el país no es líder a escala global o regional. Además, quedó en las posiciones 42, 43 y 48 a nivel mundial y las 3, 8 y 5 en América Latina y el Caribe en saneamiento y agua potable, calidad del

aire y gestión de residuos, respectivamente. En el tema de gestión de los recursos agrícolas ocupó la posición 145 entre las 180 naciones analizadas, un resultado especialmente pobre.

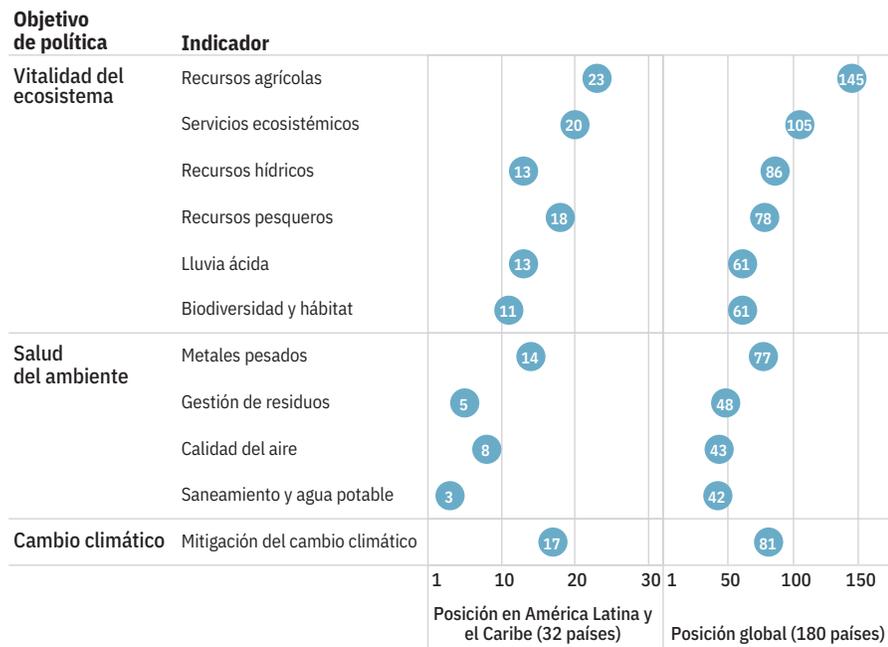
Otro mecanismo reconocido para la comparación internacional es el análisis de la biocapacidad y la huella ecológica. Estos indicadores permiten determinar qué tan sostenibles son los patrones de consumo de la población en un territorio. El país tiene un déficit ecológico de una hectárea global por persona, valor inferior al registrado a nivel mundial

(1,2 hectáreas globales por persona). Sin embargo, ocupa una posición negativa cuando se compara sus indicadores con los del resto de América Latina y el Caribe, continente en el que la cantidad de superficie disponible es todavía muy grande.

Los países (como promedio mundial) tendieron a reducir la huella de carbono en la última década (en términos nominales), es decir, la superficie de bosques requerida para absorber las emisiones antropogénicas de dióxido de carbono, principalmente por quema de

Gráfico 1.26

Posición de Costa Rica en el índice de desempeño ambiental en relación con los países de América Latina y el mundo, por objetivo, según categoría. 2022



Fuente: Fernández, 2022, con datos de la Universidad de Yale y la Universidad de Columbia, 2022.

situación política nacional. En primer lugar, funcionan como sensores de movimiento y dirección, pues cada vez que un sistema político experimenta cambios, estos instrumentos los registran e identifican si esos constituyen una mejora o un empeoramiento. En segundo lugar, clasifican a cada país de acuerdo con su pertenencia a grandes familias o categorías de sistemas políticos. Dado que la situación o condición de un sistema no es una cualidad pura, en cada grupo hay diferencias de grado en términos de mayor o menor democracia. Estos grupos van desde los regímenes plenamente democráticos, en un extremo, a los más antidemocráticos en el otro extremo, pasando por aquellos que se ubican en posiciones intermedias. Dentro del grupo de las democracias, Costa Rica obtiene altos puntajes que conviene no descuidar.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE POSICIÓN DE COSTA RICA EN INDICADORES POLÍTICOS INTERNACIONALES, véase el capítulo 5 de este Informe.

combustibles fósiles. Sin embargo, Costa Rica la aumentó, aunque levemente. Por eso, pasó de un valor bajo en el contexto internacional en el 2000 a uno intermedio veinte años después. Al igual que con la huella ecológica, nuevamente se recorrió un camino contrario al seguido por el mundo y la región latinoamericana.

Ser una democracia estable, capaz de navegar las dificultades, otorga al país una influyente voz global

Costa Rica sigue destacando en el plano internacional como una democracia estable. Puntúa consistentemente en los niveles más altos dentro de los índices internacionales que evalúan la salud democrática de los sistemas políticos. Esta alta valoración no sufrió menoscabos durante la pandemia. Pese a importantes tensiones internas, el país no experimentó turbulencias políticas de magnitudes similares a las ocurridas en

muchos países, incluyendo las democracias más avanzadas.

Estudios comparados internacionales como el índice de democracia de la revista *The Economist*, el Reporte global del estado de la democracia 2021 del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), el índice de violaciones de los estándares democráticos durante la pandemia y el índice de retroceso pandémico (PanBack), ambos del proyecto *Varieties of democracy*, señalan que el sistema político costarricense logró sostener los niveles de calidad democrática, un activo importante para que la ciudadanía, en el futuro, pueda atender los graves y complejos desafíos pendientes del desarrollo humano. Es, en el corto plazo, además, una condición que mejora el clima de negocios para la atracción de inversión directa internacional.

Los estudios comparados aportan dos grandes contribuciones al estudio de la

Rutas de ejecución: ejercicios de deliberación social para la búsqueda de soluciones a problemas del desarrollo humano

El lema fundacional del Programa Estado de la Nación es: “conocer la Costa Rica que tenemos, pensar la Costa Rica que deseamos”. Sintetiza la misión del Programa, su aspiración de que la investigación científica aporte bases técnicas para resolver, en democracia, los problemas del país, entendido como “la casa común”¹⁵. Las sucesivas ediciones del Informe se han guiado por este lema para crear nuevo conocimiento sobre el desempeño de Costa Rica en desarrollo humano y sobre sus desafíos. También, ha realizado investigaciones aplicadas a la toma de decisiones, que han aportado datos y análisis específicos para el (re)diseño de políticas públicas en ámbitos de gran importancia para el progreso nacional.

En esta edición se desarrolló un nuevo paso en la aplicación de este lema: la elaboración de una estrategia de deliberación social para reflexionar sobre posibles soluciones a una serie de problemas concretos del desarrollo humano del país, que el PEN-Conare ha investigado a profundidad¹⁶. Se convocó a personas de diversa trayectoria y maneras de pensar y se les plantearon varias preguntas: ¿están bien definidos esos problemas?, ¿están de acuerdo con el diagnóstico sobre su profundidad y complejidad?, ¿qué soluciones podrían recomendar para resolverlos?, ¿están de acuerdo con esas soluciones? La especificación de la metodología y el detalle de los resultados obtenidos puede consultarse en la sección “Debates para el Desarrollo” de esta edición.

Una metodología innovadora para resolver asuntos de interés compartido

En esta primera ocasión se escogieron cuatro problemas de desarrollo, uno por cada una de las cuatro grandes dimensiones del desarrollo humano que el Informe analiza en sus capítulos regulares. De esta manera, el capítulo 6 trabaja un problema relevante para la “Equidad e integración social”; el capítulo 7, uno relevante para las “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas”; el capítulo 8 se asocia con la “Armonía con la naturaleza” y el capítulo 9, con el “Fortalecimiento de la democracia” (cuadro 1.2).

La metodología aplicada por el PEN-Conare no tuvo como fin que las personas participantes llegaran a acuerdos y no hubo ninguna indicación hacia ellas en tal sentido. La existencia o no de acuerdos fue un resultado de cada proceso, una consecuencia natural y no “forzada” de las interacciones. El papel del Programa consistió en ofrecer el espacio, la metodología, el diagnóstico de partida y los parámetros para reportar el proceso y los avances logrados en estos ejercicios deliberativos (recuadro 1.5).

Resultados prometedores pero dispares de la deliberación

Los ejercicios de deliberación lograron resultados prometedores pero dispares a la hora de forjar acuerdos sobre posibles

Cuadro 1.2

Problemas seleccionados para los ejercicios deliberativos

Ámbito	Pregunta para la deliberación
Política social selectiva	¿Cómo hacer más eficiente y estratégica la política social selectiva, en un contexto de restricciones fiscales que podrían generar una disminución de las prestaciones sociales a la población objetivo?
Políticas de empleo fuera de GAM y zonas francas	¿Cómo generar más y mejores oportunidades de empleo fuera de las Zonas Francas y el GAM por medio de intervenciones públicas orientadas al desarrollo productivo en el mediano plazo, sin presionar las finanzas públicas y el patrimonio natural?
Políticas de conservación ambiental	¿Cómo hacer más eficiente y estratégica a la política de conservación ambiental, para que el ajuste fiscal no se traslade en una desprotección del patrimonio natural?
Democracia electoral	¿Cómo mejorar el sistema de financiamiento de la política que conduzca a un fortalecimiento de los partidos, en un contexto de alta fragmentación del sistema de partidos, debilitamiento extremo de las estructuras internas de las agrupaciones, y preponderancia del endeudamiento privado como principal fuente de financiamiento electoral?

Recuadro 1.5

Descargo de responsabilidad

Las ideas y sugerencias contenidas en la Sección “Debates para el Desarrollo” de esta edición (capítulos 6 a 9), no reflejan la opinión del Programa Estado de la Nación y de las instituciones auspiciadoras sobre el diseño e implementación de reformas a la institucionalidad y políticas públicas en los ámbitos tratados. Son un producto de la sistematización del debate entre personas expertas, tomadoras de decisión, personal de entidades públicas y privadas y sectores de la sociedad civil, que elaboraron sus posturas en torno al problema de desarrollo humano que les fue planteado en cada ejercicio de deliberación social.

Estos ejercicios son, en rigor, una conversación social hecha posible a partir de los fundamentos técnicos aportados por el PEN-Conare. Demuestran que el diálogo social puede ser un laboratorio de incubación de soluciones imaginativas a problemas sociales. El Programa espera que las ideas discutidas sean, además, un ejemplo de una práctica democrática y un barómetro sobre el estado de la reflexión en temas de interés nacional. Los resultados quedan a disposición de partidos políticos, funcionarios públicos, gobierno, organizaciones de la sociedad civil y, en general, la ciudadanía interesada.

rutas de ejecución para resolver los problemas de desarrollo humano (diagrama 1.1). El tema sobre cómo generar empleo fuera de la GAM y las zonas francas (capítulo 7) fue en el que se obtuvo los menores réditos. No hubo acuerdo sobre el diagnóstico, sobre el alcance de una eventual reforma y sobre las acciones que se podrían diseñar para fortalecer la rectoría de la política pública o sobre

la gestión, desempeño y financiamiento de las políticas de desarrollo productivo que pudieran impulsar la creación de empleos. Se trata de un resultado inesperado e inoportuno, dada la urgencia que tiene el país para encontrar soluciones en este ámbito. Demuestra que, a pesar de ciertas preocupaciones compartidas, hay aún un trecho por recorrer incluso para acordar la naturaleza del problema a resolver.

Diagrama 1.1

Síntesis de los meta-relatos acerca de las rutas de ejecución en los ejercicios deliberativos sobre los problemas del desarrollo planteados

Dimensión de la reforma	Problema del desarrollo a resolver			
	Política social selectiva	Políticas de empleo fuera de la GAM y zonas francas	Financiamiento político y fortalecimiento de los partidos políticos	Políticas de conservación ambiental
Foco				
Rectoría				
Gestión				
Desempeño				
Financiamiento				

Nota: Los colores sugieren el grado de cercanía a una situación de acuerdo sobre el diseño o el modo de implementación de reformas en cada una de las dimensiones abordadas. El verde sugiere la existencia de un acuerdo general entre los participantes de los grupos focales; el anaranjado, una situación intermedia que refiere de acuerdo parcial; el rojo identifica una situación de desacuerdo general.

En los temas sobre la política social selectiva (capítulo 6) y de conservación ambiental (capítulo 8) los resultados fueron mixtos. Hubo acuerdo en el diagnóstico, un hecho importante, pues dio un punto de partida común para las reflexiones: en términos generales, las personas participantes aceptaron el dictamen del Programa Estado de la Nación sobre las fortalezas, debilidades y riesgos que se enfrentan en estos campos. En particular, mostraron preocupación por el debilitamiento de la política pública y sobre la necesidad de reformar el estado actual de cosas. Sin embargo, ese acuerdo no se trasladó de manera general a los temas propios del diseño de una hoja de ruta. Ciertamente, lograron convenir sobre ciertos asuntos; por ejemplo, en política social, en relación con las acciones para mejorar el desempeño de las instituciones a cargo de la política social selectiva, así como ciertas competencias que debiera tener una entidad rectora. En el ámbito de la conservación, aunque

fue claro la necesidad de implementar reformas institucionales, no hubo consenso sobre su naturaleza y el alcance. Los resultados en ambos temas muestran que, en estos casos, próximos ejercicios deliberativos podrían enfocarse sobre los aspectos específicos del diseño de la hoja de ruta de corto y mediano plazo.

En el tema del financiamiento político a los partidos, en cambio, se logró definir una hoja de ruta clara sobre el diseño de la reforma en ese ámbito y su ligamen con el fortalecimiento de las organizaciones partidarias. Hubo desacuerdos, pero sobre temas puntuales, y los grupos focales desarrollaron una visión compartida sobre el alcance de la reforma, la definición de la rectoría, la manera de gestionar y evaluar el desempeño institucional y sobre el financiamiento de la política pública. Las personas participantes señalaron con claridad que el gran reto es vencer las resistencias de los partidos en la Asamblea Legislativa para impulsar estas reformas.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE RUTAS DE EJECUCIÓN PARA PROBLEMAS ESTRATÉGICOS, véase los capítulos 6, 7, 8 y 9 de este Informe.

Una segunda conclusión general es que, aunque la deliberación social sea *per se* una práctica indispensable para la vida democrática no siempre da resultados como método para forjar acuerdos específicos, al menos en un primer intento. Por distintas razones que es necesario entender en cada caso concreto, los actores no logran -o no quieren- llegar a acuerdos. El diálogo, pues, no es una “varita mágica” pese a que, si se desarrolla en un ambiente de respeto mutuo, logra, como mínimo, tender puentes de comunicación para futuros intentos y tener una idea clara del “mapa” y la magnitud de las diferencias por zanjar.

Esta constatación tiene implicaciones prácticas que conviene resaltar. En primer lugar, ahí donde hay acuerdo entre una gama plural de visiones sobre el diseño de una reforma, el énfasis subsiguiente debe ser su gestión política, la estrategia para superar eventuales bloqueos por parte de actores con poder de veto. En segundo lugar, en los asuntos en los que priva el desacuerdo o la falta de claridad sobre la ruta de ejecución, el diseño y la misma gestión política de una reforma deben tratarse con precaución. Obviar las diferencias en aras de una urgencia puede conducir a enconados conflictos posteriores. En estos casos, la realización de nuevas rondas de conversación, basadas en un método acordado entre las partes, puede enfocarse en los puntos específicos de desacuerdo, a fin de encontrar maneras para zanjar las diferencias.

Las anteriores consideraciones origi-

nan dos directrices para el trabajo futuro del Programa Estado de la Nación. Por una parte, es claro la necesidad de entender, desde el punto de vista del conocimiento científico, los alcances y los límites del diálogo social como método para resolver problemas compartidos. Para avanzar en esta dirección, se está trabajando en crear un inventario de las experiencias de diálogo social en Costa Rica durante las últimas décadas, que ayudará a entender el contexto y resultados obtenidos en cada caso y, en especial, el abordaje metodológico de las experiencias (recuadro 1.6). Ello podría perfilar un insumo de valor a la hora de diseñar futuras experiencias deliberativas. Por otra parte, esta primera experiencia de ejercicios de diálogo aplicados a la resolución de problemas de interés público constituye un paso inicial que requiere ser complementado en el futuro. De esta

manera, próximas ediciones reportarán nuevas aproximaciones en esta dirección, basados en un refinamiento de la metodología aplicada y en la construcción de nuevas fases de diálogo que adopten como punto de partida los resultados obtenidos en esta ocasión.

El difícil arte de la democracia en tiempos convulsos

A manera de reflexión final, como se planteó en la valoración general de esta Sinopsis, entre más se acumulan los resultados contrarios al desarrollo humano, más se han hecho sentir las voces a favor de un cambio de rumbo del país. Se reclama a los partidos políticos y a los gobiernos adoptar, con urgencia, acciones decisivas para resolver los cuellos de botella. En muchos casos, sin embargo, se cree que esas acciones ya han

Recuadro 1.6

Inventario de experiencias de diálogo social en Costa Rica a publicarse en 2023

El interés del Programa Estado de la Nación en el tema del diálogo social responde a la necesidad de evaluar el desempeño de la democracia costarricense. Una de las dimensiones del concepto de democracia que emplea en sus investigaciones es el ejercicio de las libertades y derechos por parte de las personas y grupos para participar en los asuntos de interés público. A ello se denomina la convivencia ciudadana: los modos en que la ciudadanía hace uso de esos derechos y libertades para formular demandas al Estado, al gobierno o a otros actores políticos; para participar en el diseño o ejecución de políticas públicas o para ejercer el escrutinio de los asuntos públicos mediante el derecho de petición y la obligación del Estado a rendir cuentas.

Al amparo de esta definición conceptual, el PEN-Conare ha estudiado temas como la conformación de la sociedad civil y, en especial, da seguimiento a las distintas modalidades de protesta social, tema en el cual ha desarrollado una base de datos de acciones colectivas que, en la actualidad, contiene el registro de tres décadas (desde el 1 de enero de 1992 a la fecha). La pro-

testa social, sin embargo, es solo una cara de la moneda de la participación ciudadana en los asuntos públicos. El diálogo social es otra cara. Sin embargo, se carece de una herramienta que sistematice la experiencia histórica del país en esta materia y abra paso a la investigación académica, tanto por parte del Estado de la Nación como de otros centros de estudios, investigadores e investigadoras.

El primer paso metodológico es la elaboración de una base de datos sobre experiencias de diálogo social en Costa Rica para el período 1990-2022. Al cierre de este informe se han realizado varios pasos: un estudio exploratorio (Jirón, 2021), reportado en la edición anterior del Informe; una recopilación de alrededor de cien eventos de diálogo a lo largo de los últimos treinta años en el país, a partir de una consulta inicial con especialistas, informes de investigación, tesis académicas y la confección de un protocolo metodológico para la base de datos (Jirón, 2022).

Uno de los puntos que más trabajo requirió fue la delimitación precisa de lo que un evento de diálogo social es (o no es), pues es la unidad de registro del inventario. Debí darse

respuesta a interrogantes tales como ¿qué es un evento de diálogo social?, ¿cómo distinguirlo de otros fenómenos que pueden tener (algunas) similitudes?, ¿cómo determinar su inicio y final?, ¿cómo saber cuándo un evento de diálogo es un acontecimiento singular, o una nueva fase de un proceso que viene desde antes?

En el protocolo de la base de datos se define que los eventos de diálogo social son “conversaciones de naturaleza política entre representantes de instituciones públicas y ciudadanía organizada, que transcurren en instancias formalmente institucionalizadas o ad hoc, acotadas en el tiempo, cuya estructuración depende ya sea de normativa establecida para el funcionamiento de las instancias formales y la gestión de sus resultados, o de la capacidad política de las partes convocadas pues no existen indicaciones legales acerca de cómo debe ser gestionadas, así como tampoco acerca del alcance de sus resultados.”

Fuente: Jirón, et al., 2022; Jirón, 2022.

sido perfiladas; que las ideas formuladas son soluciones efectivas a los problemas detectados y que hay mayorías ciudadanas a favor de ellas.

Aunque el Programa Estado de la Nación concuerda con la urgencia de revertir la negativa situación por la que atraviesa Costa Rica, que este Informe analiza ampliamente, no asume como cierta la creencia de que esté claro cómo deben resolverse los principales problemas del país. Si así fuera, sería cuestión de aplicar recetas preconcebidas para que los obstáculos se arreglen. En muchos temas de interés público, sin embargo, no solo hay desacuerdos en relación con la naturaleza del problema por resolver; los hay también sobre su profundidad e importancia y sobre las soluciones y los medios para llevarlas a cabo.

Este estado de cosas no se resuelve enteramente con apelaciones emotivas a deponer intereses particulares y pensar el bien común, pues las diferencias de opinión son inevitables en una sociedad democrática. Además, los adversos fundamentos de la gobernanza política del país plantean obstáculos objetivos con los que hay que lidiar: gobiernos sin mayorías parlamentarias, con frágiles mandatos ciudadanos; la fragmentación y debilitamiento extremo del sistema de

partidos y la endémica desconexión entre gobernantes y gobernados. Ignorar esas realidades puede conducir a la frustración y a turbulencias evitables.

La democracia costarricense se expone a cada vez mayores riesgos, si los actores que compiten por el poder y la representación ciudadana no articulan respuestas a las demandas ciudadanas. Desde esta perspectiva, la democracia electoral es una condición necesaria pero insuficiente para la libertad y el desarrollo humano. En la actualidad urge complementarla, pero no sustituirla, con otras prácticas de convivencia política como el diálogo social y político como estrategia aplicada a la resolución de problemas compartidos.

Aunque los partidos no están logrando representar las demandas ciudadanas, como evidencia este Informe, sí es posible y necesario involucrarlos en ejercicios de deliberación con la sociedad, de manera que puedan empezar a forjarse puentes entre diversos sectores. Para ello, es necesario crear espacios para el diálogo constructivo, que brinden, en un ambiente de respeto mutuo, oportunidades para reflexionar, deliberar, explorar ideas, conocer experiencias relevantes y descartar prejuicios que estorban la adecuada comprensión de los problemas.

Generar escucha y conversación entre personas con pensamiento, afiliaciones y recursos de poder distintos puede ser un buen antídoto a la polarización política extrema, uno de los desafíos más severos que enfrentan las democracias en la actualidad.

Como plantea la valoración general de este Informe, con la portada de esta edición se reitera la necesidad de (re) construir puentes que, producto del abandono y la inacción, han afectado vías de comunicación social, económica y política vitales para el desarrollo humano y la democracia. Las personas que se ubican en ambos lados de la incomunicación no son necesariamente testigos pasivos, pero a falta de herramientas y soluciones pueden terminar siendo eso; o peor, pueden pensar que, si la situación es irremediable, mejor terminar desmantelando la estructura para quedarse con algo de ella. La valoración del informe es distinta: esas personas pueden -y deben- ser parte activa en la reconstrucción y remozamiento de un puente roto o sin terminar, depende de la óptica de cada cual. Habilitar ese puente, metáfora del tejido social, o uno mejor, es la gran tarea actual de la democracia costarricense.

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

Las investigaciones de base, contribuciones especiales, procesamientos, gráficos y visualizaciones que alimentan esta Sinopsis son tomadas de todos los capítulos que conforman esta edición, y son consignados debidamente en los

créditos de cada uno de ellos. Del mismo modo, todas las personas e instituciones que colaboraron con aportes específicos y revisiones en la elaboración de dichos insumos están reconocidas de manera individual en cada capítulo de esta edición.

Las reuniones del Consejo Consultivo en que se discutió y aprobó el abordaje general de investigación y este capítulo se realizaron el 7 de marzo y el 14 de octubre de 2022, con la participación

de Margarita Bolaños, Mauricio Castro, Marinela Córdoba, Leonardo Garnier, Pascal Giro, Velia Govaere, Miguel Gutiérrez, Pedro León, Gabriel Macaya, Ciska Raventós, Marcela Román, Pablo Sauma, Eduardo Ulibarri, Andrés Valenciano, Saúl Weisleder y Fernando Zumbado.

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

Notas

1 Esta afirmación es tomada del Informe del Fondo Monetario Internacional (2022)

2 La idea es tomada del libro de Graetz y Shapiro (2021).

3 El concepto de *momentum* proviene de la física newtoniana, del latín "movimiento". Es el concepto empleado en la física para definir el producto entre la masa de un cuerpo y la velocidad

4 Cuando se habla de salida o recuperación de la pandemia, no se refiere en particular a los aspectos epidemiológicos o de salud pública relacionados con la enfermedad del covid-19. Más bien, se enfoca en el amplio impacto de este fenómeno sobre las condiciones de vida y trabajo de las personas y, en general, sobre el desarrollo humano sostenible en su conjunto.

5 El FMI divide al mundo en economías avanzadas y en economías de mercados emergentes y en desarrollo. En el primer grupo se encuentran Estados Unidos, la zona euro, Japón, Reino Unido, Canadá y otras economías avanzadas. Las economías de mercados emergentes y en desarrollo incluyen a América Latina y el Caribe, a la Comunidad de Estados Independientes, a Economías emergentes y en desarrollo de Asia (que incluye a China e India), a las economías de mercados emergentes y en desarrollo de Europa, a África Subsahariana y, a Oriente Medio, Norte de África, Afganistán y Paquistán

6 El partido Progreso Social Democrático fue fundado el 20 de mayo de 2018. La elección nacional 2022 fue la primera en la que compitió como agrupación política.

7 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.

8 El análisis no contempló los acueductos de la región Huetar Norte.

9 Para un estudio en profundidad del desempeño del Poder Judicial, véase el *Informe Estado de la Justicia 2022* publicado por el Programa Estado de la Nación.

10 Cambio a uso urbano, cambio de árboles a cualquier otro uso, cambio de pastos a cultivos.

11 Costa Rica es un importante exportador de servicios. Lamentablemente, las metodologías para medir la competitividad en este ámbito no tienen el mismo nivel de desarrollo y estandarización que en el caso de los bienes.

12 Es importante aclarar que un mismo producto puede tener distintos perfiles de competitividad según el destino de la exportación. Esto implica que un mismo producto puede ser estar "Floreciente" en un destino y ser al mismo tiempo una oportunidad de mejora en otro, ya que el perfil depende de la evolución del monto exportado, pero también de la evolución de la demanda de este bien en el destino.

13 El nombre completo para la clasificación de Cepal es "Instrumentos, aparatos de óptica fotografía cinematografía de medida control o precisión; instrumentos y aparatos medicoquirúrgicos; partes y accesorios de estos instrumentos".

14 El nombre completo para la clasificación de Cepal es "Frutas y frutos comestibles; cortezas de agrios (cítricos) o melones".

15 De ahí el uso del "nosotros", tercera persona plural.

16 Un problema estratégico del desarrollo es una falla, rezago o debilidad que amenaza la capacidad futura del país para alcanzar niveles más altos de desarrollo humano.

CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

2

BALANCE

Equidad e integración social

INDICE

Hallazgos relevantes	79
Valoración general	81
Valoración del <i>Informe Estado de la Nación 2021</i>	82
Aspiraciones	82
Introducción	83
Escasa generación de oportunidades en DHS y problemas en su distribución profundizan brechas en equidad social	83
En la recuperación del empleo perdido en la pandemia quedan rezagadas amplias poblaciones	92
Pandemia ahondó los problemas de integración social que el país arrastraba	104
País “a ciegas” en momentos de fuerte contracción de la ISP, en un contexto de mayor demanda de programas sociales	113
Atender el envejecimiento y la informalidad requiere de complejas reformas clínicas, organizativas y financieras en la CCSS	117

HALLAZGOS RELEVANTES

- En el 2021, un 23% de los hogares experimentó pobreza por ingresos y un 12% se ubicó en una situación de vulnerabilidad por tener ingresos per cápita superior a la línea de pobreza (LP), pero inferior a 1,4 veces la misma. El porcentaje de vulnerables sube a un 21,5% si se considera como parámetro hasta 1,8 veces la LP.
- Entre el 2020 y 2021 un 11,7% de los hogares logró salir de la pobreza (por ingresos); mientras que un 9,4% entró a esta condición; un 14,0% permaneció como pobre en ambos años y el 64,9% se mantuvo como no pobre.
- »
- En el 2021 la desigualdad de ingresos medida por el coeficiente de Gini se estimó en 0,524, la cifra más alta desde 1987. Al cierre de edición de este capítulo el INEC publicó los primeros resultados de la Enaho 2022, que mostraron una reducción importante en el coeficiente de Gini (a un 0,504).
- Para el 2021 la probabilidad de conseguir empleo se estimó en: 37% para una mujer, 47% para una persona joven o una no calificada, 60% para una calificada y 63% para un hombre.
- El porcentaje de personas desempleadas que llevan más de un año buscando trabajo aumentó de un 13% a un 22% entre los cuartos trimestres del 2019 y 2021. Este indicador aumentó en todos los grupos de población, y en 2021 fue mayor en las mujeres (30%) y en la población mayor de 35 años (29%).
- El impacto de la pandemia ha sido muy extendido en la población que vive en asentamientos informales, debido a factores como las pérdidas de empleo y los problemas de acceso a la educación. Actualmente, sus condiciones de vida son más precarias que años atrás.
- El Fodesaf pierde una quinta parte de sus recursos reales durante los últimos dos años (-8% en el 2020 y -13% en el 2021). Esto generó que los programas de tipo promocionales (apoyo a la formación del capital humano y mejoramiento del hábitat) cayeran un -16,3% y la red de protección social un -7,4%.
- Las enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT) han aumentado en Costa Rica, y se relacionan con la mayoría de las muertes y la pérdida total de salud. En 2019, las ECNT constituían el 82% de la mortalidad, seguidas de un 11% por las causas externas y un 7% por las enfermedades transmisibles.
- Una de cada tres personas indica estar insatisfecha con la disponibilidad de servicios de salud en su zona de residencia, cifra que es casi 8 puntos porcentuales mayor al promedio de los países miembros de la OCDE.
- Las listas (o tiempos) de espera persisten como el reto más relevante de atender en la CCSS, problemática que se incrementó de manera importante en el contexto de la pandemia del covid-19.
- Como porcentaje de los ingresos totales, las contribuciones (o cargas) sociales pasaron de un 85,2% (1992-1996), a un 68,5% (2015-2019). Como consecuencia de la pandemia, en 2020 esta participación se ubicó en 51%.

Cuadro 2.1

Resumen de indicadores sociales. 1990-2021

Indicador	1990	2000	2010	2020	2021
Expansión de capacidades					
Esperanza de vida al nacer (años) ^{a/}	77	77,7	79,1		
Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos)	14,8	10,2	9,5	7,9	8,5
Cobertura de la PEA por seguro de salud ^{b/} (%)	64,7	64,6	63	71,7	70
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones ^{b/} (%)	44,6	48	57,7	64,1	62,7
Escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años ^{c/} (años)	7,2	8	8,8	9,4	9,6
Población de 25 a 39 años que tiene secundaria completa y más ^{c/} (%)	31,2	32,8	40,3	53,2	54,7
Población de 15 a 24 años que no estudia ni trabaja ^{c/}	23,3	18,7	13,9	12	9,7
Población de 12 a 18 años que asiste a la educación ^{c/} (%)	58,6	69,1	82,4	93	92,3
Tasa neta de escolaridad en educación regular ^{d/} (%)					
Primaria		96,5	98	95,1	94,7
Secundaria		51,6	67,7	76,1	78,5
Población de 18 a 24 años que asiste a educación superior ^{c/} (%)		22,1	25,2	29,6	33,6
Tasa neta de participación laboral ^{e/}	57,3	58	59,1	53,1	55,6
Hombres	82,5	79,2	75,9	67,4	69,5
Mujeres	32,5	37,8	43,5	40	43,1
Tasa de desempleo abierto ^{c/} (%)	4,5	5,1	7,3	17,4	11,2
Hombres	4	4,3	6	15,5	9,3
Mujeres	5,8	6,7	9,5	20,3	13,8
Índice de salarios mínimos reales, promedio del año (base 1984=100)	100,8	115,6	122,3	140,7	138,9
Ingreso promedio real mensual de los ocupados ^{e/} (diciembre 2020=100)	295.609	367.818	471.913	504.168	513.280
Variación real anual del ingreso per cápita de los hogares ^{e/} (diciembre 2020=100)	-9,1	4,3		-13,5	12,9
Gasto público social real en relación con el PIB ^{f/} (%)	14,9	17,4	21,7	24,5	
Inversión social real per cápita ^{g/} (miles de colones del 2000)	172,5	207,4	250,1	289,2	
Tasa de víctimas de homicidios (por cien mil habitantes)	4,6	6,1	11,5	11,2	11,4
Brechas de equidad					
Coefficiente de Gini ^{h/}	0,45	0,479	0,507	0,519	0,524
Relación entre el ingreso promedio del hogar del V quintil y del I quintil ^{h/} (veces)	9,3	8	10,8	11,4	12,4
Relación de dependencia económica en los hogares ^{h/}					
Pobres	3	3	2,4	2,3	2,3
No Pobres	1,5	1,3	1	1,1	1
Hogares pobres ^{c/} (%)	27,4	20,6	21,3	26,2	23
Relación entre la incidencia de pobreza en la región más alta y en la más baja (veces)	2,09	2,29	2,04	1,46	1,86

a/ Debido a la pandemia del covid-19 y sus efectos en la mortalidad, no se incluyen los datos de esperanza de vida del período 2020-2021, debido a que el INEC no ha actualizado aun las estimaciones con este cambio.

b/ A partir de 2010 no se incluye como población ocupada asegurada a las personas que cotizan en el seguro voluntario.

c/ Estas variables tienen como fuente las encuestas de hogares del INEC, las cuales fueron objeto de cambios metodológicos en 2010. Por lo tanto, a partir de esa fecha los datos no son estrictamente comparables con los de años anteriores.

d/ El Departamento de Análisis Estadístico del MEP ajustó las estimaciones de las tasas netas de escolaridad con las proyecciones de población de marzo de 2013. Sin embargo, la nueva serie está disponible a partir de 1999.

e/ Se toman como referencia el ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal y el ingreso promedio per cápita de los hogares, según las encuestas de hogares. Se dividen entre el índice de precios al consumidor (base diciembre de 2020). A partir del 2010 se consigna el ingreso bruto para el caso de los ocupados y el ingreso neto per cápita de los hogares, ambos con imputación de valores no declarados. No son comparables con años anteriores.

f/ Para este Informe no fue posible realizar los cálculos de la inversión social pública debido a que los datos del gasto público consolidado no fueron suministrados por la STAP-Ministerio de Hacienda.

g/ Los quintiles se establecen con base en el ingreso promedio per cápita del hogar. Para estimarlos, a partir del 2010 se utiliza el ingreso neto con ajuste por subdeclaración.

h/ Se refiere a la relación entre los menores de 15 años y la población que está fuera de la fuerza de trabajo, con respecto a la que está dentro de ella.

Valoración general

Al cierre del año 2022 Costa Rica muestra resultados negativos en la aspiración de tener una sociedad con mayor equidad e integración social. La crisis económica y social provocada por la pandemia del covid-19, y más recientemente los conflictos bélicos internacionales y la inflación, provocaron un retroceso en las oportunidades y capacidades de las personas, que se evidencian en una pobreza mayor al promedio de las últimas dos décadas, altas tasas de desempleo y de violencia homicida, pérdidas del poder adquisitivo en la mayoría de los hogares, así como una persistente alta desigualdad del ingreso. En estas condiciones, se registró una contracción de la inversión social pública, una evolución que ampliará la vulnerabilidad de amplios sectores de la población y sus futuras oportunidades. Si estos problemas no se atienden en los próximos años, es posible que los logros históricos en desarrollo humano sostenible (DHS) del país se comprometan para las próximas generaciones.

En este contexto el capítulo expone cinco mensajes. El primero señala que la escasa generación de oportunidades y los problemas en su distribución profundizan las brechas en equidad social. Un 23% de los hogares del país vivía en pobreza, tanto en el 2021 como en el 2022. No son, sin embargo, los mismos hogares, pues continuamente entran y salen personas de dicha situación, especialmente aquellas con ingresos cercanos a la línea de pobreza. Como lo han mostrado ediciones anteriores del Informe, esta problemática tiene intensidades distintas según las características del hogar y el territorio donde se habite.

La pobreza fue nuevamente acompañada, en el año 2021, por una elevada desigualdad del ingreso. El coeficiente de Gini alcanzó en ese año el valor más alto desde 1987 (0,524): *nunca habíamos sido más desiguales que el año pasado*. Al cierre de edición, el INEC publicó los primeros resultados de la Enaho 2022, que mostraron una reducción importante de este indicador (a 0,504), en el contexto de una reducción general de ingresos para la mayoría de la población y se analizará en detalle en la próxima edición.

El segundo mensaje expone que amplias poblaciones han quedado rezagadas en la recuperación del empleo perdido durante la pandemia. Aunque el deterioro en las condiciones laborales al inicio del *shock* (año 2020) fue fuerte y generalizado, fue aún mayor entre las personas de baja calificación, las mujeres y las personas jóvenes. Estos son los grupos que no han logrado superar el golpe. Por ello, se señala que la recuperación del empleo en 2021 y 2022 ha sido lenta y desigual, perpetuando las

brechas estructurales que afectan el acceso y la calidad para estos grupos.

Trabajar de manera independiente fue la alternativa para generar ingresos en todos los perfiles: hombres, mujeres, personas calificadas, no calificadas y jóvenes. Sin embargo, este tipo de creación de empleo se da mayormente en condiciones no deseadas: sin seguro por trabajo o ganando menos de un salario mínimo. A esto se suma que la población ocupada en promedio gana menos que antes de la pandemia, lo cual no sorprende, pues una de las acciones para evitar mayores despidos en 2020 fue la aplicación de medidas de flexibilización laboral que afectaron los ingresos. Esta situación se agravó en meses recientes por la alta inflación experimentada desde finales del año pasado.

El tercer mensaje advierte que la pandemia ahondó los problemas de integración social que el país arrastraba desde años atrás. El capítulo destaca la falta de políticas concretas para atender la exclusión social en asentamientos informales y el riesgo mayor que tiene la población joven de ser reclutada por el narcotráfico en contextos sociales deteriorados y de alta violencia social. En 2021 la tasa de homicidios se ubicó en 11,4 casos por 100.000 habitantes (588 víctimas), con mayor prevalencia en la población joven y en zonas de alto rezago social (como Limón y Puntarenas).

Una investigación exploratoria para conocer los efectos de la pandemia sobre la población con mayor pobreza y exclusión social, aquella que vive en asentamientos informales, encontró que el impacto fue negativo, extendido y profundo, especialmente por la pérdida del trabajo y el acceso a la educación. Como resultado hoy esta población vive, en términos generales, en una situación más precaria que en el 2019. Existen muchas oportunidades para mejorar la presencia y el impacto de la acción pública en estas comunidades e identificarlas y priorizarlas es un imperativo de las políticas sociales y de empleo.

El cuarto mensaje establece que el país que está a ciegas en términos de información detallada sobre la inversión social pública (ISP). Se tienen registros agregados que sugieren la existencia de una fuerte contracción de la ISP, en un contexto de mayor demanda de los programas sociales debido a la situación descrita en párrafos anteriores. Sin embargo, no fue posible obtener para esta edición los datos del gasto público consolidado para el año 2021, que calcula el Ministerio de Hacienda y que se utilizan para cuantificar el monto de la ISP, por sector y tipo de programas sociales.

Se sabe que el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) ha perdido en los últimos dos años casi una quinta parte de sus ingresos. Esta contracción se presenta principalmente en la transferencia que debe realizar el Gobierno Central por la recaudación del impuesto sobre el valor agregado. Esto generó

que los programas de tipo promocionales (apoyo educativo y de vivienda) cayeran un -16,3% y la red de protección social (programas asistenciales y contra la exclusión social) un -7,4%.

El quinto mensaje señala que atender los retos del envejecimiento de la población y de un mercado laboral que perpetúa altos niveles de informalidad requiere complejas reformas clínicas, organizativas y financieras en la CCSS, para darle cobertura y sostenibilidad a la seguridad social. Si bien la amplitud del paquete de servicios y el nivel de protección financiera que ofrece la Caja se encuentra en márgenes elevados y razonables, los diversos actores sociales y políticos deben pensar en alternativas para garantizar los principios de universalidad, solidaridad y equidad, que refuercen las fortalezas históricas y la sostenibilidad financiera de esta institución para las próximas generaciones.

A pesar de que existe una amplia disponibilidad de los Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (Ebais, con 1.080 a finales del 2021), un logro del país que debe fortalecerse aún más, los problemas para programar citas de atención en dichos centros y las listas de espera a nivel hospitalario podrían estar reduciendo el acceso que, en la práctica, muchas personas tienen a los servicios de salud en su comunidad. Las listas (o tiempos) de espera persisten como el reto inmediato más importante para la CCSS. Si bien una parte del problema se asocia a limitaciones de recurso humano especializado e infraestructura en determinados ámbitos, otra parte podría solventarse vía mejoras en la gestión administrativa, financiera y clínica que permita elevar la eficiencia de estos recursos.

En resumen, el capítulo encuentra evidencias de una creciente desarticulación de las reglas del reparto de los beneficios del desarrollo que prevalecieron desde la segunda mitad del siglo XX y que permitieron una mejoría de las condiciones de vida de la población, junto con la movilidad social ascendente. Las decisiones que se tomen en los próximos años serán clave para definir si esta desarticulación abre paso a una caída del nivel de muy alto desarrollo humano sostenible que el país ostenta en el plano internacional o si, por el contrario, se cambia el rumbo actual. Esto último requeriría la implementación de políticas de Estado en materia de producción, empleo y equidad social, para generar un crecimiento económico sostenido e inclusivo, que se traduzca en mayores y mejores oportunidades para todos los grupos y sectores, en vez de unos cuantos.

Valoración del Informe Estado de la Nación 2021

En el 2020 y primer semestre del 2021 el país reporta un claro retroceso en materia de equidad e integración social. La sociedad costarricense experimenta un efecto “rebote”, luego de las severas secuelas iniciales de la disrupción originada por la pandemia del covid-19. En la mayoría de los indicadores sociales la situación sigue siendo peor que la registrada en 2019.

Es posible afirmar que, a lo largo de las dos primeras décadas del presente siglo, el sendero inercial en la mayoría de estos indicadores sociales, así como el mal desempeño del mercado laboral, amplificaron los

efectos de la crisis sobre las condiciones de vida de amplios segmentos de la población. El Informe ha llamado la atención sobre la poca articulación entre la estructura productiva, el mercado de trabajo y el régimen de bienestar social como un factor clave para entender tal evolución. El contexto de la crisis fiscal, una alta desigualdad del ingreso y una transformación del mundo del trabajo no atendida por la legislación, acentuó los efectos de esta desarticulación.

La política social es poco flexible para implementar medidas contra-cíclicas, que atenúen los problemas en épocas de crisis

económicas como la actual, su financiamiento es cada vez es más insostenible y están en riesgo algunas de sus fuentes de ingresos más importantes. En suma, Costa Rica transita hacia un retroceso en su desarrollo humano sostenible (DHS), con una sociedad más pobre y desigual. Transcurridas dos décadas del nuevo siglo se comprueba que el desafío más importante de Costa Rica es tener una sociedad más inclusiva, aspiración de una sociedad que ambiciona altos niveles de DHS.

Aspiraciones

Equidad creciente

Un entorno¹ de creciente equidad y mejor distribución de la riqueza que, mediante la generalización del acceso a las oportunidades, sin distinciones de edad, sexo, orientación sexual, etnia, nacionalidad, ideología y credo religioso, les permite a las personas desplegar sus capacidades y lograr bienestar.

integración

Acceso de todas las personas a un conjunto de derechos garantizados que les permiten interactuar y participar de la vida en sociedad, sin exclusiones por motivos de sexo, etnia, edad, orientación sexual, lugar de nacimiento o condición migratoria, ni bloqueos que las condenen a la pobreza y la vulnerabilidad social.

Oportunidades ampliadas

Servicios sociales de calidad que mejoran las condiciones de vida de la población, apoyan los procesos de movilidad y ascenso social y reducen las brechas entre los distintos sectores sociales y áreas geográficas.

Seguridad humana

Un entorno de seguridad humana propicio para el aprovechamiento de las oportunidades y el desarrollo de las capacidades creativas y participativas de toda la población².

CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

BALANCE

2

Equidad e integración social

Introducción

El *Informe Estado de la Nación* es un sistema de seguimiento y evaluación del país en materia de desarrollo humano sostenible (DHS). Corresponde a este capítulo ofrecer un balance del desempeño nacional en términos de equidad e integración social. La pregunta básica que se trata de responder es cuánto se alejó o se acercó Costa Rica de la aspiración de tener una sociedad cada vez más equitativa y con mayores oportunidades para todas las personas, sin exclusión, en un entorno favorable de seguridad humana.

El concepto de equidad se refiere a una dotación similar de capacidades³ y oportunidades que permitan a las personas desplegar un conjunto de cualidades básicas para vivir la vida que desean y valoran. La noción de integración alude al acceso de las personas a las oportunidades y a una convivencia sin exclusiones por motivos de ubicación geográfica, sexo, edad, origen étnico, creencias, condición económica, etc. (PEN, 1994).

Por lo tanto, este Balance Social da cuenta de los avances y retrocesos del país en cuanto a la acumulación de capacidades básicas en desarrollo humano sostenible. Trata temas como la desigualdad, pobreza y exclusión social, vistas como situaciones que limitan el aprovechamiento de las oportunidades y el despliegue de las capacidades. También, considera las oportunidades de acceso a empleos de calidad, así como la gestión

de la equidad y la integración social, entendidas como responsabilidades que competen tanto al Estado como al mercado laboral.

En esta edición se incluyen dos temas novedosos. El primero indaga mediante un enfoque cualitativo cómo se afectaron las condiciones de vida de la población que vive en asentamientos informales o precarios en el contexto de la pandemia del covid-19. El segundo analiza el seguro de salud de la CCSS, en aspectos como cobertura, prestación de servicios y sostenibilidad financiera.

Este capítulo está organizado en las cinco ideas fuerza siguientes:

- La escasa generación de oportunidades en desarrollo humano sostenible (DHS) y los problemas en su distribución profundizan las brechas en equidad social.
- En la recuperación del empleo perdido en la pandemia quedan rezagadas amplias poblaciones.
- La pandemia ahondó los problemas de integración social que el país arrastraba.
- El país está a ciegas en momentos de fuerte contracción de la ISP, en un contexto de mayor demanda de los programas sociales.
- Atender el envejecimiento de la población y la informalidad laboral requiere

de complejas reformas clínicas, organizativas y financieras en la CCSS, para darle cobertura y sostenibilidad a la seguridad social.

Escasa generación de oportunidades en DHS y problemas en su distribución profundizan brechas en equidad social

El doble golpe que ha recibido el país y el mundo, primero por la pandemia del covid-19 en 2020 y, más recientemente, por los factores nacionales e internacionales que, desde finales del 2021, están desacelerando la recuperación económica, han afectado de manera desigual las condiciones de vida de amplios sectores de la sociedad. Pese a que el año 2021 tuvo un “efecto rebote” en la mayoría de los indicadores sociales, estos aún no recobran los niveles prepandemia. Los mayores rezagos se observan en los sectores de la población históricamente más excluidos.

En el 2021 la pobreza por ingresos permanecía en niveles comparativamente altos en lo que va del siglo XXI. A pesar de su reducción en relación con el 2020, los datos sugieren una situación de fragilidad social, pues una cantidad importante de hogares entran y salen de esta condición de un año a otro. Como lo han mostrado ediciones anteriores del Informe, la pobreza tiene intensidades distintas según el tipo de hogar y el territorio donde habiten las personas.

El alto nivel de la pobreza fue acompañado, en el período bajo análisis, por un aumento en la desigualdad del ingreso. El indicador resumen del coeficiente de Gini alcanzó en el 2021 el nivel más alto desde 1987 (0,524). El aumento de los ingresos promedio de los hogares entre el 2020-2021 (de un 9,1%) no fue suficiente para compensar la pérdida adquisitiva del año anterior (-12,5%). Cuando se desagrega por deciles de ingreso de los hogares, los dos primeros (más pobres) experimentaron una contracción de sus ingresos por segundo año consecutivo. Solamente el décimo decil se acercó a los niveles prepandemia. Estos temas, con énfasis en el año 2021, se desarrollarán en esta primera parte del capítulo.

Pobreza por ingresos afecta a un 23% de los hogares del país

Para dar seguimiento a los temas de pobreza y desigualdad del ingreso el país cuenta únicamente con la información de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), que realiza el INEC en julio de cada año. La más reciente analizada para este capítulo fue la del 2021. Al cierre de edición se publicaron los primeros resultados de la Enaho 2022, los cuales se presentan en el recuadro 2.1. Quedará para la próxima edición del Informe el análisis a profundidad de esta encuesta.

La pobreza definida como insuficiencia de ingresos⁴ mostró aumentos significativos durante los dos primeros años de la pandemia (2020-2021), tanto en la pobreza total como en la extrema, aunque la denominada pobreza multidimensional⁵ no varió (gráfico 2.1). Como este último método se enfoca en indicadores que miden las privaciones de los hogares en dimensiones básicas como salud, educación, vivienda o acceso a servicios básicos, y no utiliza directamente el ingreso para estimarla, no se espera que varíe mucho en el corto plazo, a menos que haya políticas públicas orientadas a resolver problemas de accesibilidad y calidad de los servicios. La disminución reportada en 2022, la más importante en el último lustro, será analizada con detalle en la próxima edición del Informe

A julio del 2021 un 23% de los hogares estaba en condiciones de pobreza

Recuadro 2.1

Resultados generales de la Enaho 2022

El 20 de octubre de 2022 se presentaron los primeros resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del 2022. La pobreza medida como insuficiencia de ingresos se mantuvo sin cambios con respecto al 2021: 23,0% la total y 6,4% la extrema (gráfico 2.1). En números absolutos, se estimó que en julio de 2022 un total de 399.439 hogares y 1.329.757 personas estaban en pobreza total. De los cuales, 110.631 hogares y 393.385 personas vivían en extrema pobreza.

En esta medición, la pobreza en las zonas rurales aumentó, de un 26,3% en el 2021 a un 28,3% del 2022, mientras que en las zonas urbanas bajó levemente a un 21,1%, cambio que no es estadísticamente significativo. Es importante señalar que la pobreza rural exhibe una tendencia creciente desde el 2020 y la cifra del 2022 es la segunda más alta desde que se aplica la Enaho, solo superada por el dato del 2014 (gráfico 2.2).

Ninguna región mostró cambios estadísticamente significativos en el porcentaje de pobreza total entre 2021 y 2022. Persisten como las más pobres la Brunca (34%) y la Huetar Caribe (33%), seguidas por la Pacífico Central (31%) y la Huetar Norte (30,5%). Como es usual, la región Central ostenta los niveles más bajos (18,1%), mientras que la Chorotega está en un nivel intermedio (26,4%). En la pobreza extrema

el único cambio significativo se dio en la Huetar Norte, la cual bajó de un 12,9% en 2021 a un 9,5% en 2022.

La pobreza multidimensional sí tuvo una reducción de 2,1 puntos porcentuales, que se considera estadísticamente significativo, al situarse en 14,3% en el 2022. Por zona y regiones, casi todas mostraron disminuciones, excepto la Chorotega y la Pacífico Central.

Otro indicador que tuvo una reducción estadísticamente significativa fue el coeficiente de Gini, un índice que mide la desigualdad del ingreso, el cual disminuyó un 3,9%. Pasó del nivel más alto desde 1987, que ostentó el año 2021 (0,524), a un 0,504 en el 2022. El índice solo bajó en la zona urbana (-0,026 puntos) y en la región Central (-0,030 puntos). Esta última pasó de ser la región más desigual en el 2021, a la más baja en el 2022.

En el próximo *Informe Estado de la Nación* se analizará ampliamente la situación socioeconómica de los hogares y personas, de manera que se puedan interpretar mejor estos resultados y a su vez, sirva de insumo para diseñar e implementar políticas públicas que busquen mejorar las condiciones de vida de toda la población.

Fuente: Elaboración propia a partir de INEC, 2022.

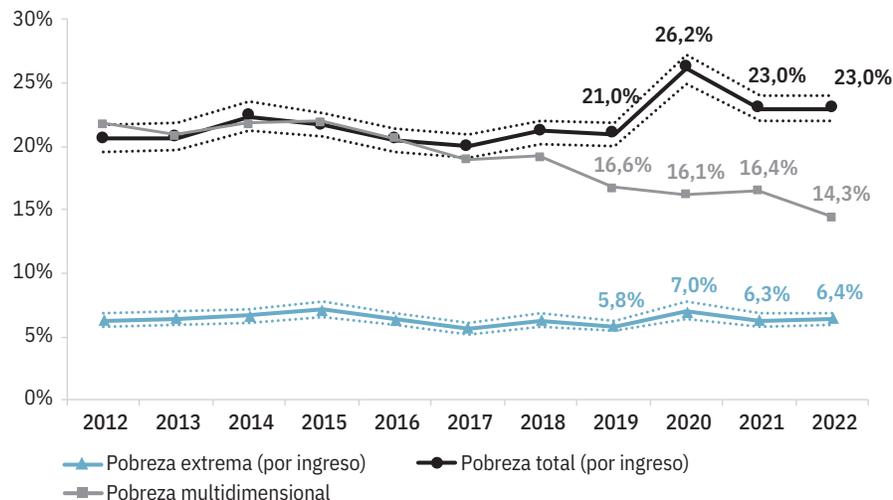
(383.505 hogares), de ellos un 6,3% se clasificaba en extrema pobreza (104.553 hogares). En términos de población, la pobreza total afectaba a 1.351.668 personas (26,2%), de las cuales 376.776 estaban en extrema pobreza (7,3%). Si se compara el mes de julio del año anterior, que midió el inicio de la pandemia del covid-19, la pobreza total se redujo en 36.278 hogares y la extrema en 8.434 hogares.

La pobreza tiene patrones territoriales definidos

Los cambios coyunturales en los niveles de pobreza por ingreso tuvieron patrones de incidencia territorial claramente marcados (gráfico 2.3). El aumento ocurrido entre 2019 y 2020 fue especialmente grande en la zona urbana y en las regiones Chorotega, Central y Pacífico Central. En 2021, el nivel de pobreza se revirtió en todas ellas, pero, los valores

Gráfico 2.1

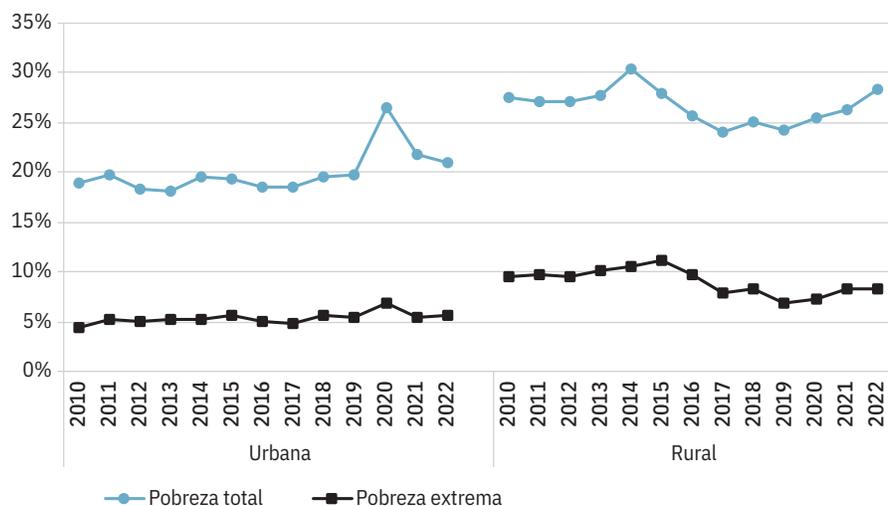
Incidencia de la pobreza, según método^{a/}
(porcentaje de hogares)



a/ Las líneas punteadas indican los intervalos de confianza de las estimaciones de la incidencia de pobreza por ingreso (a un 95% de confianza).
Fuente: Morales, 2022, con datos de las Enaho del INEC.

Gráfico 2.2

Incidencia de la pobreza por ingresos, total y extrema, según zona
(porcentaje de hogares)



Fuente: Morales, 2022, con datos de las Enaho del INEC.

se situaron por encima del 2019. Por su parte, en las regiones Huetares Norte y Caribe la pobreza del 2020 no varió significativamente con respecto al año anterior, pero sí aumentó en el 2021, lo que las ubica, junto con la región Brunca, entre las más pobres del país.

En la región Brunca se dio el incremento de pobreza más importante del 2021, luego de la sorpresiva disminución del 2020, tema que fue abordado en la edición anterior de este Informe, que reportó como posible causa los mayores ingresos de los hogares más pobres vía transferencias, tanto públicas como privadas. Al no haber estado relacionado con un aumento en las oportunidades de empleo, esta región volvió a ostentar la mayor cifra de pobreza total del país (33,5%). Finalmente, en la zona rural no se observan cambios relevantes en la pobreza total durante el trienio, aunque la extrema sí tiene un comportamiento creciente.

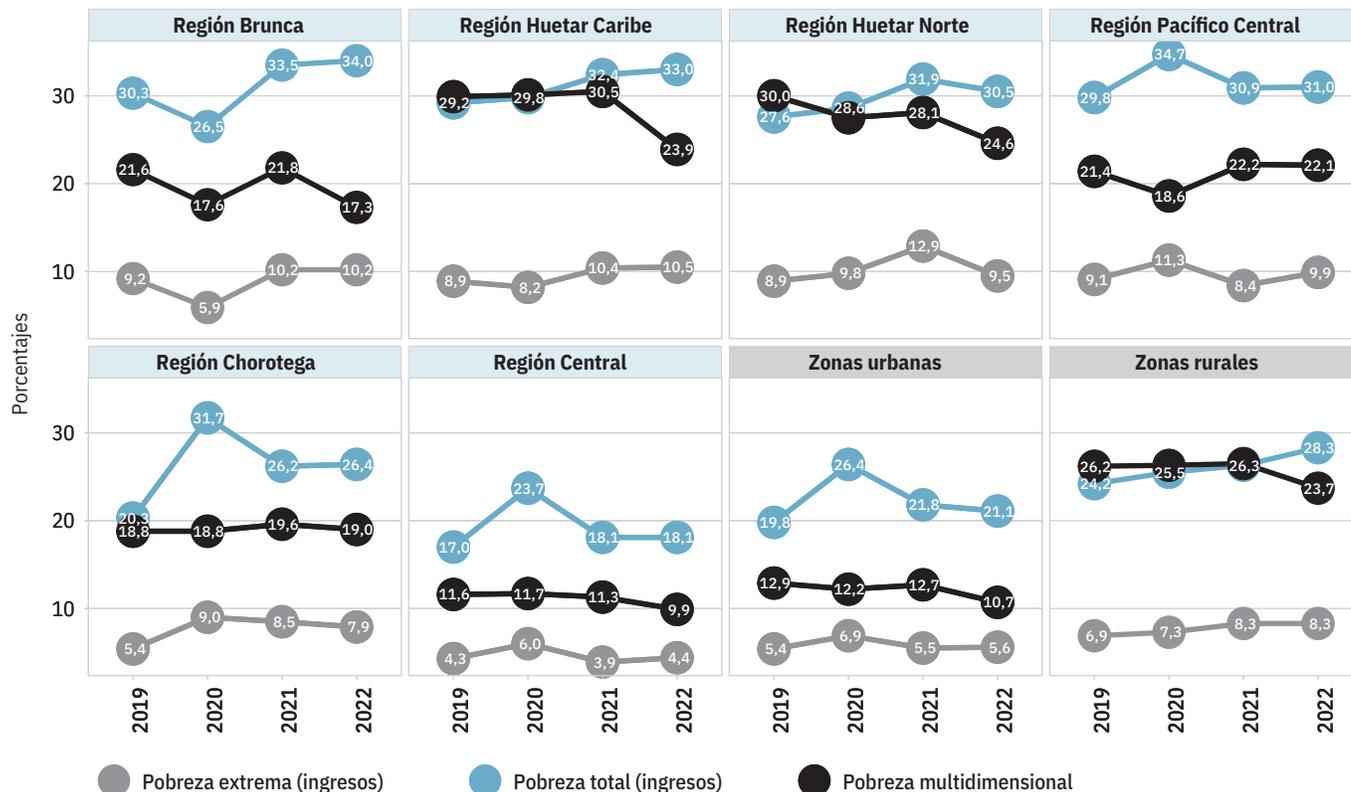
Otro aspecto relevante es que la pobreza por ingresos muestra porcentajes superiores a la multidimensional en casi todas las regiones en el año de estudio (2021), excepto en las Huetares Caribe y Norte y en la zona rural del país, en las cuales la incidencia es muy parecida entre ambos métodos. Ello podría sugerir que el reto en estas regiones no es solo generar más empleos e ingresos, sino también ofrecer programas sociales que permita disminuir la cantidad de privaciones, tales como mejorar la calidad de las viviendas, mayor acceso a servicios básicos y a la educación.

La pobreza por ingresos afecta especialmente a hogares con ciertos perfiles sociodemográficos. El gráfico 2.4 muestra que la incidencia es más alta cuando la jefatura del hogar no trabaja remuneradamente, ya sea porque está desempleada o porque no busca empleo; cuando esa jefatura tiene bajo logro educativo; si es una mujer o si el hogar reside en zonas rurales.

Los resultados muestran que uno de cada dos hogares cuya jefatura está desempleada es pobre, de ellos un tercio vive en pobreza extrema. En el caso de que esa persona que encabeza el hogar apenas haya logrado completar la educación

Gráfico 2.3

Incidencia de la pobreza por método, según región y zona (porcentaje de hogares)



Fuente: Morales, 2022, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

primaria, uno de cada tres está en pobreza; en contraste con solo el 7,8% entre los que si lograron terminar la secundaria. Por su parte, los hogares con jefatura adulta mayor y los que residen en zonas urbanas se ubican en rangos similares al promedio nacional.

Persistente movilidad de la pobreza: un 11,7% de los hogares salió de la pobreza, pero un 9,5% cayó en ella en el 2021

Ediciones anteriores del informe han reportado la existencia de una fuerte variabilidad anual en materia de pobreza por ingresos. Los hogares constantemente entran y salen de esa condición. En 2020 y 2021 esta tendencia se mantuvo: el 11,7% de los hogares del país logró salir de la pobreza en el 2021, un 9,5% entró a ella, el 14,0% permaneció como pobre

en 2020 y 2021 y el restante 64,9% se mantuvo como no pobre.

Para profundizar sobre estos cambios, ediciones previas de este Informe han utilizado la base de datos del semipanel (o empate) de las Enaho, a partir de la cual es posible darle seguimiento a un mismo grupo de hogares y de personas en dos años consecutivos. Para construir esta base de datos, el INEC identificó a los hogares cuyas características coincidían en 2020 y 2021⁶. En este caso se logró “empatar” un 40% de los registros de la encuesta del 2021 (12.790 registros), cifra por debajo de los porcentajes obtenidos en años anteriores.

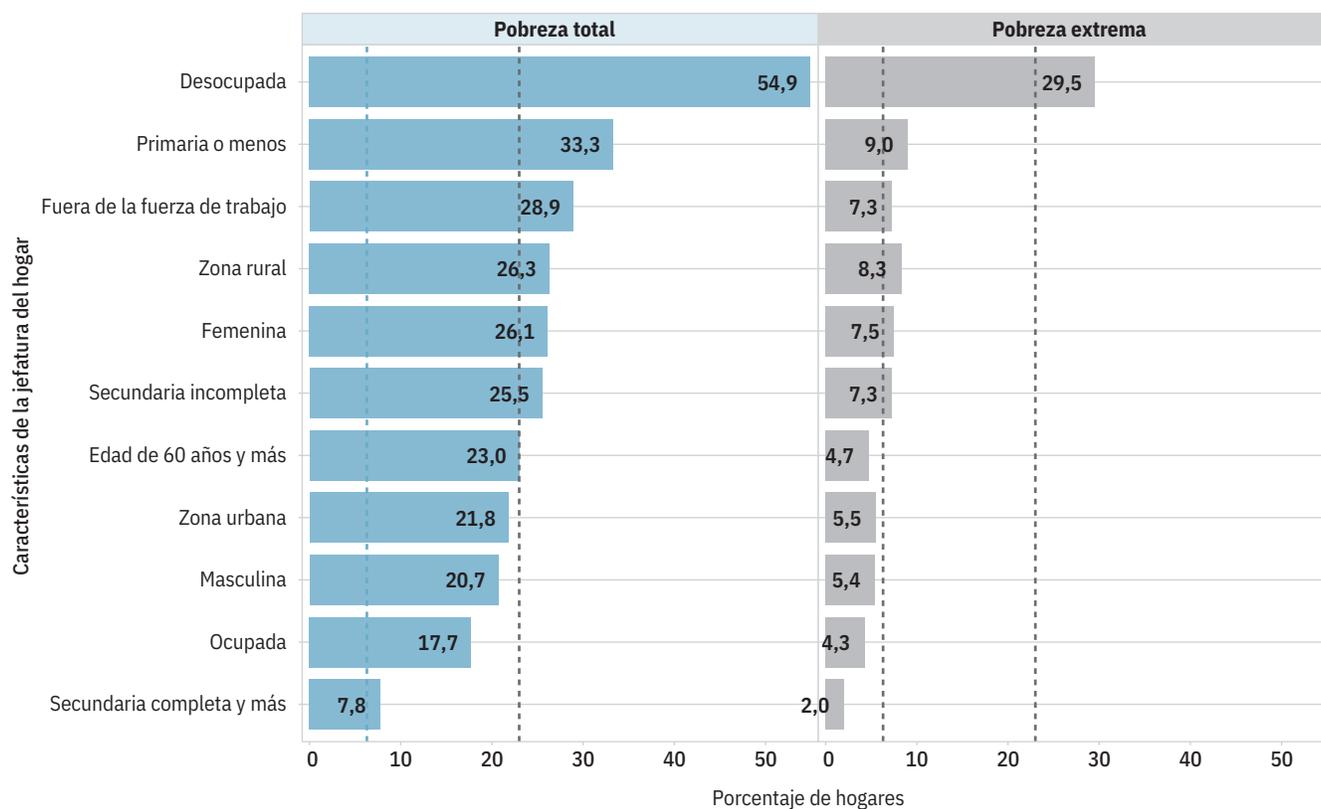
El semipanel así reconstruido reduce la muestra y podría inducir a una subestimación o sobreestimación de la incidencia de la pobreza respecto de las cifras oficiales⁷. Los datos estimados en

el 2021 por este método fue un 23,6% de hogares (+0,6pp que la cifra oficial del INEC) para la pobreza total y para la pobreza extrema, un 5,8% (-0,5pp). En el 2020, la pobreza total se calculó en 25,7% (-0,5pp que el dato oficial) y la extrema en 7,0% (igual). Estos resultados permiten afirmar que las estimaciones con el semipanel no son estadísticamente distintas de las calculadas con las Enaho de corte transversal (es decir, de cada año con toda la muestra), pues se ubicaron dentro de los intervalos de confianza de las encuestas.

Según los datos del semipanel el 9,5% de los hogares del país cayó en pobreza en el 2021 (gráfico 2.5): el 1,8% se ubicó en extrema y el 7,6% en no extrema. Además, el 2,0% de las familias pasó de la condición de pobre no extremo en 2020 a extremo en 2021; no obstante, una

Gráfico 2.4

Incidencia de la pobreza total y extrema, según características de la jefatura del hogar^{a/}. 2021 (porcentaje de hogares)



a/ Se calcula como la cantidad de hogares en pobreza (total o extrema) con respecto a los hogares que tienen cada característica. Las líneas verticales punteadas representan la incidencia de la pobreza a nivel nacional: 23% la total y 6,3% la extrema. Es importante mencionar que la pobreza total incluye a la extrema.

Fuente: Morales, 2022, con datos de la Enaho 2021 del INEC.

proporción similar (2,3%) se movió de extrema a no extrema. Contrariamente un 11,7% salió de la pobreza. Finalmente, el 64,9% de los hogares se mantuvo como “no pobre” en el 2020 y el 2021.

De los hogares en pobreza extrema del 2021, un tercio no era pobre en el 2020. Si se toma solamente aquellos que estaban en pobreza no extrema del 2021, un 43% no era pobre un año antes. Por su parte, entre los hogares que salieron de la pobreza en el 2021, tres de cada cuatro estaban en pobreza no extrema en el 2020 (76,3%). Además, del total de hogares pobres en el 2020, lograron salir el 46% en el 2021.

También se efectuó una mirada en detalle de los hogares que entraron (9,5%) y salieron (11,7%) de la pobreza en el 2021. Ello permitió comparar sus

características en relación con el promedio de los hogares del país e identificar los factores contrastantes (gráfico 2.6):

- Entre los hogares que salieron de la pobreza se observa un peso mayor de la Central, Chorotega y Pacífico Central, precisamente las regiones que en la sección anterior mostraron una reducción de la incidencia. Por el contrario, entraron una proporción mayor de los hogares de la Brunca y las Huetares Norte y Caribe.
- Entraron una mayor proporción los hogares que residen en las rurales y salieron más los de las zonas urbanas.
- No se observan diferencias significativas por sexo de la jefatura, aunque entre

los que entraron hay un porcentaje levemente mayor de aquellos encabezados por mujeres. La distribución entre los que salieron es similar al promedio nacional.

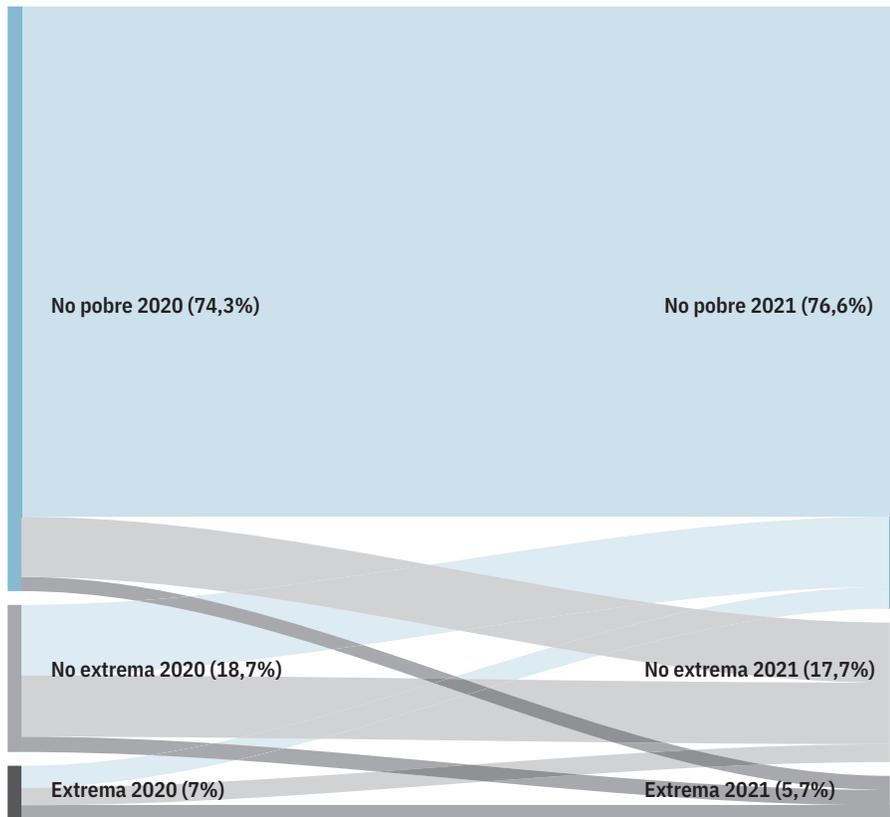
- El porcentaje que entró a la pobreza es levemente mayor cuando la jefatura tiene baja escolaridad. Entre los hogares que salieron de la pobreza se observa un mejor perfil educativo.

La actividad laboral es un factor muy asociado a la movilidad de la pobreza, tal y como se ha reportado en ediciones anteriores de este Informe. Dos de cada tres hogares que salieron de la pobreza en el 2021 tenían a la persona jefa de hogar con empleo y solamente el 3% estaba desempleada. Por el contrario, entre los

Gráfico 2.5

Flujo de hogares según condición de pobreza por ingresos en 2020 y 2021. Semipanel de Enaho, 2020-2021

(porcentaje de hogares)



Fuente: Morales y Segura, 2022, con datos del semipanel de Enaho 2020-2021, del INEC.

hogares que entraron a la pobreza la mitad no participaba en el mercado laboral, un 7% se encontraba desempleada y solamente el 43% tenía un empleo.

Además, un 12% de los hogares que salieron de la pobreza pasaron de tener a la jefatura desempleada en el 2020, a ocupada en el 2021. Por el contrario, entre los hogares que entraron a la pobreza en el 2021 un 4% pasó de tener a la jefatura ocupada en el 2020 a desempleada en el 2021.

Finalmente, se calculó el estrato de ingreso del 2020 al que pertenecían los hogares que entraron a la pobreza en el 2021 (gráfico 2.7). Dos de cada tres se clasificaban como de ingresos bajos, pues aunque superaban la línea de pobreza (LP), estaban en un rango de hasta 1,8

veces la LP. Pertenecían, pues, a un grupo que se podría denominar como vulnerable a la pobreza. Les siguen los hogares de ingreso medio bajo, en un rango entre 1,8 y 3 veces la LP, que representaron el 23% del total que cayó en pobreza; un 9% tenían ingresos medios (3 a 6 LP) y el restante 2% tenían ingresos por encima de 6 veces la LP.

Aumenta la cantidad de hogares en vulnerabilidad a la pobreza

Un indicador de interés para este Informe es la vulnerabilidad a la pobreza de la población que en principio es catalogada como “no pobre”, pero cuyos ingresos per cápita apenas superan el límite de clasificación. En el 2021, un 12% de los hogares de Costa Rica se

ubicaron en situación de vulnerabilidad por tener ingresos per cápita superior a la línea de pobreza (LP), pero inferior a 1,4 veces la LP. Este porcentaje sube a un 21,5% si se considera como parámetro tener ingresos hasta 1,8 veces la LP, tal y como lo ha planteado la Cepal (2019).

Los valores del 2021 no son muy diferentes a los del período 2010-2019, aunque sí son menores a los del 2020 (13,5% y 23,6%, respectivamente). Una parte importante de estos hogares son los que entran y salen de dicha condición de un año a otro, tal y como fue evidenciado en el acápite anterior.

El gráfico 2.8 muestra la cantidad de hogares en condiciones de vulnerabilidad a la pobreza en la última década. En el 2021 se estima que 198.034 hogares tenían ingresos hasta 1,4 veces la LP, pero si el parámetro se amplía a 1,8 veces la cifra aumenta a 357.593. Para alejar a estos hogares de la vulnerabilidad y, sobre todo de la posibilidad de caer en la pobreza, el crecimiento en los ingresos debe ser mayor al promedio nacional y, además, sostenido en el tiempo. Ambas condiciones se cumplen con alta probabilidad cuando ese crecimiento está asociado al acceso a empleos de calidad.

La pobreza y la vulnerabilidad pueden variar no solo por el comportamiento del ingreso per cápita del hogar, sino también por el costo de la canasta básica alimentaria y las líneas de pobreza (LP). Por ejemplo el incremento significativo de la incidencia de la pobreza del año 2020 se explica principalmente por la contracción de los ingresos y el empleo, ya que las líneas de pobreza se mantuvieron casi invariantes entre 2019 y 2020 debido a la estabilidad de precios (gráfico 2.9). Entre el 2020 y 2021 el costo de la canasta básica alimentaria (y, por tanto, de la LP) aumentó un 2%, por lo que la reducción de la pobreza se explica porque los ingresos per cápita de los hogares que lograron salir de pobres aumentaron más rápidamente que los precios de esa canasta.

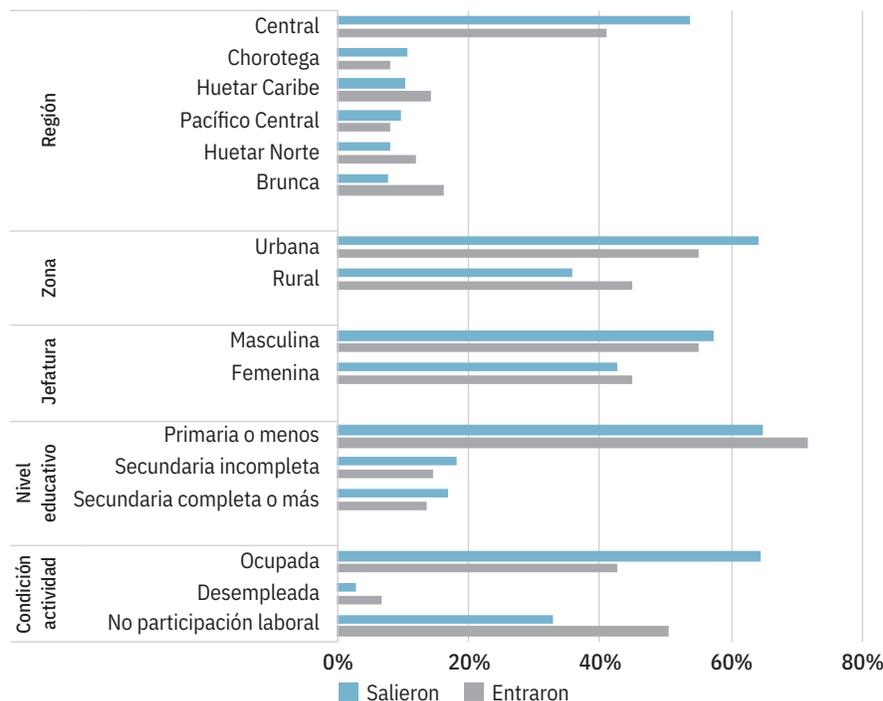
El panorama del 2022 es muy diferente a lo ocurrido durante la última década. Debido a la guerra de Ucrania y las presiones inflacionarias internacionales, el costo de la canasta básica alimentaria

Gráfico 2.6

Distribución de los hogares que salieron y entraron en condición de pobreza en 2021, según dimensiones y características.

Semipanel de Enaho 2020-2021

(porcentaje de hogares^{a/})



a/ La distribución porcentual se calcula con el total de hogares. Cada dimensión (región, zona, sexo, nivel educativo y condición de actividad) suma 100% en cada condición de pobreza.

Fuente: Morales y Segura, 2022, con datos del semipanel de Enaho 2020-2021, del INEC.

y, por ende, de la LP creció rápidamente: 16% y 12%, respectivamente. Estos efectos se podrían contrarrestar por la generación de más empleos e ingresos autónomos y, también, por más transferencias monetarias públicas. Al cierre de edición de este capítulo, la Enaho 2022 no registró variación en la incidencia de la pobreza en relación con un año atrás, pese a la alta inflación experimentada en 2022, que ha provocado una pérdida del poder adquisitivo de los hogares. Debe recordarse que en estos meses no ha habido ajustes salariales que compensen la inflación (véase el capítulo 3 de este Informe). Ello subraya la importancia de identificar, en una próxima edición, los eventuales factores que podrían explicar este resultado.

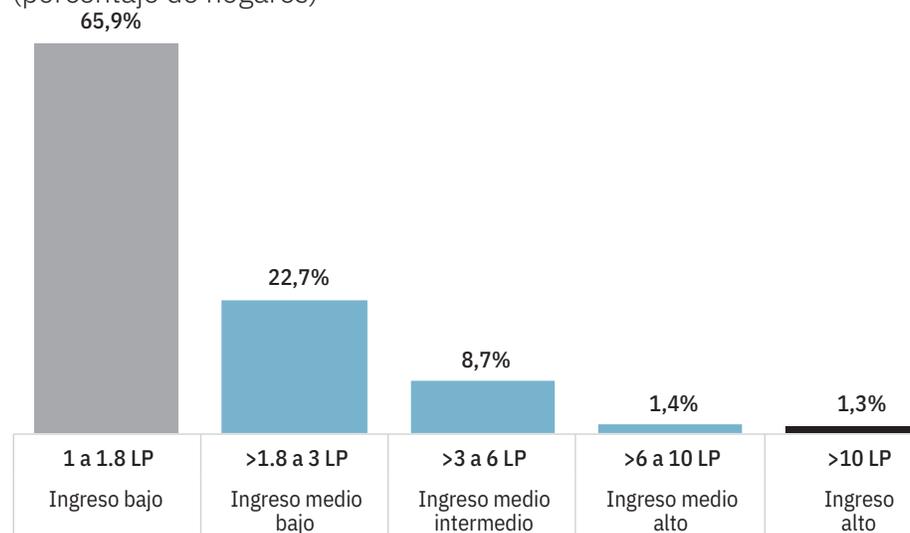
¿Cuál puede ser el efecto específico de la inflación sobre la estimación de la pobreza? Morales y Segura (2022) realizaron una simulación, a fin de calcular los porcentajes de pobreza por ingresos (total y extrema) si la inflación del 2022 se hubiera presentado en el año 2021. Se asumió que las condiciones de ingresos y empleo de los hogares captados en la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del 2021 se mantienen constantes, pero sólo se aplica el aumento en el costo de la canasta básica alimentaria. Ello se hizo así con el objetivo de dimensionar el efecto

Gráfico 2.7

Estrato de ingreso^{a/} en 2020 de los hogares que entraron a la pobreza en el 2021.

Semipanel de Enaho 2020-2021

(porcentaje de hogares)

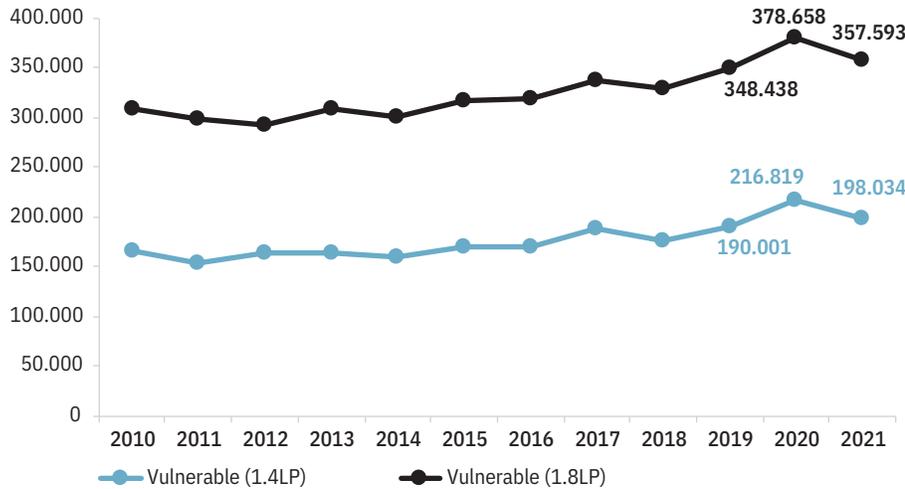


a/ Se basa en la metodología de estratificación socioeconómica de la Cepal, 2019. Los hogares de ingreso bajo tienen ingresos per cápita entre la línea de pobreza (LP) y hasta 1,8 veces la LP. Los hogares de ingreso medio bajo están entre 1,8 veces y hasta 3 veces la LP. Los hogares de ingreso medio intermedio se ubican entre 3 y hasta 6 veces la LP. Los hogares de ingreso medio alto están entre 6 y hasta 10 veces la LP. Por último, los hogares de ingreso alto tienen más de 10 veces la LP.

Fuente: Morales y Segura, 2022, con datos del semipanel de Enaho 2020-2021, del INEC.

Gráfico 2.8

Cantidad de hogares en condición de vulnerabilidad a la pobreza, según criterio^{a/}



a/ Se utilizan dos criterios para definir la vulnerabilidad a la pobreza: i) hogares cuyos ingresos per cápita superan la línea de pobreza (LP), pero son menores a 1,4 veces la LP; ii) hogares cuyos ingresos per cápita superan la LP y hasta 1,8 veces (metodología de estratificación socioeconómica de la Cepal, 2019). Fuente: Morales y Segura, 2022, con datos de las Enaho, del INEC.

más extremo posible y, en especial, de aislar el efecto autónomo del alza en el costo de la vida sobre la pobreza por ingresos.

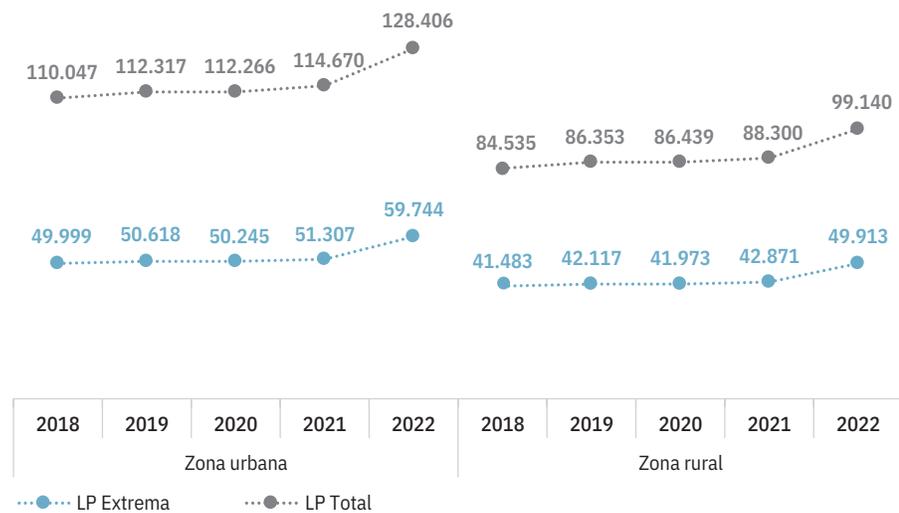
El gráfico 2.10 muestra los resultados obtenidos. Si la inflación del 2022 se aplica a los ingresos de los hogares del 2021, la pobreza extrema en este último año se podría haber incrementado hasta en 1,8 puntos porcentuales, mientras que la total lo haría en 4,1 puntos. El efecto sería más intenso en la zona rural que en la urbana, tal y como sucedió en el 2022, solo que en menor magnitud que los resultados de este ejercicio. En principio, pues, una mayor inflación tiene un efecto negativo sobre la incidencia de la pobreza, tal y como la literatura económica lo ha señalado.

Quedará para el próximo Informe el análisis de la descomposición de las variaciones de pobreza entre 2021 y 2022, así como el cálculo de la vulnerabilidad a esta situación, pues a este momento se desconoce si dichos indicadores crecieron, o no, en ese último año. De especial importancia es identificar los factores asociados que, en principio, parecen haber anulado el efecto esperado de la inflación, según el modelo descrito.

Un estudio realizado por el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE-UCR) aplicó una metodología denominada “nowcasting” para estimar el porcentaje de pobreza por ingresos de forma mensual, utilizando variables relacionadas disponibles en otras fuentes de datos (la ECE del INEC) para el período de junio-2020 a marzo-2022. Los autores encuentran que los resultados son estadísticamente diferentes a lo largo del año, debido al dinamismo del mercado de trabajo y a las variaciones en el costo de la canasta básica alimentaria, que afectan directamente los ingresos de los hogares y la condición de pobreza. La Enaho del INEC no permite analizar la variabilidad mensual, pues aplica el cuestionario en julio y publica resultados en octubre de cada año. Debido a esta limitación, las autoridades responsables de la política social pueden estar tomando decisiones con información que puede tener hasta 15 meses de rezago desde su recolección (Huang, et al., 2022).

Gráfico 2.9

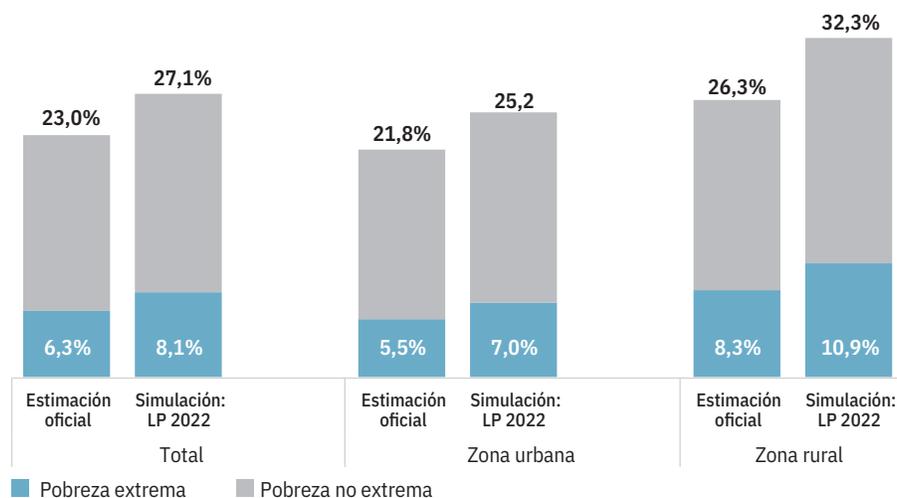
Líneas de pobreza (LP) total y extrema^{a/}
(en colones corrientes^{b/})



a/ Los valores de las LP que se usan para la medición oficial son las referidas al mes de junio de cada año. La LP de pobreza extrema es equivalente al costo de la canasta básica alimentaria.
b/ Corresponde a los montos per cápita (o por persona).
Fuente: Morales, 2022, con datos de las Enaho, del INEC.

Gráfico 2.10

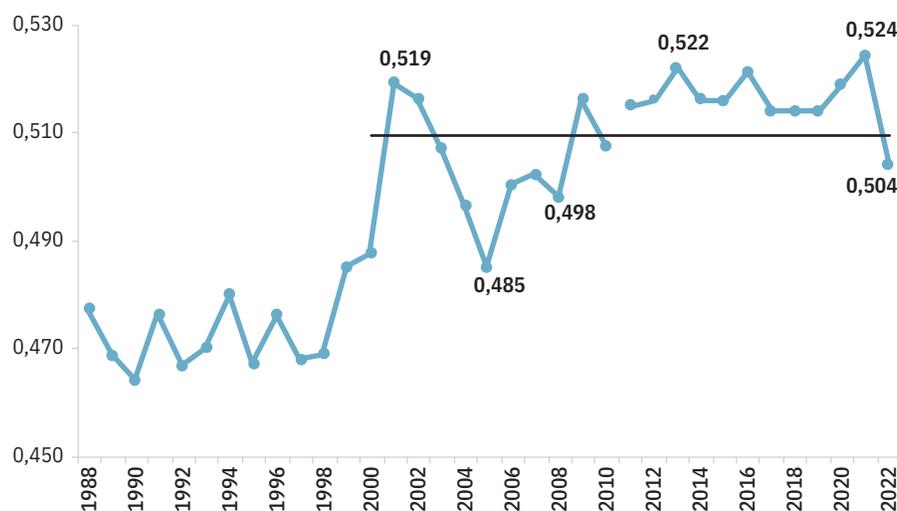
Efectos en la incidencia de la pobreza por ingresos del 2021 si se calcula con las líneas de pobreza del 2022^{a/}. Enaho 2021



a/ La simulación consiste en estimar cuánto sería la incidencia de la pobreza utilizando la información de la Encuesta Nacional de Hogares del 2021 si se calculara con las líneas de pobreza (LP) actualizadas al 2022, sin modificar las condiciones de ingresos y empleo de los hogares.
Fuente: Morales y Segura, 2022, con datos de la Enaho, del INEC.

Gráfico 2.11

Coefficiente de Gini^{a/}



a/ 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 línea horizontal representa el promedio del período 2000-2021.
Fuente: Morales, 2022, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

Alta desigualdad del ingreso en el 2021, especialmente en las zonas urbanas y la región Central

La distribución de los ingresos es una de las dimensiones en que se manifiesta la desigualdad social. Es causa y efecto de otras inequidades en los ámbitos de la producción, el trabajo, la educación, la salud y la tecnología, entre otros. Uno de los indicadores más utilizados para medir la desigualdad del ingreso es el coeficiente de Gini⁸, que en 2021 se estimó para Costa Rica en 0,524. Su variación con respecto al 2020 no se considera estadísticamente significativa, según las estimaciones del INEC (2021). No obstante, con base en la tendencia histórica desde el año 1987, el valor del 2021 es el más alto de todo el período analizado. Al cierre de edición de este capítulo el INEC publicó los primeros resultados de la Enaho 2022, que mostraron una reducción importante en el coeficiente de Gini, la más grande para un solo año desde 1988 (gráfico 2.11).

El indicador del 2021 para las zonas urbanas es mayor que en las rurales (0,519 *versus* 0,485). Por regiones, la Central ostenta la mayor desigualdad del ingreso (0,516), seguida de la Brunca (0,514), la única que mostró un aumento significativo con respecto al 2020. Luego se ubican las regiones Chorotega y Pacífico Central (ambas con 0,500). Las dos regiones con menor desigualdad son las Huetares Caribe (0,482) y Norte (0,490). Todas, sin embargo, tienen cifras relativamente cercanas entre sí.

La situación antes descrita se modificó con los resultados del 2022. El coeficiente de Gini bajó significativamente en la zona urbana (-0,026 puntos) y en la región Central (-0,030 puntos). Esta última disminución fue de tal magnitud que pasó de ser la región más desigual del país en 2021, a la de menor desigualdad en el 2022, un resultado que se aparta de lo observado en la última década. Tal y como se indicó en secciones anteriores, la próxima edición de este Informe estudiará este resultado.

Otro indicador usado para medir la desigualdad es el porcentaje del ingreso total que acumula cada decil⁹, es decir,

los diez grupos que se obtienen al clasificar a los hogares según su ingreso per cápita. En julio del 2021, el primer decil (10% de menor ingreso) recibió apenas un 1,4% y el décimo concentró un 33,7% del total, para una relación de 24,3 veces. Estas cifras muestran aumentos con respecto a las observadas en los últimos dos años, especialmente en la proporción que acumula el décimo decil, aunque no modifica significativamente la situación reportada en años previos.

Es importante reiterar los problemas que tienen las fuentes de medición de los ingresos de los hogares, especialmente para captar las colas inferior y superior de la distribución. Por lo tanto, si a pesar de estos problemas de subestimación del ingreso y la ausencia en las estadísticas del 1% de ingresos más altos en el país, los resultados en materia de desigualdad son negativos, esto significa la existencia de un problema de desigualdad aún mayor. Sigue pendiente la necesidad de crear otras fuentes de información que com-

plementen los datos de las encuestas de hogares, de manera que se puedan aplicar políticas redistributivas más efectivas de las que el país tiene actualmente.

Ingreso promedio real de los hogares aumentó 9,1% entre 2020 y 2021, pero se mantiene por debajo de los niveles prepandemia

Luego de la fuerte contracción del ingreso mensual promedio de la mayoría de los hogares del país reportada en el 2020, en el 2021 ese indicador fue de 991.568 colones, lo que equivale a un crecimiento real del 9,1% con respecto al año anterior (en cifras absolutas significan casi 100.000 colones más).

Hubo aumentos estadísticamente significativos en los rubros por trabajo (14,2%) y en las rentas de la propiedad (36%). En cambio, el ingreso proveniente de los subsidios estatales se contrajo en un -61%, explicado sobre todo porque se detuvo la concesión del bono Proteger,

que en 2020 se otorgó como medida de protección ante la afectación laboral a raíz del inicio de la pandemia del covid-19. Proteger fue una transferencia por tres meses y su otorgamiento coincidió con el período de trabajo de campo de la Enaho 2020, por lo cual se registró en los ingresos captados a esos hogares. En cambio, en la medición del 2021 esta ayuda no estaba vigente.

Al clasificar los hogares en diez grupos (deciles) según su ingreso per cápita, se observa que casi todos aumentaron los ingresos promedio entre 2020 y 2021, excepto en el 20% de hogares de menor ingreso, que por segundo año consecutivo experimentaron una contracción (gráfico 2.12). A pesar de ese crecimiento real, ningún decil ha recuperado el poder adquisitivo que tenía en el período prepandemia excepto el 10% de hogares de mayor ingreso. Ello explica el aumento de la desigualdad del ingreso señalado en el acápite anterior.

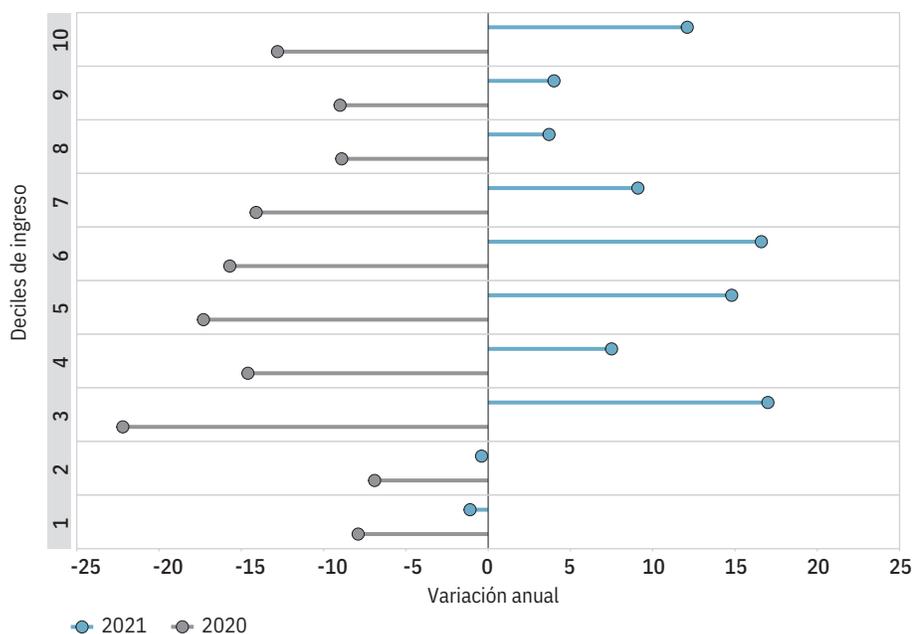
En la recuperación del empleo perdido en la pandemia quedan rezagadas amplias poblaciones

Una aspiración del desarrollo humano es que todas las personas tengan acceso a suficientes oportunidades que les permitan contar con los ingresos necesarios para disfrutar una vida digna. Desde esa perspectiva, el mercado de trabajo es un factor determinante para obtener ese bienestar, así como para lograr el desarrollo económico y la equidad social. Un buen empleo contribuye a la reducción de la pobreza y la desigualdad, al financiamiento de la seguridad social y le permite a la persona trabajadora poder cotizar para una pensión contributiva, aspecto relevante en un país que experimenta un rápido envejecimiento de la población.

En relación con esta aspiración, en el 2021 y primer trimestre del 2022 se profundizaron las brechas estructurales que, desde antes de la pandemia por covid-19, afectaban a ciertos grupos de población. El deterioro en las condiciones de empleo al inicio del *shock* (año 2020) fue fuerte y generalizado, pero fue aún mayor entre las personas de baja calificación,

Gráfico 2.12

Variación real del ingreso promedio del hogar^{a/}, según decil de ingreso per cápita^{b/}



a/ Ingreso neto con imputación de valores no declarados y ajuste por subdeclaración. En valores reales, deflactados con el IPC, base diciembre de 2020.

b/ Los hogares se ordenan en diez grupos de igual tamaño (deciles), a partir de su ingreso neto per cápita.

Fuente: Morales, 2022, con datos de las Enaho del INEC.

las mujeres y las personas jóvenes. En estos últimos sectores, la recuperación del 2021 y 2022 es más lenta y desigual, pues muchos indicadores de acceso y calidad del empleo se mantienen inferiores al 2019, cuando tampoco evidenciaban suficientes oportunidades.

Otro dato relevante en este período es el cambio en la estructura de la participación laboral: bajó el total de personas que buscaban un trabajo y aumentó la cantidad que dejó de buscar empleo. De este modo, la reducción de la tasa de desempleo en 2021 y 2022 no se explica únicamente por la existencia de más empleos, sino también porque hay menos personas buscando trabajo.

Para dar seguimiento a estos temas, este capítulo se basó en el estudio de Meneses et al. (2022), quienes analizan la evolución del mercado de trabajo durante la pandemia para identificar los grupos de población que experimentaron una rápida recuperación y compararlos con aquellos que aún se mantienen rezagados. La fuente de información principal es la Encuesta Continua de Empleo (ECE) del INEC, con cortes por trimestres del año calendario.

En la metodología se comparan los niveles de los indicadores, no las variaciones porcentuales, con el fin de dimensionar qué tan lejos o cerca están de las cifras observadas antes de la pandemia. Bajo este principio se calculan índices interanuales, que toman como período base cada trimestre del 2019. Cuando el índice es igual a 100 implica que los niveles del indicador son iguales al año prepandemia; por el contrario, si están por encima o por debajo de esa cifra, superan o no alcanzan, respectivamente, los niveles base.

Lenta, desigual y volátil recuperación del empleo

Durante todo el año 2020 y el primer trimestre del 2021 se registraron, como fue documentado en la edición anterior, pérdidas continuas de puestos de trabajo. La recuperación empezó a mediados del 2021, aunque al primer trimestre del 2022 muchos grupos se mantenían por debajo del nivel prepandemia. En promedio, el año 2021 reportó alrededor de

2 millones de personas con empleo, cifra menor a los 2,2 millones del 2019, es decir, se había logrado recuperar alrededor del 94% del empleo.

Una característica estructural del mercado laboral costarricense es la brecha en las oportunidades a las que tienen acceso las personas de baja calificación (medida por nivel educativo, no por el tipo de ocupación), las mujeres y la población joven, grupos con marcadas desventajas en su inserción laboral. Esta situación se agravó en la pandemia.

La fuerza de trabajo del país se caracteriza por tener una mayoría de personas no calificadas (con secundaria completa o menos), pues siete de cada diez tienen este perfil. A esta población cada vez le cuesta más conseguir un empleo. Ello se evidencia en el alto porcentaje que representan entre la población desempleada (80%). La probabilidad de que una persona no calificada consiga empleo es de un 47%, cifra que contrasta con el 60% de una calificada. Otro dato para respaldar esa afirmación es que tener un año más de escolaridad aumenta la probabilidad de conseguir empleo en 2,1%.

La población joven (de 15 a 35 años) constituye el 40% de la fuerza de trabajo y también está sobrerrepresentada en el desempleo (61%). La probabilidad de que una persona joven consiga empleo es igual que la de una con baja calificación (47%), cifra muy por debajo del 64% que tiene una persona adulta. La falta de oportunidades laborales en este grupo etario representa un reto para las finanzas públicas. En un contexto de avanzada transición demográfica hacia el envejecimiento de la población, ello genera una desconexión entre el aporte a las contribuciones sociales y las demandas de los servicios públicos y de la seguridad social.

La tercera brecha estructural es la diferenciada inserción laboral entre hombres y mujeres. En Costa Rica, al igual que en la región latinoamericana, la tasa de participación laboral femenina ha estado muy por debajo de la masculina, a pesar de los avances observados en la primera década del siglo XXI cuando la brecha entre ambos sexos pasó de casi 45 puntos a 30. El progreso se desaceleró en la

segunda década y se vio interrumpido durante la pandemia. La probabilidad de que las mujeres consigan empleo es de un 37%, *versus* un 63% de los hombres, lo que explica por qué ellas representan el 54% de las personas desempleadas (aunque en el empleo son menos del 40%).

Al primer trimestre del 2022 se ha recuperado el empleo de las personas calificadas y las personas adultas (mayores de 35 años). Por el contrario, aún se mantiene por debajo del nivel prepandemia el empleo de las personas no calificadas, jóvenes, hombres y mujeres (gráfico 2.13).

Empleo independiente actúa como alternativa de sobrevivencia, pero no garantiza buenas condiciones laborales

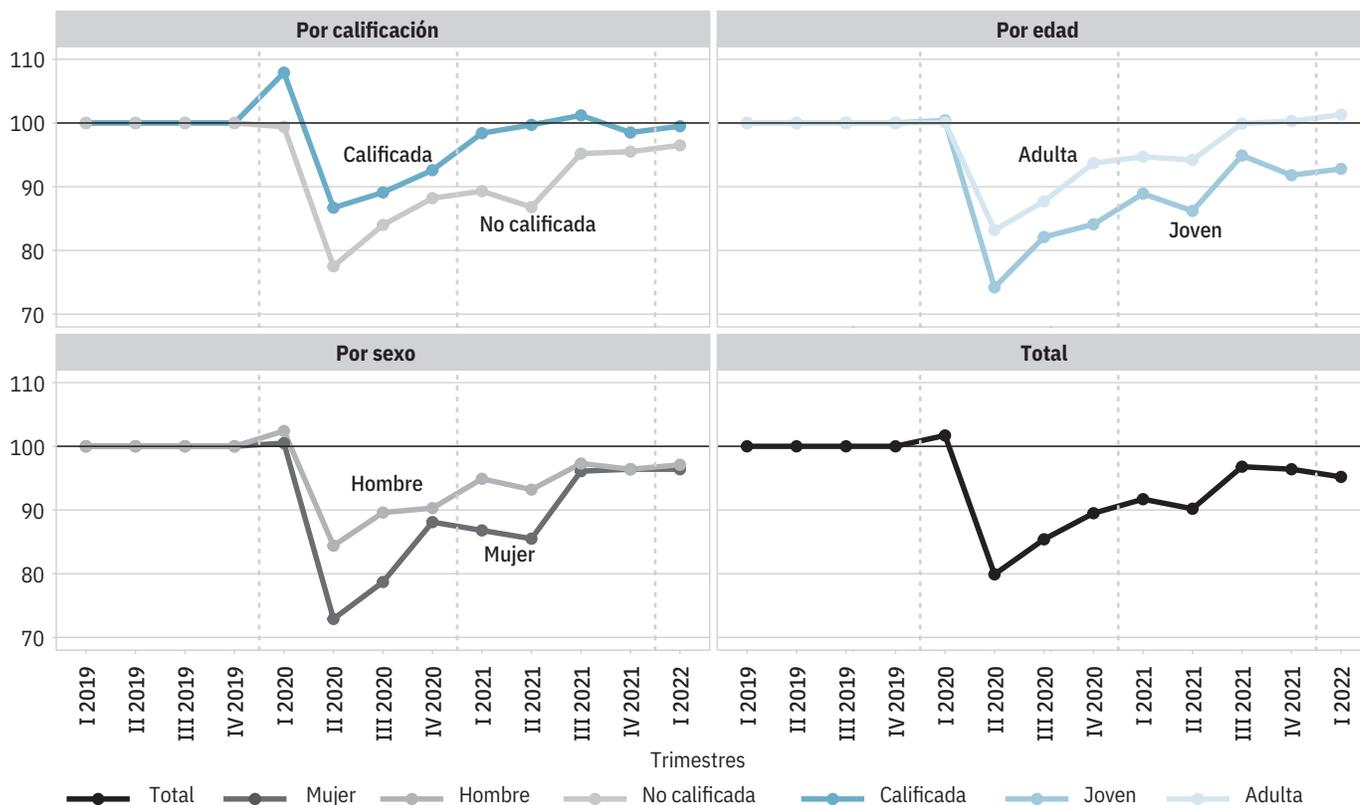
La recuperación de empleos en 2021 y 2022 ocurrió de manera más acelerada en el sector formal del mercado de trabajo, el cual ya alcanzó el nivel prepandemia. En cambio, en el informal, que sufrió un impacto más fuerte y profundo, la recuperación está siendo lenta y volátil (gráfico 2.13). Aunque no es deseable en términos de calidad del empleo, la existencia de trabajos informales constituye una importante fuente de ingresos para amplios segmentos de la población.

Como se documentó en el *Informe Estado de la Nación 2021*, la caída del empleo informal no se acompañó de una mayor generación de puestos formales, sino que fue el resultado de la extraordinaria destrucción del trabajo en la pandemia. Además, a diferencia de otros escenarios de crisis económica, las restricciones de movilidad y aislamiento redujeron la posibilidad de que el empleo informal tuviera un papel amortiguador, situación que no es ajena a la experimentada en el resto de países de la región latinoamericana (Cepal, 2021).

Interesa analizar el perfil de las personas que lograron beneficiarse de la recuperación del empleo formal (gráfico 2.14). De los tres grupos vulnerables identificados en el acápite anterior, las personas jóvenes y las no calificadas siguen en desventaja, pues los índices se mantienen por debajo de la situación prepandemia. Por el contrario, el resultado

Gráfico 2.13

Evolución del índice^{a/} de personas ocupadas, según características^{b/}
(2019=100)



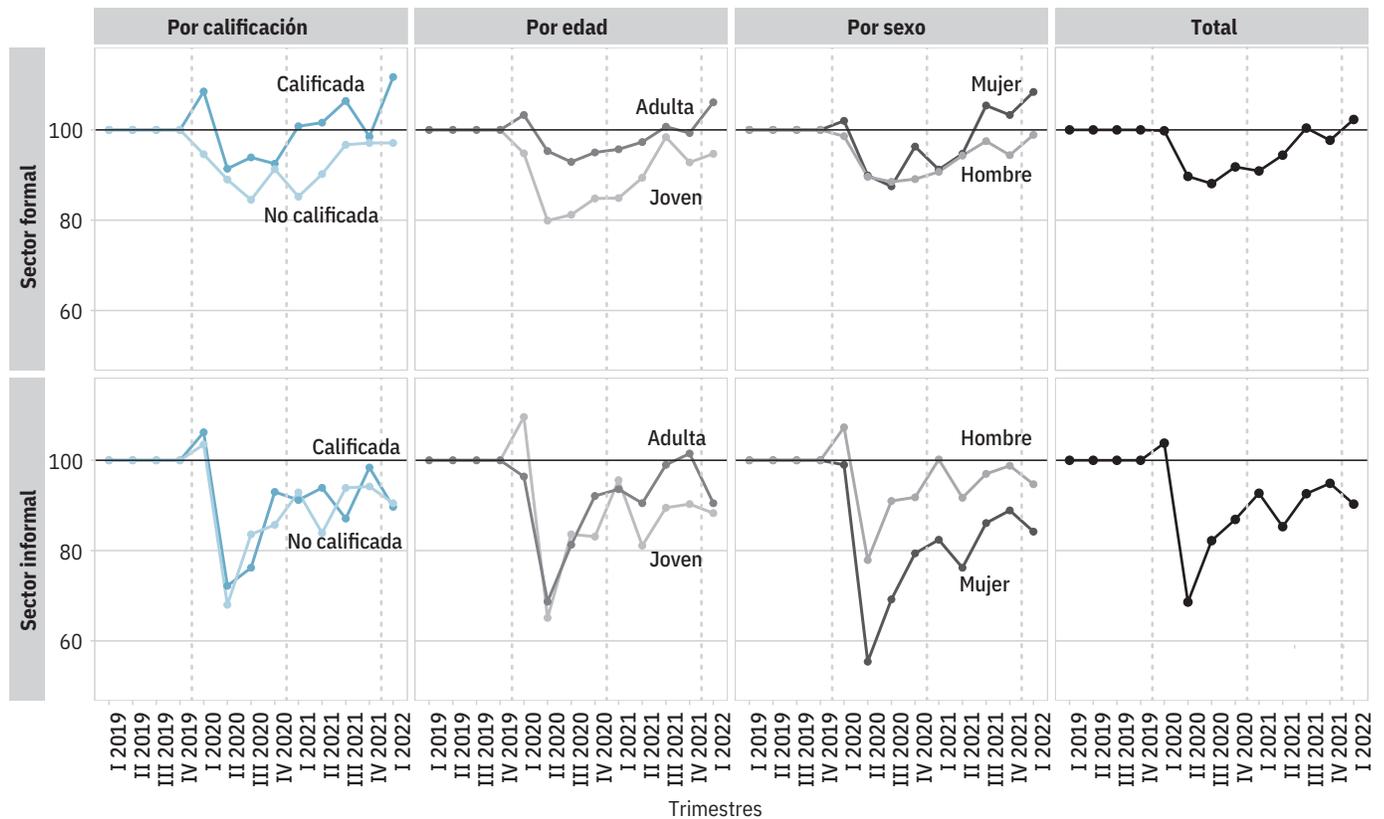
a/ Cuando el índice es igual a 100, denota el mismo valor que el trimestre respectivo del año 2019. Si está por debajo de 100, indica niveles menores al año pre-pandemia; y valores por encima significa que ya lo superó.

b/ Las personas no calificadas tienen un logro educativo de secundaria o menos, las calificadas poseen estudios superiores. La población joven incluye las edades de 15 a 35 años, las adultas son mayores a 35 años.

Fuente: Meneses, et al., 2022, con datos de la ECE del INEC.

Gráfico 2.14

Evolución del índice^{a/} de personas ocupadas, por características^{b/}, según sector
(2019=100)



a/ Cuando el índice es igual a 100, denota el mismo valor que el trimestre respectivo del año 2019. Si está por debajo de 100, indica niveles menores al año pre-pandemia; y valores por encima significa que ya lo superó.

b/ Las personas no calificadas tienen un logro educativo de secundaria o menos, las calificadas poseen estudios superiores. La población joven incluye las edades de 15 a 35 años, las adultas son mayores a 35 años.

Fuente: Meneses, et al., 2022, con datos de la ECE del INEC.

del empleo femenino formal es positivo: desde el tercer trimestre del 2021 supera el índice de 100 mientras que en los hombres ese nivel apenas se alcanza en el primer trimestre del 2022. El empleo femenino informal se mantiene muy por debajo de los niveles prepandemia y lo mismo sucede con la población joven informal.

Otra manera de clasificar el empleo es a partir de la existencia de una relación laboral en el puesto de trabajo, pues una persona puede trabajar como asalariada o como independiente. Por lo general, esta última modalidad se asocia con el empleo informal, pero como se analizó en el *Informe Estado de la Nación 2020*, el incumplimiento de las garantías laborales, el no pago del salario mínimo y el no aseguramiento a la seguridad social afectaban no solo a las personas ocupadas independientes (+80%), sino también a las asalariadas (43%).

Desde esta perspectiva, el índice de personas asalariadas muestra una menor recuperación que el independiente: este último logró superar los niveles prepandemia en el cuarto trimestre del 2021, mientras que el asalariado se mantenía por debajo de 100 en el primer trimestre de 2022 (gráfico 2.15).

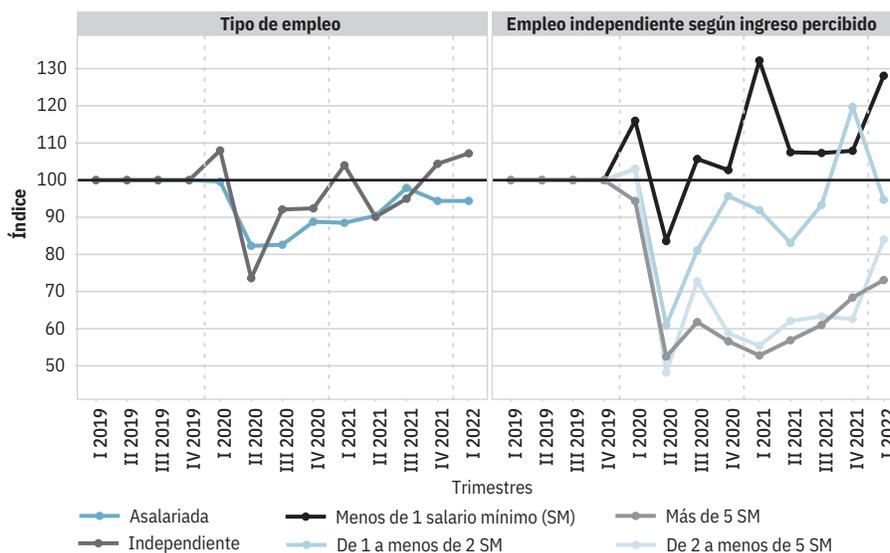
El empleo independiente fue una alternativa laboral para todos los perfiles poblacionales: hombres, mujeres, calificados, no calificados y jóvenes (gráfico 2.16). Sin embargo, debe reiterarse que ese aumento se da en condiciones laboralmente precarias: sin cobertura del seguro por trabajo o ganando menos de un salario mínimo (gráfico 2.15). Una posible explicación es que, ante la pérdida del empleo, muchas personas se vieron obligadas a buscar alternativas de auto-empleo como estrategia de sobrevivencia, que raramente cumplen con la calidad y estabilidad laboral.

Ingresos por el trabajo se mantienen por debajo del nivel prepandemia

El empleo es la principal fuente de ingresos de los hogares en el país, pues en promedio representa alrededor del 80%. Como fue documentado en la edición anterior del Informe, la pandemia los

Gráfico 2.15

Evolución del índice^{a/} de personas ocupadas, según tipo de empleo e ingreso percibido en el trabajo independiente (2019=100)



a/ Cuando el índice es igual a 100, denota el mismo valor que el trimestre respectivo del año 2019. Si está por debajo de 100, indica niveles menores al año prepandemia; y valores por encima significa que ya lo superó.

Fuente: Meneses, et al., 2022, con datos de la ECE del INEC.

afectó sustancialmente. Desde mediados del 2021 el ingreso por trabajo empezó a registrar crecimientos positivos, la última información disponible del 2022 señala que aún no alcanza el nivel prepandemia y en meses recientes experimentan una desaceleración en su recuperación, en línea con lo observado para la economía en su conjunto.

De este modo, la población ocupada en promedio gana menos que antes de la pandemia. Ello no es un resultado sorprendente, pues una de las acciones para evitar mayores despidos fue la aplicación de medidas de flexibilización laboral que afectaron los ingresos. Al parecer los efectos se mantienen en el 2022.

La caída más fuerte se dio en los ingresos de los empleos independientes e informales, seguidos por el ingreso de los hombres. No se observan diferencias importantes por nivel de calificación y edad. El índice de ingresos promedio de las mujeres tuvo un comportamiento contrario al resto, pues aumentaron en

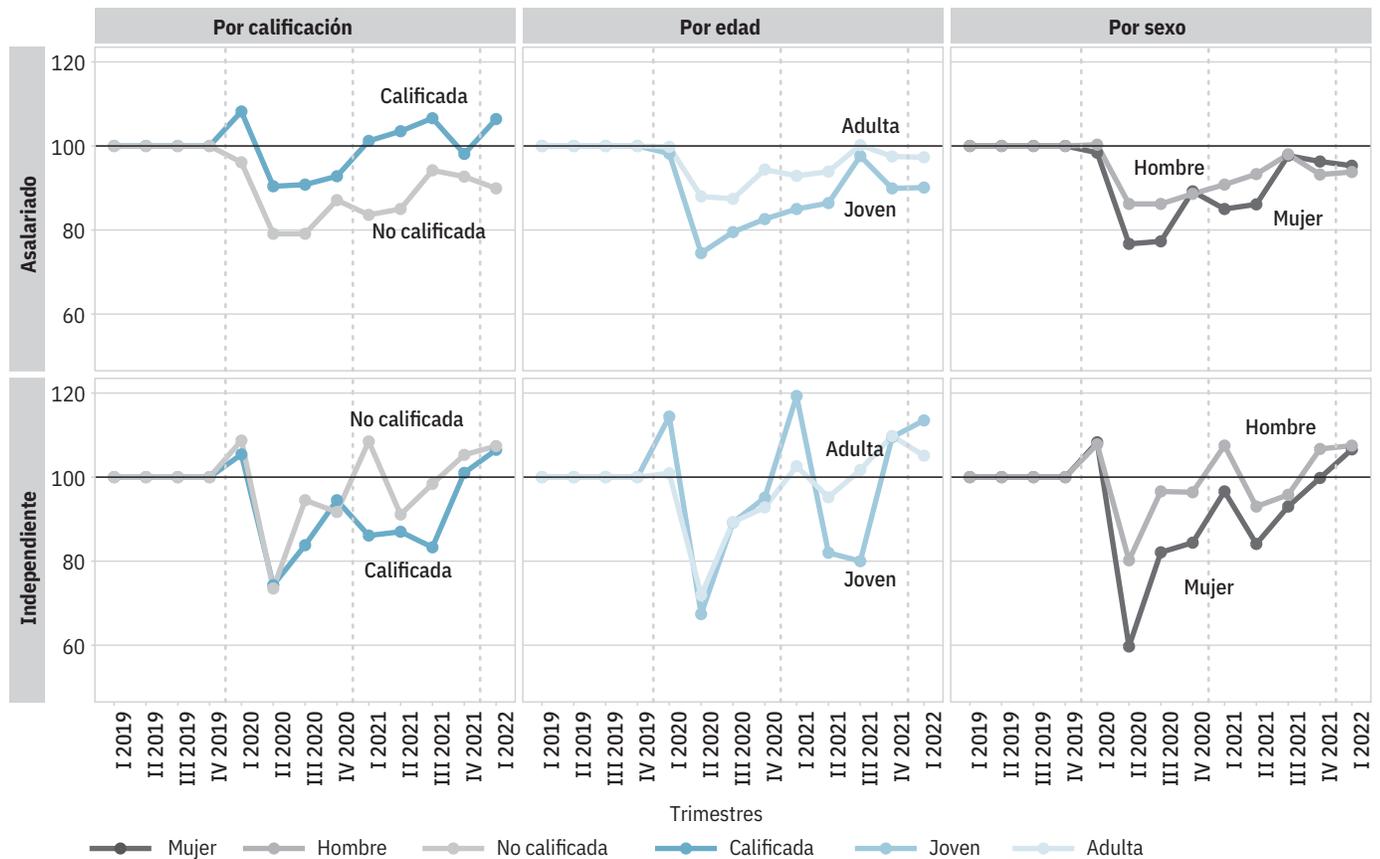
la pandemia. El gráfico 2.17 muestra la evolución del índice del empleo y de los ingresos laborales reales para los grupos analizados: en general, ambos indicadores se comportan de manera similar, con la excepción ya anotada en las mujeres.

Entre las mujeres, el empleo cayó especialmente fuerte al inicio de la pandemia, pero los ingresos más bien crecieron. En cambio, cuando el empleo empezó a recuperarse, de manera más acelerada en el segundo semestre del 2021, el ingreso de ellas empezó a decrecer. La tardía recuperación del empleo femenino se acompañó de una reducción en los ingresos promedios, incluso en los trabajos con mejores condiciones laborales, como los del sector formal.

La explicación de este peculiar comportamiento es que la pandemia expulsó del mercado laboral a muchas mujeres con bajas remuneraciones. Ante la salida de este segmento laboral, el ingreso promedio de las que quedaron ocupadas más bien aumentó. Esto es un efecto estadís-

Gráfico 2.16

Evolución del índice^{a/} de personas ocupadas, según características^{b/} y tipo de trabajo
(2019=100)



a/ Cuando el índice es igual a 100, denota el mismo valor que el trimestre respectivo del año 2019. Si está por debajo de 100, indica niveles menores al año pre-pandemia; y valores por encima significa que ya lo superó.

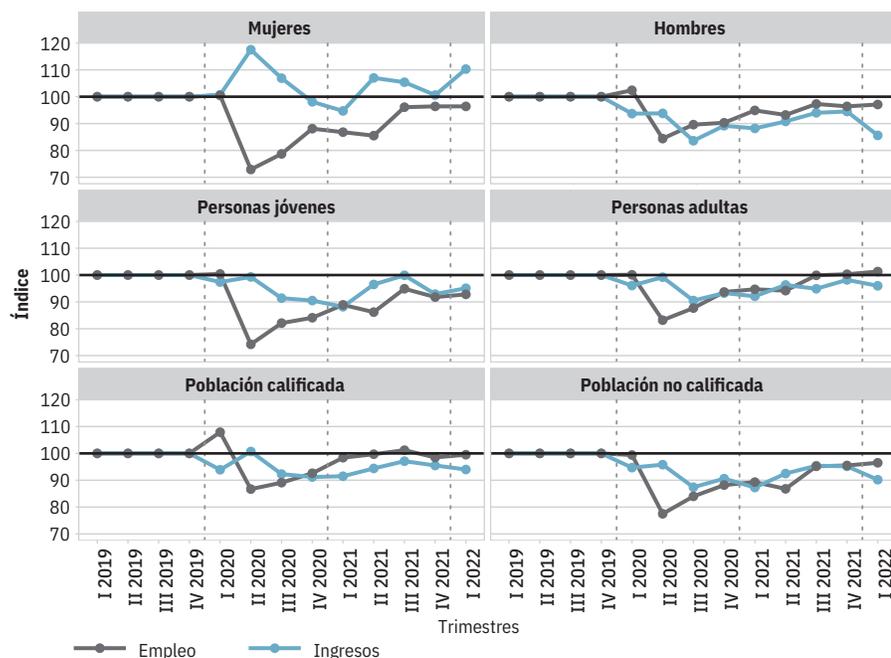
b/ Las personas no calificadas tienen un logro educativo de secundaria o menos, las calificadas poseen estudios superiores. La población joven incluye las edades de 15 a 35 años, las adultas son mayores a 35 años.

Fuente: Meneses, et al., 2022, con datos de la ECE del INEC.

Gráfico 2.17

Evolución del índice de ingresos laborales reales y del empleo, según características^{b/}

(2019=100)



a/ Cuando el índice es igual a 100, denota el mismo valor que el trimestre respectivo del año 2019. Si está por debajo de 100, indica niveles menores al año prepandemia; y valores por encima significa que ya lo superó.

b/ Las personas no calificadas tienen un logro educativo de secundaria o menos, las calificadas poseen estudios superiores. La población joven incluye las edades de 15 a 35 años, las adultas son mayores a 35 años.

Fuente: Meneses, et al., 2022, con datos de la ECE del INEC.

tico que no significa que las mujeres que sí conservaron sus empleos ganaran más durante este período. Los datos de las encuestas de empleo (ECE) de los segundos trimestres de cada año muestran que: las mujeres ocupadas con educación universitaria representaban el 35% en el 2019; un año después su peso aumentó a un 42% (al inicio de shock pandémico) y, en el 2021, aunque se habían reducido a un 39%, aún se mantenían por encima de los porcentajes prepandemia.

Dos de las ramas de actividad con mayores pérdidas de empleos femeninos, especialmente de mujeres con bajas remuneraciones, fueron servicio doméstico y las relacionadas con el turismo (hoteles y restaurantes). Pasaron de captar el 27% de las ocupadas en el 2019, a solamente el 19% en el 2020 y aumentaron a un 25% un año después. Por el

contrario, las actividades profesionales, intermediación financiera, administración pública y enseñanza y salud aumentaron su peso durante los trimestres de mayor contracción. Todos estos cambios en la composición del empleo femenino incidieron en el comportamiento atípico de los ingresos promedios de las mujeres descrito anteriormente.

La trayectoria de recuperación del empleo se traduce en una ampliación de la brecha salarial de género. Un estudio publicado en el *Informe Estado de la Nación 2021* mostraba que, si se calcula para personas con las mismas características y ocupaciones, en el período 2001-2019 las mujeres ganaban en promedio 9,7% menos que los hombres, sin reducciones en la segunda década del siglo XXI. La magnitud estas brechas varía según el quintil de ingreso de las personas

asalariadas (Meneses et al., 2021). La actualización del año 2021 muestra que en el quintil de menores ingresos (primer quintil) la brecha salarial ascendió al -20%, es decir, las mujeres ganan 20% menos que los hombres. En el quintil de mayor ingreso la brecha salarial no resultó significativa (Meneses et al., 2022).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE RECUPERACIÓN DEL EMPLEO

véase Meneses et al., 2022, en www.estadonacion.or.cr

Desempleo se redujo, junto con un incremento de la población que no busca trabajar

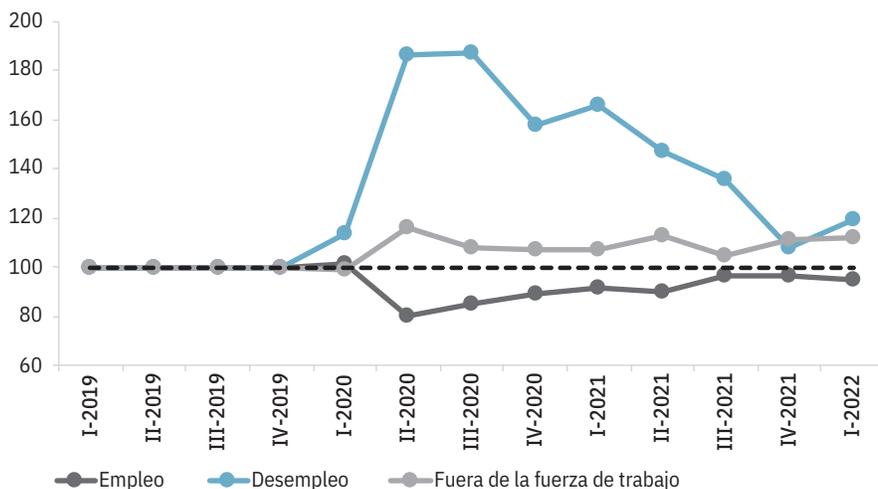
La pandemia generó un cambio en la estructura de participación laboral. A partir del segundo trimestre del 2020 bajó el total de personas que buscaban trabajar remuneradamente (ocupadas y desempleadas) y aumentó la cantidad que dejaron de buscar empleo, medida por la tasa de no participación. Este cambio repercute en la tasa de desempleo, puesto que una baja en este indicador no necesariamente se explica por un efecto directo en el empleo, sino que también se da por una menor cantidad de personas en la fuerza de trabajo, tal y como sucedió en la pandemia.

El gráfico 2.18 muestra la evolución de los índices de empleo, desempleo y no participación laboral. Es evidente el fuerte aumento de las personas desempleadas al inicio de la pandemia y su sostenida reducción a partir del año 2021, aunque se desacelera en el primer trimestre del 2022. Esta disminución no se ha traducido en un crecimiento de la población ocupada en la misma magnitud, que aún no recupera los niveles prepandemia. Por ello, parte de la reducción del desempleo se explica por un aumento en las personas que no participan en el mercado laboral.

La tasa de no participación (o población fuera de la fuerza de trabajo) captura una parte importante de la dinámica laboral. En los momentos más duros de la pandemia se observó un aumento

Gráfico 2.18

Índice^{a/} de personas ocupadas, desempleadas y fuera de la fuerza de trabajo
(2019=100)



a/ Cuando el índice es igual a 100, denota el mismo valor que el trimestre respectivo del año 2019. Si está por debajo de 100, indica niveles menores al año prepandemia; y valores por encima significa que lo superan.

Fuente: Meneses et al., 2022, con datos de la ECE del INEC.

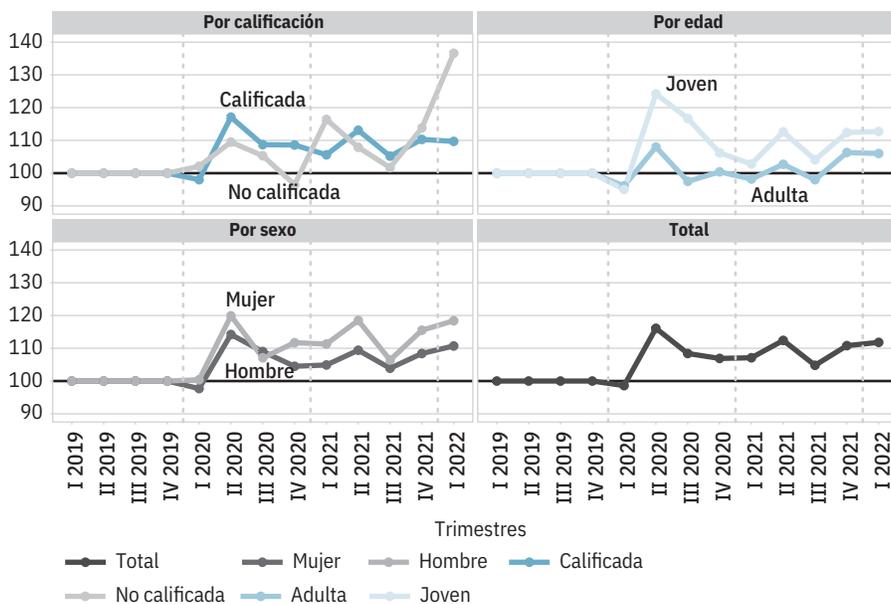
en este índice, pues las personas dejaron de buscar trabajo. Esta tasa comienza a disminuir cuando las restricciones sanitarias se empezaron a relajar, pero luego vuelve a aumentar hacia finales del 2021 e inicios del 2022. Esto parece indicar que, después del golpe inicial de la pandemia, algunas personas entraron nuevamente al mercado laboral pero no encontraron trabajo, se desalentaron y volvieron a salir. Solo una parte de ellas siguen intentando conseguir empleo. No es posible darle seguimiento a la dinámica de participación laboral en el tiempo (tener un panel de personas continuo un año o más) por las limitaciones de la fuente de información del INEC.

El gráfico 2.19 muestra la evolución del índice de las personas en edad de trabajar que no participan en la fuerza de trabajo, según sus características sociodemográficas. El aumento se dio en todos los grupos. Llama la atención el comportamiento volátil del índice de las personas no calificadas.

Por otra parte, las personas no calificadas, las mujeres y la población joven siguen mostrando tasas de desempleo más altas que las calificadas, hombres y

Gráfico 2.19

Evolución del índice^{a/} de personas fuera de la fuerza de trabajo^{b/}, según características^{c/}
(2019=100)



a/ Cuando el índice es igual a 100, denota el mismo valor que el trimestre respectivo del año 2019. Si está por debajo de 100, indica niveles menores al año prepandemia; y valores por encima significa que lo superan.

b/ Las personas fuera de la fuerza de trabajo son aquellas que, aunque tiene edad para trabajar (15 años y más), no está ocupada ni realizó gestiones para conseguir un empleo. Un grupo no está disponible para trabajar remuneradamente (por ejemplo estudiantes, alguien con pensión, enfermedad o discapacidad), otro grupo sí está disponible, pero desalentada (porque se cansó de buscar trabajo o espera otra época del año).

c/ Las personas no calificadas tienen un logro educativo de secundaria o menos, las calificadas poseen estudios superiores. La población joven incluye las edades de 15 a 35 años, las adultas son mayores a 35 años.

Fuente: Meneses, et al., 2022, con datos de la ECE del INEC.

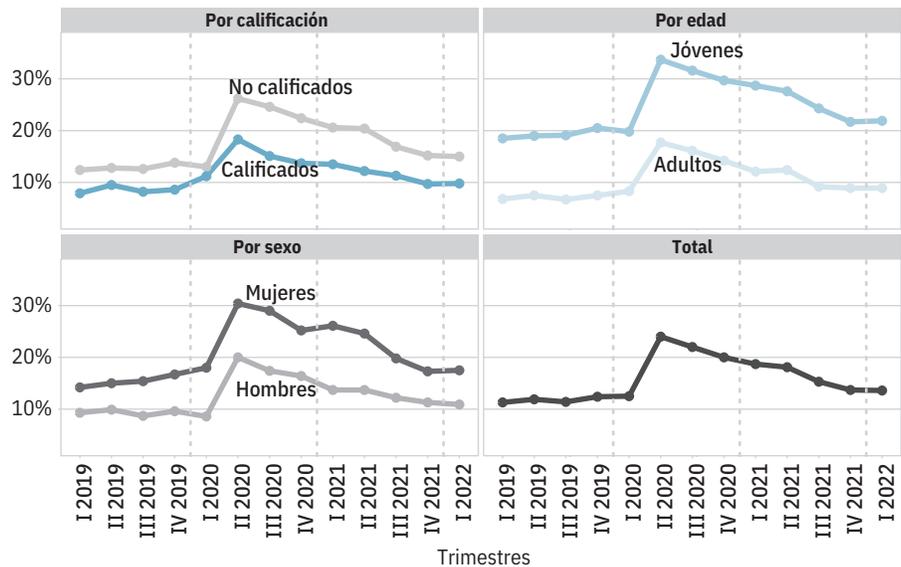
la población adulta (gráfico 2.20). Estos grupos también registraron un fuerte aumento en la no participación laboral, como se analizó en el párrafo anterior. Por ello, bajar el desempleo es una tarea compleja, debido a que las tasas más altas persisten en grupos que estructuralmente han estado más excluidos del empleo. Estar mucho tiempo sin trabajo complica emplearse, hace que las personas pierdan experiencia y habilidades en su desempeño y les cuesta más adaptarse a nuevos empleos (Jansen, 2016; Kelly et al., 2012).

En el país no es posible dar seguimiento al tiempo que estuvo una persona desempleada antes de conseguir un trabajo. No obstante, sí es posible conocer cuánto tiempo lleva buscando empleo, aunque todavía no lo consiga. El porcentaje de población desempleada que lleva más de un año buscando aumentó de un 13% a un 22% entre los cuartos trimestres del 2019 y 2021. Este indicador creció en todos los grupos de población: al 2021 era mayor en las mujeres (30%), en las personas adultas (29%), un 17% en jóvenes y un 13% en los hombres.

Estos negativos resultados ponen en la mesa de discusión la viabilidad, sostenibilidad y pertinencia de ofrecer un seguro de desempleo para estas personas. Debe recordarse que en el país no existen programas de empleo de emergencia o para jefaturas de hogar. También subrayan la importancia de la creación y el fortalecimiento de alternativas de formación para jóvenes y personas que no lograron obtener títulos y formación técnica o superior (recuadro 2.2). El país tiene muchos años sin tener una política nacional de empleo, con enfoque de género, jóvenes y personas no calificadas, sin este insumo, difícilmente el país logre mejoras sostenidas en la generación de oportunidades de empleos para toda la población. En el capítulo 7 de este Informe se presentan los resultados de un proceso deliberativo entre personas expertas con el fin de diseñar políticas que permitan la creación de empleos fuera de la GAM y las zonas francas, una intervención que sería clave para la activación del mercado laboral luego de una década de malos resultados.

Gráfico 2.20

Evolución de la tasa de desempleo, por características de las personas^{a/}



a/ Las personas no calificadas tienen un logro educativo de secundaria o menos, las calificadas poseen estudios superiores. La población joven incluye las edades de 15 a 35 años, las adultas son mayores a 35 años.

Fuente: Meneses, et al., 2022, con datos de la ECE del INEC.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE DESEMPLEO

véase Meneses et al., 2022, en www.estadonacion.or.cr

Proyecto de reforma a las jornadas laborales excepcionales provoca intenso debate

En los últimos años este capítulo le ha dado seguimiento al tema de las relaciones laborales. Ha documentado la existencia de “zonas grises” que se encuentran desprotegidas legal y jurisprudencialmente, que generan y refuerzan la informalidad. La transformación del mundo del trabajo es inevitable y eso implica adaptar la legislación laboral vigente; sin embargo, debe asegurarse que los cambios que se apliquen no abran

portillos que puedan significar un deterioro de las garantías laborales.

En este contexto, el proyecto de Ley con el expediente legislativo n° 21.182 pretende reformar el Código de Trabajo para actualizar las jornadas laborales excepcionales permitidas en las relaciones laborales (también conocido como jornadas 4x3). Fue presentando en su primera versión el 12 de diciembre del 2018 y ha tenido varios textos sustitutivos en los últimos años (2020 y 2021). Actualmente, un nuevo texto sustitutivo (2022) es impulsado por la nueva administración Chaves Robles, como parte de la agenda de reactivación económica.

Vindas (2022) realizó para este Informe una sistematización de los diferentes argumentos señalados por diversos sectores económicos y sociales sobre este proyecto de Ley. Esta revisión no incluye las reformas propuestas en el segundo semestre del 2022. Es importante señalar que, por el momento, este Informe no toma posición por ninguno

Recuadro 2.2

Algunos lineamientos de política pública para repensar acciones que disminuyan el desempleo

La falta de oportunidades de empleo pone en la mesa de discusión elementos que desafían el diseño y nuevas propuestas de articulación entre las políticas de producción, mercado de trabajo y educación. Para este tema de preocupación, no solo en el país sino en la región latinoamericana, se han elaborado varios estudios que ofrecen alternativas para ser valoradas.

Según Cepal (2021) las políticas de formación y capacitación serán indispensables para atender el desempleo de la población joven y menos calificada, así como la necesidad de fortalecer los servicios de intermediación laboral, en un contexto de innovación y transformaciones tecnológicas en múltiples empresas, que eliminaría muchos puestos de trabajo, pero a la vez potenciaría otros.

Una ventana de oportunidad que empieza a posicionarse como urgente es el fortalecimiento de los programas de ciclo corto o educación técnica. El Banco Mundial (Ferreira et al., 2021) realizó un amplio estudio sobre estos programas y concluye que esta opción resulta una alternativa viable para buscar una mayor e inclusiva inserción en jóvenes y personas con mayor edad que no lograron ingresar a la universidad o interrumpieron sus estudios. La Unesco señala que son “programas diseñados para proporcionar a las personas estudiantes conocimientos, habilidades y competencias profesionales; orientados

a ocupaciones específicas; más cortos, más prácticos y menos teóricos que los programas universitarios; cuyo objetivo principal es preparar a las personas para el mercado laboral” (Ferreira et al., 2021).

Los resultados muestran que el porcentaje de graduación en los programas de formación corta es mayor (57%) que el de los programas universitarios (46%). Las personas graduadas ganan un 60% más que quienes solo completaron la educación secundaria y un 25% más que las personas desertoras de los programas universitarios. Además, tienen costos más accesibles y desencadenan importantes vínculos con el sector empresarial.

Pese a los múltiples beneficios, la región latinoamericana está entre las que ostenta menores tasas de matriculación en estos programas en el mundo. El porcentaje de estudiantes matriculados en programas de ciclo corto, con respecto a la matrícula total en educación superior, es de apenas el 9%, para el mundo ronda el 24% y en Estados Unidos y Asia Oriental supera el 30%. Costa Rica presenta cifras menos alentadoras, por debajo del 5%.

Otro ámbito de acción de la política pública es la reducción de las brechas de género, las cuales se ampliaron en el marco de la pandemia. La crisis tomó a las mujeres con importantes rezagos históricos, que las puso en mayor vulnerabilidad. Asimismo, la mayoría de las personas fuera de la fuerza

de trabajo son mujeres. El 45% de ellas no pueden trabajar de manera remunerada, o al menos buscar activamente un empleo, debido a sus responsabilidades familiares. En los hombres esta razón representa un 3%. De este modo, se torna relevante diseñar políticas que logren que las mujeres puedan ingresar al mercado laboral de la mano con una reasignación de las responsabilidades en el hogar. Por ejemplo, políticas como la red de cuidado con enfoque universal, así como incentivos en el lugar de trabajo que tomen en cuenta las necesidades de las familias.

En los últimos años, una amplia gama de esquemas de cuidado en los países, principalmente desarrollados, han adoptado la figura del “*cash for care*” (pago por cuidado) en donde el Estado transfiere determinado monto monetario a la persona dependiente (principalmente adulta mayor) para que pague directamente los servicios de cuidado que requiere. En vista que un porcentaje importante del cuidado lo ejecutan familiares y amistades sin ninguna contraprestación monetaria, esta modalidad permitiría que estas personas reciban una compensación por el costo de oportunidad que involucra no incorporarse al mercado laboral. Es decir, ofrecería opciones de empleo a las personas cuidadoras informales¹².

Fuente: Meneses et al., 2022.

de los argumentos acá expuestos, pues no ha realizado una investigación detallada sobre la literatura comparada acerca del tema.

El texto analizado es el proyecto sustitutivo publicado por la Asamblea Legislativa con fecha del 25 de agosto del 2021, puesto que la investigación se realizó durante los primeros meses del 2022. El proyecto propone que “en casos de excepción muy calificados, se podrá implementar una jornada excepcional ampliada de trabajo de hasta doce horas

por día, hasta un máximo de cuatro días y contando con tres días libres y consecutivos a la semana, como mínimo, en aquellas labores que por su naturaleza requieran de procesos continuos de 24 horas de trabajo a fin de garantizar su operación; y en las labores que por su naturaleza y condiciones del espacio de trabajo no atenten contra la salud de las personas trabajadoras” (Asamblea Legislativa, 2021b). El cuadro 2.2 sistematiza las principales propuestas que contiene dicho proyecto de Ley.

Empleabilidad y competitividad: principales argumentos en favor de jornadas laborales 4x3

Los principales argumentos a favor han sido planteados por el sector empresarial, como la Uccaep, la Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria y la Cámara de Exportadores de Costa Rica. Cabe destacar la tesis que la reforma ayudaría a mejorar la empleabilidad, competitividad y productividad del país, según. El dictamen afirmativo emitido por la Comisión de Asuntos Hacendarios en el 2021

Cuadro 2.2

Principales propuestas de reforma al Código de Trabajo contenidas en el proyecto de Ley con el expediente n° 21.182^{a/}

Dimensión	Propuesta
Jornada excepcional ampliada de trabajo	• 12 horas por día, hasta un máximo de 4 días a la semana
	• No se podrá laborar horas extras
	• Debe existir mutuo acuerdo entre las personas empleadoras y trabajadoras
	• Remuneración no menor a la que se tenía antes del cambio
Tiempo de descanso	• 90 minutos diarios durante la jornada
	• 3 días libres consecutivos a la semana
Impedimentos para implementar jornadas ampliadas	• Trabajadoras embarazadas o en lactancia, personas que padezcan alguna enfermedad que les limite trabajar tantas horas, personas a cargo del cuidado de otras personas, estudiantes con horarios incompatibles, menores de edad
	• Cuando se determine que existe cualquier otro riesgo para la salud del trabajador según un estudio técnico de salud ocupacional
	• Cuando no se requieran procesos continuos de 24 horas para garantizar la operación de la empresa
Obligaciones del empleador o empresa contratante al implementarla	• Facilitar alimentación y transporte
	• Realizar análisis semestrales para prevenir la fatiga
	• No podrá tomar ninguna represalia en contra de las personas trabajadoras que no quieran adoptar la jornada 4x3
	• Días libres se establecen en mutuo acuerdo
Procedimientos sancionatorios	• Brindar la opción de volver a la jornada anterior a las personas que lo deseen tras un período de prueba de 3 meses
	• Se podrá remitir denuncias al Ministerio de Trabajo cuando no se cumpla alguno de los lineamientos
Otros	• Las sanciones corresponden a despidos con responsabilidad patronal, o las medidas que establezca el Código de Trabajo según la naturaleza de la falta
	• Se insta a las empresas a brindar servicio de cuidado para personas menores de edad a cargo de las personas trabajadoras, dentro o fuera del lugar de trabajo, facilidades que no serán consideradas de naturaleza salarial

a/ Con base en el texto sustitutivo del 25 de agosto del 2021.

Fuente: Vindas, 2022 con base en Asamblea Legislativa, 2021b.

identifica varias instituciones públicas (o de propiedad pública) que también apoyaron el proyecto: INS, Correos de Costa Rica, Dirección General de Servicio Civil, Mideplan¹³ y el MTSS, entre otras (Asamblea Legislativa, 2021a). Ningún sector o institución ha aportado estimaciones que respalden el argumento de la generación de más empleos y mejoras en la competitividad si se aprueba este proyecto de Ley.

La Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (Cinde) subraya la importancia de la reforma para la atracción de inversión extranjera directa como complemento a la calidad del talento humano, la institucionalidad y la seguridad jurídica ya imperante en el país (Asamblea Legislativa, 2021a). Además, señala que el 70% de las empresas del país apoya la propuesta de jornadas 4x3, arguyendo más posibilidades de inversión

(muestra de 63 empresas). El Ministerio de Comercio Exterior (Comex), en el dictamen afirmativo de mayoría (septiembre, 2021) afirma que en el 2018 un total de 305 empresas provenientes del exterior generaban 106.707 empleos directos y 54.734 indirectos.

Representantes del INS señalaron que la jornada 4x3 “da la posibilidad al trabajador que así lo prefiera de acomodar su jornada semanal de tal forma que pueda dedicar más tiempo a su vida familiar y al ocio” (Asamblea Legislativa, 2021a).

El Colectivo Empresarial de Costa Rica (2022) realizó una encuesta en agosto del 2022 a 323 personas que trabajan en empresas pertenecientes a esa instancia. De éstas, 63% eran hombres y 37% mujeres; el 60% eran jóvenes (de 18 a 35 años); 55% tenía estudios universitarios y 51% asistía a la educación. Se encontró que el 75,5% de las personas que respon-

dieron la consulta preferían las jornadas 4x3 sobre cualquier otra modalidad. De las que ya laboraban en esas jornadas, el 96% desearía continuar así. La principal razón de preferencia es disponer de más tiempo libre (50%), más tiempo para estudiar (15%) y el tiempo con la familia (8%).

Un aspecto que ha generado debate es la eventual reducción en las remuneraciones producto del acomodo de las jornadas. Ante esta preocupación el texto sustitutivo establece explícitamente que el cambio en la modalidad de trabajo “no podrá ser inferior a la suma que el trabajador hubiera devengado laborando normalmente durante las jornadas ordinarias y extraordinarias” (Asamblea Legislativa, 2021a). Sin embargo, esto abre la posibilidad de que los nuevos puestos se contraten con una menor remuneración en comparación

con la que hubiera obtenido una persona bajo la modalidad de trabajo de 8 horas diarias, más las horas extras requeridas (cuadro 2.3).

Afectaciones en la salud y limitaciones de la red de cuidado: argumentos en contra de jornadas 4x3

El cuadro 2.3 también sistematiza los principales argumentos en contra del proyecto de Ley de reforma a las jornadas laborales 4x3. Estos fueron manifestados por el sector universitario, gremios, sector sindical, organizaciones de mujeres, Partido Frente Amplio, entre otros.

Una primera advertencia está relacionada con la decisión acerca de las actividades económicas a las que se permitiría implementar las jornadas laborales 4x3, así como la supervisión del cumplimiento de la Ley si se aprobara. La propuesta establece que los entes encargados de emitir los lineamientos son la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo (DNI) y el Consejo de Salud Ocupacional. Ambos órganos son de carácter técnico y tendrían la responsabilidad de salvaguardar la salud de los empleos en el marco de la legalidad. Sin embargo, no se detalla qué hará la DNI para atender efectivamente las denuncias

y fiscalizar que se cumpla lo establecido. Tampoco se contempla ningún fortalecimiento del recurso humano y financiero para cumplir con esta misión.

Otro de los argumentos en contra son las eventuales afectaciones sobre la salud de las personas. Las jornadas ampliadas podrían generar un aumento de la fatiga, disminución de la lucidez mental, enfermedades cardiovasculares, enfermedades mentales y expone a las empresas a tener más accidentes laborales. En ese sentido, la OIT (2019) apunta que las jornadas laborales ampliadas deben contemplarse en aquellas actividades en las que la naturaleza y el volumen del trabajo permitan

Cuadro 2.3

Algunos argumentos en favor y en contra al proyecto de Ley n° 21.182^{a/}, que reforma las jornadas laborales (jornadas 4x3)

Dimensión	Argumentos a favor	Argumentos en contra
Productividad y empleo	Incrementaría la productividad, inversión, competitividad, encadenamientos y empleabilidad de entes públicos y privados, al atender picos de demanda de la producción, reducir demanda de servicios públicos y potenciar la transferencia de tecnología y conocimientos con otros países. Actualiza la legislación laboral, al facilitar a las empresas el operar con jornadas 4x3 en la legalidad. Atracción de inversión extranjera directa.	Algunos entes podrían ver reducida la productividad de su personal por merma en su salud y motivación. Esto influiría negativamente en la competitividad. No hay evidencia empírica que respalde los argumentos a favor de generar más empleos y productividad. Podría reducir el empleo, ya que permitiría concentrar más horas de trabajo distribuidos en menos cantidad de trabajadores.
Horas extra	Las personas no podrían laborar en ninguna semana más de 48 horas, lo cual les deja más tiempo libre garantizado. Esto podría reducir los padecimientos asociados al estrés laboral.	El nuevo personal vería reducida la remuneración a la que podría aspirar, ya que las horas adicionales a la jornada de 8 horas se pagaría como horas ordinarias y no extraordinarias.
Salud y respeto a la voluntad del trabajador	Permitiría a un grupo de personas ahorrar tiempos de traslados, al concentrarse en menos días la jornada laboral, por lo que podrían dedicar más tiempo al ocio, familia y estudio. Les da opciones a las personas para gestionar su tiempo de descanso, en mutuo acuerdo con la empresa y con los beneficios de un trabajo formal.	Estas jornadas podrían imponerse a personas en contra de su preferencia, por temor a perder el trabajo. Eventuales afectaciones en la salud como incremento en la fatiga, enfermedades mentales, cardiovasculares, accidentes laborales y ausentismo. Podría limitar los espacios de estudio y socialización, al no ser compatibles los horarios (por ejemplo no se garantiza que los días libres sean fines de semana)
Fiscalización institucional	Las actividades económicas a las que se les permitirían las jornadas 4x3 son establecidas por la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo y el Consejo de Salud Ocupacional, ambos órganos son de carácter técnico.	La ley establece los mecanismos de supervisión y sanción que debe realizar el MTSS y otras instituciones ante el incumplimiento de las disposiciones, pero no se les asigna más recursos humanos y financieros para cumplir con esta tarea.
Enfoque de género	Podría potenciar la corresponsabilidad social en el reparto del trabajo doméstico no remunerado. El parque empresarial de capital extranjero tiene un 57% del empleo en mujeres. Por lo que podría generar más empleos femeninos.	El trabajo doméstico no remunerado recae principalmente en las mujeres. Por lo que tendrían una carga extra diaria con las jornadas de 12 horas laboradas remuneradamente. Las mujeres madres y jefas de hogar enfrentarían más retos para poder resolver el cuidado de las personas (especialmente de menores de edad) en los días de jornadas extensas. La cobertura de la red nacional de cuidado es limitada y no se propone una obligatoriedad para que los empleadores colaboren en ofrecer opciones.

a/ Con base en el texto sustitutivo del 25 de agosto del 2021.

Fuente: Vindas, 2022, a partir de la revisión de publicaciones y sitios de internet oficiales de las instituciones involucradas.

pausas adecuadas y sin horas extraordinarias para evitar la acumulación de fatiga. Sin embargo, también destaca que la carga de trabajo global que experimenta un individuo está determinada por la compleja interacción de una serie de factores socioambientales.

Otro problema identificado es que no considera las brechas de género en la sociedad costarricense, especialmente en la desigual distribución de las responsabilidades del trabajo doméstico no remunerado (tareas del hogar y el cuidado de personas), realizado principalmente por las mujeres. Según la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo del INEC (2018), ellas dedican en promedio un 21,3% de su tiempo semanal al trabajo doméstico no remunerado, mientras que los hombres solamente un 8,2%. Por lo tanto, las jornadas de 12 horas pueden resultar muy desgastantes y negativas para la salud de las mujeres, especialmente si son madres o jefas de hogar que deben resolver quién se hace cargo de ese trabajo no remunerado si no logran modificar los patrones culturales prevalecientes en este ámbito.

Mientras no se logre consolidar una oferta universal de la Red de cuidado, que incentive la autonomía económica de las mujeres, la desigual distribución del trabajo doméstico no remunerado seguirá siendo una limitante para mayores aumentos de la inserción en el mercado de trabajo, especialmente en el grupo de mujeres de baja remuneración y con pocas redes de apoyo familiar y social alrededor.

A modo de cierre, es indispensable que el país busque alternativas para generar más y mejores empleos, que se traduzcan en mayores oportunidades para todos sus habitantes, especialmente de las personas menos calificadas y afectadas por el desempleo, tal y como se abordó en la sección anterior de este capítulo. No hay evidencia sólida de que la versión analizada del proyecto de Ley n° 21.182, que reforma las jornadas laborales extraordinarias, cumpla con este propósito. La próxima edición efectuará una actualización de este análisis con el nuevo texto sustitutivo y presentará una revisión más sistemática de la literatura internacional.

Ciertamente, la transformación del mundo del trabajo es inevitable y eso

implica adaptar la legislación laboral vigente. Medidas de flexibilización laboral, especialmente dirigidas a los sectores de alta productividad pueden ser parte de una estrategia; sin embargo, debe asegurarse que ofrezcan una robusta protección social para el resto de la población. Cerrar los portillos que puedan significar un deterioro de las garantías laborales es imprescindible. Asimismo, el balance entre la vida personal y el trabajo cobra cada vez más importancia, con iniciativas que se discuten en países desarrollados que proponen jornadas semanales con menos horas trabajadas (4 días de jornada ordinaria), sin que esto implique reducir la productividad laboral.

Pandemia ahondó los problemas de integración social que el país arrastraba

Una aspiración a la que da seguimiento este capítulo es la situación del país en materia de integración social, es decir, el acceso de las personas a un conjunto de oportunidades y el desarrollo de sus capacidades que les permitan interactuar y participar de la vida en sociedad, sin exclusiones ni bloqueos que las condenen a la pobreza, la exclusión o la vulnerabilidad social. El balance de esta edición del Informe es negativo en este ámbito: en general, Costa Rica muestra dificultades para garantizar la cohesión o integración social de amplios sectores de su población, especialmente por la persistencia de brechas territoriales en el acceso de las oportunidades, lo cual redundará, además, en mayor inequidad social.

Para este Informe, Román y Morales (2022) realizaron una investigación exploratoria de carácter cualitativo para conocer cómo se afectaron las condiciones de vida de la población que vive en asentamientos informales o precarios durante la pandemia del covid-19. Tradicionalmente, estos son los grupos con mayor pobreza y exclusión social e interesaba conocer si la pandemia agravó estas condiciones. Se realizaron tres sesiones de grupos focales de manera presencial y una virtual para conocer la opinión de quienes viven en estos asentamientos. Cabe subrayar que la infor-

mación oficial en torno a esta temática es deficiente y desactualizada; tampoco se registraron los datos oficiales del covid-19 con un nivel de desagregación territorial que permita conocer los efectos sobre los asentamientos informales.

Los resultados no se pueden generalizar, pues no tienen una representatividad de la población nacional. No obstante, sirven para identificar aspectos que se podrían potenciar o corregir en futuras experiencias. La conclusión general es que el impacto sobre las condiciones de vida de los asentamientos informales fue negativo, extendido y profundo: hoy estos grupos viven en una situación mucho más precarias que en el 2019. Existen muchas oportunidades para mejorar la presencia y el impacto de la acción pública en estas comunidades e identificarlas y priorizarlas es un imperativo de las políticas sociales y de empleo.

Esta población, al igual que el resto del país, vivió los primeros meses de la pandemia con sentimientos de temor al contagio del coronavirus y con discriminación por parte de las zonas cercanas. El confinamiento más intenso lo pasaron en viviendas no adecuadas (ranchos en mal estado y con hacinamiento), sin acceso a tecnologías de información y comunicación (TIC), en pocos metros cuadrados, sin áreas verdes y con carencias de servicios básicos como el agua, indispensable para prevenir los contagios. Aunque mucha gente se contagió, no se identificó una incidencia y mortalidad superior a los promedios nacionales.

Lo que sí experimentaron fue una afectación casi generalizada en el empleo y el acceso a la educación. La mayoría perdió el trabajo, muchos de carácter informal, y algunos hasta la fecha no han encontrado un nuevo empleo. Hubo épocas en que las familias no tenían ingresos para comprar comida. Algunas recibieron ayudas de alimentos, principalmente de las municipalidades, aunque señalaron que su distribución no fue la ideal, pues se otorgaron a discreción, sin priorizar en las personas que más lo requerían. En algunos precarios, especialmente los más pequeños en cantidad de familias, se organizaban para ayudar solidariamente a quienes más lo necesitaban.

Además, la mayoría mencionó una merma en la delincuencia e inseguridad en el barrio durante los primeros meses de la pandemia, aunque se revirtió en el 2021. Finalmente, hubo una opinión generalizada de que todos los precarios estudiados experimentaron un aumento en la cantidad de familias que llegaron a vivir durante la pandemia, por lo que pareciera que dichos asentamientos están más hacinados hoy, que tres años atrás.

La voz de la población más excluida: el fuerte impacto de la pandemia en los asentamientos informales

Para conocer cómo se afectaron las condiciones de vida durante la pandemia del covid-19 en la población que vive en asentamientos informales o precarios, el tipo y la magnitud de los impactos sufridos, se recabó información de habitantes de seis de ellos, cinco de la GAM y uno del borde periurbano de la región Central (recuadro 2.3).

Por medio de grupos focales y entrevistas complementarias, se indagó: cómo se vivió la pandemia a nivel familiar, a qué servicios públicos tenían acceso, cuántas personas se enfermaron de covid-19, si perdieron el empleo, cómo hacían para conseguir ingresos, si habían recibido ayudas sociales o canastas de víveres por parte instituciones públicas u organizaciones sociales, si se modificaron condiciones de convivencia en sus vecindarios. Adicionalmente, se consultaron aspectos como: si tenían niños y niñas en edad escolar y colegial, cómo había sido la experiencia de la educación a distancia, así como aspectos de salud mental.

La mayor parte de la población entrevistada habita en los asentamientos desde que fueron fundados. Es el motivo principal por el que muchos no pagan alquiler, ya que en el pasado compraron la casa donde viven, o el lote donde construyeron el "rancho". Algunos ocupan un espacio propiamente invadido.

En los casos de La Carpio y Guararí, las personas entrevistadas tienen, en promedio, más de 20 años de vivir allí, los demás asentamientos son de más reciente creación, de 4 a 12 años. En todos los casos se registró la presencia de

Recuadro 2.3

Aspectos metodológicos de los grupos focales en asentamientos informales

Para conocer la opinión de la población que viven en asentamientos informales se realizaron cuatro grupos focales con personas que participan o están relacionados con organizaciones de base comunal de cada asentamiento, tres presenciales en La Carpio (San José), Guararí (Heredia) y Alajuelita y, uno virtual en Purral de Goicoechea. Para el quinto asentamiento ubicado en San Ramón se realizó una entrevista a profundidad con una líder local, que además asistió al grupo focal de Purral.

Para la selección de los precarios se usó el criterio experto. Se consultó a la Dirección Nacional de Vivienda del Ministerio de Vivienda (Mivah) y se entrevistaron a cuatro personas especialistas en temas de viviendas e informalidad. Con este insumo se seleccionaron los cinco lugares para realizar la investigación exploratoria. Las personas invitadas a los grupos focales fueron recomendadas por organizaciones sociales e instituciones públicas que tienen presencia en, o trabajan con, los cinco precarios analizados. En total se contó con la participación de 33 habitantes de asentamientos informales, quienes estuvieron dispuestos a compartir sus experiencias.

Los asentamientos informales seleccionados tienen diferentes años de existencia,

tamaño y ubicación geográfica (cuadro 2.4). Aunque no representan la totalidad de tipos de precarios que existen el país, por ejemplo, no se trabajó ninguno en zonas costeras, ciudades secundarias o áreas rurales; tienen heterogeneidad suficiente entre ellos como para reflejar semejanzas y diferencias en los impactos de la pandemia según la percepción de sus habitantes. En el grupo focal realizado en La Carpio participaron ocho mujeres y en una reunión adicional con colaboradores de una ONG que trabaja en la comunidad se conversó con otras nueve personas (cuatro mujeres adolescentes, dos mujeres adultas y tres hombres adultos, dos de ellos trabajan, pero no viven en la comunidad). En la sesión realizada en Alajuelita participaron seis mujeres y dos hombres (los varones trabajan, pero no viven en el asentamiento). Finalmente, en Guararí participaron seis mujeres y dos hombres.

En el cuarto grupo focal realizado virtualmente participaron once personas de diversos asentamientos informales: cuatro sitios en Purral de Guadalupe (nueve mujeres), uno en San Pedro de Montes de Oca (una mujer) y uno en San Ramón (una mujer).

Fuente: Román y Morales, 2022.

migrantes nicaragüenses (en su mayoría con muchos años de haber salido de su país), pero también se mencionaron varias zonas rurales de Costa Rica como lugares de origen. En los dos precarios más grandes y antiguos hay una cantidad importante de población costarricense nacida en el asentamiento (cuadro 2.5).

Es importante señalar algunas aclaraciones en relación con el alcance de los hallazgos. En primer lugar, por la fuente de información y la metodología empleada, las conclusiones no constituyen una evaluación exhaustiva del papel que jugaron las instituciones públicas en la atención de la pandemia en estos luga-

res, sino la opinión de la población atendida (un segmento de la demanda). En segundo lugar, dado que el objetivo del estudio es reflejar la voz de las personas habitantes en precario, las opiniones que nos brindaron no fueron contrastadas con las de la administración pública. En tercer lugar, por la deficiencia crónica de la información oficial en torno a los asentamientos informales, los datos sobre población que vive en cada asentamiento tampoco pueden verificarse. Es de esperar que con la información del Censo 2022 se actualicen los datos más importantes para caracterizar las condiciones socioeconómicas de estas zonas.

Cuadro 2.4

Asentamientos informales analizados con grupos focales. Julio, 2022

Precarios	Distrito y cantón	Año de fundación	Población estimada	Propietario del terreno	Tipo de sesión
La Carpio. Sectores: Las Gradadas, Centro, Las Brisas, El Progreso	La Uruca, San José	1992-1993	De 25.000 a 30.000 personas; 5.000 a 6.000 familias	IMAS y CCSS ^{a/}	Presencial
La Morocha y Monte Alto	Concepción, Alajuelita	2018	1.500 personas; 300 familias	Privado	Presencial
Guararí. Sectores: La Vuelta de La Milpa, Nisperos II y III, Árbol de Plata	Ulloa y San Francisco, Heredia	1994	22.000 personas	INVU	Presencial
Ebanezer, Semillas de Fe, Vistas de Guadalupe, Barrio Las Alemanias ^{b/}	Purral, Goicoechea	2010 ^{c/}	350 personas, 70 familias	Privado	Virtual
Paso Hondo	Sabanilla, Montes de Oca	Antes de 1985	120 personas y 23 familias		Virtual
Jardines II	Los Ángeles, San Ramón	2018	500 personas, 130 familias	Privado ^{d/}	Virtual

a/ La CCSS era la propietaria cuando los terrenos fueron invadidos.

c/ El año de fundación corresponde al precario Ebanezer.

d/ Tienen derechos de posesión.

Fuente: Román y Morales, 2022 con información recolectada en los grupos focales y datos del Mivah.

Cuadro 2.5

Características de las personas informantes en los asentamientos informales analizados. Julio, 2022

Asentamiento	Tiempo de vivir en el sitio	Residentes en la vivienda	Lugar de origen	¿Paga alquiler?
La Carpio	20 a 27 años	2 a 6 personas. Predominan núcleos familiares extendidos ^{a/}	Desamparados, Heredia, Nicaragua, una persona nacida en La Carpio	Sí: 3 de las 8 personas. Entre 50.000 y 180.000 colones al mes
Guararí	20-30 años	2 a 6 personas, predominan núcleos familiares extendidos	Nicaragua, nacidas en Guararí y zonas rurales de Costa Rica	Sí: 2 de 8 personas
Alajuelita	4 a 5 años	2 a 7 personas. Uno o dos núcleos familiares	Nicaragua hace muchos años, desde otros precarios antes de llegar a este	No. Algunos compraron a lotificadores informales costarricenses
Purral	4 a 12 años	2 a 5 personas. Predominan núcleos familiares extendidos	Nicaragua, otros lugares de la Región Central	No, pero saben de otras familias que sí pagan
San Ramón	4 años	2 personas. Hay 135 menores de edad y 30 adultos mayores	La Carpio, precarios de otras zonas rurales (Bolívar, Volio, El progreso), Palmares y Naranjo	No. Negociaron derecho de posesión con ocupante anterior (más de 30 años)

a/ Familias formadas por parientes cuyas relaciones no son únicamente entre padres e hijos. Puede incluir abuelos, tíos, primos y otros consanguíneos o afines.

Fuente: Román y Morales, 2022 con información recolectada en los grupos focales.

Hogares en precarios carecen de acceso seguro a mayoría de servicios públicos

Se consultó a las personas participantes sobre algunas características del vecindario. Los resultados son disímiles, pero prevalece la carencia de bienes y servicios. En cuanto al acceso a servicios, con excepción de Guararí, el principal problema mencionado es la falta de agua

potable intradomiciliar, seguido de la conexión eléctrica. Los pobladores consideran que obtener agua es muy difícil y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) y las municipalidades no tienen planes concretos, ni interés en solucionar sus problemas. También mencionaron que el acceso al servicio eléctrico es más factible, pues las compañías a veces colocan medido-

res individuales o colectivos para poder cobrar. En general, la decisión de las comunidades de crear una conexión ilegal se ubica como una solución temporal luego de realizar diversas gestiones para que las redes lleguen formalmente a los precarios.

En todos los casos las personas contaron anécdotas de las gestiones que han realizado a través de los años para

formalizar su acceso a los servicios y como, desde su perspectiva, la falta de respuesta y la imperante necesidad, los ha llevado a crear soluciones temporales irregulares. Ante la pregunta de si pagan por el servicio, la respuesta fue heterogénea, la mayoría paga algún monto por la electricidad y solo los que tienen conexión formal, pagan por agua.

El acceso al agua implica un esfuerzo físico grande, especialmente para las mujeres que generalmente son las que deben trasladar baldes u otro tipo de recipientes a altas horas de la noche cuando hay flujo. La distribución de las tareas se recarga en ellas, porque muchas no salen del asentamiento a trabajar remuneradamente.

Durante la pandemia las condiciones de acceso al agua no mejoraron y en un caso (Los Jardines de San Ramón), más bien se deterioraron. En el precario en San Ramón, hasta hace muy poco (inicios del 2022) la única fuente de agua accesible era un tubo municipal colocado en un parque del residencial contiguo al precario, o bien comprar botellas de agua. En la pandemia las personas vecinas del barrio formal se quejaron ante la municipalidad por el peligro de contagio que significaba que la gente del asentamiento llegara a recoger agua y la municipalidad decidió cancelar la tubería, dejando a más de 500 personas sin ningún acceso al agua potable.

Hay problemas con el manejo de desechos sólidos, excepto en Guararí, el servicio de recolección no ingresa o solo lo hace en un sector, y las familias deben trasladar sus desechos en distancias importantes (de 500 metros a un kilómetro), por lo que dentro del asentamiento se van formando botaderos, especialmente en los bordes de los ríos.

El acceso al asentamiento por transporte público es parcial, excepto en Guararí que tiene servicio en toda su extensión. En el resto de sitios, mayoritariamente las personas deben caminar en promedio entre 500 metros y 1 kilómetro para llegar a la parada de autobús más cercana. El *Informe Estado de la Nación 2021* en su capítulo de Armonía con la Naturaleza señaló que esta situación es deficiente. El costo de transporte es una gran preocu-

“

La gente está anuente a pagar, pero como no hay escrituras no les dan el servicio. Han ido al ICE varias veces a solicitar medidores. Lo mismo con el agua”

PARTICIPANTE DE ALAJUELITA

“

Hacemos fila en las madrugadas, porque es cuando hay agua, usted sabe, cuando en Pavas ya está durmiendo nos abren los tubos”

PARTICIPANTE DE LA CARPIO

“

Ni la intervención de la Ministra de Vivienda que trató de ayudarnos sirvió para nada, ni el AyA ni la municipalidad nos ayudaron”

PARTICIPANTE DE PURRAL

pación, ya que consume una porción muy significativa de los ingresos familiares. En Purral mencionaron un caso de un vecino que falleció por problemas con una válvula del corazón. Aunque llamaron a emergencias, la ambulancia no pudo entrar a buscar al paciente.

A pesar de que en varios de los sitios hay evidentes riesgos ante amenazas naturales, hubo pocas menciones a los mismos y ante una pregunta específica al respecto, en general manifestaron que en realidad no creen que los riesgos sean tan importantes (perciben una baja probabilidad de ocurrencia). Tal parece que, frente a tantas necesidades, la prevención de desastres no logra ocupar un papel prioritario en las preocupaciones de la población.

Pandemia afectó ámbitos de la vida personal, familiar y en comunidad

Las primeras noticias sobre la llegada del coronavirus a Costa Rica, en marzo del 2020, fueron recibidas a través de los medios de comunicación y no generaron mayores preocupaciones. Las personas entrevistadas no pudieron precisar el momento específico en el que la gravedad de la situación se hizo patente, pero las menciones más concretas refieren al establecimiento de medidas más estrictas de confinamiento y a la pérdida de los empleos.

Las afectaciones fueron en muchos ámbitos de la vida personal, familiar y en la comunidad. Las principales coincidencias entre los diversos sitios analizados se encuentran la crisis económica que enfrentaron por la pérdida de empleo y por la presión de gastos que implicó la compra de insumos para protegerse (agua, alcohol, mascarillas, desinfectantes, medicinas), y las necesidades de equipos electrónicos y conexión a internet para que las personas menores edad pudieran continuar estudiando.

En los seis lugares estudiados, se confirmó la llegada de muchas nuevas personas al asentamiento. En La Carpio, Guararí y Purral, como no hay espacio para expansión ocupando nuevas tierras dentro de los sitios, creció el hacinamiento. En la zona de La Carpio, fuera del

precario, hubo una invasión en marzo del 2022 que fue rápidamente desalojada.

En San Ramón, hubo fraccionamiento de los lotes que son de buen tamaño (15x20m²). Se dividieron así para tener terreno para cultivar algunas cosas de comer, personas en medio de la necesidad partieron el terreno y vendieron a otra familia o cedieron a personas de su misma familia que ya no tenían a dónde vivir.

Un recuento de los casos de covid-19 entre las 33 personas consultadas identificó 16 casos confirmados, 4 de gravedad entre La Carpio, Alajuelita, Guararí y Purral. Una participante del precario Ebanezer afirmó que prácticamente todas las familias del barrio se enfermaron (70 familias).

La mayoría de las personas afirmaron estar vacunadas. Solo un caso en La Carpio y otro en Guararí expresaron actitudes antivacunas. En los asentamientos de Alajuelita, más recientes y con muy alto porcentaje de personas nicaragüenses, el acceso a la vacunación fue más limitado. También mencionaron los gastos de transporte en que incurrieron para tener la vacuna. No recibieron ayuda con materiales como mascarillas y alcohol. Cada quien tuvo que buscar cómo comprarlos.

Pérdidas de trabajos fue crítico entre las personas que viven en precarios y la recuperación ha sido parcial

Las fuentes de ingreso en los precarios son principalmente el trabajo informal en el comercio, la construcción y el trabajo doméstico. Todas ellas sufrieron un grave deterioro en los dos primeros años de la pandemia y, pese a que en 2022 se redujo el desempleo nacional, la percepción es que no todas las personas recuperaron sus trabajos y que, en muchos casos, las condiciones se deterioraron, especialmente en servicio doméstico: en la actualidad, en las mismas casas y oficinas se contratan menos días (cuadro 2.6).

Las mujeres con las que se conversó, muchas de ellas líderes locales, no tienen trabajo remunerado. Las que tenían algunos ingresos por venta de diversas mercaderías (ropa, alimentos, bisutería,

“

Mucha gente se ha venido a vivir a los asentamientos. Yo vivo arriba en el cerro y para tomar un bus camino como 500 metros. Hicieron unas gradas y una acera para poder pasar con las lluvias. No es fácil. Los niños para ir a la escuela usan botas de hule

PARTICIPANTE DE ALAJUELITA

“

El Ebais no nos atiende si no llevamos un recibo de luz para hacer el traslado, aunque tengamos seguro, porque antes nos atendíamos en otra comunidad”

PARTICIPANTE DE ALAJUELITA

cosméticos), por trabajo doméstico, o por cuidado de niños, los perdieron total o parcialmente durante la pandemia. Además, tienen a su cargo niños, adultos mayores, personas con discapacidad, sobrinos o familiares enfermos. A veces hay algún receptor de ingresos en el hogar; en otras ocasiones sus necesidades básicas se cubren con algún subsidio estatal, transferencias de un hijo o hija adulto que ya no vive en el hogar o en el asentamiento

“

Entonces corríamos para un lado y para otro cuando decían que están vacunando en el Hospital México, luego en el centro de Alajuelita y nada. Después a la Carit”

PARTICIPANTE DE ALAJUELITA

(“ya salió de acá”) y con donaciones de alimentos y otros víveres de algunas organizaciones de ayuda social.

El bajo nivel educativo y la carga de labores domésticas no les da margen para buscar trabajo, pues de todos modos no hay suficiente demanda. El nivel de carencias materiales en el que viven es muy elevado y se agravó durante la pandemia. Para subsistir se alimentaron muy mal, con poca comida y mal balanceada (arroz, frijoles, plátano, pan, café y azúcar).

Poca presencia de las instituciones públicas durante la pandemia

Las personas percibieron una escasa presencia de las instituciones públicas en el contexto de la pandemia. En su opinión, no hubo estrategias de comunicación hacia la comunidad ni coordinación de las diversas acciones, a pesar de que varias de las líderes con las que se conversó participan en los comités locales de emergencia, las juntas de Salud, de Educación y las asociaciones de desarrollo.

Al consultárseles acerca de las instituciones estuvieron presentes y qué tipo de servicios les brindaron, en todos los casos se mencionó a los Ebais y otros centros de atención en salud. Las referencias giraron en torno a las pruebas covid-19, la vacunación y las órdenes sanitarias. Expresiones frecuentes fueron: “estaban saturados”, “no querían que nos acercáramos”, “todo era covid”, “las demás enfermedades quedaron abandonadas”.

Cuadro 2.6

Algunos ejemplos de afectaciones en el empleo e ingresos entre las personas participantes de los grupos focales en los precarios. Julio, 2022

Precario	Fuente de ingresos previo a la pandemia	Afectación durante la pandemia
La Carpio	Familia trabajaba en eventos masivos	Todos se quedaron sin trabajo
La Carpio	Ayudante del transporte escolar	Sin trabajo con las escuelas y colegios cerrados. Ahora retornaron, pero las familias no tienen para pagar los 5.000 colones que solicitan como colaboración por el trabajo
La Carpio	Compra mercadería en San José y vende	Se quedó sin trabajo, hace rifas para ayudarse
La Carpio	Esposo es fontanero	Muchos meses sin trabajo, ahora gana menos
Alajuelita	No tienen trabajo	Cosecharon plátanos, frijoles, maíz
Alajuelita	Empelada doméstica	Perdió el trabajo
Purrall	Artesana de manualidades en la casa, distribuía a bazares	Negocios cerraron y ya no puedo vender
Purrall	Esposo es chef de comida japonesa, trabajaba en un hotel	Perdió el trabajo, ahora hace jardines
Purrall	Vendía comidas rápidas	Casi no vendía, tuvo que cerrar. Invertió lo que le quedaba en artículos de belleza para vender
Paso Hondo	Vendía ropa de segunda	En plena pandemia no conseguía ropa, se quedó sin trabajo
Guararí	La hermana vendía por catálogo	Se enfermó por el estrés y se quedaron sin ingresos
Guararí	Desde 2019 quedó desempleada porque la empresa de confecciones de ropa cerró (no pueden competir con las ventas de ropa usada)	Tenía una máquina de coser y eso les ha ayudado

Fuente: Román y Morales, 2022 con información recolectada en los grupos focales.

Las acciones sanitarias más cuestionadas fueron las órdenes sanitarias.

Las municipalidades y la Comisión Nacional de Emergencias (CNE) fueron asociadas con la repartición de diarios con alimentos. También las escuelas en Purral, Guararí y Alajuelita. El comentario más frecuente fue que sí ayudaron con diarios a algunas familias, pero no a todo el que lo necesitaba. También externaron una preocupación, porque no se sabía con claridad cuál era el criterio para asignar el beneficio.

Hubo pocas menciones al IMAS; en varios casos lo asociaron al beneficio del Bono Proteger. Se criticó que, si en una familia un miembro recibía ese subsidio, otras personas del hogar no podían aplicar al paquete de alimentos. No importaba si eran familias muy numerosas y que el bono fuera la única fuente temporal de ingresos. Se indicó que muchos pobres no están en el Siniube y entonces no pueden recibir las ayudas.

“
Fueron irresponsables, le daban órdenes sanitarias a toda la familia, aunque solo uno estaba contagiado y mi esposo perdió el trabajo”

PARTICIPANTE DE PURRAL

“
Ni locos nos acercábamos (al Ebais), porque de fijo salía uno con orden sanitaria”

PARTICIPANTE DE LA CARPIO

“
No importa que llegara uno sintiéndose muy mal, sin carné no nos atendían”

PARTICIPANTE DE ALAJUELITA

Las instituciones de educación primaria y secundaria durante la pandemia recibieron opiniones variadas: muy criticadas en La Carpio, pocas menciones en Purrál y Alajuelita, mejor valoradas en Guararí. Las críticas se concentraron para todos los casos en la poca preparación que tenía el personal docente para trabajar en la modalidad virtual y la escasa ayuda que recibieron las familias para el seguimiento de los aprendizajes de las personas estudiantes. Las opiniones positivas se refirieron al esfuerzo de preparación de materiales para el trabajo en la casa. Es clara la preocupación por la mala calidad de la formación que recibieron los niños, niñas y adolescentes. No hubo menciones a las instituciones educativas como proveedoras de información sobre el manejo de la crisis por la pandemia.

El Ministerio de Vivienda y el Banco Hipotecario de la Vivienda (Baharvi) solo fueron mencionadas por las personas cercanas a una organización denominada Foro Nacional de Vivienda y los comentarios giraron alrededor de la reducción de presupuestos y el efecto sobre los proyectos de vivienda. Finalmente, en Guararí se mencionó a Dinadeco debido a que en ese asentamiento las asociaciones de desarrollo están activas y trabajan en coordinación directa con la municipalidad, que les asigna fondos para proyectos. También mencionaron al INA y al Míctt por proyectos específicos que han negociado para capacitación de jóvenes y pequeños emprendedores.

“

Por fin alguien nos vino a preguntar cómo estamos”

PARTICIPANTE DE ALAJUELITA

Sobre las organizaciones privadas, fundaciones o iglesias hubo pocas menciones. Cuando se consultó si alguna organización y grupo les ofreció ayuda durante la pandemia, las personas de La Carpio indicaron a:

- La Fundación Cristo para la Ciudad, que tiene más de 20 años de trabajar en el asentamiento, con dos sedes en las que se ofrecen diversos servicios; destacaron que a pesar de las limitaciones trabajaron en la distribución de diarios y al retomar las actividades presenciales, los apoyos educativos para niños, niñas y adolescentes.
- Las iglesias, pero de manera negativa, en el sentido de no ayudaron a los que más lo necesitan sino a sus seguidores.
- La empresa de transporte público de la zona. Expresaron la importancia de dar transporte gratuito a estudiantes de escuelas y colegios (3 buses por día), luego de que hace algunos años hubo manifestaciones y bloqueos por parte de vecinos y se llegó a ese acuerdo de cooperación.

En Alajuelita se mencionó a la iglesia no confesional (pequeño salón donde se realizó el grupo focal); al Partido de los Trabajadores, pues unas vecinas están afiliadas y desde esa organización partidaria han participado para detener judicialmente los desalojos; y al Bloque de Vivienda, que promueve la regularización del asentamiento y ofrece asesoría en materias relacionadas como el tema de los desalojos.

En Purrál nombraron a un proyecto de la UCR que trabaja con jóvenes en la zona de protección del río y que suspendieron actividades durante la pandemia; la Cruz Roja que daba diarios a algunas familias contagiadas y el Bloque de Vivienda, que los asesora en organización para conseguir un proyecto con financiamiento con el Baharvi.

Otro tema relevante fueron las acciones de solidaridad entre habitantes de la comunidad: compartieron comida, ayudaron con personas enfermas, por ejemplo, para hacer compras, buscaron

“

Si me preguntan quién andaba por acá, era la policía separando reuniones de personas, sobre todo jóvenes que se juntaban en las esquinas y al principio obligando al traslado de personas positivas. Pero interviniendo en fiestas de las casas no”

PARTICIPANTE DE LA CARPIO

ayuda con personas conocidas fuera del precario para conseguir ayudas y compartir, por ejemplo alimentos, insumos de protección contra el covid-19, materiales para los estudiantes, y juguetes para los niños menores. Sin embargo, también se registraron anécdotas dolorosas de problemas vecinales por la discriminación que generaba en los primeros meses (2020) que en una casa se confirmaran casos positivos.

La falta de solidaridad institucionalizada percibida por la población que vive en precarios se puede ejemplificar con otras dos anécdotas. En San Ramón, vecinos apelaron a riesgos sanitarios no verificables y lograron que la municipalidad cancelara el único acceso parcial al agua potable. En Alajuelita, los habitantes de los dos precarios visitados tuvieron amenazas de desalojo por parte de la municipalidad.

La población reconoce que hubo muchos contagios, pero no creen que sucedieran tantas muertes, aunque cada persona participante podía mencionar algún caso. Nunca recibieron información sobre las tasas de contagio en sus comunidades, ni sectores especialmente afectados o cantidad de personas fallecidas. Tampoco llegó nadie a evaluar cómo habían sido afectados o si recibieron ayudas del Estado.

La presencia de las instituciones fue escasa, no hubo una estrategia de comunicación hacia la comunidad y no se percibió coordinación de las diversas acciones. En varios casos, la percepción es de un ejercicio fuerte del poder de policía y fiscalización, y de poca colaboración para atender las necesidades apremiantes que estaban sufriendo.

La situación en Guararí dista de las condiciones en los otros sitios estudiados. Es un asentamiento de gran tamaño, pero con fuertes inversiones públicas en infraestructura y mejoramiento de barrios, aunque persisten problemas de seguridad jurídica de las propiedades, pues muchos vecinos no tienen títulos de propiedad. La presencia física de instituciones en el territorio con oficinas locales, así como un rol activo de la municipalidad fueron mencionados como elementos diferenciadores.

Los problemas enfrentados por la niñez y la juventud fueron particularmente difíciles y las consecuencias, perdurables. Sin espacios públicos para la recreación y el deporte, las calles de los asentamientos son sitios para el contacto social y los juegos. Las medidas de confinamiento impuestas por las autoridades y por las propias familias, generó conflictos y tensiones en los hogares. En Guararí mencionaron varios casos de suicidio adolescente y fuertes depresiones.

Además de los problemas de salud mental, existe una enorme preocupación por el rendimiento académico de las personas estudiantes. No solo el acceso a servicios educativos de calidad fue limitado, sino que el bajo clima educativo de las familias no hizo posible un acompañamiento de sus menores en el proceso educativo transformado a modalidad virtual o a distancia.

Se consultó específicamente si la pandemia ya se fue. La respuesta más frecuente fue que *“va pasando... es el gran temor, pero sabemos que hay que seguir cuidándonos”*. También se encontró una mirada distinta cuando se pregunta sobre la situación personal y de sus familias, en relación con el conjunto de personas en el asentamiento. Cuando hablan de la comunidad señalan que muchos tuvieron una actitud poco responsable, pues

“

Todos pasaron, pero no porque aprendieron. Ahora están devolviendo niños al año previo porque están por ejemplo en cuarto grado y no saben leer ni escribir. Mis sobrinos aprendieron porque yo que terminé la secundaria y me hice cargo de ayudarles”

PARTICIPANTE DE LA CARPIO

“

Solo noticias negativas sobre nosotros salen en la prensa, ahora también daban a entender que nosotros éramos un gran riesgo en la pandemia, trataron de aislarnos por completo”

PARTICIPANTE DE LA CARPIO

no todos hicieron caso de las medidas sanitarias y ahora están todavía más relajados. De forma coloquial replicaron la frase *“¿cuál pandemia?”*.

En resumen, la pandemia agudizó una situación social que era ya muy crítica en las en los asentamientos informales. Las personas, además de las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica y ambiental que enfrentan desde la creación de los asentamientos, reciben los impactos de un mercado laboral que genera pocos empleos desde hace una década.

Durante la pandemia, los impactos en grupos tan vulnerables se perciben más profundos. La estigmatización sobre las condiciones de inseguridad, delincuencia y problemas sociales que existe en la sociedad hacia los precarios, se percibe agudizada durante la pandemia.

Tres son los principales hallazgos de este ejercicio exploratorio. Primero, que la institucionalidad no tiene políticas concretas y permanentes de atención a la población que vive en asentamientos informales y que, durante la pandemia, replegaron aún más sus acciones. Segundo, que los sistemas de información actualmente no tienen la capacidad

de reflejar sistemática y periódicamente las condiciones de vida de estas poblaciones. Los desafíos que no se documentan, no se atienden. Tercero, tal y como es costumbre en estas poblaciones, la lucha personal y la solidaridad comunal (aunque con limitaciones incrementadas por el miedo a la situación sanitaria), fueron las principales herramientas para sobrellevar los impactos de la pandemia.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
PANDEMIA EN LOS PRECARIOS
véase Román y Morales, 2022,
en www.estadonacion.or.cr

Alta tasa de homicidios está impulsada por el crimen organizado en zonas de rezago social y productivo

Un aspecto de gran importancia para la integración social es la existencia de espacios públicos y privados seguros, que permitan a la población realizar sus actividades cotidianas. La inseguridad, por el contrario, crea barreras a la interacción y favorece la segregación socioespacial.

En 2021 Costa Rica experimentó un alto nivel de homicidios dolosos, que no se redujo en el contexto de la pandemia. Este es el principal indicador utilizado para monitorear el estado de la seguridad ciudadana de un país. El crimen organizado, asociado con el narcotráfico, se mantiene como uno de los principales detonantes de esta problemática, con mayor prevalencia en la población joven y en zonas de alto rezago social, en un contexto de alta desigualdad y falta de oportunidades para la población, tal y como se abordó en la primera parte de este capítulo.

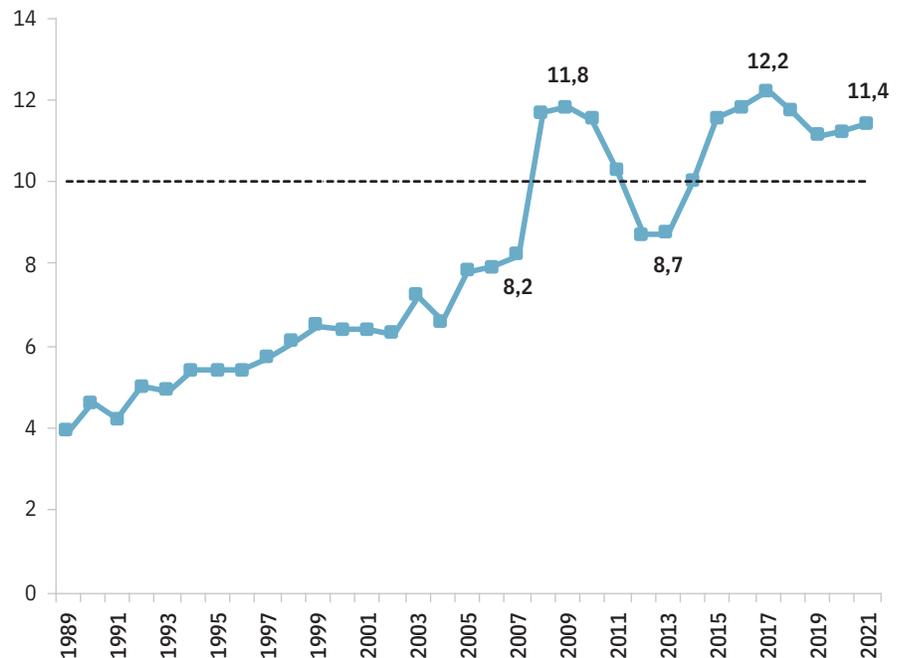
La tasa de homicidios se ubicó en 11,4 casos por 100.000 habitantes, con un total de 588 víctimas, 17 más que en 2020. El gráfico 2.21 muestra la tendencia creciente en la tasa de homicidios de los últimos treinta años. En el período más reciente, el indicador muestra una importante volatilidad: registró su primer pico en los años 2008-2010, luego se redujo un 28% acumulado hasta el año 2014, para iniciar un nuevo pico entre el 2014 y el 2017. En 2018-2019 se redujo un 9%, pero en el período de pandemia se incrementó nuevamente. Desde el año 2015 ostenta niveles superiores a 11 casos por 100.000 habitantes.

Tal como se ha reseñado en Informes anteriores, el método más común para cometer los asesinatos es el uso de armas de fuego. Así sucedió en el 73% de los casos reportados en 2021, la proporción más alta desde 1980 (período con datos disponibles). El perfil de las personas fallecidas por esta causa corresponde mayormente a hombres (90%), costarricenses (83%); más de la mitad son jóvenes (ente 15 y 35 años, 53%). Es importante señalar el riesgo mayor que tiene la población joven de ser reclutada por el crimen organizado y la violencia, probabilidad que aumenta debido a la falta de oportunidades de educación y empleo para este grupo etario, especialmente en las zonas del país con mayor exclusión social.

El móvil principal es el ajuste de cuentas (55%), seguido por discusión y riña (19%), asesinato ocurrido durante la comisión de otro delito (10%) y violencia doméstica (3%). El promedio diario se sitúa en 1,6 víctimas, lo que equivale a

Gráfico 2.21

Tasa de homicidios dolosos^{a/}
(por 100.000 habitantes)



a/ La línea punteada indica el umbral a partir del cual la OMS establece como epidemia (tasa de 10).

Fuente: Elaboración propia, con datos del Poder Judicial.

que cada 14 horas con 54 minutos ocurre un homicidio en el país. En cuanto al día de la semana, la moda estadística es viernes y domingo y el rango de mayor prevalencia delictiva es de las 18:00 a las 20:59 horas (OIJ, 2022).

Esta problemática tiene comportamientos diferenciados en los distintos territorios del país. El cantón donde se ubica la capital, San José, no ocupó el primer lugar en asesinatos, como había sido la tendencia desde hace muchos años. En 2021, la mayor prevalencia delictiva se presentó en las cabeceras de las provincias de Limón (52 casos) y Puntarenas (50 casos), seguidas por San José (46), Pococí (41), Alajuela (36) y Matina (21). Cinco de los seis cantones de la provincia de Limón se ubicaron entre los primeros diez con mayor prevalencia de homicidios. Si se examina la situación con mayor desagregación espacial, utilizando los distritos como unidad de análisis, Limón (30), El Roble y Chacarita de Puntarenas (17 y 16, respectivamente) originaron la

mayor cantidad de víctimas. Nueve de los diez distritos con mayor prevalencia están fuera del Valle Central, en zonas de alto rezago y exclusión social.

Para dar seguimiento a la seguridad ciudadana, otros datos también son útiles. Es el caso de algunos tipos de denuncias interpuestas ante el Organismo de Investigación Judicial (OIJ). En el año 2021 se registraron 95.522 casos, un 8% más que en el 2020. Los delitos contra la propiedad experimentaron un aumento del 7%, pero siguen siendo 21% menos que en el 2019. El incremento se dio principalmente en robo a viviendas (5,9%), a vehículos (6%) y hurtos (14%). Por su parte, disminuyeron los asaltos (-6%), el robo en edificaciones (-5,9%) y la tacha de vehículos (-3%).

Un tipo de delito que ha venido aumentando son los fraudes y las estafas, con un 12% más entre 2020-2021. En total el OIJ recibió 20.379 denuncias, que, si se comparan con el 2019, son un 40% más.

Finalmente, en el año 2007 se promulgó

la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres. Desde esa fecha y hasta agosto del 2022 se han contabilizado en total 413 femicidios. En el año 2021 ocurrieron 19 casos. De ellos, 9 fueron cometidos por sus parejas (artículo 21 de la Ley). El arma blanca es el principal método utilizado (37%), seguido por el arma de fuego (32%), la asfixia (16%) u otro (15%). La mitad tenía edades entre 15 y 29 años (Observatorio de violencia de género contra las mujeres del Poder Judicial, 2022).

País “a ciegas” en momentos de fuerte contracción de la ISP, en un contexto de mayor demanda de programas sociales

Mantener y ampliar los logros en desarrollo humano sostenible demanda esfuerzos continuos en la oferta y el financiamiento de las políticas públicas orientadas a promover la equidad y la integración social. Este capítulo valora el desempeño en este ámbito, al dar seguimiento a la inversión social, que se entiende como los recursos que el Estado destina a las acciones para mejorar la calidad de vida de la población, ya sea ofreciendo de manera directa una serie de servicios (por ejemplo, educación), suministrando transferencias monetarias que ayuden a las familias a satisfacer sus necesidades más elementales, o financiando instituciones públicas encargadas de proveer bienes y servicios a bajo costo o en forma gratuita.

Para esta edición no fue posible obtener los datos del 2021 del gasto público consolidado que calcula el Ministerio de Hacienda y que se utilizan para cuantificar el monto de la inversión social pública, por sector y tipo de programas sociales. Esta información ha sido reportada por este Informe desde hace más de 20 años. Una de las razones principales de esta situación se debe al “hacking” de los sistemas informáticos de del ministerio por un grupo cibercriminal en abril del 2022, que generó una salida temporal de los sistemas de servicios a las personas contribuyentes del fisco, junto con la afectación de la información relevante de

las finanzas públicas. De este modo no sólo se desconocen las cifras fiscales mensuales del año 2022 (como los ingresos y los gastos públicos); también se ha generado un atraso en el proceso de consolidación del gasto público ejecutado en el año 2021, que desde años atrás se publica en el mes de junio de cada año.

El análisis realizado por Trejos (2022) para este Informe muestra que el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) ha perdido en los últimos dos años casi una quinta parte de sus ingresos. Esta contracción se presenta principalmente en la transferencia que debe realizar el Gobierno Central por la recaudación del impuesto sobre el valor agregado.

Un análisis de los recursos girados a los distintos programas financiados por el Fondo muestra que las autoridades han procurado minimizar los efectos sociales del recorte, protegiendo las transferencias directas a las personas.

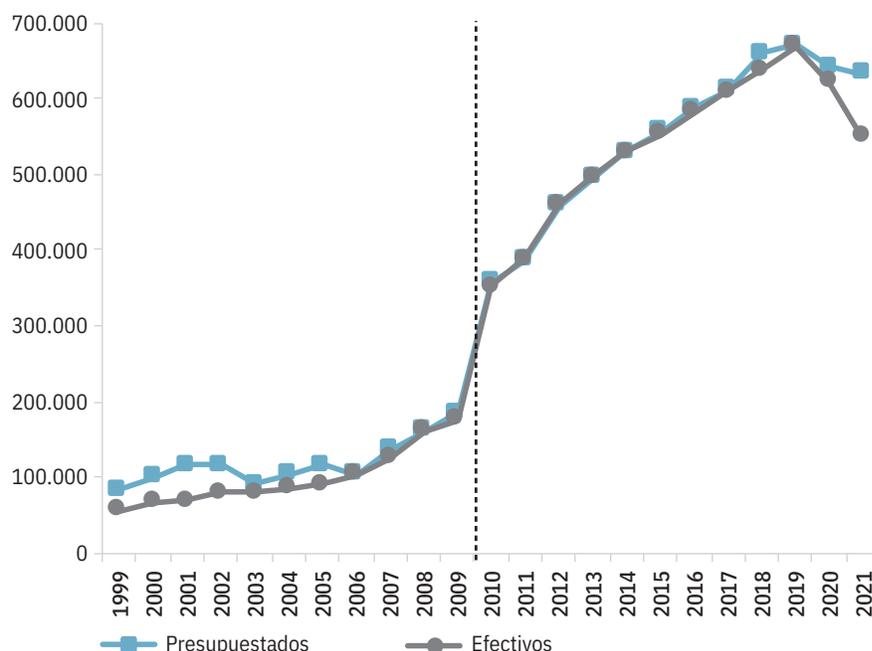
Fodesaf pierde una quinta parte de sus ingresos en 2020-2021

La segunda década del siglo XXI significó para el Fodesaf el aseguramiento de sus recursos gracias a la reforma legal aprobada por la Asamblea Legislativa en 2009, hecho que se vio reflejado en un aumento importante de sus ingresos (gráfico 2.22). Del 2010 al 2014 se incrementaron a una tasa promedio del 10,9%, crecimiento que se desacelera entre el 2015 al 2019, a un ritmo promedio del 4,8%. El Fondo llegó a contar con recursos que equivalían al 1,8% del valor de la producción nacional (PIB).

La caída en los ingresos en el 2020 marca el primer año después de la reforma en que el Fondo no logra crecer, o al menos sostenerse, respecto al año anterior. La contracción fue de un 7,2%, caída que continúa y se agrava durante el 2021, con una reducción nominal del 11,6%. También se observa una creciente brecha entre los ingresos presupuestados y los

Gráfico 2.22

Ingresos presupuestados y efectivos del Fodesaf^{a/} (millones de colones corrientes)



a/ La línea vertical identifica una reforma legal (Ley 8783).

Fuente: Trejos, 2022, con datos del Fodesaf.

efectivos. En el 2020 el peso relativo de los ingresos efectivos respecto al PIB se redujo a un 1,7%, pero en el 2021 éstos equivalen al 1,4% del PIB.

La caída en los ingresos nominales en el 2020 equivale a una contracción real cercana al 8%, seguida por una nueva caída del 13% en 2021. De esta manera, los ingresos reales del Fondo perdieron una quinta parte de su poder adquisitivo durante los últimos dos años, pese a los bajos niveles de inflación.

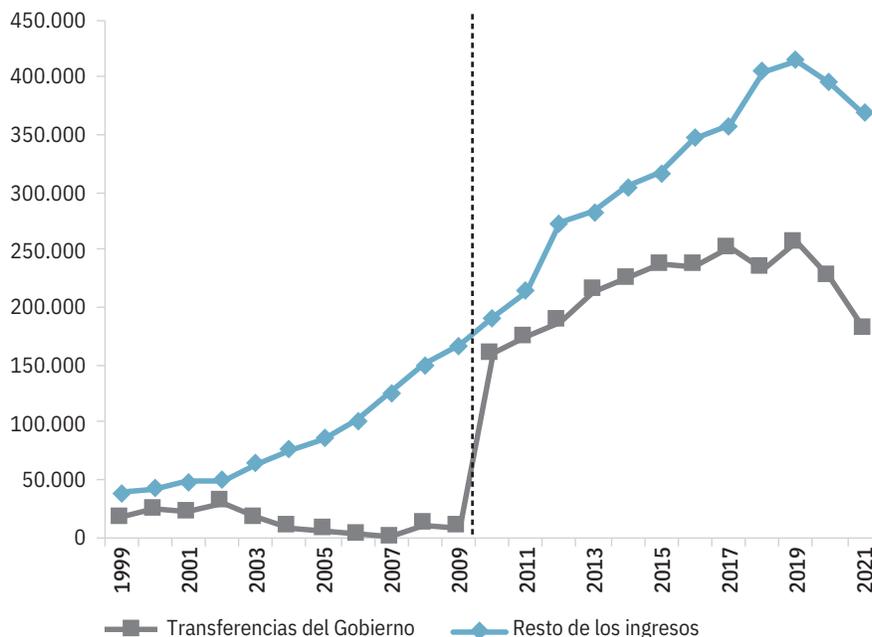
Esta disminución es explicada por reducciones en todas las fuentes de financiamiento del Fodesaf (gráfico 2.23). Las dos principales, el recargo sobre las planillas y la transferencia del gobierno, disminuyeron 1,1% y 11,5%, respectivamente, en términos nominales. Como se explicó en el Informe anterior, ambas están ligadas a la actividad económica del país y esto le genera al Fodesaf a una posición de potencial gasto procíclico, es decir, que se reduce en épocas de crisis económica cuando más aumentan las necesidades sociales (PEN, 2021; Mata y Trejos, 2021).

En el 2020, la transferencia del gobierno por concepto del impuesto sobre el valor agregado debía ser 266.968,6 millones de colones. Sin embargo, el monto efectivamente transferido fue 11,5% menor al de un año antes, que equivale al mínimo establecido por la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, y un 15,3% menor a lo que la reforma a la Ley del Fodesaf estableció. Por su parte, el impuesto solidario pagado por los patronos sobre la base de los salarios devengados por sus trabajadores presentó una baja más pequeña y continuó siendo la principal fuente de ingresos del Fondo. En 2020, ese ingreso representó el 58,5% del total, mientras que la transferencia del gobierno fue del 36,4%.

Para el 2021 no se pudo hacer la desagregación de las fuentes de ingresos por los problemas de información antes comentados (recuadro 2.4). Solo es posible identificar el aporte del gobierno proveniente del impuesto sobre el valor agregado. Según la Desaf (2022b), el gobierno transfirió al Fondo cerca de 181.000 millones de colones, monto que representa un 20% menos del recibido un

Gráfico 2.23

Ingresos del Fodesaf, según fuente de financiamiento^{a/}
(millones de colones corrientes)



a/ La línea vertical identifica una reforma legal (Ley 8783).

Fuente: Trejos, 2022, con datos del Fodesaf.

año previo, un 29% menos del mínimo establecido por la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (presupuesto de 2019) y un 34% menos de lo que le corresponde al Fodesaf según la reforma de 2009.

Estas cifras muestran que el principal ajuste hacia la baja de los ingresos se produce en la transferencia proveniente del impuesto sobre el valor agregado, que ahora representa un tercio de los ingresos efectivos del 2021. De este modo, la reforma del 2009 a la Ley del Fodesaf tampoco logró reducir la vulnerabilidad de su financiamiento ante las restricciones fiscales enfrentadas por el gobierno como era la intención del legislador (Trejos, 2022).

Si los ingresos del Fodesaf están atados al ciclo económico, no es sorpresa que su gasto siga la misma tendencia, pues el Fondo no cuenta con herramientas de ahorro o endeudamiento, como las propuestas por Fernández, et al. (2020). En el 2020, se tuvo el porcentaje de superávit

(ingresos no gastados) más bajo del período posterior a la reforma, ubicándose en 1,4%; en el año 2021, más bien se presentó un déficit. Este déficit se origina principalmente en la incorporación, a través de un presupuesto extraordinario, de una partida por 28.000 millones para el bono de vivienda que no tenía contenido presupuestario y que se financió con deuda.

Para el 2021, los gastos efectivos preliminares muestran un monto cercano a los 580.000 millones de colones, lo que representa un 5,4% menos que el año anterior¹⁶. Descontada la inflación, la contracción real se ubica en un 7,0%.

Ante la contracción de recursos del Fodesaf, se procuró proteger las transferencias directas a las personas

La reforma del 2009 estableció un gasto administrativo a financiar por el Fondo de un máximo del 1%. Esto significa que cerca del 99% de los recursos girados por el Fodesaf se dirigen a las

Recuadro 2.4

Problemas para dar seguimiento desagregado a los ingresos y gastos del Fodesaf

En el año 2021 entra en vigor la Ley de Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno (Ley 9524, aprobada en el 2018, pero su reglamento hasta en enero del 2021), que establece que las aprobaciones presupuestarias de los órganos desconcentrados del Gobierno Central serán incorporadas en el Presupuesto Nacional para su discusión y aprobación por parte de la Asamblea Legislativa. El Fodesaf es un órgano desconcentrado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), que con la aplicación de esta Ley cambió su forma de operar. Esto significa que cada vez que requiera un cambio en su presupuesto debe ir a consulta de la Asamblea Legislativa, como parte del MTSS, lo cual le limita su operación.

Durante el período 2010-2020, en el presupuesto del MTSS se incorporaba un subprograma que correspondía solo a la administración del Fodesaf, esto es, el presupuesto de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf), con las transferencias del Gobierno Central. El Fodesaf consolidaba estos ingresos con los provenientes de otras fuentes, principalmente del impuesto sobre las planillas, y elaboraba la versión final, fuera del MTSS. Ahora el

programa del MTSS incorpora el presupuesto de la Desaf y las transferencias que van a las unidades ejecutoras que no forman parte del Gobierno Central.

Las transferencias dentro del Gobierno Central se consolidan y las gira el Ministerio de Hacienda directamente a cada unidad ejecutora, por lo que se presupuestan en el ministerio respectivo. Este es el caso del Ministerio de Salud (Dirección General de CEN-Cinai, OCIS, Sanear e IAFA), Ministerio de la Presidencia (Conapam), Ministerio de Educación (Comedores Escolares, Fonabe y Avancemos del IMAS) y el MTSS (Pronae, Conapdis y Pronamype). Con ello se vuelve a una situación como la existente antes de la reforma del 2009 (Ley 8783), donde una parte de los recursos se manejan fuera del Fondo. Esto implica que se pierde el control de los ingresos y sus fuentes, lo que dificulta su análisis respectivo.

Para el año 2021, la incorporación del Fodesaf dentro del presupuesto del Gobierno Central introduce limitaciones para darle seguimiento a los ingresos, pues éstos se consolidan en el Ministerio de Hacienda y luego se clasifica cada partida de gasto según su fuente de ingresos, pero agregado en tres partidas: ingresos corrientes, ingresos de capital y financiamiento o deuda. Esto significa

que para una parte del Fondo no puede identificarse la fuente específica.

Del mismo modo, para los programas ejecutados dentro de otros ministerios, no es posible determinar dentro de sus ingresos corrientes qué parte corresponde al Fondo y qué parte proviene de otras fuentes de financiamiento. Es por ello que la Desaf, en su liquidación presupuestaria del 2021, omite lo correspondiente a la liquidación de ingresos y en la parte de egresos se circunscribe a lo que maneja el Fondo dentro del MTSS (Desaf, 2022a).

Para tener una idea global de los recursos del Fondo en el 2021 hay que recurrir a un documento complementario de la liquidación presupuestaria (Desaf, 2022b), en el cual se incluye un cuadro resumen de las liquidaciones presentadas a la Desaf por las instituciones del Gobierno Central que reciben recursos del Fondo y que no están en la subpartida del MTSS. No obstante, ni Conapam ni Fonabe habían presentado las liquidaciones a la fecha de preparación de dicho informe. Para estimar los ingresos reales del Fodesaf, se utiliza el presupuesto final de ambas instituciones.

Fuente: Trejos, 2022.

unidades ejecutoras (Trejos, 2022). En un contexto de contracción de los recursos reales, es importante poner la atención a los programas se han tornado más vulnerables. Desde este punto de vista, la variación relativa del 2020 y 2021 muestra que los programas de tipo promocional (apoyo a la formación del capital humano, mejoramiento del hábitat y de apoyo productivo) acumularon una contracción real del 16,3%, mientras la red de protección social sufrió una pérdida real del 7,4% (gráfico 2.24).

Dentro de los programas promocionales, dos terceras partes de los recursos se dedican a apoyar o proteger la formación de capital humano. Estas partidas acu-

mulan una contracción real del -11%, aunque con importantes diferencias. Los que se dirigen a facilitar el acceso a los servicios educativos universales muestran un incremento real en el 2021, debido a un mayor gasto en comedores escolares. Por otra parte, la red de cuidado experimenta una fuerte contracción, concentrada en CEN-Cinai y en la construcción de los centros de cuidado infantil (Cecudi) por las municipalidades. Por último, las mayores caídas se encuentran en los programas que buscan facilitar el acceso a los servicios de salud. Ello se debe a la posposición de cerca de la mitad del pago del seguro de salud para la población pobre y a la reducción de la transferencia,

establecida por Ley, para la construcción de la torre del Hospital de Niños.

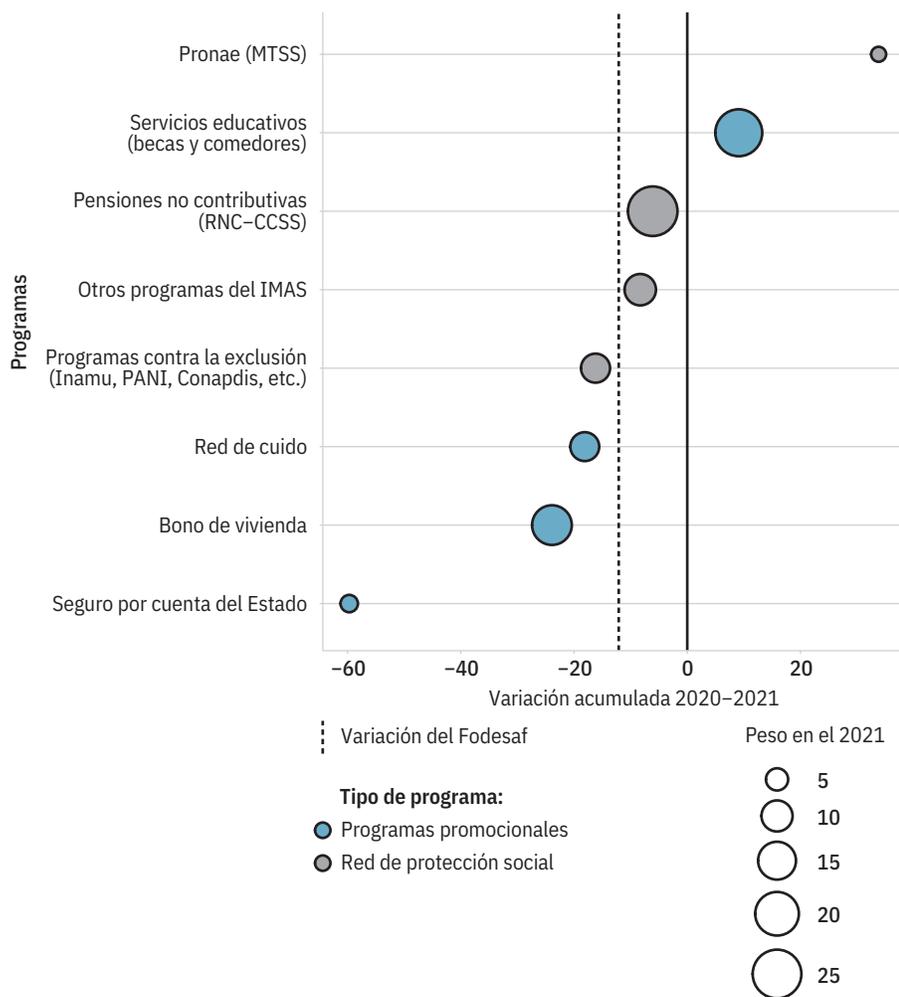
El Fodesaf pidió a la CCSS una revisión del monto cobrado por el seguro de salud financiado por el Estado, así como la depuración en la lista de personas aseguradas y atendidas bajo esta modalidad. Según una evaluación realizada por el Fondo, el registro contenía muchas inconsistencias como personas fallecidas o aseguradas por otros medios.

Como los programas de apoyo productivo están prácticamente ausentes en estos años, el tercio restante corresponde a recursos que buscan el mejoramiento del hábitat. En ellos, el bono familiar de la vivienda tiene un peso protagónico.

Gráfico 2.24

Variación real de los principales programas financiados por Fodesaf, según tipo y peso que representan dentro del Fondo^{a/}. Acumulado 2020-2021

(porcentajes)



a/ La línea punteada representa la variación promedio acumulada del Fodesaf 2020-2021. El tamaño de las esferas es el peso del programa dentro del Fondo.

Fuente: Trejos, 2022, con datos de las liquidaciones del Fodesaf y la clasificación de Trejos, 2013.

Estos perdieron cerca de una cuarta parte de los recursos reales que disponían en el año 2019 y la mayor pérdida se dio en el año 2020.

Dentro de la red de protección social, tres cuartas partes de los recursos se canalizan a programas asistenciales, entre los que sobresalen las pensiones no contributivas y la mayoría de los subsidios del IMAS. Tampoco escapan al recorte de recursos, aunque se observa un esfuerzo

por protegerlos, particularmente durante el último año. El Programa Nacional de Empleo (Pronae) del Ministerio de Trabajo, aunque marginal en el conjunto de la Red (4,7%) y del Fondo (2,2%), muestra una expansión real durante el 2021.

El resto de los recursos se dirigen a proteger a la población vulnerable, no exclusivamente por su situación de pobreza. Ahí se concentran institucio-

nes que luchan contra la exclusión, la discriminación, la explotación, el abuso o la violencia. Se financian instituciones más que programas, con un alto componente de gasto operativo o administrativo. Mientras que en el 2020 mostraron una evolución favorable dentro de las circunstancias, en el 2021 se observa una fuerte contracción cercana al 15% real. A su interior, fuera del IAFA que tiene un programa marginal en recursos y que casi desaparece, la siguiente mayor contracción acumulada la experimentan aquellos dirigidos a la población infantil en riesgo social (Patronato Nacional de la Infancia PANI, -27%). Los que se dirigen a mujeres (Inamu), población con discapacidad (Conapdis) y la promoción del deporte y la recreación (Icorder) también muestran disminuciones reales, similares a la media del grupo (-16%). Finalmente, los enfocados en las personas adultas mayores (Conapan) tienen una menor reducción (-8,2%), producto de aumentos reales en el 2019.

Un reto importante para el financiamiento de los programas sociales es la aplicación de la regla fiscal, según lo establece la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas n° 9635. Aunque el Fodesaf quedó exento de aplicación de esta directriz¹⁷, algunas de sus instituciones ejecutoras estaban bajo su amparo, lo cual les limitó el monto de las transferencias que podían recibir, como sucedió con el PANI.

Esto significa que la contracción de los recursos en algunos de los programas en el 2020-2021 no obedece a una decisión de política pública de recortar su presupuesto, sino a la limitante que tuvo el Fodesaf para trasladar los fondos a entidades regidas por la regla fiscal. Un dictamen de la Procuraduría General de la República (PGR) en el 2022 eximió del cumplimiento no solo al Fondo, sino también a sus instituciones ejecutoras¹⁸ (PGR-C-150-2022), con el cual se espera proteger los recursos para los próximos años.

Para más detalles sobre la política social selectiva, véase el capítulo 6 denominado “*Rutas de ejecución para el diseño de una política social selectiva más eficiente y estratégica*”. Ahí se desarrolla una

investigación participativa combinada con ejercicios de deliberación social para identificar posibles propuestas, algunas consensuadas y otras no, a un problema concreto: ¿cómo hacer más eficiente y estratégica la política social selectiva (PSS), en un contexto de restricciones fiscales que podrían generar una disminución de las prestaciones sociales a la población objetivo?

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE RECURSOS DEL FODESAF

véase Trejos, 2022,
en www.estadonacion.or.cr

Atender el envejecimiento y la informalidad requiere de complejas reformas clínicas, organizativas y financieras en la CCSS

El sistema de seguridad social costarricense, a través de los servicios de salud que presta la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y del seguro de pensiones, han sido un pilar fundamental en el desarrollo humano sostenible y la cohesión social del país en las últimas ocho décadas (recuadro 2.5). Las fortalezas históricas y la sostenibilidad financiera de la CCSS enfrentan retos actuales y futuros derivados de los cambios en el contexto demográfico, del entorno y de la gestión interna, sumado al efecto de la pandemia del covid-19.

Además de las presiones que genera el envejecimiento de la población, la seguridad social costarricense sufre los efectos de un mercado laboral que perpetúa altos niveles de informalidad, ingresos estancados o con bajo crecimiento. Además, cambios en las relaciones laborales, que dejan de lado los contratos laborales tradicionales, dan paso a nuevas modalidades de empleo, muchos de las cuales no pagan seguro. A ello se suma los efectos del perfil epidemiológico, que muestra una alta concentración de enfermedades crónicas, que demandan cada vez recursos.

Recuadro 2.5

Modelo de seguridad social de la CCSS

El sistema de seguridad social universal costarricense es administrado por la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), la cual ofrece: 1) el seguro de enfermedad y maternidad (SEM); 2) el seguro de invalidez, vejez y muerte (IVM); y 3) el régimen no contributivo. El modelo es financiado de manera tripartita por: el Estado, patronos y trabajadores.

Se basa en los principios de la seguridad social: universalidad, solidaridad, unidad, igualdad, integralidad, participación social, evolución progresiva de beneficios y concordancia con la realidad económica. Tiene como objetivos el acceso, la continuidad, la aceptabilidad, la efectividad y la eficiencia, y promulga un enfoque centrado en las personas (CCSS, 2019).

Para la prestación de los servicios de salud la CCSS cuenta con Redes de Servicios de Salud (siete en total), que operan en tres niveles de atención, cada uno con distintos grados de complejidad y capacidad resolu-

tiva, mediante referencias y contrarreferencias entre los distintos establecimientos de salud en dichos niveles.

El primer nivel de atención está conformado por Áreas de Salud que, a su vez, están conformadas los Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (Ebais) y los puestos de visita y de visita periódica. La función de este nivel es proveer atención médica general o ambulatoria. El segundo nivel está conformado por una red de clínicas mayores, hospitales periféricos y hospitales regionales que proporcionan servicios de urgencias, apoyo al diagnóstico, consulta externa especializada, tratamientos quirúrgicos sencillos e internamientos cortos. El tercer nivel cuenta con servicios de internamiento y servicios médico-quirúrgicos de alta complejidad tecnológica que se brindan en los hospitales nacionales de concentración y especializados.

Fuente: Pacheco e Itriago, 2022.

Para este Informe, Pacheco e Itriago (2022) realizaron un estudio de seguimiento de la cobertura y calidad de los servicios de salud, así como de su situación financiera. Su objetivo fue aportar nuevos elementos de juicio para una discusión sobre alternativas para fortalecer los principios de universalidad, solidaridad y equidad de la seguridad social. El punto es darle sostenibilidad a la CCSS en las próximas décadas. Quedará para próximas ediciones del Informe el estudio sobre el seguro de pensiones.

Dicho estudio encuentra altas tasas de cobertura que, sin embargo, están desigualmente distribuidas entre distintos grupos poblacionales y entre los territorios. La evidencia muestra brechas entre segmentos de bajos niveles socioeconómicos que correlacionan con bajos niveles de protección, y grupos en mejores condiciones laborales, que además reciben seguro casi a nivel universal.

Si bien la amplitud del paquete de servicios y el nivel de protección financiera que ofrece el esquema se encuentra en márgenes elevados y razonables, cerca de un tercio de la población está insatisfecha con el acceso a los servicios en su comunidad (Encuesta Mundial de Gallup 2021 para la OCDE). A pesar de que existe una amplia disponibilidad de los Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (Ebais, con 1.080 a finales del 2021), un logro del país, los problemas para programar citas de atención en dichos centros y las listas de espera a nivel hospitalario podrían incidir en esa opinión desfavorable.

Las listas (o tiempos) de espera persisten como el reto más importante para la CCSS, en cuanto a su relación con la población, y por lo tanto, la entidad urge de una estrategia que acelere la atención de estos casos, pues crecieron de manera importante en el contexto

de la pandemia del covid-19. Si bien una parte del problema se asocia a limitaciones de recurso humano e infraestructura en determinados ámbitos, otra parte podría solventarse vía mejoras en la gestión administrativa, financiera y clínica que permita elevar la eficiencia de estos recursos. Acá se abre un conjunto importante de alternativas de cambio (Pacheco e Itriago, 2022).

Es importante establecer un nuevo modelo de planificación con miras al mediano y largo plazos. La CCSS requiere agilizar tanto sus procesos prospectivos de estimación de necesidades en recurso humano e infraestructura, como aquellos propiamente definidos para la ejecución de proyectos. Es decir, es necesario agilizar la generación de infraestructura clínica en vista que las necesidades poblacionales podrían superar la capacidad institucional para resolver sus demandas.

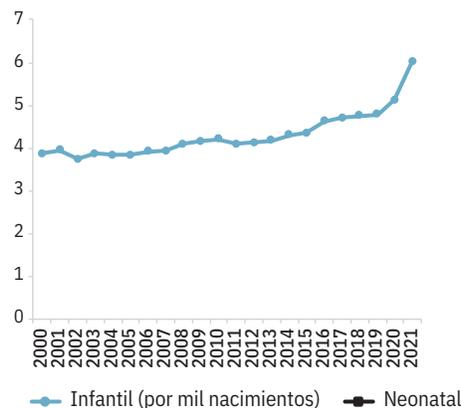
El modelo de financiamiento sustentado en contribuciones derivadas del empleo asalariado (y, en cierto porcentaje, del independiente) podría estar dando visos de agotamiento, lo que conduce a buscar formas alternativas de inyectar recursos que permitan hacer frente al aumento en la cantidad y calidad en los servicios que la población espera. El país requiere discutir posibles opciones de espacio fiscal para el sector salud, así como las reformas respectivas en los mecanismos de administración financiera, que eleven el impacto de los nuevos recursos en la población. La discusión internacional apunta hacia el financiamiento del primer nivel de atención con impuestos generales, la expansión de la base contributiva a las rentas totales, no solo laborales, para el financiamiento de medicamentos, servicios de especialistas y hospitalizaciones (Pacheco e Itriago, 2022).

Finalmente, no basta con contar con un sólido modelo de financiamiento, sino que la institución debe apuntar a fortalecer su capacidad gestora de esos recursos para transformarlos en prestaciones socialmente necesarias. A ese eslabón entre la recaudación y los servicios de salud corresponde las transformaciones relacionadas a la presupuestación por resultados y los mecanismos de pago tipo

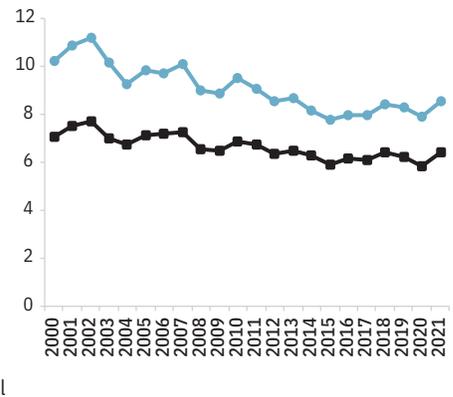
Gráfico 2.25

Tasa bruta de mortalidad y tasa de mortalidad infantil (por mil habitantes o mil nacimientos)

a) Mortalidad general



a) Mortalidad infantil



Fuente: Pacheco e Itriago, 2022, con datos del INEC.

capitación y pagos prospectivos (Pacheco e Itriago, 2022).

Enfermedades crónicas se relacionan, cada vez más, con las causas de muerte y pérdida de salud de la población

Las principales tendencias del patrón epidemiológico de Costa Rica muestran los logros históricos de hace décadas en indicadores como altas tasas de esperanza de vida y bajas tasas de mortalidad infantil. Sin embargo, debido al envejecimiento de la población y a determinantes socioeconómicos de la salud (en el que se incluye los estilos de vida poco saludables) se ha incrementado la incidencia que tienen las enfermedades no transmisibles entre las causas de muerte y en la pérdida total de salud.

La tasa bruta de mortalidad¹⁹ muestra una tendencia levemente creciente en el periodo 2000-2021, especialmente en el último quinquenio (gráfico 2.25). Este comportamiento está asociado al proceso de envejecimiento poblacional que, a su vez, está muy relacionado con la alta esperanza de vida y la caída en la tasa de fecundidad en el país. Sin embargo, para los años 2020 y 2021 el aumento significativo se explica por las defunciones asociadas al covid-19.

Las tasas de mortalidad en edades tempranas (infantil y neonatal) muestran tendencias decrecientes, aunque con diferencias territoriales asocian a desigualdades socioeconómicas, de calidad y capacidad de la gestión sanitaria. Así, son más altas en las zonas fronterizas y costeras, con respecto a las del centro del país.

Costa Rica tiene altas coberturas en el esquema de vacunación básico, a diferencia de muchos países de la región latinoamericana. En términos de equidad, Costa Rica, después de Cuba y Nicaragua, es uno de los países de la región con menores disparidades territoriales en cuanto a la vacuna contra la difteria, el tétanos y la tos ferina (DTP3), lo que contrasta con países como Paraguay, Bolivia, Venezuela, El Salvador y Brasil donde la mayoría de sus municipios registran coberturas menores al 80%.

Cuando se examinan las causas de muerte puede constatarse que las enfermedades crónicas no transmisibles (ENT) han crecido en Costa Rica, similar a lo que sucede en otros países de Latinoamérica y el mundo. Así, en 2019, las ENT explicaron el 82% de la mortalidad, seguidas en un 11% por las “causas externas” y un 7% por enfermedades transmisibles. Las enfermedades cerebrovasculares, la enfermedad renal crónica,

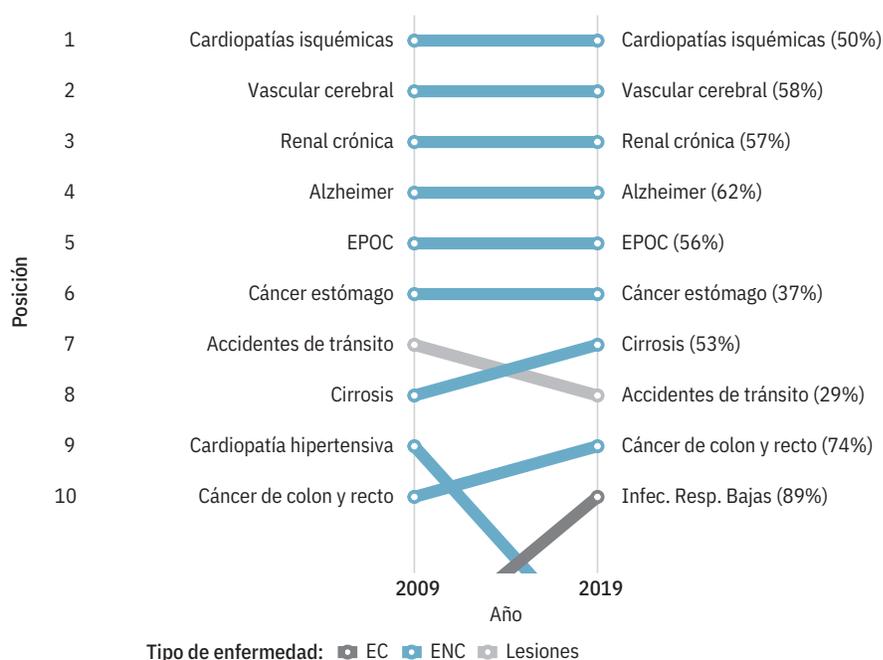
el Alzheimer, la enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC), el cáncer de colon y las infecciones respiratorias se han incrementado en más del 50% en una década (gráfico 2.26).

Las ENT explican, en gran medida, la pérdida total de salud de la población costarricense o la carga global de la enfermedad. Así, por ejemplo, la diabetes, las enfermedades cerebrovasculares, la enfermedad renal crónica y las cardiopatías isquémicas se han incrementado en más de un 40% en una década.

El gráfico 2.27 muestra el conjunto de factores de riesgo sobre los que se han realizado estudios específicos que afectan la carga global de la enfermedad, muchos de los cuales se asocian, a su vez, a los llamados determinantes sociales y económicos de la salud. Por ejemplo, los problemas generados por los malos hábitos alimenticios, el tabaquismo y el consumo del alcohol. Estos riesgos conductuales se asocian también a afectaciones de salud como el sobrepeso, la obesidad y altos niveles de azúcar en la sangre.

Gráfico 2.26

Principales causas de muerte, por tipo de enfermedad^{a/} y cambio porcentual entre 2009 y 2019^{b/}



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE TENDENCIAS DEMOGRÁFICAS Y DE MORBILIDAD

véase Pacheco e Itriago, 2022, en www.estadonacion.or.cr

a/ El tipo de enfermedad se clasifica en: “ENC” enfermedades no contagiosas; “EC” enfermedades contagiosas, maternas, neonatales y de la nutrición; y “Lesiones”.

b/ El cambio porcentual se calcula con los valores absolutos de muertes asociadas a cada enfermedad entre 2009 y 2019. Se muestra como el porcentaje que tiene cada causa en el año 2019.

Fuente: Gómez Campos, 2022, con datos del Instituto de Métricas y Evaluación de la Salud (IHME por sus siglas en inglés) y The Lancet.

Alta cobertura promedio del seguro de salud esconde desigualdades

La cobertura universal de la salud de la población que habita en el país sigue sin alcanzarse. En los últimos cuatro años (2018-2021), el porcentaje con seguro de salud se ha mantenido en una cifra cercana al 91% (gráfico 2.28). Sin embargo, esta cobertura no es homogénea. Cuando se desagrega por características individuales o condición laboral, los resultados muestran amplias diferencias entre grupos. Las personas con mayores niveles de protección contributiva son aquellas que trabajan en empresas medianas y grandes y las mujeres, todas con tasas superiores al 85%. Los mayores problemas de ase-

guramiento se dan entre personas trabajadoras en MiPymes, por cuenta propia, nacidas fuera de Costa Rica, con trabajo informal y desempleadas, todas inferiores al 70%.

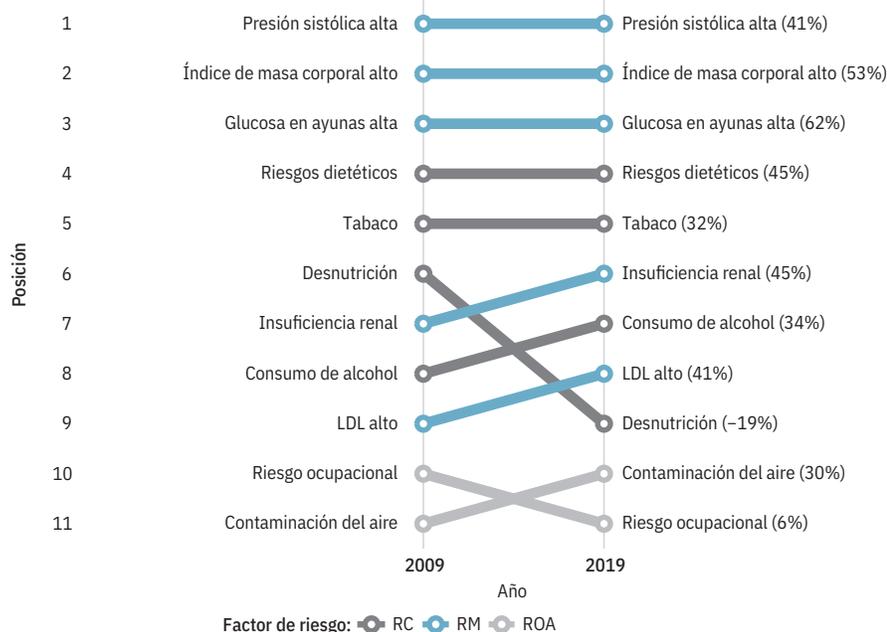
Desde una perspectiva contributiva, la población se puede agrupar en tres grupos distintos. El primero comprende a personas que cotizan directamente como trabajadoras o pensionadas, o bien que están cubiertas por regímenes especiales. El segundo agrupa a las aseguradas dependientes. Finalmente, el tercero incluye a la población no asegurada. Entre 2010 y 2021 se identifican cambios importantes: por una parte, el segundo grupo, que representaba el 40% de la población total en 2010, baja a un 26% en 2021; por otra,

la proporción cubierta por el Estado ha venido incrementándose²¹, al pasar de un 11% en 2010, a un 17% en 2021.

En términos generales, la población que se encuentra sin acceso a la seguridad social corresponde a las personas que trabajan en empleos informales, migrantes indocumentados, trabajadores temporales indígenas o población en condición de pobreza que no conoce sus derechos de asegurarse por cuenta del Estado. A pesar de los esfuerzos del país por regular la incorporación de distintos grupos poblacionales a la seguridad social²², los datos disponibles confirman la presencia de desigualdades en el acceso al seguro de salud. Por ejemplo, la desigualdad absoluta entre la región con mayor (Brunca)

Gráfico 2.27

Principales factores de riesgo que contribuyen a las Avad^{a/}, según tipo y cambio porcentual entre 2009 y 2019^{b/}



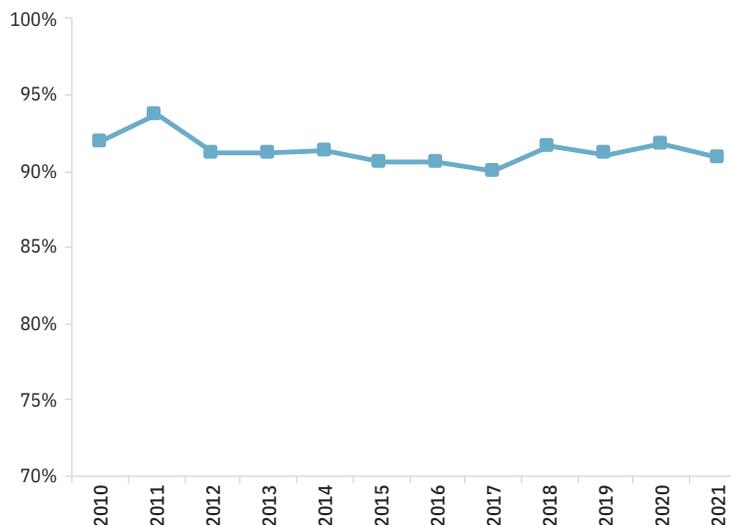
a/ Los Avad son los años de vida ajustados por discapacidad, que mide las pérdidas de salud en la población asociadas tanto a las consecuencias mortales como a las no mortales de las enfermedades. El factor de riesgo se clasifica en: "RC" riesgos conductuales; "RM" riesgos metabólicos y "ROA" riesgos ocupacionales y ambientales.

b/ El cambio porcentual se calcula con los valores absolutos de los Avad entre 2009 y 2019. Se muestra como el porcentaje que tiene cada factor de riesgo en el año 2019.

Fuente: Gómez Campos, 2022, con datos del Instituto de Métricas y Evaluación de la Salud (IHME por sus siglas en inglés) y The Lancet.

Gráfico 2.28

Cobertura del seguro de salud de la CCSS (porcentaje de población)



Fuente: Pacheco e Itriago, 2022, con datos del Área de Estadística de la Dirección Actuarial y Económica de la CCSS.

y menor (Huetar Norte) cobertura del seguro de salud superaba 8 puntos porcentuales en 2019. Según los datos aportados por el INEC, esta distancia se amplió a 9 puntos durante el 2020 y 2021 (gráfico 2.29).

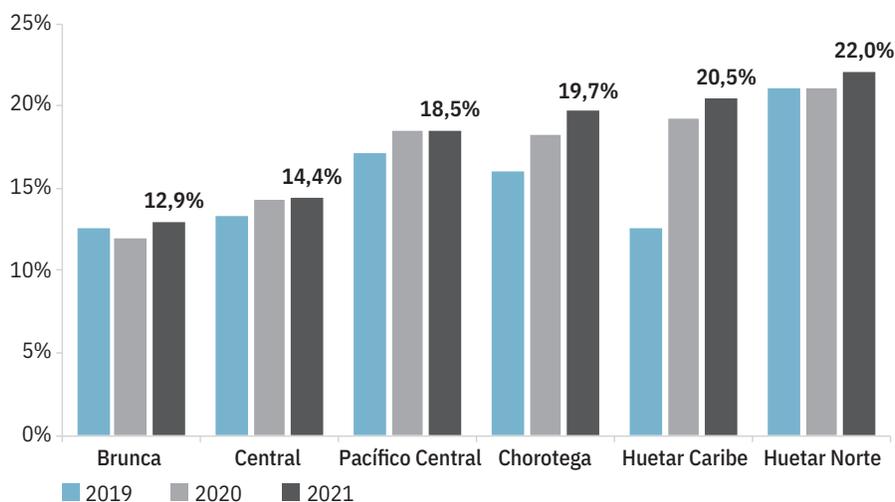
El acceso al seguro de salud es menor a medida que empeora la situación socioeconómica de las personas o grupos poblacionales. La región Huetar Norte, la de menor cobertura del seguro de salud, agrupa cantones como Los Chiles, Sarapiquí, Guatuso o Upala, los cuales también ostentan bajos niveles de desarrollo humano. Por lo tanto, las inequidades sociales podrían estar explicando desigualdades en el acceso a la salud. Cuando se identifican otros elementos del contexto social que podrían explicar la falta de acceso, Pacheco (2022) encuentra que "la relación entre la tasa de desprotección y nivel de pobreza crece en contra de grupos con mayores limitaciones socioeconómicas, al punto que el porcentaje de personas en pobreza extrema y sin seguro es casi tres veces superior al de las personas no pobres". Mientras el 10% de las personas que no están en pobreza multidimensional no tienen seguro, entre aquellas en esa condición la proporción aumenta a un 33,7%.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) monitorea anualmente la cobertura de servicios de salud por medio de un índice compuesto (índice de cobertura de los servicios de salud esenciales, ICSE). El ICSE se basa en un conjunto de 14 indicadores agrupados en cuatro grandes componentes: a) salud reproductiva, materna, neonatal e infantil; b) enfermedades infecciosas; c) enfermedades no transmisibles y d) capacidad de servicio y acceso.

Los resultados para el período 2000-2019 muestran que, aunque hay espacio de mejora, Costa Rica ha evolucionado de manera favorable en términos de la cobertura de los servicios esenciales. En el 2019 obtuvo un puntaje de 78%, superando a países con los que comparte la clasificación de ingreso medio alto (77%). Además, muestra un desempeño muy similar a los países europeos (79%). Cuando se examina los componentes del índice, Costa Rica tiene la mayor cober-

Gráfico 2.29

Población sin cobertura al seguro de salud, por regiones



Fuente: Pacheco e Itriago, 2022, con datos de las Enaho, del INEC.

tura en el componente asociado con los servicios de salud reproductiva, materna, neonatal e infantil (+80%); mientras que el más bajo es el de las enfermedades no transmisibles (69%).

Estos resultados son consistentes con algunas constataciones de los informes recientes de evaluación de los servicios de salud realizados por la CCSS. En 2019 la institución registró 63.040 atenciones de menores de un año, alcanzando una cobertura del 98% de los nacimientos. De igual forma, 56.793 mujeres en periodo posparto recibieron atención en la CCSS (cobertura de 80%), “la más alta de los últimos seis años” (CCSS, 2021a). Además, 60.118 mujeres embarazadas tuvieron acceso a los servicios de atención del primer nivel, para una cobertura del 85%. A pesar de un contexto sanitario marcado por la pandemia del covid-19, estos indicadores se mantuvieron en cifras muy similares en 2020.

En cuanto a las enfermedades no transmisibles, los datos confirman menores porcentajes. Por ejemplo, en 2019 la cobertura de pacientes hipertensos se ubicó en 42% (40% en 2020) y la de atención a personas diabéticas fue de 45% (igual al 2020). También son bajas en citología vaginal (PAP) (34% en 2019 y 27% en 2020) y mamografía (31% en

2019 y 29% en 2020). Cuando se desagregan según grupos etarios y regiones de la CCSS, se observan brechas importantes, con bajas coberturas en la población joven.

CCSS enfrenta rezagos en infraestructura y déficit de personal de salud

La CCSS está llevando a cabo un plan de mejoramiento y modernización de la infraestructura sanitaria. Sin embargo, esto no se traducirá directamente en una ampliación significativa en el número de camas dado que, en realidad, cada hospital nuevo que se planea construir sustituirá a uno viejo. El indicador de camas de hospitalización y de cuidados intensivos (UCI) es bajo en la mayoría de países de América Latina, incluida Costa Rica. El país tiene un promedio de 1,1 camas hospitalarias por mil habitantes, versus 2,1 en América Latina y 4,7 en la OCDE. En cuanto a las dirigidas a cuidados intensivos (UCI), hay 2,7 por cien mil habitantes, menor a las 9,1 en América Latina y 12 en la OCDE.

Es importante aclarar que la comparación internacional en la capacidad de camas de hospital debe hacerse con mucha cautela y la valoración tiene que complementarse con otros indicadores

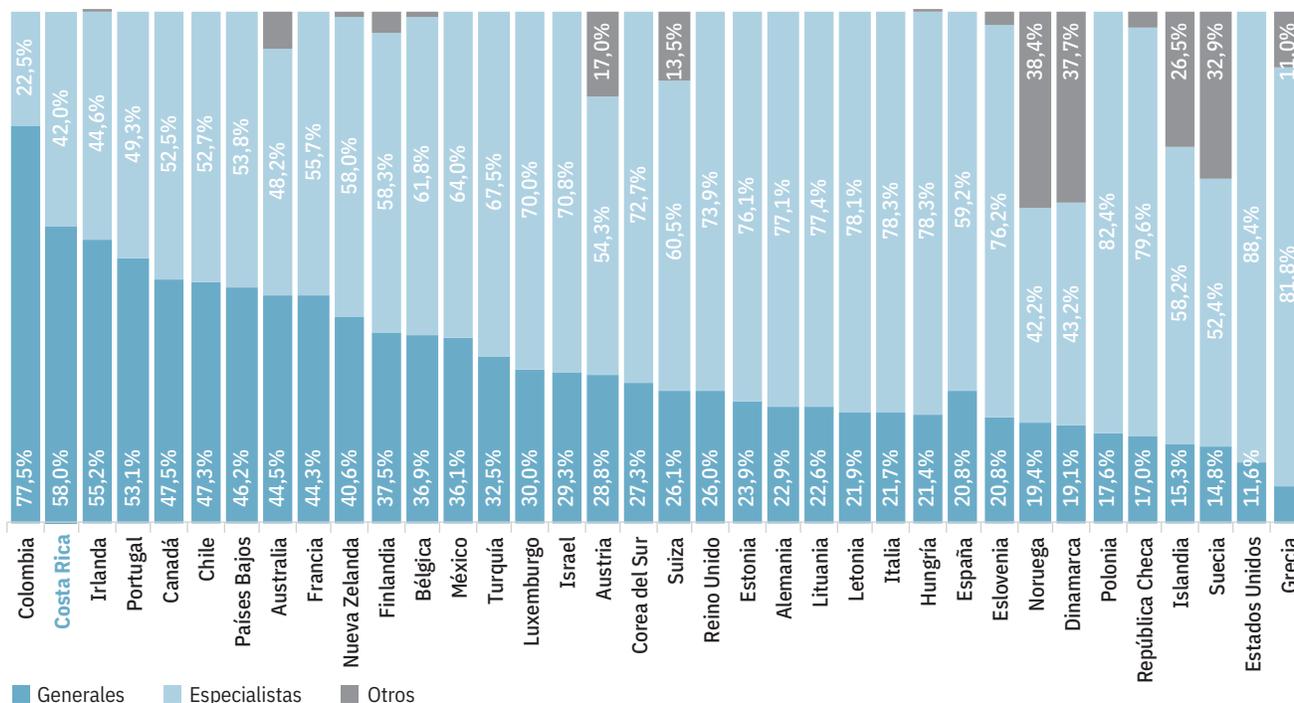
del sistema, tales como ocupación y giro de camas. El perfil epidemiológico de la población es distinto entre países y, por lo tanto, da como resultado diversos tipos de demanda de servicios hospitalarios. Otra razón que limita los alcances de este indicador es que un número elevado podría sugerir un sistema de atención primaria deficitario y, por lo tanto, una señal de ineficiencia.

De este modo, los indicadores de utilización hospitalaria sugieren que más camas podría no ser necesariamente la respuesta, aunque podría valorarse una redistribución del *stock* existente. En los tres años previos a pandemia, la tasa de ocupación promedió 83,6%, con una estancia media de 6,9 días. La ocupación media en la Unión Europea se estima en 77%, según datos de la OMS para el 2014. En cualquier caso, la inversión en este rubro debe ir de la mano de un plan eficaz y factible para un mejor aprovechamiento de la infraestructura sanitaria. En el 2020, el costo institucional por camas desocupadas ascendía a casi 280.000 millones de colones, según las estimaciones de Pacheco e Itriago (2022) con datos estadísticos de la CCSS. Es decir, el costo diario de una desocupada representa el 60% del costo de una ocupada.

Un ámbito en el cual se manifiesta un déficit de capacidad es en materia de personal de salud, específicamente en la cantidad de especialistas y profesionales en enfermería. La disponibilidad de 31 médicos por cada diez mil habitantes es cercana a la tasa promedio de 35 en la OCDE y, además, supera ligeramente los parámetros recomendados por la OMS (30 mínimo). Sin embargo, el problema está en la cantidad de especialistas. Para alcanzar el promedio de la relación entre personal médico general y especialista de los países de la OCDE, se tendrían que especializar unos 4.000 profesionales en el país (gráfico 2.30). Esta carencia se agrava al considerar las necesidades sanitarias de una población que envejece rápidamente y que enferma por padecimientos crónicos y degenerativos.

En términos generales, Costa Rica evidencia rezagos importantes en infraestructura sanitaria para atender la salud

Gráfico 2.30

Proporción de personal médico general y especialista^{a/}, por países. Alrededor del 2019

a/ La categoría de "otros" corresponde al personal médico de familia, que en Costa Rica se clasificaría como una especialidad.
Fuente: Pacheco e Itriago, 2022, con datos del Colegio de Médicos y Cirujanos de Costa Rica y de la OCDE para los demás países.

mental, por ejemplo, los trastornos depresivos y la violencia intrapersonal, que conforman el grupo de las principales enfermedades detrás de la carga de la enfermedad global del país. En este sentido, el país muestra un desempeño inferior al de los países de ingresos medios altos (para más detalles véase el estudio de Pacheco e Itriago, 2022 en el sitio www.estadonacion.or.cr).

Finalmente, la heterogeneidad entre las instalaciones que conforman el sistema de salud en el primero y segundo nivel de atención, especialmente en cuanto a la dotación de recursos y organización, afecta la satisfacción de la población. El gráfico 2.31 muestra que en el país hay una baja percepción acerca de la oportunidad de la atención sanitaria, en comparación con varios países de la OCDE, pues una de cada tres personas declara estar insatisfecha con la disponibilidad de servicios de salud en su zona de residencia, cifra que es casi ocho puntos mayor al promedio de la OCDE.

Estos resultados se podrían asociar con un problema identificado en términos de la calidad del sistema de salud: las listas de espera, el cual se aborda en la siguiente sección.

Se incrementan las listas de espera en un contexto de pandemia por covid-19

Las listas (o tiempos) de espera persisten como el reto más relevante de atender en la CCSS en cuanto a su relación con la población, problemática que se incrementó de manera importante en el contexto de la pandemia del covid-19. Si bien una parte se explica por limitaciones del recurso humano e infraestructura, otra parte podría solventarse vía mejoras en la gestión clínica que permita elevar la eficiencia de estos recursos. Instrumentos financieros como la presupuestación atada a resultados y mecanismos de pago modernos podrían coadyuvar en esa tarea (Pacheco e Itriago, 2022).

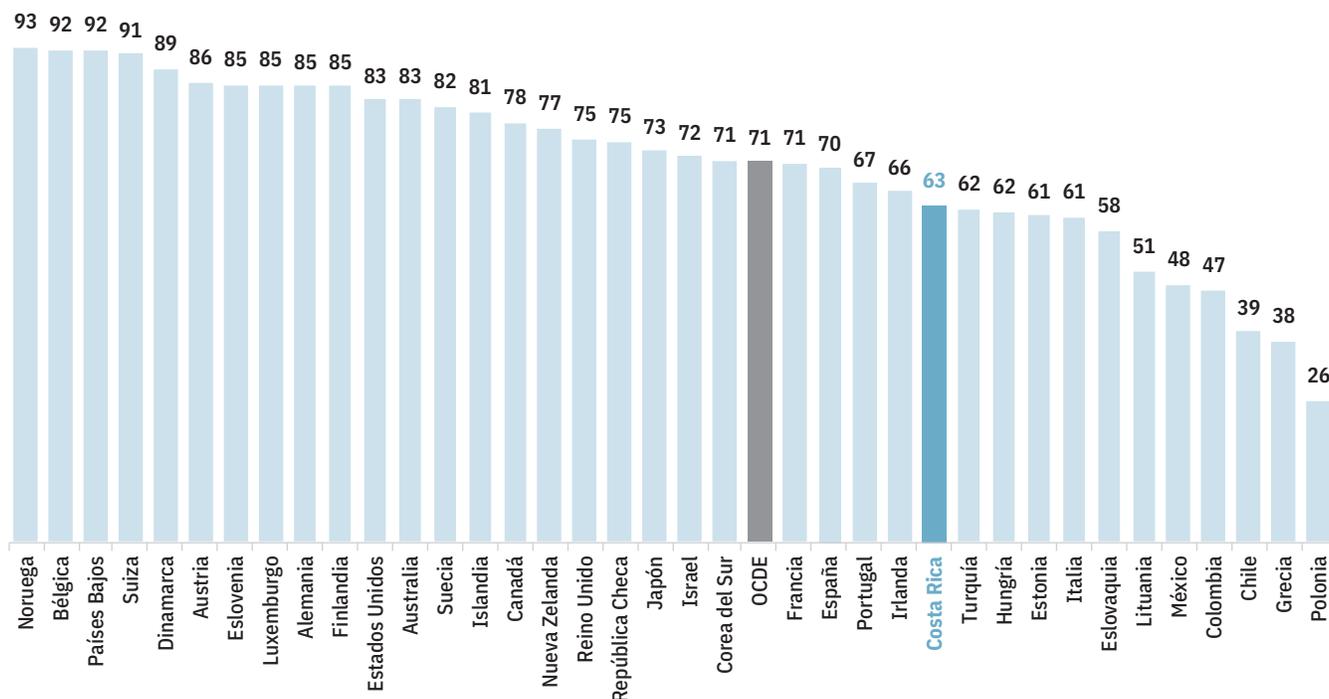
Las "listas de espera" suelen ser el resul-

tado natural de modelos de cobertura universal de salud. Esto es particularmente cierto en el caso de Costa Rica, pues no hay incentivos para limitar la demanda de servicios de salud, por ejemplo, no hay deducibles, copagos ni exclusiones por enfermedades preexistentes. Sin embargo, es importante reducir los tiempos de espera de las personas que necesitan servicios de salud, pues si los plazos son muy largos, se atenta contra varios postulados de la salud universal y la equidad (recuadro 2.6).

Según la OPS y Cepal (2021) la atención sanitaria de la pandemia en los países de América Latina ha supuesto la disrupción (o paralización temporal) de los servicios regulares de atención — preventivos y curativos— no asociados directamente con el coronavirus. Costa Rica no ha sido la excepción y la CCSS ha reconocido el impacto negativo que ha tenido en el aumento de las listas de espera en la mayoría de los servicios y procedimientos.

Gráfico 2.31

Población satisfecha con la disponibilidad de servicios de salud de calidad en su área de residencia, por países. Alrededor del 2020 (porcentaje de población)



Fuente: Pacheco e Itriago, 2022, con datos de la Encuesta Mundial de Gallup, 2020, citada en OCDE, 2021.

Recuadro 2.6

Aspectos que inciden en las listas de espera en servicios de salud

Para analizar las causas de las listas (o tiempos) de espera, se parte de un desajuste entre la demanda y el servicio que se presta. Es decir, pueden producirse por exceso de demanda o por defecto de servicio (o por ambas cuestiones al mismo tiempo). Asenjo (2020) menciona que la capacidad del servicio está determinada, principalmente, por dos grandes factores: aquellos relacionados con la utilización hospitalaria y otros asociados con los promedios de estancia.

Los factores relacionados con la utilización hospitalaria incluyen: a) aspectos de índole administrativa, tales como la disponibilidad de servicios, el sistema de pago, la organización interna, la asistencia privada, el personal médico disponible; b) aspectos clínicos, sociodemográficos y culturales, tales como la edad y los hábitos de la población,

la morbilidad y normas sociales; c) el tipo de hospitales del sistema, la provisión o disponibilidad de personal médico; d) el funcionamiento de los servicios centrales, como la rapidez en la entrega de resultados, facilidad de acceso a servicios de diagnóstico, tratamiento y quirúrgicos, entre otros; e) incluso, e) la proximidad al hospital y la disponibilidad de vivienda, ayuda familiar y centros extra-hospitalarios.

Por su parte, los factores que inciden en el promedio de estancia hospitalaria son otros. Algunos están relacionados con los recursos, tales como el número de camas y de personal, entrada de nuevos residentes, cantidad de personal no médico, dotación tecnológica y en investigación. También inciden los aspectos organizativos o administrativos, tales como la existencia de programas docentes, protocolización

en enfermería, acceso a hospitales para pacientes crónicos, cantidad de actividad en consultas externas, estilo administrativo de los centros, control estricto sobre las estancias. Otras condiciones se relacionan con las características clínicas, sociodemográficas y culturales de la población, tales como el índice de mortalidad, el estado socioeconómico de la población, preferencias culturales, tipo de diagnóstico, juicio clínico y hábitos médicos.

Finalmente, otros factores que también influyen en el tiempo medio de estancia hospitalaria son el número de personas enfermas por facultativo, la antigüedad en la especialidad, el porcentaje de ingresos en urgencias, la demanda y el día de la semana en que se realiza el ingreso.

Fuente: Pacheco e Itriago 2022, con base en Asenjo, 2020.

Un informe de la CCSS de mayo del 2021, solicitado por la Defensoría de los Habitantes (DHR), señala que a diciembre del 2020 se registraban importantes afectaciones en cirugías, consultas externas y procedimientos médicos. Con respecto a las cirugías, dicho informe destaca que, desde marzo a diciembre del 2020, en vez de 102.000 que estaban programadas, se realizaron solo 40.590; es decir, no se efectuaron el 60%. En consecuencia, los tiempos de espera sufrieron un grave incremento: de 341 días, en diciembre del 2019, a 495 días un año después.

Las consultas externas también aumentaron el plazo de atención de pacientes, pasando de 151 días en diciembre del 2019, a 157 días un año después. Se dejaron de realizar 2.337.544 citas en consulta externa, un 21% de las atenciones totales que debió haber brindado ese servicio, según la proyección de trabajo anual. Asimismo, otra afectación importante se dio en los procedimientos médicos, siendo las mamografías y las gastroscopías las de mayor cuantía no realizada: 29.027 y 19.326, respectivamente (DHR, 2021).

Pacheco e Itriago (2022) identificaron varios factores que explican el problema de las listas de espera en el país. El primero es que **Costa Rica envejece aceleradamente**. En 2008, las personas de 65 años y más representaba el 6,2% de la población total, en 2019 el 9,2% y para el 2050 se espera que crezca más de tres veces, hasta ubicarse en 20,7%.

El envejecimiento poblacional se asocia con disminución de capacidades físicas y mentales, lo que presiona a los sistemas de protección social y a los presupuestos públicos de salud. La población adulta mayor suele requerir servicios de salud con más intensidad que las de edades intermedias y padecen varias enfermedades al mismo tiempo, por lo que se acostumbran a manejar recetas de varios medicamentos.

El segundo factor que explica las listas de espera son los **cambios en el perfil de morbilidad del país**. El incremento de la importancia relativa de las enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT) en el conjunto de las muertes y discapacidades impone retos significativos al sistema de

salud. Este tipo de enfermedades tienen extensos períodos subclínicos, con frecuencia episódica y avance progresivo a complicaciones; sin resolución espontánea en el tiempo. Es decir, dan como resultado consecuencias para la salud a largo plazo y con frecuencia crean una necesidad de tratamientos y cuidados continuos. Esto, entre otros factores, ayuda a comprender el hecho de que la esperanza de vida saludable²⁴ en el país llegara en 2019 a 69 años, mientras que para ese mismo año la esperanza de vida al nacer ascendiera a 80 años (Global Health Metrics, 2020).

El tercer factor se asocia con **deficiencias en el primer nivel de atención**. Aunque este nivel se considera uno de los pilares del sistema público de salud del país, presenta algunos problemas estructurales que redundan en incrementos de las listas (tiempos) de espera de los servicios en los otros niveles de atención. Una primera cuestión radica en que la mayoría de los Ebais tienen un horario de funcionamiento reducido (mañana y horas tempranas de la tarde). Adicionalmente, tienen una adscripción de población que supera a la establecida por diseño, lo que limita el acceso y ocasiona múltiples referencias a otros servicios, a fin de satisfacer la demanda (CCSS, 2019).

La reforma del sector salud que se llevó a cabo en la década de los noventa planteaba que el primer nivel de atención era clave en la prevención de las enfermedades, particularmente las crónicas, que están fuertemente asociadas a modos y circunstancias de vida de las personas. Así, las áreas de salud y los Ebais, mediante la prevención, tienen un rol de contención de la demanda de pacientes en los hospitales. Estudios de la CGR (2015) han señalado que la capacidad resolutoria del primer nivel de atención sigue siendo menor a la esperada.

Un indicador *proxy* acerca de esta deficiencia en el primer nivel de atención es el porcentaje que no se consideraban emergencias en el conjunto de las atenciones de los servicios de urgencia. Según la Memoria Anual 2020 de la CCSS “el volumen de las urgencias sigue siendo alto, se da una atención de este tipo por cada 2,8 consultas en el área ambulatoria,

esto significa que aproximadamente el 27% de la demanda de servicios ambulatorios es no programada, afectando todo el sistema de atención de la salud”. El gráfico 2.32 muestra que más de la mitad del total de atenciones en 2020 se consideraron no urgencias. Cabe mencionar que esta situación no solo complica el normal funcionamiento del sistema nacional de salud, sino que, además, lo encarece.

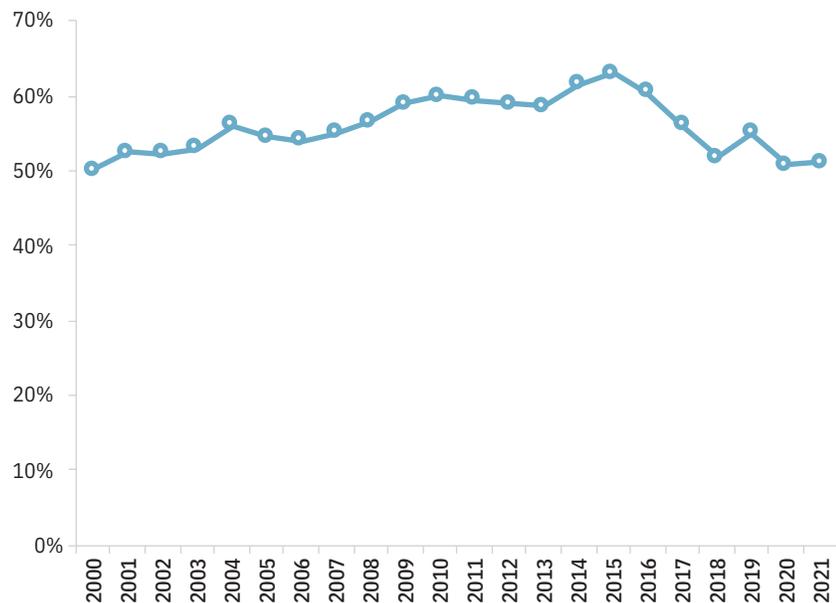
El cuarto factor que explica las listas de espera son las **ineficiencias en la operación del sistema**. El promedio de consultas por hora que lleva a cabo una persona profesional de salud puede ser un indicador relevante a la hora de analizar la eficiencia en la gestión de la consulta ambulatoria y externa. Sin embargo, debe tomarse con cautela dado que una excesiva cantidad de consultas por médico lesionará la calidad de la atención. Al respecto, la CCSS estableció en 2004 que el personal médico general que trabaja en consulta externa o en la ambulatoria debería atender a cinco pacientes por hora. En el caso del personal médico especialista, la tasa debería ser cuatro pacientes por hora. Un paciente nuevo²⁵ equivale a dos subsecuentes.

A finales del año 2014 se emitieron directrices temporales para que, aquellos Ebais que utilizaran al 100% el módulo “Sistema Integrado de Expediente en Salud (SIES)” del Expediente Digital Único en Salud (EDUS) pudieran atender cuatro pacientes por hora y no cinco como lo establece la Norma. En el análisis del número de consultas en persona por un médico, Costa Rica se sitúa entre los niveles más bajos del grupo de países de la OCDE que se identifican en el gráfico 2.33.

La literatura utiliza criterios de duración por visitas (15 minutos) o cantidad de visitas por persona (Landau, et al., 2007; Murray, et al., 2007). Si la consulta es de 15 minutos y se trabaja 7 horas efectivas, 240 días al año, entonces la productividad por médico sería de 6.720 pacientes al año. Murray, et al., 2007 lo estiman en 5.760 aproximadamente. Es posible que 15 minutos de atención sea muy poco y parte del tiempo trabajado se dedique a labores administrativas. En este caso, si se atendieran tres pacien-

Gráfico 2.32

Porcentaje de no urgencias atendidas por el servicio de urgencias de la CCSS



Fuente: Elaboración propia a partir de CCSS, 2021.

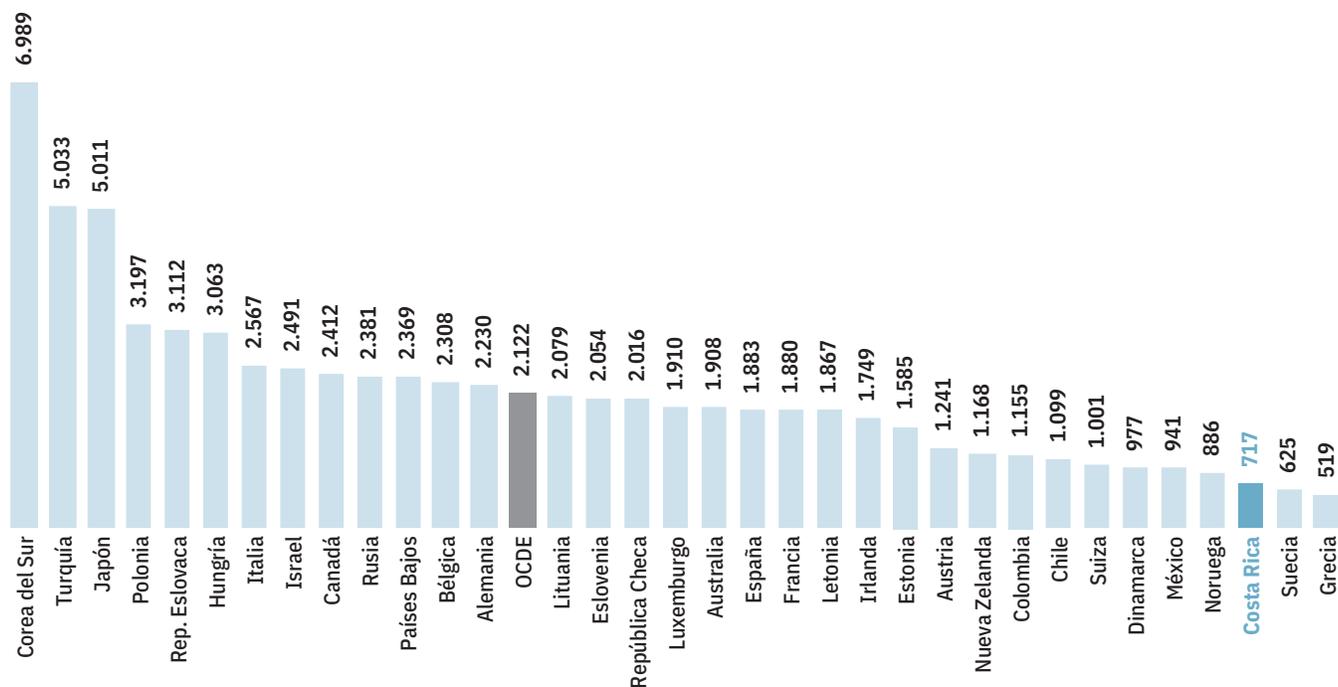
tes efectivos por hora, la productividad se reduciría a 5.040 casos. Con estas estimaciones, sí parece que en el caso de Costa Rica hay espacio para buscar elevar la productividad en la gestión (Pacheco e Itriago, 2022).

Estos resultados son consistentes con los hallazgos de la Contraloría General de la República (CGR). Un estudio de evaluación de dicha organización sobre la eficiencia de los servicios en el primer nivel de atención del año 2015 señala que el indicador relacionado con el promedio de consultas por hora en las Áreas de Salud no alcanza ni el parámetro institucional, ni el emitido en el 2014 (mencionado unos párrafos antes). En el período 2005-2014 “el promedio máximo alcanzado por las Áreas de Salud, en conjunto, fue de 3,78 consultas por hora” (CGR, 2015).

Otro indicador relevante para el análisis de la eficiencia en la gestión es la estancia media hospitalaria, que indica el tiempo promedio que pasa desde que

Gráfico 2.33

Número estimado de consultas presenciales por médico, según países. 2019 (consultas anuales promedio)



Fuente: Pacheco e Itriago, 2022, con datos de salud de la OCDE, 2021.

un paciente ingresa en el hospital hasta que recibe el alta, ya sea porque regresa al domicilio, por traslado a otro centro asistencial, por fallecimiento o por alta voluntaria. La estancia media en 2015-2019 fue un 9%, superior al periodo 2005-2009, siendo las regiones Central Norte y Pacífico Central las principales impulsoras (CCSS, 2020). En este sentido, un estudio publicado en 2017 estimó que el 43% de los hospitales del país tenían una inadecuada gestión de las estancias, dado que registraban mayores días de hospitalización que los esperados, de acuerdo con lo que correspondería por la casuística, es decir, por las características sociodemográficas y clínicas de los pacientes (Morera Salas, 2017).

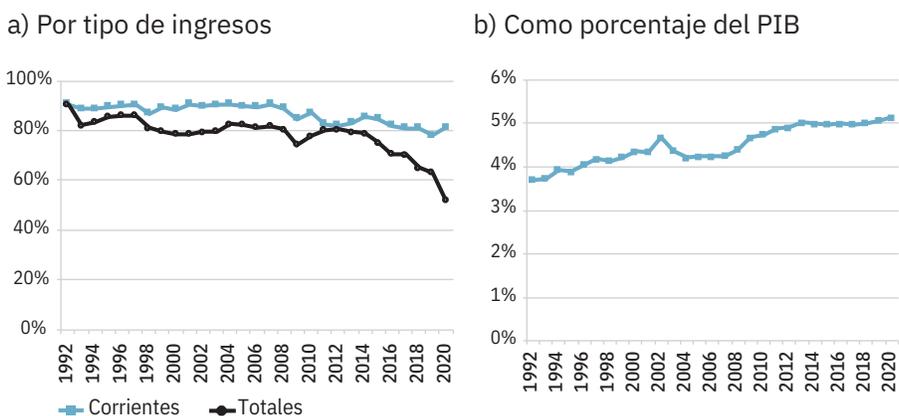
Se reduce el aporte de las contribuciones por cargas sociales en los ingresos de la CCSS

Las contribuciones por cargas sociales son la principal fuente de ingresos de la CCSS. Sin embargo, su aportación ha venido disminuyendo de manera importante (gráfico 2.30). Como porcentaje de los ingresos corrientes, las contribuciones cayeron del 89,5% en el quinquenio 1992-1996, al 81,2% en 2015-2019. Como proporción de los ingresos totales, pasaron de representar el 85,2% (1992-1996), al 68,5% (2015-2019). Sin embargo, como consecuencia de la pandemia, se identifica en 2020 un declive aún más pronunciado (51% de los ingresos totales).

Eso sí, la caída continua de las contribuciones es un fenómeno observado desde 2013, misma que no debe entenderse como una reducción nominal del monto recaudado. Entre 2013 y 2019, las contribuciones crecieron a un ritmo medio del 7,3% por año, en contraposición a los ingresos no tributarios (19,2% anual) y a las transferencias corrientes (9,9%). Si bien estas últimas partidas tienen un peso menor que las contribuciones, su mayor dinamismo les ha permitido ganar espacio en la estructura total de ingresos. Puntualmente, sobresalen rubros como el cobro de intereses moratorios, la renta de activos financieros y los recursos de años anteriores (que ayudan a completar el presupuesto).

Gráfico 2.34

Participación de las contribuciones (o cargas) sociales en los ingresos de la CCSS y como porcentaje del PIB



Fuente: Pacheco y Alvarado, 2022, con datos de la CCSS.

En contraste, como porcentaje del PIB, las contribuciones han crecido de manera paulatina desde 3,7% a inicios de la década de los noventa, hasta 5% previo a la pandemia (gráfico 2.34). Se identifican dos periodos: del 2007 al 2013, las contribuciones crecieron a un ritmo acelerado del 14,7% anual, en contraposición con la economía, que lo hizo al 11,9%; desde el año 2014, el crecimiento tendió a converger (6,9% *versus* 6,7%, respectivamente) y durante la pandemia las contribuciones cayeron a un menor ritmo (-2,4% *versus* -3,9%).

En la década de los noventa las contribuciones eran suficientes para financiar el 89% del gasto del seguro de salud. Sin embargo, esa cifra experimenta un declive progresivo y si bien las contribuciones siguen siendo la mayor fuente de financiamiento, su desempeño reciente debe llamar la atención. Si se descuenta el efecto del covid-19 en el 2020, cuando dichas contribuciones apenas cubrieron el 65,5% de los gastos, el grado de cobertura ha venido cayendo a un ritmo medio de 2,5 puntos porcentuales por década. En el periodo 2000-2009, la tasa media alcanzó el 86,9% de los gastos, unos 2,3 puntos porcentuales menos que en la década previa. Posteriormente, entre 2010 y 2019, las contribuciones financiaron el 84,1% de los gastos, una merma adicional de 2,8 puntos respecto

a la década anterior y en el periodo 2018-2019 los aportes contributivos promediaron menos del 80%.

Los ingresos totales de la CCSS promediaron 5,8% del PIB entre 1992 y 2020, con una tendencia al alza. Pasaron de representar el 4,7% del PIB en el periodo 1992-1999, al 5,5% en 2000-2009 y 7,0% en 2010-2020. La tasa media real de crecimiento anual se estima en 7,8%, aunque se observa una desaceleración en los últimos años.

Por su parte, los gastos totales muestran una tendencia de crecimiento desde 1992, que en términos reales ha sido del 6,9% anual. Cuando se calcula en términos reales per cápita, pasó de 135.048 a 548.942 colones por persona, es decir, se multiplicó por cuatro en cuestión de 28 años (Pacheco y Alvarado, 2022).

Cuando se analiza la descomposición del gasto, las tres principales partidas (remuneraciones, servicios, y materiales y suministros) han contabilizado históricamente un 86,9% del gasto total institucional desde 2005 (gráfico 2.35). A lo largo del tiempo, sin embargo, su participación conjunta ha caído, para el 2018-2019 ese porcentaje representa el 77,4%, bajando aún más durante el primer año de la pandemia (70%). Tres aspectos merecen consideración sobre este comportamiento. El primero es la participación declinante de las

remuneraciones, mismas que llegaron a representar el 68,5% del gasto total en el 2010. A partir de allí, se reducen a un 56,2% en el 2018-2019 (49,6% en 2020).

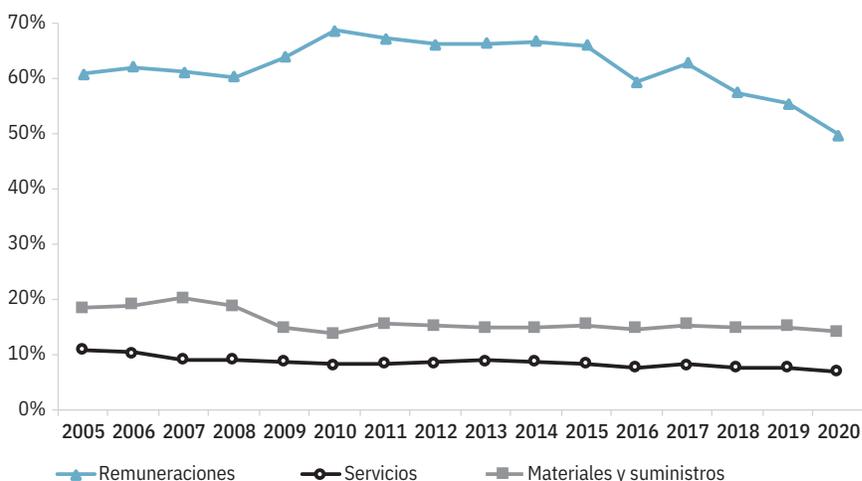
Segundo, la partida de materiales y suministros también tuvo un patrón similar, al pasar de un 18,5% en 2005-2006 a un 14,7% en 2018-2019. La principal partida de esta categoría fue “productos químicos y conexos”, donde medicamentos es el rubro más representativo, con un 60%. En el agregado, no obstante, el gasto en medicamentos ha caído de forma paulatina, desde un 11,7% previo al 2010, al 8,8% en 2018-2019. Durante el 2020, ese porcentaje se ubicó en 7,1%. Finalmente, los recursos dirigidos a servicios también tendieron a la baja, para ubicarse en un 7,3% (6,5% en 2020), “alquileres y servicios de gestión” contabilizaron más del 54% del gasto ejecutado.

Con respecto al saldo financiero del seguro de salud, cabe comentar que históricamente la CCSS ha experimentado saldos superavitarios; es decir, los ingresos han superado ligeramente a los gastos. Sin embargo, deben mirarse con cautela dado que, al margen de maniobra de por sí estrecho, se le unen aspectos como: i) factores estructurales que apuntan a previsible incrementos en el presupuesto público de salud en los próximos años, asociados a los cambios demográficos y del perfil de morbilidad; ii) ineficiencias operativas costosas que persistirán si no se toman acciones eficaces y oportunas para su reversión; iii) el Estado adeuda a la CCSS montos aún no acordados entre la partes y sobre los que no se ha establecido un cronograma de pago claro y; iv) la expectativa de una caída de ingresos por las contribuciones sociales, producto de los impactos económicos de corto y mediano plazo asociados a la pandemia (y a las tensiones geopolíticas).

Otros factores que podrían afectar las contribuciones son las nuevas modalidades de empleo, por ejemplo las plataformas de servicios, un ejemplo de “zonas grises” en las relaciones laborales (*Informe Estado de la Nación 2019*) y la mayor presencia de los llamados “nómadas digitales”, así como el hecho de que generaciones más jóvenes no ven

Gráfico 2.35

Participación de las principales tres cuentas del gasto de la CCSS (porcentaje del gasto)



Fuente: Pacheco y Alvarado, 2022, con datos de la CCSS.

incentivos de contribuir a la seguridad social ante la perspectiva de contar con pensión muy baja en la vejez.

Estimaciones actuariales para el período 2020-2034 indican que a partir del año 2024 se agotarán las provisiones y reservas, por lo que se tendrán saldos deficitarios (CCSS, 2020). Si se consideran las cuentas por pagar y cobrar, el año de insuficiencia de ingresos corrientes se presenta hasta el 2033. Sin embargo, este escenario parte de la premisa de se aclare el monto total que el Estado le adeuda y que dichas deudas se atiendan oportunamente (Pacheco e Itriago, 2022).

Finalmente, el problema de la deuda que el Estado mantiene con la CCSS es de larga data. Datos aportados por la misma entidad indican una deuda estimada en 2,5 billones al 2022, cifra equivalente al 5,7% del PIB. De ella, un 82% se vincula al seguro de salud y el resto a pensiones. A lo interno de la primera, los rubros que más pesan se vinculan al Código de Niñez y Adolescencia, el traslado del primer nivel de atención del Ministerio de Salud a la CCSS hace varias décadas y las cuotas complementarias de trabajadores independientes y asegurados voluntarios.

En la pasada década, el Ministerio de Hacienda y la CCSS han optado por diversos mecanismos que permitan reducir el monto de dicha deuda, pero tal situación no ha sido posible. Por ejemplo, en el 2016 el Banco Mundial otorgó un préstamo por 420 millones de dólares tendiente a reducir la deuda negociada entre las dos partes, que ascendía a unos 700.000 millones. Durante el 2020, la Asamblea Legislativa aprobó una moción que dirigía el 10% de los créditos de apoyo presupuestario que tramitara el Gobierno a la CCSS, como una forma de paliar la deuda. No obstante, el monto sigue creciendo de forma acelerada, al punto que en el 2022 es casi 4 veces mayor que el estimado en el 2016.

La factibilidad de cancelar en definitiva la deuda estatal con la CCSS y evitar situaciones similares a futuro es sombría. Los múltiples destinos específicos creados con cargo al Presupuesto Nacional (sólo con la CCSS) nunca fueron financiados con una fuente estable y sostenible, que permitiera cubrir tales responsabilidades. Esto creó una obligación legal sin contenido monetario que es registrada por la CCSS y que, en su condición de deuda, genera intereses

moratorios. El pago parcial vía préstamos no detiene el problema, máxime que parte de éstos cancelan intereses y solo una parte se destina al principal (Pacheco e Itriago, 2022).

Patrón de uso de los servicios ejerce presiones sobre la sostenibilidad financiera del seguro de salud

Algunos de los elementos que ejercen presión sobre la sostenibilidad financiera del seguro de salud surgen de la operación del seguro mismo, es decir, de la provisión del paquete de beneficios, desde lo clínico y los servicios de apoyo que brinda, como por ejemplo el número de visitas promedio por persona, hospitalizaciones y consumo de medicamentos y exámenes de laboratorio, entre otros. En materia de utilización de servicios clínicos, representados por el número de consultas médicas y atenciones de urgencia por habitante, los números demuestran una relativa estabilidad en el patrón observado en el primer caso y un incremento en las urgencias.

Sobre este último tema, vale comentar varios aspectos. En primer lugar, las consultas en urgencias suelen ser más costosas que las visitas médicas regulares. Por lo tanto, ese aumento podría generar un saldo neto deficitario para el seguro. En segundo lugar, tal y como se señaló en una sección previa, el porcentaje de urgencias que se declaraban “no urgencias”

ha fluctuado entre el 50-60% del volumen total de visitas. Tercero, surge la consideración sobre si el particular comportamiento de ambos indicadores refleja un debilitamiento de la capacidad resolutive del primer nivel de atención.

En cuanto a las hospitalizaciones, éstas mantienen una caída observada desde inicios del siglo XXI, por el fortalecimiento de la atención primaria. Producto de ello, actualmente el total de camas por mil habitantes es un 28% menor que en el 2000, mientras que las hospitalizaciones por cien habitantes pasaron de 7,6 a 7,2 egresos entre 2005-2009 y 2015-2019, según los Anuarios Estadísticos de la CCSS.

Sin embargo, la caída en la tasa de hospitalizaciones no significa necesariamente una disminución en los costos asociados. La complejidad, estancia, modelo de asignación de recursos y otras variables asociadas podrían detener los ahorros esperados. Mientras en el 2011 el 50,8% de las hospitalizaciones tuvieron una cirugía, en el 2019 ese porcentaje había crecido al 54,6% (Anuario Estadístico 2020 de la CCSS).

El consumo de medicamentos es otro indicador importante en materia de presiones financieras. Si se integran todos los servicios que reciben medicinas, la cantidad por habitante pasó de 13,7 en 2005-2009 a 17,2 en 2015-2019. Contrario al comportamiento de las visitas, en el 2020 el consumo de medicamentos aumentó

de forma atípica, tanto en hospitalizaciones como en consulta externa.

A modo de cierre, la CCSS se encuentra en una coyuntura que combina desafíos históricos aún no resueltos adecuadamente (como los tiempos de espera), junto con otros nuevos que se generan por un entorno laboral, demográfico y tecnológico más complejo. Estas situaciones generan presiones financieras, dadas las crecientes demandas poblacionales por extender la red de servicios con altos niveles de calidad. Pero elevar el espacio fiscal no es suficiente si los modelos de gestión organizacional y clínica no cambian. Según la literatura internacional, la consolidación del presupuesto por resultados, la puesta en marcha de mecanismos de pago prospectivos vinculados al buen desempeño y la incorporación de nuevas formas de organización clínica (en el primer nivel de atención, por ejemplo) son algunas de las medidas que podrían complementar cualquier incremento en el financiamiento al seguro de salud de la CCSS (Pacheco e Itriago, 2022).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**SOSTENIBILIDAD FINANCIERA
DE LA CCSS,**
véase Pacheco e Itriago, 2022
en www.estadonacion.or.cr

Investigadores principales: Natalia Morales Aguilar, Karla Meneses Buchelli (UDLA-Ecuador), Rafael Segura Carmona, Juan Diego Trejos Solórzano, José Francisco Pacheco Jiménez, Déborah Itriago Henríquez, Marcela Román Forastelli.

Insumos: *Recuperación del empleo en Costa Rica*, de Karla Meneses Buchelli (UDLA-Ecuador), Natalia Morales Aguilar y Rafael Segura Carmona; *Seguimiento a los indicadores de cobertura, calidad y financiamiento de los servicios de salud*, de José Francisco Pacheco Jiménez y Déborah Itriago Henríquez; *Fodesaf acumula en el 2021 una contracción por segundo año consecutivo*, de Juan Diego Trejos Solórzano; *Dinamismo de la pobreza con datos del semipanel de Enaho 2020-2021*, de Natalia Morales Aguilar y Rafael Segura Carmona; *Análisis cualitativo del impacto de la pandemia en asentamientos informales*, de Marcela Román Forastelli y Natalia Morales Aguilar; *Jornadas de trabajo 4x3 en Costa Rica: discusión alrededor de la reforma al código de trabajo*, de Felipe Vindas Benavides. *El análisis a los temas de desigualdad del ingreso y pobreza* fue realizado por Natalia Morales Aguilar.

Coordinación: Natalia Morales Aguilar

Borrador del capítulo: Natalia Morales Aguilar

Edición técnica:

Jorge Vargas Cullell, Susan Rodríguez Calvo

Visualización de datos complejos:

Natalia Morales Aguilar y Steffan Gómez Campos

Actualización y procesamientos de datos:

Natalia Morales Aguilar

Lectores críticos:

Karen Chacón, Leonardo Merino, Nancy Montiel, Isabel Román, Rafael Segura

Revisión y corrección de cifras:

Natalia Morales Aguilar

Diseño y diagramación:

Erick Valdelomar / Insignia | ng

Un agradecimiento especial al INEC por permitir el acceso a sus bases de datos, que posibilitaron la realización de los procesamientos requeridos para los análisis. Por los aportes de información se agradece a Pilar Ramos, Judith Torres y Angie García (INEC), Dalia Rojas (Desaf), Daisy Bedoya y Yuliana Mora (CCSS).

Por su participación en los **grupos focales en los asentamientos informales**, se agradece a todas las personas que nos compartieron sus vivencias, anécdotas y estrategias de sobrevivencia.

Los talleres de consulta se realizaron los días 30 de junio, 8, 13, 15, 20, 23 y 29 de julio y 29 de setiembre del 2022, con la participación de las siguientes personas: Ángela Aguilar,

Ingrid Aguirre, Claudio Arce, José Luis Arce, María Leonela Artavia, Cinthya Barrantes, Giselle Barrantes, Daisy Bedoya, Shirley Benavides, Juan Luis Bermúdez, Margarita Bolaños, Jonathan Calderón, Zaida Campos, Magaly Casanova, Mauricio Castro, Ana Cristina Chacón, Alonso Chaves, Martha Chaves, Helen Connolly, Alejandra Cordero, María De Los Ángeles Córdoba, Mauricio Corrales, Víctor Cruz, Ana Dávila, Francisco Delgado, María Elena Delgado, Fabio Durán, Ingrid Durán, Andrés Fernández, Carlos Fernández, Ana Isabel García, María Garino, Valeria Gómez, Doris Granados, Glenda Guardado, Miguel Gutiérrez, Greivin Hernández, Déborah Itriago, Silvia Lara, María José Lechado, Valeria Lentini, Miriam León, Yorlenny León, Erika Linares, Pablo Lizano, Erika López, Eddy Madrigal, Miguel Ángel Martínez, Olger Mejía, Augusto César Montenegro, Nancy Montiel, Yuliana Mora, Giselle Nystron, Luis Oviedo, José Francisco Pacheco, María Pérez, Christopher Quesada, Cindy Quesada, Lucía Quirós, María Ester Ramírez, Rosa Iris Ramírez, Alexander Rodríguez, Juanita Rodríguez, Marcela Román, Karen Rueda, Ana Patricia Salas, María Luz Sanarrusia, José Fulvio Sandoval, Luis Diego Sandoval, Pablo Sauma, Elisa Segura, Grace Serrano, Sileny Soto, Yaris Torres, Juan Diego Trejos, Zulay Valverde, Karen Valverde, María Ventura y Yanira Xirinachs.

Notas

1 Para efectos operativos de esta aspiración, por entorno se entiende la situación “macro” del país.

2 Debido a que el concepto de seguridad humana es tan amplio como el de desarrollo humano, su tratamiento en profundidad implicaría estudiar diversos temas que integran el Informe Estado de la Nación. Con el fin de hacerlo más manejable y relacionarlo con la principal preocupación que anima a este capítulo (la igualdad de oportunidades para “ser y actuar”), la temática se aborda aquí desde una dimensión muy específica: la seguridad frente al delito, en el entendido de que sin esa seguridad se lesionan gravemente las posibilidades de “ser y actuar” de las personas.

3 Se entiende por capacidades el conjunto de habilidades, conocimientos y destrezas adquiridos por los individuos, los cuales les permiten emprender proyectos de vida que consideran valiosos.

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

5 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%.

6 Según el INEC se incluyen las siguientes consideraciones en el empate de encuestas: i) solo se consideran los registros con entrevista completa en ambos años; ii) se empatan los registros que tienen la misma llave en ambos años, pero no se valida que correspondan a la misma persona; iii) no se empatan registros con diferencia de edad mayor a 3 años, sexo diferente entre años, alguna inconsistencia en las variables llave que se utilizan para el empate.

7 El valor estimado de la pobreza que reporta el INEC cada año es solo uno de los posibles. La Enaho es una muestra de la población, por lo que es importante tomar en cuenta el error estándar de las estimaciones para calcular los intervalos (al 95% de confianza) en

que se ubicaría el verdadero valor poblacional (que es desconocido).

8 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.

9 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.

10 Cepal (2021) realizó varios ejercicios que buscan estimar el riesgo de sustitución del trabajo por las innovaciones y transformaciones tecnológicas. Los resultados muestran que las ramas de actividad que tienen más riesgos de sustitución del empleo son: servicios financieros y empresariales (40%), administración pública (29%) y la industria manufacturera (27%). También encuentran que, en sectores de media y alta productividad, el riesgo de sustitución entre las personas de baja calificación es del 52%.

11 Las innovaciones tecnológicas podrían generar mayor empleo en puestos como especialistas en inteligencia artificial, analistas de datos, especialistas en mercadeo y transformación digital, ingenierías en tecnofinanzas, gerencia de proyectos, especialistas en automatización de procesos y gerencia de servicios a negocios (Cepal, 2021).

12 Existe un amplio debate sobre la calidad de ese empleo en términos de aseguramiento social, derechos laborales y pago de salarios mínimos. Si bien el punto de partida parece ser una alternativa atractiva, ciertamente debe contemplarse un espectro más amplio de variables que trasciendan al ingreso monetario.

13 Mideplan apunta que: “algunos expertos en temas laborales consideran este tipo de jornada permitirá que las empresas realicen de manera continua altas demandas de trabajo; por ejemplo facilidad para

atender temporadas altas de su negocio en especial aquellos servicios que por sus condiciones no pueden o no deben ser interrumpidos o que ofrecen servicios en el extranjero desde Costa Rica con la diversidad horaria, viéndolo como una forma que puede colaborar con la reactivación económica” (Asamblea Legislativa, 2021a).

14 De conformidad con la circular n° 227-2019 del 18 de diciembre de 2019 y publicada en el Boletín Judicial n° 4 del 9 de enero de 2020, el salario base es de 450.200 colones.

15 El salario base para el 2021 es de 462.200 colones.

16 Para este año no se cuenta con la liquidación presupuestaria del Conapam ni de Fonabe y en su lugar se utiliza el presupuesto final aprobado. También se incluye el gasto efectivo de la Desaf y no el gasto presupuestado, como se hace en la liquidación presentada sobre el Fondo (Desaf, 2022b).

17 En el año 2022 se aprobó una Ley para incentivar el establecimiento de zonas francas fuera de la GAM, en la que se excluye al Fodesaf de la regla fiscal. La ley también establece exoneraciones temporales a las empresas en el pago del impuesto sobre las planillas para el Fondo, lo que, por otra parte, podría llegar a afectar al Fodesaf.

18 “Las instituciones destinatarias de las transferencias del Fodesaf, aun estando ellas mismas sujetas en sus propios presupuestos a las regulaciones del Título IV de la Ley n° 9635, en el acto concreto de presupuestar los recursos que les fueron asignados de dicho fondo y ejecutarlos para dar cumplimiento a los programas de desarrollo social que tienen encomendados a favor de las poblaciones más vulnerables, quedan eximidas de observar esas disposiciones, incluida la regla fiscal” (PGR-C-150-2022).

19 La tasa bruta de mortalidad es el indicador más utilizado en la medición de la mortalidad. Se obtiene de la relación entre el número de defunciones ocurridas en un período de tiempo determinado (generalmente un año) y una estimación de la población expuesta al riesgo de morir en el mismo período (Pacheco e Itriago, 2022).

20 La carga de enfermedad, cuyo principal indicador para su medición son los años de vida ajustados por discapacidad (AVAD o DALY, *Disability Adjusted Life*

Years por sus siglas en inglés), mide las pérdidas de salud en la población asociadas tanto a las consecuencias mortales como a las no mortales de las enfermedades y los factores de riesgo asociados a ellas. Se calcula como el número de años vividos con discapacidad (AVD, es decir, el tiempo pasado en condiciones de salud menos que óptimas) más el número de años de vida perdidos (AVP).

21 Incluye a la población en condición de pobreza según la Encuesta Nacional de Hogares, la población cubierta por leyes especiales (como SIDA y protección contra el cáncer) y por el Código de la niñez y adolescencia.

22 Cabe indicar que todas las personas en Costa Rica, indistintamente que estén aseguradas o no, pueden acceder a los servicios de emergencia de la CCSS.

23 Para más información sobre la metodología de cálculo, véase OMS y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial, 2021.

24 La esperanza de vida saludable se define como el promedio de número de años esperados que vive una persona disfrutando de buena salud (en ausencia de limitaciones funcionales o de discapacidad). Este indicador combina información de mortalidad y de morbilidad.

25 Según la norma, un paciente nuevo es aquel que consulta por primera vez por una enfermedad de causa nueva, distinta y sin relación íntima directa con otras ya conocidas anteriormente o como consecuencia de estas. También cuando, aun siendo su padecimiento de causa ya conocida, el paciente dejó de controlarse por más de un año; aquel al cual se le abre un expediente clínico en un centro asistencial y aquel que por primera vez es atendido en una determinada especialidad (CCSS, 2004).

CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

3

BALANCE

Oportunidades, estabilidad y solvencia económica

INDICE

Hallazgos relevantes	133
Valoración general	135
Valoración del Balance económico 2021	136
Aspiraciones	136
Introducción	137

Balance económico 137

Después de recuperarse del golpe inicial de la pandemia, la economía inicia un proceso de desaceleración con escasas oportunidades laborales 138

Altos niveles de endeudamiento presionan las finanzas públicas, pese a contención de gasto y mejoras recaudatorias 145

Fuertes presiones inflacionarias y mayor volatilidad cambiaría golpean el costo de vida 158

Miradas a profundidad 165

Baja inversión física pública se concentra en cantones poco competitivos 166

Pérdida de cuota de mercado y ventas en sectores pocos dinámicos limitan competitividad de las exportaciones de bienes 172

Ecosistema institucional complejo y heterogéneo, con dificultades para la conducción del desarrollo productivo en Costa Rica 174

Rectorías del desarrollo productivo: el caso de Comex, Procomer, MEIC y MAG 180

HALLAZGOS RELEVANTES

- En el 2021, la economía costarricense registra una recuperación con un crecimiento promedio de 7,8%; sin embargo, muestra una desaceleración durante los últimos meses de ese año e inicios del 2022.
- Cuatro ramas de actividad explican el crecimiento económico del 2021: manufactura, comercio, transporte y actividades profesionales, todas ellas con un dinamismo superior al 10%.
- Según componentes de la demanda, la recuperación estuvo concentrada en el consumo de los hogares y exportaciones de bienes, los cuales en conjunto explican el 67% del crecimiento en el 2021.
- Para el año 2021, el país no logró volver al nivel de empleo registrado prepandemia, lo cual evidencia las dificultades del mercado laboral para generar oportunidades de trabajo.
- Costa Rica alcanza un punto de inflexión en materia fiscal al reducir el déficit de 8% a 5% del PIB, lo cual se explica, principalmente, por la contención en remuneraciones y transferencias y la mejora en la recaudación.
- En un contexto de elevado déficit fiscal, durante la administración Alvarado Quesada se aprobaron un total de 104 exoneraciones fiscales, de las cuales 66 fueron iniciativa del Poder Legislativo.
- Se mantiene una deuda pública cercana al 68%, con mayores presiones de financiamiento y de pago de intereses, por lo que se continúa con la aplicación del escenario más estricto de la regla fiscal.
- Después de trece años con niveles de inflación de un dígito, se alcanzó en agosto del 2022 una nivel de 12,13%, medida por la variación interanual, el más alto registrado desde abril del 2009.
- Durante el año 2021 el tipo de cambio del dólar mantuvo una tendencia al alza explicada por una mayor demanda de divisas y, en los primeros meses del 2022, aumentó su volatilidad.
- Desde diciembre de 2021, el BCCR ha implementado aumentos sostenidos en la tasa de política monetaria, después de más de dos años de mantener niveles bajos en este indicador.
- El deterioro de las finanzas públicas restringe el financiamiento de obra pública. Entre 2010 y 2021, la proporción de proyectos de infraestructura de ese tipo realizados con recursos internos y del presupuesto nacional cayó de 93% a 42%.
- Un 13% de las exportaciones de bienes ha mejorado la cuota de participación en mercados dinámicos, mientras que un 32% ha perdido importancia relativa en el país destino.
- Un estudio que analizó a profundidad la institucionalidad que atiende el desarrollo productivo identificó un ecosistema con gran cantidad de entidades con diversos estatutos de autonomía y gobierno funcional, lo cual tiene implicaciones en el poder de conducción del Ejecutivo y la implementación de políticas públicas.

Cuadro 3.1

Resumen de indicadores económicos. 2016-2021^{a/}

Indicador	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Promedio 2011-2021
Oportunidades							
Crecimiento del PIB real por persona (%)	3,0	3,0	1,5	1,3	-5,1	6,7	2,1
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	4,0	1,6	0,7	1,0	-4,3	4,4	1,9
Formación bruta de capital/PIB (%)	18,9	18,2	18,0	16,4	17,2	16,5	17,9
Crédito al sector privado (% PIB)	45,6	45,6	45,9	41,9	44,7	42,6	42,3
Crecimiento de las exportaciones de bienes (dólares corrientes) ^{b/}	7,9	7,1	6,1	0,8	2,1	23,7	6,5
Tasa de desempleo abierto (%) ^{c/}	9,5	9,3	12,0	12,4	20,0	13,7	11,3
Índice de salarios mínimos reales (enero 1995=100) ^{d/}	127,5	127,2	127,5	128,6	130,9	129,3	124,5
Ingreso promedio real mensual de los ocupados ^{e/}	521,8	523,5	519,6	532,8	514,9	517,2	517,5
Índice de términos de intercambio (2017=100)	101,6	100,0	98,3	99,0	100,9	95,2	95,9
Estabilidad							
Inflación (IPC 2020=100) (%)	0,8	2,6	2,0	1,5	0,9	3,3	2,58
Déficit comercial/PIB (%) ^{f/}	9,0	8,7	8,5	7,1	3,8	6,3	9,5
Déficit de cuenta corriente/PIB (%) ^{g/}	2,1	3,6	3,0	1,3	1,0	3,3	3,4
Tipo de cambio efectivo real multilateral (1997=100) ^{h/}	79,8	83,8	85,8	85,8	85,0	93,4	84,3
Resultado financiero del Gobierno Central/PIB (%) ^{i/}	-5,1	-5,9	-5,7	-6,7	-8,0	-5,0	-5,5
Solvencia							
Ahorro nacional neto/PIB (%)	10,8	8,9	8,9	9,0	8,8	10,1	9,1
Reservas internacionales netas como % del PIB	12,9	11,8	12,0	13,8	11,6	10,7	12,8
Deuda interna del Gobierno Central/PIB (%) ^{j/}	33,7	37,0	41,2	43,8	50,9	51,2	36,2
Deuda pública externa/PIB (%) ^{k/}	10,4	10,1	10,7	12,6	16,2	17,0	10,3
Gasto público en educación/PIB (%) ^{l/}	7,3	7,4	7,1	7,0	6,9		

a/ Estimaciones con datos de Cuentas Nacionales del 12 de setiembre 2022.

b/ Exportaciones FOB. Incluye el valor bruto de las exportaciones de los regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo (admisión temporal). No incluye ajuste de balanza de pagos.

c/ Los datos de empleo corresponden a la cifra para el cuarto trimestre de la Encuesta Continua de empleo.

d/ Promedio del año.

e/ Deflactado con el promedio IPC 2021. Cifra en miles de colones.

f/ Este indicador se estima a partir de los datos de balance comercial acumulado. No incluye ajuste de balanza de pagos.

g/ Utiliza Manual de Balanza de Pagos 6.

h/ El año base es 1997. Para el cálculo de este indicador se utiliza el índice de ponderadores móviles que se ajustan conforme evoluciona el patrón de comercio bilateral de la economía. Además, se utiliza el IPC para la medición de los precios de los socios comerciales.

i/ El promedio del déficit financiero se estima a partir del 2006, dado cambios metodológicos en la base del cálculo de ingresos y gastos fiscales.

k/ Reservas netas del BCCR a diciembre de cada año. Las importaciones excluyen las materias primas de los regímenes de perfeccionamiento activo y zonas francas.

j/ Incluye las amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley n° 7558.

k/ Denominada en moneda nacional. La información sobre deuda pública externa fue proporcionada por la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, por lo que las cifras pueden diferir de las publicadas en informes anteriores.

l/ El dato actualizado para 2021 no estaba disponible al cierre del informe.

Valoración general

En los primeros meses del 2021, la economía experimentó una significativa recuperación de la producción tras una de las contracciones más fuertes en la historia de Costa Rica. Esta mejora fue impulsada por el dinamismo de las exportaciones de bienes y el consumo de los hogares; sin embargo, la generación de oportunidades laborales que acompaña ese crecimiento sigue siendo insuficiente. Después de esta alza, como efecto rebote en la producción, durante los últimos meses del 2021 y primeros del 2022, se observa un proceso de desaceleración que dificulta aún más la generación de puestos de trabajo. Esta desconexión entre crecimiento y empleo se profundizó aún más con la pandemia, lo cual representa uno de los principales desafíos del país en materia económica.

Costa Rica muestra un retorno a los niveles promedio que mantenía pre-pandemia. Además, el freno en el dinamismo mundial que afecta al país es parte de una tendencia internacional que se explica por una convergencia de factores como las fuertes presiones al alza en los precios de materias primas, especialmente en los combustibles; la invasión de Rusia a Ucrania; el aumento en los costos de transporte y el endurecimiento de las políticas monetarias internacionales. Todos ellos plantean un panorama complejo para los países de la región y Costa Rica. Luego de más una década de relativa estabilidad de precios, la inflación volvió a ser de dos dígitos y en un contexto de bajo crecimiento o estancamiento de los ingresos de los hogares, se ha deteriorado el nivel de vida de muchos de ellos, especialmente los de menores ingresos. En este contexto, el Banco Central, después de varios años de políticas monetarias expansivas implementó acciones más restrictivas con una fuerte alza de las tasas de interés, sumado a políticas para reducir las variaciones abruptas en el tipo de cambio.

En el 2021 y primeros meses del 2022, periodo bajo análisis de este Informe, se

registran avances en la solvencia económica, pero con una creciente acumulación de riesgos para la estabilidad. En 2021, el Gobierno obtuvo mejoras significativas en el déficit fiscal, aunque aún se mantiene en niveles altos cercanos al 5% del PIB. Esta mejora se explica por la consolidación de la reforma de las finanzas públicas aprobada en el 2018, la recuperación de la economía en el 2021 y algunos cambios metodológicos implementados en el registro de estadísticas. Actualmente, uno de los principales retos que enfrenta el Ministerio de Hacienda es manejar una deuda pública que asciende al 68% del PIB y el pago de intereses, que sigue presionando al alza el déficit. Además, dado el contexto local e internacional, el Gobierno tiene, en el corto plazo, el riesgo de aumentos en el costo del financiamiento y la desaceleración económica que podría incidir negativamente sobre la recaudación tributaria para finales del 2022 y principios del 2023.

El balance para esta edición muestra, pues, un panorama económico negativo: a pesar de la recuperación inicial del primer golpe recibido por la pandemia. El persistente mal desempeño en el mercado laboral y los aumentos significativos en el costo de vida de los hogares ahondan las brechas productivas y sociales. Estos factores, sumados a un contexto macroeconómico adverso, puede implicar a corto plazo nuevos retrocesos en materia de desarrollo humano sostenible.

Con el fin de aportar a la formulación de acciones estratégicas en materia productiva, este capítulo incluye una serie de estudios que sirven de insumo para la implementación de políticas económicas focalizadas para mejorar la competitividad y la efectividad de la institucionalidad. El primer grupo de investigaciones analiza con detalle la infraestructura física pública de Costa Rica. En esta sección se evidencia la reducción en la importancia relativa de estas inversiones y el creciente peso del endeudamiento interno y externo para su financiamiento ante la escasez de recursos propios. A nivel territorial se observa que la infraestructura construida entre 2014-2021 está concentrada en diez cantones, entre los

cuales destacan varias ciudades intermedias, y la ausencia de articulación con otros factores de gran importancia para el desarrollo como una mejor planificación territorial, mantenimiento de vías y acceso a servicios públicos para lograr mejoras en la competitividad.

Un segundo tema detalla en las exportaciones de bienes según el dinamismo del mercado destino y la cuota de participación con el fin de identificar oportunidades de mejora en el aprovechamiento de su potencial exportador. Un 13% de estas ventas ha incrementado la cuota de participación en mercados dinámicos, mientras que un 32% reportan una pérdida en la importancia relativa en el país destino. Estos últimos son considerados como “oportunidades de mejora” en los que la política pública puede impulsar productos específicos para mejorar su competitividad. Por otra parte, una tercera parte de las ventas externas de bienes se ha enfocado en mercados estancados, en los que conviene que se diversifique y mejore su valor agregado, como es el caso de las “frutas”.

Finalmente, el capítulo presenta dos estudios sobre de la institucionalidad pública para el desarrollo productivo. El primero identifica que existen 37 entidades con competencias directas en esta materia. Además, destaca que el ecosistema institucional es complejo y heterogéneo, características que dificultan la implementación de políticas articuladas para el desarrollo productivo. El segundo presenta estudios de caso de las entidades con competencias de rectoría en este campo: el MEIC, Comex, Procomer y MAG. Evidencia la disparidad de capacidades existente entre las instituciones que se dedican al sector externo, respecto a otras como el MAG cuyas facultades de rectoría se diluyen en múltiples entes o el MEIC cuyos resultados y servicios se enfocan más en la gestión del mercado y no tanto en la política de desarrollo productivo.

Valoración del Balance económico 2021

En 2021 el país experimentó una recuperación de la actividad económica posterior a la crisis del 2020. Dicha recuperación se ha caracterizado por una asimetría entre sectores y territorios que ha incrementado desigualdades en el acceso a las oportunidades laborales y empresariales.

Los sectores más afectados producto de la contracción de la producción se recuperaron moderadamente y, para el 2021, aún no volvían a niveles prepandemia. Por otro lado, actividades en zonas francas experimentaron una menor caída y una recuperación más pronta. El Estado no posee

facilidad para implementar políticas fiscales anticíclicas y de desarrollo productivo y, a pesar de que se logró contener el ritmo de erosión de las finanzas públicas, sigue habiendo una crisis fiscal que reduce el margen de acción del sector público. Sin un sólido crecimiento económico y una reactivación generalizada de la actividad productiva, la insostenibilidad de las finanzas públicas limita la recuperación y transformación de la economía. Otro factor que influye en la asimetría de la recuperación es la brecha existente en las capacidades institucionales de gestionar las políticas de desarrollo productivo; las entidades orientadas

al sector externo son competentes y tienen altas capacidades técnicas, mientras que las instituciones orientadas al sector interno son frágiles y dispersas.

La estructura productiva del país que genera pocos encadenamientos productivos y bajos multiplicadores de empleo, la baja confianza de los consumidores y las expectativas empresariales son lo que más ha propiciado la lenta y desigual recuperación de la actividad económica del país que, de mantenerse estas tendencias, no sólo agudizarán la situación, sino que podrían generar retrocesos en el desarrollo humano.

Aspiraciones

Crecimiento económico sostenible

Crecimiento económico sostenible, con efectos favorables en la generación de nuevos empleos “decentes”¹, y en los ingresos y las oportunidades de los distintos grupos sociales, con base en la formación profesional y técnica de los recursos humanos, los niveles crecientes de competitividad “auténtica”² y el uso racional de los recursos naturales.

Inflación reducida y menor de dos dígitos en el mediano plazo

Inflación reducida y menor de dos dígitos en el mediano plazo, fundamentada, en parte, en un déficit fiscal controlado³, pero no por causa de inversiones básicas en servicios sociales y en infraestructura.

Estabilidad del sector externo

Estabilidad del sector externo sobre la base de un déficit “razonable” de la cuenta corriente, y de reservas internacionales que financien, en forma satisfactoria, las necesidades de importación del país.

Generación de ahorro nacional sostenido

Generación de ahorro nacional sostenido que contribuya, de manera importante, al financiamiento de un proceso sostenible de inversión en el país⁴.

Nivel prudente de deuda pública

Deudas externa e interna del Gobierno que no pongan en peligro las inversiones del Estado en infraestructura y servicios básicos para la población.

Distribución equitativa de las libertades, oportunidades y capacidades de todas y todos los ciudadanos

Distribución más equitativa de las libertades, oportunidades y capacidades de todas y todos los ciudadanos, con especial consideración de los ubicados en los quintiles más bajos de ingreso; crecientes remuneraciones reales del sector laboral, a fin de permitir un acceso y un uso más equitativos del ingreso y de la propiedad de las fuentes de riqueza. Además, un proceso económico que propicie menores desigualdades entre regiones, sin discriminaciones étnicas, de género, religión o edad.

Políticas económicas articuladas, sustentables y efectivas

Un Estado con responsabilidades claramente definidas en cuanto a la articulación de políticas económicas sectoriales, de protección social, ambientales y energéticas, que sean sustentables en el tiempo; dispuesto a analizar y enfrentar las condiciones económicas externas, con una disciplina de manejo macroeconómico responsable y con capacidad de ejercer controles efectivos sobre los servicios concesionados por el Estado.

Estrategias de desarrollo incluyentes

Estrategias de desarrollo y políticas económicas elaboradas de manera incluyente y equitativa, de modo que representen los intereses y necesidades de todos los sectores sociales y regiones del país, y que incluyan la prospección ex ante, realizada en procesos participativos ciudadanos, sobre los efectos distributivos de cada una de las políticas.

CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

3

BALANCE

Oportunidades, estabilidad y solvencia económica

Introducción

Este capítulo valora el desempeño de la economía costarricense en relación con las oportunidades, la estabilidad y la solvencia económica durante el año 2021 y parte del 2022. Con la información disponible en setiembre de este último año, el cierre de este Informe, la valoración del período se efectúa con una visión de mediano y de largo plazo, fundamentada en la perspectiva del desarrollo humano sostenible. Para cumplir con ese propósito, se analizan indicadores de tipo económico, social e institucional que permiten determinar si se ha avanzado o retrocedido en el logro de las aspiraciones nacionales en este campo.

Las oportunidades son fruto del crecimiento económico sostenido que, a la vez, es consecuencia de los procesos de inversión pública y privada, la formación de recursos humanos, una creciente productividad y un uso racional de los recursos naturales. En ese sentido, las oportunidades evidencian el acceso que tiene la población a bienes y servicios de calidad como resultado de la generación de empleo "decente" y de mayores ingresos para los diferentes grupos sociales en las distintas zonas del país, situación que también refleja equidad en su distribución.

La estabilidad consiste en mantener reducidos los desequilibrios internos — déficit fiscal e inflación— y externos — balanza de pagos—, que posibiliten el crecimiento sin comprometer el futuro

de las nuevas generaciones. Esto se logra con solvencia, es decir, con una sociedad capaz de atender adecuadamente sus gastos y de realizar inversiones físicas y sociales. El dinamismo económico, la economía interna, el mercado laboral, el sector externo (exportaciones e importaciones), las finanzas públicas y las políticas monetaria y cambiaria se utilizan como ejes de análisis para valorar los aspectos antes mencionados.

El capítulo se divide en dos secciones. En la primera se presenta el Balance económico. En ella se estudian los principales indicadores de oportunidades, estabilidad y solvencia: inflación, tipo de cambio, tasas de interés; así como la evolución del PIB y de sus componentes: empleo, ingresos, exportaciones, déficit fiscal, exoneraciones y deuda pública, entre otros. Se analiza en detalle el proceso de recuperación de la economía durante el 2021 y primeros meses del 2022, después del golpe inicial de la pandemia. La segunda sección presenta miradas en profundidad con tres aportes de investigación. El primero muestra con detalle el comportamiento de la inversión en infraestructura física pública y su distribución territorial. El segundo es un análisis de la competitividad del sector exportador de bienes en el mercado internacional. Finalmente, se identifica y estudia el ecosistema institucional que atiende el desarrollo productivo en Costa Rica.

Balance económico

Este apartado da seguimiento a los principales indicadores económicos de Costa Rica en 2021 y primeros meses de 2022. La primera parte analiza con detalle la fuerte recuperación de la economía en 2021, después de la contracción de 2020. Sin embargo, aunque la mayor parte de las actividades económicas se lograron recuperar, el empleo se encuentra por debajo del nivel prepandemia. Al cierre de edición de este Informe, en setiembre de 2022, la economía muestra señales de desaceleración, por lo que se espera que el país volverá a los niveles de crecimiento moderado que mantenía antes de la pandemia del covid-19.

La segunda parte de esta sección analiza con detalle la significativa mejora en el balance financiero del Gobierno, que logró una reducción histórica en el déficit fiscal, en gran medida por la contención del gasto en remuneraciones y transferencias. Sin embargo, el tamaño de la deuda pública se mantiene en niveles muy elevados y con fuertes presiones por el pago de intereses, por lo que se mantendrá el escenario más restrictivo de la regla fiscal. En la tercera parte se detalla el panorama macroeconómico con fuertes aumentos en la inflación y el alza en las tasas de interés, los cuales plantean mayores retos para controlar el costo de vida de la población.

Después de recuperarse del golpe inicial de la pandemia, la economía inicia un proceso de desaceleración con escasas oportunidades laborales

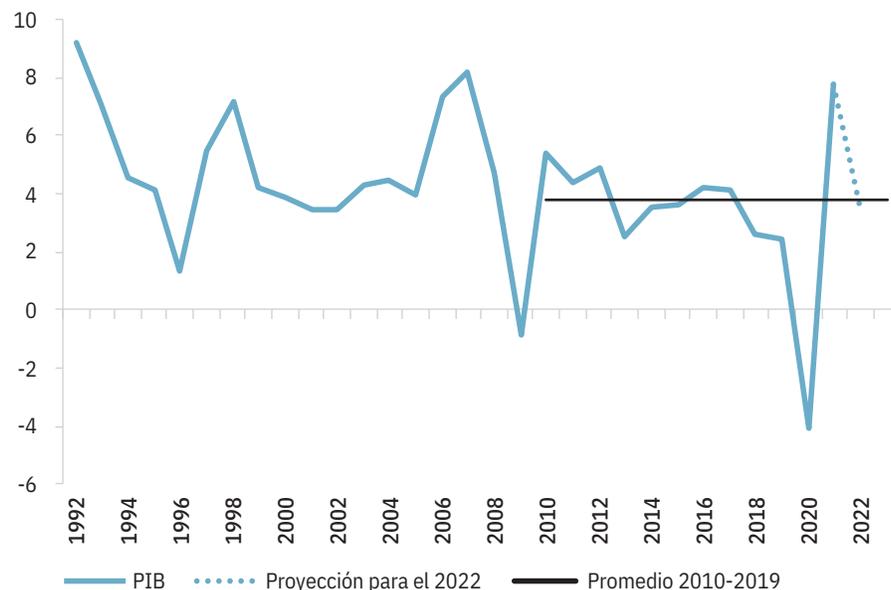
Para dar seguimiento a las oportunidades generadas durante el 2021 y principios del 2022, esta sección analiza la evolución de la economía real, específicamente el crecimiento de la producción, las exportaciones, los flujos de inversión extranjera directa y el ingreso nacional disponible. El desempeño de estas variables es fundamental en materia laboral para la población, tema que también se aborda en este apartado.

Después de la histórica contracción de la economía en 2020 (-4,1%), provocada por la pandemia de covid-19, el país registró una fuerte recuperación durante los primeros meses del 2021, que alcanzó un crecimiento del PIB de 7,8% al cierre de ese año (gráfico 3.1). Desde el año 2007, no se observaba un aumento de esa magnitud; sin embargo, este repunte obedece a un efecto rebote, dado que se parte de un año con niveles extraordinariamente bajos de producción como lo fue 2020. Por lo anterior, es de esperar que este aumento en el dinamismo no sea permanente y las proyecciones para diciembre de 2022 son cercanas al promedio que tenía la economía prepandemia (3,8%).

En 2021, con excepción de la administración pública, todas las actividades económicas tuvieron una mejora en su crecimiento; sin embargo, el mayor aporte al PIB fue generado por cuatro ramas: manufactura, comercio, transporte y actividades profesionales (gráfico 3.2), aunque, en términos generales, la mayor parte han logrado superar o estar muy cerca del nivel que tenían antes de la pandemia. La única que mantiene un rezago importante son los servicios de alojamiento y comida, vinculada al turismo (Jiménez Fontana, 2021). Al cierre del 2021, este sector tenía una producción equivalente apenas al 69% del nivel experimentado en el 2019. Estos resultados diferenciados por actividades coinciden con la dinámica que se observa en el último año en las patentes municipales (Brenes et al., 2022).

Gráfico 3.1

Tasa de crecimiento real del PIB (porcentaje)



Fuente: Meneses et al., 2022a, con datos de cuentas nacionales de julio del 2022 del BCCR.

La pandemia por covid-19 tuvo fuertes repercusiones en el empleo y su recuperación no solo es lenta, sino también desigual, como se detalla más adelante. Durante el año 2020 y los primeros meses de 2021 se registraron pérdidas continuas de puestos de trabajo y no fue sino hasta el segundo trimestre de ese último año que se observaron mejoras. En diciembre de 2021, 2.039.832 personas estaban ocupadas, lo cual equivale alrededor del 94% del empleo que tenía el país en 2019 (gráfico 3.3). Este panorama coexiste con una tasa de desempleo alta superior al 11%. Esto evidencia las dificultades que ha tenido Costa Rica para generar más oportunidades laborales después del golpe inicial de la pandemia (ver más detalles en el capítulo *Equidad e Integración Social*).

En 2021, las actividades que lograron recuperar o incluso superar la producción respecto a 2019, lo hicieron con un menor número de trabajadores (gráfico 3.4). Este es el caso del agro, manufactura, intermediación financiera, actividades profesionales y enseñanza y salud, las cuales en con-

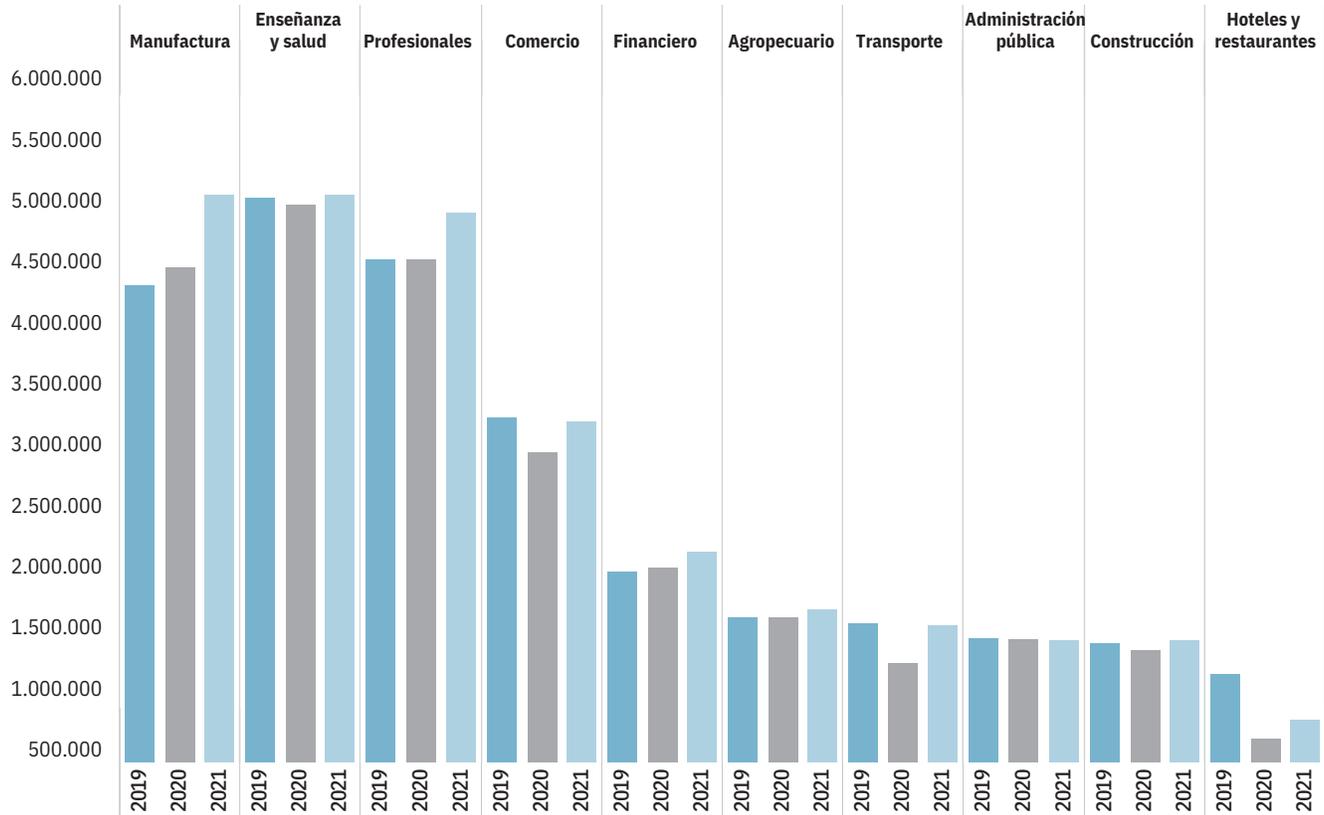
junto representan el 47% del empleo total. Solo las actividades de electricidad, agua y saneamiento (que se incluyen en “otros” del sector secundario) lograron recuperar la producción junto con el empleo.

La recuperación de la producción con menor demanda de empleo significa, en términos económicos, un aumento de la productividad laboral; es decir, se produce más con menos horas trabajadas o con menos personas. De acuerdo con la OCDE, este indicador en Costa Rica ha mantenido una tendencia al alza desde 2012, por lo que ha sido uno de los países con el crecimiento más alto en los últimos diez años (OCDE, 2022; gráfico 3.5). En el año 2000, la productividad laboral de Costa Rica significaba un 24% del nivel de Estados Unidos, mientras que para 2021 esta cifra ascendió a 32%. Respecto al promedio de la OCDE, la mejora es aún más significativa ya que pasó de representar un 32% a un 45% entre el periodo 2000 y 2021.

En el país no existe información que detalle los mecanismos que se han aplicado para lograr, en promedio,

Gráfico 3.2

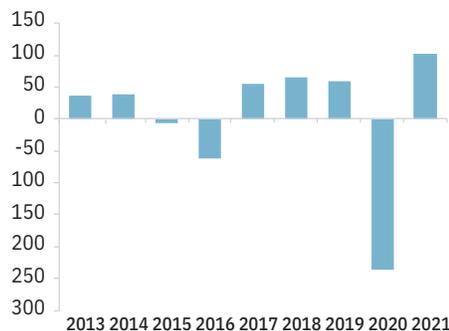
Producción de las principales ramas de actividad, por año
(millones de colones del 2017)



Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos de cuentas nacionales de julio del 2022 del BCCR.

Gráfico 3.3

Promedio anual de nuevos empleos generados
(miles de personas)



Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos de la ECE del INEC.

producir más con menos personal. La teoría económica plantea que la productividad puede aumentar por distintos factores; entre los principales se encuentran la disponibilidad y un uso más eficiente de los recursos naturales, capital y recurso humano, mejoras en la calificación educativa de la población trabajadora y aumentos en la inversión en tecnología. Con la pandemia, las medidas de restricción sanitaria y el distanciamiento social, probablemente las personas buscaron mecanismos digitales de consumo que podrían simplificar los costos en los procesos de producción. De acuerdo con el MEIC (2022), el 48,5% de los consumidores en Costa Rica realizan compras por algún medio electrónico.

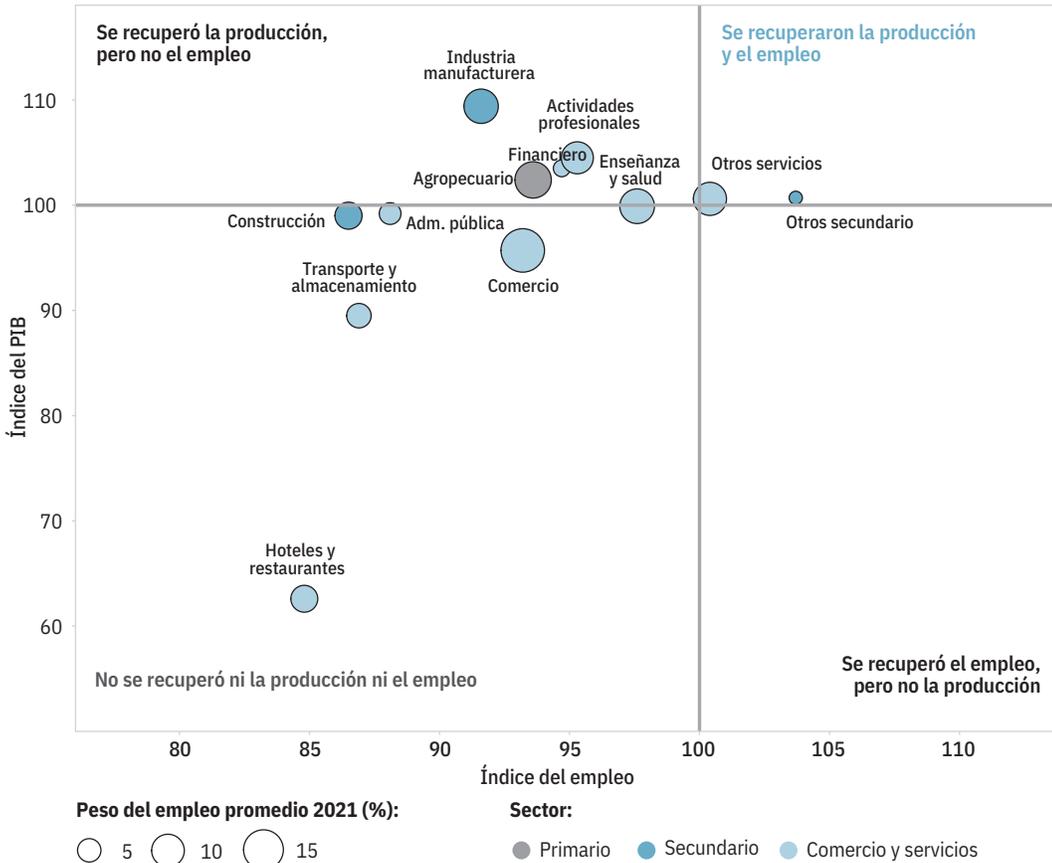
Aunque en términos agregados las mejoras en productividad son positivas para el crecimiento económico; sin

embargo, Costa Rica carece de políticas de empleo y de desarrollo productivo articuladas, lo que puede significar riesgos en materia de oportunidades (ver más detalles en el capítulo 7 *Rutas de ejecución para generar más y mejores oportunidades de empleo*). Meneses et al. (2022b) plantean que los mecanismos de automatización en múltiples empresas permitieron retomar los niveles de producción con menor demanda de trabajo. Para el caso del empleo no calificado, la digitalización puede actuar como un sustituto de la mano de obra, mientras que, en el caso de los empleos calificados, este proceso podría estar actuando como un mecanismo complementario para mejorar la productividad, sin detrimento de una menor demanda laboral.

Cepal (2021) realizó varios ejercicios que buscan estimar el riesgo de sustitución

Gráfico 3.4

Índice^{a/} del nivel de empleo y de la producción, por ramas de actividad^{b/}, según el peso del empleo^{c/}. Promedio trimestres 2020-2021 (2019=100)



a/ Un valor de 100 en el índice refleja que se mantienen los niveles reportados en el mismo trimestre del año 2019, si está por debajo de 100 indica niveles menores a los que se tenía antes de la pandemia y valores por encima reflejan la situación contraria.

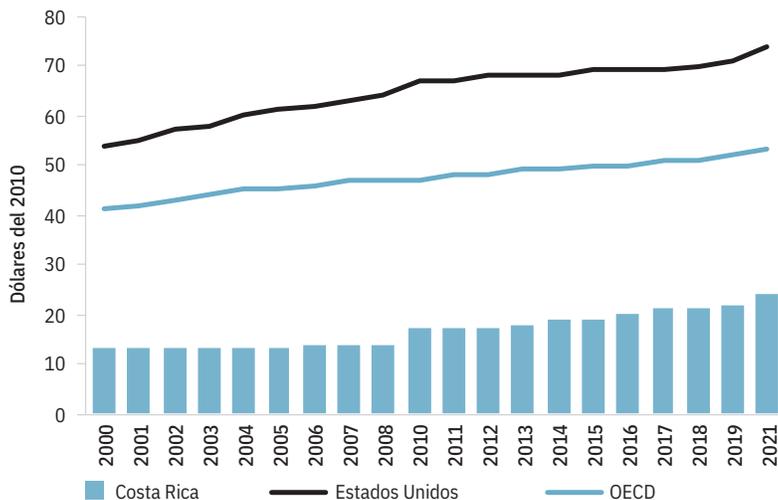
b/ Incluye explotación de minas y canteras, suministros de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado, suministros de agua, evacuación de aguas residuales y gestión de desechos y contaminación.

c/ Incluye información y comunicaciones, actividades inmobiliarias, actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas, actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales y otras actividades de servicios.

Fuente: Meneses et al., 2022b, con datos de la encuesta continua de empleo del INEC y PIB trimestral del Banco Central.

Gráfico 3.5

Productividad laboral^{a/} de Costa Rica, Estados Unidos y promedio de la OCDE



a/ La productividad laboral se puede aproximar como la razón entre el PIB y el total de horas trabajadas en el país. Se excluyen años de crisis (2009 y 2020) para evitar distorsiones en las series.

Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos de la OCDE

del trabajo por las innovaciones y transformaciones tecnológicas, mediante la adaptación de metodologías ya existentes y las características estructurales del mercado de trabajo para economías en vías de desarrollo. Los resultados muestran que las ramas de actividad con el riesgo más alto de sustitución son los servicios financieros y empresariales, la administración pública y la industria manufacturera.

Costa Rica no solo está produciendo, en promedio, sin necesidad de contratar más personas, sino que la población que queda fuera del mercado de trabajo tiene un perfil distinto al que demandan las empresas. Eso implica una acumulación, cada vez mayor, de población desempleada que, sin cambios sustantivos en

su perfil profesional, difícilmente podrá obtener ingresos del mercado laboral para sus hogares. Esta desconexión entre producción y mercado laboral no sería tan problemática si existiera una política de empleo estratégica que permitiera mejorar las capacidades educativas de las personas con mayores limitaciones para insertarse al mercado laboral y estimular la contratación de personal en sectores clave. A pesar de lo anterior, la evidencia muestra que el país no tiene políticas en esta materia y que no existe una claridad del enfoque de las reformas que se requieren implementar (ver más detalles en el capítulo 7 *Rutas de ejecución para generar más y mejores oportunidades de empleo*).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN COSTA RICA

véase Meneses et al., 2022b, en www.estadonacion.or.cr

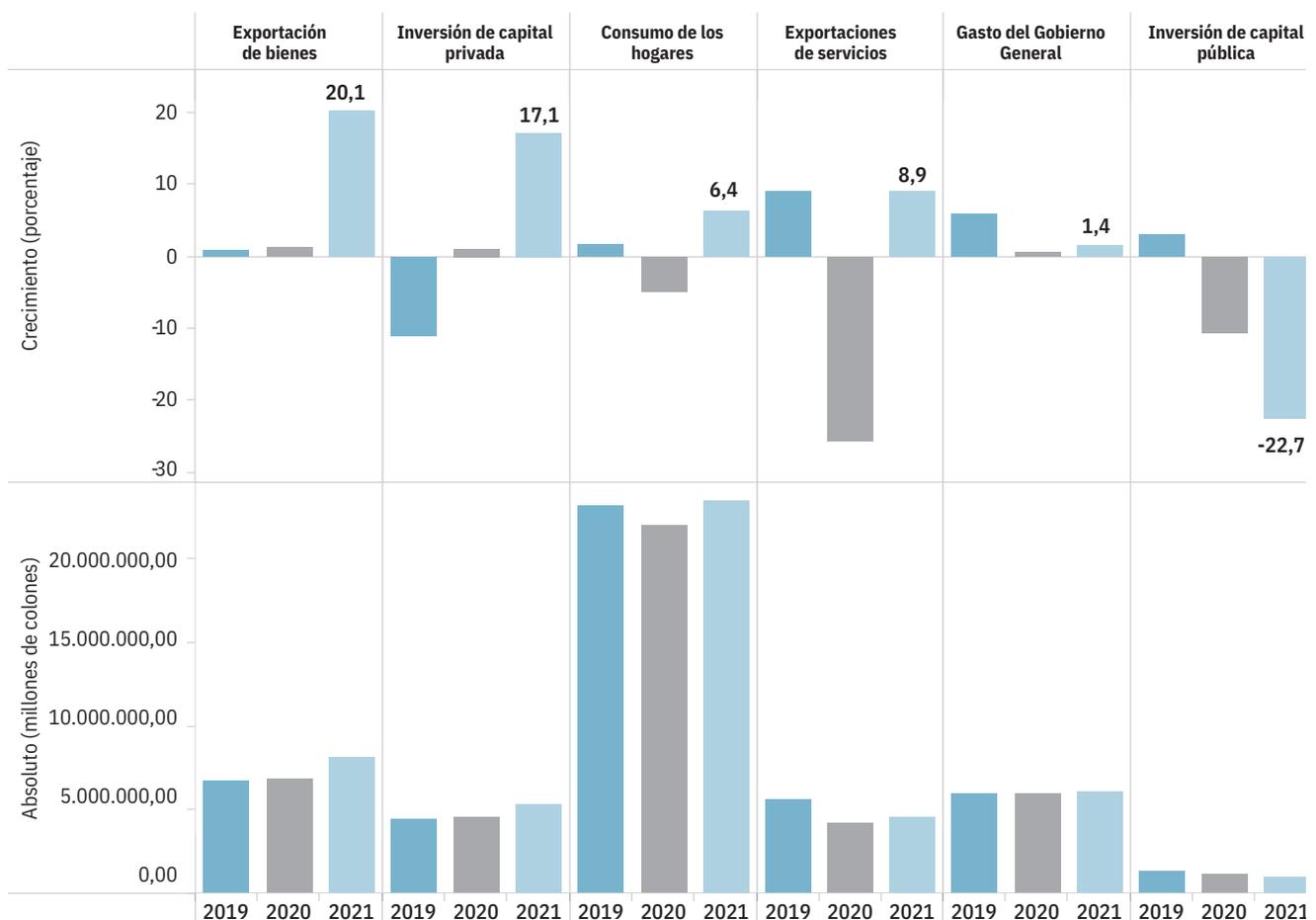
Rápida recuperación del 2021 fue impulsada por el consumo de los hogares y las exportaciones de bienes

Después de la fuerte contracción económica del año 2020, en 2021 se observa una mejora en el crecimiento de los componentes de la demanda, con excepción de la inversión física pública (gráfico 3.6).

Gráfico 3.6

Evolución de los principales componentes a la demanda total del PIB, por año

(tasa de crecimiento y millones de colones reales del 2017)



Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos de cuentas nacionales de julio del 2022 del BCCR.

Destacan los aumentos significativos de las exportaciones de bienes (20,1%) y la inversión de capital privada (17,1%), así como la mejora en el dinamismo del consumo de los hogares (6,4%). Las ventas externas de servicios se recuperan de la caída observada el año previo y alcanzan un nivel similar al que mantenían en los años prepandemia. Con respecto al Gobierno General, las políticas de contención han generado que el aporte de este sector al crecimiento sea pequeño, incluso en el caso de la inversión de capital público experimentó una contracción de -22,7% en el año 2021.

El aporte que realizan los distintos sectores de la economía depende no solo de la tasa de crecimiento sino también del peso relativo que tengan sobre la producción total. En 2021, el consumo de los hogares y las exportaciones de bienes crecieron 6,4% y 20,1%, respectivamente; sin embargo, su aporte a la economía total fue muy similar, cercano al 30%. Esto se explica porque el consumo representa casi la mitad de la demanda de la economía, mientras que las ventas externas de bienes constituyen una proporción mucho menor (23 y 8 billones de colones). Estos resultados evidencian que el consumo de los hogares es fundamental para el fomento de la producción.

Exportaciones vinculadas al turismo aún no se recuperan del golpe de la pandemia

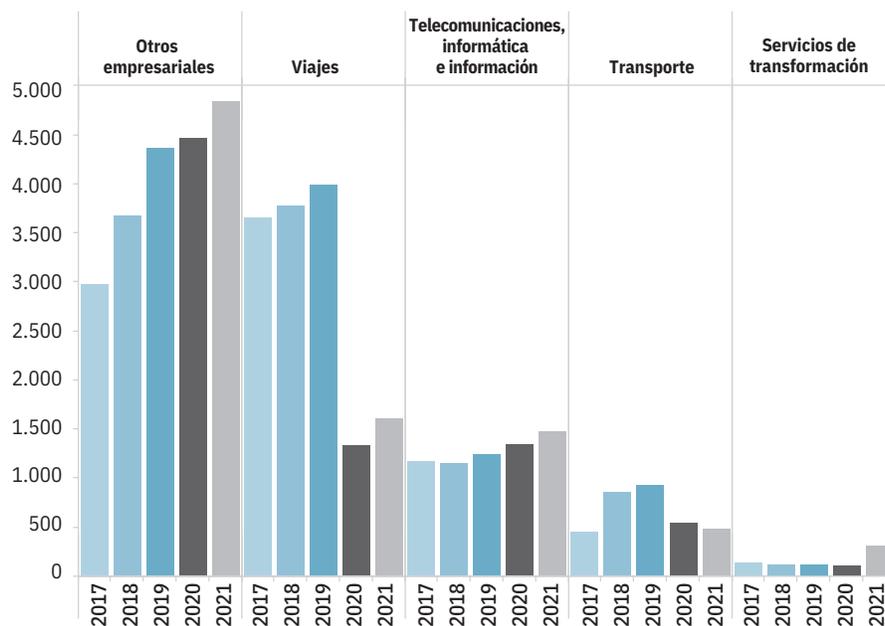
En el año 2020, con el inicio de la pandemia de covid-19, las exportaciones de servicios sufrieron la contracción más fuerte desde que se tienen registros (-25,5%). Entre 2019 y 2020, las ventas externas vinculadas al turismo (viajes) cayeron un 67% (gráfico 3.7). Aunque en 2021 se observa una mejora, el país aún está muy lejos del nivel que mantenía prepandemia. La última información disponible, referida al segundo cuatrimestre del 2022, sugiere que se mantiene la recuperación, aunque sin alcanzar todavía el nivel previo. Destacan los servicios empresariales con una tendencia al alza desde 2017.

El golpe de la pandemia en las exportaciones de servicios vinculadas con el turismo no tiene precedente. Entre

Gráfico 3.7

Evolución absoluta de las exportaciones de servicios, según tipo de servicios

(millones de dólares)



Fuente: Meneses et al., 2022a, con datos de cuentas nacionales de julio del 2022 del BCCR.

el periodo 2019 y 2020, el registro de personas no residentes que ingresaron a parques nacionales pasó de 1.266.801 a 480.154 (gráfico 3.8). Con la mayor apertura de fronteras y la vacunación por covid-19, se ha mejorado el comportamiento de esta actividad. Sin embargo, aunque se observa una mejora en las visitas a áreas silvestres protegidas, en 2021 el nivel fue equivalente al 53% de la prepandemia. Por otra parte, el turismo nacional ha tenido una recuperación más rápida y para 2021 ya había superado las cifras del 2019. Esto refuerza la idea de que el turismo local es una oportunidad para la reactivación de la economía en los territorios fuera del GAM, especialmente por su potencia de encadenar (Meneses et al., 2019).

En las últimas dos décadas, la inversión extranjera directa (IED) ha sido un importante motor de la economía costarricense, no solo por el ingreso de divisas, sino también por la generación de empleo y el dinamismo de la producción. Aunque en el año 2020, la IED sufrió

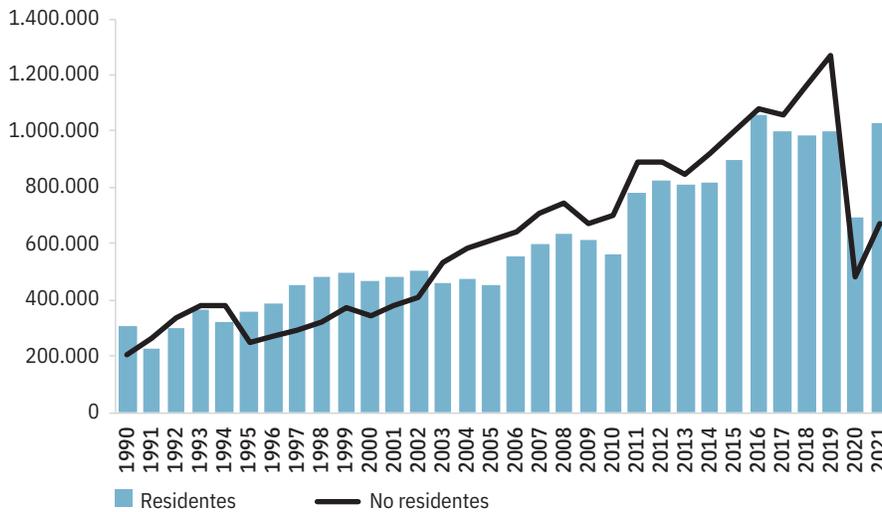
una contracción histórica de 23%, se recuperó rápidamente y en 2021 alcanzó un nivel de producción de 131% superior al que tenía antes de la pandemia. Esta rápida respuesta aumenta la capacidad de financiamiento de la economía y también aporta a la estabilidad externa del país (gráfico 3.9).

Es importante considerar las disparidades según la fuente de IED. En los últimos años, el mayor peso lo han tenido las divisas provenientes de zonas francas, que representan un 73% del total. Aunque este sector también se vio afectado por la pandemia, ha sido el que más rápido se recuperó y en 2021 registró 2.065 millones de dólares, un crecimiento de 45% respecto al mostrado en 2019. En cambio, la IED de empresas regulares e inmobiliarias aún mantienen el rezago (gráfico 3.10).

La trayectoria de recuperación de la IED observada desde el año 2020 evidencia una profundización de las brechas estructurales de la economía. Aunque esta inversión significa mayor capital en

Gráfico 3.8

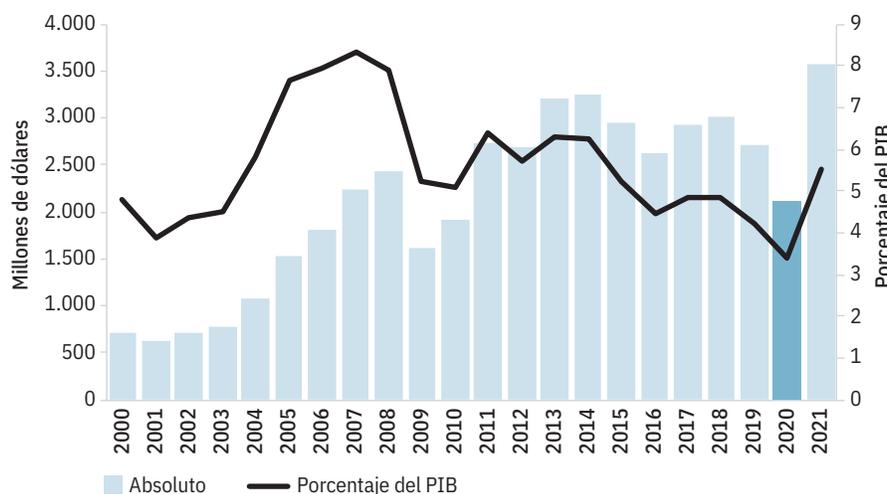
Evolución del registro de visitas a parques nacionales, según tipo



Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos de Sinac-Minae.

Gráfico 3.9

Evolución de los flujos de inversión extranjera directa (IED)
(millones de dólares y porcentaje del PIB)



Fuente: Meneses et al., 2022a, con datos del BCCR.

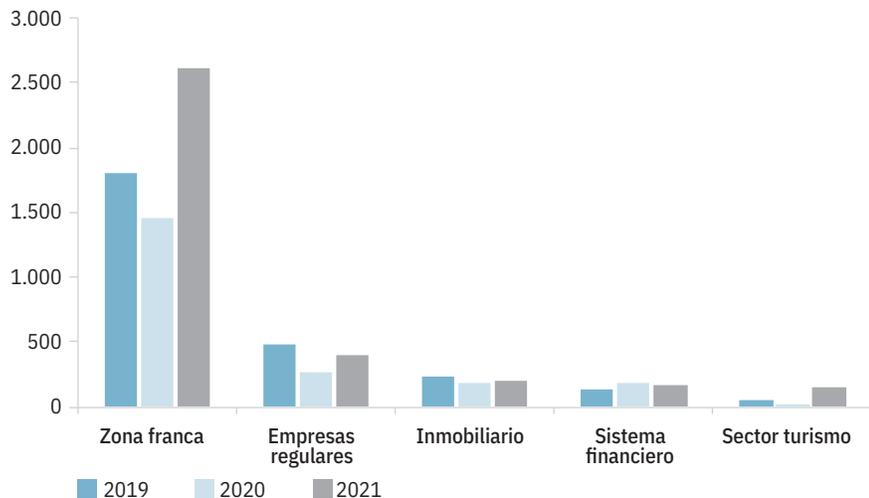
el país, al mismo tiempo implica salida de recursos por transferencias y rentas enviadas al exterior como pago a factores externos. La relación entre entradas y salidas se puede medir por medio de la comparación entre el producto interno bruto (PIB) y el ingreso nacional disponible (IND). Mientras que el PIB estima la producción total realizada, el IND permite identificar la proporción que se queda efectivamente en Costa Rica.

En 2021, el dinamismo del PIB fue mucho mayor que el mostrado por el IND, por lo que la brecha entre ambos se amplió (gráfico 3.11). Meneses y Anda (2015) plantearon que esa creciente brecha es esperable en economías abiertas en las cuales el sector exportador tiene un alto componente de IED y hay un lento progreso en la creación de encadenamientos productivos que permitan reducir la alta dependencia de insumos importados. Esta característica estructural se refuerza con la recuperación de estos indicadores, puesto que la IED y sector exportador lideran el crecimiento y, por lo tanto, los pagos a factores externos también se incrementaron.

Los hallazgos presentados en esta sección evidencian la importancia de realizar esfuerzos para mejorar los encadenamientos productivos de las empresas locales, especialmente aquellas vinculadas con el mercado externo. De acuerdo con Procomer (2022) existen nueve grandes áreas que requieren atención para mejorar tanto el posicionamiento de la oferta exportable como los encadenamientos con la economía local. Estas son: i) habilidades empresariales, ii) infraestructura, iii) logística, iv) acceso a financiamiento, v) tramitología, vi) dispersión y desarticulación institucional, vii) acceso a la innovación, viii) talento humano y, ix) costos de producción. Otro de los factores que dificultan un mayor avance en esta materia es la alta concentración de empresas exportadoras de bienes en la Gran Área Metropolitana (GAM; Procomer, 2022). En 2021, de las 2.407 empresas exportadoras solo el 25% se encontraban fuera de la GAM. Estos hallazgos evidencian las limitaciones de la producción vinculada con el sector externo en los territorios fuera del centro

Gráfico 3.10

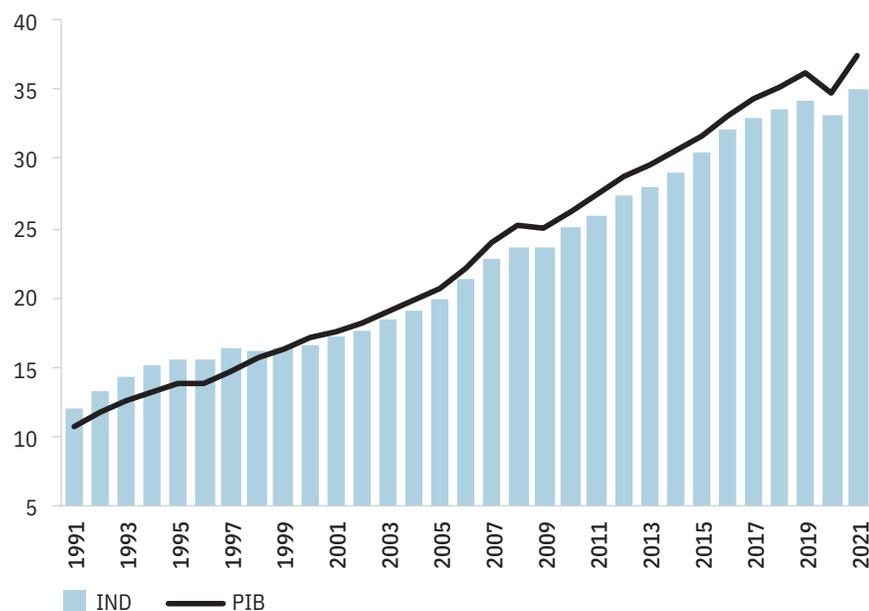
Evolución de la inversión extranjera directa, según régimen (millones de dólares)



Fuente: Meneses et al., 2022a, con datos de cuentas nacionales de julio del 2022 del BCCR.

Gráfico 3.11

Evolución del PIB y del ingreso nacional disponible (IND) (billones de colones reales del 2017)



Fuente: Meneses et al., 2022a, con datos de cuentas nacionales de julio del 2022 del BCCR.

del país, lo cual se dificulta aún más la generación de oportunidades de empleo en estas zonas (ver más detalles en el capítulo 7 *Rutas de ejecución para generar más y mejores oportunidades de empleo*).

Economía se desacelera en 2022 con menor optimismo de los hogares

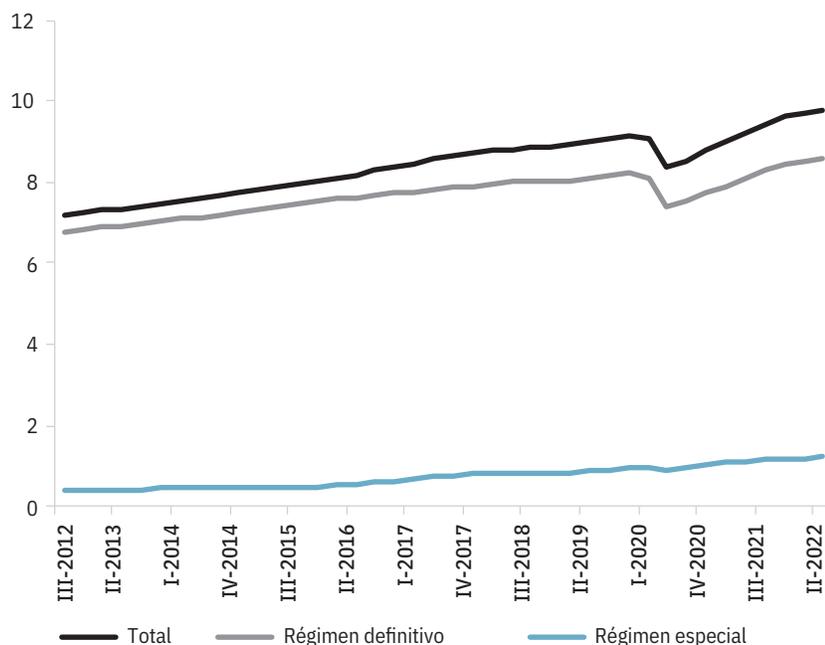
Entre el segundo trimestre de los años 2020 y 2021, el régimen especial (zonas francas y perfeccionamiento activo) mostró una fuerte crecimiento que pasó de 3,2% a 25,2% (gráfico 3.12). Este impulso en el dinamismo es importante para la economía, pero tiene dos limitaciones. La primera es que el régimen especial tiene un peso relativo bajo en la economía, pues representa alrededor de un 12%. Segundo, las zonas francas tienen en promedio una baja capacidad de generar encadenamientos, con poco efecto “derrame” sobre la economía (Meneses et al., 2021). El resto de la producción, el régimen definitivo, que se vio más afectado por la pandemia, tuvo un proceso de recuperación más moderado, con una tasa del 9% para el segundo trimestre del 2021.

Desde julio del 2021, la economía costarricense muestra una desaceleración, tanto en el régimen especial como el definitivo. En este contexto, el BCCR (2022) proyecta para el 2022 y 2023 un crecimiento promedio cercano al 3,3%, similar al promedio prepandemia (2011-2019). Este fenómeno se acompaña también de un freno en el optimismo de las personas consumidoras desde febrero de 2022, que se mantuvo hasta el cierre de edición de este Informe (gráfico 3.13). Esta tendencia se podría explicar por la desmejora en el crecimiento mundial en un contexto internacional adverso, el alza de la inflación y una mayor incertidumbre para los próximos años (recuadro 3.1). Por otra parte, en promedio, los empresarios mantienen una tendencia optimista sobre el país, lo cual se explica principalmente por aquellos que pertenecen al sector servicios. En cambio, los pertenecientes del sector agropecuario muestran desde el segundo trimestre del 2022 una tendencia pesimista.

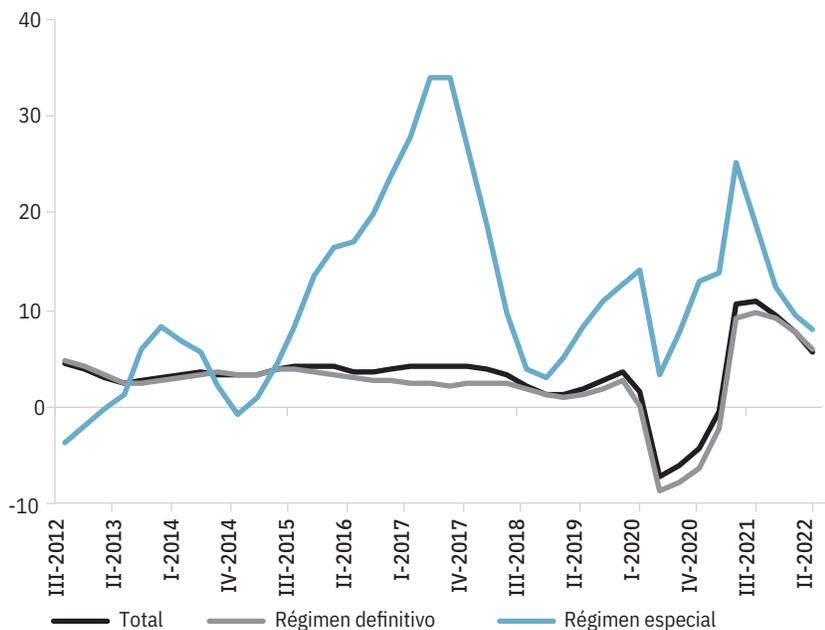
Gráfico 3.12

PIB trimestral, por tipo de régimen de comercio

a) En billones de colones reales



b) Tasa de variación interanual (porcentaje)



Fuente: Meneses et al., 2022a, con datos de cuentas nacionales de julio del 2022 del BCCR.

**PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
BALANCE DEL SECTOR REAL
DE LA ECONOMÍA**

 véase Meneses et al., 2022a,
en www.estadonacion.or.cr
**Altos niveles de endeudamiento
presionan las finanzas públicas,
pese a contención de gasto y
mejoras recaudatorias**

La solvencia es un pilar fundamental de las políticas económicas, dado que de esto depende la posibilidad que tenga la sociedad costarricense de realizar las inversiones requeridas en materia de desarrollo humano. Para dar seguimiento a este tema, el *Informe Estado de la Nación* analiza la capacidad del Gobierno de solventar sus gastos y el nivel de endeudamiento que mantiene.

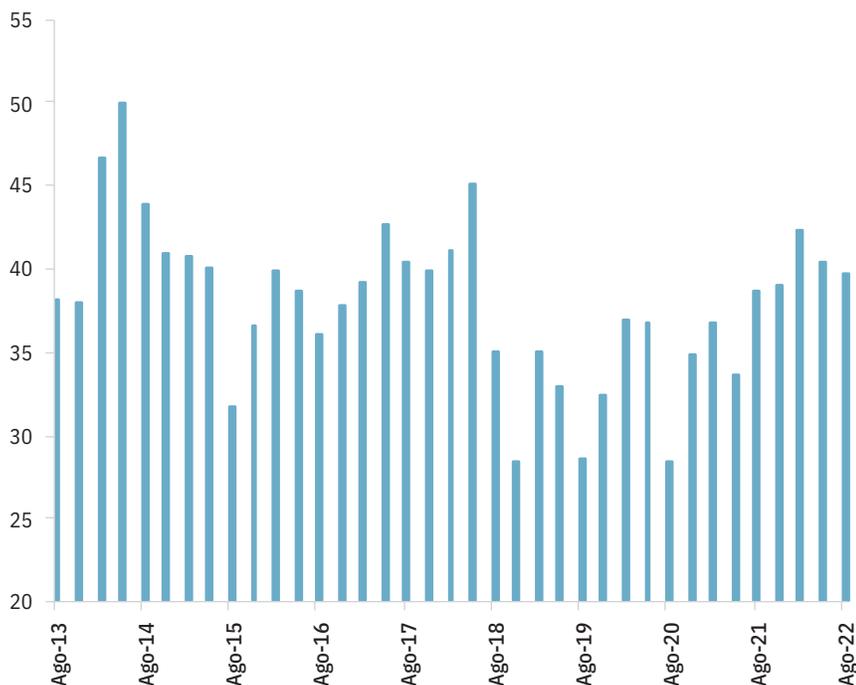
Entre los años 2020 y 2021, el país alcanzó un punto de inflexión en materia fiscal al reducir el déficit del Gobierno Central del 8% al 5% del PIB. Esta disminución se explica por factores coyunturales y estructurales (gráfico 3.14). Con respecto a los primeros, el más importante fue el fuerte crecimiento rebote observado en 2021 en la producción, que permitió una mejora significativa de la recaudación, que en 2022 podría ser menor debido a la desaceleración económica ya comentada en la sección anterior y el contexto internacional adverso. Además, se han aplicado cambios metodológicos en la contabilización de las entidades desconcentradas que significó mejoras en los ingresos no tributarios durante 2021, aunque este efecto no se espera que se repita para los próximos años.

En el balance financiero del Gobierno hay un cambio estructural importante que se debe destacar. Hace diez años, el principal problema fiscal que enfrentaba el país era que los ingresos eran insuficientes para pagar los gastos primarios (remuneraciones y transferencias, principalmente). El desafío que enfrenta el Gobierno actualmente tiene una naturaleza muy distinta ya que la mayor parte del déficit fiscal se explica por el

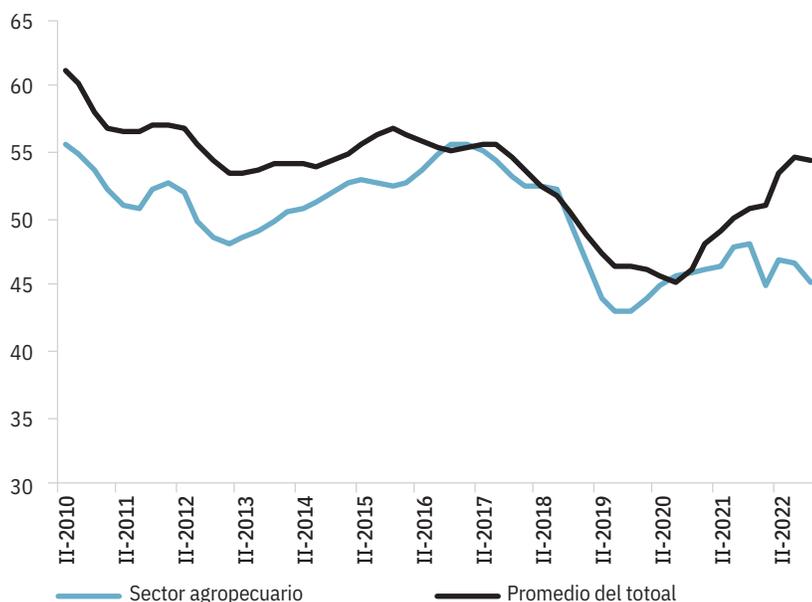
Gráfico 3.13

Evolución de las expectativas de consumidores y empresarios, por trimestres

a) Índice de Confianza del Consumidor (ICC)



b) Índice de Expectativas Empresariales (IEE)



Recuadro 3.1

Panorama mundial con mayores incertidumbres para el 2022 y 2023

En 2021 se dio una recuperación mundial de la producción de 6,1%, posterior a la caída de -3,1% del 2020. Ese cambio, fue impulsada en gran medida por las políticas expansivas en las principales economías, así como por el comportamiento del comercio internacional. La disponibilidad de vacunas, así como las políticas de apoyo fiscal, propiciaron la mejora desde el lado de la demanda. De acuerdo con los últimos pronósticos del FMI, disponibles a julio del 2022, se estima una desaceleración mundial de 3,2% en 2022 y 2,9% en 2023. Estas estimaciones implican un mayor pesimismo respecto a lo proyectado en abril de 2022, lo cual se explica por el menor crecimiento esperado en China y Estados Unidos, las presiones inflacionarias al alza y las consecuencias de la guerra entre Rusia y Ucrania (FMI, 2022c). Los débiles resultados de los dos primeros trimestres de Estados Unidos y el posible impacto del endurecimiento de la política monetaria por parte de la Reserva Federal también presionan a la baja las estimaciones.

Según el FMI (2022c), se prevé una desaceleración mayor del volumen de comercio, con un incremento de 4,1% (frente al 10,1% de 2021), por la reducción de la demanda mundial. El panorama presenta una elevada incertidumbre. El FMI (2022c) señala varios riesgos cuyo desarrollo marcará el ritmo de la recuperación, entre los que destacan: i) nuevos incrementos de precios de la energía, ii) inflación elevada, iii) endurecimiento de la política monetaria, iv) condiciones financieras más restrictivas, v) persistente desaceleración en China, vi) aumento del malestar social e vii) incremento de la fragmentación de la economía mundial.

Con este panorama, para 2022 se espera una desaceleración de los países de Centroamérica y República Dominicana, con una tasa de 4,9%, como resultado del menor dinamismo productivo esperado de los principales socios comerciales, la mayor inflación y las políticas implementadas para enfrentarla; así como por las restricciones en las cadenas de suministros globales.

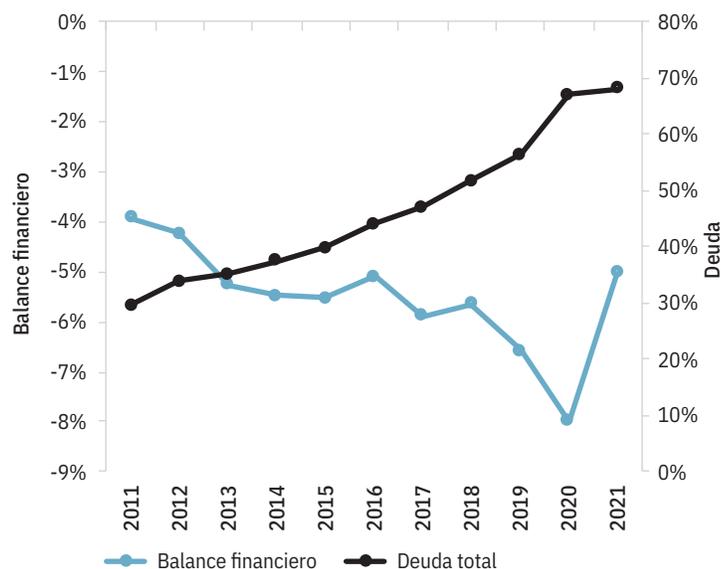
Fuente: Meneses et al., 2022a, con datos del FMI.

Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos del IICE-UCR y la Escuela de Estadística de la UCR.

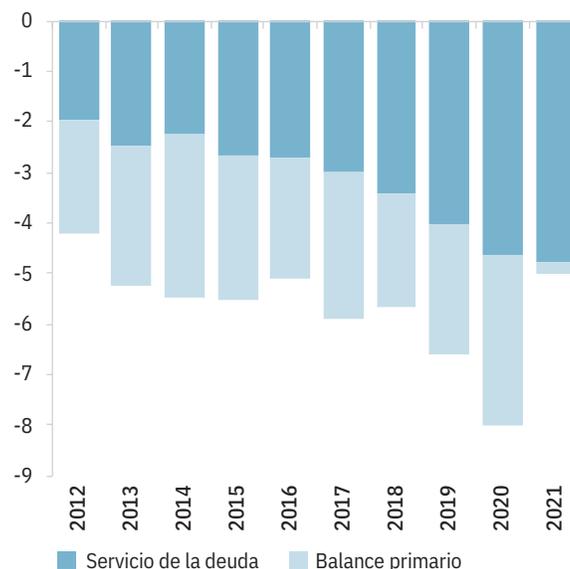
Gráfico 3.14

Indicadores del balance fiscal del Gobierno Central

a) Balance financiero y deuda pública
(porcentaje del PIB)



b) Balance primario y servicio de la deuda
(porcentaje del PIB)



Fuente: Meneses et al., 2022a, con datos de cuentas nacionales de julio del 2022 del BCCR.

pago de intereses. Aunque el peso de la deuda no ha aumentado de manera significativa entre los años 2020 y 2021, esta se mantienen en niveles históricamente altos, por lo que el Ministerio de Hacienda enfrenta mayores riesgos debido al aumento en las tasas de interés y la depreciación del tipo de cambio, que encarecen el costo de pedir préstamos.

En el periodo 2015 y 2019, Costa Rica tuvo el déficit financiero más elevado de los 38 miembros de la OECD, pero para el 2020 este panorama cambió. Fue uno de los países que menos aumentó el gasto público durante la pandemia y para el año 2021 logró un balance primario superado solo por Luxemburgo y México (gráfico 3.15). A pesar de este buen resultado, el país tiene la mayor proporción del PIB dedicado a pago de intereses de su deuda en la OECD, lo cual evidencia las presiones fiscales que enfrenta el Ministerio de Hacienda.

Recuperación en la producción y cambios metodológicos explican mejoras en los ingresos fiscales

Entre 2020 y 2021, los ingresos fiscales pasaron de 13% a 15% del PIB, por lo que no solo el país superó la pérdida sufrida por la contracción durante el primer año de pandemia, sino que se mejoró el nivel recaudatorio que se tenía en 2019. Este aumento fue generalizado en todos los rubros (gráfico 3.16) y en gran medida se explica por el fuerte incremento “rebote” en la actividad económica. En el caso de la recaudación en ventas, la mejora se explica por la transformación de este impuesto a uno de valor agregado (IVA) con la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y de una ampliación de la base imponible que incluyó servicios previamente exentos.

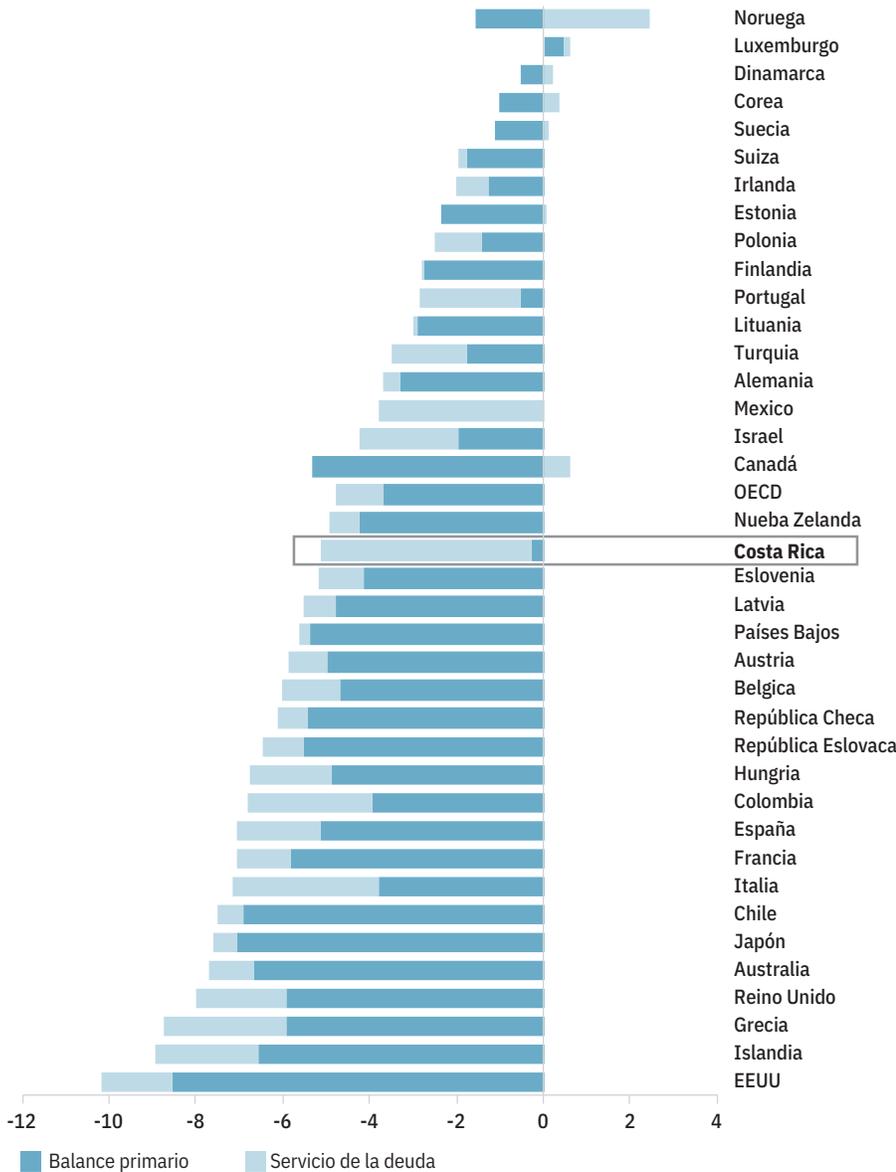
En el caso de las reformas en el impuesto sobre los ingresos y utilidades, mediante la ley ya citada, el país aprobó cambios puntuales, tales como un nuevo

gravamen sobre las ganancias y sobre las rentas de capital y la inclusión de nuevas escalas impositivas para las utilidades de las pequeñas y medianas empresas (5%-20%), así como nuevos rangos (20% y 25%) para los salarios más altos superiores a 2,1 millones. Adicionalmente, la factura electrónica posiblemente ha permitido un mejor control cruzado de información entre transacciones y las declaraciones mensuales del IVA.

Entre 2020 y 2021, los ingresos no tributarios se duplicaron y aportaron 28% al crecimiento total, muy por encima de la tendencia fiscal de los últimos diez años. De acuerdo con Villamichel y Ching (2022), este cambio se explica por la consolidación contable del Gobierno Central con las entidades desconcentradas, que incluye otros recursos que estas tenían disponibles (recuadro 3.2), por lo que no se espera que este efecto se repita en los próximos años.

Gráfico 3.15

Balance primario y servicio de la deuda de los países de la OCDE. 2021
(porcentaje del PIB)



Fuente: Villamichel y Ching, 2022, con datos del FMI-WEO abril 2022.

La reducción del déficit fiscal ha sido acompañado de la aprobación de nuevas exenciones. El *Informe Estado de la Nación* da seguimiento a las exoneraciones aprobadas y vigentes en Costa Rica desde 1953, con la colaboración del Departamento de Servicios Parlamentarios y el Centro de Investigación Legislativa, de la Asamblea Legislativa. De acuerdo con la última actualización de esta base de datos, realizada para este Informe, existen 1.462 vigentes, 44 más de lo que se reportó en la edición anterior (gráfico 3.17). Durante la administración Alvarado Quesada se aprobaron un total de 104 exenciones a impuestos, de las cuales 66 fueron iniciativa del Congreso.

Las exoneraciones fiscales sirven como un instrumento de política fiscal para incentivar o beneficiar sectores específicos, aunque esto signifique una pérdida en la recaudación o gasto tributario. El país tiene un código de normas y procedimientos parlamentarios, que establece requerimientos mínimos que deben tener este tipo de exenciones. Del total aprobadas durante la administración Alvarado Quesada, un 61% no define claramente el impuesto exento, un 89% no tiene plazo de vigencia y un 79% no tiene mecanismos de control.

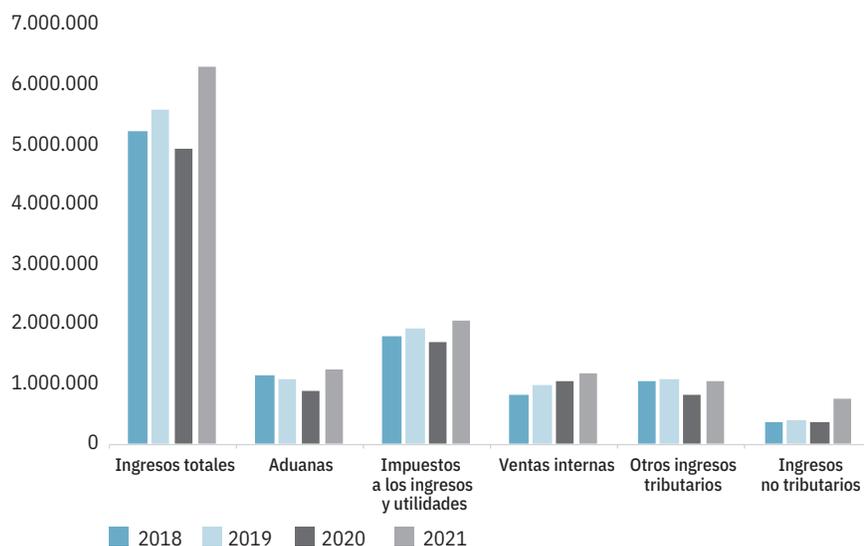
En el país se han discutido distintas alternativas para mejorar la recaudación y la generación de nuevos tributos. Cabe señalar que el país carece de un registro oficial actualizado que contabilice todos los impuestos vigentes. Con el fin de aportar a la discusión técnica y promover un diálogo informado, el Programa del Estado de la Nación (PEN) construyó⁶ una nueva base de datos que registra todos los impuestos, tasas y contribuciones especiales en vigentes desde 1885, creadas a través de leyes ordinarias, especiales o por medio de reformas fiscales integrales. Con este nuevo instrumento el PEN pone a disposición de la ciudadanía, nueva información para discutir con mayores bases técnicas las maneras para lograr mayor ordenamiento tributario.

En Costa Rica existen 199 tributos vigentes en la legislación y, en promedio, se aprueban tres por año (gráfico 3.18). Los periodos en los que se aprobaron más fueron en las administraciones

Gráfico 3.16

Evolución de los ingresos tributarios del Gobierno, total y principales categorías

(millones de colones reales^{a/} del 2021)



a/ Cifras deflactadas con el IPC de diciembre del 2021.

Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos del Ministerio de Hacienda.

de Calderón Fournier 1990-1994 (33), Oduber Quirós 1974 y 1978 (24) y Rodríguez Echeverría 1998-2002 (22). Es importante mencionar que el Poder Legislativo es el principal proponente: un 66% de los tributos se formularon por iniciativa de dicho poder de la República. Un hallazgo importante de Achoy (2022b) es que los gobiernos locales se encargan del 43% de los impuestos que se deben recaudar. Este nuevo inventario de impuestos permite identificar una estructura tributaria que está recargada en la venta de bienes y servicios, aunque no todos se cobran. De acuerdo con los informes de la CGR (2022b), aproximadamente un 15% de los tributos vigentes no se recaudan.

Contención en transferencias y remuneraciones pierde peso con aumentos en el pago de intereses y excepciones a la regla fiscal

En 2021, el gasto total del Gobierno creció en términos reales un 5%, muy por

Recuadro 3.2

Cambios metodológicos mejoran balance financiero del Gobierno

A partir del año 2021, la Ley de Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central (n° 9524) incorporó en la aprobación legislativa del presupuesto nacional los ingresos y gastos de los órganos desconcentrados. Ese cambio amplió la definición del Gobierno Central para incluir a dichas instituciones, que le brindan servicios directos al Poder Ejecutivo. Al cierre de edición de este Informe, el Ministerio de Hacienda no había publicado una serie histórica armonizada de las estadísticas fiscales detalladas, lo cual limita el análisis comparativo de las finanzas públicas.

Sin embargo, Villamichel y Ching (2022) realizaron para esta edición un análisis de los presupuestos, para estimar una serie histórica comparable para el periodo 2006-2020, con base en la información de las liquidaciones presupuestarias se publica de manera anual en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) de la CGR.

Para realizar el ejercicio, los autores utilizan varias premisas:

- Como que las entidades desconcentradas se financian principalmente con transferencias provenientes del propio Gobierno Central, se eliminan la doble contabilización que se puede generar.
- Se incluyen los ingresos provenientes de superávits de años anteriores, que se incorporan a la caja única del Estado, pero que pueden ser reclamados y utilizados por las entidades desconcentradas en ejercicios presupuestarios posteriores.

A partir de lo anterior, Villamichel y Ching (2022) estiman que el incremento del ingreso consolidado del Gobierno Central fue, en promedio, de 1,7% del PIB. Este aumento se explica por los ingresos no tributarios provenientes de contribuciones sociales que administra el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), los cuales incrementaron en 1% del PIB. El aumento

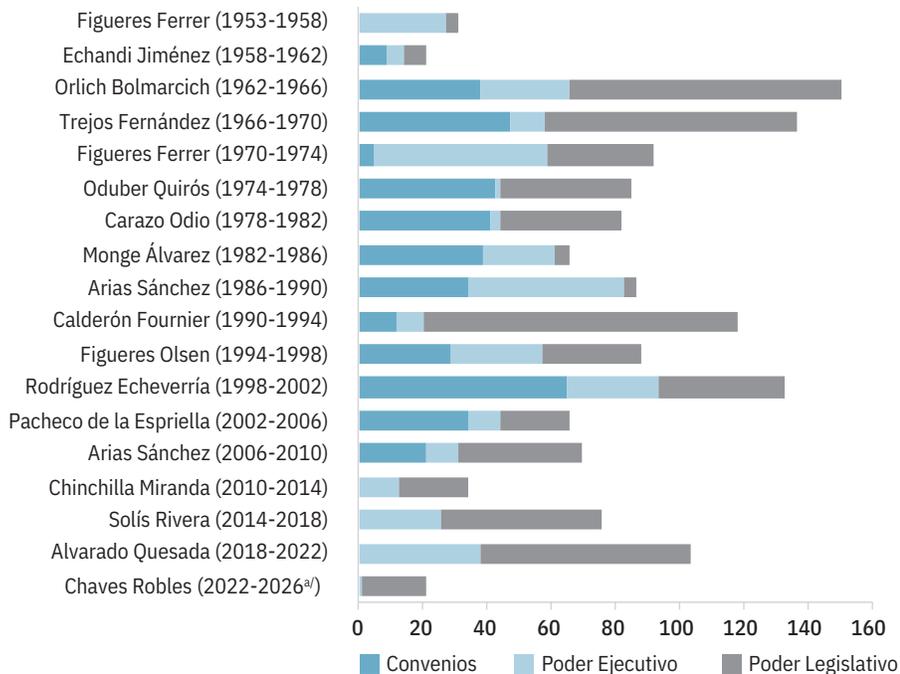
en los ingresos tributarios y otros no tributarios explican 0,3% del PIB, mientras que los recursos de años anteriores un 0,7%. De acuerdo con la nueva normativa, en adelante los órganos desconcentrados no podrán solicitar utilizar recursos de periodos anteriores, por cuanto pasan a ser parte del Tesoro Público.

En materia de gasto, la conciliación también resulta en un aumento neto del gasto equivalente a 1% de PIB promedio. El incremento proviene de las transferencias al sector privado y las remuneraciones que erogan las entidades desconcentradas. Respecto a la deuda, estas entidades solo cuentan con un endeudamiento marginal que no afecta el pago por intereses consolidado. El resultado neto sobre los déficits primario y financiero consolidado es por 0,7% PIB en promedio, asociado a gastos financiados con recursos de años anteriores.

Fuente: Villamichel y Ching, 2022, con datos del Ministerio de Hacienda y la CGR.

Gráfico 3.17

Cantidad de exoneraciones fiscales aprobadas, según proponente y periodo administrativo. 1953-2022



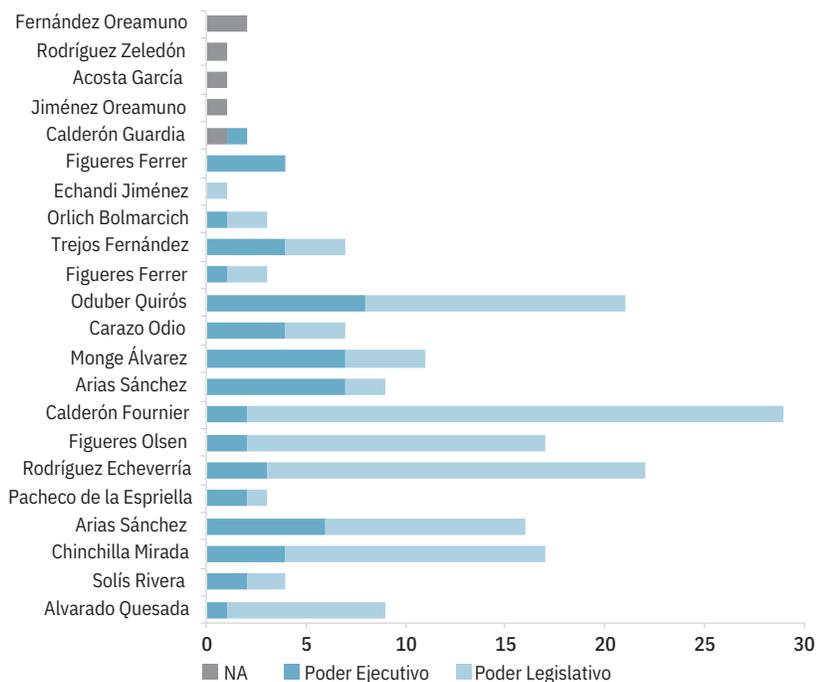
Fuente: Jiménez Fontana, 2022 con información de Achoy, 2022 y la base de datos de exoneraciones fiscales del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y el PEN.

debajo del que tenía en el 2019 (11%). El rubro que más aportó al crecimiento fue el pago de servicio de intereses por la deuda, que explica un 41% (gráfico 3.19). Por otra parte, las remuneraciones se incrementaron un 2,4%, mientras que las transferencias decrecieron un 2%. Estas variaciones del gasto primario (remuneraciones y transferencias, principalmente) están muy por debajo del que se tenían antes del 2016, pues desde entonces el país mantiene una fuerte política de contención del gasto. Esto, sumado a la consolidación de la reforma fiscal aprobada en 2018, ha permitido reducir de manera significativa el peso de estos rubros sobre las finanzas públicas.

La aplicación estricta de la regla fiscal es una de las principales causas de la contención del gasto público al imponer topes en función a variables como el crecimiento económico y el tamaño de la deuda del Gobierno Central; sin embargo, también genera tensiones y limitaciones en aspectos claves de ese gasto que pueden tener otras repercusiones. En el primer año de aplicación, el país se ubicó en el tercero de cuatro escenarios posibles

Gráfico 3.18

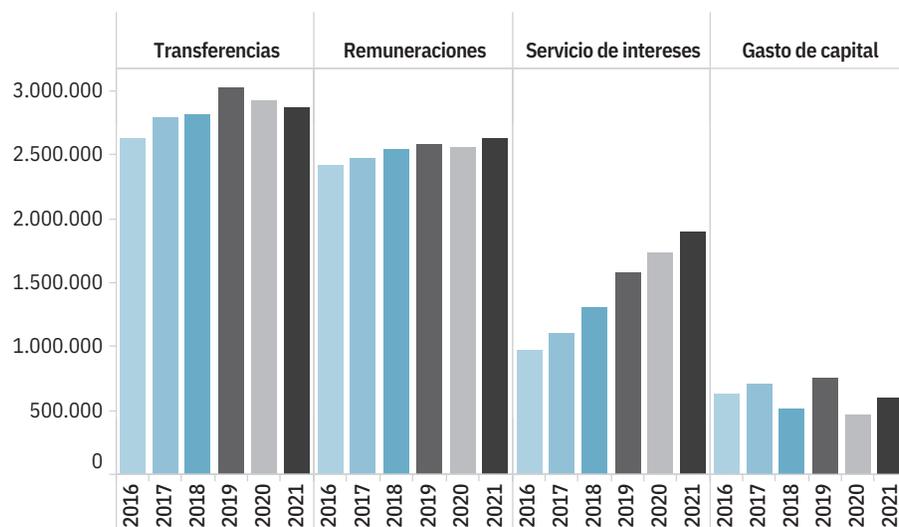
Cantidad de impuestos, tasas y contribuciones especiales aprobadas por administración, según proponente^{a/}



a/Los proyectos de ley más antiguos no consta en las actas los proponentes, por lo que en estos casos se indica no aplica o NA. Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con la base de impuestos del PEN.

Gráfico 3.19

Evolución de los principales componentes del gasto público (millones de colones reales^{a/} del 2021)



a/ Cifras deflactadas con el IPC de diciembre del 2021.

Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos del Ministerio de Hacienda.

(cuadro 3.2), por lo que el gasto corriente tenía un límite de crecimiento de 4,7% que corresponde al 75% del dinamismo promedio del PIB nominal de los últimos cuatro años.

En 2021, la deuda superó el 60% del PIB por lo que el país se ubicó en el cuarto escenario de la regla fiscal. Entre el 2018 y 2021, el crecimiento promedio del PIB fue de 3,3%, por lo que para el 2022 el gasto público no podía superar el 65% de este monto, que corresponde a 2,1%. Solo las pensiones podrán ajustarse por costo de vida; pero se restringe la suscripción de préstamos o créditos destinados a gastos corrientes adicionales; no se permite el incremento de salarios; se prohíben los subsidios, rescates financieros o erogaciones al sector productivo.

Es importante detallar que, en la práctica, la regla fiscal no aplica a todo el sector público dado que desde la creación de la *Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas* se incluyeron excepciones como los bancos públicos comerciales, las empresas públicas que participen en régimen de competencia y los recursos de Recope correspondientes al pago de la factura petrolera (cuadro 3.3).

Desde la aprobación de la regla fiscal, se han realizado varias modificaciones para excluir diversas entidades. Por ejemplo, con la emergencia nacional que el país vivió con el covid-19 se aprobaron reformas a la ley n° 9635 para exceptuar a otras que eran clave para la atención de la pandemia, tales como el Instituto Mixto de Ayuda Social, Cuerpo Nacional de Bomberos y el Ministerio de Trabajo (cuadro 3.4). Otras que han tenido dificultades para mantener sus operaciones con la regla fiscal también fueron eximidas de su cumplimiento, tales como Fonaffo y los recursos correspondientes al censo de población a cargo del Instituto Nacional de Estadísticas (INEC). Más recientemente, se otorgó la del Sistema de Emergencias 911 mediante un resello⁷ de 44 congresistas, después de que el Presidente de la República Rodrigo Chaves Robles lo había vetado.

Aunque la regla fiscal establece un límite global para el gasto público, dada la complejidad presupuestaria en este sector, en la práctica las instituciones aplican

Cuadro 3.2

Rangos de la regla fiscal que determinan el crecimiento del gasto

Escenarios	Condición de la regla fiscal ^{a/}	Límite al crecimiento interanual del gasto corriente ^{b/}
1	Deuda menor a 30% o que el gasto corriente sea igual al 17% del PIB	Solo se pueden realizar gastos igual al promedio del crecimiento del PIB nominal
2	Deuda igual o superior a 30% pero menor a 45%	85% del crecimiento promedio del PIB nominal
3	Deuda igual o superior a 45% pero menor a 60%	75% del crecimiento promedio del PIB nominal
4	Deuda igual o superior a 60%	65% del crecimiento promedio del PIB nominal

a/ La condición se basa en el nivel de deuda como porcentaje del PIB al cierre del ejercicio presupuestario.

b/ Se utiliza como referencia el crecimiento promedio del PIB de los últimos cuatro años

Fuente: Elaboración propia con información del BCCR y la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (n° 9635).

Cuadro 3.3

Entidades exceptuadas de la regla fiscal desde la creación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas

Entidad	Detalle	
Banco Nacional de Costa Rica	Instituciones del sector público financiero	
Banco de Costa Rica		
Banco Central de Costa Rica		
Banco Popular y de Desarrollo Comunal		
Banco Hipotecario de la Vivienda		
Sistema de Banca para el Desarrollo		
Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)		Únicamente en lo que se refiere a los recursos del régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM) y el régimen no contributivo que administra dicha institución.
Instituto Costarricense de Electricidad (ICE – telecomunicaciones)	La Ley no incluye a empresas públicas que participen de forma directa en cualquier actividad abierta al régimen de competencia	
Empresa de Servicios Públicos de Heredia (telecomunicaciones)		
Instituto Nacional de Seguros (INS)		
Correos de Costa Rica		
INS-Red de Servicios de Salud		
Radiográfica Costarricense		
Empresa Hidroeléctrica Los Negros		
Refinadora Costarricense de Petróleo (Recope)		Únicamente en lo que corresponde a la factura petrolera

Fuente: Villamichel y Ching, 2022, con datos de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (9635).

de forma diferenciada la Ley para cada programa en específico. En otras palabras, no existe un diseño estratégico desde el Poder Ejecutivo para realizar un ajuste contable considerando las prioridades del país, sino que cada entidad determina para cuáles programas se aplica la normativa. Al respecto, la Contraloría General de la República (2022a) determinó en un informe que el Gobierno Central y 21 instituciones incumplieron con la regla fiscal en el 2021.

El 22 de junio del 2022, el nuevo gobierno realizó mediante decreto otra modificación a la regla fiscal en la cual se instruye a realizar la verificación de cumplimiento respecto al presupuesto del año anterior y no con el gasto ejecutado. Con este decreto se permite dentro de cada entidad un mayor margen de gasto, lo cual en ese momento permitió la ejecución de recursos del PANI que había reportado dificultades para transferir recursos a otras organizaciones que atienden a la niñez. Este decreto fue

cuestionado por la Contraloría General de la República (CGR, 2022a) por la inconsistencia que pueda generarse entre el Gobierno Central y el sector público descentralizado. La CGR presentó una acción ante el Tribunal Contencioso Administrativo para suspender la aplicación, que al cierre de edición de este Informe se encuentra pendiente la resolución.

Para el 2023, el panorama del país parece aún más complejo en materia fiscal. Las estimaciones de crecimiento y nivel endeudamiento hacen que solo sea posible aumentar nominalmente el gasto en 2,6%, en un contexto nacional e internacional más adverso, con un crecimiento económico bajo, inflación de dos dígitos y aumentos en las tasas de interés. Además, la tendencia al alza en el costo de vida incrementa las presiones para subir los salarios del sector público, más si se considera que las remuneraciones se han mantenido congeladas desde hace varios años (2020).

Condiciones externas presionan al alza el costo de la deuda pública

Entre 2020 y 2021, la deuda pública del Gobierno pasó de 24 a 27 billones de colones con un crecimiento de 12%, levemente por encima del incremento general de la economía. Por ello, aunque en términos absolutos la deuda aumentó, su relación con el PIB se mantuvo muy similar (68%; gráfico 3.20). Además, aunque en 2021 la mejora en la recaudación y la contención del gasto primario han contribuido a reducir las presiones sobre las necesidades de financiamiento, el alza en el servicio de la deuda es, hoy, el principal factor desestabilizante de las finanzas públicas, como ya se explicó en secciones anteriores.

Dadas las restricciones para colocar deuda en el exterior, históricamente la mayor parte (51% del PIB) está en manos del mercado local, tanto en colones como dólares. El sector privado en el mercado de valores concentra un 40,4% de la

Cuadro 3.4

Entidades fuera de la Regla Fiscal posterior a la creación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas

Entidad	Detalle	Ley	Fecha de inicio
Municipalidades y Consejos municipales de distrito	Se busca apoyar al contribuyente y reforzar la gestión financiera de las municipalidades ante la emergencia nacional por la pandemia de covid-19	N° 9.848	20 de mayo, 2020
Comités cantonales de deportes			
Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (Incopesca)	Excluir de la aplicación de la regla fiscal todos los gastos derivados del Programa de Desarrollo Sostenible de la Pesca y Acuicultura en Costa Rica, financiados con el empréstito suscrito con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y con contrapartida estatal.	N° 10.037	14 de septiembre, 2021
Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)	Únicamente en lo referente a los recursos para realizar el Censo Nacional de Población y de Vivienda	N° 10.084	12 de noviembre, 2021
Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo)	Exceptuar programa por pago de servicios ambientales	N° 1.0253	6 de mayo, 2022
Inamu	Únicamente en lo que se refiere a los recursos dirigidos para el funcionamiento del Centro Operativo de Atención a la Violencia Intrafamiliar y Violencia contra las Mujeres	N° 10.158	8 de marzo, 2022
Sistema 9-1-1			
Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (Japdeva)	Únicamente en lo que se refiere al gasto y las transferencias financiadas con los recursos provenientes de los cánones establecidos mediante el contrato de Concesión de la Terminal de Contenedores de Moin. De igual forma quedarán exentos de la aplicación de la regla fiscal relativa a estos recursos los gastos que con ellos realicen las entidades receptoras. Estos fondos solamente podrán utilizarse en gastos de capital	N° 10.157	8 de marzo, 2022
Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD)	Únicamente en lo que se refiere a la distribución de los dineros decomisados y comisados que tienen como destino específico el cumplimiento de los programas preventivos, programas represivos y sobre el mantenimiento y aseguramiento de bienes comisados y decomisados	N° 10.252	8 de mayo, 2022
Instituto Costarricense de Turismo (ICT)	Gasto máximo autorizado del año 2022 se calculará con base en el gasto total autorizado del año 2020 más la tasa de crecimiento aprobada para el año 2022. Para cada uno de los años de la serie 2023-2029, el gasto total o gasto corriente, según corresponda, se calculará sobre la base del año anterior más la tasa de crecimiento dispuesta por el Ministerio de Hacienda. A partir del año 2030 será conforme a lo dispuesto en la presente Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.	N° 10.161	25 de marzo, 2022
Fondo Nacional de Avales	Busca exonerar los tres aportes patrimoniales anuales del Poder Ejecutivo, para el apoyo a las empresas afectadas por el covid-19.	N° 10.161	14 de enero, 2022
Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf)	Según lo establece Ley de fortalecimiento de la competitividad territorial para promover la atracción de inversiones fuera de la Gran Área Metropolitana		23 de mayo, 2022

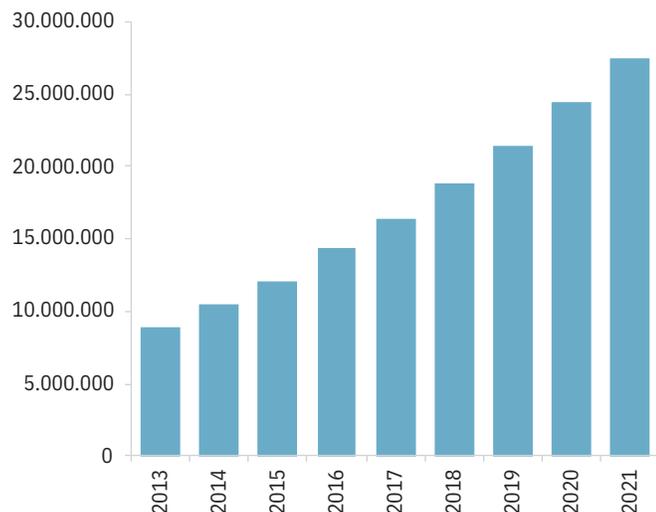
Fuente: Villamichel y Ching, 2022, con datos del Sistema Costarricense de Información Jurídica.

Gráfico 3.20

Saldo de la deuda pública

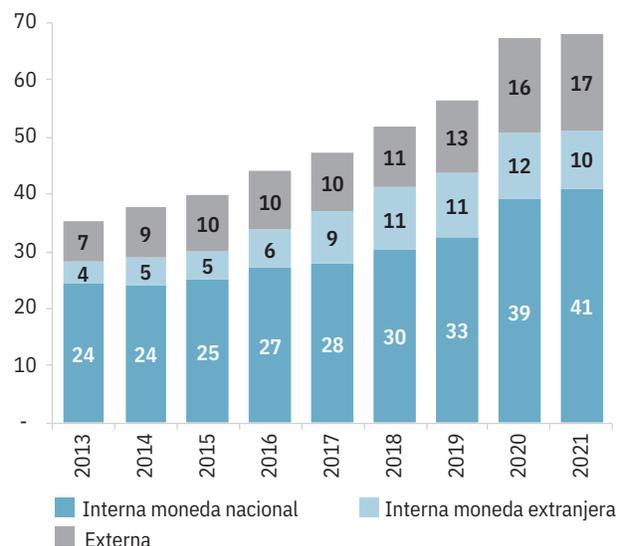
a) Total

(millones de colones)



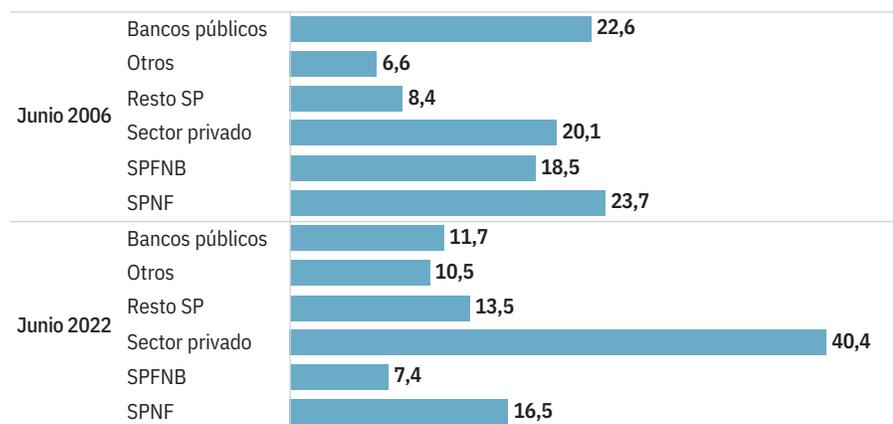
b) Estructura

(porcentaje del PIB)



Fuente: Villamichel y Ching, 2022, con datos del Ministerio de Hacienda.

Gráfico 3.21

Distribución de la tenencia de la deuda pública interna^{a/}
(porcentaje)

a/ El SPFNB se refiere al sector público financiero no bancario que incluye al INS, IFAM y a la Junta de Pensiones del Poder Judicial. El SPNF consiste en el sector público no financiero que incluye a la CCSS, CNP, ICT, Inder, INA, JPS y Recope. y Resto SP: Resto del sector público.

Fuente: Villamichel y Ching, 2022, con datos del Ministerio de Hacienda.

deuda pública interna, mientras que los bancos públicos, el sector público financiero no bancario y el resto del sector público un 49,1% (gráfico 3.21).

En materia de endeudamiento público, el Gobierno tiene tres mecanismos de financiamiento: i) mercado interno, ii) emisiones internacionales (conocidos como Eurobonos) y iii) préstamos directos con entidades internacionales. En el caso del primero, se autoriza dentro de las leyes de presupuesto. Por otra parte, la deuda en el exterior y con organismos internacionales se realiza por medio de legislación específica que deben ser aprobadas por mayoría calificada, y posteriormente estos recursos deben ser incorporados en los proyectos de presupuesto que se discuten todos los años en la Asamblea Legislativa y se vuelven a aprobar.

Cabe señalar que la participación de la deuda externa ha incrementado en el tiempo, especialmente por la última aprobación de eurobonos en 2019 y los préstamos con organismos internacionales.

Los primeros son una forma de financiamiento importante utilizada durante los últimos Gobiernos. Las administraciones Chinchilla Miranda (2010-2014) y Alvarado Quesada (2018-2022) emitieron 4.000 y 1.500 millones de dólares, respectivamente. El Gobierno actual solicitó en julio de 2022 a la Asamblea Legislativa la aprobación de endeudamiento externo por 6.000 millones de dólares, con la particularidad que adicionalmente incluyó la aprobación de un monto similar en el mercado interno para cancelar el vencimiento de la externa cuando esta venza.

El endeudamiento en el exterior difiere del local en el plazo y el costo. Mientras que el externo tiene un promedio de financiamiento de 11 años, en el interno es de aproximadamente 5 años. Las tasas de la deuda externa tienden a ser menores por estar denominadas en dólares, ronda en promedio el 4,3%, mientras que la interna supera el 8,7% (gráfico 3.22). Otro elemento para considerar son las variaciones en el tipo de cambio que afec-

tan el saldo total en moneda extranjera (local e internacional) que ya fue adquirida. De acuerdo con Villamichel y Ching (2022), para mediados del 2022, el costo total del endeudamiento incluyendo el efecto cambiario es de 10,9%.

Es conveniente determinar con criterios técnicos los aspectos a favor y en contra del endeudamiento en el mercado interno y externo, con el fin de mejorar la eficiencia de la gestión financiera del gobierno. Entre otros, se deben considerar lo siguiente:

- El endeudamiento interno en moneda local tiende a incrementar las tasas de interés locales y a apreciar el tipo de cambio.
- La deuda interna en moneda extranjera puede aumentar las tasas de interés locales en moneda extranjera y puede tender a atraer capitales internacionales.
- El endeudamiento internacional y local en moneda extranjera tiende a

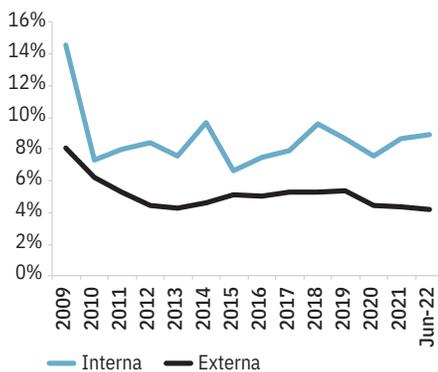
generar presiones para apreciar el tipo de cambio debido a que el Gobierno gasta mayoritariamente en moneda local y por lo tanto debe vender los dólares.

Mejora el balance fiscal en los primeros meses del 2022, pero con limitaciones en la transparencia por la vulneración de los sistemas informáticos de Hacienda

De acuerdo con los informes presentados por el Ministerio de Hacienda, las mejoras en el balance financiero del año 2021 se mantienen durante el primer semestre de 2022, con lo cual se confirma la tendencia a la reducción del déficit primario (gráfico 3.23). Destaca que, para este último periodo, los ingresos fiscales fueron muy superiores al gasto en remuneraciones, transferencias y bienes y servicios, lo cual le permitió al país un superávit primario de 1,4% del PIB. A pesar de esto, aún se experimenta un déficit fiscal por las presiones del gasto en

Gráfico 3.22

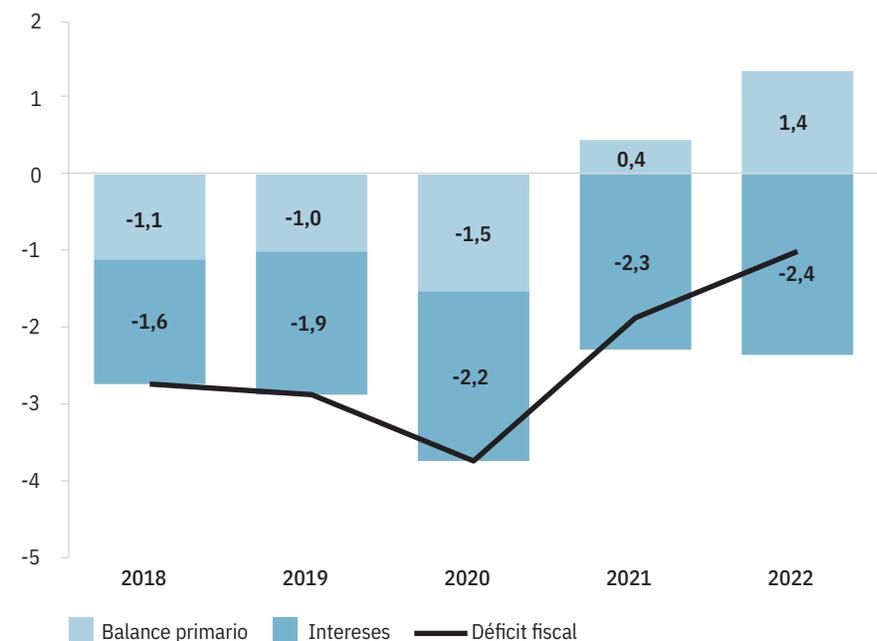
Tasa de interés promedio ponderada de la deuda del Gobierno Central



Fuente: Villamichel y Ching, 2022, con datos del Ministerio de Hacienda.

Gráfico 3.23

Déficit fiscal, balance primario y pago de intereses del Gobierno Central. Primer semestre de cada año (porcentaje del PIB)



Fuente: Villamichel y Ching, 2022, con datos del Ministerio de Hacienda.

el servicio de la deuda o pago de intereses, como ya se comentó anteriormente. Además, la coyuntura local e internacional plantea mayores riesgos en materia fiscal por los aumentos en las tasas de interés y la depreciación cambiaria.

Los ingresos totales del Gobierno en el primer semestre de 2022 aumentaron 0,4% del PIB, al compararlos con el mismo período del año 2021. Nuevamente el incremento se concentra en los ingresos tributarios; sin embargo, no es posible conocer una desagregación más detallada por el ciberataque del Ministerio de Hacienda, que no permitió el funcionamiento normal de los procesos tributarios ni la publicación de los resultados fiscales por más de cinco meses. Fue hasta septiembre del 2022 que el Gobierno publicó cifras preliminares para junio de 2022, en las que se definió rubros denominados “Otros ingresos tributarios diversos internos” y “Otros ingresos tributarios diversas aduanas” para contabilizar temporalmente la recaudación.

En abril del 2022, el Gobierno de Costa Rica sufrió de un ciberataque realizado por el Grupo Conti a varias entidades públicas, que obligó a suspender diversos sistemas informáticos y servicios públicos. Entre las instituciones afectadas se encontraba el Ministerio de Hacienda, el cual tuvo que suspender de manera temporal sus plataformas tecnológicas más importantes como la Administración Tributaria Virtual (ATV) y el sistema de Tecnología de Información para el Control Aduanero (TICA). Ello aplazó los trámites del Sistema Nacional de Aduanas y las declaraciones de impuestos, ya que muchos de estos debían declararse alrededor de esa fecha. Para el mes de junio del 2022 se logró restablecer la plataforma de ATV; sin embargo, el Ministerio aún desconocía las cifras fiscales del país en términos de ingresos, gasto y balance fiscal. Moody's, la agencia internacional de calificación de riesgo, advirtió sobre las consecuencias negativas que podía tener esta la situación. El ciberataque revela serias debilidades institucionales en los sistemas informáticos y en ciberseguridad (recuadro 3.3).

Recuadro 3.3

País requiere mejoras en transparencia fiscal con estándares internacionales

El Ministerio de Hacienda sufrió un ciberataque en todos sus sistemas informáticos el 18 de abril de 2022 que afectó todas sus plataformas y servicios digitales, pero además dejó en evidencia las debilidades y falencias de la entidad en materia de transparencia de estadísticas fiscales. Estos temas son claves para la rendición de cuentas a los mercados, las organizaciones multilaterales acreedoras y los ciudadanos. El Gobierno Central estuvo varios meses sin reportar estadísticas fiscales y el levantamiento de algunos de los servicios de Hacienda se fueron realizando de forma paulatina con un reporte tardío en la mayoría de indicadores. Al cierre de edición de este Informe, no se habían restablecido la publicación histórica de estadísticas fiscales.

A partir de esa situación, se evidenció que el Ministerio de Hacienda carece de un sistema unificado de reportes de estadísticas que incluya información de ingreso, gasto y deuda desde una misma plataforma. Con el ciberataque, la disponibilidad y apertura de la información fiscal no solo es más limitada, sino que, a la fecha, no se han logrado reestablecer los registros históricos.

De acuerdo con INEC-SEN (2022), la actividad estadística en cualquiera de sus dimensiones debe tener como fin último una producción fidedigna y oportuna para la toma de decisiones y esto afecta tanto en el ámbito público como privado. Este compromiso debe ser acatado por las

29 entidades que conforman el Sistema Estadístico Nacional (SEN), entre las que se encuentra el Ministerio de Hacienda.

La gestión integral en la producción estadística se enmarca en el *Código de Buenas Prácticas Estadísticas* del SEN, que postula entre otros principios, que los datos estadísticos oficiales y públicos deben ser presentados en una forma entendible y accesible, de fácil lectura, apoyados de metadatos y cualquier guía de apoyo que se requiera, así como la disponibilidad para atender dudas y cualquier otra consulta que la sociedad civil demande. Además, existe un amplio conocimiento desde la ciencia de datos en la forma y gestión de información, así como la publicación, tratamiento, visualización y acceso de datos.

En este panorama, el país requiere mejorar sus estándares en la publicación de información fiscal. Con el *Código de Transparencia Fiscal* del FMI (2014) se busca fortalecer la supervisión fiscal, la formulación de políticas y la rendición de cuentas de los países. Este comprende un conjunto de principios construidos en torno a los pilares de: i) informes fiscales; ii) previsión fiscal y elaboración de presupuestos; iii) análisis y gestión del riesgo; y iv) gestión de ingresos por recursos.

Fuente: Villamichel y Ching, 2022, y Segura, 2022.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE BALANCE DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

véase Villamichel y Ching, 2022,
en www.estadonacion.or.cr

Acuerdo con el FMI permite obtener recursos para el financiamiento de deuda con una serie de condiciones

Dados los elevados niveles de endeudamiento público y las presiones del déficit fiscal, en los últimos años, los préstamos con organismos internacionales han sido importantes fuentes de financiamiento que además permiten reducir las presiones en el mercado local. Para esta

edición del Informe se realizó un análisis a profundidad del préstamo “Servicio Ampliado” (SAF) que realizó Costa Rica con el FMI, dado que ha sido el más relevante por su peso económico en los últimos dos años. Este fue adquirido después de que al país esta entidad le había aprobado un financiamiento rápido por 504 millones de dólares, para atender las necesidades de la pandemia covid-19.

El SAF fue aprobado en julio de 2021 por la Asamblea Legislativa con una vigencia de tres años, sujeto a una serie de condiciones. Además, tiene implicaciones de política económica y social a mediano y largo plazo que van más allá de solucionar problemas de financiamiento del Estado costarricense. Es importante mencionar que la firma de este acuerdo era una señal importante de confianza al mercado, que además estaba respaldada por otros organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Las relaciones entre Costa Rica y el FMI tienen precedentes conflictivos como la ruptura de negociaciones en la administración Carazo Odio. El último apoyo financiero que la institución le da al país fue en 1995, por medio de un acuerdo stand-by (Picado, 1999). En ese entonces, tanto la realidad mundial como las políticas y objetivos prioritarios del FMI eran muy diferentes a los actuales. En la década de los ochenta, el FMI tenía políticas de ajuste más estrictas que tuvieron fuertes implicaciones sociales y económicas en varios países.

Actualmente, el FMI está conformado por 190 países y Costa Rica es parte de los miembros originales desde 1945. Además de ser un prestamista de última instancia, provee apoyo técnico y ejerce un rol “consultor”. Por esto, la entidad tiene un papel más notorio con el impacto económico del covid-19 en el mundo, dado que empezó a brindar más apoyo financiero de emergencia a sus diferentes miembros. De marzo 2020 a la fecha, la asistencia promedio que ha brindado la entidad es de aproximadamente 170.570,29 millones de dólares a noventa países.

La idea central de los acuerdos del FMI suele ser proveer financiamiento en tiempos de crisis. Sin embargo, los

ajustes necesarios para superarlas, así como su naturaleza suelen ser variables. La entidad ofrece diferentes instrumentos que dependen de las necesidades de cada nación. Cuando un país suscribe un acuerdo, según su elegibilidad y la valoración que hagan las autoridades pertinentes, debe escoger las opciones por medio de las cuales va a solicitar el apoyo. Las condiciones como la duración máxima, la sobre tasa, el límite de crédito, la tasa de interés, entre otros, están dadas por la entidad y los países deben tomarlas o dejarlas, al igual que cuando una persona solicita un crédito comercial. Sin embargo, los acuerdos suelen venir acompañados de un compromiso por parte de las autoridades para cumplir metas cuantitativas y aplicar políticas orientadas a resolver los problemas que ocasionaron la crisis. Su establecimiento, las metas, los procesos de control y seguimiento, sí suelen ser parte de un diálogo continuo entre las autoridades nacionales y el FMI (Cubero, 2022).

Muchas de las condiciones que ofrece el FMI son iguales o similares entre países. Las principales diferencias se dan en los plazos, la duración del acuerdo y los límites de crédito, las cuales nacen de la necesidad de atender diferentes contextos. Por ejemplo, el servicio de facilidad ampliada (SAF) requiere más tiempo en ser implementado y en dar réditos que las atenciones a crisis (stand by); al mismo tiempo, si el problema de balanza de pagos se da por un *shock* exógeno imprevisto (IFR), no siempre resulta necesario

implementar medidas para resolverlo, basta con proveer la liquidez necesaria.

Costa Rica optó por solicitarle al FMI un acuerdo de servicio ampliado, en febrero de 2021, que se aprobó en julio del mismo año (cuadro 3.5). Esto se acompañó de los planes específicos y las políticas económicas a implementar para alcanzar las metas del acuerdo. Al cierre de edición de este Informe se realizaron dos desembolsos, el primero de 296,5 millones de dólares, que se desembolsó al momento de la aprobación y el segundo 284 millones de dólares, aprobado el 25 de marzo de 2022.

La aprobación del SAF facilitó otras ayudas financieras bilaterales y multilaterales para el país. Posterior a que se concretó el apoyo financiero, el BID otorgó un crédito por 250 millones de dólares, bajo la modalidad de financiamiento especial para el desarrollo y el Banco Mundial aportó uno paralelo de 300 millones de dólares. Posterior a la firma del acuerdo con el FMI, el Gobierno tuvo una mayor facilidad para colocar deuda soberana, por lo que, en efecto, el acuerdo fue también una señal de confianza que facilita el acceso al crédito.

Las reformas estructurales de los acuerdos del FMI se evalúan de una manera global, es decir, hay un seguimiento del contexto político y de la situación económica general del país. Estas suelen ser menos restrictivas en comparación con los acuerdos de las décadas de los ochenta y los noventa. En efecto, si bien las condiciones financieras del empréstito

Cuadro 3.5

Características del acuerdo de servicio ampliado (SAF) solicitado por Costa Rica al FMI en 2021

Condición	Detalle
Monto del crédito	1.237,49 millones DEG (1.778 millones de dólares), realizados en diferentes desembolsos tras conclusión y aprobación de revisiones
Plazo de reembolso	10 años y 4 años de gracia
Tasa de interés equivalente en dólares	2,51% al momento de aprobación
Comisión anual	0,3% del monto programado a desembolsar
Comisión por desembolso	0,5% del desembolso

Fuente: FMI, 2021.

son dadas, las políticas públicas asociadas a los acuerdos suelen ser el resultado de un diálogo continuo y bilateral que se establece entre el Fondo y las autoridades de Gobierno, como se indicó anteriormente.

El acuerdo SAF de Costa Rica con el FMI planteó iniciativas de política organizadas en tres pilares: i) la aplicación gradual de reformas fiscales equitativas para garantizar la sostenibilidad de la deuda, protegiendo al mismo tiempo a los más vulnerables, ii) mantener la estabilidad monetaria y financiera, al mismo tiempo que se continúa reforzando la autonomía operativa y la gobernanza del Banco Central y se abordan las vulnerabilidades financieras estructurales; y iii) avanzar reformas estructurales claves para promover el crecimiento inclusivo, ecológico y sostenible. El cuadro 3.6 detalla los compromisos específicos vinculados a estas políticas.

Para monitorear el progreso de estas políticas, el acuerdo incluye un Memorandum Técnico de Entendimiento. El seguimiento se da a través de metas cuantitativas (criterios de desempeño “duros” y metas indicativas “suaves”) y medidas estructurales (puntos de referencia), los cuales, dependiendo de la importancia que tengan para el cumplimiento, pueden ser determinantes en los desembolsos del acuerdo (Cubero 2022). Precisamente uno de los puntos de referencia estructurales de gran importancia para el cumplimiento de las metas fue la aprobación de la Ley de Empleo Público, aprobada el 7 de marzo de 2022.

Los acuerdos con el FMI suelen tener una cláusula de política monetaria que establece dos límites inferiores y dos superiores en los que se debe mantener la inflación cada año. El incumplimiento de la meta dentro de la banda interna obliga una revisión del equipo del FMI, mientras que con el incumplimiento de la externa deriva en una consulta con la Junta Directiva. Esta cláusula se cumplió por los primeros dos trimestres del acuerdo; sin embargo, en diciembre del 2021, la inflación fue superior al límite interior de la banda. Esto obligó a una reunión con el equipo del FMI que concluyó en un aumento de la tasa de política

monetaria de 0,75% a 1,75% (FMI, 2022a). Otra cláusula “dura” que usualmente se incorpora es la de no poseer moras en la deuda extranjera, la cual se ha cumplido hasta la fecha en las revisiones.

En el caso de la evaluación realizada en marzo del 2022, la Junta Directiva del FMI aprobó el segundo desembolso, aunque algunas metas indicativas y puntos de referencia estructurales no se cumplieron en su totalidad. El Fondo concluyó que Costa Rica había mostrado una respuesta proactiva a la pandemia, con un aumento sostenido de las exportaciones, por lo que estimaba que la economía se iba a recuperar más rápido de lo esperado. El documento también reportó aunque las finanzas públicas mostraban una mejora, la situación del país aún era vulnerable a *shocks* por lo que considera que existe espacio para hacer el sistema financiero más progresivo y eficiente.

Durante los meses de septiembre y octubre del 2022, el FMI realizó la tercera revisión del programa de reformas económicas de Costa Rica del Servicio de Facilidad Ampliada. Al cierre de edición de este Informe, el equipo técnico del FMI y las autoridades del Gobierno habían llegado a un acuerdo, aunque sus detalles aún no se habían publicado. Es importante destacar que el acuerdo SAF es un documento que puede cambiar a lo largo del tiempo; es decir, como las evaluaciones consideran diferentes factores, cada una representa una oportunidad para presentar medidas alternativas o replantear las existentes, siempre y cuando se cumplan los criterios de desempeño y las metas estructurales fuertes.

Una novedad en la última visita con el FMI (septiembre y octubre del 2022) fue la negociación que realizó Costa Rica para acceder a recursos del nuevo Fondo Fiduciario para la Resiliencia y la Sostenibilidad (SRS), por un monto aproximado de 710 millones de dólares. El SRS busca apoyar a los países que quieran implementar una agenda para lograr una transición hacia una economía carbono cero y resiliencia al cambio climático. El detalle dependerá de la evaluación final que realizará el directorio ejecutivo del FMI.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

ACUERDO CON EL FMI

véase Ching, 2022,

en www.estadonacion.or.cr

Fuertes presiones inflacionarias y mayor volatilidad cambiaria golpean el costo de vida

En el 2021, con el levantamiento de las restricciones impuestas por la pandemia, el fuerte crecimiento económico generó presiones al alza interna en los precios. A ello se le sumaron disparadores internacionales, como el aumento en el costo de las materias primas y los problemas en las cadenas globales de suministros. La consecuencia de estos fenómenos derivó en una inflación mundial de 4,7%⁸, alimentada también por los esfuerzos fiscales para mitigar los efectos causados por la pandemia y estimular la recuperación. La expansión del gasto mundial no tuvo precedentes, con una inyección mayor a 17 billones de dólares entre enero de 2020 y septiembre de 2021 (Cepal, 2022). Por su parte, la política monetaria expansiva de los bancos también aportó a la dinámica de aumento en la inflación. Aunque en los últimos meses de ese año, con la mejora de la producción, las tasas de política monetaria han tendido al alza como parte del proceso de normalización⁹ (Cepal, 2022).

A nivel mundial, los gobiernos están tomando medidas para proteger a sus economías del aumento en los costos internacionales de la energía y los alimentos. Algunos países han limitado el alza de los precios internos con recortes de impuestos o subsidios en forma de donaciones, lo que podría exacerbar el desequilibrio entre la oferta y demanda (FMI, 2022c). Adicionalmente, los elevados aumentos de los costos de las materias primas, semejantes a los experimentados en los años setenta, han provocado especulaciones respecto a la “estanflación”, lo cual se define como un periodo de poco crecimiento y elevada inflación. Sin embargo, es importante indicar que

Cuadro 3.6

Políticas macroeconómicas del acuerdo con el FMI

Tipo de compromiso	Detalle
Impuestos	• Continuar la implementación de la ley 9635
	• Eliminación de la exención del impuesto a la renta a los premios de lotería.
	• Eliminación de la exención del impuesto de renta al salario escolar de los empleados públicos.
	• Armonizar las ganancias de capital y el impuesto a la renta al 15%.
	• Permitir la distribución de dividendos de las empresas estatales al Gobierno Central.
	• Globalizar la renta personal entre trabajadores independientes y asalariados y reducir el mínimo no imponible de 10 millones a 8,2 millones de colones.
	• Reemplazar el impuesto solidario a la propiedad por un impuesto a la propiedad de lujo
	• Dar transferencias compensatorias a los deciles más pobres de la población.
Gastos	• Continuo cumplimiento de la regla fiscal.
	• Congelamiento de la base salarial, nuevas contrataciones estatales y eliminación de vacantes.
	• Reducción de los componentes temporales del salario en 8,5%.
	• El congelamiento de las pensiones a los empleados del sector público.
	• El recorte y reducción del gasto en servicios y bienes públicos y una reducción temporal de los gastos de capital (periodo 2021-2025, según regla fiscal y proyección de deuda).
Flexibilidad	• Permitir un nivel prudente de ejecución presupuestaria con un crecimiento anual máximo de 0,51% en las transferencias del gobierno central (neto de la emergencia de COVID-19).
	• El programa permitía además ajustes en caso de necesitar más fondos para atender la emergencia.
Políticas de mediano plazo	• Plan de empleo público
	• Plan de mejora de cumplimiento.
	• Digitalización y centralización del sistema de pagos para transferencias sociales.
	• Modernización del proceso de compras públicas.
Manejo de la deuda	• Búsqueda de financiamiento externo.
	• Establecer un departamento de crédito público para proveer guía estrategia y supervisar la coordinación entre agencias relacionadas con el manejo de deuda.
	• Estrategia de deuda a medio plazo con apoyo del Banco Mundial y el FMI. Fortalecer la contabilidad y ejecución del presupuesto en los procesos de pago de deuda del Ministerio de Hacienda.
	• Desarrollo del mercado doméstico, específicamente enfocarse en el desarrollo de bonos estándar de tasa fija con vencimientos selectivos
Estabilidad Monetaria y Financiera	• Mantener una política monetaria de baja inflación basándose en un esquema de metas.
	• Fortalecer la independencia y transparencia del Banco Central.
	• Mantener un nivel adecuado de reservas, permitiendo que el tipo de cambio se ajuste en línea con los fundamentos y las condiciones de mercado.
	• A nivel financiero, el documento detalla una serie importante de políticas, algunas de las cuales ya se han tomado, tales como:
	• El requerimiento de los bancos de actualizar las calificaciones de crédito de sus prestatarios para poder reestructurar los préstamos.
	• El establecimiento de un Comité de Estabilidad Financiera.
	• Tomar medidas desde la Superintendencia General de Entidades Financieras para reducir el riesgo de dolarización, entre otros.
• También se promete introducir, con el apoyo de las asistencias técnicas del FMI, regulaciones para fortalecer la supervisión de grupos financieros.	
Crecimiento inclusivo ecológico, sostenible	• Proteger a los más vulnerables del impacto de la crisis, apoyando la inclusión y promoviendo una mayor participación femenina en la fuerza laboral.
	• Aumentar la productividad eliminando barreras para la formalización, la inversión y la creación de empleos.
	• Promover una recuperación verde, fortalecida por el Plan nacional de Descarbonización con la meta de tener emisiones netas cero para 2050.

Fuente: Ching, 2022, con información del FMI.

las condiciones económicas actuales son muy diferentes a la de esa época, dado que la magnitud del incremento en el costo del petróleo es menor y la política monetaria nace de bancos centrales más independientes y con mayor credibilidad.

En países en los que las regulaciones del mercado laboral son altas, las personas trabajadoras podrían exigir mayores remuneraciones por incrementos pasados del costo de vida. De acuerdo con Meneses et al. (2022b), dependiendo del manejo que realicen las empresas de sus márgenes de ganancias, el resultado puede ser una mayor inflación y un mayor riesgo de que se desencadene un aumento en espiral de precios y salarios. La revisión a la baja del crecimiento mundial contempla una expansión de la producción a niveles previo a la pandemia (3,5%), aunque aún existe incertidumbre sobre el panorama económico. En estos casos es fundamental el papel de la política monetaria para mantener controladas las expectativas.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE INFLACIÓN EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

véase Meneses et al., 2022a, en www.estadonacion.or.cr

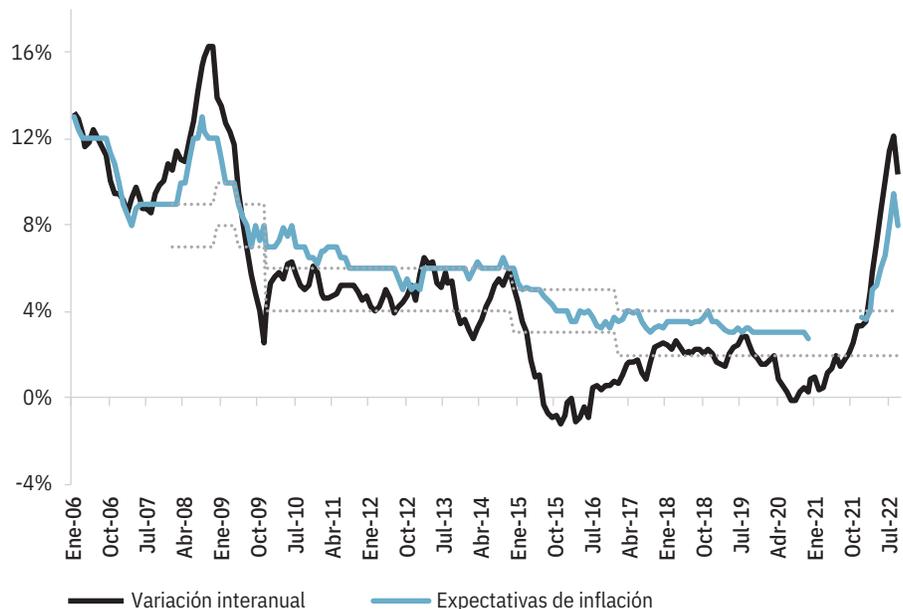
Después de un largo periodo de bajas presiones en los precios, el país registra inflación de dos dígitos

En el año 2022 la economía costarricense experimentó un fuerte aumento en el costo de vida y del consumo que afecta los hogares, especialmente los más vulnerables. Este año se caracteriza por uno de los entornos internacionales más retadores en materia de estabilidad macroeconómica: debido a la invasión de Rusia a Ucrania, los altos costos de transporte y los fuertes aumentos en las materias primas presionan el tipo de cambio, las tasas de interés y la inflación al alza.

El golpe inicial de la pandemia covid-19 no generó presiones sobre los precios; al contrario, la inflación observada durante el 2020 fue de 0,89%, pero el año

Gráfico 3.24

Tasa de inflación, expectativas inflacionarias y rango meta



Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos del INEC.

2021 fue un punto de inflexión. (gráfico 3.24). La variación interanual del índice de precios al consumidor (IPC) fue de 3,3% y, aunque este nivel se encontraba dentro del rango meta del BCCR, fue el más elevado desde el 2014. Parte de este comportamiento obedece a la rápida recuperación de la economía costarricense entre el 2020 y 2021. En ese sentido, la tendencia al alza en los precios estuvo alineada con las expectativas de inflación; sin embargo, tanto el índice esperado como el observado se mantuvo por encima del límite superior de la meta establecida por la Autoridad Monetaria (4%).

La situación cambió en los primeros nueve meses del año 2022. Después de trece años con tasas de inflación de un dígito, entre junio y septiembre, se mantuvo superior a 10%. Aunque para septiembre se observa una leve reducción como resultado de una baja en los precios internacionales de materias primas, el costo de vida de los hogares, especialmente los más vulnerables, se ha visto afectado por la inflación acumulada durante el período. En efecto, las mayores presiones al alza provienen de los productos regulados¹⁰, los cuales durante el 2021 aumentaron

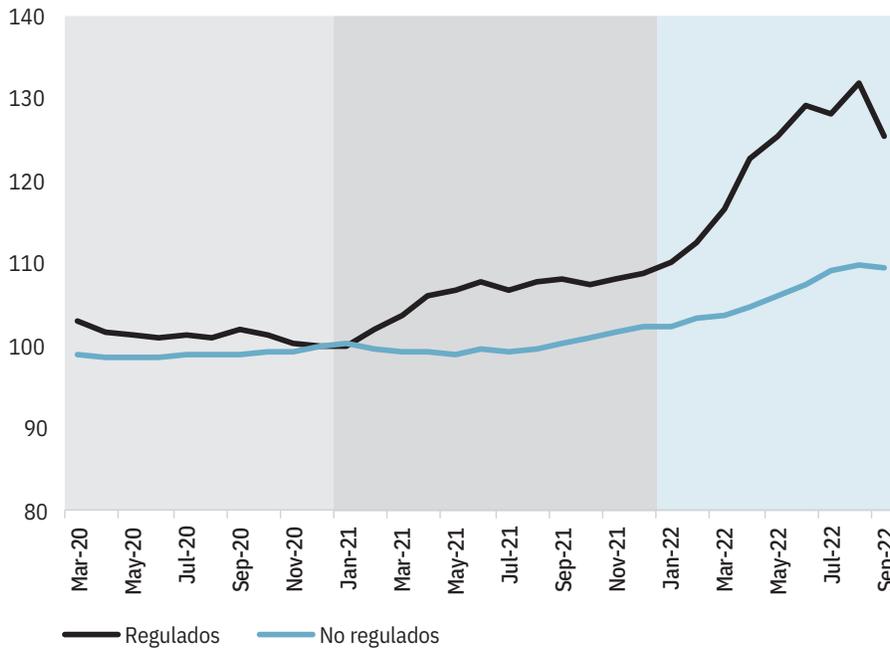
un 8,9% y en los primeros nueve meses del 2022, 14% (gráfico 3.25). En el caso de los no regulados¹¹, la magnitud del aumento fue mucho menor.

Como ya fue señalado, en 2021, las mayores presiones sobre los precios se explican por los aumentos en el costo del transporte, en especial de la gasolina que explica el 40% de la inflación de ese año (gráfico 3.26). Este tiene un efecto traspaso sobre los alimentos que se materializa de forma rezagada, en este caso lo hizo durante 2022. Así, entre enero y septiembre de 2022, la inflación acumulada fue de 8,4%; donde transporte y alimentos y bebidas no alcohólicas explican un 29% y 45%, respectivamente. Aunque para septiembre del 2022 se observa una reducción en la inflación, el mayor impacto del alza en los precios sigue afectando a los grupos más vulnerables. En el capítulo de Equidad e integración social se analizan los efectos de esta situación sobre los niveles de pobreza por ingresos en el país.

El Informe Estado de la Nación 2019 evidenció cómo los aumentos en la inflación afectan de forma diferenciada los hogares, según sus estructuras de consumo. Por ejemplo, las familias de ingreso

Gráfico 3.25

Índice de precios al consumidor (IPC) de productos regulados y no regulados, por mes^{a/}
(base diciembre 2020)



a/ Los colores del fondo del gráfico marcan los años calendario.
Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos del INEC.

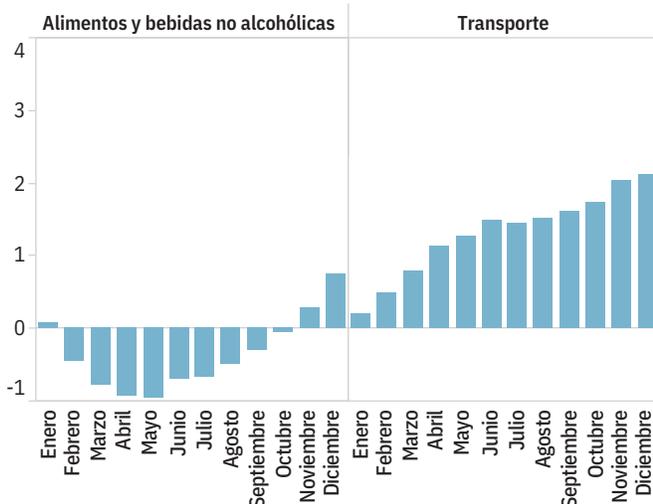
alto dedican el 21% al transporte y el 13% a los alimentos y bebidas no alcohólicas, mientras que para las de menores recursos la relación es inversa (9% y 35%, respectivamente). Por lo anterior, los incrementos en el costo de la gasolina durante el periodo 2021 y 2022 podrían tener un efecto más alto en las familias de mayores ingresos, pero conforme se trasladaron al costo de los alimentos, los hogares de menores recursos se podrían haber visto más afectados. Este tipo de análisis se puede estudiar con mayor detalle con las series de “Variación interanual de precios, según estructuras de consumo por estrato de ingreso” que publica el INEC; sin embargo, al cierre de edición de esta investigación estas estadísticas no habían sido actualizadas.

En términos comparativos, la inflación de Costa Rica ha sido similar al promedio de los más de 40 miembros de la OCDE, ocupa el lugar 15 (gráfico 3.27). Destaca que el país mantuvo durante el segundo trimestre de 2022 una variación interanual en los precios muy similar a la de Estados Unidos, principal socio comercial. Estos hallazgos evidencian que el

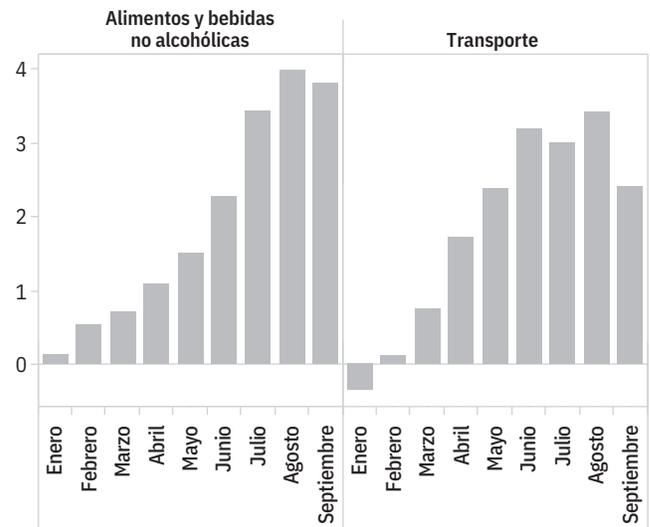
Gráfico 3.26

Efecto acumulado del índice de precios al consumidor (IPC) de los principales grupos de bienes y servicios a la inflación

Enero-diciembre 2021



Enero-septiembre 2022



Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos del INEC.

golpe inicial en los precios de materias primas tuvo una naturaleza principalmente externa, aunque sus implicaciones se pueden convertir en endógenas según el manejo que se realice de la política monetaria.

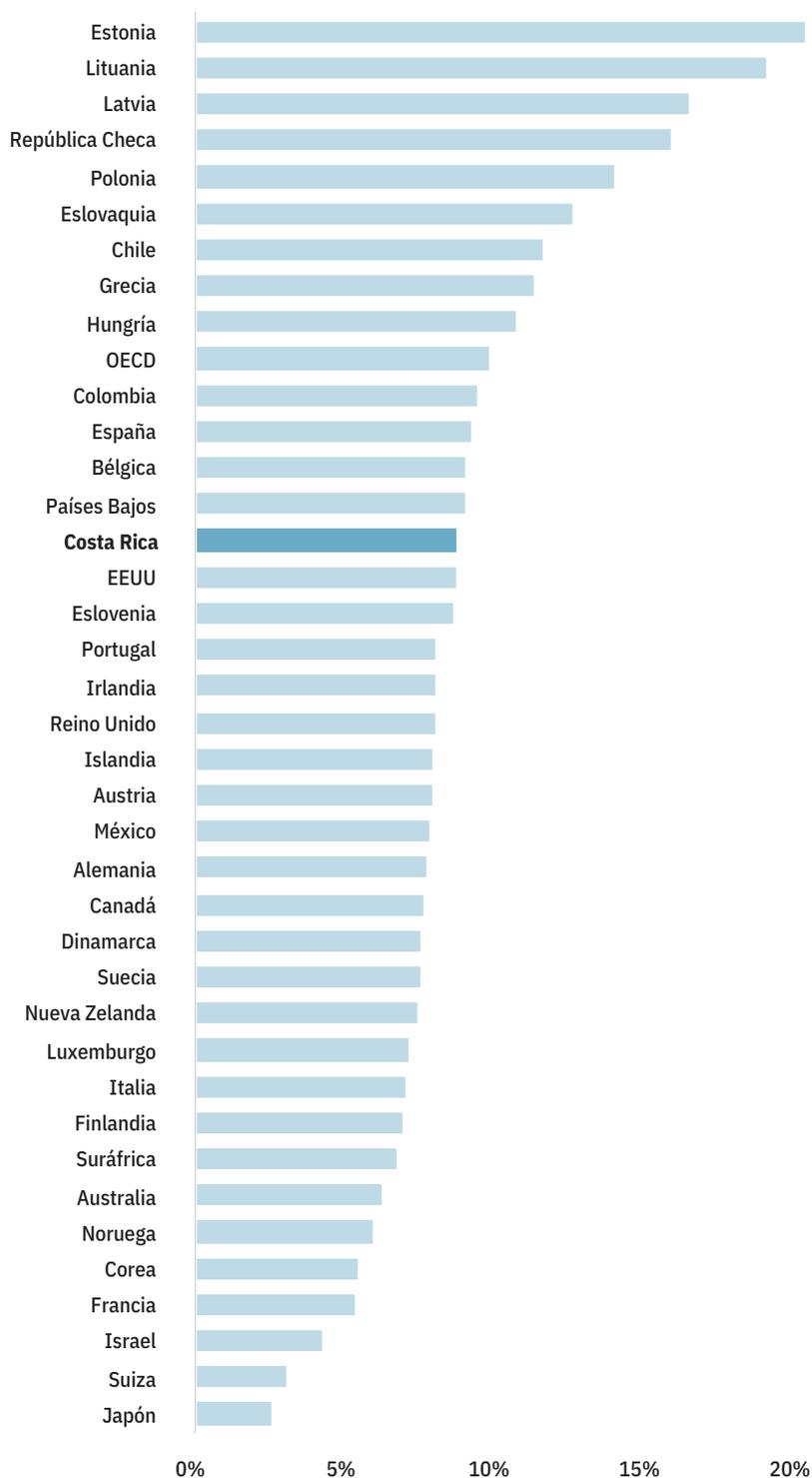
Presiones al alza en los precios e incertidumbre generaron fuerte depreciación del colón

El tipo de cambio es uno de los determinantes de la capacidad de consumo de productos nacionales y extranjeros. En el primer año de la pandemia, el precio de la divisa mantuvo una tendencia al alza: pasó de 576 a 617 colones por dólar entre enero y diciembre del 2020 (gráfico 3.28). Este comportamiento se explica en gran medida por la menor disponibilidad de dólares debido a la contracción del turismo y a la baja en la IED. Esta tendencia se mantuvo durante 2021 (BCCR, 2022) e incluso en los primeros meses de 2022 hubo una mayor volatilidad. En este caso, los factores fueron distintos: una mayor demanda de dólares por el incremento de la factura petrolera, de los precios internacionales de materias primas y los costos de transporte. Algunos elementos de coyuntura política que podrían haber contribuido al aumento en el tipo de cambio son la invasión de Rusia en Ucrania, incertidumbre política durante el periodo de elecciones nacionales que se realizaron en dos vueltas (tema que puede ser revisado a profundidad en el Capítulo 5 de este Informe), celebradas en febrero y abril de este año (2022), y el hackeo a los sistemas informáticos del Ministerio de Hacienda en abril del 2022, que ya se indicó anteriormente.

Otro factores que generaron presiones al tipo de cambio corresponden a temas estructurales. Por ejemplo, la demanda de divisas del sector público no bancario y de las operadoras de pensiones, ambas generan significativas variaciones en el mercado de divisas. Con respecto a la primera, aunque la Autoridad Monetaria gestiona estas necesidades desde el 2014 por medio de sus reservas internacionales y que las restituye de manera posterior, en este tipo de intervenciones existen importantes desfases en el mercado. En el *Vigésimo Segundo Informe Estado de*

Gráfico 3.27

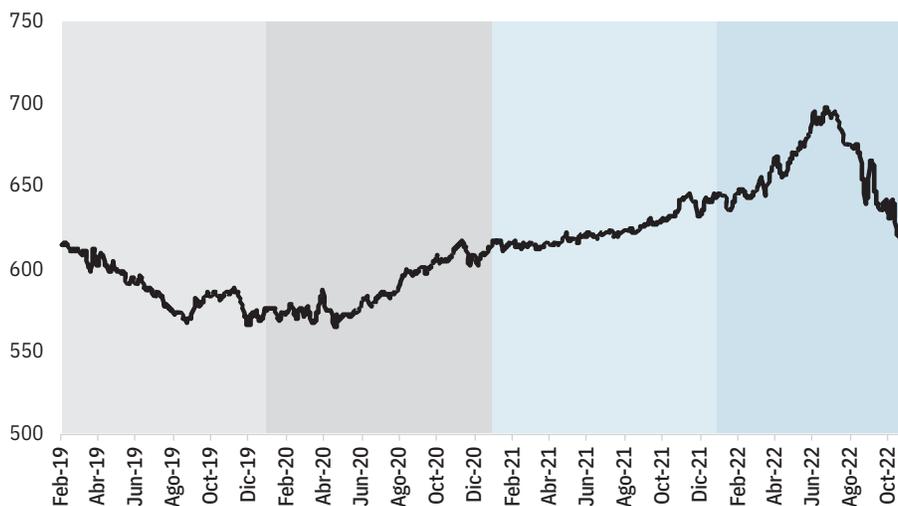
Inflación en los países de la OCDE^{a/}. Segundo trimestre del 2022



a/ Excluye a Turquía por tener tasas de inflación extremas superior al 60% en el periodo analizado.
Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos de la OCDE.

Gráfico 3.28

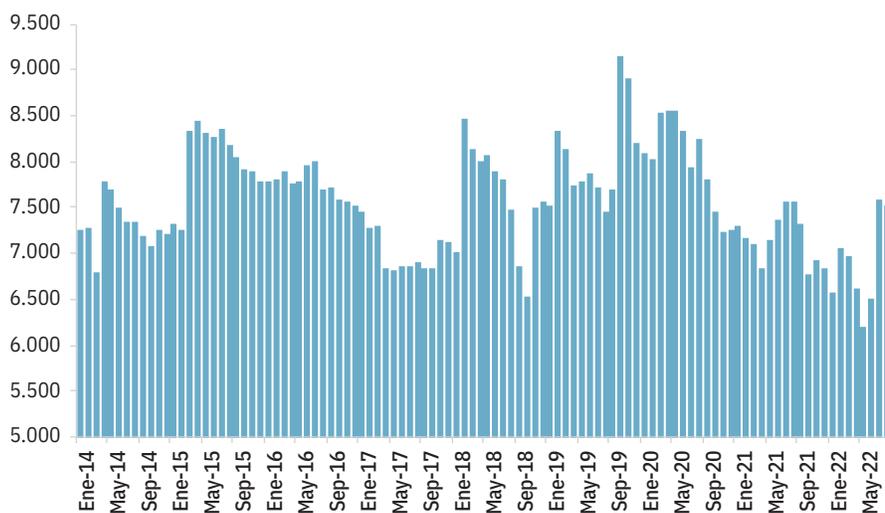
Tipo de cambio diario de referencia del Banco Central de Costa Rica^{a/}
(colones por dólar)



a/ Los colores del fondo del gráfico marcan los años calendario.
Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos del BCCR.

Gráfico 3.29

Reservas netas del Banco Central de Costa Rica, por mes
(millones de dólares)



Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos del BCCR.

la Nación se planteó que, aunque en el mediano plazo el resultado neto de las intervenciones puede estar balanceado, en los primeros días después de efectuadas podrían estar generando distorsiones importantes (PEN, 2016). Estas dificultades para restituir los dólares que se emplean para esos fines ha generado una reducción de las reservas monetarias internacionales: entre junio del 2021 y 2022 pasaron de 7.375,9 a 6.510,8 millones de dólares (gráfico 3.29). Es importante mencionar que para julio y agosto del 2022 se observa una recuperación en el nivel de este indicador.

En relación con la demanda de dólares de las operadoras de pensiones, esta responde a un cambio en la normativa que aumentó el tope de inversiones en el mercado internacional. En 2019, las autoridades competentes autorizaron el aumento del límite de la participación de emisiones en el mercado externo de 25% a 50%. Aunque la proporción efectiva podría estar afectada por decisiones coyunturales, esto crea un nuevo escenario de mediano plazo para estos inversionistas. Consecuentemente, se ha experimentado una expansión de las inversiones del régimen de obligatorio de pensiones complementarias (ROP) en el mercado internacional que ha aumentado la demanda de dólares de las operadoras de pensiones, lo cual a su vez presiona al alza el tipo de cambio. Actualmente, la participación de emisiones se encuentra cercana al 35%. Si las operadoras continúan con la dinámica de los últimos años, el BCCR (2022) proyecta que en el segundo semestre de 2023 alcancen el límite del 50%, lo que generará mayores presiones al alza.

En este contexto, han surgido innovaciones en materia monetaria para realizar transacciones financieras fuera de los esquemas oficiales. Este es el caso de los criptoactivos, que intentan cumplir la función de dinero. Su objetivo inicial era realizar transacciones digitales entre dos partes sin que mediara una entidad financiera (recuadro 3.4). Además, buscan mantener el anonimato de las partes involucradas, para facilitar la compra y venta en actividades económicas, incluyendo, posiblemente, las ilegales (Alfaro,

2022). Las autoridades de supervisión de Costa Rica han tenido una perspectiva de tolerancia vigilante. En todo momento se ha recordado al consumidor que su participación en estos mercados ocurre bajo su propio riesgo, y que no constituyen una moneda de curso legal.

Autoridad Monetaria comienza política monetaria contractiva para atenuar las presiones inflacionarias

Desde diciembre de 2021, el BCCR implementó acciones para atenuar las presiones cambiarias y cambios abruptos

en el mercado cambiario, después de más de dos años de una política monetaria expansiva con tasas de interés bajas y con pocas fluctuaciones. Así, entre noviembre de 2021 y septiembre de 2022, la tasa de política monetaria (TPM) pasó de 0,75% a 8,5% (gráfico 3.30). Este aumento se

Recuadro 3.4

Nuevos activos digitales: consideraciones para Costa Rica

Los desarrollos tecnológicos de las últimas décadas han fomentado el surgimiento de aplicaciones que han facilitado, entre otros muchos beneficios, la integración financiera y la ampliación y mayor eficiencia de los sistemas de pago. El dinero en la actualidad es, en una altísima proporción, una expresión digital del dinero fiduciario¹². Algunos ejemplos de dinero digital son las cuentas bancarias a las que se puede acceder mediante dispositivos tecnológicos, las reservas de los bancos comerciales que se resguardan en las cuentas de un banco central y los monederos electrónicos. Gracias a las innovaciones que ocurren día a día, el dinero se moviliza bilateralmente cada vez con mayor facilidad y a menor costo. Una muestra de esto es el uso de transferencias bancarias en tiempo real. En un inicio se utilizaron las transferencias entre cuentas cliente, y actualmente con mayor frecuencia por medio Sinpe Móvil, que durante el período pandémico de la covid-19 multiplicó su uso. Su nombre forma parte del lenguaje común del costarricense, y no es extraño poder realizar ese tipo de pagos desde el supermercado hasta un tramo de feria del agricultor.

La criptografía y la tecnología conexas que permite la descentralización de los sistemas de registro de transacciones, han apoyado el surgimiento de activos digitales privados y descentralizados (el primero y más notorio, el bitcoin), que durante los últimos trece años se han incorporado al entretejido financiero y tecnológico mundial. Desde su concepción, estos activos han sido llamados por el público “criptomonedas” o criptoactivos, como se le llama en algunos ámbitos por no poder cumplir en la práctica las funciones del dinero¹³.

En particular, el dinero debe servir como depósito de valor y como unidad de cuenta y debe ser aceptado de manera amplia por el público como un medio de pago. En algunas ocasiones, esto surge a partir de mandatos legales o constitucionales dentro de cada país (como la moneda local que se utiliza en cada nación) por la confianza institucional que se tiene en el emisor o por una aceptación generalizada, o aun cuando no constituya el medio de pago oficial (por ejemplo, el uso del dólar estadounidense en Costa Rica o los euros en países cercanos a Europa). A pesar de que los criptoactivos privados tienen la misma antigüedad que las tabletas electrónicas¹⁴, el alcance de su uso para el consumidor promedio alrededor del mundo es sumamente limitado y son pocos los usos cotidianos. Incluso, en casos donde su uso se legalizó y se promovió desde el Gobierno, como en El Salvador, la penetración de la tecnología en la cotidianeidad ha sido muy reducida. Álvarez et al. (2022), reportan que en este país su uso se concentra casi exclusivamente en la población masculina, joven, bancarizada y de alta educación, mientras que la mayor parte de la población no lo utiliza.

Es preciso notar que la mayoría de las transacciones que ocurren son en realidad de carácter especulativo (Eswar, 2022), característica de la cual surgen la mayor parte de las críticas hacia este tipo de activos. En primer término, tienen una oferta limitada en cada momento del tiempo, a pesar de que se crean continuamente. Cuando un bien o activo tiene una oferta limitada, provoca una alta volatilidad en el precio. Una segunda crítica es que hay muy pocos casos de uso: los usuarios no han podido incorporar los criptoactivos privados en el menú de medios de pago, especialmente por los requerimientos tecnológicos para realizar una transacción.

Adicionalmente, casi cualquier opción de uso que se propone tiene una alternativa menos complicada al utilizar los medios de pago usuales, ya sea efectivo, transferencias bancarias o uso de tarjetas de débito o crédito. En general, por estas y otras limitaciones, la mayoría de los especialistas consideran que este activo no tiene ningún valor “fundamental” (Chicago Booth, 2022).

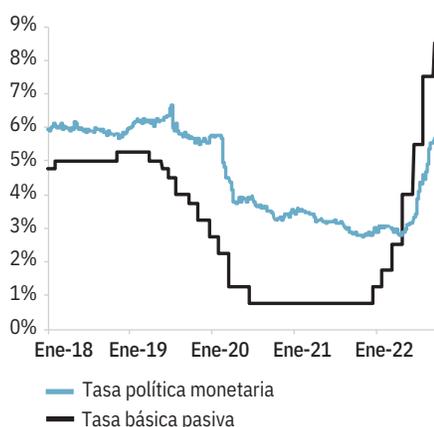
Adicionalmente, se indica el uso desmedido de energía para este sistema como una desventaja, ya que, aunque puede ser seguro y descentralizado, utiliza una gran cantidad de poder computacional distribuido en el mundo para lograr una alta redundancia para validar una transacción. Este consumo energético, sumado al uso de *chips* de computadora, es desmedido cuando se le compara con otros sistemas y registros de pagos.

Algunas alternativas de uso han sido planteadas recientemente, como el uso de monedas digitales de banca central (CBDC por sus siglas en inglés), han generado interés por el potencial que tiene esta nueva tecnología en un contexto de altísima penetración de servicios móviles para incrementar la inclusión financiera en países donde esto representa una barrera. Del mismo modo, un esquema internacional de transacciones con CBDC podría facilitar pagos en las fronteras, una innovación que sería muy apreciada por migrantes y empresas que necesitan realizar movimientos de dinero de manera rápida y a bajo costo.

Fuente: Alfaro, 2022.

Gráfico 3.30

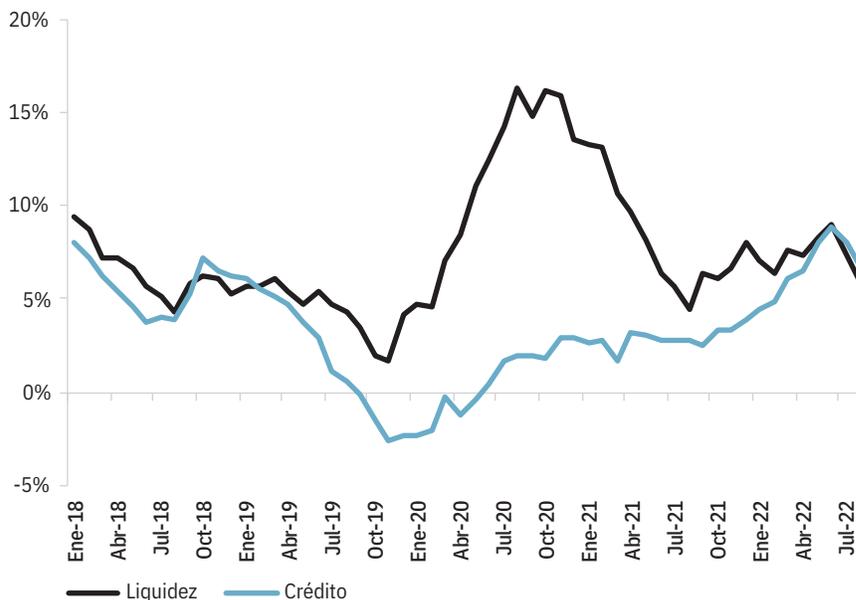
Tasa de política monetaria y tasa básica pasiva



Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos del BCCR.

Gráfico 3.31

Tasa de variación interanual de la liquidez total y el crédito al sector privado no financiero



Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos del BCCR.

han traducido rápidamente en incrementos en las tasas de interés en los mercados nacionales. La tasa básica pasiva, indicador de referencia del costo promedio de los préstamos en el sistema bancario, alcanzó un nivel de 5,68%. Dado el efecto rezago que tiene el traspaso de la política de la Autoridad Monetaria al mercado, es de esperar que este indicador aumente aún más en los próximos meses.

El BCCR implementó otras medidas para contener las presiones inflacionarias como el aumento del encaje mínimo legal¹⁵ (EML) de 12% a 15% y el incremento en la reserva de liquidez en moneda nacional que deben mantener las cooperativas, asociaciones solidaritas y otras entidades exentas del EML, entre otras. Estas acciones buscan reducir la cantidad de liquidez o recursos financieros en el mercado. Con respecto a los cambios abruptos del mercado cambiario, la Autoridad Monetaria aplicó varias medidas de forma complementaria, entre las que destaca limitar el horario disponible para el Monex, con el fin de concentrar el mercado y la fijación del tipo de cambio. Además, solicitó un crédito al

Fondo Latinoamericano de Reservas por 1.000 millones de dólares para fortalecer las reservas monetarias internacionales.

A pesar del aumento en las tasas de interés y el endurecimiento de la política monetaria, se observa una mejora en el crecimiento interanual del crédito al sector privado. Este incremento alcanzó en julio del 2022 una tasa interanual de 8,9%, la cifra más alta que se observa en el país desde finales del 2017 (gráfico 3.31). Esta mejora se explica por un efecto rezago de los agentes económicos por el repunte de la actividad productiva en 2021; sin embargo, esto se puede revertir, dado que las condiciones para solicitar préstamos son más adversas.

Los aumentos en la inflación, el tipo de cambio y las tasas de interés aumentan el costo de vida de la población, especialmente para los hogares más vulnerables (ver más detalles en el capítulo *Equidad e Integración Social*). Esto plantea un panorama complejo para el país, especialmente considerando la desaceleración en el crecimiento de la economía y la insuficiente generación de empleo.

Miradas a profundidad

Desde hace varias ediciones, el *Informe Estado de la Nación* mantiene una línea de investigación para estudiar a profundidad las estructuras económicas a nivel territorial, los focos de talento humano, las dinámicas productivas de las ciudades intermedias, las cadenas globales de valor, entre otros temas clave. El propósito de este esfuerzo ha sido aportar nueva información relevante para la formación de política pública en desarrollo productivo.

En este marco, la presente edición incluye cuatro estudios que identifican aspectos clave en este campo. El primero realiza un análisis detallado de la distribución territorial de la inversión en infraestructura, un tema poco explorado, pero de vital importancia para la creación de oportunidades laborales y empresariales y la competitividad. El segundo, muestra el desempeño de las exportaciones de bienes en el mercado internacional por producto y país de destino, específicamente de las cuotas de mercado y la participación en mercados dinámicos. Esta investigación es útil porque

identifica oportunidades no aprovechadas por el dinámico esfuerzo exportador. El tercero estudia la institucionalidad pública encargada de atender las políticas de desarrollo productivo, un tema de especial importancia ya que permite una primera aproximación al examen de las capacidades en este campo. Finalmente, el último apartado incluye un estudio a profundidad de cuatro rectorías clave en materia económica (Comex, Procomer, MEIC y MAG), que puede verse como un complemento de la investigación anterior. Todos ellos pueden consultarse en el sitio web estadonacion.or.cr.

Baja inversión física pública se concentra en cantones poco competitivos

La inversión en capital es un importante instrumento de política fiscal para promover el crecimiento económico (FMI, 2022b). Aunque la infraestructura es un pilar clave del dinamismo productivo y la competitividad, los elevados niveles de endeudamiento y déficit fiscal de Costa Rica han limitado el gasto de capital

durante la última década. Por ello, los recursos que logren destinarse a la inversión deben enfocarse en actividades que tengan el mayor impacto en estas áreas del desarrollo, al mismo tiempo que busquen reducir los atrasos en infraestructura en las regiones más rezagadas.

En este Informe se incluye un estudio novedoso sobre la infraestructura pública en Costa Rica cuyo fin es contribuir al diseño de una política de inversión de capital focalizada a nivel territorial y sectorial, que fue realizado por Vargas Montoya y Madrigal (2022) con información de la CGR, Mideplan y el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA). En Costa Rica, no existe una fuente de información oficial que sistematice lo referente a los presupuestos, tamaño de la construcción, localización y otros detalles de la infraestructura pública. Para efectos de este Informe se hizo el esfuerzo de consolidación y sistematización de los datos de inversión pública a nivel cantonal, a partir de diversas fuentes (recuadro 3.5).

Presiones fiscales reducen inversión física pública y aumenta el peso relativo de nuevos mecanismos de financiamiento

La inversión en capital en Costa Rica mantiene una tendencia a la baja como porcentaje del PIB desde la crisis 2008-2009. Entre el 2009 y el 2021, la inversión pública pasó, en términos reales, de 5,1% a 2,6% del PIB (gráficos 3.32). Desde un punto de vista temporal y utilizando este indicador como base, el país invierte menos que a inicio de la década de los noventa. Ello no significa que durante las últimas décadas el monto de la inversión se haya contraído, dado que en términos absolutos se observan incrementos durante varios periodos.

El deterioro de las finanzas públicas ha restringido el financiamiento de obra pública, como se comentó al inicio de este apartado. Entre el 2013 y 2021, la proporción de proyectos financiados con recursos internos y del presupuesto nacional cayeron de 78% a 42% (gráfico 3.33). Para resolver esta

Recuadro 3.5

Anotaciones metodológicas para el análisis de infraestructura física pública

Una de las complejidades de realizar análisis de infraestructura es que no existe una fuente de datos exhaustiva que identifique el gasto que realizan todas las instituciones públicas en esta materia y con una desagregación cantonal. Vargas Montoya y Madrigal (2022) utilizan información del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) de la Contraloría General de la República (CGR), el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP) de Mideplan, el Administrador de Proyectos de Construcción (APC) del CFIA¹⁶ y el BCCR, para analizar su evolución.

A partir de los datos del SIPP, se realizó una clasificación de la construcción según tipo de sector:

- transportes, que incluye los metros construidos principalmente por el Mopt, Conavi, Incofer y Cetac;

- servicios públicos, agrupa lo realizado por CNFL, INAA y los fideicomisos de plantas hidroeléctricas;
- infraestructura social, considera al MEP, CCSS, universidades públicas y el IMAS;
- y otros, que agrupa a las municipalidades, la Presidencia de la República, el Poder Judicial, entre otros;

En el plano cantonal, la base de datos de planos de construcción del CFIA permite identificar las obras. En esta investigación se utilizan únicamente aquellas que corresponden a construcciones nuevas, ampliaciones y renovaciones. En segundo lugar, se aproxima la infraestructura pública por medio de la variable de exención, es decir no deben pagar el total o una parte del monto tasado por el CFIA. Por último, se realiza una clasificación en infraestructura de transportes, servicios

públicos y social, según el tipo de subobra consignada en los permisos.

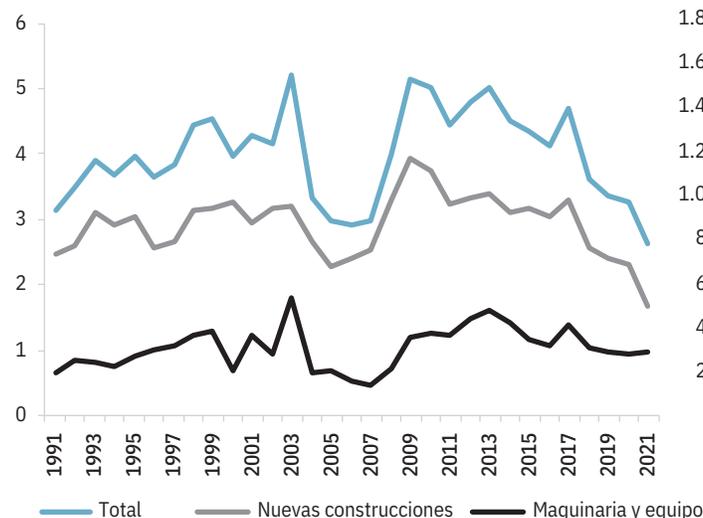
Es importante considerar que este trabajo no valora la calidad de la infraestructura, ya que no hay una base de datos que permita evaluar la calidad o condición de los activos físicos del Estado costarricense. Existen algunos esfuerzos como la clasificación de la red vial nacional que realiza el MOPT y Lanamme, pero no existe un inventario centralizado y accesible al público. Otro elemento importante es que, aunque el BPIP permite comparar las diferencias entre los montos programados y los ejecutados de los proyectos cada año, no se tiene certeza de que reflejen los sobrecostos incurridos, particularmente si estos se constituyen en nuevos proyectos.

Fuente: Vargas Montoya y Madrigal, 2022.

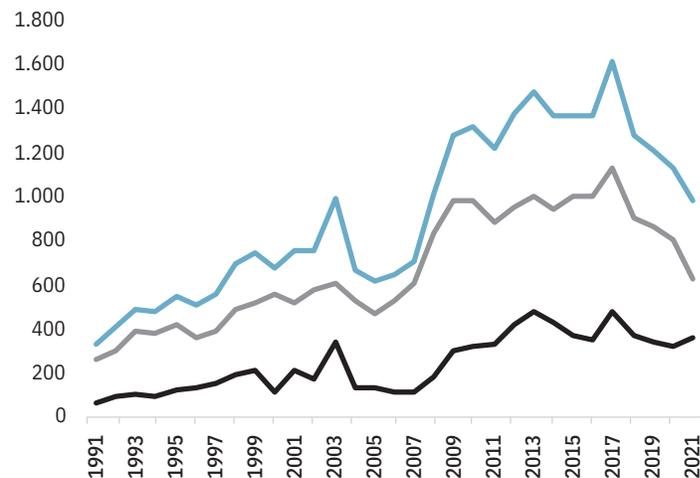
Gráfico 3.32

Inversión pública real^{a/}, por tipo

a) Como porcentaje del PIB



b) En miles de millones de colones de 2017

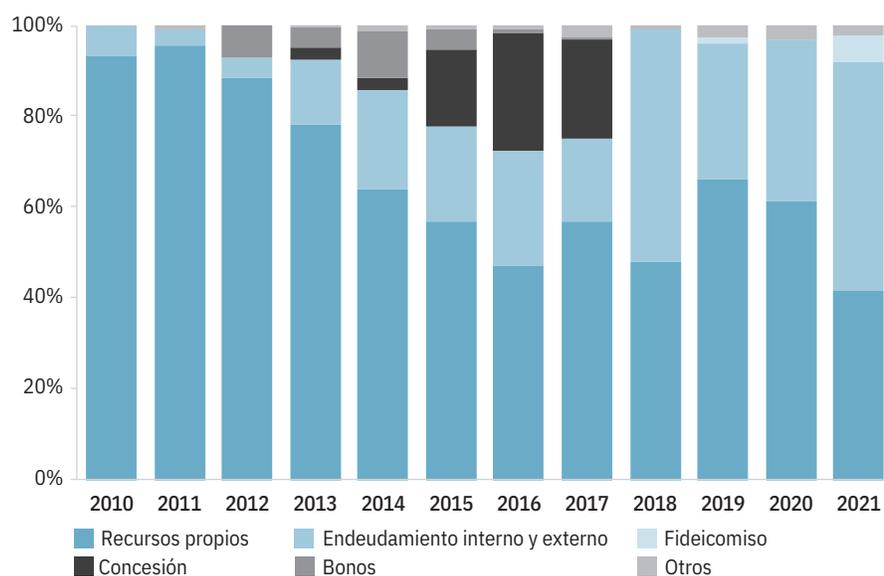


a/ Se mide como la formación bruta de capital fijo pública, que estima el BCCR e incluye a todo el Gobierno General.

Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos del BCCR.

Gráfico 3.33

Composición del gasto de inversión del sector público, según fuente de financiamiento



Fuente: Vargas Montoya y Madrigal, 2022 con datos de Mideplan.

limitación, el país ha buscado mecanismos alternos como el endeudamiento con organismos internacionales, entre los cuales destacan créditos con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Desde el año 2018, el endeudamiento financia alrededor de la mitad de la inversión física pública.

Entre el 2015 y el 2017, el modelo de concesión también ha sido utilizado. Ejemplo de ello es la construcción de la Terminal de Contenedores Moín, la cual significó más del 20% del gasto en ese periodo. Los fideicomisos de titularización de plantas de generación eléctrica también fueron un mecanismo importante para captar recursos de inversión entre el 2012 y el 2015.

En los últimos años, Costa Rica ha implementado algunas alianzas público-privadas (APP) que tienen varios retos, entre los que destaca adecuada planificación y gestión, dado que deben contemplar los procesos de pre-inversión y los recursos asociados al mantenimiento de las obras, así como estudios técnicos

que demuestren el beneficio social de los proyectos Villalobos (2021).

Vargas Montoya y Madrigal (2022) muestran que, en años recientes, la mayor parte de la inversión en infraestructura no proviene del Gobierno Central. Los órganos desconcentrados, las instituciones descentralizadas no empresariales y las municipalidades ejecutaron el 68% del gasto en construcciones en el 2020 (gráfico 3.34). Una ventaja de estas entidades es que podrían tener menores restricciones administrativas y financieras para la ejecución de obra pública.

Según el tipo de entidad que se considere, existe una importante concentración en el gasto ejecutado. En 2020, el Consejo Nacional de Vialidad (Conavi) realizó el 64% de los egresos de los órganos desconcentrados, mientras que la CCSS representó el 62% para las instituciones descentralizadas. En el caso de los gobiernos locales, la Municipalidad de Alajuela y de Escazú tienen el mayor gasto ejecutado en construcciones.

El gráfico 3.35 muestra las categorías según el tipo de actividad que realizan las instituciones ejecutoras, en las cuales transporte y servicios públicos representan la mayor parte del gasto de construcción a lo largo de todo el período, típicamente entre 200 y 300 mil millones de colones por año. Los datos de la CGR muestran que la infraestructura de trans-

Gráfico 3.34

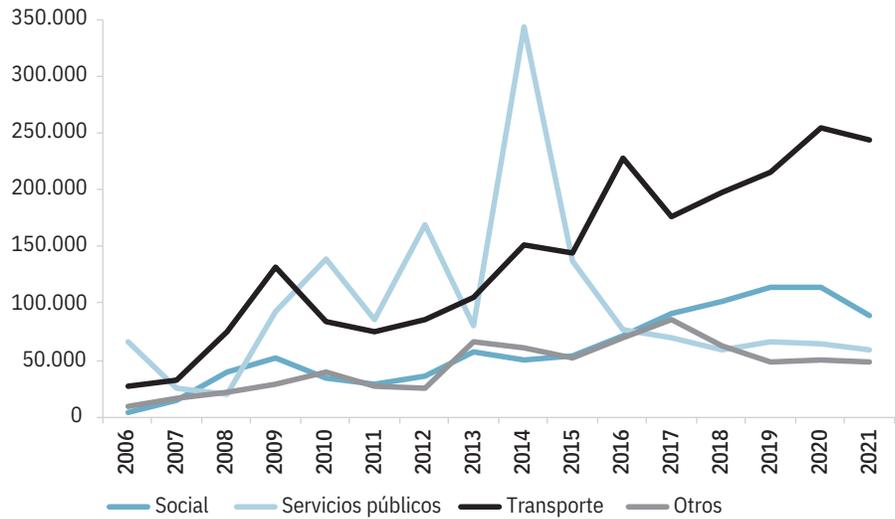
Composición porcentual del gasto en construcciones, adiciones y mejoras, según tipo de entidad. 2020



Fuente: Vargas Montoya y Madrigal, 2022 con datos de Mideplan.

Gráfico 3.35

Gasto en construcciones, adiciones y mejoras, según sector de la institución ejecutora
(millones de colones)



Fuente: Vargas Montoya y Madrigal, 2022, con datos de la CGR.

portes concentra al menos el 25% de las inversiones realizadas durante todo el periodo analizado, lo que aproximadamente representa un promedio anual del 0,3% del PIB.

La infraestructura en transporte se concentra en carreteras (91,4%), mientras que el monto invertido en puentes y demarcaciones es inferior a 7% (gráfico 3.36). En el caso de servicios públicos, aproximadamente la mitad se enfoca en la generación de acueductos, un 38,5% en plantas de tratamiento y una décima parte en proyectos hidroeléctricos. Respecto a la infraestructura social, el monto invertido se compone en gran medida de viviendas de interés social (68,4%) y un poco menos de la décima parte de los recursos en centros de enseñanza, escuelas y colegios.

La inversión que realiza el país en materia de infraestructura física pública no es suficiente para atender el rezago acumulado en las últimas décadas (Esquivel y Loaiza, 2016). La situación es aún más crítica cuando se considera la falta de inversión en mantenimiento para una adecuada operación de las obras

(Villalobos, 2021). Además, tampoco se consideran las inversiones requeridas para atender demandas emergentes como la acelerada urbanización, el cambio climático y los desastres por eventos naturales (Serebrinsky, 2014; recuadro 3.6). Sobre el tema de la falta de previsión en la gestión del riesgo ambiental, pueden consultarse los análisis desarrollados en el Capítulo 4 de este informe.

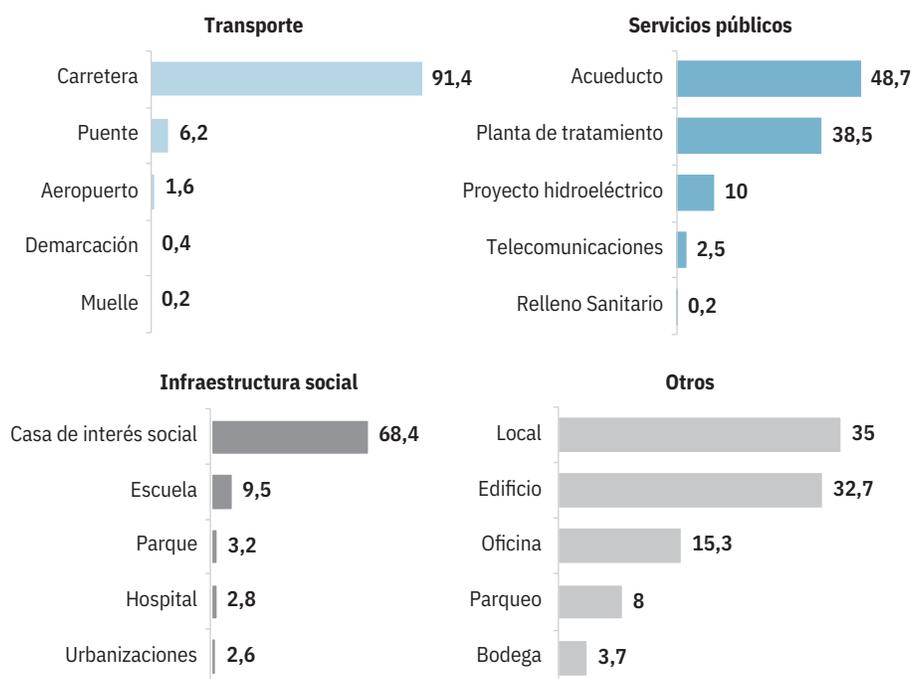
Diez cantones acumulan la mitad de la inversión en infraestructura física pública

El mayor acceso a infraestructura posibilita la conectividad y habilitación productiva entre distintos territorios, especialmente entre las regiones metropolitanas y sus ciudades intermedias. En el caso de Costa Rica, durante el periodo 2014 y 2021 diez cantones concentraron el 55% del total del área de infraestructura física pública construida en metros cuadrados, entre los que destacan importantes ciudades intermedias, como Limón, Liberia, San Carlos, Pérez Zeledón, Puntarenas y Pococí (gráfico 3.37). Este resultado obedece al

Gráfico 3.36

Principales tipos de obras, por categoría de infraestructura pública. 2014-2021

(porcentaje)



Fuente: Vargas Montoya y Madrigal, 2022, con datos del CFIA.

desarrollo de obras de gran magnitud, como la ampliación de la ruta 1, del anillo de circunvalación (ruta 39) y la ruta 32 y la construcción de la Terminal de Contenedores de Moín (TCM), lo que podría generar un sesgo en favor de los cantones que albergan la mayor parte del área donde se desarrollan estas obras¹⁷.

Por su parte, la inversión en infraestructura del sector transporte, principalmente carreteras, se concentra Puntarenas, Buenos Aires, Limón, San Carlos y San José (mapas 3.1), todos municipios cuya función es conectar distintos territorios del país (González et al., 2021). En la zona norte, la carretera de Bajos de Chilamate-Vuelta de Kooper conecta los cantones de Sarapiquí, Río Cuarto y San Carlos. En Naranjo, Puntarenas, Bagaces y Liberia, se dieron proyectos de rehabilitación y ampliación en distintos tramos de la ruta Interamericana Norte. En Limón, se registra la ampliación de la ruta 32. Por último, Buenos Aires y Osa presentan construcciones importantes en sus redes cantonales, posiblemente como parte del segundo paquete de obras financiado por el BID.

Recuadro 3.6

Inversión en infraestructura ante desastres por eventos naturales en Costa Rica

El índice mundial de riesgo 2021 ubica a Costa Rica como el doceavo país más vulnerable ante desastres por eventos naturales, del total de 181, superado solo por Dominica, Antigua y Barbuda, Guyana y Guatemala, en América Latina y el Caribe. En esta medición, los países que ocupan las primeras posiciones son aquellos que cuentan con mayor riesgo por exposición.

Esta condición se evidencia en las estimaciones de pérdidas por desastres de Mideplan, la cuales ascienden a 1.091.243 millones de colones en el periodo 2008-2017, lo que equivale a 3,9% del PIB de Costa Rica en 2017. Entre los eventos que han generado mayores pérdidas destacan los hidrometeorológicos, en particular el Huracán Otto y la tormenta tropical Nate,

ocurridas en noviembre de 2016 y octubre de 2017, respectivamente. El otro evento que ha generado mayores pérdidas es de tipo sísmico, el terremoto de Cinchona, en enero de 2009.

Entre enero y septiembre de 2017, se llevaron a cabo nueve obras para la reconstrucción de infraestructura por los estragos del huracán Otto, que implicaron una inversión de 1.503 millones de colones. Entre los principales proyectos se identifica la limpieza y canalización del cauce de ríos, restauración de diques y puentes y rehabilitación de caminos. Posterior a la tormenta tropical Nate, entre octubre 2017 y diciembre 2019, se realizaron 62 obras que se concentraron en las zonas más afectadas por estos dos desastres hidrometeorológicos. Estas significaron una

inversión de 19.046 millones de colones. En estos dos años, los proyectos se concentraron en puentes, caminos, cauces y diques de ríos.

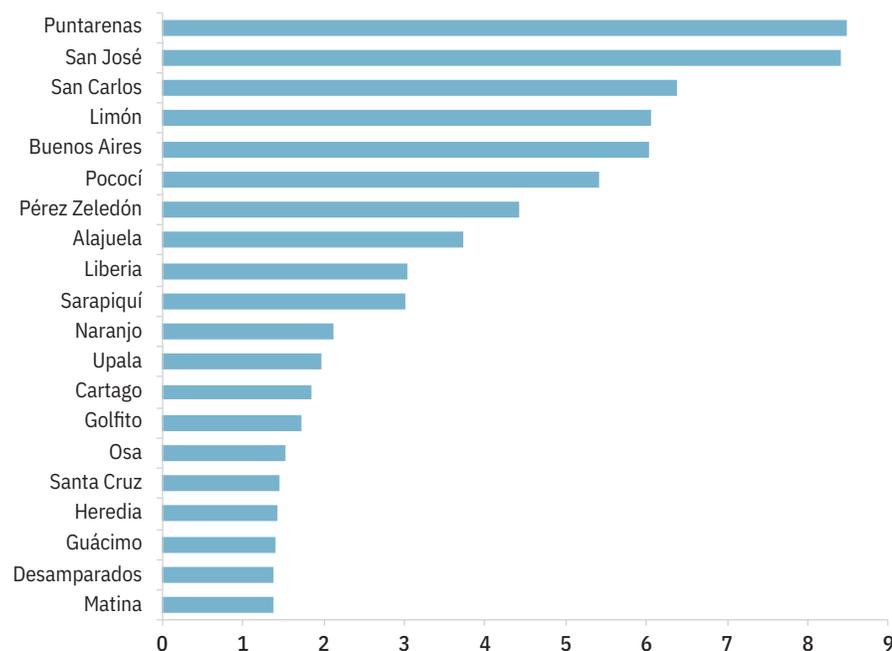
Es importante mencionar que los lentos avances en ordenamiento territorial y planificación urbana contribuyen al impacto de los eventos naturales sobre la infraestructura en Costa Rica. La ausencia de estos genera que las comunidades sean más vulnerables a fenómenos hidrometeorológicos, especialmente en comunidades con menores niveles socioeconómicos, mayor incidencia de la pobreza, baja inversión en infraestructura, entre otros (Merino, 2022).

Fuente: Vargas Montoya y Madrigal, 2022.

Gráfico 3.37

Cantones con mayor inversión en infraestructura física pública. 2014-2021

(porcentaje del total)



Fuente: Vargas Montoya y Madrigal, 2022 con datos del CFIA.

La infraestructura física destinada a servicios públicos (agua potable y alcantarillado principalmente) presenta un patrón de concentración más pronunciado, con un 39% de lo construido en San José. Ello obedece a la ejecución de grandes proyectos como el alcantarillado sanitario para conectar la planta de saneamiento Los Tajos o las obras relacionadas con el proyecto hidroeléctrico Reventazón, en Siquirres. Destacan los cantones guanacastecos de Carrillo y Santa Cruz, cuyo desarrollo inmobiliario generó problemas en relación con el suministro de agua potable e implicó inversiones remediales.

La inversión construida en infraestructura social es la que presenta la mayor dispersión territorial. Cinco cantones fuera de la GAM son los que concentran la mayor construcción en metros cuadrados de este tipo. En orden descendente, estos cantones son Pococí, San Carlos, Pérez Zeledón, Puntarenas y San José.

Debido a la concentración territorial que existe en esta materia, las inversiones

de este tipo deben estar acompañadas de una planificación óptima que procure la mayor incidencia en el crecimiento económico y la competitividad. Para analizar este tema, se utiliza el índice de competitividad de la infraestructura cantonal del Consejo de Promoción de la Competitividad (CPC), que se publicó en 2022. Esta medición estima la competitividad a partir de parámetros como la calidad de la red vial, distancia a puertos y aeropuertos, el tiempo promedio de circulación en carretera, los atascos, el acceso a agua potable, electricidad y cobertura de servicios públicos. Sería de esperar que la inversión física pública esté acompañada de otro tipo de proyectos complementarios que garanticen su correcto funcionamiento y mejoren la calidad de vida de la población.

El gráfico 3.38 muestra, sin embargo, que no existe una relación directa entre la inversión física pública per cápita y la competitividad de la infraestructura. En este análisis se utiliza la clasificación por

conglomerados productivos territoriales realizada en la edición anterior de este Informe (PEN, 2021). Los casos más evidentes de desconexión son los de los cantones de Buenos Aires, Puntarenas y Limón, que, aunque concentran los niveles más altos de inversión física pública, se encuentran en los niveles más bajos de competitividad. Ninguno de estos pertenece a la llamada médula económica del país que es como se le llama a los perfiles de mayor competitividad territorial. Es importante resaltar que muchas de las grandes obras de infraestructura tienen como principal objetivo conectar distintos territorios del país, y no necesariamente mejorar la competitividad de cantón en específico.

Estos hallazgos confirman la importancia de incluir mejoras en la calidad, mantenimiento y accesibilidad de las obras realizadas en los cantones para impulsar la competitividad, pues la inversión en infraestructura física no es por sí misma una condición suficiente. Además, el país requiere priorizar en proyectos que demuestren con estudios técnicos que contribuyan con el desarrollo económico de más territorios. Para terminar, el desarrollo de un plan de inversión en infraestructura pública con enfoque territorial puede servir de política de estímulo fiscal. Para ello, es necesaria la concertación de actores de los diferentes sectores público, privado, académico y de la sociedad civil, quienes podrán aportar sus conocimientos y experiencia al desarrollo y ejecución de la política.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE INFRAESTRUCTURA FÍSICA PÚBLICA

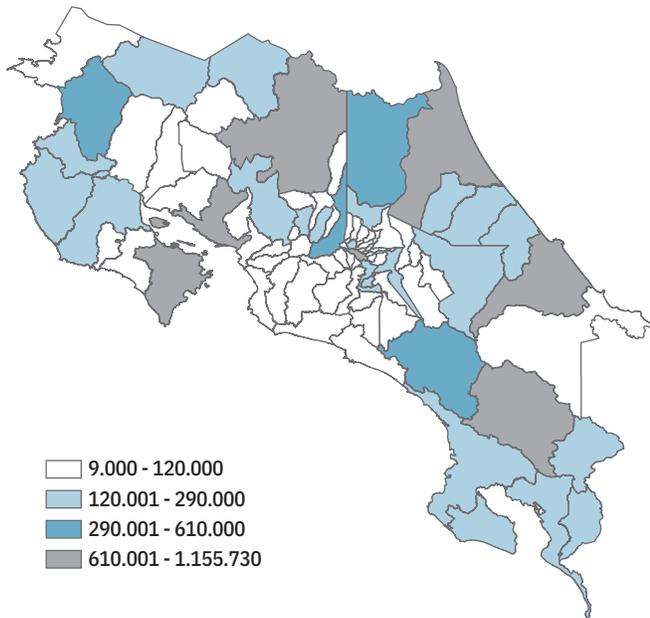
véase Vargas Montoya y Madrigal, 2022, en www.estadonacion.or.cr

Mapas 3.1

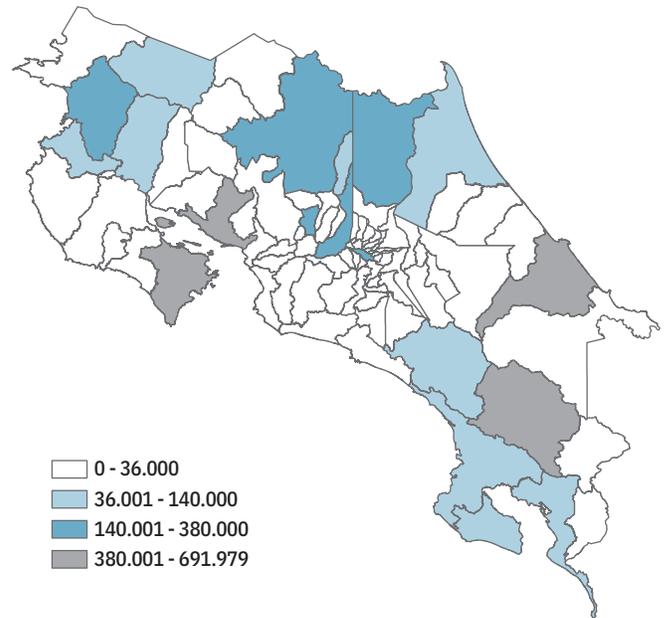
Inversión en infraestructura física pública acumulada a nivel cantonal, por sectores económicos. 2014-2021

(metros cuadrados)

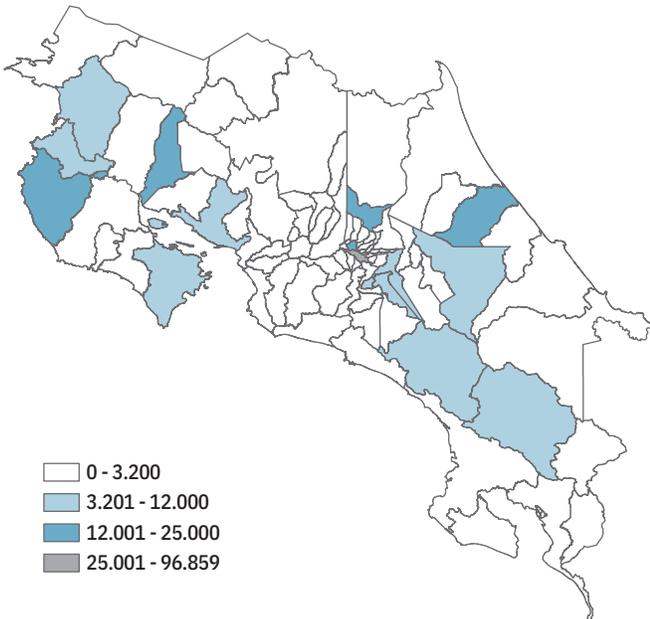
a) Total



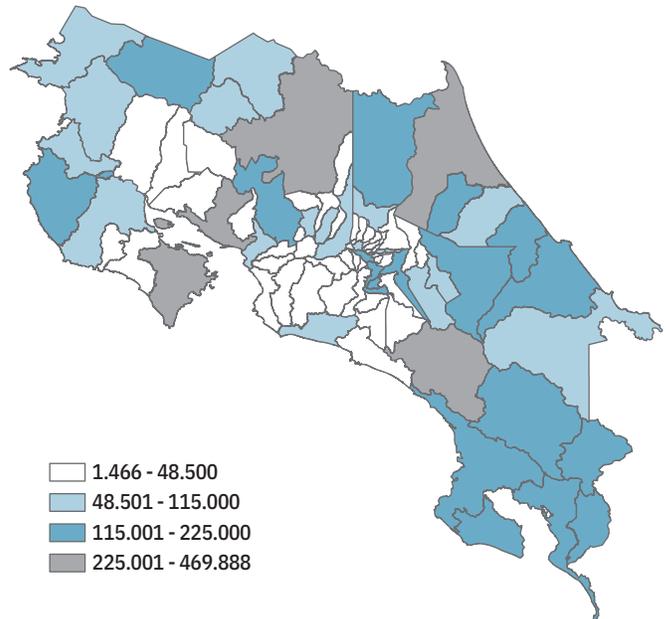
b) Transportes



c) Servicios públicos



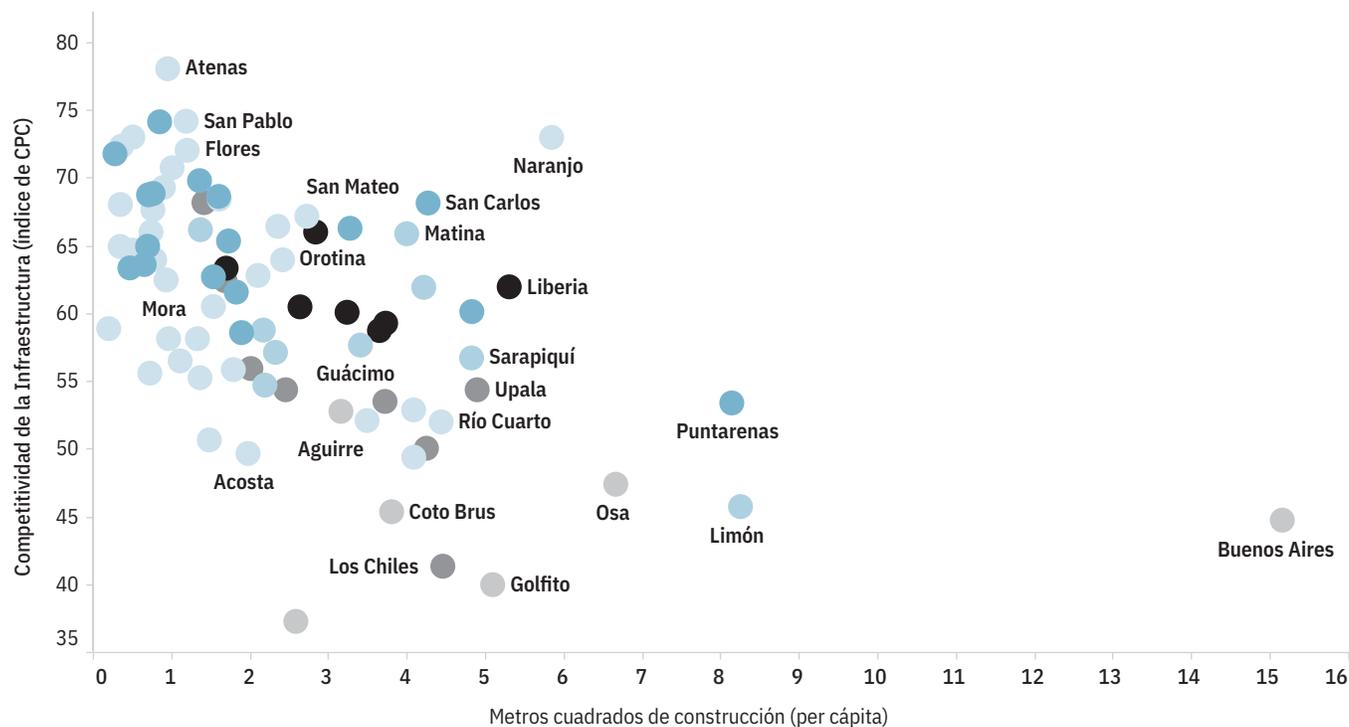
d) Social



Fuente: Vargas Montoya y Madrigal, 2022 con datos del CFIA.

Gráfico 3.38

Relación entre la inversión física pública per cápita y la competitividad de la infraestructura, según conglomerado productivo^{a/}



a/ Para más detalles de los conglomerados productivos ver Durán Monge et al., 2021.

Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos del índice de competitividad cantonal del CPC, CFIA y Vargas Montoya y Madrigal, 2022.

Pérdida de cuota de mercado y ventas en sectores pocos dinámicos limitan competitividad de las exportaciones de bienes

El segundo estudio de la sección “Miradas a profundidad” se enfoca en el sector externo de la economía costarricense, uno de los principales motores del dinamismo durante los últimos diez años, especialmente las exportaciones de bienes. Además, luego del golpe inicial de la pandemia, fue clave en el proceso de recuperación. Debido a estas constataciones, las políticas en materia de comercio exterior son de gran importancia para el país, pues ayudan a fortalecer la oferta externa de productos y adaptarse a las nuevas condiciones del mercado internacional, lo cual puede significar un mayor crecimiento económico y oportunidades para la población. Para esta edición del Informe (2022), se incluye un análisis

detallado de la competitividad de las exportaciones de bienes de Costa Rica según productos y destino a partir de la metodología de Cepal (2017), con base en el trabajo desarrollado por Meneses et al. (2022a).

Tercera parte de las ventas externas de bienes tiene oportunidades de mejora en materia de competitividad

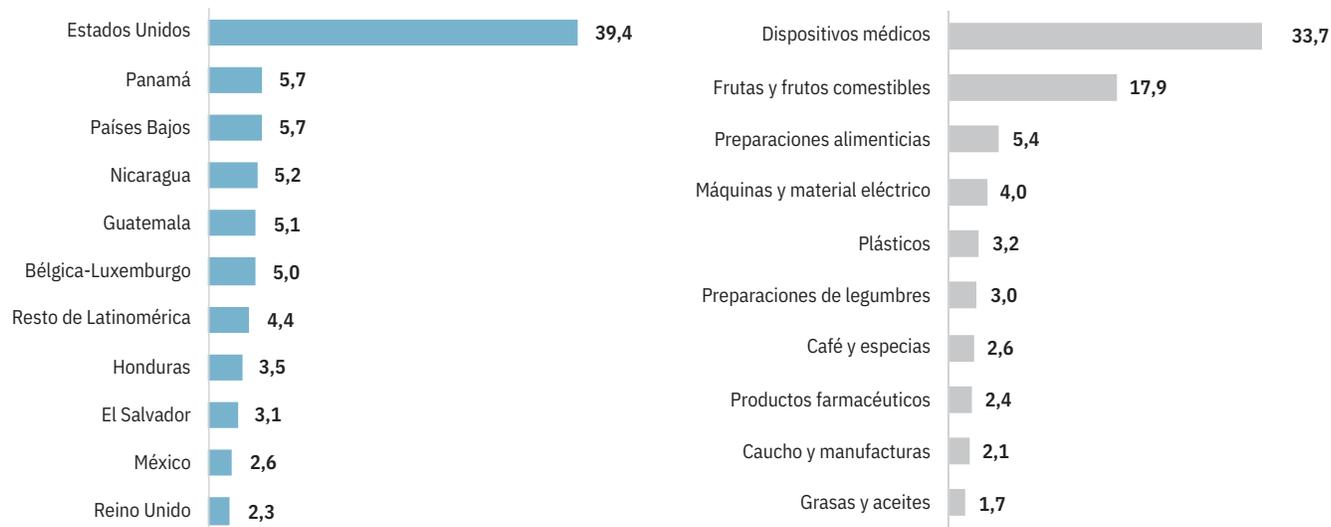
Las exportaciones de bienes de Costa Rica se caracterizan por una importante concentración en pocos productos y destinos. Estados Unidos recibe en promedio el 39,4% de las ventas de bienes totales; ningún otro país concentra una proporción mayor al 6% (gráfico 3.39), pese a que Europa y Centroamérica destacan por ser destinos importantes para la oferta comercial. Por su lado, los dispositivos médicos representan, en promedio, una tercera parte de las ventas externas

de bienes y constituyen el principal producto de exportación. En segundo lugar están las frutas y frutos comestibles, seguidos por otro tipo de manufactura tradicional o de tipo agro.

Cepal (2017) desarrolló una metodología para el estudio de la competitividad de las exportaciones de bienes que analiza dos dimensiones. La primera es la cuota de mercado para cada producto específico que tiene en un destino determinado; la segunda examina si la participación de ese bien ocurre en un mercado dinámico que está creciendo o está estancado. Con esto se identifica si existe un alineamiento entre el aumento relativo de las ventas, visto desde la perspectiva del país de origen y el incremento de la demanda de ese bien en el resto del mundo. Los resultados de este análisis sirven como un insumo para una política de promoción comercial, pues ayuda a la focalización en productos y destinos con mayores

Gráfico 3.39

Estructura de la oferta exportable, según destino y grupo de producto (promedio 2012-2019)



Fuente: Meneses et al., 2022a con datos de Procomer y BCCR.

necesidades de impulso productivo y con potencial de crecimiento económico para Costa Rica.

La metodología distingue cuatro situaciones. El cuadro 3.7 detalla la clasificación de las categorías resultantes. Lo deseable es que la mayor parte de la oferta exportable se ubique en mercados crecientes y, además, con mejoras en la participación del país. Esto se denomina como “Florecente”; en cambio, el escenario opuesto -pérdida de participación en sectores que se están contrayendo- se clasifica como “Retroceso”. “Menguarante” ocurre cuando la exportación está ganando participación internacional, pero en mercados globales que están estancados. Finalmente, se clasifican dentro de la situación de “Oportunidades de mejora” los productos que participan en mercados internacionales crecientes, pero en los que la cuota del mercado del país se ha venido reduciendo. Se toma como referencia el tipo de clasificación de competitividad promedio de los tres años antes de la pandemia (2017-2019)¹⁸. Por falta de información, no se puede realizar un análisis similar para años más recientes ni para las ventas de servicios¹⁹.

Cuadro 3.7

Clasificación de competitividad de Cepal

Cuota de mercado del país en el destino	Dinamismo de la demanda internacional	
	↑ Aumenta	↓ Disminuye
	↑ Aumenta	Florecente ^{a/}
↓ Disminuye	Oportunidades de mejora ^{c/}	Retroceso ^{d/}

a/ La metodología de Cepal clasifica a este rubro como “Estrellas nacientes”, pero dado que consiste en productos que están participando en mercados dinámicos y mayor cuota de mercado, para efectos de esta investigación se simplificó el nombre a “Florecente”.

b/ La metodología de Cepal clasifica a este rubro como “Estrellas menguantes”, pero dado que consiste en productos con mayor cuota de mercado, pero en mercados menos dinámicos, para efectos de esta investigación se modificó el nombre a “Menguantes”.

c/ La metodología de Cepal clasifica a este rubro como “Oportunidades perdidas”, pero dado que consiste en productos que están participando en mercados dinámicos, para efectos de esta investigación se modificó el nombre a “Oportunidades de mejora”.

d/ También se conoce como “Retirada”.

Fuente: Meneses et al., 2022a, y Cepal Magic-Plus, 2022.

Solo un 13% de las exportaciones de bienes de Costa Rica se encuentra en la situación ideal de participación en mercados dinámicos con mejora en la cuota (florecente). Un tercio (32%) clasifican como “oportunidad de mejora”, pues han perdido participación en

mercados con alto dinamismo (gráfico 3.40). Ello sugiere un importante margen de acción para la política pública de comercio exterior. Por otra parte, un 28% de las ventas externas se encuentra en actividades estancadas, pero en los que el país ha mejorado su cuota de mercado.

Para este tipo de casos es importante analizar con detalle las estrategias para diversificar la producción hacia otros destinos más dinámicos, o al menos identificar posibles vulnerabilidades que se pueda experimentar.

Es importante aclarar que un mismo producto puede tener distintos perfiles de competitividad según el destino de la exportación: en un país puede ser “florecente” y en otro una “oportunidad de mejora”. El gráfico 3.41 muestra el detalle del perfil de competitividad para cada producto y destino. En el caso de dispositivos médicos, principal bien de exportación, la mayor parte (63%) se vende en Estados Unidos, donde se ubica como una oportunidad de mejora; situación similar se observa en Bélgica (11%). En cambio, este mismo producto es “florecente” en Países Bajos (9%), Japón (6%) y Canadá (1%) porque en ellos Costa Rica ha ganado participación de mercado. El análisis permitió identificar, además de los dispositivos médicos, otras ventanas de oportunidad como es el caso de las exportaciones de “Preparaciones alimenticias” cuyo principal destino es Centroamérica. En Honduras y Guatemala estos rubros se clasifican como “florecente”, mientras que en Panamá, El Salvador y Nicaragua son “Oportunidades de mejora”.

Por otra parte, se observa varios productos de exportación en mercados estancados. Este es el caso de las “Frutas”: en la mayoría de los países de destino ha reducido su dinamismo. En Estados Unidos, Bélgica, Italia, Portugal y Alemania las ventas de estos bienes quedan en la categoría de “retroceso” debido a la pérdida de cuota de mercado de Costa Rica. En cambio, en Reino Unido y España se consideran como “menguantes” en materia de competitividad. En estos casos las acciones de política podrían tener un enfoque distinto, por ejemplo, podrían considerar una transformación productiva para generar mayor valor agregado como el procesamiento de las frutas o procesos de certificación. Una situación similar se observa en el caso del café, dado que en la mayoría de los destinos el mercado ha perdido dinamismo.

A manera de cierre, debe recordarse que, aunque las exportaciones de bienes

tienen un alto potencial de impulsar el crecimiento económico, aproximadamente el 41% de la producción tiene una baja capacidad de generar encadenamientos productivos lo cual se analizó en ediciones previas de este Informe (Meneses et al., 2021). En gran medida esto se explica porque las empresas transnacionales que se establecen en el país traen definida la cadena de suministros y distribución, por lo que no requieren insumos locales, y no hay políticas que hayan logrado que eso cambie.

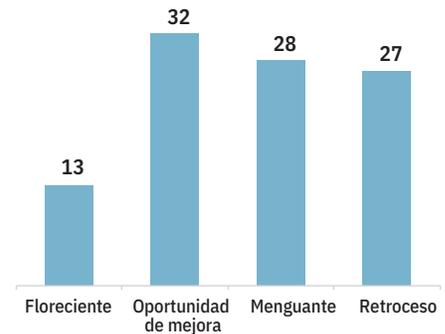
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**COMPETITIVIDAD DE LAS
EXPORTACIONES DE BIENES**
véase Meneses et al., 2022a,
en www.estadonacion.or.cr

Ecosistema institucional complejo y heterogéneo, con dificultades para la conducción del desarrollo productivo en Costa Rica

El ecosistema institucional que atiene del desarrollo productivo del país es determinante en las capacidades con que se cuenta para la implementación de políticas públicas, programas y proyectos. Para esta edición del *Informe Estado de la Nación 2022*, se incluye un análisis a profundidad de las capacidades que existen actualmente en el Estado costarricense en esta materia, a partir del trabajo desarrollado por Jiménez Fontana et al. (2022), los cuales utilizan como principal fuente de información la base de datos de entidades públicas de Centroamérica generada por el PEN y la actualizan varios indicadores para Costa Rica hasta agosto de 2022 (recuadro 3.7). Este estudio parte de la premisa de que el diseño institucional es una condición que es usualmente obviada en las discusiones sobre el desarrollo de un país. Sin embargo, no plantea una recomendación específica sobre cómo debe ser el rediseño del Estado, sino que se enfoca en entender los atributos y características del ecosistema institucional existente, que sirva de insumo

Gráfico 3.40

Perfil promedio de la competitividad^{a/} de las exportaciones de bienes. 2012-2019



a/ Ver más detalles de la clasificación de la competitividad en el cuadro 3.7.

Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos de Meneses et al., 2022a, y Cepal.

para cualquier reforma que se pretenda implementar. En próximas ediciones del Informe se profundizará en este tema.

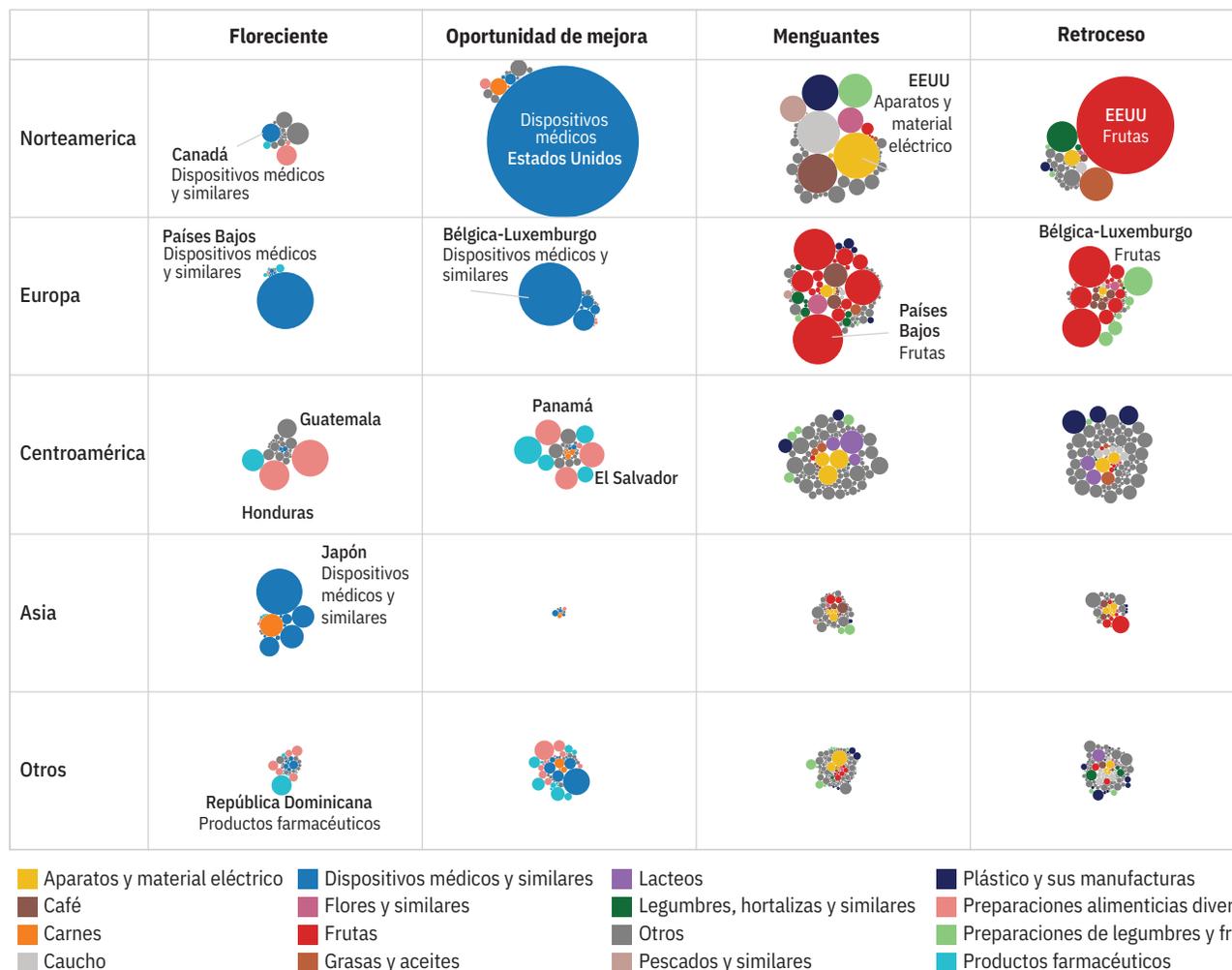
Infraestructura estatal y arquitectura del Estado costarricense: apunte histórico

Una condición necesaria para el funcionamiento de un Estado es que tenga fuertes capacidades para poder ejercer sus funciones (Luna y Toro, 2014), lo cual le facilitará la provisión de bienes públicos, el crecimiento económico y la sostenibilidad de la democracia (Giraudy, 2012). Para efectos de este trabajo se entiende el concepto de capacidades como el acervo que se tiene de recursos técnicos, humanos, financieros y legales para desarrollar las funciones de un país (Vargas Cullell y Durán Monge, 2016). La combinación de estos factores aproxima el concepto de poder infraestructural de un Estado y según Mann (1984), este determina la capacidad de implementar sus políticas a lo largo y ancho del territorio (Soifer, 2012).

Desde esta perspectiva, el ecosistema institucional está compuesto por diversas entidades, cada una con sus propios recursos técnicos, financieras y humanas. Sus interacciones están organizadas a partir de mandatos constitucionales y legales

Gráfico 3.41

Perfil de competitividad de las exportaciones de bienes, según producto y país de destino^{a/}
(promedio 2012-2019)



a/ El tamaño de los círculos muestra el porcentaje de la producción que se desarrolla según cada perfil de encadenamiento.
Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos de Meneses et al., 2022a, y Cepal.

que especifican sus competencias, estatutos de autonomía, formas de organización y relaciones de mando entre ellas. El análisis del ecosistema institucional permite, en síntesis, identificar la forma en que se organiza el aparato público de acuerdo con lo definido en la normativa y legislación del país.

La fotografía del poder infraestructural de un Estado en un momento dado es siempre un resultado del ejercicio del poder político en épocas históricas previas (recuadro 3.8). Además, existen otros elementos que inciden sobre las

capacidades para actuar más allá de la infraestructura existente. Por ejemplo, la eficacia en el uso de estas herramientas, las voluntades políticas, los conflictos sociales, la capacidad de obtener financiamiento y la provisión de un entorno estable por medio de políticas de seguridad ciudadana. Además, es importante considerar que en el análisis de la infraestructura institucional se debe separar la capacidad de proveer servicios a la población, de la calidad de su prestación, que puede depender de otros factores tales como la ideología política, la experiencia

y pericia de los actores a cargo de las políticas públicas.

A finales de siglo XX e inicios del XXI se implanta en Costa Rica el estilo de promoción de exportaciones y atracción de inversión extranjera. Las reformas más significativas a la institucionalidad para el fomento productivo en ese período no tocaron lo pre-existente, excepto cuando fue indispensable, y, más bien, el Estado se expandió, al menos desde un punto de vista de la cantidad de entidades con competencias ligadas a esa materia (recuadro 3.9). En este proceso hay una

Recuadro 3.7

Metodología para analizar las entidades públicas

Jiménez Fontana et al. (2022) utilizan como fuente de información la base de datos entidades públicas de Centroamérica del PEN y la actualizan hasta agosto de 2022. Contiene un inventario de los ministerios, instituciones autónomas, descentralizadas, empresas públicas, que se distinguen no solo por el grado de autonomía orgánica, funcional y patrimonial, sino también por la forma en la que se nombran los jerarcas y la composición de las juntas directivas.

Para el análisis de la autonomía se usó la variable naturaleza jurídica agrupada en tres sectores: sector público centralizado, descentralizado y entidades públicas no estatales.

Los datos de los presupuestos institucionales se actualizaron principalmente con información de la Contraloría General de la República (CGR), a partir de dos fuentes: el sistema de ingresos, gastos y resultados del sector público (SIPP) que tiene el detalle para las entidades descentralizadas y algunas entidades públicas no estatales y la base de datos de egresos para la información relacionada con los Ministerios.

En esta investigación se procura trazar un mapa sobre la estructura y capacidades de la institucionalidad a cargo de las políticas de desarrollo productivo en Costa Rica en dos niveles de análisis. El primero es la entidad específica, es decir, todo órgano de la administración pública que posea personería jurídica que le permite autonomía patrimonial, presupuestaria y funcional o una de tipo instrumental. Esta definición no incluye unidades, programas, dependencias y departamentos que no tengan personería que los separe del órgano al cual pertenecen. El criterio de selección para identificar las entidades de interés para el estudio fue que estuvieran encargadas de temas vinculados de forma directa con el desarrollo productivo.

El segundo nivel de análisis es ecosistema de la institucionalidad en su conjunto. En este ámbito, interesó discernir cómo las entidades con competencias en este ámbito se relacionan y organizan entre sí, proveyendo al Estado costarricense de una determinada infraestructura para implementar las prioridades de política pública que los gobiernos puedan tener. Se aproximó mediante el análisis de redes.

Una red se conforma a partir de nodos (o círculos) que representan las distintas entidades y de las conexiones de los nodos entre sí. En los diagramas que representan la configuración del ecosistema, la dirección de la flecha específica hacia donde es la relación de adscripción.

La taxonomía empleada en ambos niveles de análisis es la misma: la clasificación de las unidades, los criterios de selección y las variables analizadas no difiere.

Fuente: Jiménez Fontana et al., 2022.

Recuadro 3.8

Capacidades institucionales y arquitectura del Estado costarricense: apunte histórico

El estudio del ecosistema institucional para las políticas productivas en Costa Rica no puede verse aisladamente del contexto más amplio de la organización básica del Estado costarricense (Alfaro Redondo y Ramírez, 2005; Straface y Vargas Cullell, 2008; Alfaro y Barrientos, 2004). Esta organización, que puede denominarse la arquitectura del Estado, moldea las relaciones políticas, gerenciales y financieras dentro del cual se inscribe dicho ecosistema. La actual organización y capacidades políticas, técnicas y financieras de la institucionalidad pública encargada de fomentar el desarrollo productivo en Costa Rica refleja, en un ámbito particular de la actividad pública, la transformación constitucional e institucional experimentada por el Estado desde inicios del siglo XX. Desde esta perspectiva, la distribución de competencias y centros de decisión en una amplia gama de entidades públicas, con diversos grados de autonomía frente al Poder Ejecutivo, frecuentemente superpuestas o en tensión entre sí, es producto de decisiones políticas que priorizaron reformas graduales de la institucionalidad en detrimento de esfuerzos por refundar la organización estatal. Como consecuencia de ello, una lectura detallada revela las distintas capas históricas del Estado costarricense, en el que coexisten entidades, viejas y nuevas, creadas en distintos momentos históricos.

El hecho de que buena parte de las entidades con responsabilidades directas en el desarrollo productivo estén solo parcialmente bajo la égida política y financiera del Ejecutivo no es, sin embargo, el resultado de un “desorden creativo”. Esta descentralización de poderes tiene su origen en las decisiones deliberadas del proceso constituyente de 1949 orientadas al debilitamiento del Ejecutivo y la creación de amplias esferas públicas con autonomía de gobierno político y funcional. Por otra parte, el activismo público en materia de fomento productivo es aún más antiguo, pues hunde sus raíces en las primeras décadas de la vida independiente del país. En efecto, desde muy temprano los actores políticos procuraron la intervención pública como estrategia para crear o desarrollar nuevas actividades productivas, casi siempre en manos privadas. Aún durante la época liberal, hubo poco *laissez faire*, un antecedente que ayuda comprender la expansión.

Fuente: Jiménez Fontana et al., 2022, con base en Alfaro Redondo y Ramírez, 2005; Straface y Vargas Cullell, 2008 y Alfaro y Barrientos, 2004.

Recuadro 3.9

¿Qué son y para qué sirven las políticas de desarrollo productivo?

El desarrollo productivo se define como las políticas que buscan el fortalecimiento de la estructura productiva de un país (Melo y Rodríguez Clare, 2006). El objetivo final es lograr aumentos significativos en la productividad, el crecimiento económico y la competitividad, al mismo tiempo que se logran mejoras en la calidad de vida de la población. De acuerdo con Agosin y Fernández (2014), las políticas de desarrollo productivo en la actualidad corresponden a políticas industriales de segunda generación, después del fracaso de estas últimas en los años noventa. En años recientes las medidas institucionales se han enfocado en la promoción de las exportaciones y atracción de inversión extranjera directa (IED), pero con un énfasis en mejorar la competitividad a través de aumentos en el contenido tecnológico de los productos. Sumado a lo anterior, las acciones implementadas promueven las mejoras en la innovación con un “desarrollo que pasó de ser gestionado e implementado por el Estado al hecho de otorgarle al sector privado un rol central” (Agosin y Fernández, 2014). En la mayoría de los países, el énfasis ha sido el fomento productivo de *clusters* en actividades con altos niveles de ventajas comparativas (Salazar Xirinachs, 2022) y el impulso de las cadenas globales de valor (Meneses et al., 2021).

Pianta (2017) plantea que las nuevas políticas industriales pueden estar enfocadas en generar no solo mejoras en términos económicos, sino también tener objetivos sociales, medioambientales y políticos. La incorporación de la dimensión social es fundamental, dados los aumentos en

la desigualdad social que se observan en los últimos años y que se discuten en el capítulo 2 de este Informe. Respecto al tema medioambiental, Pianta (2017) indica que las economías deberían aspirar a una transformación ecológica que permita una producción más sostenible.

La discusión sobre el desarrollo productivo no está centrada en si las políticas son necesarias, sino más bien en el enfoque de estas: ¿cómo hacerlas?; y ¿qué tipo de acciones se pueden implementar? (Crespi et al., 2014). Las respuestas a estas preguntas tienen distintas dimensiones, lo cual en gran medida obedece a las necesidades y fallas de mercado de cada economía. Es importante considerar que no existe un tipo de programa que se puede aplicar en cualquier escenario, ya que se deben considerar las necesidades específicas de los sectores.

El éxito de las políticas de desarrollo productivo depende no solo del diseño inicial, sino también de los mecanismos que se utilicen para implementar el plan original. En este proceso, la institucionalidad pública y privada tiene un rol determinante dado que la mayor parte de las capacidades técnicas, operativas e institucionales se encuentran en estas entidades. Aunque no existe una receta única sobre cómo deben ser las instituciones públicas que atienden el desarrollo productivo, está claro que estas serán determinantes en el éxito o fracaso de los programas que se implementen.

Fuente: Jiménez Fontana et al., 2022.

reforma sectorial de gran importancia: la reorganización de las entidades ligadas al fomento del comercio exterior. Mediante esta reforma se creó la tríada Comex, Procomer y la alianza público-privada de Cinde.

Esta estrategia introdujo un contraste dentro el ámbito de la institucionalidad

de fomento al desarrollo productivo. Por una parte, resulta posible identificar un enclave de modernidad conformado por las entidades vinculadas al mercado externo, que contaron con nuevas y crecientes fuentes de financiamiento y la posibilidad de crear una tecnocracia altamente especializada. Por otra, buena parte de las

que estaban a cargo del fomento del mercado interno experimentaron un estancamiento o un retroceso en sus capacidades (PEN, 2014; Straface y Vargas Cullell, 2008).

Un ejemplo de ello es el debilitamiento en la institucionalidad de apoyo y promoción de sectores productivos tradicionales como el agropecuario e industrial. Ello no ocurrió por la vía del cierre de entidades, sino por una reducción en el financiamiento (Straface y Vargas Cullell, 2008)²². En este sentido, podría pensarse que el dualismo estructural de la economía tuvo su correlato en un creciente diferencia en la dotación de capacidades técnicas y financieras dentro de las entidades con responsabilidades de fomentar el desarrollo productivo.

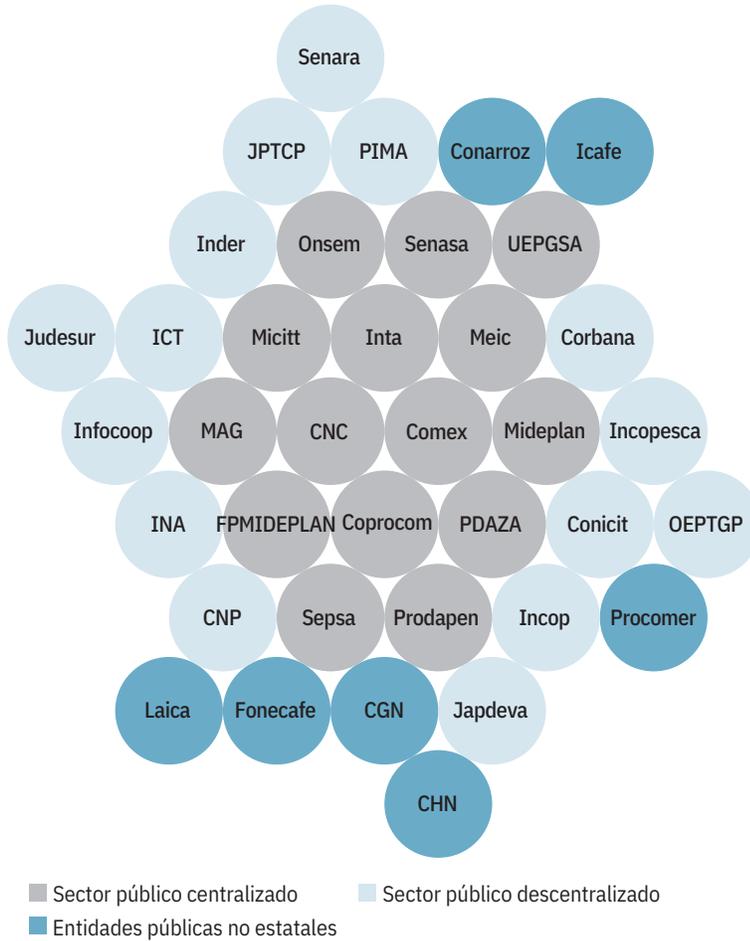
Heterogeneidad en la autonomía y presupuesto de la institucionalidad que atiende desarrollo productivo

La institucionalidad a cargo del desarrollo productivo del país se compone por un grupo heterogéneo de entidades con niveles diferentes de autonomía, presupuesto y facultades para definir políticas. A partir de la revisión detallada de la base de entidades públicas del PEN, fue posible identificar la existencia de 37 instituciones dedicadas al desarrollo productivo. El gráfico 3.42 muestra la distribución de las entidades según su naturaleza jurídica con una escala de colores tipo semáforo: verde representa aquellas en las que el Estado tiene mayor injerencia (centralizadas), en amarillo en donde la naturaleza jurídica es intermedia (descentralizadas) y en rojo las entidades más autónomas, que pertenecen a las públicas no estatales. Solo un 41% de las entidades son centralizadas, lo cual evidencia el margen de influencia directa relativamente reducido para el Poder Ejecutivo.

La autonomía jurídica de las instituciones determina, en principio, el mayor o menor ámbito de acción para actuar de forma independiente del Poder Ejecutivo. Sin embargo, en la práctica, los aspectos jurídicos son solo parte de la historia. Deben considerarse los recursos que tengan disponibles para efectuar sus

Gráfico 3.42

Entidades públicas que atienden el desarrollo productivo, según naturaleza jurídica^{a/}.2020



a/ Ver siglas al final de este informe.

Fuente: Jiménez Fontana et al., 2022, con datos de la base de entidades públicas de Centroamérica del PEN.

funciones, ya que no es lo mismo una entidad con gran autonomía con un presupuesto pequeño, que otra con mayores recursos.

Desde esta perspectiva, CNP es la que tiene el presupuesto más elevado. En 2020, ejecutó 124.110 millones de colones (gráfico 3.43). Las otras tres con más recursos fueron el INA (119.867 millones), Inder (57.150 millones), Infocoop (32.856 millones) y el MAG (26.807 millones). A partir de este análisis se puede identificar que el sector público descentralizado concentra un 78% del presupuesto total de las entidades de desarrollo productivo, mientras que el

del centralizado representa un 18%. Esto evidencia un primer hallazgo relevante: la mayor parte de los recursos disponibles para las políticas de desarrollo productivo está concentrado en entidades con mayor autonomía del Poder Ejecutivo, lo cual evidencia la importancia de la coordinación interinstitucional.

El MAG es la institución con el mayor presupuesto dentro del sector centralizado, excluyendo los recursos que debe trasladar a unidades adscritas. Sin embargo, una mirada más amplia revela que algunas de estas tienen presupuestos mucho mayores que varios ministerios a los que pertenecen. Destaca el caso de Senasa,

la cual ejecutó en 2020, un monto de 15.281 millones de colones, más del doble que lo disponible para el MEIC y 1,7 veces del Micitt.

La cantidad de entidades o el tamaño del presupuesto son factores importantes en la gestión de acciones estratégicas en materia del desarrollo productivo; sin embargo, existen otros elementos que influyen sobre la capacidad de conducción por parte de una autoridad central. El gráfico 3.44 presenta una matriz con cuadrantes que combina la facultad de definición de política pública con la de regulación de mercado. La situación más favorable sería que la mayor parte de las entidades cuenten con capacidades robustas para regular o definir políticas (cuadrante superior izquierdo), lo que evidenciaría un importante margen de maniobra desde el Poder Ejecutivo para la ejecución de sus programas. Debe recordarse que la capacidad que tenga este Poder para definir políticas y regular mercados es fundamental para el desarrollo productivo de un país. En Costa Rica, solo quince de las 37 entidades con responsabilidades de fomentar la producción cumplen con este criterio.

Algunas entidades que no definen políticas o regulan el mercado se dedican a la prestación de servicios claves en materia económica, tales como el INA y el Conicit. La primera tiene como principales funciones la promoción y desarrollo y formación profesional de los trabajadores en todos los sectores de la economía y la segunda, en 2020 antes de su liquidación, tenía como principal fin la promoción de las ciencias y tecnologías por medio de la investigación y apoyo financiero a entes o personas. En la actualidad el Conicit fue sustituido por la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación.

Coordinación de institucionalidad con diversos modelos de gobernanza es clave para la implementación de políticas

Un Estado con múltiples tipos de entidades, cada una con diferentes niveles de autonomía y con fuentes de ingreso propias que no dependen del presupuesto nacional administrado por el Ministerio

Gráfico 3.43

Tamaño del presupuesto ejecutado^{a/} por las entidades públicas^{b/} que atienden el desarrollo productivo, según naturaleza jurídica. 2020

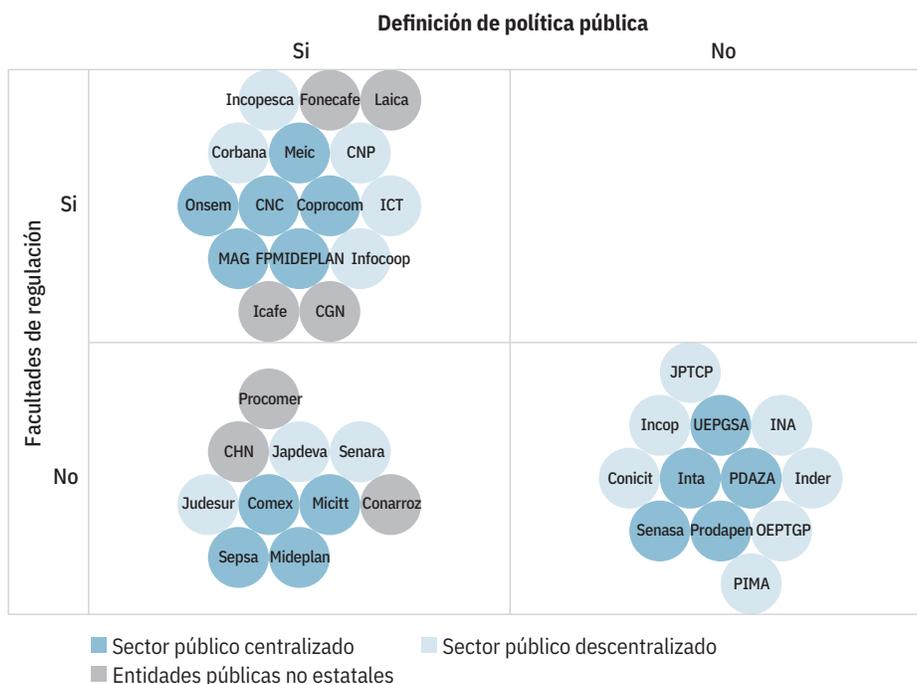


a/ El tamaño de los círculos representa el presupuesto ejecutado en el 2020. Excluye a siete entidades para las cuales no fue posible identificar esta variable.
 b/ Ver siglas al final de este informe.

Fuente: Jiménez Fontana et al., 2022, con datos de la base de entidades públicas de Centroamérica del PEN, el Ministerio de Hacienda y la CGR.

Gráfico 3.44

Entidades públicas^{a/} que atienden el desarrollo productivo, por facultad de definir políticas y regular mercados, según naturaleza jurídica. 2020



a/ Ver siglas al final de este informe.
 Fuente: Jiménez Fontana et al., 2022, con datos de la base de entidades públicas de Centroamérica del PEN

de Hacienda, puede ser más complejo para articular desde el punto de vista del Poder Ejecutivo. Para medir con mayor detalle el poder de conducción desde el Gobierno Central, en este apartado se analizan dos dimensiones: el poder de nombramiento y el poder del tesoro. El primero se define como la potestad que tiene el Ejecutivo para nombrar los máximos jerarcas de una entidad (Vargas Culléll y Durán Monge, 2014). El segundo consiste en la proporción del financiamiento del ente que depende del presupuesto nacional, lo que en principio le daría a esta mayor capacidad de influencia en la gestión de la entidad.

El gráfico 3.45 muestra el vínculo entre el poder del tesoro y de nombramiento que tiene el Estado sobre las entidades, según su nivel de autonomía. En el primer cuadrante (esquina superior izquierda) se observa que en cinco entidades (MEIC, MAG, Comex, Micitt y Mideplan) el Ejecutivo tiene más facilidades de conducción pues el máximo jerarca es nombrado directamente por la Presidencia y su presupuesto depende enteramente del Ministerio de Hacienda. Conforme las entidades se alejan de este escenario, se debe maniobrar con las distintas fórmulas de gobernanza de la institucionalidad para implementar sus políticas de desarrollo productivo. Las entidades en las que la Presidencia tiene menor poder de nombramiento y de tesoro son: Corporación Ganadera Nacional (CGN), Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur (Judetur), Fondo Nacional de Estabilización Cafetalera (Foncafé), Procomer, Junta Promotora de Turismo de la Ciudad de Puntarenas (JPTCP), Oficina Ejecutora del Proyecto Turístico Golfo de Papagayo (OEPTGP) y Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA).

El poder del nombramiento, tal y como fue definido anteriormente, se ve afectado, a su vez, por la integración de las juntas directivas, máxima instancia jerárquica en una institución. No es lo mismo que esta autoridad sea nombrada por una junta directiva compuesta en su mayoría por representantes elegidos por el Poder Ejecutivo a que sea nombrada por una junta con mayoría de representantes de

grupos de los sectores privados y sociales cuyos asientos en la directiva fueron establecidos por mandato de Ley.

De las 37 entidades analizadas, veinticuatro tienen juntas directivas y en diecinueve de ellas hay presencia de representantes de sectores privados y sociales. Es importante considerar que el que haya grupos gremiales no es algo negativo, pues podría significar una oportunidad para que la sociedad tenga participación en la gestión de una entidad. También, podría reflejar el hecho de que una institución desarrolla funciones eminentemente técnico-científicas que el legislador consideró aislar de influencias político-partidarias. No obstante, puede ser origen de un problema potencial para la implementación de la política pública impulsada por el Poder Ejecutivo, cuando éste no tiene mayoría en una junta directiva, aunque una entidad reciba financiamiento del presupuesto nacional, es evidente que tiene que entrar en negociaciones con otros actores.

En el gráfico 3.46 se observa la composición de las juntas directivas en las entidades analizadas y la forma en cómo se nombra el representante máximo. En el caso de las entidades en el cuadrante superior izquierdo, como Icafé, ICT, Japdeva y el CNP, el jerarca máximo es elegido por el Poder Ejecutivo y éste tiene mayoría dentro de la junta directiva. En el otro extremo se encuentran las entidades en las que el control desde el Ejecutivo es mínimo (margen inferior derecho). Así, en entidades como Infocoop, Conarroz, Instituto Nacional de Innovación Y Transferencia Tecnológica Agropecuaria (Inta) y la CGN el jerarca máximo es elegido a nivel interno y la mayoría de la junta directiva representa a entidades privadas o sociales. Destaca el caso del Inta, pues, aunque esta entidad pertenece al sector público centralizado, en la práctica tiene un alto grado de autonomía. En el caso del INA y Laica se observa un patrón peculiar: aunque la Presidencia de la República tiene alto poder de nombramiento del presidente ejecutivo, en la práctica la persona elegida tendrá poco control sobre la organización dado que la junta directiva tiene mayoría privada. Por otra parte, en Procomer el jerarca máxi-

mo es elegido a nivel interno y, aunque existe corporativismo el Poder Ejecutivo tiene mayoría dentro de la junta directiva.

Una primera conclusión de este análisis es la dispersión institucional que existe en el ecosistema institucional que atiende el desarrollo productivo. En un estudio realizado por la OCDE (2015) sobre la gobernanza de Costa Rica se plantea que la fragmentación del sector público y las limitadas capacidades a nivel técnico y estratégico dificultan la toma de decisiones y reducen la efectividad de la planificación desde el “Centro de Gobierno” (recuadro 3.10). No obstante, una excesiva centralización en el Ejecutivo puede dar origen a una excesiva influencia de los intereses político-partidarios de corto plazo en el diseño y ejecución de políticas de desarrollo productivo.

Rectorías con múltiples órganos adscritos diluyen conducción de políticas

Las dificultades para conducir la política pública quedan en manifiesto cuando se analiza la problemática desde una perspectiva del ecosistema institucional. En este caso, interesa ya no solo ver las entidades de una manera aislada, sino entender las maneras como se articulan funcionalmente, en redes institucionales. El gráfico 3.47 permite observar este ecosistema mediante una representación gráfica en la que cada círculo es una entidad pública, su color identifica el sector productivo al que atienden y la dirección de la flecha que los enlaza representa la relación de adscripción (entidad madre-órgano adscrito).

Una primera constatación es la existencia de un amplio número de organismos adscritos que dependen política y presupuestariamente de una entidad madre. El MAG, por ejemplo, cuenta con catorce entidades adscritas, entre las que destacan el INTA, Sepsa, Senasa, el Proyecto de Desarrollo Agrícola Península de Nicoya y la Unidad Ejecutora de Programa Ganadero de Salud Animal. El resto se dedican a otras funciones más administrativas, como la Oficina Nacional de Semillas y el Servicio Fitosanitario. Un caso particular es el Consejo Nacional de Clubes 4S, un órgano de desconcen-

Gráfico 3.45

Clasificación de las entidades públicas^{a/} que atienden el desarrollo productivo, según el poder de nombramiento^{b/} y del tesoro^{c/} y la naturaleza jurídica. 2020



a/ Ver siglas al final de este informe.

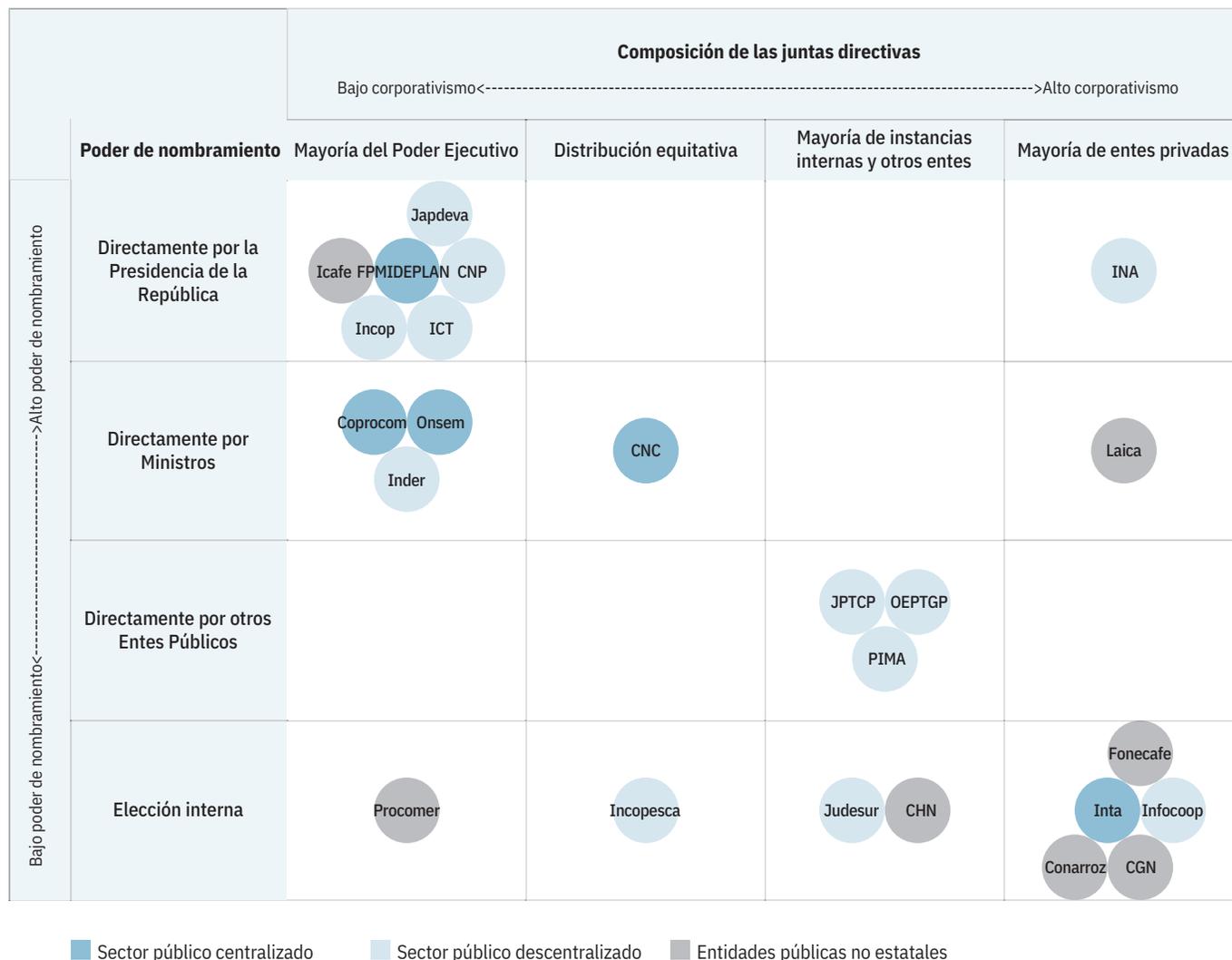
b/ Se refiere a la potestad que tiene el Ejecutivo para nombrar los máximos jefes de una entidad.

c/ Dependencia que tiene la entidad del financiamiento del presupuesto nacional.

Fuente: Jiménez Fontana et al., 2022, con datos de la base de entidades públicas de Centroamérica del PEN.

Gráfico 3.46

Entidades públicas^{a/} que atienden el desarrollo productivo, por composición de juntas directivas y poder de nombramiento^{b/}, según nivel de autonomía. 2020



a/ Ver siglas al final de este informe. En este análisis se excluye a Conicit, dado que en la actualidad se transformó en la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación.

b/ Se refiere a la potestad que tiene el Ejecutivo para nombrar los máximos jefes de una entidad.

Fuente: Jiménez Fontana et al., 2022, con datos de la base de entidades públicas de Centroamérica del PEN.

tración adscrito al MAG que se encarga del fomento y desarrollo de los programas de los Clubes 4-S (Salud, Saber, Sentimientos y Servicio) de Niños y Niñas, Juventud y Mujer Rural de Costa Rica. En el caso de las unidades adscritas del MEIC, únicamente Coprocom atiende el desarrollo productivo, el resto cumple con funciones más administrativas.

Otras entidades públicas con órganos adscritos son el CNP, Mideplan y

el ICT. Este último tiene a la Oficina Ejecutora del Proyecto Turístico Golfo de Papagayo (OEPTGP), Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos (Cimat), Centro de Investigación y Perfeccionamiento para la Educación Técnica (Cipet) y la Comisión Reguladora de Turismo (CRT).

Destaca el Consejo Nacional de Concesiones que tiene como mandato

atender infraestructura clave para el desarrollo productivo. Sin embargo, actualmente se encuentra adscrita a una institución que realiza actividades muy distintas como lo es el MOPT. Otro aspecto que se deriva del análisis de esta red es la diversidad jurídica de las entidades que atienden el sector agropecuario: seis entidades no centralizadas, seis públicas no estatales y ocho centralizadas.

En resumen, una mirada de conjunto al

Recuadro 3.10

Retos y oportunidades de la gobernanza pública en Costa Rica

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha identificado que la fragmentación del sector público, la disparidad en los niveles de autonomía y la dirección del sector público descentralizado ejerce presión sobre las capacidades que tiene el “Centro de Gobierno” para operativizar sus políticas públicas. Se entiende como “Centro de Gobierno” (CdG) al Mideplan, Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Hacienda y la Autoridad Presupuestaria, entidades a cargo de la visión, liderazgo e innovación del sector público. El CdG depende no solo de estructuras formales, sino también de su propia capacidad de liderar y motivar. Estos entes que tienen a cargo la coordinación entre ministerios y la asesoría a la persona que ejerce la Presidencia de la República.

El CdG no solo enfrenta el desafío de la fragmentación institucional sino también la existencia de limitadas capacidades técnicas y estratégicas del recurso humano en el sector público. Además, la falta de políticas de Estado que vayan más allá de los planes del Gobierno de turno limita la

trayectoria y la formulación de políticas. Finalmente, la gran cantidad de agencias, órganos adscritos o entidades públicas debilitan la coordinación efectiva entre entidades. Sin embargo, la OCDE advierte que la reducción en la cantidad tampoco es garantía de que exista una mayor y mejor coordinación. La forma en cómo se evalúa y supervisa a este tipo de órganos es determinante.

Entre las principales recomendaciones que la OCDE plantea se encuentran: i) invertir en una mayor coordinación interinstitucional que además vincule las políticas con su implementación, específicamente creando mecanismos de transparencia, incentivos y rendición de cuentas, ii) alinear al sector descentralizado con las prioridades del gobierno y iii) elaborar un marco para dirigir y coordinar al sector institucionalmente descentralizado, lo cual incluye instrumentos adecuados para la coordinación y una definición clara del desempeño de las dependencias.

Fuente: OCDE, 2015.

ecosistema institucional a cargo del desarrollo productivo destaca su heterogeneidad y complejidad. Incluye una gran variedad de tipos de entidades públicas que gozan de autonomía con respecto a los poderes de la República que se alejan de la estructura del Estado clásica. La conducción del Ejecutivo sobre el ecosistema tiene que maniobrar con la diversidad jurídica de entidades que poseen estatutos de autonomía y gobierno funcional.

De la complejidad y heterogeneidad de la institucionalidad que atiende el desarrollo productivo, descritas en esta investigación, no se sigue ninguna recomendación específica de reforma del Estado. Sería erróneo derivar de ello, por ejemplo, una propuesta para consolidar una serie de entidades dentro

de una “gran institución”; o de eliminar funciones técnicas que desarrollan ciertos entes que poseen una máxima autonomía, para trasladarlas hacia un ministerio de línea. Bien puede ser que un estudio en profundidad concluya que el problema no es su heterogeneidad, sino la falta de estrategias que alimente la definición y evaluación de políticas públicas. O que una excesiva centralización de potestades en el Ejecutivo pudiera atentar contra la implementación de políticas de desarrollo productivo con visión de largo plazo. También, una posibilidad es que el problema de articulación se deba sobre todo a la gobernanza de las instituciones: la conformación de sus juntas directivas, cuando las hay, y los criterios y mecanismos para asegurar la idoneidad de su integración. Este estudio evidencia que

cualquier iniciativa de reforma del Estado en el ámbito del desarrollo productivo debe partir de un conocimiento de la materia que procuraría definir y de los problemas que desea remediar (Jiménez Fontana, et al., 2022).

Rectorías del desarrollo productivo: el caso de Comex, Procomer, MEIC y MAG

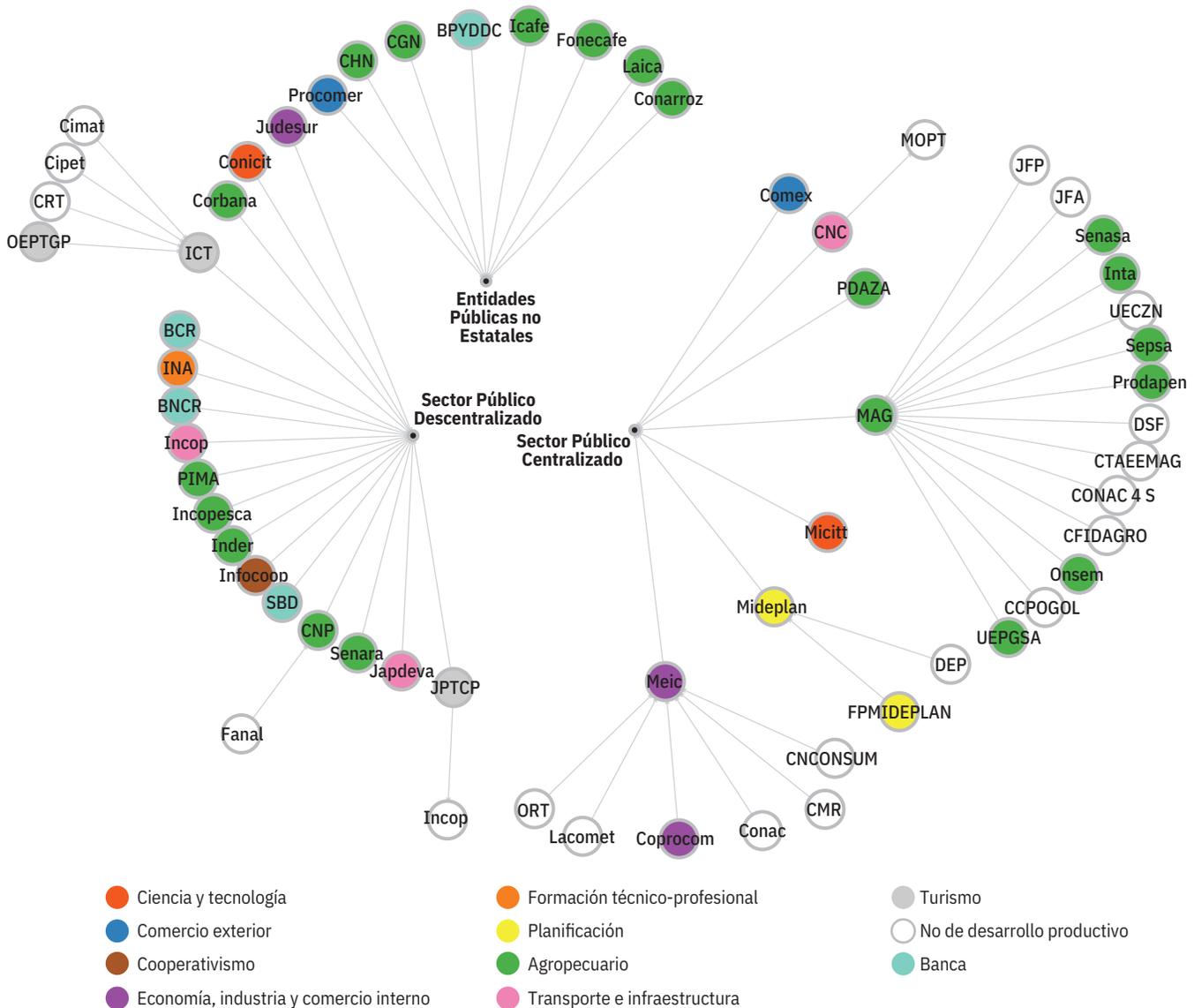
En este apartado final de la sección de “Miradas a profundidad” se ahonda en el tema de rectorías de política pública, ya planteado en la sección anterior mediante el estudio de cuatro casos: MEIC, Comex, Procomer y MAG. La fuente de información en la investigación realizada por Solano (2022) para este Informe. Para cada caso se analizan dos dimensiones: la primera es el marco normativo y responde a la siguiente interrogante: ¿qué establece la legislación sobre las potestades de la entidad? La segunda dimensión estudia los resultados y servicios que prestan, según los reportes contenidos sus respectivos informes de gestión. En esto es importante precisar que no se consideran planes o proyectos que al cierre de edición de este Informe (setiembre 2022) no hayan sido puestos en ejecución. Las principales fuentes de información fueron el marco normativo, las leyes constitutivas, reglamentos, informes de gestión, memorias institucionales, presupuestos y planes estratégicos.

Amplia rectoría en la legislación del MEIC contrasta con la ejecución de funciones registrales y administrativas

El MEIC está concebido en el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo como el ministerio rector con las potestades más amplias en materia de desarrollo productivo, pues está a cargo del sector economía, industria, comercio y turismo. Sin embargo, en la práctica, estas funciones se traslapan con otras instituciones que también son rectoras, tales como el Ministerio de Comercio Exterior (Comex), el Ministerio de Agricultura y el Instituto Costarricense de Turismo. Las funciones del MEIC son mucho más acotadas según su Ley constitutiva, en la que se establece que se concentra

Gráfico 3.47

Red de entidades que atienden el desarrollo productivo^{a/}, según naturaleza jurídica y sector. 2020



a/ Las entidades con fondo blanco corresponden a órganos adscritos que no atienden el desarrollo productivo. Fuente: Jiménez Fontana et al., 2022 con datos de la base de entidades públicas de Centroamérica del PEN.

en el comercio interno y la formulación de política económica. Esta revisión del marco normativo evidencia que la rectoría del MEIC es difusa y además no establece los vínculos interinstitucionales entre entes rectores.

El MEIC cuenta con ocho direcciones, entre las que destaca la Dirección

General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (Digepeyme) encargada de coordinar, promover y evaluar los programas de fomento y apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, así como el emprendedurismo nacional. Además, esta funge como la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Emprendimiento.

En el 2019, elaboró la *Política Nacional de Empresariedad 2030* (PNE) cuyo objetivo es generar mayores oportunidades para las personas costarricenses y mejorar el posicionamiento competitivo de los emprendimientos.

El MEIC tiene cuatro órganos adscritos: la Comisión Nacional del

Consumidor, Comisión de Promoción de la Competencia (Coprocom), Laboratorio Costarricense de Metrología y la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional para la Calidad. Las funciones de estos se enfocan en facilitar un comercio más equitativo.

Al analizar los principales resultados y servicios que el mismo MEIC reporta (cuadro 3.8), se constata que, en la práctica, esta institución pareciera tener funciones más vinculadas con el registro comercial y buenas prácticas, y no tanto en la promoción del desarrollo productivo. Este hallazgo evidencia que, aunque el marco normativo otorga al MEIC amplias competencias rectoras, en la práctica tiene sus actividades tienen un alcance mucho más limitado.

Finalmente, respecto a la coordinación interinstitucional, en el MEIC existen diversos convenios con otras entidades, especialmente por el traslape de la población objetivo. Entre estas debe mencionarse las acciones con Procomer y el MAG, con las que el MEIC mantiene alianzas para atención de los emprendimientos y sector agropecuario; sin embargo, sus metas están más enfocadas en el registro de empresas y la regulación de la actividad económica (MEIC, 2021).

Alianza entre Comex y Procomer permite dirigir y ejecutar política comercial

En el acápite anterior se señaló que Costa Rica creó una nueva institucionalidad para la promoción del sector exportador y atracción de inversión extranjera directa. En ésta Comex funciona como el ente rector, responsable de definir y dirigir la política comercial externa y de IED. Por su parte Procomer le brinda apoyo técnico para ejecutar sus políticas (cuadro 3.9); se trata de una entidad no estatal gobernada por una junta directiva con representantes de gobierno y del sector privado. Es importante resaltar que aunque Procomer es el músculo técnico y operativo de Comex, no es un órgano adscrito, pues tiene autonomía operativa y financiera y se rige bajo el código de trabajo no por el servicio civil, lo que le permite tener un mayor flexibilidad en

Cuadro 3.8

Principales resultados y servicios brindados por el MEIC

Resultados y servicios	Relación con otras instituciones
Registro y certificaciones de empresas pymes	CCSS, INS, Procomer, MAG
Registro de empresas de producción nacional	
Registro de perfil de emprendedores	
Registro de incubadoras y aceleradoras nacionales	
Registro de consorcios	CCSS e INS
Investigaciones por práctica dumping, subvenciones, anti-elusión	Comex
Evaluación de conformidad para muestras sin valor comercial	
Autorización de venta a plazo o cambios de proyectos inmobiliarios	

Fuente: Solano, 2022 con información de MEIC, 2022 y CNT, 2022.

los procesos de contratación y gestión del talento humano. Aunque Comex es el ente rector, mantiene una planilla mucho menor a la de Procomer: mientras que la primera cuenta con alrededor de 90 funcionarios, la segunda, aproximadamente 220.

Comex se financia con el presupuesto nacional. Del gasto ejecutado en 2022, que correspondió a 8.163 millones de colones, un 77% pertenece al programa política comercial externa y el restante a las denominadas actividades centrales (Comex, 2022). En el caso de Procomer, se observa una mayor variedad de fondos, con un importante componente privado. Esta entidad se financia con presupuesto que proviene de la liquidación de la Corporación de la Zona Franca de Exportación S.A. y del Centro para la Promoción de las Exportaciones y de las Inversiones; también se alimenta de aportes de los sectores exportadores e importadores constituidos por las contribuciones obligatorias y donaciones aprobadas por la Junta Directiva. Además, existen dos convenios relevantes por medio de los cuales Procomer financia a otras entidades. El primero establece que la Junta Directiva de Procomer debe destinar una parte de su presupuesto anual para brindar ayuda financiera a Comex. El segundo, que Procomer debe destinar de su presupuesto una única suma y fija anual de 3.000.000 de dólares para

Cinde, desembolsados en tramos trimestrales (Comex, 2015).

Las acciones de Procomer se orientan a la creación y consolidación de oferta exportable, encadenamientos y simplificación de trámites, mientras que Comex se dedica principalmente a temas vinculados con la política de comercio exterior. Esta articulación es posible, también, por la coincidencia en el público meta de ambas entidades: personas empresarias exportadoras o con potencial exportador y las zonas francas. Es importante destacar el trabajo conjunto y estratégico que desarrolla Comex y Procomer en conjunto con la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (Cinde). Esta tríada institucional ha permitido que Comex se ocupe mayoritariamente de asuntos estratégicos para el posicionamiento del país, apoyándose técnicamente en Procome²⁴, con el apoyo del sector privado por Cinde (Gómez, Zolezzi, & Monge, 2018).

Comex también tiene relación estrecha con otros ministerios, tal como lo indica las atribuciones en el artículo 2 de su ley de creación: "(1) participar, con el MEIC, el MAG y el Ministerio de Hacienda, en la definición de la política arancelaria; (2) establecer mecanismos reguladores de exportaciones, cuando sea necesario por restricciones al ingreso de bienes costarricenses a otros países. Para ejecutar los mecanismos, Comex podrá

Cuadro 3.9

Principales resultados y servicios brindados por Comex y Procomer

	Resultados y servicios	Relación con otras instituciones
Comex	Fortalecimiento de la competitividad de Costa Rica mediante la modernización de sus puestos fronterizos terrestres	Dirección General de Migración y Extranjería
	Generación de Contingentes: aplicación de aranceles preferenciales para garantizar un acceso mínimo a los mercados	
	Acuerdos sobre facilitación del comercio	Dirección General de Migración y Extranjería, MREC y Procomer
	Acreditar empresas como potenciales beneficiarios del servicio de ventanilla única para empresas de la Dirección General de Migración y Extranjería	Dirección General de Migración y Extranjería, Procomer, MEIC y MAG
	Atracción de inversión extranjera	Cinde, Procomer, MEIC
	Otorgamiento de certificaciones	Procomer
Procomer	Formación al exportador: Brindar capacitaciones para impulsar la exportación	Comex, MEIC y Cinde
	Desarrollar en las pymes las capacidades necesarias para convertirse en suplidoras de empresas multinacionales (encadenamientos) que formen parte de las estructuras de abastecimiento y logística de clase mundial	Comex, Cinde, Cámaras empresariales, academia, MAG, MICITT
	Consolidación y promoción de nuevos exportadores	Comex, Cinde y ITC
	Apoyar con estudios de mercado, estadísticas de exportación e importación, información logística y todo tipo de datos comerciales que faciliten la toma de decisiones	Comex, MEIC y Cinde
	Simplificación y facilitación de trámites de importación y exportación	Comex, Ministerio de Hacienda, BID, SIECA, BCCR, Red interamericana de ventanillas únicas de comercio exterior
	Ventanilla única de comercio exterior	
	Ventanilla única Inversión (VUI)	
	Otorgamiento Marca País: licenciamiento de la marca país	ICT, Cinde, MREC, Comex, MCJ
	Administración del régimen de zona franca	Comex, Ministerio de Hacienda

Fuente: Solano, 2022, con datos de Comex y Procomer.

apoyarse en el MEIC y MAG, según el caso; y (3) determinar, en consulta con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y los ministros rectores de la producción nacional (MEIC y MAG), las represalias comerciales que se deriven de los acuerdos internacionales suscritos por Costa Rica.” Además, destaca la alianza con el MAG, Procomer, Cinde y SBD para la ejecución del programa Descubre.

Compleja rectoría del sector agropecuario debe lidiar con múltiples entidades con distintos grados de autonomía

El MAG es el ente rector del desarrollo agropecuario y rural encargado de formular y ejecutar las políticas públicas que guiarán el accionar de las diferentes instituciones y órganos del sector (decreto

ejecutivo n° 38.536). Este ministerio está conformado por catorce órganos adscritos a los cuales les traslada alrededor del 70% de su presupuesto total. En conjunto, el MAG está compuesto por 1.727 funcionarios: de las entidades analizadas es la que cuenta con mayor personal, aunque la mitad pertenecen a Senasa y al SFE.

La Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria Fodea y Orgánica del MAG establece cinco principales mecanismos de coordinación del sector: el Consejo Agropecuario Nacional (CAN), Sepsa, el Comité Técnico Sectorial Agropecuario, los Comités Sectoriales Regionales Agropecuarios y los Comités Sectoriales Locales. Entre estos mecanismos, el CAN es uno de los más importantes ya que sirve como órgano de consulta, asesoría y coordinación sectorial, y es ahí

donde se presenta y se aprueba el Plan de Desarrollo Agropecuario y su presupuesto (decreto ejecutivo n°37.298). En el caso de Senasa y el Servicio Fitosanitario del Estado, estos fueron creados como instrumentos técnicos que permitieran cumplir con requerimientos y medidas sanitarias exigidas en su momento por ciertos mercados internacionales.

La mayor parte de resultados y servicios brindados por el MAG se vinculan con la gestión de permisos y registros para la operación de la actividad agropecuaria (cuadro 3.10), no tanto en el diseño, formulación y fomento del desarrollo productivo del sector. Ejemplo de ellos son el registro de productores agropecuarios, las certificaciones para la comercialización de productos de origen animal o registros sanitarios.

Cuadro 3.10

Principales resultados y servicios brindados por el MAG

Resultados y servicios	Relación con otras instituciones
Formación y capacitación a empresarios agropecuarios	MEIC, academia.
Registro de pequeños y medianos productores agropecuarios	Ministerio de Hacienda.
Registro de sustancias y organismos de uso agrícola (SFE)	Minae, MEIC y Comex
Solicitud y registro de importadores de vegetales y productos de origen vegetal (SFE)	
Registro de exportadores, empacadores, productores y comercializadores de productos de origen vegetal. (SFE)	
Permiso sanitario de exportación e importación de animales y productos relacionados para el consumo (Senasa)	
Certificado de origen para exportar productos y subproductos de origen animal para consumo humano. (Senasa)	
Certificado y aprobación oficial para exportación e importación de productos y subproductos de origen animal (consumo humano). (Senasa)	
Certificado de Libre Venta de Medicamentos Veterinarios y Productos Afines (Senasa)	MEIC
Registro Sanitario de Establecimientos que fabrican, comercializan, fraccionan o almacenan medicamentos para uso veterinario y productos afines realizado por Senasa	
Registro de fincas orgánicas efectuado por el SFE	Minae
Inspección de uso de suelo realizado por el Inta	
Permiso para Quemadas Agrícolas Controladas realizado por Senasa	
Registro Sanitario de Productos utilizados en la Alimentación Animal efectuado por Senasa	
Certificado Sanitario de Exportación de Productos destinados a la Alimentación Animal del Senasa	MEIC y Comex

Fuente: Solano, 2022, con datos del MAG.

Internamente el MAG se compone de dos direcciones, siete unidades staff, siete departamentos, ocho oficinas regionales, además de cuatro órganos adscritos y un total de 1.727 funcionarios (incluyendo los órganos adscritos). El papel del ministerio en las instancias adscritas es variable, en el caso de INTA preside la

Junta Directiva, mientras que en Senasa y SFE es un miembro dentro las juntas. Además, la persona a cargo del MAG debe coordinar con once instituciones y cinco instancias de establecidas por ley, lo cual puede dificultar la rectoría del sector. Esto evidencia como, aunque el MAG está a cargo sector agropecuario,

su rectoría se diluye en instituciones con diversos grados de autonomía. Esto se ve reflejado incluso en la asignación de presupuesto, el presupuesto del MAG en el 2022 era de 54.265 millones de colones del cual el 74% está destinado a sus órganos adscritos.

Investigadores principales: Pamela Jiménez Fontana, Karla Meneses Becheli (UDLA-Ecuador), Pablo Villamichel Morales, Luis Vargas Montoya, Silvia Solano Mora, David Ching Vindas, Gabriela Córdova Montero (UDLA-Ecuador), Gabriel Madrigal Quesada, Marisol Guzmán Benavides, Natalia Morales Aguilar, Jorge Vargas Cullell, Katherine Oleas (UDLA-Ecuador) y Rafael Segura Carmona.

Insumos: *Crecimiento y sector externo*, de Karla Meneses Bucheli (UDLA-Ecuador), Gabriela Córdova Montero (UDLA-Ecuador) y Katherine Oleas (UDLA-Ecuador); *Recuperación del empleo en Costa Rica*, de Karla Meneses (UDLA-Ecuador), Natalia Morales y Rafael Segura; *Análisis de las finanzas públicas y gestión de la deuda en Costa Rica*, de Pablo Villamichel y David Ching; *Análisis del acuerdo de servicio de facilidad ampliada entre Costa Rica y el Fondo Monetario Internacional*, de David Ching; *Estudios de caso sobre los modelos de gestión de las principales instituciones que atienden el desarrollo productivo en Costa Rica*, Silvia Solano Mora; *Inversión pública en infraestructura física en Costa Rica: un análisis con enfoque territorial en la última década*, de Luis Vargas Montoya y Gabriel Madrigal Quesada y *Análisis del ecosistema institucional que atiende el desarrollo productivo en Costa Rica*, de Pamela Jiménez Fontana, Marisol Guzmán Benavides y Jorge Vargas Cullell.

Contribuciones especiales: *Exoneraciones fiscales aprobadas por la Asamblea Legislativa del 15 de enero al 15 de agosto del agosto 2022 y Impuestos, tasas y contribuciones especiales en Costa Rica: 1985-2021*, de José Mario Achoy Sánchez y *Nuevos activos digitales: consideraciones para Costa Rica*, de Alonso Alfaro.

Borrador del capítulo: Pamela Jiménez Fontana.

Coordinación: Pamela Jiménez Fontana.

Edición técnica:

Pamela Jiménez Fontana y Jorge Vargas Cullell.

Asistente de investigación:

Stephanie Castro Jiménez.

Asesoría metodológica:

Pamela Jiménez Fontana y Rafael Segura.

Actualización y procesamientos de datos:

José Mario Achoy, Pamela Jiménez Fontana, Stephanie Castro y Rafael Segura.

Visualización de datos y gráficos:

Pamela Jiménez Fontana, Esteban Durán y Marisol Guzmán.

Lectores críticos:

Gloriana Ivankovich, Eduardo Alonso, Andrés Valenciano, Ronald Alfaro, Dagoberto Murillo, María Santos, Susan Rodríguez, Leonardo Merino, Federico Villalobos, Pablo Sauma y José Luis Arce.

Revisión y corrección de cifras:

Stephanie Castro.

Un agradecimiento especial a: Departamento de Servicios Parlamentarios y al Centro de Investigación Legislativa de la Asamblea Legislativa, el INEC, el BCCR, el MEIC, a Omipymes-UNED, el Ministerio de Hacienda, Procomer, la Escuela de Estadística de la UCR, la Contraloría General de la República, el Centro de Promoción de la Competitividad y el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR, por el acceso a sus bases de datos; a Alonso Alfaro, Pablo Villamichel, Hannia Vega, Andrés Fernández, Jesús Rosales Valladares (Cedil-AL), Isabel Zúñiga Quirós (Cedil-AL), Luis Guillermo

Vargas Quesada (DSP-AL), Verónica Cerdas Benavides, Rodrigo Cubero, Rafael Segura y Karen Chacón, por su apoyo en la construcción del capítulo.

Talleres de consulta:

Se realizaron los días 25 de mayo, 29 y 30 de junio, 5 de julio, 23 y 30 de agosto, y 3 de octubre, con los siguientes asistentes: Alonso Alfaro, Ronald Alfaro, Eduardo Alonso, Luis Renato Alvarado, Marcela Aragón, José Luis Arce, Ivannia Arguedas, Mauricio Arroyo, María Leonela Artavia, Alberto Barreix, Shirley Benavides, Margarita Bolaños, Guillermo Bonilla, Vera Brenes, Johathan Calderón, Rodrigo Calvo, Miguel Carabaguiaz, Stephanie Castro, Isaac Castro, Mauricio Castro, Karen Chacón, Adriana Chacón, David Ching, Marinelá Córdoba, Mauricio Corrales, Rodrigo Cubero, Geannina Dinarte, Esteban Durán, María Lourdes Echandi, Marta Esquivel, Helio Fallas, Andrés Fernández, Carlos Fernández, Roberto Gallardo, Pilar Garrido, Steffan Gómez, Miguel Gutiérrez, Marisol Guzmán, Victoria Hernández, Silvia Hernández, Gloriana Ivankovich, Pamela Jiménez, Valerie Lankester, Silvia Lara, Pablo Lizano, Kerry Loaiza, Miguel Loría, Gabriel Madrigal, Luis Gerardo Mata, Karla Meneses, Leonardo Merino, Ricardo Monge, Natalia Morales, Alejandra Morice, Evelyn Muñoz, Laura Navarro, Laura Ortiz, Daniel Ortiz, Luis Oviedo, Priscilla Piedra, Rosendo Pujol, Federico Rivera, Juan Robalino, Susan Rodríguez, Yair Rodríguez, Alexander Rodríguez, Rodolfo Romero, José Manuel Salazar, María Luz Sanarrusia, María Santos, Alexander Sánchez, José Fulvio Sandoval, María Santos, Pablo Sauma, Silvia Solano, Mauricio Soto, Rebeca Torres, Manuel Ureña, Andrés Valenciano, Jorge Vargas, Olman Vargas, Luis Vargas, Hannia Vega, Federico Villalobos, Francisco Villalobos, Pablo Villamichel, Roberto Zeledón, Sandro Zolezzi y Norberto Zúñiga.

Notas

1 Por empleo decente se entiende el que se da en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad (OIT, 1999).

2 La competitividad auténtica se refiere a la presencia de ventajas productivas adquiridas (competitivas y no comparativas), unidas a la incorporación del progreso técnico y el aumento de la productividad (Hernández, 2004).

3 También debe estar fundamentada en la remoción de los factores estructurales que causan inflación inercial.

4 Contar con un clima de negocios adecuado, tanto para la empresa local como para la extranjera, es esencial para generar un proceso sostenible de inversión, y constituye un círculo virtuoso de ahorro.

5 El FMI divide al mundo en economías avanzadas y en economías de mercados emergentes y en desarrollo. En el primer grupo se encuentran Estados Unidos, la zona euro, Japón, Reino Unido, Canadá y otras economías avanzadas. Las economías de mercados emergentes y en desarrollo incluyen a América Latina y el Caribe, a la Comunidad de Estados Independientes, a Economías emergentes y en desarrollo de Asia (que incluye a China e India), a las economías de mercados emergentes y en desarrollo de Europa, a África Subsahariana y, a Oriente Medio, Norte de África, Afganistán y Paquistán.

6 Este trabajo inició en el marco del abordaje de investigación del Informe Estado de la Nación 2022. Durante el proceso de construcción de la base de datos se recibió una solicitud del Despacho del Diputado Eliecer Feinzaig para colaborar con asesoría técnica tanto en la definición de este manual como en el proceso de recolección de datos, en especial con la construcción de las variables referentes al monto de recaudación por impuesto.

7 El resello es un mecanismo que tiene el Congreso para rechazar un veto presidencial y volver a votar una Ley.

8 No incluye a Venezuela. Datos del FMI de julio de 2022.

9 Se refiere al paulatino incremento de las tasas de interés de los bancos centrales, que alcanzaron mínimos históricos. En términos de política monetaria también implica la reducción de la compra de títulos de gobierno (realizada por varios bancos centrales).

10 Esto incluye autobús interurbano, autobús urbano, diésel, gas licuado, gasolina, revisión técnica de vehículos, servicio de agua, servicio de electricidad, servicio de internet, servicio telefónico celular prepago, servicio telefónico celular postpago, servicio telefónico residencial fijo, entre otros.

11 Incluye todo el resto de bienes y servicios que no se consideran en el grupo regulado.

12 El dinero que tiene valor por la confianza que se tiene en él, por mandato legal o por la seguridad que se tiene en su emisión. Por ejemplo: euro, dólar estadounidense, y colón costarricense.

13 Para más detalle consultar Alfaro Ureña y Muñoz Salas (2019) y Cubero Brealey (2021).

14 Las primeras tabletas Android salieron al mercado en el 2009 y el iPad hizo su debut en el 2010.

15 Porción de depósitos de un banco que debe ser mantenido en el BCCR.

16 Esta base de datos recopila los tipos y subtipos de obras, los metros cuadrados y la exoneración de las construcciones a partir de los permisos de construcción que se tramitan en el CFIA. Si bien se trata de permisos para construir y no construcciones ejecutadas, los análisis del CFIA indican que alrededor del 95% de las obras se materializan. También, existen diferencias entre el momento de trámite del permiso y la ejecución de la obra, por lo que se presentan los datos agregados para el período completo y no anualmente.

17 Una de las limitaciones de la base de datos del CFIA es que las obras se registran en un territorio (en este caso, cantones), aún si la obra atraviesa varios territorios. Por ejemplo, si la ampliación de la Ruta 1 que atraviesa varios cantones podría haberse registrado en Puntarenas y con ello crear un sesgo positivo en el registro de inversión en transporte en el cantón.

18 Para perfilar los productos se usa la clasificación de comercio del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías de grupo de productos a dos dígitos. Se cuenta con información para 95 grupos de productos.

19 Las exportaciones de servicios representan el 54,6% de la oferta exportable total.

20 El nombre completo para la clasificación de Cepal es Instrumentos, aparatos de óptica fotografía cinematografía de medida control o precisión; instrumentos y aparatos medicoquirúrgicos; partes y accesorios de estos instrumentos.

21 El nombre completo para la clasificación de Cepal es Frutas y frutos comestibles; cortezas de agrios (cítricos) o melones.

22 En 1993, los recursos del CNP eran menos de una tercera parte de los que disponía en 1990 y este nivel se mantuvo con pocos cambios durante la primera década del siglo XXI. El MAG, pese a contar con más órganos adscritos, tuvo una leve declinación en sus presupuestos (en términos reales) en la década de los noventa y primer lustro del siglo XXI –con excepción de los años 1993 y 1994–. Por su parte, el MEIC mantuvo su bajo peso presupuestario dentro del Poder Ejecutivo. Esta situación no fue privativa a las instituciones de promoción y apoyo productivo: una situación similar de reducción de los recursos reales, pese a la proliferación de entidades, puede ser observada en el sector de protección y gestión ambiental (Straface y Vargas Cullell, 2008).

23 Considerando la disponibilidad de fondos y con base en la solicitud de apoyo financiero que presente Comex.

24 Dicha coordinación interinstitucional está amparada bajo en un convenio de cooperación suscrito entre las tres entidades cuyo objetivo es establecer una alianza para el diseño, ejecución y seguimiento de un programa de atracción de inversión extranjera y directa, que permita combinar y potenciar los recursos públicos y privados existentes. Los mecanismos de coordinación que han establecido van desde definición conjunta de metas hasta reuniones trimestrales de avance y seguimiento con las Juntas Directivas de Cinde y Procomer (presidida por el ministro de Comex; OCEX, 2020).

CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

4

BALANCE

Armonía con la naturaleza

INDICE

Hallazgos relevantes	191
Valoración general	193
Valoración del Informe Estado de la Nación 2021	194
Aspiraciones	194
Introducción	195
Tras una baja coyuntural por la pandemia, regresan presiones ambientales insostenibles	195
Debilitamiento de capacidades institucionales compromete fortalezas en conservación	205
Desconexión entre normativa y efectividad para reducir riesgos en la población	221
Fortalezas ambientales no alcanzan para sostener ventajas comparativas del liderazgo internacional del país	236

HALLAZGOS RELEVANTES

- En índices globales sobre ambiente a nivel internacional, Costa Rica no muestra un desempeño excepcional, pero sí registra resultados positivos en temas concretos, por ejemplo, en conservación y cobertura boscosa, producción de energía y acceso al agua.
- El área legalmente protegida creció un 524% con la ampliación de la zona marina bajo resguardo. Es el crecimiento más alto desde 1970.
- Las áreas de conservación bajo esquemas altos o intermedios de protección logran contener importantes presiones humanas, mientras que aquellos con pocas reglas enfrentan grados de presión que no difieren notablemente de las zonas sin ninguna regulación.
- En el período 2010-2020 se reportó un incremento en los desembarques totales de pesca de más de 12 millones de kilogramos. Lo que equivale a un aumento del 91%.
- Entre 2020 y 2021 el área contratada bajo el programa de pago por servicios ambientales se redujo un 83,1% al pasar de 35.463 hectáreas a 5.997. Esta cifra equivale a la menor extensión colocada desde que inició el programa en 1997.
- Un estudio de Aresep encontró que del total de acueductos nacionales un 66% presentan capacidad hídrica reducida y un 34% exhiben algún nivel de estrés hídrico.
- El agua concesionada para usos no consuntivos decreció por primera vez en los últimos seis años. El cambio obedece a una disminución de un 56,1% en el recurso hídrico que se utiliza para el riego.
- En 2021 se alcanzó el nivel más alto de cobertura de agua potable en Costa Rica: 95,7%.
- El parque automotor alcanzó 1.788.800 unidades en 2021, de las cuales solo un 0,5% corresponde a vehículos de tecnologías limpias.
- El aporte del sector transporte a los gases de efecto invernadero aumentó 14,7 puntos porcentuales entre 1990 y 2017, según el último inventario de emisiones del país.
- En 2021 e inicios de 2022 se aprobaron 153 nuevas disposiciones ambientales. Un número mayor al promedio (100) reportado para los últimos 5 años.
- Entre 1990 y 2021 la superficie con cultivos agroindustriales aumentó cerca de 15,4 puntos porcentuales, mientras que la de granos básicos se redujo 27,7 puntos porcentuales.
- La importación y el remanente de plaguicidas agroquímicos se redujeron un 21,6% y un 22,5%, respectivamente. Se trata de la primera baja reportada en el último quinquenio.
- Los desastres asociados a eventos climáticos en 2021 afectaron a 1.511.178 personas, la mayoría habitantes de los municipios de Guatuso (24%), Upala (20%) y Turrialba (12%). Además, dejaron 11 fallecimientos, 815 viviendas afectadas y 250 destruidas.
- Entre 2017 y 2021 se desarrollaron 119 obras para restaurar las que se dañaron durante la sequía y el temporal generados por el paso de un sistema de baja presión en 2015, así como las provocadas por el huracán Otto (2016) y la tormenta tropical Nate (2017).
- A junio de 2022 de las 82 municipalidades y los 9 concejos municipales de distrito, únicamente 19 cuentan con oficina de gestión del riesgo o está en proceso de creación.

Cuadro 4.1

Resumen de indicadores ambientales 2017-2021

Indicador	2017	2018	2019	2020	2021
Uso de la tierra					
Área en permisos de nuevas construcciones en la GAM (m ²)	2.179.875	1.367.492	1.773.131	1.245.210	1.254.978
Área en permisos de nuevas construcciones en cantones costeros (m ²)	409.471	494.717	398.931	346.235	424.553
Área en permisos de nuevas construcciones en el resto del país (m ²)	691.759	927.608	657.024	538.418	595.816
Volumen anual de explotación de agua por medio de pozos (m ³)	12.255.159	11.181.978	12.999.848	6.087.481	12.285.095
Número de pozos legales perforados (acumulado)	16.570	16.676	16.748	16.812	16.918
Población que recibe agua de calidad potable (%)	94	92	93	94	96
Población que recibe agua sometida a control de calidad (%) ^{a/}	74	77	78	84	77
Procesamiento anual de madera en rollo (m ³)	981.445	970.577	874.863	814.731	871.989
Pago por servicios ambientales en reforestación (ha)	1.817	981	1.452	821	127
Área sembrada de productos agrícolas (ha) ^{b/}	423.674	419.301	408.339	403.374	402.376
Área sembrada de productos orgánicos certificados (ha)	7.839	8.964	8.832	10.585	10.300
Importación de plaguicidas (k.i.a)	17.755.916	17.320.808	18.091.755	20.886.987	16.365.174
Consumo de energía secundaria (TJ)	147.459	148.990	149.803	133.012	150.394
Hidrocarburos (%)	73	74	74	70	72
Electricidad (%)	24	24	24	27	25
Coque (%)	3	2	1	3	3
Biomasa (%)	0	0	0	0	0
Crecimiento del consumo de energía secundaria (%)	2	1	1	-11	13
Crecimiento del consumo eléctrico (%)	1	1	2	-3	5
Intensidad energética ^{c/}	4	4	4	4	4
Promedio anual de concentración de PM ₁₀ en el aire de San José ^{d/}	26	23	22	27	19
Rechazos en RTV por emisiones contaminantes (%)	20	19	18	18	17
Producción de residuos sólidos en el cantón central de San José (gramos per cápita/día)	1.243	1.220	1.188	1.114	1.096
Playas galardonadas con la Bandera Azul Ecológica	107	118	135	138	140
Empresas con certificación para sostenibilidad turística	33	17	28	72	216
Conservación					
Áreas silvestres protegidas (ha) ^{d/}	1.292.118	1.301.724	1.303.055	1.303.055	1.303.055
Áreas marinas protegidas (ha) ^{e/}	1.485.054	1.483.041	1.550.190	1.550.192	16.498.966
Áreas en la Red de Reservas Privadas (ha)	91.429	82.045	82.045	82.408	
Pago por servicios ambientales en protección de bosque (ha)	40.876	37.207	46.676	31.954	5.870
Pago por servicios ambientales en protección del recurso hídrico (ha)	5.135	5.931	4.674	4.022	1.818
Riesgo					
Número de desastres, según eventos hidrometeorológicos y geológicos	841	198	211	81	1.002
Número de emergencias químico-tecnológicas atendidas por el INS	3.819	4.277	3.454	3.009	2.446
Emergencias con materiales peligrosos	121	170	184	124	97
Emergencias con GLP	3.698	4.107	3.270	2.885	2.349
Gestión institucional					
Presupuesto para la protección de la diversidad biológica y el paisaje como porcentaje del PIB (%)	0,1	0,1	0,1	0,1	0
Número de denuncias ante el Tribunal Ambiental Administrativo	268	233	317	296	342
Número de denuncias ante el Sitada	2.102	3.620	5.234	5.722	6.977
Número de acciones colectivas sobre temas ambientales	26	31	12	26	14

a/ Considera las conexiones comerciales y domiciliarias.

b/ A partir del 2019 incluye únicamente información de estadísticas de área y producción oficializadas por las diferentes fuentes especializadas, según la actividad productiva.

c/ Es la energía utilizada para la producción de cada unidad monetaria en un país. En este caso, se calculó con base en el consumo final de energía secundaria, medida en gigajulios, y el PIB en colones (base 2017).

d/ Los datos se basan en la información que se obtiene en los puntos de muestreo de San José.

e/ Los valores reportados a partir del 2017 no corresponden a lo reportado en años anteriores, debido a un cambio metodológico en el Sinac.

Valoración general

La gestión ambiental de Costa Rica transitó por el golpe más fuerte de la pandemia con algunos efectos coyunturales, pero sin mostrar cambios significativos en las tendencias de mediano y largo plazos. Por el contrario, en ese marco se amplificaron amenazas importantes en áreas que históricamente han sido su fortaleza. La combinación de estas dinámicas compromete la base material sobre la que descansa la vida y el desarrollo humano, y abre riesgos difíciles de atender si no se da prioridad a la sostenibilidad ambiental en el escenario de lenta salida de la crisis. Esta conclusión se sustenta en cuatro ideas clave.

La primera es que, tras una baja momentánea por las medidas para la atención de la pandemia, regresan presiones ambientales insostenibles. En 2021 e inicios de 2022 se recuperaron los niveles tradicionales en algunos patrones que, circunstancialmente, fueron alterados por las acciones adoptadas para afrontar la emergencia sanitaria. En materia energética, por ejemplo, se experimentó por primera vez en la última década un aumento en la demanda de electricidad superior al 4%. También se registró un incremento en el volumen anual de agua explotada de pozos: 99,3%, en un contexto de déficit hídrico y sequía. Al mismo tiempo se restablecieron las tendencias en el uso urbano del suelo.

El retorno a patrones poco sostenibles convive con efectos de alto impacto sobre el ambiente, la economía y los medios de vida de la población: el peso sostenido en las emisiones contaminantes generadas por el sector transporte; una profundización de los problemas de disponibilidad de agua para el consumo de los hogares y lentos avances en la adopción o actualización de los planes reguladores a nivel cantonal. En términos generales, la información recopilada muestra que el país desaprovechó la oportunidad de consolidar cambios en áreas esenciales para la sostenibilidad ambiental y el desarrollo humano.

La segunda idea clave es que el debilitamiento de las capacidades institucionales compromete las fortalezas históricas del país en conservación. En el período bajo estudio se reportó el mayor aumento en las últimas cinco décadas del área legalmente protegida: 524%, como resultado de un incremento de la superficie marina bajo resguardo. Si bien este hecho constituye un logro en sí mismo, también conlleva nuevos desafíos. Por ejemplo, el incremento de seis veces en la extensión territorial que cuida cada funcionario y la necesidad de disponer de más recursos para garantizar su adecuada gestión. No obstante, en 2021 se generaron nuevos recortes presupuestarios a instituciones como Minae, Sinac y Conagebio.

El resultado de esta paradoja se manifiesta -negativamente- en el estado de los ecosistemas. Por un lado, la cantidad de especies en amenaza con distribución en Costa Rica aumentó un 12,3% entre 2020 y 2021. Por otro, la superficie contratada por Fonafifo bajo el programa de pago por servicios ambientales se redujo un 83,1%. Esta situación aumenta la probabilidad de que se pierda cobertura arbórea y debilita al único sector que remueve una buena parte de las emisiones contaminantes que se generan en el territorio nacional.

En este contexto, este capítulo presenta, por primera vez, un estudio sobre las presiones a la conservación en las zonas cercanas a las áreas protegidas. En términos generales, se encontró que las modalidades de gestión con bajos niveles de restricción a las actividades humanas, localizadas en los espacios que bordean las ASP y que pretenden contener o amortiguar esas presiones (como las llamadas zonas de amortiguamiento y los corredores biológicos), en realidad exhiben tendencias en el uso del suelo similares a las zonas sin ningún tipo de manejo. En cambio, en las de protección más restrictiva (como los parques nacionales y las reservas naturales absolutas) y las de nivel intermedio (como zonas protectoras o reservas forestales) la evidencia muestra que ayudan a contener de manera importante las amenazas por cambios de uso del suelo y otros indicadores. Estos resultados emiten luces de alerta sobre la posible afectación a las ASP, elemento que se debe estudiar a futuro.

La tercera idea fuerza es que la desconexión entre normativa ambiental y la efectividad para cumplir sus mandatos dificulta reducir riesgos en la población. En materia agrícola, por ejemplo, la combinación de factores estructurales sin atender y el escenario de riesgo originado en crisis recientes no solo impactan al ambiente, también dificultan garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de los hogares. Por un lado, cada vez se dedica menos tierra a cultivos importantes en la dieta nacional, como los granos básicos: entre 1990 y 2021 el área orientada a estas actividades se redujo 27,7 puntos porcentuales. Por otro, la dependencia de las importaciones de agroinsumos que genera este modelo se traduce en altos costos de producción que incrementan la incertidumbre de las personas agricultoras con respecto a su capacidad para mantenerse activas y, a su vez, se refleja en el aumento de los precios de la canasta básica alimentaria: 14,1% entre mayo de 2021 y mayo de 2022.

Otra área en la que se manifiesta está desconexión es en la gestión del riesgo de desastres. En un marco de poco ordenamiento territorial, en 2021 aumentaron los desastres generados por eventos climáticos. Aunque, a diferencia de otros años, hubo menos fenómenos extremos, se reportaron 1.511.178 personas afectadas y 850 viviendas impactadas. También se contabi-

lizaron pérdidas económicas por más de 209 millones de colones a raíz del temporal que se presentó en julio de ese año en la Vertiente del Caribe. Por tanto, avanzar en la capacidad de resiliencia, así como en la adaptación al cambio climático en el ámbito local es fundamental. No obstante, en 2021 solo 39 de los municipios del país tenía un plan regulador cantonal. Mantener estas condiciones favorece un panorama de riesgo incierto que aumenta la exposición de la población y la desigualdad entre los diferentes grupos sociales.

La cuarta y última idea es que las fortalezas ambientales no alcanzan para sostener ventajas comparativas del liderazgo internacional de Costa Rica. Un ejercicio de revisión de indicadores ambientales en ese nivel muestra que el país mantiene logros en áreas concretas como conservación y acceso a recursos naturales, lo cual le ubica en una posición favorable respecto al promedio mundial, las naciones de ingreso medio alto y en su entorno más inmediato: América Latina y el Caribe. Pese a lo anterior, en mediciones que integran diversas variables sobre los patrones ambientales los resultados de Costa Rica no son excepcionales. En 2022 en el índice de desempeño ambiental que realizan las universidades de Yale y Columbia se ubicó en la posición 68 de 180 naciones analizadas, y en el puesto 15 de los 32 de América Latina y el Caribe. Una situación similar ocurre en el índice de salud de los océanos, tanto en 2012 como en 2021 Costa Rica registró un puntaje menor al promedio mundial y la tendencia ha sido un aumento en esa brecha. En síntesis, la combinación de buenas calificaciones con rezagos en áreas relevantes de la gestión ambiental hace que Costa Rica no destaque en mediciones que reúnen aspectos más allá de la conservación, en especial por deudas en su control de impactos ambientales de la actividad humana. Lo anterior podría poner en riesgo la imagen y el liderazgo nacional en esta materia.

En este escenario, este Informe llama la atención sobre la urgencia de atender los retos que implica realizar una gestión amigable con el ambiente, fortalecer las bases institucionales y salir de la crisis sin comprometer la sostenibilidad ni los recursos naturales. Un primer paso hacia ese objetivo sería aminorar las confrontaciones discursivas que ven al sector productivo, las comunidades y los grupos ambientalistas como "rivales" y que impiden alcanzar acuerdos sobre cómo impulsar formas de crecimiento de menor impacto, incentivos para la sostenibilidad y la innovación, así como políticas públicas que modifiquen la estructura vigente de costos y beneficios sociales, económicos y ambientales de manera equilibrada.

Valoración del Informe Estado de la Nación 2021

Los resultados del desempeño ambiental de Costa Rica en 2020 e inicios de 2021 ponen en evidencia que el país no solo no ha logrado revertir las tendencias de alto riesgo e impacto ambiental, sino que tampoco ha conseguido aprovechar los logros en la agenda verde para alcanzar -al menos- el equilibrio ecológico. Por el contrario, se observa un debilitamiento de las capacidades institucionales, fuertes rezagos en la implementación de la política pública

y nuevas amenazas que empiezan a erosionar la autoimagen de nación ambientalmente sostenible.

La crisis generada por la pandemia evidenció que si se activan respuestas en los ámbitos en los que Costa Rica tiene desafíos importantes, es posible obtener resultados positivos en áreas centrales para alcanzar la sostenibilidad ambiental y el desarrollo humano. Sin embargo, el país no muestra, visto en su conjunto, cambios sustantivos en las tendencias

reportadas para el largo plazo y, por el contrario, enfrenta nuevos riesgos que resurgieron durante la pandemia como respuesta a la difícil situación económica y fiscal. Por lo pronto, persiste el peligro de que se retome un discurso que asuma al ambiente como un obstáculo para el desarrollo, desconociendo su aporte a la imagen del país y la economía nacional, desaprovechando la oportunidad de impulsar una recuperación económica *post* pandemia verde y sostenible.

Aspiraciones

Utilización de los recursos naturales según su capacidad de reposición

La tasa de utilización de los recursos naturales es menor o igual a la de reposición natural o controlada por la sociedad, siempre y cuando esto no amenace la supervivencia de otros seres del ecosistema.

Nivel asimilable de producción de desechos y contaminantes

La tasa de producción de desechos y contaminantes es igual o inferior a la capacidad del ambiente para asimilarlos, ya sea en forma natural o asistida por la sociedad, antes de que puedan causar daños a la población humana y a los demás seres vivos.

Reducción del deterioro ambiental

Existen medidas socioeconómicas, legales, políticas, educacionales, de investigación y de generación de tecnologías limpias que contribuyen a evitar un mayor deterioro ambiental.

Participación de la sociedad civil

La sociedad civil participa en el diseño, ejecución y seguimiento de medidas de protección y manejo responsable y sostenido de los recursos naturales.

Minimización del impacto producido por los desastres

El impacto producido por los desastres como resultado de fenómenos de origen natural o humano es minimizado por medio de las capacidades de prevención, manejo y mitigación.

Equidad en el uso y disfrute de los recursos naturales

Existe equidad en el uso y disfrute de los recursos naturales, de un ambiente saludable y de una calidad de vida aceptable para toda la población.

Conciencia en la ciudadanía

Existe conciencia acerca de la estrecha relación entre la sociedad, sus acciones y el ambiente; y la necesidad de realizar un esfuerzo individual y colectivo para que esa relación sea armónica.

Utilización del territorio nacional

El uso del territorio es concordante con la capacidad de uso potencial de la tierra y de su ordenamiento según las políticas de desarrollo en los ámbitos nacional y local.

Conocimiento e información ambiental

Las instituciones públicas y privadas generan, amplían y socializan conocimiento e información que permite dar seguimiento al desempeño ambiental y a la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales.

CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

BALANCE

4

Armonía con la naturaleza

Introducción

Este capítulo presenta un análisis sobre el desempeño ambiental de Costa Rica durante el año 2021 e inicios de 2022, a partir de información que permite actualizar y comparar tendencias de mediano y largo plazos, que se han presentado en ediciones previas, así como de nuevos aportes de investigación. En términos generales, evalúa las políticas para la conservación de ecosistemas y biodiversidad, así como los patrones de uso del territorio y de los recursos naturales. Incorpora herramientas de valoración sobre el impacto de estos dos elementos sobre la sostenibilidad ambiental, estudia la gobernanza y el papel de los actores sociales e institucionales para la gestión en este ámbito. Como punto de partida, mide qué tanto se acercó el país a un conjunto de aspiraciones que orientan el *Informe Estado de la Nación*, desde la perspectiva del desarrollo humano. Para ello se alimenta de datos de entidades públicas, universidades estatales, organismos no gubernamentales y organizaciones nacionales e internacionales en el ámbito académico, científico, social y político.

Esta edición se estructura a partir de cuatro ideas clave. La primera muestra el retorno de patrones de uso de los recursos naturales y el territorio a niveles similares a los reportados previo a la pandemia por covid-19, después de cambios coyunturales durante la fase de emergencia sanitaria. La segunda subraya

los factores de riesgo y desgaste de los logros que el país ha sostenido durante muchos años en materia de conservación, y que requieren una urgente atención. La tercera sección analiza limitaciones del amplio y creciente marco normativo, el cual no consigue reducir amenazas para el ambiente y las personas, sobre todo en áreas relacionadas con el ordenamiento y uso productivo del territorio debido a su ineficiencia o falta de aplicación. Por último, se expone la situación de Costa Rica en indicadores internacionales. En esta se registra una calificación positiva en temas como la cobertura forestal y el acceso al agua, pero una posición poco excepcional en mediciones que integran varias dimensiones y, con ello, resultados malos en algunos campos -como aguas residuales o impacto de patrones agrícolas-.

Tras una baja coyuntural por la pandemia, regresan presiones ambientales insostenibles

La atención de la pandemia por covid-19 alteró la vida del país y del mundo en muchos aspectos. En materia ambiental, generó modificaciones coyunturales en el uso de algunos recursos naturales e, incluso, redujo el efecto negativo de varios patrones: por ejemplo, se experimentó una baja en las emisiones contaminantes por una reducción en la movilidad de vehículos y un menor crecimiento de la construcción en zonas con malas condiciones para el desarrollo inmobiliario,

como se evidenció en las dos ediciones previas de este Informe. Los datos disponibles para el 2021 e inicios de 2022 muestran que, pasado el efecto de las medidas de salud pública, y a falta de políticas públicas que aprovecharan o consolidaran esos cambios para impulsar una recuperación verde y sostenible, Costa Rica retorna a varios hábitos de alto impacto ambiental. Aunque no es el foco de esta entrega, también se consigna un debate sobre cómo armonizar la reactivación económica con la necesidad de realizar un manejo ambientalmente sostenible del patrimonio de recursos naturales. Esta gestión es objeto de un importante cuestionamiento por parte de algunos sectores en el marco de la crisis, bajo el discurso de que la protección del ambiente es un obstáculo para el desarrollo (recuadro 4.1).

Esta primera parte del capítulo se enfoca en los patrones de uso sobre el patrimonio de los recursos naturales, tanto dentro como fuera de las áreas protegidas. También se reporta el aprovechamiento de los recursos hídricos e importantes retos de disponibilidad territorialmente diferenciados. Además, se da seguimiento al consumo y producción de energía, y valora algunos elementos de orden estructural que dificultan avanzar en la transformación de la matriz energética. Por último, estudia las tendencias de urbanización, así como aportes sobre los procesos para impulsar el ordenamiento espacial en el país.

Recuadro 4.1

No hay reactivación económica sin sostenibilidad ambiental

La crisis derivada de la pandemia y las discusiones sobre la reactivación de la economía han favorecido un discurso que identifica el ambiente como un bloqueo para el desarrollo. Un panel con personas expertas¹ debatió sobre este tema en un conversatorio organizado por el PEN en el Día Mundial del Medio Ambiente, el 6 de junio de 2022, y encontró que no hay reactivación posible y con futuro si la sostenibilidad se considera un obstáculo. Este recuadro resume algunas de sus reflexiones.

Ante la inquietud sobre cómo salir de la crisis sin comprometer la sostenibilidad se hicieron varios aportes. Desde el **punto de vista institucional**, es crucial no debilitar aún más las ya restringidas capacidades de la gestión pública. Si bien el momento es complicado en términos fiscales y económicos, para redoblar esfuerzos en este campo es preciso avanzar en áreas como bioeconomía y economía circular, al mismo tiempo se debe evitar el impulso al extractivismo o prácticas de alto impacto ambiental.

Desde una **visión crítica**, es necesario revisar a fondo los sistemas de producción imperantes, así como la estructura de

beneficios y costos (sociales, económicos y ambientales). Las prácticas poco amigables con el ambiente tienen impactos no medidos y no generan los beneficios que el discurso de salida de la crisis presenta. Para ello, entre otras cosas, se requiere avanzar en investigación, facilitar la innovación, un manejo sano del territorio, incentivos para la sostenibilidad, una mejor distribución de la riqueza y la participación de las comunidades, así como la inclusión de sus prácticas y saberes en campos como la seguridad alimentaria y la producción.

Desde el **ámbito privado**, la producción más limpia es un escenario para el desarrollo de proyectos, con cambios acelerados e innovación, en cooperación con el sector público y la academia. Se insiste en no descuidar los parámetros ambientales, pero facilitando procesos, especialmente para incentivar una economía sostenible. Esto generaría que la reactivación sea distinta y que no se perciba el sector privado como “enemigo” sino como fuente de soluciones.

En suma, se trata de pensar una reactivación que no se enfoque solo en el PIB, sino que acople el ambiente y el bienestar de las personas, resolviendo en paralelo el problema

del empleo, la informalidad, la situación de las poblaciones más excluidas, a partir de un impulso a la producción sostenible y una revisión de las apuestas productivas.

El país requiere construir una narrativa que equilibre de forma natural el ambiente y el desarrollo. Esto implica impulsar formas de crecimiento de menor impacto, regulaciones efectivas y eficientes, que permitan producir en condiciones científica y técnicamente aceptables. Hay discusiones en ciernes que requieren visión integrada: pesca, pero con información y sin efectos irreversibles; energía limpia y a precios razonables; protección de la calidad y disponibilidad futura del agua, fortalecer las cadenas de valor locales, transformar el sistema de transporte y movilidad para reducir contaminación y tiempos de viaje; promover empleos verdes, reducir riesgos a las viviendas, infraestructura y agricultura; educación ambiental; generación de métricas y elaboración de políticas públicas que consideren costos y beneficios.

Fuente: Merino y Chacón, 2022b.

Baja coyuntural en uso energético no se sostuvo ni cambió los patrones pre pandémicos

Costa Rica vive una situación energética compuesta por elementos contradictorios. Por un lado, genera electricidad mayoritariamente de fuentes renovables (en niveles privilegiados en el plano internacional) y posee un amplio potencial por aprovechar; por otro, registra poco o casi nulo desarrollo en los aspectos estructurales de movilidad y transporte que le hacen altamente dependiente de los hidrocarburos y lento en la transformación tecnológica de su parque automotor, así como en la diversificación de la matriz energética que ha impulsado su desarrollo.

En 2021 el país generó 12.540 *gigawatt* por hora de electricidad (Cence-ICE,

2022), un 28,5% más que en 2011 y un 8,7% más que en 2020. En ambos años con un peso mayoritario del recurso hídrico, la geotermia y el viento. En cambio, la demanda eléctrica se mantiene en intervalos bajos. En el año bajo estudio creció un 4,6%, el valor más alto en la última década, particularmente como efecto “rebote” de una reducción en 2020 en el marco de la pandemia. Entre 2011 y 2021 el incremento fue en promedio de un 1,8%, y las proyecciones indican que se mantendrá en niveles similares (gráficos 4.1).

En ese escenario de baja demanda, el país cuenta con un portafolio de posibles fuentes para generar energía eléctrica con recursos menos explorados hasta hoy. Entre ellos un mayor aprovechamiento del sol, el viento, el hidrógeno verde, la mareomotriz² y la undimotriz³, y la

energía⁴ marina. En estos dos últimos, las estimaciones del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) indican que se tiene un potencial teórico de 3 *megawatt* y 2.000 *megawatt*, respectivamente (Cence-ICE, 2022). Por su parte, el Minae y el Consejo Mundial de Energía Eólica, han determinado que Costa Rica podría producir 14 *gigawatt* de energía eólica marina (Minae, 2021). En algunos casos se trata de iniciativas a baja escala, que requieren fuertes inversiones o no están todavía en plena capacidad comercial.

Sin embargo, la percepción sobre los bajos impactos ambientales, una reducción en los costos de la tecnología y el agotamiento de opciones convencionales podrían contribuir a su desarrollo (Cence-ICE, 2021).

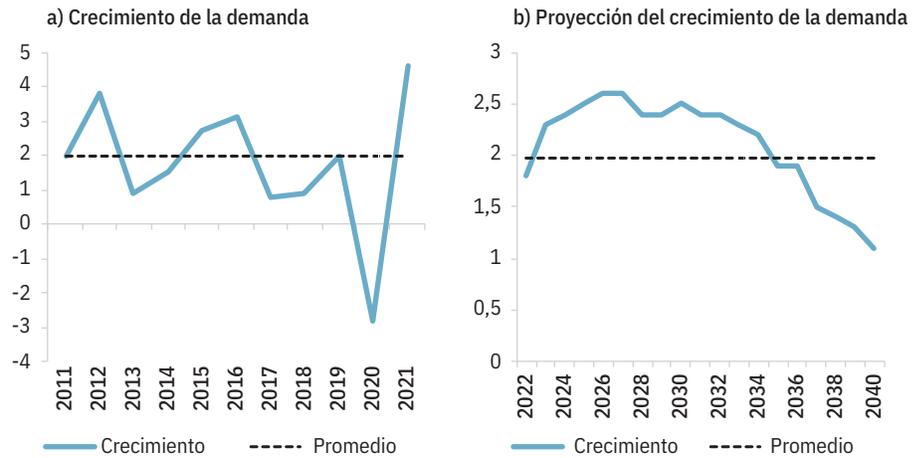
Pese a existir esas oportunidades, la

participación de la electricidad en la matriz energética no muestra variaciones significativas. Según datos de Sepse-Minae (2022), entre 2005 y 2021 se mantuvo en un 25,2% en promedio. En el mismo lapso, el 72,4% del consumo de energía secundaria se abasteció de hidrocarburos, principalmente gasolina y diésel. Nuevamente, el 2020 marcó un cambio momentáneo en el contexto de la pandemia, pues en ese año los derivados del petróleo tuvieron su menor peso en el consumo total en todo ese período (70,2%), para luego crecer nuevamente en 2021 a un 72,4%, cerca de la media.

Es posible identificar al menos dos elementos de orden estructural que dificultan avanzar en la transformación de la matriz energética nacional. Por un lado, el peso del transporte terrestre, el cual se sustenta en un creciente parque automotor: pasó de 862.008 unidades en 2005, a 1.788.800 en 2021 (Sepse-Minae, 2022). Lo que constituye a este sector en el principal usuario de energía secundaria (59,8% del total en 2021) y uno de los que muestra mayores incrementos en su consumo (48,3% entre 2005 y 2021, con una leve baja en 2020; gráficos 4.2).

Gráficos 4.1

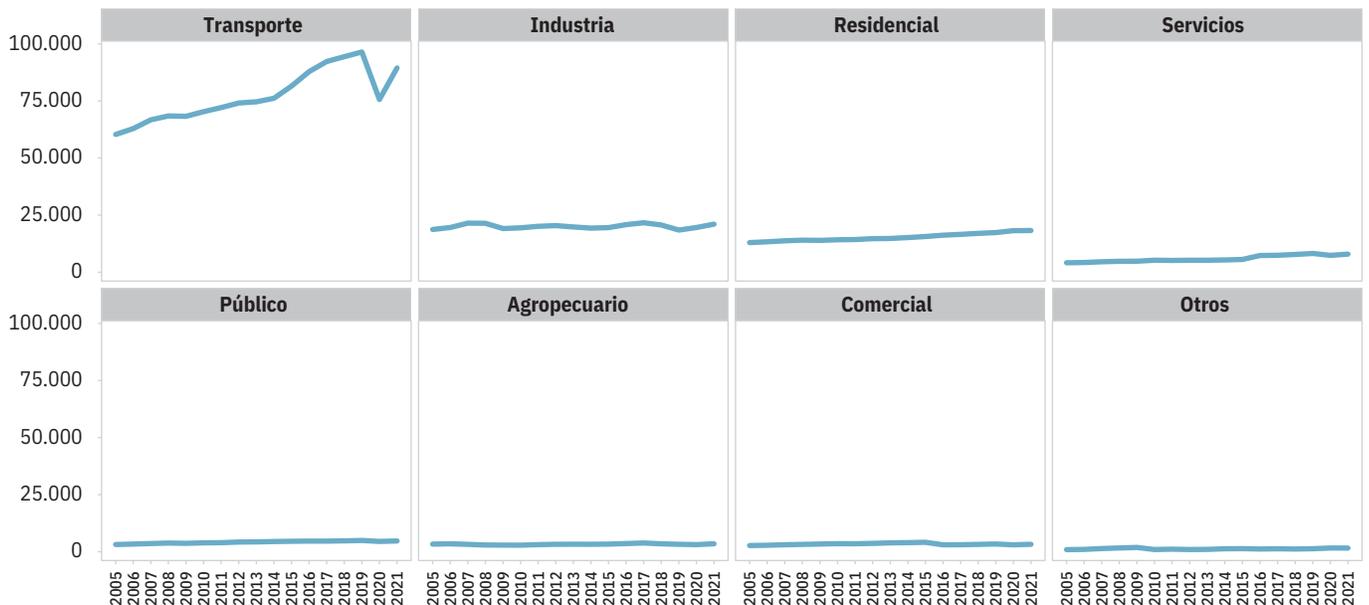
Crecimiento de la demanda de energía eléctrica y proyección 2022-2040



Fuente: Elaboración propia con datos de Cence-ICE, varios años.

Gráficos 4.2

Evolución en el consumo de energía secundaria, por sector (terajulios)



Fuente: González,S., 2022 con datos de Sepse-Minae, 2022.

Por otro lado, la composición del sector transporte favorece la insostenibilidad. La mayor proporción del parque automotor es de combustión: 81,5% de gasolina y 18% de diésel para el 2021. Esa estructura se ha mantenido en el mediano y largo plazos (gráfico 4.3), solo que en cantidades crecientes. La única variación importante es que desde 2011 se han incorporado, como parte de los incipientes esfuerzos por transformar la flota, vehículos de tecnologías limpias (híbridos y eléctricos). Sin embargo, al 2021 este componente solo representa un 0,5% del total (Sepse-Minae, 2022).

Los vehículos de uso particular no son únicamente los que dominan el parque automotor sino también los que más han crecido en el tiempo. En 1980 el 63,8% de las unidades correspondía a automóviles y motocicletas. Cuatro décadas después este valor aumentó al 81,5%. En el caso de las unidades de tecnología limpia la distribución es muy similar. El 75% de estas son automóviles y el 10% motocicletas. Por tanto, no se observa un cambio en patrones de movilidad en términos de transporte privado *versus* público. Por eso, la clave para un sistema más sostenible está en avanzar hacia

un transporte público limpio, seguro, eficiente e interconectado, para reducir emisiones contaminantes y tiempos de viaje.

En ediciones anteriores de este capítulo se analizaron varias consecuencias de la matriz energética y los patrones de movilidad que la sustentan: contaminación, pérdida de tiempo y competitividad, costos económicos, afectación de la calidad de vida, entre otros. En cuanto a emisiones, un estudio publicado en el *Informe Estado de la Nación 2021* registró un menor uso de la flota vehicular en el 2020, el primer año de la pandemia, lo cual llevó a una reducción de un 27% en sus emisiones de dióxido de carbono. No se actualizaron estos datos para el 2021, dada la salida de la empresa Riteve del país SyC, que realizaba la revisión técnica vehicular y que facilitaba la información de base. No obstante, la recuperación en el consumo de hidrocarburos es un indicador de que en este tema también hay un retorno a los patrones previos, como evidenció un análisis con los datos de la aplicación Waze hasta mediados de 2021 (PEN, 2021a).

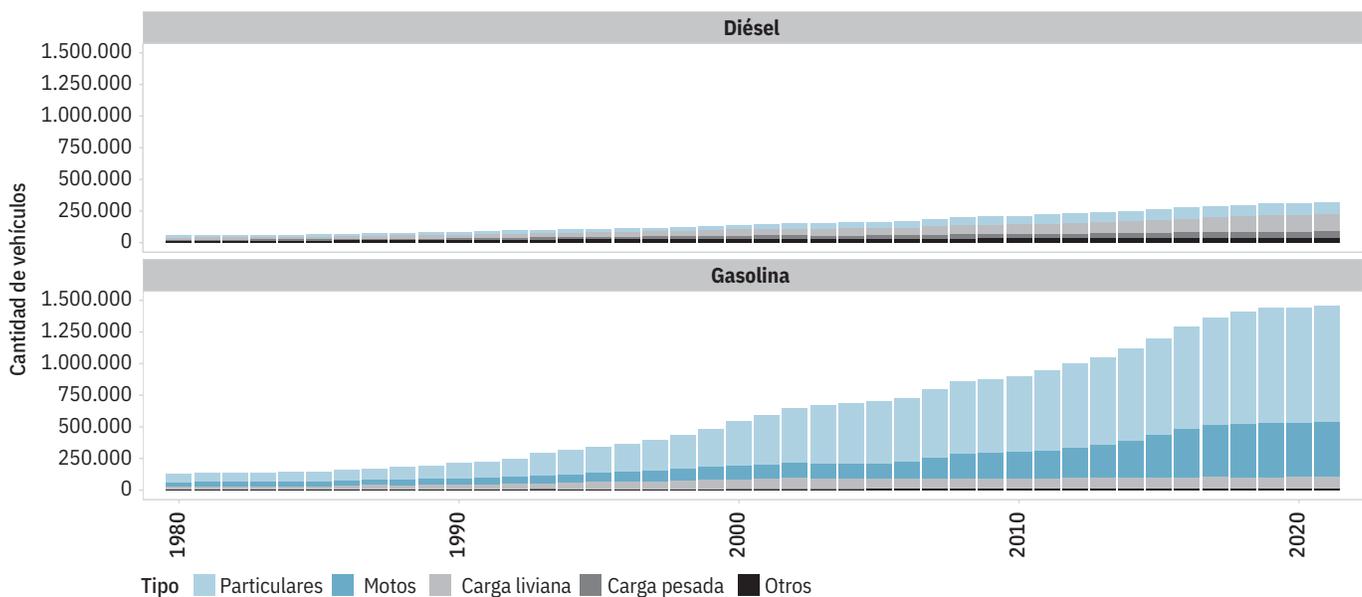
En general, desde 1990 el sector energía se ha posicionado como el princi-

pal generador de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI; gráfico 4.4). Impulsado fundamentalmente por el consumo de hidrocarburos para el transporte, el cual explica tres cuartas partes de los GEI emitidos por este sector en 2017 (14,8 puntos porcentuales más que en 1990, primer año para el que se tiene información). Según el *inventario nacional de emisiones por fuentes y absorción por sumideros de gases de efecto invernadero Costa Rica, 1990-2017* entre los gases precursores de las emisiones, el que se emite en mayor cantidad es el monóxido de carbono (CO), el cual proviene fundamentalmente del transporte. Entre 1990 y 2017 su participación se ha movido en un rango de entre 71% y 77%, con su punto máximo en 2013. En términos absolutos, su aporte pasó de 176,9 gigagramos en 1990, a 474,8 gigagramos en 2021. El CO es considerado un contaminante de la atmósfera y una de las principales causas de enfermedades y muertes por contaminación del aire (Téllez et al., 2006; PEN, 2020a).

En 2021, el nivel de rechazos en la revisión técnica vehicular por emisiones contaminantes fue de un 17%. Una cifra similar a la reportada en los últimos

Gráfico 4.3

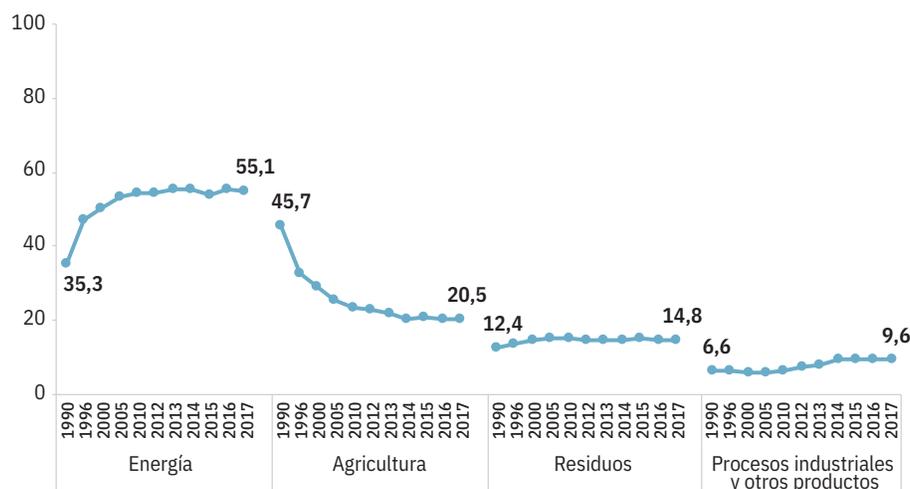
Composición del parque automotor, por combustible, según tipo de vehículo. 1980-2021



Fuente: González, S., 2022 con datos de Sepse, 2022.

Gráfico 4.4

Porcentaje de emisiones de gases de efecto invernadero, por sector (dióxido de carbono equivalente)



Fuente: Elaboración propia con datos del IMN-Minae, 2021.

cuatro años. Se trata de aquellos casos en los que no se aprobó la inspección por superar los límites permitidos de concentración de gases contaminantes (hasta 125 partes por millón en ralentí⁵ de hidrocarburos y 0,5% en volumen para el monóxido de carbono en régimen ralentí). Los automóviles y las motocicletas son los dos grupos que más rechazos registran (RTV, 2022).

El panorama anterior dificulta alcanzar las metas del Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050. Los datos oficiales indican que a febrero de 2022 el nivel de cumplimiento de los objetivos planteados como parte de la primera etapa, denominada “Cimientos”, alcanzó un 61%. El Minae estimó que se llegará a un 83% a finales de ese año (Minae, 2022b). Entre las metas que muestran rezago sobresalen aquellas vinculadas a los ejes 2 y 3, a saber: transformación de la flota de vehículos ligeros a cero emisiones, nutrido de energías renovables y fomento de un transporte de carga que adopte modalidades, tecnologías y fuentes de energía cero emisiones o las más bajas posibles.

Recuperación del consumo y mayor acceso al agua profundiza déficits hídricos

Costa Rica alcanzó en 2021 su nivel más alto de cobertura de agua potable para consumo humano: 95,7% (Mora et al., 2022), un elemento clave para el desarrollo humano. Paralelamente, sin embargo, no se logran avances suficientes en desafíos de larga data en materia de contaminación, calidad y disponibilidad. Luego de una reducción en el marco de la emergencia sanitaria por el covid-19, se retomaron los patrones de consumo previos a la pandemia, en un marco en el que hay evidencia sobre problemas para garantizar un recurso que es fundamental en la recuperación económica y social.

Nuevas investigaciones elaboradas por instituciones públicas u organizaciones no gubernamentales dibujan un escenario complejo para contar con el agua necesaria en el país, principalmente en la Gran Área Metropolitana (GAM) y las zonas costeras, tanto por problemas de disponibilidad en el acueducto como de infraestructura para garantizar el servicio. Así, por ejemplo, la Autoridad

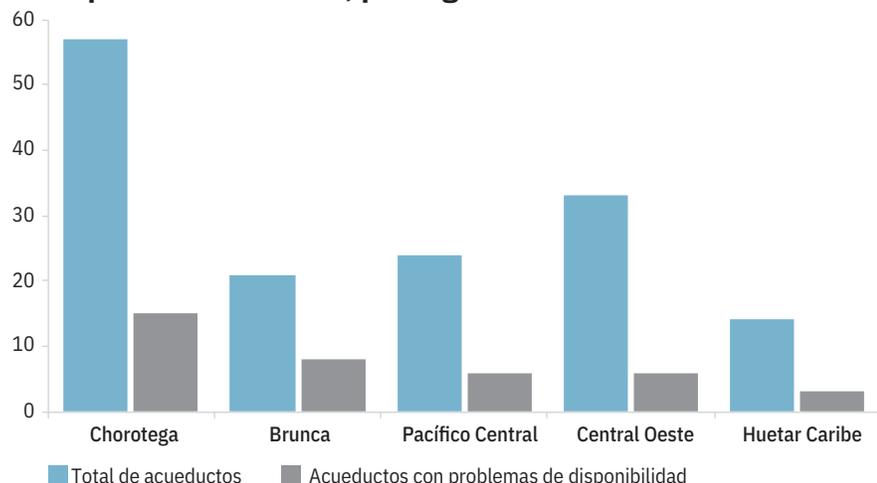
Reguladora de Servicios Públicos (Aresep) determinó que en 2021 la oferta disminuyó un 0,3% con respecto a 2020 y que el 58% de los acueductos de la GAM presentaron dificultades en su disponibilidad. Lo anterior significa que 590.000 habitantes tuvieron dificultades de acceso al agua potable durante la estación seca de ese año (Aresep, 2021a). También encontró que del total de acueductos nacionales⁶ un 66% presentan capacidad hídrica reducida, es decir, enfrentan problemas de escasez en las fuentes que les proveen, y un 34% exhiben algún nivel de estrés hídrico, lo cual implica que disponen de menos agua de la que requieren para abastecer a su población meta. Por otro lado, se reportan sistemas con problemas de disponibilidad hídrica (acueductos que no pueden atender una mayor demanda). Las regiones que registran las situaciones más críticas son la Chorotega y la Brunca (gráfico 4.5). En ambas el porcentaje de sistemas con esta condición es superior al 25%. Cabe recordar que la región Chorotega ha sido una de las más afectadas históricamente por las sequías y que se trata de una de las zonas turísticas más importantes del país⁷ (Angulo, 2022).

La Aresep identificó 53 acueductos con algún grado de déficit hídrico. En el gráfico 4.6 se presentan los que reportan niveles superiores al 11%. La situación más crítica (déficits superiores al 50%) la enfrentan aquellos que se localizan en el centro del país o en zonas costeras. En el primer caso, se trata del área en la que habita el 61,8% de la población y que concentra más de la mitad de las actividades productivas. En el segundo, de localidades con desarrollos turísticos e importantes focos agropecuarios. Cabe señalar que esta situación no solo obedece a problemas de disponibilidad, también a limitaciones para garantizar el acceso al recurso hídrico, contaminación de las fuentes superficiales de agua, así como las pérdidas físicas de agua (E: Guerrero, 2022).

Por su parte, el AyA encontró problemas de disponibilidad en 17 de 31 acueductos analizados en la GAM. En estos casos se registró un déficit hídrico de entre -1 y -189 litros por segundo (l/s).

Gráfico 4.5

Cantidad de acueductos totales y con problemas de disponibilidad hídrica, por región^{a/}. 2021



a/ El gráfico no incluye a la región Huetar Norte que no fue parte del estudio, ni el Gran Área Metropolitana. Fuente: Elaboración propia con datos de Aresep, 2021b.

Gráfico 4.6

Porcentaje de déficit hídrico, por acueducto. 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de Aresep, 2021b.

Entre los más afectados figuran Tres Ríos, Los Sitios, Guadalupe, San Juan de Dios, Salitral, San Antonio de Escazú y Puriscal. En términos globales, se estima que el déficit es de 551 l/s. También se encontraron 12 sistemas que reportan superávit; es decir, disponen de más agua de la que requieren para cubrir a su población, tales como Puente de Mulas y Potrerillos en San Antonio de Belén (con excedentes de 424 l/s y 329 l/s, respectivamente; AyA, 2022).

Este último punto evidencia las desigualdades que existen en el país para garantizar disponibilidad futura de manera equitativa entre los territorios -como se ha comentado en ediciones previas de este capítulo-, así como el peso que tienen factores naturales, como la geografía y el clima, y humanos, como las capacidades técnicas y de infraestructura en estas dinámicas. Además, se trata de un tema que genera conflictividad social.

Por último, un análisis realizado por la Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central (Fundecor) y la UICN para la organización *LandScale* en 2021 comprobó que el crecimiento de la población, la ausencia de ordenamiento territorial y planificación urbana, y el cambio de uso del suelo han favorecido la degradación de las fuentes de agua en la Subcuenca del Norte de San José, convirtiéndola en la que registra el mayor nivel de estrés hídrico en Costa Rica. Según este estudio los caudales del Río Grande disminuyen casi un 17% durante la estación seca. Además, se registraron reducciones en el orden del 90% en los caudales de 40 manantiales y fuentes superficiales localizadas aguas arriba de este río (UICN y Fundecor, 2021).

Este estudio evidenció (con base en pruebas en ecosistemas del cantón de Naranjo) que, en comparación con las fuentes sin medidas de restauración, en aquellos sitios donde se aplican acciones la posibilidad de minimizar la reducción histórica de los caudales de agua durante la estación seca es hasta de un 50%. Para ello, entre otras cosas, es necesario aumentar los esfuerzos de protección y restauración en zonas de recarga (UICN y Fundecor, 2021).

En materia de uso, en el año bajo estudio la extracción de agua aumentó, luego de una baja en 2020 impulsado por los cambios derivados de la pandemia. De acuerdo con Senara (2022) en 2021 el volumen anual de agua explotada de pozos fue de 12,1 millones de metros cúbicos (m³), un 99,3% más que en 2020 (gráfico 4.7). El mismo comportamiento se dio con respecto a la cantidad de nuevos pozos perforados que pasó de 64 en 2020, a 106 en 2021. Los datos confirman la tendencia a una mayor explotación de agua de fuentes subterráneas.

Pese a lo anterior, la cantidad de agua concesionada decreció por primera vez en los últimos seis años; sin considerar el uso no consuntivo⁸, pasó de 2.547 hectómetros cúbicos (Hm³) en 2020, a 1.496 Hm³ en 2021 (Dirección de Aguas-Minae, 2022). Esto equivale a una reducción de un 41,3%. El cambio en este indicador obedece a una disminución en el agua que se orienta al riego, aunque este sigue siendo el sector que más consume. A excepción de este caso, en todos los demás se registró un aumento.

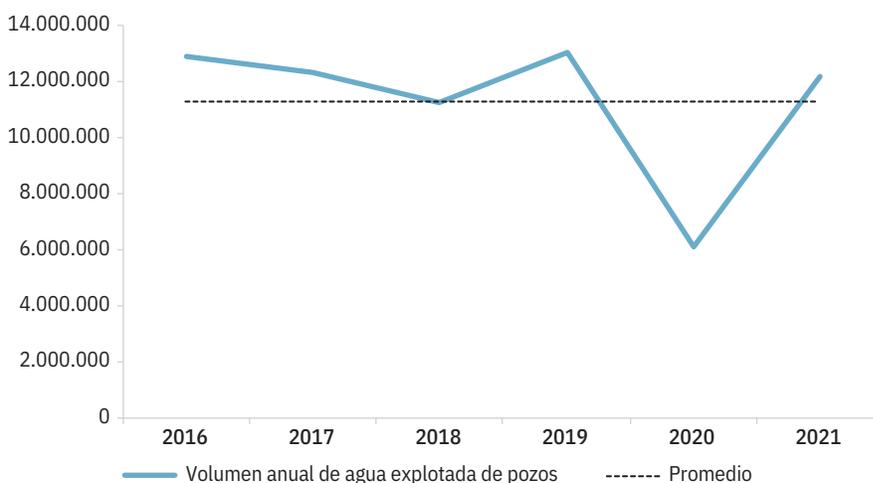
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PATRONES E IMPACTOS DEL USO DE AGUA

véase Angulo, 2022, en www.estadonacion.or.cr

Por su parte, el aumento en acceso al agua potable obedece a avances tanto en la zona urbana como en la rural. En la primera, pasó de 96,4% en 2019, a 98,9% en 2021. En el caso de la rural el crecimiento fue mayor, a pesar de mantenerse en niveles más bajos, se movió de 83,4% a 87,3%. Entre 2019 y 2021 en 66 de los 82 municipios hubo avances notorios, entre los que sobresalen Sarchí, Belén, Quepos, El Guarco, Acosta, Turubares, Mora, Naranjo, Aserrí y Zarcero. Aun así, el país mantiene brechas regionales importantes. Mientras en la región Central menos del 2% de la población no dispone de agua para consumo humano, en la Huetar Caribe ese porcentaje es

Gráfico 4.7

Volumen anual de agua explotada de pozos (metros cúbicos)



Fuente: Elaboración propia con datos de Senara, varios años.

siete veces superior (un 14%; Mora et al., 2022).

Para dar sostenibilidad a este logro y alcanzar la seguridad hídrica en el país, se requiere, entre otras cosas, garantizar la calidad del recurso hídrico. En este campo el país tiene importantes limitaciones, pues no dispone de los recursos (tecnológicos, económicos, humanos) para desarrollar tareas de investigación y control que permitan, por ejemplo, conocer con exactitud el estado de los ríos. Se trata de un tema clave de la gestión ambiental, pues cabe recordar que, entre otras cosas, los ríos ofrecen servicios ambientales a la biodiversidad (E⁹: Fournier, 2022). No obstante, desde los ámbitos público y privado se están generando esfuerzos orientados al monitoreo de los acuíferos (el Sistema de Monitoreo Automatizado en Tiempo Real (Simastir) y la Red de Monitoreo Manual) y la protección de las fuentes (recuadro 4.2).

Para finalizar, en 2021 no hubo cambios en cuanto al saneamiento de las aguas residuales, un ámbito en el que el país tiene rezagos históricos y un manejo altamente contaminante. El tanque séptico sigue siendo la alternativa más utilizada en Costa Rica, pese a ser un

método básico y no efectivo en todas las zonas. El porcentaje de población con cobertura de alcantarillado es menor a una cuarta parte (valor similar al promedio para el período 2000-2020) y, de este, únicamente un 15,5% recibió algún tipo de tratamiento. En este escenario, no hubo adelantos en el Proyecto de Mejoramiento Ambiental de San José (Mora et al., 2022), luego de algunos años con marcada evolución. En cantones fuera de la GAM (Limón, Palmares, Golfito y Jacó) el nivel de avance de los proyectos fue inferior al 15% (AyA, 2021).

Caída temporal en construcción no se acompañó de cambios en ordenamiento territorial

Este Informe ha planteado, en ediciones previas, que la falta de ordenamiento territorial en el uso del suelo es la principal deuda ambiental de Costa Rica. La afirmación se sustenta en que un desarrollo productivo y urbano que no considere información, procesos técnicos y participación social, difícilmente logrará controlar los impactos en ámbitos como la contaminación, disponibilidad y protección de recursos naturales, calidad de vida, riesgo de desastre, entre otros,

Recuadro 4.2

Proyecto de restauración de agua desde la iniciativa privada

Algunas entidades privadas han generado instrumentos novedosos en busca de la seguridad hídrica. Por ejemplo, la Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central (Fundecor), en colaboración con la Empresa Intel, desarrolla el proyecto denominado “Restauración de agua” en la Gran Área Metropolitana (GAM), en el marco de la iniciativa “Agua Tica”.

El proyecto tiene como objetivo proteger, por un período de diez años, 150 hectáreas de bosque en una de las zonas de recarga acuífera más importantes del Valle Central: Patio de Agua (la cual forma parte del sector de Vásquez de Coronado). Esta iniciativa busca restaurar al sistema hídrico un total de 48,5 millones de galones por año. Para ello, se implementará un sistema de monitoreo con drones para ver el estado del bosque, se tomarán muestras a partir de parámetros fisicoquímicos, bacteriológicos e isotópicos para valorar la calidad y

la procedencia del agua, y se instalará una estación hidrometeorológica que permite medir datos de precipitación, evapotranspiración, temperatura, entre otros. Como complemento, en 2022 se empezó a monitorear la biodiversidad de la zona a partir del establecimiento de cámaras trampa. Con ello se espera aportar a otros servicios ecosistémicos.

Con los proyectos implementados por Agua Tica se logró estimar la recarga acuífera potencial de fincas sometidas a pago por servicios ambientales, crear capacidades para garantizar la seguridad hídrica y la sostenibilidad en el Valle Central. Lo anterior hizo posible reincorporar al sistema más de 782.250 metros cúbicos de agua por año y afectar -positivamente- más de 750 hectáreas en esquemas de protección de bosque, regeneración natural y asistida.

Fuente: Elaboración propia con datos del IPCC, 2021.

así como maximizar los alcances social, económico y ambiental de esos usos. Tras décadas de un crecimiento urbano sin herramientas robustas de ordenamiento del territorio locales o regionales, el país sigue las tendencias que el mercado inmobiliario establece sobre la marcha. En este tema, como en los anteriores, la pandemia generó un efecto coyuntural que contuvo el ritmo de construcción. Al retornar a niveles normales, no hubo cambios en las condiciones bajo las que se realiza gran parte de ese desarrollo inmobiliario, ante todo la ausencia de un marco integrado que permita reducir riesgos, favorecer el acceso a servicios para la población y minimizar las afectaciones ambientales (PEN, 2020a).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ORDENAMIENTO Y PRESIONES TERRITORIALES

véase ProDUS-UCR, 2022, en www.estadonacion.or.cr

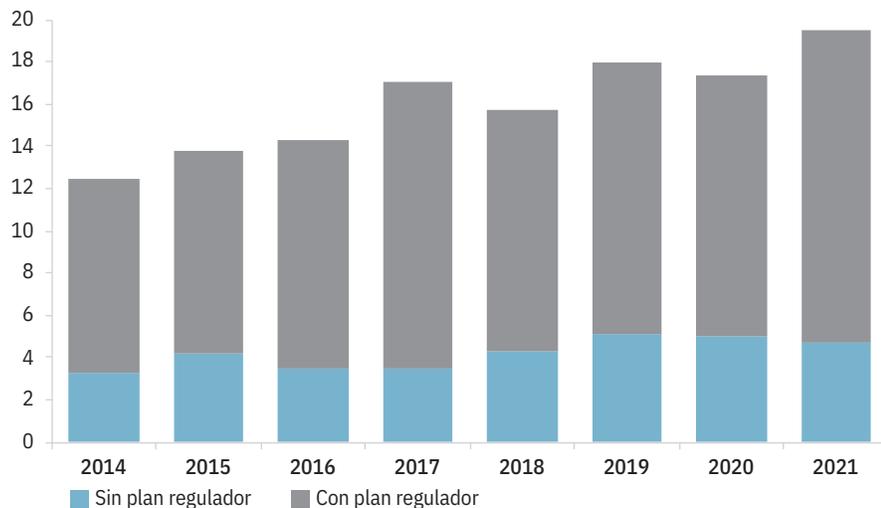
Aumenta tendencia a la densificación urbana, con concentración en pocos cantones

Para el sector privado en su conjunto, se mantuvieron las tendencias esenciales de construcción reportadas por el *Informe Estado de la Nación 2021* y Sánchez (2021). El área construida anual creció en 2021 y superó los niveles reportados previo a la crisis generada por la pandemia del covid-19, lo cual evidencia una recuperación del sector (gráfico 4.8). En el año bajo estudio se desarrollaron 19,4 millones de metros cuadrados de nuevas construcciones. De estas el 75,8% se localizó en zonas con plan regulador cantonal (ProDUS-UCR, 2022). Se trata de un valor similar a la media registrada para el período 2014-2020: 73,3% (CFIA, 2022).

En años recientes se ha insistido en la carencia de planes reguladores cantonales (PRC) que enmarquen los procesos de construcción (PEN, 2020a y PEN, 2021a). Actualmente, el área edificada en municipios con PRC es mayoritaria (entre el 62% y 71% del área total

Gráfico 4.8

Área construida, por año, según tenencia de plan regulador cantonal (millones de metros cuadrados)



Fuente: ProDUS-UCR, 2022 con datos del CFIA, 2022.

construida en el país), lo cual sugiere que estos podrían incentivar el desarrollo al establecer reglas, aunque también es posible que los gobiernos locales con mayor necesidad de gestionar su crecimiento urbano estén actuando para dotarse de herramientas (ProDUS-UCR, 2022). Sin embargo, un tercio de los permisos de construcción se otorgan en sitios sin planificación territorial, incluso en territorios cruciales para el futuro de la sostenibilidad urbana. Por ejemplo, en zonas metropolitanas de la GAM, en la mayoría de las ciudades intermedias y en gran parte del espacio costero (ProDUS-UCR, 2022).

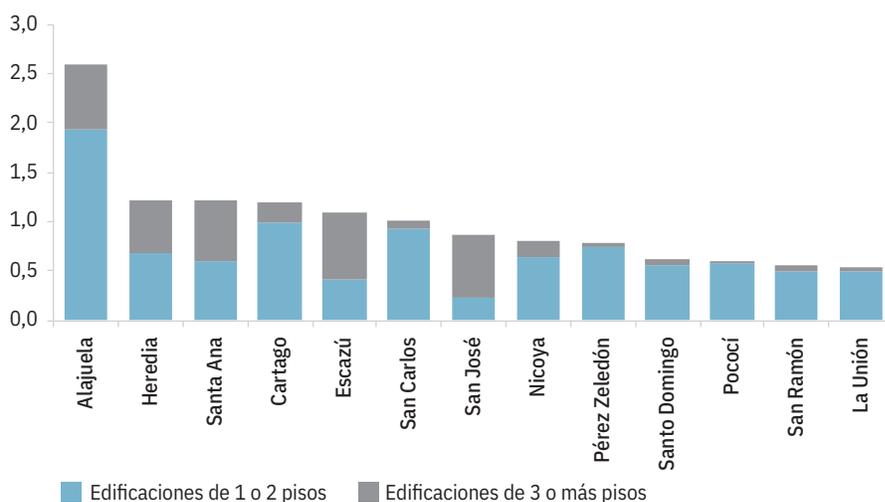
Un aspecto reciente en el desarrollo urbano es la densificación. Cerca de un 19% del total del área construida son edificaciones de tres pisos o más. Aunque según varias perspectivas esto es positivo para reducir la expansión horizontal de la mancha urbana, no responde a procesos de planificación y no se conecta, por ejemplo, con el transporte. Ello se demostró en ediciones anteriores de este Informe, al comprobar que el “auge” de apartamentos y condominios no redujo los tiempos de viaje en su entorno inmediato (PEN, 2019).

Además, estos procesos de construcción densificada se concentran en pocos cantones de la GAM. El gráfico 4.9 muestra los trece municipios que en el período 2014-2021 agruparon la mitad del área erigida por el sector privado en Costa Rica. Entre ellos están cinco de los seis en que se desarrollaron la mayor parte de las construcciones de tres o más pisos (la excepción es Curridabat). Esos territorios son Escazú, San José, Alajuela, Santa Ana, Heredia y Curridabat, registran el 68% de la extensión total con esas características. Para todos ellos, con excepción de Alajuela, dicha superficie excede el 40% del total edificado.

Según ProDUS-UCR (2022), esta densificación se explica porque varios cantones definieron los parámetros para el desarrollo de este tipo de construcciones. Por ejemplo, San José, Curridabat y Escazú modificaron sus planes reguladores en 2013, 2014 y 2019, respectivamente, y establecieron límites de altura muy altos, incluso por encima de lo que parece

Gráfico 4.9

Área edificada en los municipios con mayor construcción, por altura de las obras. 2021 (millones de metros cuadrados)



Fuente: ProDUS-UCR, 2022 con datos del INEC, 2022.

ser propio para este mercado (E: Brenes, 2022). Esta dinámica también responde a la tendencia al agotamiento de tierras accesibles en la región.

Municipios mantuvieron rezago en formulación e implementación de planes reguladores

Los procesos de crecimiento urbano en el país se han dado sin una cobertura mayoritaria de cantones bajo ordenamiento territorial. Entre los posibles niveles de planificación, Costa Rica estableció en el ámbito municipal, desde los años sesenta del siglo pasado, el PRC como herramienta básica y obligatoria. También los esfuerzos por adoptar instrumentos regionales han sido limitados o fallidos. ProDUS-UCR (2022) realizó para este capítulo un análisis de avances y retos en materia de la regulación territorial cantonal.

La Ley de planificación urbana (n° 4240), conceptualiza el plan regulador como “el instrumento de planificación local que define en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento, la política de desarrollo y los planes para

distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas”.

Los planes reguladores¹⁰ se concretan en reglamentos de ordenamiento territorial. En general consisten en un mapa que divide cada municipio en espacios y disposiciones reglamentarias para cada área. Los más comunes son los de zonificación (regulan qué usos son permitidos y cómo se determinan los volúmenes de construcción posibles en cada zona), fraccionamiento y urbanizaciones (regulan los tamaños de propiedades y la infraestructura requerida para subdivisiones urbanas), construcciones (con detalles sobre la forma de construir distintas edificaciones) y mapa oficial (identifica propiedades públicas municipales y la red vial).

La mayoría de los municipios carece de un PRC que se hayan ajustado al menos en una década, y para 15 de los 39 cantones que sí los tienen, el área regulada se circunscribe al distrito primero, es decir, son PRC parciales. Esta fue una práctica relativamente antigua de planificación,

cuando se homologaba “ordenamiento territorial” como “planificación urbana”, aunque el PRC debía cubrir todo el territorio cantonal. El gráfico 4.10 muestra en la línea gris la fecha de aprobación, el área que cubre y la última actualización con que cuenta.

El análisis de un conjunto de los PRC vigentes permite identificar algunos elementos relevantes. En primer lugar, un número importante de estos tienden a regular el uso del suelo mediante una combinación de zonas excesivamente específicas o muy generales, una lógica de segregación propia de los instrumentos más antiguos. Por ejemplo, áreas que se establecieron como “educacionales privadas”, que si dejan de tener esa condición no pueden ser utilizadas para desarrollar otro tipo de edificaciones. En casos concretos esta problemática se resolvió cambiando a usos muy abiertos (*condicionales*), lo cual en opinión de las personas expertas no es la mejor solución (para casos concretos véase ProDUS-UCR, 2022). Una situación similar se

da en espacios ocupados por instituciones públicas. Por otro lado, el estudio encontró que entre los PRC más recientes, especialmente en la GAM, algunos presentan restricciones laxas de altura, que no constituyen límites efectivos para posibles desarrollos urbanos y pueden promover la especulación (ProDUS-UCR, 2022).

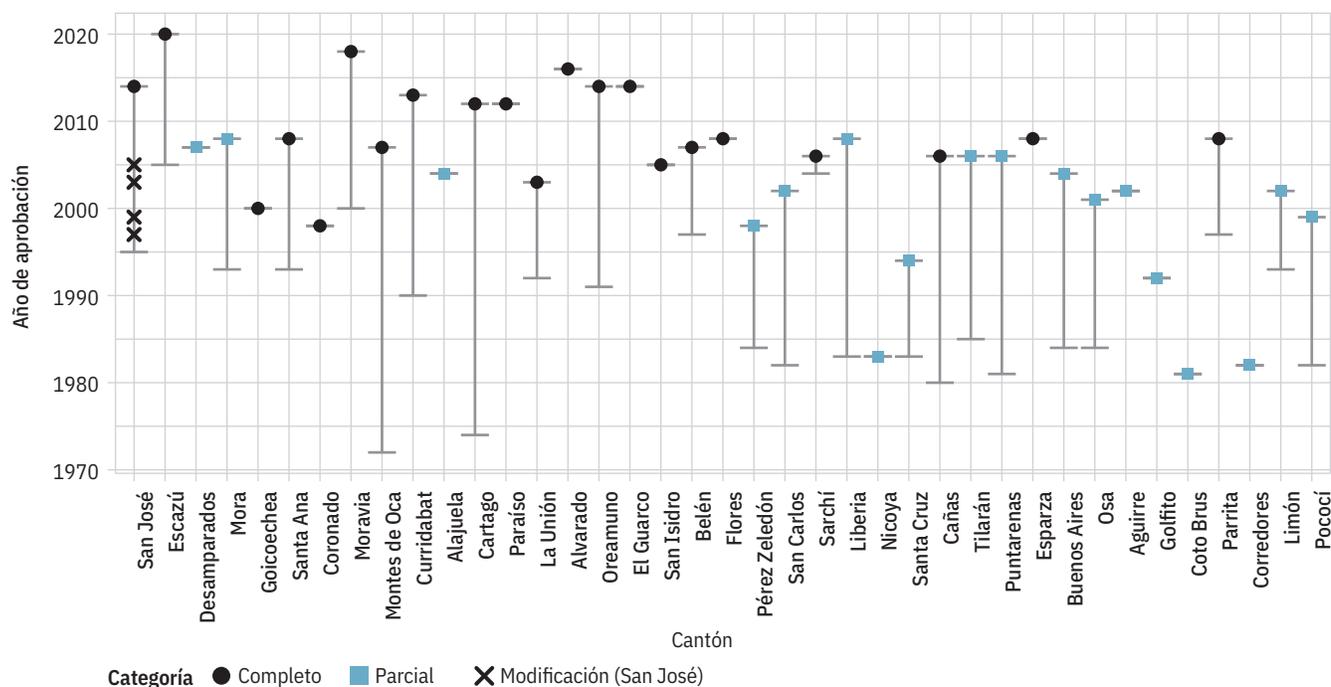
El proceso de evaluación y aprobación de los PRC es complejo e involucra diversos actores, además de la municipalidad que lo promueve. De manera muy simplificada implica un ejercicio de diagnóstico y de propuestas de política urbana, que llevará al desarrollo de los reglamentos y regulaciones específicas. Esta propuesta pasa por la evaluación de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (Setena) para la viabilidad ambiental y, una vez aprobado, se hace una audiencia pública no vinculante, la cual puede ser menos crítica si la participación comunitaria se ha incorporado en todo el proceso. Posteriormente, el Invu revisa la propuesta con criterios técnicos, y final-

mente el Concejo Municipal decide si adopta o no el PRC (para más detalles véase ProDUS-UCR, 2022). El recuadro 4.3 sintetiza algunos hallazgos del estudio en torno a este proceso, así como los puntos críticos que se han debatido recientemente.

En términos generales, el estudio sobre los procesos de aprobación de PRC lleva a varias conclusiones. Primero, aunque se analiza la duración, es un reto a futuro profundizar en aspectos sobre la calidad de los instrumentos, así como sobre el uso de las consideraciones técnicas y la participación ciudadana a lo largo de estos. Ambos elementos centrales para mejorar su alcance. También es importante reconocer que, si bien los procedimientos de asentimiento son relativamente lentos, esto no significa que no sean necesarios. Son una forma de contener posibles propuestas deficientes, especialmente cuando las visiones imperantes en algunos territorios o sectores no sean favorables a la sostenibilidad o donde los procesos democráticos locales

Gráfico 4.10

Estado de los planes reguladores cantonales, por año de aprobación. 2021



Fuente: ProDUS-UCR, 2022 con datos del Invu, 2022.

Recuadro 4.3

Principales hallazgos sobre la duración de los procesos de aprobación del PRC

El proceso de elaboración de planes reguladores cantonales (PRC) resulta complejo desde el punto de vista técnico, institucional y administrativo, y aunque este no sea el único motivo para postergar o no concretar la regulación territorial, sí es un aspecto que debe considerarse como parte de los debates y las tensiones que se han generado en los últimos años. Según ProDUS-UCR (2022), se pueden identificar al menos dos elementos para analizar la evolución de este proceso y sus principales características.

La formulación y actualización de PRC supera los tiempos recomendados. Si bien se sugiere un horizonte temporal de 20 años, personas expertas consideran oportuno y necesario llevar evaluaciones quinquenales para realizar ajustes a la regulación (INVU, 2017). Al 2021, los 23 PRC que se actualizaron (excluyendo San José) estuvieron vigentes en promedio 18 años entre su promulgación original y su reforma. Los 15 PRC que siguen sin ser renovados han estado en vigor una media de 21 años.

Los tiempos de revisión de la Setena han variado notablemente en las dos últimas décadas. Según ProDUS-UCR (2022), un análisis de las 28 propuestas de PRC que presentan viabilidad ambiental muestra variaciones importantes en los tiempos de aprobación. Así, por ejemplo, antes de 2009, año en que se completaron y aprobaron los índices de fragilidad ambiental de la Gran Área Metropolitana, los procesos fueron lentos y en muchas ocasiones fallidos, y su demora se puede explicar por los procedimientos de revisión de la entidad, en especial a la luz de las indicaciones de la Sala Constitucional en torno a la variable ambiental. Entre 2009 y 2010, el proceso asociado al Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica (Prugam) permitió sancionar una gran cantidad de regulaciones de forma rápida, entre otros aspectos porque el proyecto mismo levantó información sobre la variable ambiental. Posteriormente, en

el período 2011-2016 se reportaron pocas aprobaciones a raíz de los señalamientos del ente constitucional en cuanto al requerimiento de incorporar la matriz hidrogeológica creada por el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento. Más recientemente, con la publicación del reglamento de la transición para la revisión y aprobación de planes reguladores (decreto 39150-Minae-MAG-Mivah-PLAN-TUR) se agilizó la adopción como resultado de la simplificación de trámites y la reforma de la metodología de evaluación ambiental (gráfico 4.11).

En el último período, **el tiempo promedio de aprobación de las propuestas fue de 1,7 años.** Un valor superior al reportado para los planes reguladores asociados al Prugam, pero menor que los de la primera etapa de evaluaciones (antes de 2009). De los 25 expedientes que se tramitaron desde 2017 (incluyendo planes reguladores municipales, costeros y para grandes desarrollos), seis se archivaron (ninguno correspondiente a planificación cantonal y solo un plan regulador costero), nueve se aprobaron (siete correspondientes a planes reguladores cantonales), solo uno con los índices de fragilidad (para Pococí); y diez están en proceso (el más antiguo corresponde a 2019). Cabe señalar que en mayo de 2022 se firmó el *reglamento de incorporación de variable ambiental en planes reguladores y otros instrumentos de ordenamiento territorial* (RIVA-IOT). Al cierre de edición de este Informe no se había publicado.

Si bien las propuestas que buscan facilitar los procesos de aprobación de PRC se enfocan en la necesidad de consolidar estas herramientas con mayor eficiencia, personas expertas señalan que los esfuerzos por cambiar la metodología de incorporación de la variable ambiental pueden flexibilizar las condiciones y debilitar la capacidad de evitar riesgos ambientales (E: Astorga, 2022).

Fuente: ProDUS-UCR, 2022 con datos de Setena, 2022.

no puedan introducir controles ante las presiones de desarrollo. Por ello, aunque sea importante mejorar trámites, no es realista eliminarlos sin que esto tenga un impacto ambiental relevante (ProDUS-UCR, 2022).

Debilitamiento de capacidades institucionales compromete fortalezas en conservación

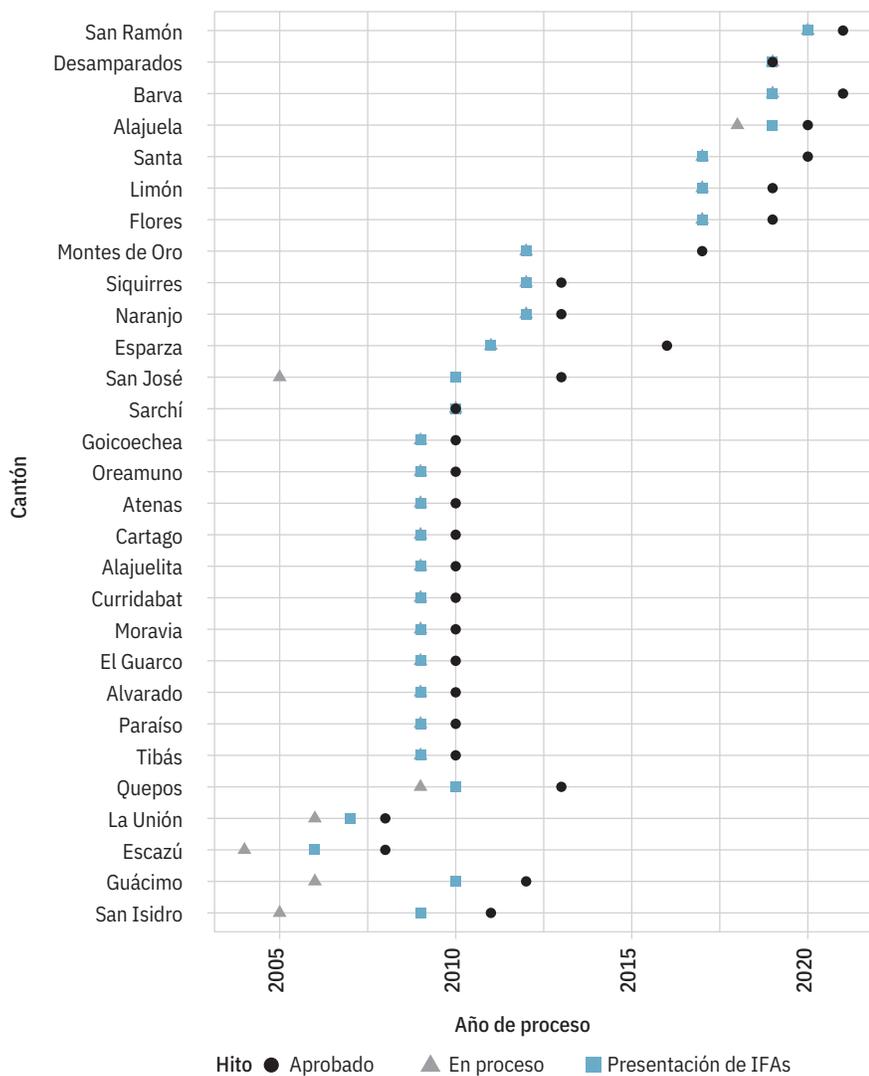
Costa Rica vive un momento clave en materia de conservación de ecosistemas y biodiversidad, debido a la combinación de nuevos esfuerzos de resguardo territorial, con el debilitamiento de las capacidades institucionales necesarias para su gestión o el control de las amenazas que conlleva la actividad humana sobre la protección misma. Esta sección analiza las tendencias en materia de áreas protegidas y cobertura forestal, así como los riesgos implicados en el deterioro de esas capacidades que, de proseguir, pueden comprometer los logros históricos del país en este campo.

Incremento histórico del área protegida, pero con reducción de recursos institucionales

La meta de cumplir los compromisos internacionales en protección marina impulsó el aumento en la superficie legalmente protegida del país, la cual pasó de 2.853.247 hectáreas en 2020, a 17.802.330 hectáreas en 2021 (Sinac-Minae, 2022). Esto equivale a un crecimiento de un 524%, el mayor registrado desde 1970 (Corrales, 2022). El cambio no modifica el área terrestre, sino que se concentra en la ampliación del Área Marina de Manejo Montes Submarinos a 10.628.366 hectáreas y del espacio marino del Parque Nacional Isla del Coco a 5.484.400 hectáreas (decreto 43368-Minae). Con estas modificaciones, el espacio terrestre e insular bajo algún esquema de protección registra una cobertura del 25,5%, mientras que se aumenta a un 27,9% del territorio marino total (Corrales, 2022). Al respecto, cabe destacar que, con estos cambios, la zona marina en resguardo pasa a ser 12,6 veces mayor que el área continental en esta misma condición. Con ello, seis de

Gráfico 4.11

Planes reguladores cantonales o propuestas con viabilidad ambiental aprobada por la Setena. 2021



Fuente: ProDUS-UCR, 2022 con datos de Setena, 2022.

cada diez hectáreas protegidas son áreas marinas.

El incremento de la superficie bajo protección es un logro significativo (gráfico 4.12), en un escenario de presiones por el uso de los recursos naturales y el territorio. Al tiempo que constituye un paso importante para el cumplimiento de las metas en materia de conservación establecidas en la política y la estrategia nacional de biodiversidad (2015-2030 y 2016-2025, respectivamente; recuadro 4.4), así como compromisos interna-

cionales: Metas Aichi, Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible y, más recientemente, la iniciativa internacional 30X30 mediante la cual 60 países establecieron el objetivo de “proteger al menos el 30% de la tierra y los océanos del mundo para el año 2030” (Minae, 2022a).

Este avance en materia de protección ambiental también representa un desafío para la gestión del patrimonio natural. En principio, requeriría fortalecer las capacidades institucionales para resguardar

Recuadro 4.4

Estrategia Nacional de Biodiversidad con avances específicos

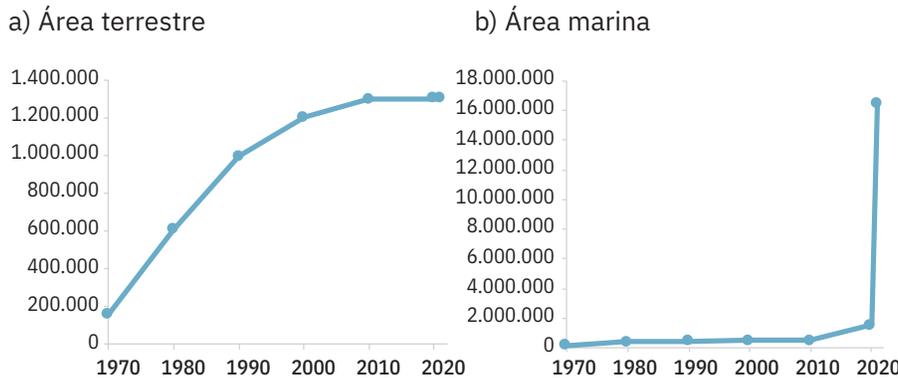
En el 2016 el Ministerio de Ambiente y Energía aprobó la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025 (ENB2), en cumplimiento a los compromisos asumidos por Costa Rica ante el Convenio sobre la Diversidad Biológica y con el objetivo de detener el deterioro y la pérdida de biodiversidad que se ha venido registrando en el país y que constituye uno de los principales desafíos en el campo ambiental. La ENB2, junto con la Política Nacional de Biodiversidad 2015-2030 constituyen el marco de política pública para la conservación, uso sostenible y distribución equitativa de los beneficios de la biodiversidad.

Según una reciente evaluación, al 2021 el avance global en el cumplimiento de la estrategia fue de un 42%. De las 98 metas nacionales, en 42 se alcanzó el 100%, en trece el nivel de progreso estuvo entre el 70% y el 95%, en diecisiete en un rango entre el 30% y el 66%, y en el resto fue inferior al 30%. Los principales adelantos se registraron en las metas ligadas a la tenencia de planes de manejo en las áreas silvestres protegidas, el aumento de la conectividad ecológica, la cobertura forestal en territorios indígenas, la gestión local en los sitios Ramsar, la atención de los incendios forestales, entre otras. Por el contrario, no se reportan progresos en la sistematización de buenas prácticas sobre el conocimiento indígena para la conservación y uso sostenible en biodiversidad, la generación de información científica del espacio marino considerando indicadores biológicos y oceanográficos, y la ampliación del sistema de áreas protegidas estatales en un 0,5% de la representatividad ecológica en ecosistemas de aguas continentales y terrestres.

Fuente: Elaboración propia con datos de Minae, 2016 y Corrales, 2022.

Gráfico 4.12

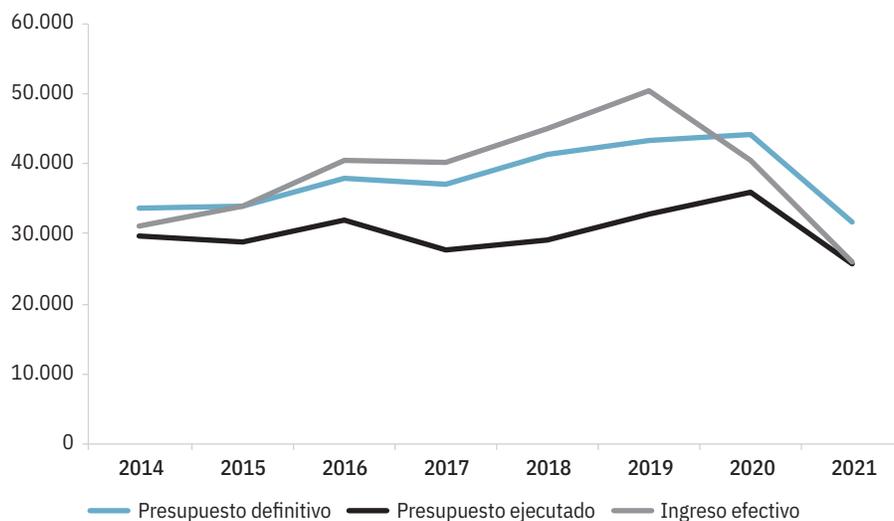
Evolución del área silvestre protegida, por categoría
(hectáreas)



Fuente: Elaboración propia con datos de Sinac-Minae, 2022.

Gráfico 4.13

Evolución del presupuesto definitivo, ejecutado y el ingreso efectivo del Sinac
(millones de colones)



Fuente: Sinac-Minae, 2022.

esta extensa área, ampliar las alianzas público-privadas y los vínculos con las comunidades. Sin embargo, la ampliación de las áreas silvestres protegidas (ASP) no se acompañó de la asignación de nuevos recursos (humanos, económicos y tecnológicos). Por el contrario, en el año bajo estudio se reportó, por segundo

año consecutivo, una reducción en los ingresos efectivos del Sinac que pasaron de 40.571 millones de colones en 2020, a 26.026 millones de colones en 2021 (Sinac-Minae, 2022). Este es el monto más bajo reportado desde 2014 (gráfico 4.13). De acuerdo con las autoridades del Sinac, los recortes presupuestarios

afectan -principalmente- las partidas que se utilizan para financiar las tareas vinculadas con la prevención, la protección y el control del estado de los ecosistemas, así como la prestación de servicios básicos. Entre las posibles implicaciones podría estar la desmejora en la calidad ecológica de bienes naturales, el aumento en el número de especies bajo amenaza y el deterioro de la vida silvestre (E: Coto, 2022 y E: Gutiérrez, 2022). También hubo disminuciones en el presupuesto de la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (Conagebio). Entre 2020 y 2021 se redujo un 23%, lo que afecta su capacidad operativa (E: González, 2022).

Entre 2020 y 2021 el equipo del Sinac aumentó en 18 personas (para alcanzar las 1.128) y de esas 545 estaban designadas en las ASP. No obstante, el incremento en la superficie bajo protección hizo que la extensión a resguardar por persona funcionaria creciera seis veces en un año, al pasar de 5.330 a 32.700 hectáreas. En el caso de las áreas terrestres e insulares se dispone de una persona por cada 2.391 hectáreas, mientras en el territorio marino este valor aumenta a 30.273 hectáreas por persona. Es importante recordar que no todas las personas comisionadas en ASP se dedican (al menos no de forma exclusiva) a tareas de protección y resguardo (PEN, 2018 y 2019). También se deben considerar las condiciones particulares de cada espacio. En el marino, por ejemplo, por sus características, más que personas se requieren recursos para adquirir tecnología que ayude a realizar una mejor gestión (E: Induni, 2022).

El resultado de esta tensión (más superficie bajo protección, con menos recursos para su tutela) amenaza el estado de los recursos, así como las posibilidades que tienen las instituciones de realizar tareas de investigación, control y fiscalización, en torno a los impactos por uso y manejo. Los datos disponibles muestran, nuevamente, un aumento en el número de especies bajo amenaza y, para algunos ecosistemas, señales de mayor sobreexplotación, lo que sugiere que el deterioro de capacidades institucionales para la conservación ocurre en un mal momento para el país.

En el primer caso, según la Unión

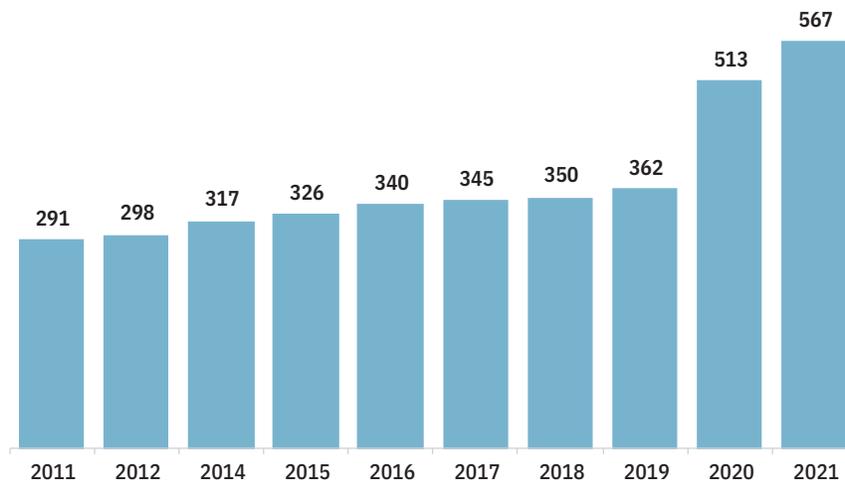
Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) en 2021 se registraron en la Lista Roja 13.186 especies con distribución en Costa Rica. De estas 567 se clasificaron en las categorías de mayor amenaza: en peligro crítico, en peligro o vulnerable (gráfico 4.14). Con respecto a 2020, se trata de un incremento de 6.861 en las especies evaluadas y de 54 en las que se encuentran amenazadas (UICN, 2022). De los grupos valorados, el único que mostró un decrecimiento en el número de variedades bajo esta condición fue el de las aves, en los demás se registró un aumento (reptiles, peces, plantas y otros invertebrados) o se mantuvo el nivel de 2020 (mamíferos, anfibios, moluscos y hongos).

En lo que concierne a las especies endémicas evaluadas para el país, de 150 reportadas 58 se catalogan entre las más amenazadas. De las cuales un 27,6% corresponde a libélulas y caballitos del diablo y un 25,8% a anfibios. En ambos casos se trata de los grupos con más especies evaluadas. Según Corrales (2022) los cambios reportados tanto a nivel global como para el caso de Costa Rica se explican por la incorporación de nuevos grupos de organismos en las evaluaciones de la UICN, como parte de los esfuerzos que realiza la organización para examinar el estado de la biodiversidad ante los múltiples riesgos a los que está sometida.

Por su parte, la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (Cites) registra 1.895 géneros con presencia en Costa Rica para 2021. De estos el 80,8% corresponde a plantas y el 19,2% a fauna. De los 106 permisos de exportación Cites concedidos en 2020 (último año para el que se tiene información), el 86,8% se otorgaron con propósitos comerciales, mientras que menos de una quinta parte se orientaron a análisis e investigación científica o para el mantenimiento de las especies en los jardines botánicos¹¹. La mayoría de las autorizaciones de exportación otorgadas fueron para tiburones, concretamente para aletas de las especies *Alopias pelagicus* y *Carcharhinus falciformis* ambas ubicadas dentro del apéndice II de Cites (el cual considera especies que no están necesariamente amenazadas de

Gráfico 4.14

Especies amenazadas en la Lista Roja de la UICN^{a/} con distribución en Costa Rica^{b/}



a/ La Lista Roja es un inventario mundial sobre el estado de amenaza de las especies, publicado por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.

b/ En 2013 la UICN no publicó la Lista Roja.

Fuente: Corrales, 2022 con datos de la UICN, varios años.

extinción, pero podrían llegar a estarlo a menos que se controle estrictamente su comercio) y catalogadas por la UICN en peligro y vulnerable, respectivamente (Corrales, 2022).

por encima del promedio del período 2000-2020 (180.577 kilogramos). Los tiburones revisten de importancia ecológica y turística (Corrales, 2022).

Logros forestales enfrentan riesgos por creciente debilidad de las políticas públicas

Como se analizó en el *Informe Estado de la Nación 2021*, la reducción de la deforestación que se experimentó en el territorio nacional en las últimas décadas le permitió al país, por un lado, recuperar cobertura verde (González et al., 2021) y, por otro, que el sector alcanzara un balance positivo como sumidero de carbono (Durán Monge y Aragón, 2021); es decir, que captura más dióxido de carbono (CO₂) que el que emite. Este es uno de los papeles más importantes de los bosques, junto a muchos otros de igual valor, como la moderación de eventos climáticos extremos, la protección de ríos, arroyos y costas contra la erosión, la purificación del aire, la provisión de abrigo y alimento para especies diversas, el mantenimiento de la biodiversidad y la preservación de los suelos.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**CONSERVACIÓN, BIODIVERSIDAD
 Y RECURSOS FORESTALES**
 véase Corrales, 2022,
 en www.estadonacion.or.cr

En términos de conservación, entre las especies más afectadas por la persistencia de prácticas poco sostenibles están precisamente los tiburones, pese a la normativa nacional e internacional vigente. Entre otras cosas, por el incremento en su captura en años recientes. El mismo comportamiento se registra en el caso de las aletas (tema que ha sido motivo de debates y conflictos a nivel nacional). En 2020 se desembarcaron 200.126 kilogramos de aletas de tiburón (Incopescas, 2022a),

Algunos estudios señalan el agotamiento de esta tendencia (ProDUS-UCR, 2022), y la existencia de procesos de deforestación y degradación que requieren atención (PEN, 2021). Así mismo, las metodologías de medición tienen sus limitaciones, según la conceptualización de bosque o cobertura forestal que se utilice, la automatización en la captura de información o dificultades para realizar trabajo de campo que la valide, tal como se planteó en la anterior edición (PEN, 2021 capítulo 4) y según personas expertas (E: Astorga, 2022).

Pese a lo anterior, según las evaluaciones existentes el resultado neto de la dinámica forestal pareciera ser positivo. Sus réditos se reflejan en el inventario nacional de gases de efecto invernadero (GEI). En el 2021 se publicó la última edición, con datos de 2017, la cual registra que las tierras forestales que mantuvieron este estatus durante los períodos de evaluación fueron responsables de la absorción del 97% de las emisiones. Cabe destacar que estas tierras forestales son la única categoría que figura como sumidero neto, el resto de los sectores son emisores netos de GEI (gráfico 4.15). La principal explicación de este comportamiento es el crecimiento de los bosques secundarios y el rol de los bosques que se preservan como bosques (IMN, 2021, Durán Monge y Aragón, 2021).

No obstante lo anterior, la sostenibilidad de los bosques enfrenta amenazas. Por un lado, se mantienen las presiones asociadas a su utilización. Según un ejercicio de predicción desarrollado por el Programa Estado de la Nación (PEN, 2021 capítulo 4), Costa Rica perdería 515 kilómetros cuadrados de cobertura arbórea para el 2025, un 1,4% de la existente en la actualidad (Rodríguez, 2021). Por otro, la reducción de los recursos orientados a su protección ha limitado la ampliación de la superficie de bosque resguardada. Así, por ejemplo, en 2021 el área anual contratada bajo el programa de pago por servicios ambientales (PSA) se redujo un 83,1% al pasar de 35.463 hectáreas en 2020, a 5.997 en 2021 (Fonafifo-Minae, 2022). Se trata de la menor extensión colocada desde 1997, año en que inició el programa.

En opinión de las personas expertas el escenario es preocupante, en tanto aumenta la posibilidad de que se experimenten cambios en el uso del suelo, afectaciones a la biodiversidad y menos actividades de fiscalización y control (E: Guillén, 2022; E: Corrales, 2022).

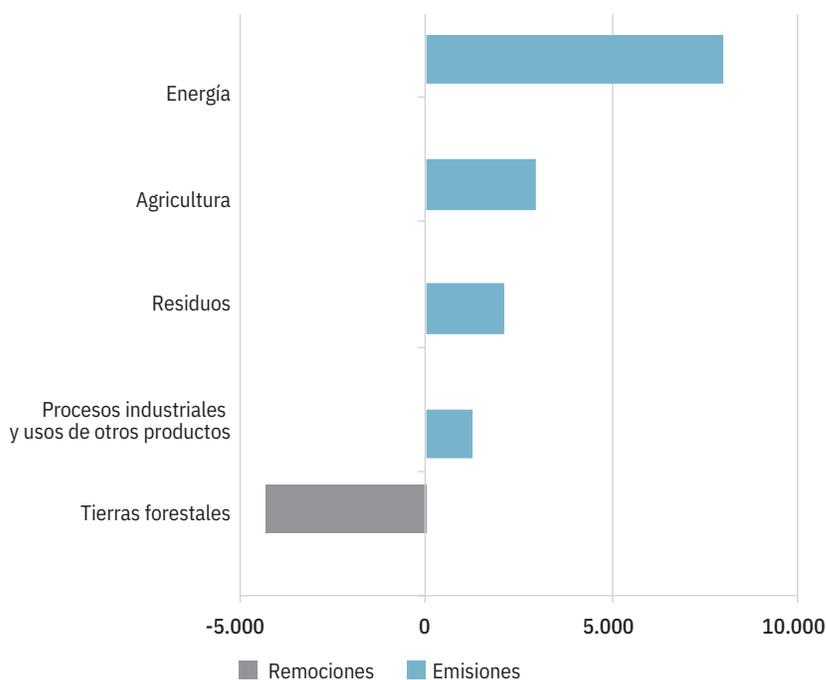
Entre las razones que explican este cambio sobresalen, como se ha comentado en ediciones previas de este capítulo, la reducción en el monto que asigna el Ministerio de Hacienda a Fonafifo por la recaudación del impuesto único a los combustibles (PEN, 2021a), la situación fiscal por la que atraviesa el país y la implementación de la Ley de fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central¹² (n° 9425; E: Rodríguez, 2022). Personas del sector señalan además poca efectividad en la búsqueda de otros recursos financieros y en la forma en que se otorgan los contratos (E: Vega, 2022).

Ante las circunstancias descritas, Fonafifo, a través de la Secretaría REDD+ Costa Rica, busca aumentar los ingresos del programa mediante la captación de recursos por la venta internacional de la reducción de emisiones de carbono realizadas en los períodos 2014-2015 y 2018-2024, así como la estimación del carbono del suelo para su comercialización en los mercados externos (E: Rodríguez, 2022). Si bien estos mecanismos pueden generar algún aporte, resultan menos atractivos para las personas propietarias de áreas con bosques (E: Ramírez, 2022) y no alcanzan para lograr la sostenibilidad financiera que requiere el PSA (E: Robalino, 2022), al menos si no se aprovechan mejor las condiciones de ese tipo de alternativa. Como resultado, se consolida la caída en la capacidad de captar nuevos terrenos (gráfico 4.16).

Gráfico 4.15

Emisiones y remociones de gases efecto invernadero, por sector^{a/}. 2017

(gigagramos de dióxido de carbono equivalente)

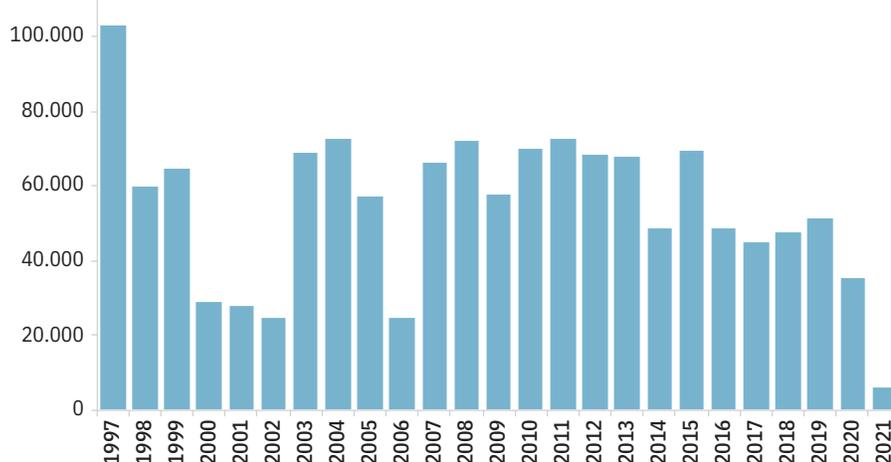


a/ En este gráfico se registran por separado “tierras forestales” a “agricultura”, que suelen considerarse juntas en el *Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero*.

Fuente: Elaboración propia con datos del IMN-Minae, 2021.

Gráfico 4.16

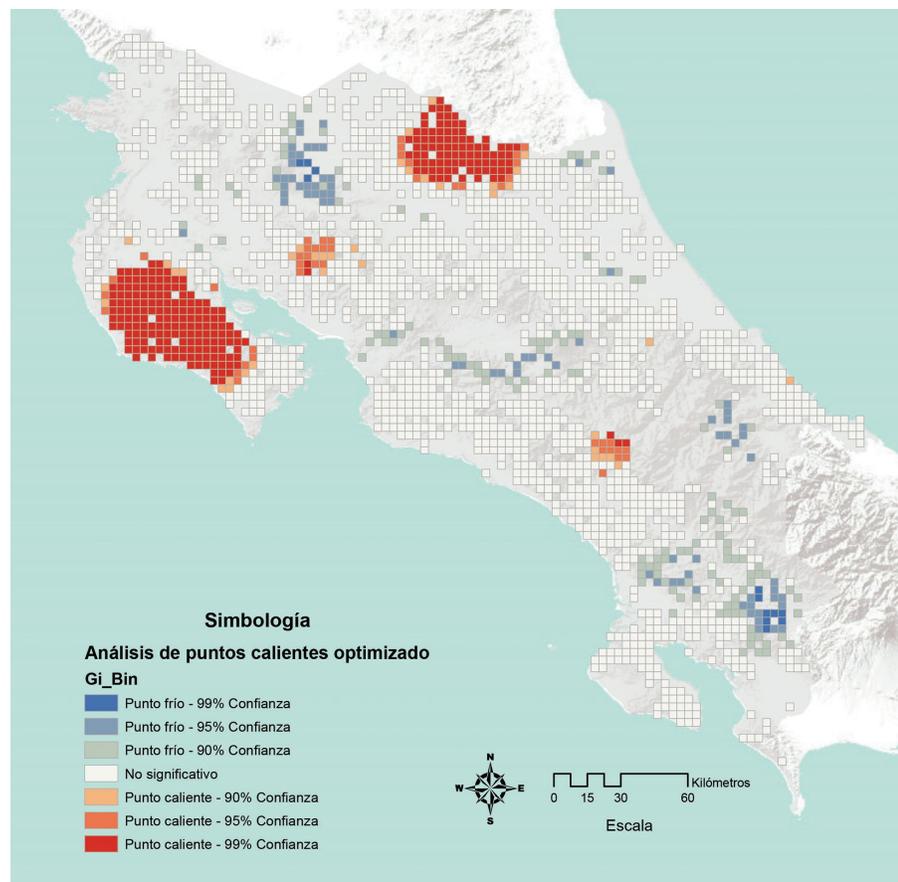
Área anual contratada bajo el programa de pago por servicios ambientales
(hectáreas)



Fuente: Corrales, 2022 con datos de Fonafifo-Minae, 2022.

Mapa 4.1

Distribución espacial de los contratados activos de PSA. 2007-2021



Fuente: González, V., 2022 con datos de Fonafifo-Minae, 2022.

Las limitaciones presupuestarias no solo afectan la cantidad de superficie que se puede contratar bajo PSA, también la capacidad de velar por la calidad de las áreas que se incorporan y avanzar en la implementación de un sistema de monitoreo sobre este tema, para resguardar la calidad ecológica de los bosques, sobre todo en zonas que tienen una alta presencia de biodiversidad y un peso relevante en el secuestro de carbono (E: Induni, 2022). En la misma línea, personas vinculadas al sector plantean que no se están estimulando las plantaciones forestales de uso comercial, lo cual afecta el mercado nacional de la madera (E: Vega, 2022).

Un análisis preliminar efectuado por González, S., (2022) para el período 2007-2021 encontró que hay dos áreas que reúnen una alta proporción de los contratos de PSA (en color rojo): la Península de Nicoya, específicamente en los cantones de Santa Cruz, Nicoya, Hojancha y Nandayure; y la zona norte fronteriza entre San Carlos y Sarapiquí (mapa 4.1). Se trata de espacios con importante desarrollo de actividades como el turismo y la producción agrícola, así como vastas extensiones de ganadería. También se identificaron un conjunto pequeño de puntos calientes (*hot spots*) en Pérez Zeledón y Abangares (color rosado). Por el contrario, en Guatuso y en Coto Brus (cerca de la frontera sur), hay pocos contratos (color azul). En próximas ediciones de este Informe se profundizará en este ejercicio para identificar los elementos que explican la distribución territorial de los contratos y sus factores de riesgo.

Otra amenaza a la integridad de los bosques, son los incendios. En Costa Rica, el 98% de estos se originan por factores antropogénicos como quemas agrícolas, vandalismo y cacerías. El restante 2% se asocia a causas accidentales o naturales como los rayos. Por lo general, este tipo de eventos se presentan entre diciembre y mayo, coincidiendo con la estación seca, cuando los cambios fenológicos de especies vegetales, acumulación de biomasa y variaciones climáticas inciden significativamente en la propagación del fuego (Vargas y Molina, 2022).

En el largo plazo (1998-2021) la evo-

lución de los incendios forestales exhibe una tendencia decreciente tanto dentro como fuera de las ASP. En 2021 en ambos casos se mantuvo este comportamiento. Según el Programa Nacional de Manejo del Fuego, el área afectada por estos eventos en ASP alcanzó el segundo valor más bajo para la serie que se tiene información: 869,2 hectáreas (Sinac-Minae, 2022). Con respecto al año anterior, implica una disminución de un 36,6%. La situación fue similar en la superficie exterior de las ASP: -33,8%. En las ASP, la más afectada fue el Área de Conservación Guanacaste (88,2% del total), le siguieron muy por debajo Tempisque (5,4%) y Osa (3,5%). Fuera de las ASP, Guanacaste, Tempisque y Arenal Tempisque fueron los espacios más dañados. En conjunto, estos tres sitios reunieron el 97,4% de la superficie impactada.

En términos generales, los pastos (23,4%), los charales (22,2%) y los taco-

tales (19,4%) fueron las zonas más afectadas. Dentro de las ASP los ecosistemas más perjudicados fueron los pastos arbolados, bosque secundario y pastos (88,5% del total). Mientras que fuera de las ASP sobresalen -nuevamente- los pastos, charales y tacotales (66,9%; Sinac-Minae, 2022). Si bien, como se comentó, en el largo plazo los incendios forestales muestran una tendencia decreciente, en el primer trimestre de 2022 se supera el dato para todo el 2021: 30 versus 23. Como se observa en los mapas 4.2, el comportamiento territorial sigue el mismo patrón, aunque con una mayor intensificación. La provincia de Guanacaste es la que reúne el número más alto de puntos afectados, entre los que destacan el Refugio Nacional de Vida Silvestre Iguanita y el Parque Nacional Santa Rosa (Vargas y Molina, 2022).

En esta edición no se tratan dos aspectos relevantes en este campo. Por un lado, las iniciativas de la sociedad civil

y las comunidades, que tienen impacto sobre la recuperación, regeneración y reforestación de bosques. Por otro, el uso productivo de la madera, sus distintas fuentes y sus implicaciones sociales, económicas y ambientales. En el año 2021 se publicó un análisis enfocado en el riesgo de desabastecimiento en el país (Ugalde, 2021). En este se plantean un conjunto de preocupaciones sobre la situación de las plantaciones forestales de aprovechamiento comercial, el manejo de bosque, el desequilibrio de la exportación e importación de madera y proyecciones en torno al sector. Se trata de temas importantes sobre los cuales se profundizará en futuras ediciones.

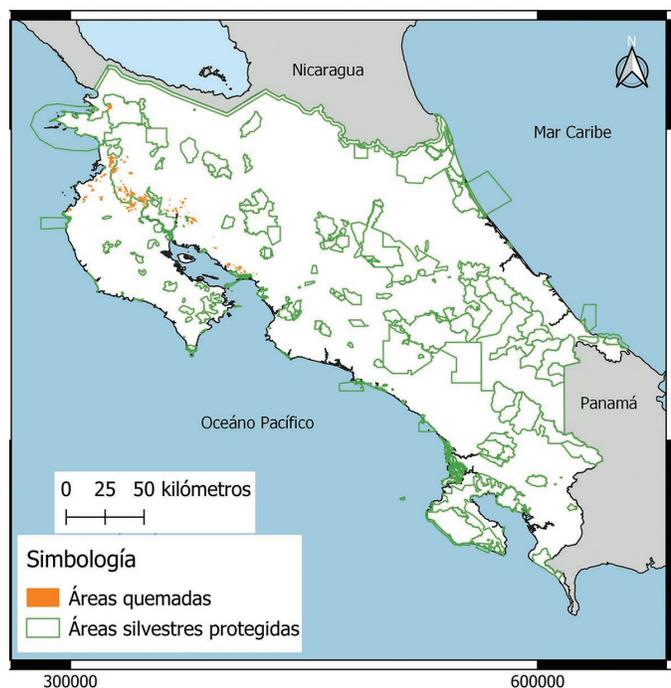
Modalidades de alta protección formal del territorio logran contener presiones humanas

La fortaleza de la política de conservación se sustenta en un sistema de áreas protegidas públicas, en complemento

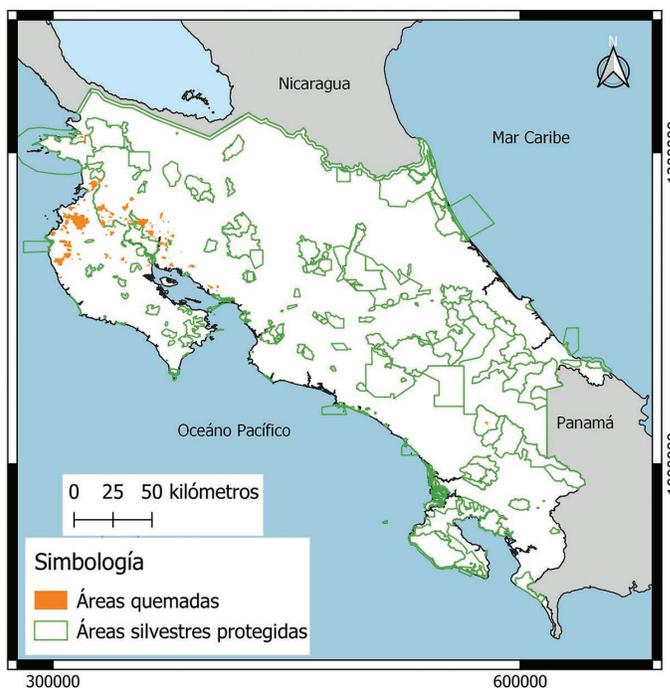
Mapas 4.2

Áreas afectadas por incendios forestales, por temporada

Temporada 2021



Temporada 2022



Fuente: Vargas y Molina, 2022.

con regulaciones y subsidios a tierras privadas para promover el resguardo de bosques. El resultado ha sido positivo: la deforestación en áreas silvestres protegidas (ASP) pasó a ser marginal e incluso se logró revertir una tendencia de deforestación y degradación rápida de recursos naturales en el territorio que se desarrolló entre 1960 y 1970¹³. De hecho, se registra un aumento de la cobertura forestal desde la década de los noventa, como se comentó en la sección previa y se analizó en el capítulo 4 del *Informe Estado de la Nación 2021*, en diversos estudios como Sánchez Azofeifa et al., (2009) y los mapas oficiales del país. Este patrón responde tanto a las políticas de conservación, como a cambios en condiciones económicas y sociales, especialmente el abandono de espacios que se habían dedicado a pastizales para ganadería intensiva (MacFarland et al., 1984, Calvo Alvarado et al., 2009).

Las estimaciones de las dos últimas décadas muestran que esta tendencia se está agotando, y que la cobertura boscosa tiende a estabilizarse. Pero, además, se registran cambios regionalmente importantes en la economía costarricense, con el desarrollo acelerado de actividades con impacto local (por ejemplo, el turismo masivo en Guanacaste, el desarrollo constructivo o el aumento del cultivo de piña; ProDUS-UCR, 2022). A estos elementos se suman las tensiones propias que se podrían derivar de extendidas crisis económicas, que inciden sobre los usos del suelo y de ciertos recursos naturales, bajo protección o no.

En este contexto, ProDUS-UCR (2022) para este Informe realizó una investigación sobre las presiones a la conservación. Se dio énfasis a las zonas cercanas a las áreas de resguardo, en las cuales el desarrollo de actividades humanas puede afectar los recursos naturales protegidos, así como aquellos que están fuera de la jurisdicción directa de los gestores. En términos generales, el estudio encuentra que los esquemas de gestión con bajos niveles de restricción a las actividades humanas, localizadas en las áreas que bordean las ASP y que pretenden contener o amortiguar esas presiones, en realidad muestran tendencias en el

uso del suelo similares a las zonas sin ningún tipo de manejo, lo cual emite luces de alerta sobre su posible afectación sobre las ASP, algo que se debe estudiar a futuro.

Para este estudio se subdivide el territorio nacional según lógicas de gestión de la conservación de sistemas naturales; se cuantifica para cada categoría el cambio en una serie de indicadores ambientales, y se presentan los resultados en términos agregados y espaciales, de forma que se diferencien las variaciones locales y regionales. El recuadro 4.5 sintetiza los elementos metodológicos.

Este análisis utiliza los aportes realizados en el 2021 por este Informe en cuanto a las transformaciones en la cobertura arbórea, depósitos de carbono y predicciones de riesgo de deforestación, observando su comportamiento y posición dentro de o en cercanía con las distintas áreas de conservación. Lo anterior con el objetivo de identificar las presiones que pueden sufrir los espacios bajo protección y sus zonas aledañas, según el tipo de gestión. En esta primera aproximación se pone el énfasis en las ASP terrestres, sin detrimento de que en investigaciones futuras se puedan realizar ejercicios similares para la parte marina.

Gestión espacial de la conservación carece de enfoque integrado y sistémico

En Costa Rica existen diferentes herramientas de planificación asociadas a la gestión territorial de espacios específicos. Cada una de ellas está vinculada con intervenciones públicas puntuales, en muchas ocasiones sin lograr el cometido de un enfoque geográfico integral y sistémico (ProDUS-UCR, 2022). Entre los instrumentos centrales están los **planes reguladores cantonales o costeros**, que deberían realizarse a nivel de municipio y considerar todos los subsistemas; por ejemplo, la interacción entre las ASP, corredores biológicos o territorios indígenas. En la práctica, su jurisdicción abarca el área que no ha sido designada como de reserva en alguna modalidad. Como se analiza en este capítulo, la mayoría de los gobiernos locales carecen de esta regulación.

Por su parte, una extensión importante del país está bajo la figura de **áreas silvestres protegidas**, que se dirigen a través de planes de manejo definidos por el Sinac. A inicios de 2022 se contabilizan 151 ASP, las cuales se distribuyen en diversas modalidades y cubren una cuarta parte del área continental e insular (cuadro 4.2). La gestión depende de la categoría de manejo y de si la propiedad es pública o privada. En zonas protectoras, por ejemplo, los terrenos privados deben cumplir las restricciones definidas por el Sinac, pero son las municipalidades los entes encargados de aplicar la regulación. Según datos del Sinac-Minae, hay once ASP privadas, todas bajo la condición de refugio nacional de vida silvestre y suman un 0,2% del total de superficie protegida en el país. Las de régimen mixto son 27 que corresponden a refugios nacionales de vida silvestre mixtos y representan un 5,7% del total.

También existen los **corredores biológicos** (decreto 40043-Minae), los que se gestionan por medio de plataformas participativas locales de trabajo denominadas Comités Locales de Corredores Biológicos. Se trata de una modalidad que presenta algunos choques, dado que los PRC por lo general no los consideran. Los permisos de uso del suelo, restricciones constructivas y otros relacionados responden al PRC y a la municipalidad, que típicamente no incorporan la especificidad de esta forma de manejo (ProDUS-UCR, 2022).

Hay otras herramientas puntuales, como los **planes de manejo de cuenca**, por ejemplo, la Comisión para el ordenamiento y manejo de la cuenca alta del río Reventazón oficializada por ley (n° 8023) o la Comisión de gestión integral de la cuenca del río Grande de Tárcoles (creada por el decreto 38071-Minae). También la **zona marítimo terrestre**, que es fundamentalmente pública (con la excepción de algunas ciudades litorales –Puntarenas, Limón, Puerto Cortés, Jacó y Quepos). Los planes reguladores costeros, que aplican en esta zona, son establecidos por las municipalidades siguiendo lineamientos del Inyu y Setena (al igual que los PRC) pero también del ICT. El Estado a través del Sinac puede

Recuadro 4.5

Aspectos metodológicos del estudio sobre presiones a las ASP y sus alrededores

El capítulo 4 del *Informe Estado de la Nación 2021* desarrolló instrumentos basados en tecnologías geoespaciales que permiten identificar presiones de actividades humanas sobre sistemas naturales a escala nacional, específicamente se realizaron: i) mapas de cobertura del suelo para el período 1986-2019; ii) estimaciones de depósitos de carbono para el mismo lapso de tiempo y iii) un modelo que predice la probabilidad de deforestación en Costa Rica para 2021-2025, con herramientas informáticas de aprendizaje automático. Con estos aportes fue posible reproducir la trayectoria de pérdida y recuperación de bosque en el país, describir la importancia de las áreas silvestres protegidas (ASP) para la mitigación del cambio climático por su peso entre los depósitos de carbono y determinar zonas susceptibles a ser deforestadas en el corto plazo. El estudio que aquí se resume profundiza el análisis de estas tres series de datos, valorando la evolución de estos indicadores en relación con su posición dentro de o su cercanía a las distintas zonas de conservación. Esto a partir de tres momentos: en torno al año 2000, alrededor de 2010 y cerca de 2020.

En el caso de la cobertura del suelo se comparan los mapas de los años 2001, 2011 y 2019 elaborados por el Minae a partir de la clasificación de imágenes Landsat y con base en los estudios de

González et al., (2021), con una resolución espacial de 30 metros. Se realizó una reclasificación para identificar áreas en que (a largo plazo) se ha intensificado el uso del suelo y espacios que, potencialmente, presentan una trayectoria de regeneración de los sistemas naturales (concretamente, una transición hacia bosques): i) intensificación del uso del suelo (cambio a uso urbano, cambio de árboles a cualquier otro uso, cambio de pastos a cultivos) y ii) regeneración potencial de sistemas naturales (cambio de cultivos o pastos a árboles, cambio de cultivos a pastos).

En el caso de los depósitos de carbono, se estimó la diferencia entre dos períodos sucesivos con base en el análisis de Durán Monge y Aragón (2021). Esto representa el cambio neto de carbono almacenado por la cobertura del suelo: remociones para valores positivos (cuando aumenta el carbono acumulado) y emisiones para valores negativos (típicamente, cuando la cobertura arbórea es sustituida por cultivos o pastizales, liberando carbono a la atmósfera). De los datos puntuales de permisos de segregación otorgados por el CFIA, se estudió el tamaño del área bajo esta condición. En cuanto a la predicción de deforestación se usó el estudio de Rodríguez (2021), en el cual a partir de aprendizaje automático se relacionan los mapas de bosques mundiales (*Global Forest Change 2000-2020*) con diversas variables.

Para el análisis de las presiones sobre las zonas protegidas, se organizaron los territorios a partir de dos grandes criterios: la categoría de ASP y la distancia al ASP más cercana. Cabe recordar que en el país existen cuatro clases de áreas de protección, a saber: i) **de mayor protección** (parque nacional, refugio nacional de vida silvestre, reserva biológica, reserva natural absoluta y monumento nacional); ii) **de protección intermedia** (zona protectora, humedal, reserva forestal); iii) **de menor protección** (zonas de amortiguamiento -definidas en los planes de manejo de ASP- y corredores biológicos) y; iv) **sin protección** (el resto del país). El mapa 4.3 muestra la distribución de estas, según imágenes digitales de ASP de 2021 y de los corredores biológicos registrados en el Sistema Nacional de Información Territorial. Las zonas de amortiguamiento fueron digitalizadas de los planes de manejo de las distintas áreas protegidas.

Para operacionalizar el análisis de los indicadores se realizaron resúmenes por categoría de área de protección, análisis de variación de indicador ambiental con distancia y estimación euclidiana¹⁴. Los detalles del procedimiento específico se pueden consultar en ProDUS-UCR, 2022.

Fuente: ProDUS-UCR, 2022.

reservarse áreas para conservación -en el caso costero, a través de su declaratoria como Patrimonio Natural del Estado-. Por último, las **reservas indígenas** son territorios ocupados y administrados por grupos étnicos, a través de asociaciones de desarrollo comunal. Aunque son espacios de reserva, la Ley indígena (n° 6172) indica que son propiedad de la comunidad indígena que las ocupa, y su enfoque central no es regular la protección ambiental.

Este análisis incluye además el tipo de territorio conocido como **áreas de amortiguamiento**. Fuera de las ASP, la gestión espacial es municipal. El diseño de los planes reguladores (cantona-

Cuadro 4.2

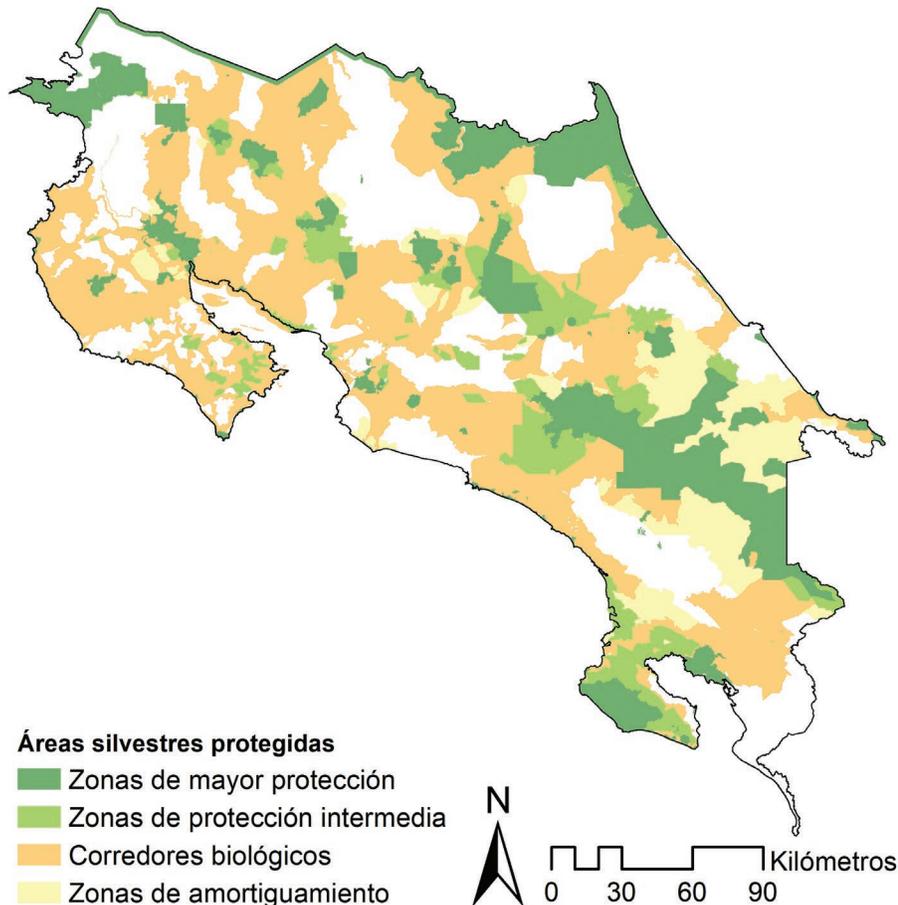
Cantidad y extensión de las áreas silvestres protegidas, por categoría de manejo. 2021

Categoría de manejo	Cantidad	Área (km ²)
Refugio nacional de vida silvestre	51	2.899,6
Zona protectora	33	1.494,9
Parque nacional	30	10.151,4
Humedal	12	366,2
Reserva biológica	9	328,0
Reserva forestal	9	2.152,6
Área marina de manejo	4	11.106,3
Reserva natural absoluta	2	31,1
Monumento nacional	1	2,3
Total	151	28.532,4

Fuente: Sinac-Miane, 2022.

Mapa 4.3

Costa Rica: áreas silvestres protegidas, zonas de amortiguamiento y corredores biológicos



Fuente: ProDUS-UCR, 2022 con datos del SNIT.

les y costeros) debe incorporar criterios ambientales tanto para la protección de sistemas naturales como de los elementos humanos de amenaza (al respecto, véase el *Manual de planes reguladores como instrumento de ordenamiento territorial* del Invu). Dentro de las ASP, los planes de manejo pueden incluir estas zonas de amortiguamiento. La *Guía para el diseño y formulación del Plan General de Manejo de las Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica* producida por el Sinac-Minae, plantea que “se recomienda establecer con precisión los elementos que pueden funcionar ya sea como área de amortiguamiento para las presiones naturales o antrópicas que existan cerca-

nal al ASP y aquellos focos de amenaza real o potencial que a una distancia cercana o lejana requieran de una estrategia de abordaje para minimizarlas o controlarlas” (Sinac-Minae, 2013).

En la práctica, una proporción importante de las ASP carece de planes de manejo¹⁵ y los que existen son muy diversos en cuanto a su esquema general de administración y a la definición de zonas de amortiguamiento. Por ejemplo, el Área de Conservación Guanacaste gestiona sus ASP con un plan de manejo único, el cual, además, no incluye zonas de amortiguamiento. En contraste, hay múltiples planes de manejo de humedales y parques en la desembocadura del

río Tempisque, aunque físicamente son del mismo sistema. No solo sus planes son separados, sino que sus zonas de amortiguamiento se traslapan con otros espacios de protección. En el caso del Parque Nacional Carara, no se definen zonas de influencia o amortiguamiento, pero sí de futura expansión. Otros planes solo conciben las tierras aledañas como extensiones para la educación ambiental o ubican poblados cercanos relacionados con el ASP, como en la Reserva Forestal Río Macho o el Parque Nacional Piedras Blancas (ProDUS-UCR, 2022). En el marco de este estudio se incorporaron las zonas de amortiguamiento definidas en un plan de manejo.

Al considerar la diversidad de esquemas de gestión, es claro que las presiones tampoco son homogéneas para todos los territorios. Las ASP se ven amenazadas por elementos como la cacería, tala, extracción de flora y fauna e ingresos ilegales. Por su parte, la invasión para cultivos como el cannabis e irrupción de cauces son algunos de los delitos ambientales más comunes para la protección terrestre. Otras amenazas de carácter estructural también se generan de forma diferenciada según el tipo o categoría del área: el cambio de uso del suelo, la construcción ilegal, el fraccionamiento ecológico. En las ASP propiedad del Estado, este tipo de fraccionamiento es menos posible dentro de sus límites, mientras que en las de propiedad privada son más viables; en parte por la interacción que se requiere entre entidades (Sinac, municipalidades y propietarios) y especialmente donde la declaratoria se ha realizado en zonas ya ocupadas por actividades humanas -por ejemplo, la Reserva Forestal Golfo Dulce- y no en territorios voluntariamente dedicados a la conservación por sus propietarios.

En reservas forestales y zonas protectoras hay ejemplos de conflicto entre comunidades y autoridades. Un caso reciente son las denuncias interpuestas por la Asociación Quercus, a raíz de los problemas de tala e invasión de bosque con cultivos de café en la Reserva Forestal Los Santos, pese a las resoluciones judiciales que ordenan la restauración de los sistemas naturales. También

la Asociación Preservacionista de Flora y Fauna (Apreffofas) denunció y obtuvo una sentencia constitucional favorable (resolución de la Sala Constitucional 08806–2022) en torno a la tala y construcción ilegal de viviendas que ponía en riesgo una naciente de agua en la Zona Protectora Cerros de Escazú (ProDUS-UCR, 2022).

Modalidades de baja protección enfrentan presiones similares que zonas sin resguardo

El análisis de las presiones sobre las áreas protegidas, en diferentes categorías, permitió comprobar que hay pocas diferencias entre las de menor protección (corredores biológicos y zonas de amortiguamiento) y los espacios sin protección, en los cuales solo se aplica la legislación normal sobre impacto ambiental o las herramientas de regulación especial (cuando existen). En cambio, en las de protección más restrictiva y las de nivel intermedio (como zonas protectoras, humedales y reservas forestales) sí se evidencia que ayudan a contener de manera importante las amenazas por cambios de uso del suelo y otros indicadores, aunque no se notan diferencias significativas entre ellas, pese a que las segundas tienen alta presencia de actividades humanas.

El cuadro 4.3 reporta los resultados del análisis y los totales correspondientes tanto a las superficies en que se intensifica el uso del suelo como las que potencialmente se regeneran, siguiendo la metodología que se detalló en el recuadro previo. Una primera evidencia es que el fenómeno de cambio no es muy marcado: para ningún período o categoría la modificación es mayor a un 6% del territorio nacional. En segundo lugar, para cada lapso se nota que las áreas totales de regeneración e intensificación son similares: la diferencia entre ellas era de un 7,5% en 2001-2011 (con las áreas de intensificación mayores) y de un 17,4% en 2011-2019 (con las áreas de regeneración mayores). Por último, las transformaciones en general están ocurriendo fuera de las ASP clasificadas como de mayor protección y protección intermedia, donde tanto intensificación como regeneración representan menos del 10%

Cuadro 4.3

Área estimada de cambio de cobertura del suelo, según proceso. 2001-2011 y 2011-2019

Categoría de gestión	2001-2011		2011-2019	
	Área (km²)	Porcentaje	Área (km²)	Porcentaje
<i>Intensificación de uso del suelo</i>				
Mayor protección	141,5	5,0	139,7	6,3
Protección intermedia	59,0	2,1	43,3	1,9
Menor protección	1.298,1	46,3	1.046,5	47,0
Sin protección	1.306,7	46,6	998,6	44,8
Total	2.805,3	100,0	2.228,1	100,0
<i>Regeneración potencial de sistemas naturales</i>				
Mayor protección	133,1	5,1	1.20,7	4,6
Protección intermedia	111,1	4,3	1.04,8	4,0
Menor protección	1.275,3	49,1	1.255,1	48,0
Sin protección	1.076,2	41,5	1.134,0	43,4
Total	2.595,7	100,0	2.389,1	100,0

Fuente: ProDUS-UCR, 2022.

del espacio total. En general, los mayores cambios de cobertura se registran en los sitios de menor protección (corredores biológicos y zonas de amortiguamiento) y sin protección.

Si bien se puede observar estabilidad en los cambios de cobertura, con una intensificación de algunas zonas que se compensa con la regeneración (potencial) natural de otras, sí debe señalarse que, contrario a lo esperado, las áreas de protección intermedia no parecen sufrir (dentro de sí) mayores presiones que las de mayor protección (aunque se debe tomar en cuenta que las segundas incluyen el doble de kilómetros cuadrados que las primeras). Por otra parte, no es sorprendente que las de menor protección (corredores biológicos y zonas de amortiguamiento) muestren patrones similares a las zonas sin protección, dado que no hay una gestión ambiental operacionalizada de las mismas, como se planteó en el acápite anterior. Esto permite concluir que, en general, algún esquema de resguardo formal sea de mayor o menor restricción, funciona para evitar grandes alteraciones de impacto negativo.

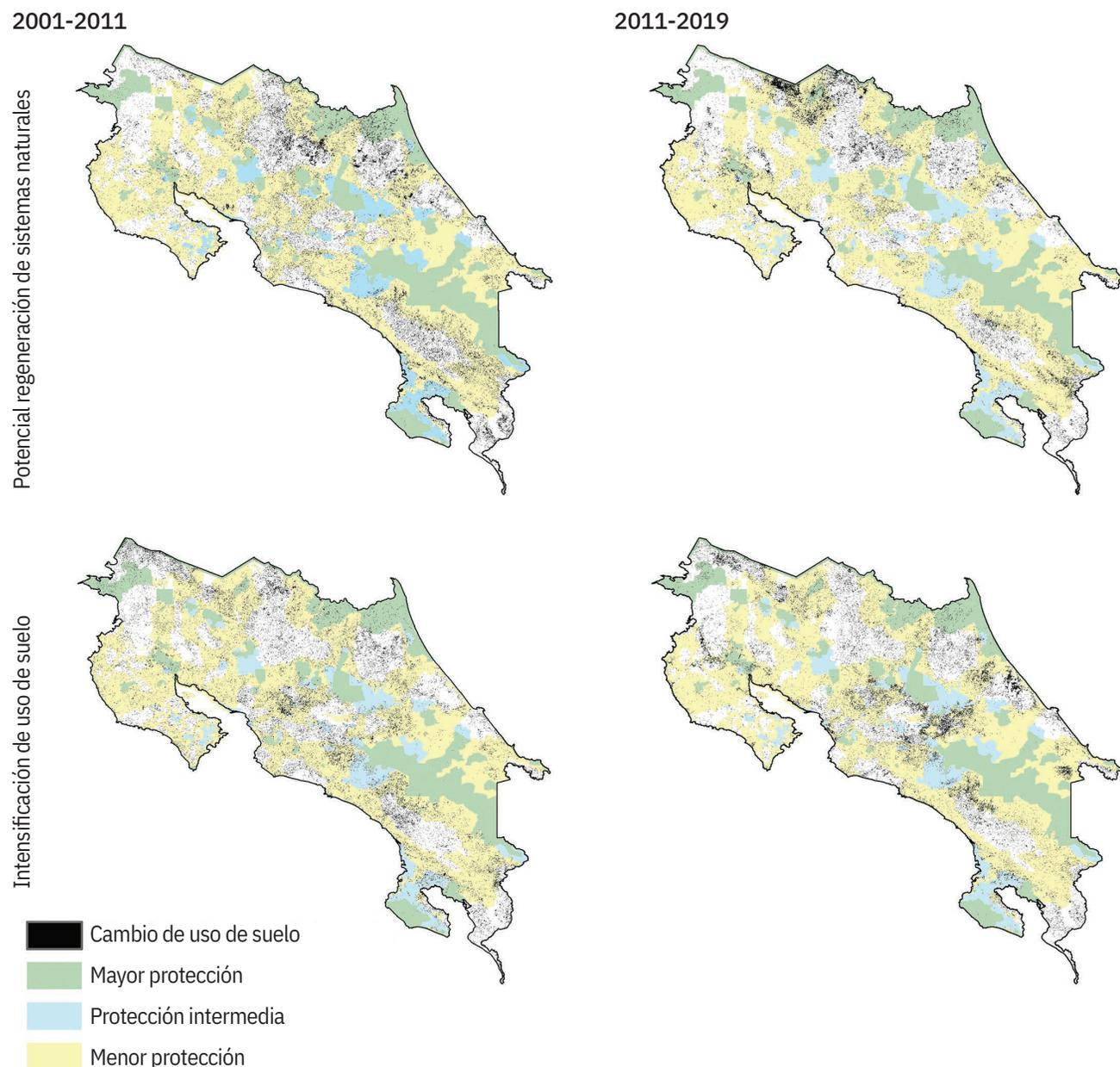
Los patrones de regeneración potencial de sistemas naturales o de intensificación

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ORDENAMIENTO Y PRESIONES TERRITORIALES

véase ProDUS-UCR, 2022, en www.estadonacion.or.cr

de uso del suelo se muestran en los mapas 4.4, según el nivel de protección de las ASP. En el primer caso, se encuentran muy distribuidos a lo largo del país en ambos períodos, aunque durante 2011-2019 parece existir una concentración especialmente grande entre el Parque Nacional Tapantí y la Reserva Forestal de la Cordillera Volcánica Central. Esta área corresponde principalmente a una en la que se experimentó una transición de cultivos (en 2011) a pastos (en 2019). Dado que no es parte de un espacio bajo protección, se requerirían intervenciones proactivas para que ese cambio se consolide (ProDUS-UCR, 2022). Por su parte, los esquemas de intensificación de uso del suelo registran, para ambos períodos, concentraciones de mayor intensidad en la zona norte (Región Huetar Norte y

Mapas 4.4

Cambio de cobertura del suelo: localizaciones de potencial de regeneración de sistemas naturales e intensificación de uso

Fuente: ProDUS-UCR, 2022 con datos del Minae.

norte de la Región Huetar Caribe) y algunas al sur de la Región Brunca. En principio, estas modificaciones coinciden con zonas con tradición de monocultivos y podrían estar asociados a este tipo de uso. Si bien en términos absolutos son relativamente modestos, sus efectos locales pueden ser muy importantes, como se

indicó al inicio de esta sección.

También se analizó la variación del área total de cada categoría con la distancia a la zona protegida más cercana (gráficos 4.17). Sobresalen dos hallazgos relevantes. Primero, la estabilidad en las transiciones de cobertura del suelo, dado que la alteración del espacio (se inten-

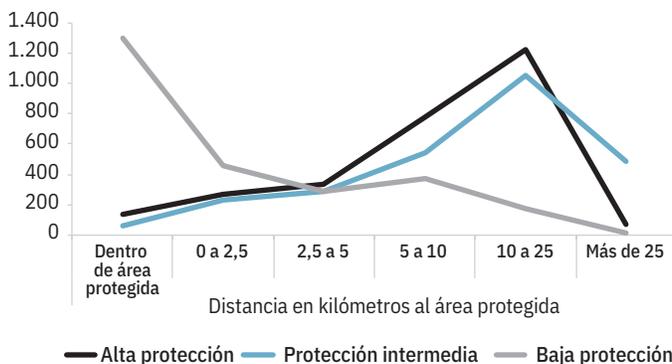
sifica o regenera) muestra aproximadamente la misma trayectoria para ambos grupos de gestión en los dos periodos; los valores se cambian ligeramente, pero los patrones son muy similares. Segundo, se encontró que, en las cercanías de las superficies bajo la modalidad de máxima protección, dónde se ubican las áreas de

Gráficos 4.17

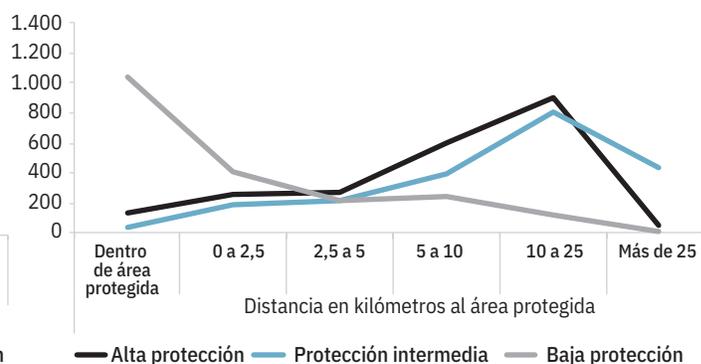
Variación en el cambio de cobertura del suelo en función de la distancia a áreas protegidas, según categoría de protección (hectáreas)

a) Intensificación de uso del suelo

2001-2011

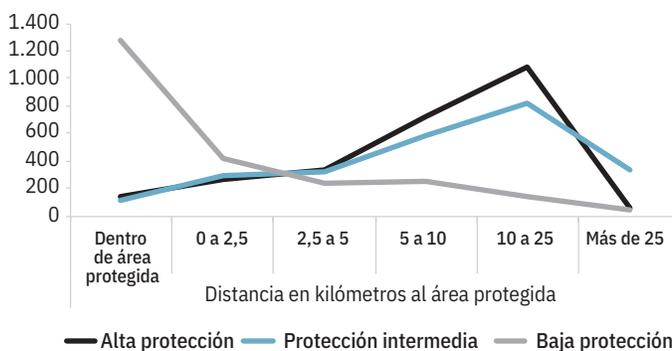


2011-2019

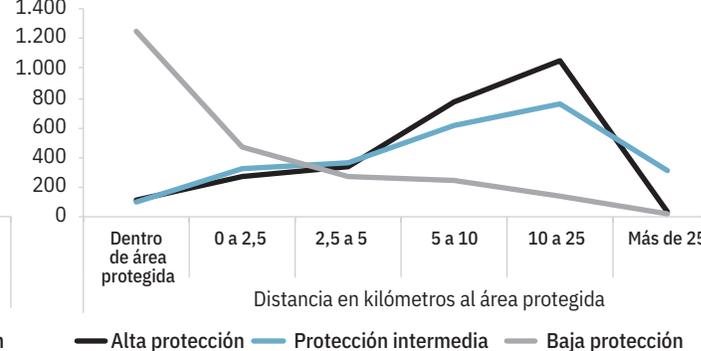


b) Regeneración potencial de sistemas naturales

2001-2011



2011-2019



Fuente: ProDUS-UCR, 2022.

menor protección y las de protección intermedia, hay menos modificaciones que lejos de ellas. Esto se explica en parte porque la aptitud de los terrenos que ocupan las zonas de resguardo y sus inmediaciones son a menudo poco aptos para usos humanos (por ejemplo, las pendientes tienden a ser mayores, factor que ha sido identificado como un determinante negativo de la deforestación; Pfaff et al., 2009). Pero también sugiere que las presiones sobre las áreas protegidas en un contexto de estabilización pueden ser modestas, aunque con la precaución de

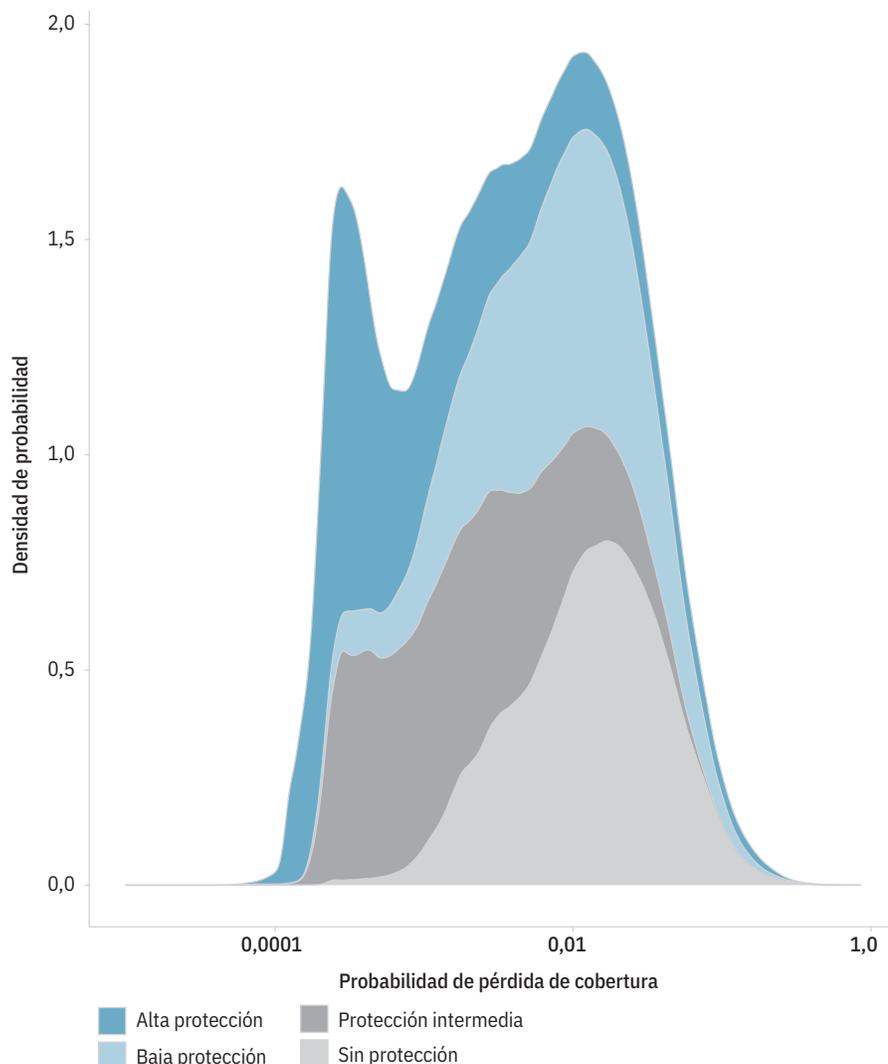
que algunas actividades humanas, agrícolas o de asentamientos de personas, pueden tener grandes impactos incluso si ocupan extensiones pequeñas.

En cuanto a las posibilidades de deforestación, se utilizó el modelo predictivo de Rodríguez (2021) y PEN (2021a), comentado en el recuadro metodológico. Con base en estas predicciones se hicieron dos análisis: la distribución estadística de las probabilidades, por tipo de área de gestión ambiental, y la variación de esta según la distancia a cada categoría de manejo. En el histograma (gráfico 4.18)

cada registro corresponde a la predicción de riesgo de deforestación para 2021-2025 de una celda cuadrada de 30X30 metros, con el eje horizontal expresado en escala logarítmica¹⁶. Este resultado muestra que las menores posibilidades de deforestación corresponden a las zonas clasificadas como de alta protección y las mayores a aquellas sin protección. En el caso de las de protección intermedia son menores que las de baja protección, entre ellas las de amortiguamiento, cuyas probabilidades son a su vez inferiores que las estimadas para los espacios sin

Gráfico 4.18

Distribución de la probabilidad de deforestación, según categoría de protección. 2021-2025



Fuente: ProDUS-UCR, 2022 con datos de Rodríguez, 2021.

protección.

El 99% del territorio nacional (es decir, el 99% de las celdas) presenta probabilidades de deforestación menores al 10% según la predicción realizada. Al respecto, puede interpretarse el mapa de pronósticos como uno de “susceptibilidad a deforestación”. En este sentido, parece que la gestión de ASP hace una diferencia marcada al reducir la vulnerabilidad del bosque, diferencia que es aún más eficiente en las áreas de alta protección (donde el Estado es en mayor medida propietario de la tierra) que en aquellas

de protección intermedia (y que permiten algún grado de explotación privada). El análisis en función de los rangos de distancia también muestra que el riesgo de deforestación se reduce con la cercanía a áreas con gestión ambiental para las tres categorías consideradas, aunque es difícil interpretar los resultados por el alto grado de dispersión en los datos (ProDUS-UCR, 2022).

También se estudió el comportamiento de los depósitos, emisiones y sumideros de carbono asociados a uso del suelo, con base en la investigación de Durán

Monge y Aragón (2021). Se encontró que este indicador (carbono) es complementario de las transiciones de uso del suelo. Se percibe que gran parte del territorio nacional es estable: hay poca variación para la mayoría de las localizaciones en cuanto a la cantidad de carbono. Sin embargo, sí existen cambios en que predomina su almacenamiento, en parte por el papel de los bosques secundarios, como se mencionó (para más detalles véase ProDUS-UCR, 2022).

Por último, como complemento a los ejercicios anteriores se realizó un análisis del patrón de fraccionamiento de la propiedad, con base en los permisos de segregación de terrenos del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA)¹⁷ para los años 2016 y 2021, a partir de la idea de que la división excesiva de la tierra conlleva consecuencias negativas por el tipo de crecimiento urbano que implica. Los detalles sobre este estudio se pueden consultar en ProDUS-UCR (2022). Se encontró que las áreas de protección alta o intermedia casi no registran impactos potenciales, según este indicador, y las de baja protección exhiben una menor afectación (menos divisiones y de mayor tamaño) que los espacios sin protección. También que la distancia, según categoría de gestión de la zona, no es un determinante del indicador (tamaño de segregación autorizada), lo cual sugiere esta práctica no genera presiones importantes sobre las superficies bajo protección.

Complejos vínculos entre lo ambiental y social: el caso de la pesca artesanal de pequeña escala

El análisis previo de las fortalezas en conservación y algunos de sus retos y riesgos evidencia que pueden existir tensiones derivadas de presiones humanas sobre las áreas bajo algún esquema de protección. Desde esta perspectiva, un ejemplo relevante sobre cómo se combinan, en un tenso, pero potencialmente positivo entramado de relaciones, las dimensiones sociales, económicas y ambientales es la pesca, actividad productiva que ha generado debate sobre la combinación de esos tres factores. En Costa Rica se realiza en lagos, ríos, man-

glares, humedales, zona costera y aguas profundas, con banderas nacionales e internacionales, e involucra a cientos de personas a lo largo de la cadena de valor, en un momento en que también aumenta el área protegida marina. Por esto, en esta edición se realiza un acercamiento a un tema específico de este campo: las prácticas pesqueras artesanales de pequeña escala, desde una perspectiva que integra la visión ambiental y social, con base en un estudio de Solís et al. (2022) y a la luz de la declaración del 2022 como Año Internacional de la Pesca y la Acuicultura Artesanales por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

La actividad pesquera, en general, mostró un incremento en la década 2010-2020, medido por los desembarques totales de pesca¹⁸: pasó de 13,4 millones a 25,6 millones de kilogramos. Se trata de un aumento de un 91% en tan solo diez años (Incopesca, 2022a). La tendencia descrita varía según la especie. Mientras la cantidad de pesca pelágica y de tiburón creció, la de peces eviscerados, moluscos y camarones decreció. El cambio reportado en el primer caso se explica por la migración de personas o empresas que se dedicaban a la captura de otras especies objetivo a este tipo, como resultado de la suspensión de la pesca de arrastre, (Corrales, 2022). En la acuicultura no hay crecimiento reciente. Entre 2016 y 2021, la producción de especies como tilapia, trucha, pangasius, camarón, langostino, pargo y ostras, bajo esta modalidad se redujo un 22,1% (Sepsa-MAG, 2022). Entre las razones que explican esta situación están un lento acceso a la tecnología requerida, los altos costos de los insumos, principalmente de los alimentos, así como la aparición en años recientes de enfermedades (Corrales, 2022).

No existe una definición universal de pesca o acuicultura "artesanal" o "de pequeña escala". En general, se trata de unidades con un nivel bajo de insumos y de producción, con un uso limitado de tecnología y poca inversión de capital. Suelen gestionarse en el ámbito familiar, a veces con un bajo número de personas empleadas o en el espacio comunitario. El pescado se vende, por lo general, a nivel local, aunque también puede llegar

a mercados nacionales e internacionales (Solís et al., 2022). Según la FAO (2022), quienes pescan en pequeña escala o trabajan alrededor de esta actividad representan el 90% de la fuerza involucrada en las cadenas de valor de la pesca de captura en el mundo. Unos 492 millones de personas dependen -en alguna medida- de esa práctica para subsistir, y cuatro de cada diez de ellas son mujeres.

Una actividad ligada a población socialmente vulnerable

Según la Ley de pesca y acuicultura (n° 8436) y su reglamento (decreto 36782-Minaet-MAG-Mopt-TUR-SP-S-MTSS), la *pesca de pequeña escala* se realiza de forma artesanal por personas físicas, sin mediar el uso de embarcación en las aguas continentales o en la zona costera, hasta un máximo de tres millas náuticas, aunque permite labores de pesca hasta cinco millas náuticas del litoral con propósitos comerciales¹⁹. Por su parte, la *pesca doméstica* y la *pesca de subsistencia* se efectúan desde tierra o en embarcaciones pequeñas no mayores de cinco metros de eslora, sin fines de lucro y con el objeto de consumir el producto capturado para la subsistencia propia o de la familia. En los dos últimos casos no se requiere una autorización, pero sí el registro ante el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (Incopesca). Si la actividad pesquera o acuícola se desarrolla en la parte continental e insular, reservas forestales, zonas protectoras, refugios nacionales de vida silvestre y ecosistemas de humedales, debe contar con planes de manejo aprobados entre el Sinac e Incopesca (artículo 9 del reglamento). La pesca artesanal de pequeña escala engloba las actividades a lo largo de la cadena de valor, con o sin permisos o licencias. En Costa Rica, se utilizan artes de pesca manuales y mecánicas.

Estas actividades son parte de una forma de vida y cultura, contribuyen a la seguridad alimentaria, el bienestar comunitario, el desarrollo y la economía local. Con información de la Red de Áreas Marinas de Pesca Responsable (AMPR) y Territorios Marinos de Vida y Solís et al. (2022) se pueden registrar algunas características. En general se trata de

embarcaciones desde 24 a 27 pies de eslora, con motores hasta un máximo de 75 caballos de fuerza (Solís et al., 2021). Se desarrolla tanto en el mar como en lagos y ríos. Algunos que salen al mar, llamados "viajeros", pueden durar hasta cinco días fuera. Por otro lado, quienes hacen pesca costera salen diariamente. La pesca artesanal tiene poco acceso a la comercialización internacional; es un sector que no exporta directamente. Tiene un uso limitado de la tecnología: aunque algunos emplean sistemas de localización geográfica, la mayoría utiliza la brújula y las referencias terrestres para ubicar por triangulación. En general, este tipo de pesca se desarrolla como una actividad de subsistencia y productiva por poblaciones locales y pueblos indígenas.

La pesca artesanal de pequeña escala se asienta en comunidades marino-costeras de las provincias de Puntarenas, Guanacaste y Limón y, en menor medida, pequeñas comunidades locales e indígenas que realizan pesca de subsistencia en ríos y lagunas (Solís et al., 2022). El país no cuenta con un censo pesquero que permita precisar el número de personas en este campo, su ubicación geográfica, condición económica y acceso a servicios. El INEC, a partir de permisos de pesca, recopiló información para algunos aspectos, por ejemplo: estimaciones sobre quienes se benefician por el subsidio para pescadores (1.477 personas) y sobre asegurados directos en esa rama de actividad económica (4.742 personas; INEC, 2020). Un cálculo hecho para 2007 encontró que las personas activas en la pesca artesanal superaban las 16.000, de las cuales unas 15.000 estaban en la costa pacífica (Ospesca, et al., 2009). Otro estudio realizado por Ospesca (2012) determinó que en 2011²⁰ el país contaba con 6.100 embarcaciones y 14.800 pescadores artesanales (13.860 hombres y 940 mujeres). Según Solís et al. (2022), se trata de un valor conservador si se considera que aproximadamente 30.000 personas dependen directa o indirectamente de la actividad de la pesca artesanal de pequeña escala, incluyendo quienes pescan en mar, lagos y ríos, así como los que se dedican a la recolección de moluscos.

En las actividades de pesca artesanal en pequeña escala el papel de las mujeres es clave, incluyendo a peladoras de camarón, molusqueras y aquellas que trabajan a lo largo de las diferentes cadenas de valor de las pesquerías. En general, sus actividades no están registradas en la categoría de “trabajo formal”, además de ser históricamente considerado como una ocupación “de hombres”. Desde el 2016 se han realizado diferentes actividades y foros de mujeres pescadoras, con base en un estudio a 484 de estas, se identificaron algunos aspectos relevantes (CoopeSoliDar R.L., 2019). Por ejemplo, que se da una amplia participación de mujeres en la actividad, el peso que tiene para la seguridad alimentaria e ingresos básicos de los hogares -aunque en general son muy escasos, en pocas circunstancias superan los 200.000 colones-, el uso de conocimientos tradicionales que favorecen la conservación y la sostenibilidad del recurso marino, el incipiente nivel de organización (sea de mujeres, o en instancias mixtas), los problemas de seguridad social, cuidado, riesgos en salud, violencia y otros que pueden requerir atención institucional (para más detalles véase Solís et al., 2022).

Desde una perspectiva social y económica, esta actividad presenta retos importantes. Se trata en general de una población que labora en la informalidad, no documentada y sin información, como parte de una “falta crítica de datos y capacidad científica en Incopescas para recopilar y analizar la información necesaria (...) que permitiría el procesamiento de información sobre los desembarques, el estado biológico de los recursos y las características socioeconómicas de diferentes segmentos de la flota y las comunidades costeras” (OCDE, 2019). De acuerdo con la OCDE, esto afecta la toma de decisiones en el sector pesquero de pequeña escala, su regularización y aspectos sobre el acceso al uso de los recursos entre pescadores artesanales, que operan en su mayoría sin licencia (OCDE, 2019). Según los datos oficiales de Incopescas (2022b), al 2021 el país cuenta con 1.850 permisos activos de pesca de pequeña escala y molusqueros, lo cual permite estimar que solo uno de

cada diez tiene permiso; extrapolando una posible población que participa a lo largo de la cadena de valor y sus familias, se calcula que la desatención alcanza a no menos de 30.000 personas (Solís et al., 2022).

Desde la perspectiva ambiental, con el objetivo de buscar un equilibrio entre la conservación de los recursos y el bienestar de la población pescadora, la Contraloría General de la República instruyó al Incopescas el desarrollo de los estudios científicos para respaldar la emisión de licencias (CGR, 2012). Esos estudios no se han realizado y por lo tanto no se pueden otorgar los permisos, lo que significa que el Estado no puede reconocer formalmente el estatus de pescadores a las familias que realizan esta actividad (Solís et al., 2022). Esta situación refuerza la vulnerabilidad social de esta población.

En esta línea, en 2018 y 2021 se celebraron el I y II Congreso nacional de pescadores (as) artesanales y molusqueras (os) de pequeña escala. En estos se señalaron algunos de los problemas que enfrenta el sector, a saber: derecho de acceso al mar y un trabajo decente, criminalización debido a la informalidad, ausencia de seguridad social, falta de acceso y tenencia de tierra, malas condiciones para la comercialización de productos, cuestionamientos al proceso de definición de áreas marinas protegidas y la participación del sector, acceso a educación y servicios (para más detalles véase Solís et al., 2022).

Pesca en pequeña escala impacta positivamente la sostenibilidad ambiental

Además de su papel en materia de seguridad alimentaria, identidad cultural y desarrollo para poblaciones costeras especialmente vulnerables, la pesca artesanal de pequeña escala tiene impacto positivo en la conservación del mar y sus recursos. El valor del conocimiento tradicional y ecológico en la gestión de las pesquerías de agua dulce, fluviales, lacustres²¹, costeras y marinas es parte importante en la preparación de los convenios internacionales y en la literatura que se ha publicado sobre la biodiversi-

dad marina²² (UICN, 2022). En el país, se han desarrollado instrumentos técnicos con apoyo de este sector, los cuales integran el saber tradicional y científico: líneas de base, así como planes de ordenamiento pesquero y de manejo. Con ello se ha contribuido a la creación de áreas de pesca responsable y el aprovechamiento de recursos marinos costeros (Solís et al., 2022). En el caso de CoopeTárcoles se ha sistematizado información sobre las descargas de pesca artesanal dentro y fuera del Área de Pesca Responsable de Tárcoles, lo cual permite contar con estudios técnicos de todas las especies que ingresan al centro de acopio y otros específicos de algunos géneros comerciales.

En Costa Rica, las áreas marinas protegidas se enmarcan principalmente en un modelo de gobernanza estatal, con la excepción de la experiencia de Cahuita que, desde 1998, implementa un esquema de manejo compartido. Cabe destacar que la viabilidad legal de este sistema está en discusión (Solís et al., 2022). En territorios marinos no definidos como ASP, bajo la rectoría del Incopescas, en el año 2009 se reconoció la figura de las Áreas de Pesca Responsable (decreto 35502-MAG). Se trata de un tipo de gobernanza compartida de los territorios marinos, en el cual el Incopescas, en conjunto con las comunidades organizadas de pescadores, trabajan en los lineamientos y reglas para el co-manejo de las pesquerías en territorios definidos de mutuo acuerdo. Su confirmación implica la elaboración (entre el Incopescas y la organización solicitante) de un plan de ordenamiento pesquero, en el cual se establecen las características y regulaciones particulares para el ejercicio de la pesca o acuicultura en esta área, según sus particularidades biofísicas, de producción pesquera, biomasa y extensión. A la fecha, se han reconocido oficialmente por el Incopescas trece áreas marinas de pesca responsable.

Desde la percepción de personas vinculadas a las áreas de pesca responsable, esta figura de gestión y zonificación del espacio marino genera beneficios a la biodiversidad marino-costera y la recuperación de especies. Además de los aportes sociales para las poblaciones de

pescadores y pescadoras y para quienes recolectan moluscos en estos territorios. Sin embargo, la mayoría de un grupo de personas consultadas evaluó de manera negativa el trabajo de acompañamiento del Incopescas, aún y cuando se reconoce la labor de algunas personas funcionarias de la institución. Paralelamente, se señala la necesidad de mejorar las acciones de control y vigilancia, competencia del Servicio Nacional de Guardacostas (Solís et al., 2022).

Diversos reportes evidencian un efecto positivo de este tipo de pesca en las AMPR sobre la sostenibilidad de los recursos pesqueros. En el caso de CoopéTárcoles se han realizado varios análisis que concluyen que la biomasa pesquera ha mejorado, lo cual permite a las personas usuarias diversificar su actividad productiva (Muñoz, 2011; Muñoz y Solís, 2012; Marín, 2013; Cruz Lizano, 2019). Por su parte, Rodríguez (2019) y Muñoz (2021) señalan que el aumento de la pesca artesanal turística conlleva una disminución de la pesca comercial. Según autoridades de la cooperativa, se han realizado esfuerzos para regularizar esta práctica (E: Chacón, 2021). En Solís et al. (2022) se pueden consultar los resultados de estudios para Barra del Colorado, Dominicalito y otros que sustentan que la pesca artesanal responsable es compatible con el medio ambiente y tiene un impacto económico positivo sobre las poblaciones locales.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PESCA ARTESANAL DE PEQUEÑA ESCALA

véase Solís et al., 2022, en www.estadonacion.or.cr

Aunque el país tiene esfuerzos por el desarrollo de políticas públicas con un enfoque de territorialidad y de desarrollo rural, no existe una que atienda de forma integral e interinstitucional el sector de pesca artesanal de pequeña escala (Solís et al., 2022). En este contexto, la Red de Áreas de Pesca Responsable y Territorios Marinos de Vida trabajó en una propues-

ta de ley (expediente 20750). Además, se han generado decretos ejecutivos y agendas de trabajo, con el objetivo de diseñar normativa que permita enfrentar los problemas que afectan al sector. Entre ellos destaca la aplicación oficial de las directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el escenario de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza (decreto 39195-MAG-Minae-MTSS); la agenda de mujeres pescadoras de mares, ríos, costas y humedales; la declaratoria de interés público del modelo de desarrollo del sector pesquero artesanal de pequeña escala contenido en la alianza público-privada para la realización de esta actividad en AMPR y territorios marinos de vida (decreto 42955-MAG), el cual incluye la propuesta de un proyecto piloto llamado “modelo de los 12 remos”. Esta herramienta, centrada en la gestión del sector de pesca artesanal, busca que la organización pesquera de pequeña escala pueda cumplir las regulaciones que exige el país para realizar la actividad, incluyendo la obtención de las licencias de pesca y la aplicación de la *Guía metodológica: análisis y recomendaciones para la obtención de los 12 Remos en tres comunidades pesqueras: Cabuitta, Dominicalito y Tárcoles. Informe Técnico* (Rodríguez, 2021; Solís et al., 2022).

Desconexión entre normativa y efectividad para reducir riesgos en la población

Costa Rica no carece de normativa ambiental; al contrario, tiene abundantes leyes, decretos y otro tipo de disposiciones en esa materia, así como entes que -aunque debilitados- poseen competencias importantes para una mejor gestión ambiental y cuenta, además, con una sociedad civil y una ciudadanía activas. Sin embargo, la persistencia de ciertos problemas y retos, como los que se han mencionado, hace notar que hay serias limitaciones en la aplicación y, por tanto, la efectividad del marco regulatorio ambiental. Esta sección encuentra que la lentitud o falta de capacidades de la política pública o de la institucionalidad que le acompaña, crean, por omisión,

riesgos a la población, sus medios de vida y la calidad ambiental. Ejemplos de ello se reflejan en la alta dependencia de los agroquímicos en las apuestas agropecuarias, las dificultades para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, así como los rezagos en reducir la exposición y vulnerabilidad a los desastres.

Marco normativo crece más que el promedio de los últimos cinco años

Pese a la reducción de recursos en la institucionalidad ambiental, la promulgación de disposiciones jurídicas en el tema es un campo muy activo. Este dinamismo se ha orientado a la reducción de los riesgos e impactos ambientales de las distintas actividades productivas y de los patrones de uso y aprovechamiento de los ecosistemas y el territorio nacional. En 2021 e inicios de 2022 se aprobaron 153 nuevas disposiciones ambientales (Cabrera, 2022), un número mayor al que se registró en 2020 y superior al promedio (100) para los últimos cinco años.

El 45,1% de las nuevas normas correspondió a decretos, orientados la mayoría a la creación, modificación o derogación de reglamentos o a la creación, aprobación u oficialización de políticas, planes y estrategias. En el primer caso sobresalen el reglamento para optar por el registro de ingrediente activo grado técnico (decreto 42769-MAG-S-Minae) mediante el reconocimiento de la evaluación de los estudios técnicos aprobados por las autoridades reguladoras de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) o las autoridades reguladoras de los países adherentes al sistema de Aceptación Mutua de Datos de la OCDE, y el reglamento para la selección de la metodología para el cálculo del caudal ambiental y evaluación del impacto hídrico acumulado (decreto 43242-Minae). En el segundo tipo se pueden mencionar los que crean el programa país para el liderazgo climático de la Dirección de Cambio Climático del Minae (decreto 42884-Minae) y que oficializan la política para el aprovechamiento de los recursos excedentes en el Sistema Eléctrico Nacional para el desarrollo de una economía de hidrógeno verde (decre-

to 43366-Minae).

En este período también se aprobaron 25 leyes, entre las que destacan, la que adiciona (n° 9974) un párrafo final al artículo 50 de la Ley sobre la zona marítimo terrestre (n° 6043) de 1977, para fomentar la inversión y atracción turística en las concesiones autorizadas correspondientes a la zona marítimo terrestre; la Ley para el desarrollo sostenible de la cuenca del río Sarapiquí y la protección de su cauce principal (n° 10152), que declaró la salvaguarda ambiental a favor de este río; la Ley para potenciar el financiamiento y la inversión para el desarrollo sostenible, mediante el uso de valores de oferta pública temáticos (n° 10051) y la Ley para la promoción y regulación de recursos energéticos distribuidos a partir de fuentes renovables (n° 10086; Cabrera, 2022).

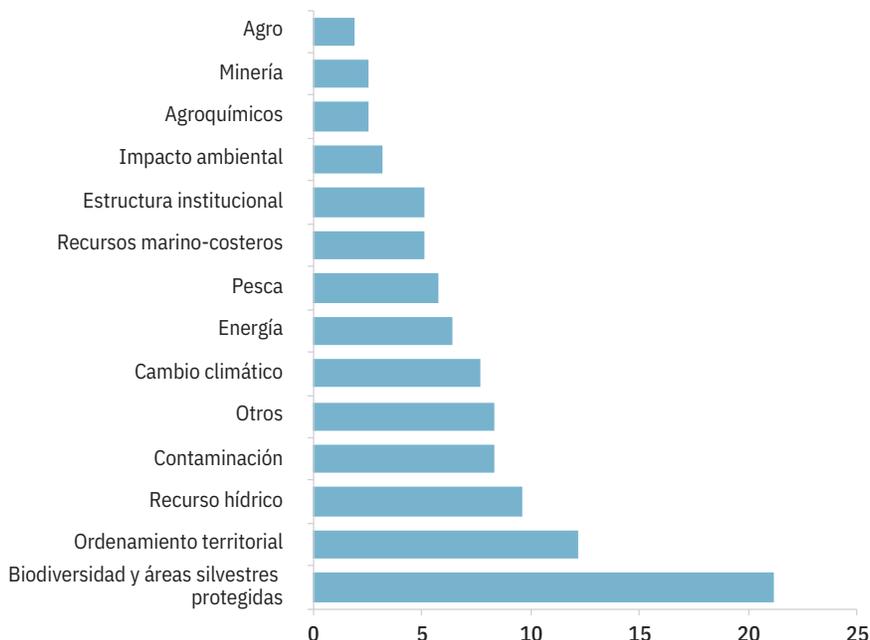
Una particularidad del período bajo estudio es la cantidad de resoluciones, acuerdos y avisos que se emitieron en comparación con años previos. En los dos últimos casos se trata de normas con implicaciones puntuales, con un alcance limitado en cuanto a sus efectos (Cabrera, 2022). Un ejemplo es el acuerdo emitido por el Minae para oficializar la subcategoría de centros educativos de la categoría organizacional del programa país para la carbono-neutralidad.

En cuanto a las áreas temáticas, una quinta parte de las normas versó sobre asuntos ligados a la biodiversidad y las ASP (gráfico 4.19). Le siguieron aquellas orientadas al ordenamiento territorial, los recursos hídricos y la contaminación. En conjunto estas cuatro materias concentran el 51,3% del total de disposiciones adoptadas entre 2021 y abril de 2022. En este período hubo una importante cantidad de normativa ligada a temas de pesca y recursos marino-costeros (10,9%). Esto evidencia, por un lado, la importancia que el tema tiene en la agenda ambiental y, por otro, el peso que ha venido ganando en las discusiones a nivel nacional.

Casi 4 de cada 10 normas en el período analizado se emitieron para apoyar la implementación de mandatos establecidos en disposiciones jurídicas preexistentes, como sucedió con la adopción

Gráfico 4.19

Distribución porcentual de nuevas disposiciones ambientales, por área temática. 2021-abril de 2022



Fuente: Elaboración propia con datos de Cabrera, 2022.

del reglamento de procedimiento para tramitar permisos de uso de suelo en la zona marítimo terrestre por parte de la Municipalidad de Talamanca. Por otro lado, más de la tercera parte corresponde a nueva normativa, ya sea en áreas en las que no se disponía de un marco regulatorio (por ejemplo, la Ley para la promoción y regulación de recursos energéticos distribuidos a partir de fuentes renovables n° 10086) o en sustitución de estas. Por ejemplo, el manual de elaboración de planes reguladores costeros en la zona marítimo terrestre aprobado por el Instituto Costarricense de Turismo y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (con este manual se reemplaza el emitido en 2017²³). Por último, se encontró que el 16,1% se orientó a reformar normativa preexistente (gráfico 4.20). En este caso se trata de normas que, si bien cambian algún aspecto o componente, mantienen su esencia jurídica. Un ejemplo es la modificación del decreto ejecutivo 38681-MAG-Minae denominado “Ordenamiento para el

aprovechamiento de atún y especies afines en la zona económica exclusiva del Océano Pacífico Costarricense” (decreto 43099-MAG-Minae), específicamente el párrafo segundo del artículo 16 sobre los dispositivos de seguimiento satelital o balizas a las embarcaciones de la flota pesquera costarricense.

Es importante mencionar que Costa Rica también es muy activo en la adopción de disposiciones en materia ambiental a nivel internacional. Según Cabrera (2022) el país participa en múltiples foros y es parte de diversas convenciones, asociadas, entre otros, a temas como biodiversidad, químicos, atmósfera, mares y cambio climático. Si bien su intervención en estos espacios no siempre genera compromisos vinculantes, sí configura una suerte de marco de acción que, por lo general, implica el nombramiento de representantes oficiales (puntos focales), la presentación de reportes e informes de avances y, en menor medida, el pago de cuotas de membresía. Por tanto, resulta relevante conocer la forma en que se

Gráfico 4.20

Distribución de las disposiciones ambientales adoptadas, según su fin. 2021-abril de 2022

(porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de Cabrera, 2022.

llevan estos procesos, la estrategia que sigue el país y su correspondencia con metas nacionales, así como sus potenciales implicaciones.

Como un primer esfuerzo en esta línea, y a partir de entrevistas a personas expertas, se identificó un conjunto de elementos que caracterizan lo que se conoce en la literatura como “diplomacia ambiental” para el caso de Costa Rica. Al respecto, se encontró que el liderazgo de este tipo de negociaciones recae -principalmente- sobre el ministerio o entidad que tiene a cargo la temática respectiva, con apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, y las representaciones diplomáticas en el exterior. Además, se determinó que se carece de protocolos generales que sirvan como guía para llevar a cabo las negociaciones, así como de una metodología estandarizada para identificar a las personas representantes de los distintos sectores en las reuniones o consultas que se realizan previo o como parte de las negociaciones. Por último, se observó que la rendición de cuentas sobre resultados intermedios o finales es limitada, usualmente con informes de misión o similares y en pocas

ocasiones dirigidos a quiénes estuvieron involucrados o resultan afectados (para más detalles véase Cabrera, 2022).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**NORMATIVA AMBIENTAL Y
 CAPACIDADES DE FISCALIZACIÓN**
 véase Cabrera, 2022,
 en www.estadonacion.or.cr

La normativa permite, entre otros aspectos, el marco para el acceso a la justicia ambiental. En el país existen distintas herramientas con este propósito. Un ejemplo son las plataformas de denuncia. En 2021 se contabilizaron 9.893 acciones de este tipo, de las cuáles el 70,5% se presentaron ante el Sistema Integrado de Atención de Denuncias Ambientales (Sitada) de la Contraloría Ambiental del Minae. El porcentaje restante se canalizaron a través del Ministerio Público, la Defensoría de los Habitantes y el Tribunal Ambiental Administrativo (TAA). Cabe mencionar que es posible

que otras querellas se presenten en otras instancias, como el Ministerio de Salud, que no se contabilizan en este tema, aunque tengan relación.

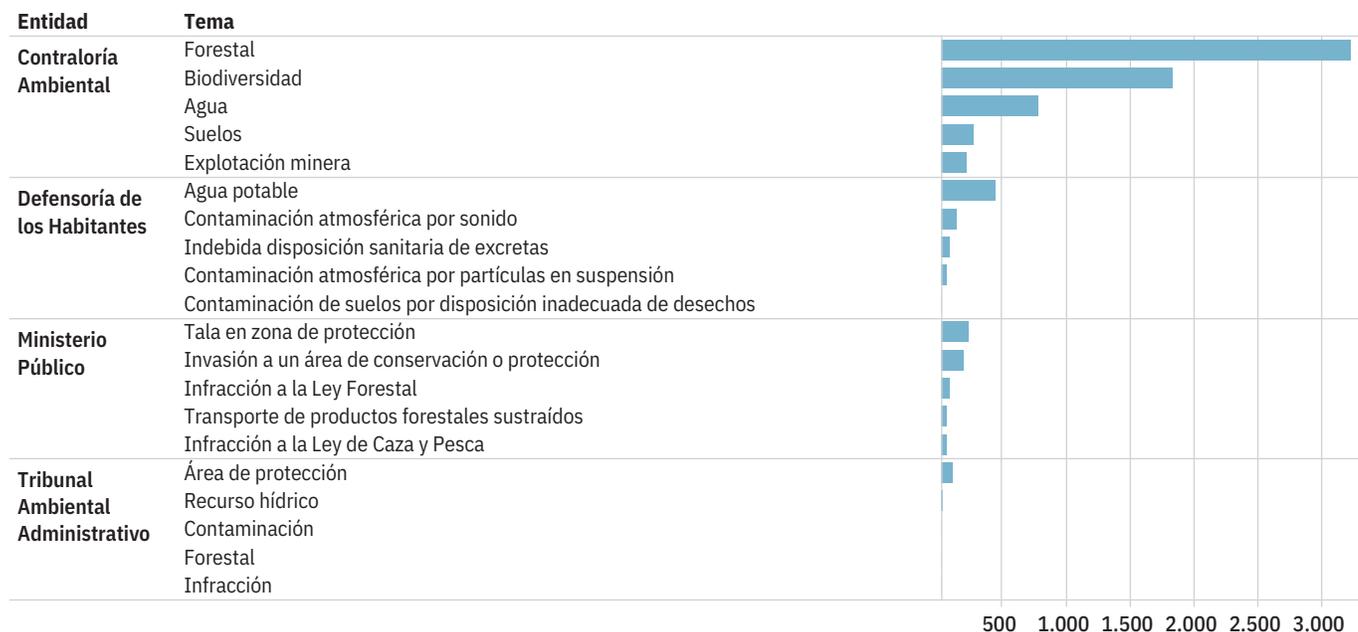
Como se observa en el gráfico 4.21, los temas que más se denuncian varían por entidad. Así, por ejemplo, en el Sitada, el 83,9% de las causas obedecen principalmente a asuntos vinculados a recursos forestales, biodiversidad y agua. En el caso de la Defensoría de los Habitantes a problemas por agua potable, contaminación sónica y la indebida disposición de excretas (72,6%). Mientras que las infracciones dominantes en el Ministerio Público se asocian con la tala en zonas de protección y la invasión a áreas bajo esquemas de conservación o protección (27,4%). Por último, en el TAA se concentran en áreas de protección (34,6%).

En el caso de las denuncias en la Sala Constitucional, en 2021 esta emitió 62 sentencias en materia ambiental en respuesta a los 54 recursos de amparo y 8 acciones de inconstitucionalidad que recibió. Se trata de una cifra notablemente inferior a la registrada en el año previo (123). Los fallos estuvieron ligados a una decena de temas, entre los que sobresalen aquellos vinculados a contaminación, áreas protegidas y agua (por contaminación, problemas en el servicio, calidad y disponibilidad, entre otros). En el capítulo 7 del *Tercer Informe Estado de la Justicia* se puede consultar un análisis especial sobre este último.

En este ámbito se replica la tendencia a la autocontención aplicada por el ente constitucional en otros campos (para más detalles véase el *Cuarto Informe Estado de la Justicia 2022*). La autocontención se aplica en dos momentos. Primero, en un proceso de admisibilidad que cada vez más rechaza las acciones de inconstitucionalidad. Este lo aplica la Presidencia de la Sala Constitucional. Entre las razones que explican este comportamiento están las posiciones restrictivas en la jurisprudencia para conocer casos ambientales y su remisión a la jurisdicción ordinaria para ser discutidos como asunto de legalidad (Cabrera, 2022). El segundo, se da cuando se realiza una valoración sobre si existe o no una violación a la Constitución Política. En este

Gráfico 4.21

Distribución de las denuncias ambientales, por entidad, según tema. 2021



Fuente: Elaboración propia con datos de Sitada, 2022, Defensoría de los Habitantes, 2022, Ministerio Público, 2022 y TAA, 2022.

caso se trata de una decisión del pleno del tribunal constitucional. Lo anterior se traduce en votaciones de fondo que cada vez menos declaran inconstitucional el acto impugnado (PEN, 2020b). Del total de recursos interpuestos el 48,1% fueron declarados sin lugar, principalmente acciones ligadas a problemas de contaminación. Únicamente una cuarta parte de los actos fueron acogidos en su totalidad.

Por último, es importante mencionar que la ciudadanía también recurre a otras vías jurisdiccionales como la contencioso administrativa para solventar problemas y tensiones en este campo. Una investigación desarrollada para este capítulo identificó al menos 30 casos en esta área o vinculados interpuestos en 2021²⁴, relacionados principalmente con desarrollo urbanístico, contaminación de aguas, aguas residuales, manejo de residuos sólidos, recurso forestal (especialmente áreas de protección del recurso hídrico y terrenos que forman parte del patrimonio natural del Estado) y viabilidad ambiental. En Cabrera (2022) se pueden consultar los detalles de cada uno de estos casos.

Instituciones públicas son el foco de la mayoría de protestas ambientales

Pese a la amplitud y diversidad del marco normativo descrito, los impactos ambientales de la actividad humana, las limitaciones de la gestión pública y la acción colectiva de la ciudadanía generan conflictos, a los cuales este Informe ha dado seguimiento en sucesivas ediciones. En 2021, la base de datos que alimenta este análisis completa 30 años de información, por lo cual se presenta acá una visión de largo plazo. Se contrasta, además, con respecto a registros para Centroamérica del *Informe Estado de la Región 2021*. Aunque la valoración es sobre todo el período, cabe mencionar que en el 2021 se consolida un lapso corto de baja movilización social, tanto en temas ambientales como en otros campos, como se puede observar en el capítulo 5 de este Informe.

Las acciones colectivas en materia ambiental muestran en el período 1992-2021 una tendencia fluctuante en largo plazo, con un “pico” de protestas que se

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ACCIONES COLECTIVAS EN AMBIENTE

véase Merino y Chacón, 2022a, en www.estadonacion.or.cr

extendió entre 2010 y 2016 y, más recientemente, con años de bajos niveles (gráfico 4.22). A lo largo de tres décadas se registraron en el país 766 acciones en este campo, el 6,6% del total reportadas para todos los temas. Hubo momentos en los que su peso fue mayor al 10% (1992, 1996, 1997, 1998 y 2010) e incluso llegó a superar el 14% (2015, 2016 y 2017), y otros en los que estuvo por debajo del 3% (2000, 2001 y 2006). Si bien el 43,3% del total de las movilizaciones sociales en materia ambiental se dio en la última década, en 2021 se alcanzó una de las cifras más bajas para la serie: 14. Se trata de casi la mitad de las reportadas para el año previo (26) y similar al número registrado en 2019 (12). Es importante señalar que ese patrón coincide con el

comportamiento de la protesta social en general de los últimos años. Ello podría implicar una menor incidencia ciudadana en el control del Estado en esta materia, tema que si se consolida como tendencia se deberá analizar con detalle.

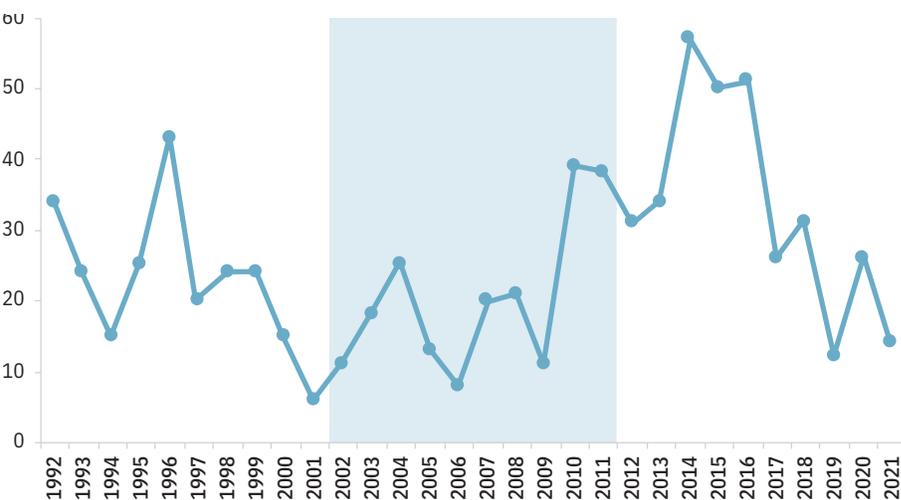
Las movilizaciones socioambientales en Costa Rica son impulsadas por cerca de una veintena de actores, entre los que sobresalen -por su peso- los grupos vecinales (46,5%) y los ambientalistas (22,7%). En conjunto estos han sido responsables del 69,2% de las acciones desarrolladas entre 1992 y 2021. Le siguen, muy por debajo, los productores agropecuarios y pesqueros, y los grupos de la ciudadanía. En este aspecto, el país muestra un comportamiento similar al reportado en Centroamérica para el período 1990-2020, en la cual los grupos vecinales y las organizaciones indígenas, ambientalistas y ciudadanas figuran entre los principales generadores de una acción colectiva ambiental (PEN, 2021b; Chacón y González, 2021). En el tiempo, los grupos vecinales han perdido peso, pues, pasaron de representar el 55,2% en la década 1992-2001, a un 42,8% entre 2012 y 2021, aunque siguen siendo el grupo dominante. Por el contrario, los productores agropecuarios y pesqueros, las organizaciones ambientalistas y los grupos profesionales aumentaron -en términos relativos- su participación.

Los datos permiten notar que no se hacen muchas alianzas en las acciones colectivas ambientales. En casi tres cuartas partes de los casos no se identificaron coaliciones entre grupos. Es más frecuente que suceda cuando entre los actores están las organizaciones ambientalistas, productores agropecuarios y pesqueros, y ciudadanía. Las asociaciones suelen ser más habituales cuando las disputas se relacionan con la implementación u oposición a una ley, reglamento, plan o decreto. Un ejemplo reciente fueron las manifestaciones contra el proyecto de ley sobre pesca de arrastre, que mostraron participación de grupos diversos (ciudadanía, ambientalistas, estudiantes, academia y organizaciones no gubernamentales).

En el tipo de demanda sobresale como principal motivación la defensa del

Gráfico 4.22

Evolución de los conflictos socioambientales



Fuente: Merino y Chacón, 2022a a partir de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

ambiente (gráfico 4.23). Lo que significa que correspondió a acciones en las que -mayoritariamente- se solicitaba cerrar o no permitir el ejercicio de empresas o instituciones por su impacto ambiental, se buscaba la protección y conservación del ambiente o se luchaba contra la contaminación. En menor medida, se trató de disputas relacionadas con el exterminio de especies, la defensa de los animales y por el uso racional del recurso hídrico.

Un hallazgo relevante es un cambio en el perfil de los aspectos que movilizan las protestas ambientales. En la última década, los conflictos catalogados como “distributivos”²⁵ aumentaron notablemente, al pasar de representar un 15,5% en el subperíodo 1992-2001, a un 38% entre 2012 y 2021. Se trata de casos en los que, si bien se identifican elementos ambientales, no se busca directamente la sostenibilidad ni están mediados por una retórica estrictamente “ecologista” (González de Molina, 2009); más bien se reclama el derecho a recibir agua a un buen precio y de calidad, o se exige atender problemas de contaminación que afectan -directa e indirectamente- el servicio o a la población. Dos ejemplos son las protestas por la contaminación de agua con arsénico en 2014 y por la falta de agua en 2021 en algunas comunidades

urbanas como Hatillo. En este aspecto el país se diferencia de lo reportado para Centroamérica, en la cual el enfoque obedece mayoritariamente a la extracción de minerales y materiales de construcción, y la biomasa y conflictos por la tierra (PEN, 2021b; Chacón y González, 2021). Es decir, por el desarrollo de actividades extractivistas con alto impacto ambiental y el uso de recursos naturales y el territorio.

En 2021 se confirma una tendencia de largo plazo: las acciones se presentaron fundamentalmente por acción u omisión del Estado costarricense. Por ejemplo, en oposición al proyecto de ley de pesca de arrastre (expediente legislativo n° 21478) o en contra de la derogación de la ley de hidrocarburos (n° 7399). En todo el período, 4 de cada 10 acciones colectivas ambientales se presentaron contra el gobierno, es decir, contra ministerios, el gobierno central y el Presidente de la República. En segundo lugar, se generaron en contra de las municipalidades y las empresas privadas. Por último, contra instituciones descentralizadas y el Poder Legislativo (gráfico 4.24). En Centroamérica es distinto, pues las disputas se dan contra empresas privadas (mayoritariamente de capital transnacional) e instituciones públicas,

Gráfico 4.23

Distribución de los conflictos socioambientales, por tipo de demanda y subdemanda. 1992-2021



a/Implementación u oposición a ley, reglamento, plan y/o decreto.

b/Pronunciamiento o rectificación de posición oficial.

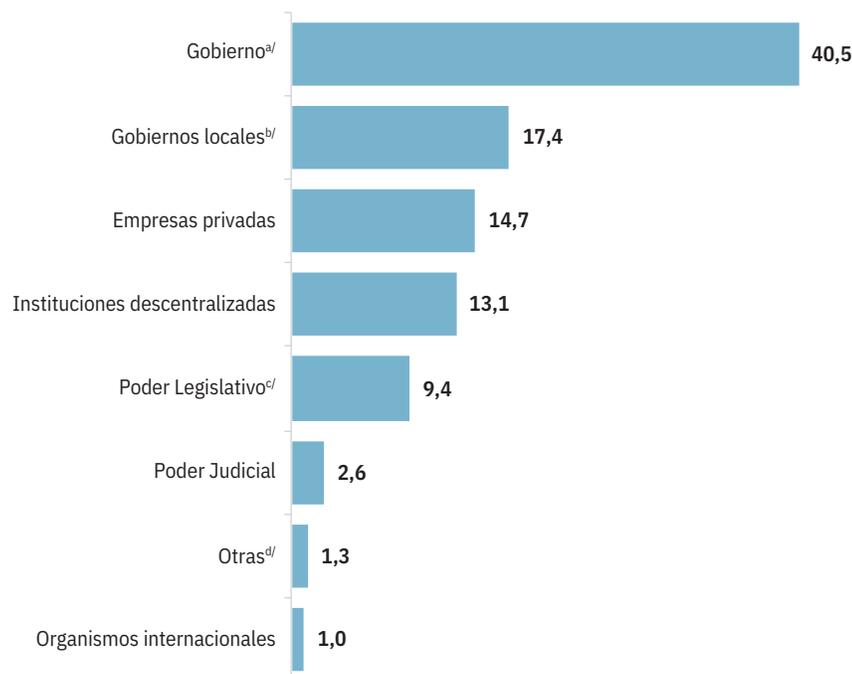
Fuente: Merino y Chacón, 2022a a partir de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

entre los que cabe señalar ministerios, instituciones autónomas, empresas estatales y consejos nacionales (PEN, 2021b; Chacón y González, 2021).

Una característica que comparten los conflictos socioambientales en Costa Rica y Centroamérica es la escala territorial en la que se desarrollan. Es decir, el espacio físico donde se llevaron a cabo las distintas movilizaciones por parte de los actores involucrados. En ambos casos, la mayor parte de las protestas se presentan a nivel local: distrito, cantón o municipio. En el país el segundo escenario en importancia es el nacional, en el cual se realizaron una quinta parte de las acciones. En menor medida se identificaron disputas que tuvieron una cobertura regional o provincial. El 86,4% de las acciones promovidas por los grupos vecinales se dieron a nivel local, provincial o regional. Mientras que en el caso de las organizaciones ambientalistas y ciudadanas el 35,4% y el 63,8% se llevaron a cabo a nivel local o cantonal, respectivamente.

Gráfico 4.24

Distribución porcentual de las acciones colectivas en materia ambiental, por entidad. 1992-2021



a/ Gobierno incluye ministerios, gobierno en general, Presidente de la República.

b/ Gobiernos locales incluye municipalidades en general y alcalde municipal.

c/ Poder Legislativo incluye Asamblea Legislativa y Defensoría de los Habitantes.

d/ Otras incluye partidos políticos, entidades de regulación, instituciones religiosas y tribunal supremo de elecciones.

Fuente: Merino y Chacón, 2022a a partir de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

Uso agrícola de la tierra mantiene tendencias estructurales que vulneran el ambiente

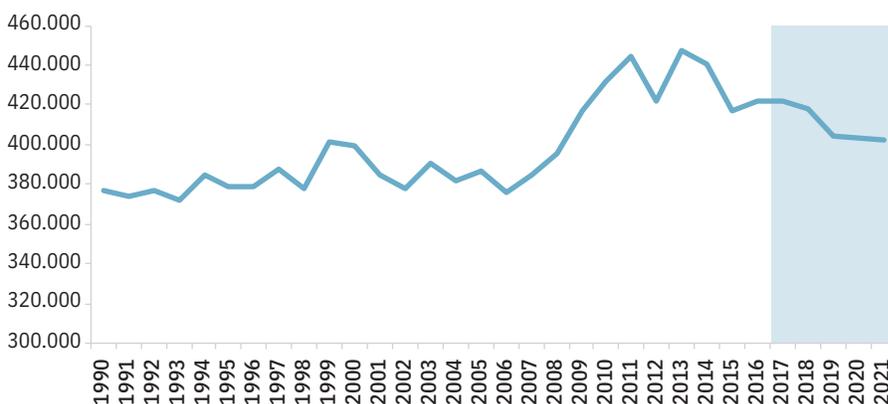
La política pública y la normativa antes analizada deben permitir el control adecuado de riesgos e impactos sobre el ambiente y la población. Sin embargo, existen varios campos en que no se ha favorecido el cumplimiento de esas metas. Un primer ejemplo de ello se relaciona con las apuestas históricas en la actividad agropecuaria y dos de sus efectos: contaminación por alto uso de agroquímicos y vulnerabilidad en materia de seguridad alimentaria. Las tendencias que caracterizan en el largo plazo el uso del suelo agrícola en Costa Rica mostraron leves variaciones en 2021, aunque no se encontró evidencia de que estos cambios respondan a acciones intencionadas de política pública, por lo cual habrá que darles seguimiento en el tiempo.

En primer lugar, entre 1990 y 2021 el área total sembrada de las principales actividades productivas²⁶ en el país muestra una tendencia creciente (con fluctuaciones en el tiempo). Sin embargo, en 2021 se redujo un 0,2% con respecto a 2020. Aunque se trata de un valor bajo, consolida el patrón reportado para los últimos 5 años (gráfico 4.25), en los cuales la superficie dedicada a la agricultura pasó de 421.692 hectáreas en 2017, a 402.376 en 2021. Lo que equivale a una disminución de un 4,6%.

La reducción que se experimentó en la superficie agrícola obedece a un ligero descenso del área que se utiliza para los cultivos agroindustriales (tales como el café, la palma aceitera y la caña de azúcar) y las frutas frescas (principalmente la piña): 0,7% y 1,8%, respectivamente, luego de una tendencia al alza durante las últimas décadas. Este comportamiento se contrapone con el que se observa para el período 1990-2021, en el cual la extensión que mantuvo tendencia de reducción, y en mayor nivel, fue la que se orienta a granos básicos, principalmente frijol (72,3%) y maíz (91,2%). Lo señalado resulta consecuente con la transformación que advirtió la estructura agrícola en las últimas cuatro décadas (PEN, 2017, González et al., 2017).

Gráfico 4.25

Evolución del área sembrada de las principales actividades agrícolas (hectáreas)



Fuente: Chacón y González, 2022 con datos de Sepsa-MAG, 2022.

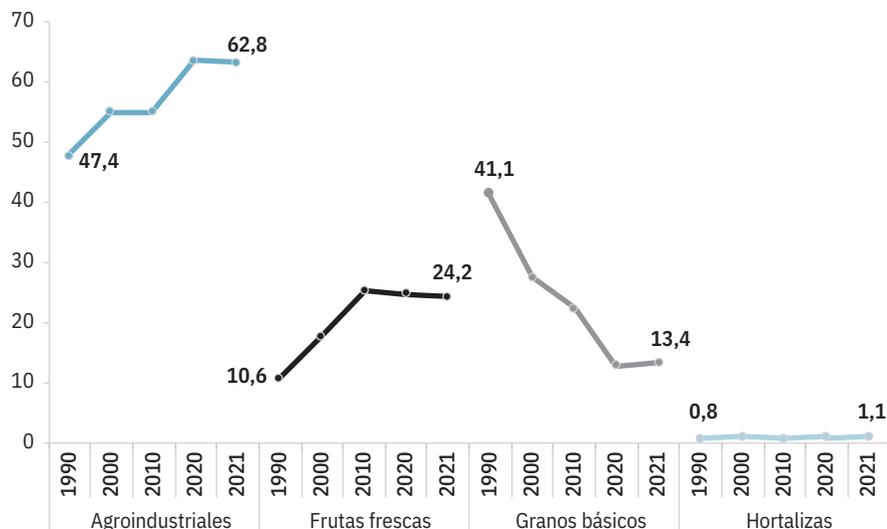
Pese a la reducción del área sembrada, en los últimos treinta años la producción de las principales actividades agrícolas aumentó significativamente. Entre 1990 y 2021 pasó de 5.769.924 toneladas métricas, a 11.829.316. Este comportamiento varía si se analiza por tipo de actividad. Así, por ejemplo, las frutas frescas, las hortalizas y los cultivos agroindustriales incrementaron su producción en 229,2%, 91,4% y 60,9%, respectivamente. Por el contrario, granos básicos muestra una tendencia a la baja: -46,7%. En 2021 en todas las actividades se reporta un aumento con respecto al año anterior, principalmente en hortalizas y granos básicos (aunque en conjunto apenas representan un 2,5% del total). Los rubros que más crecieron en orden de importancia fueron café, frijol, maíz, piña y papa. Por el contrario, entre los que registran los menores rendimientos están el melón, la sandía, el banano criollo, el banano para exportación y la caña de azúcar. Las bajas reportadas afectaron tanto a los cultivos que se comercializan en el mercado interno (principalmente granos básicos y hortalizas) como aquellos destinados a la agroindustria y las exportaciones.

Los elementos comentados no modificaron la estructura agrícola ni favorecieron avances hacia patrones agrícolas más sostenibles. En cuanto al primer punto (composición agrícola), según los datos oficiales en el año bajo estudio, 8,5 de cada 10 hectáreas se empleó en la producción de cultivos agroindustriales y frutas frescas, dos áreas que paralelamente son de alto impacto ambiental, más allá de su aporte productivo, que se ha analizado en los capítulos económicos de este Informe a lo largo de los años. Por su parte, menos de 1,5 hectáreas se utilizó para granos básicos y hortalizas. Estos datos son un reflejo de la tendencia reportada para el largo plazo. Como se observa en el gráfico 4.26, la superficie que se usa para cultivos agroindustriales aumentó cerca de 15,4 puntos porcentuales entre 1990 y 2021. En contraste, la que se dedica a granos básicos se redujo 27,7 puntos porcentuales en el mismo período, algo que tiene consecuencias en la seguridad alimentaria, como se comenta más adelante.

En lo que concierne al desarrollo de modelos agrícolas sostenibles ambientalmente, tampoco hubo transformaciones importantes. Se registró, por primera vez

Gráfico 4.26

Porcentaje del área agrícola sembrada, por tipo de actividad

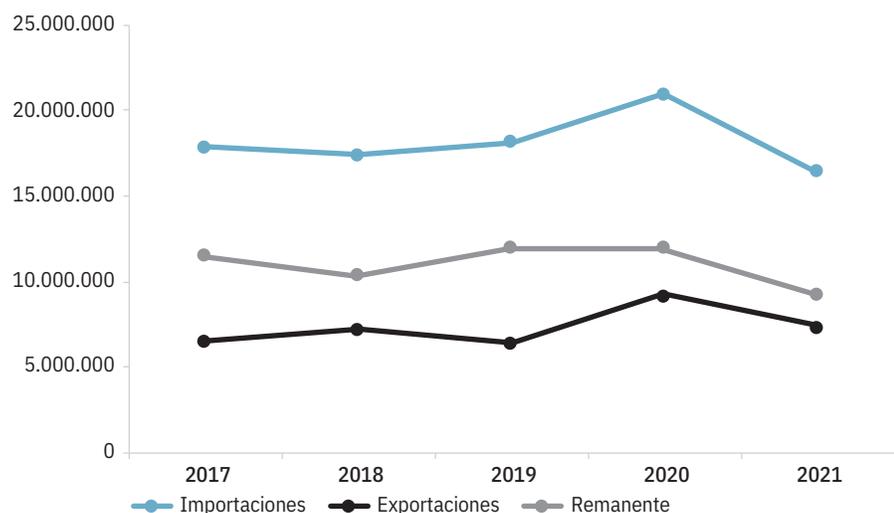


Fuente: Chacón y González, 2022 con datos de Sepsa-MAG, varios años.

Gráfico 4.27

Importación, exportación y remanente^{a/} de plaguicidas químicos sintéticos

(kilogramos de ingrediente activo)



a/ Corresponde a los kilogramos de ingrediente activo (k.i.a) importados menos los k.i.a exportados por año.

Fuente: Chacón y González, 2022 con datos del SFE-MAG, 2022.

en el último quinquenio, una variación en la comercialización y consumo de los agroquímicos. Como se observa en el gráfico 4.27, en el año bajo estudio las importaciones de plaguicidas químicos sintéticos se redujeron un 21,6% con respecto a 2020. Lo que se reflejó en una disminución del remanente, es decir, de los kilogramos de ingrediente activo (k.i.a) que quedan disponibles en el territorio nacional una vez que se restan las exportaciones. En este caso la reducción fue de un 22,5%, al pasar de 11,8 millones de k.i.a en 2020, a 9,2 millones de k.i.a en 2021 (SFE-MAG, 2022). Si bien este es un hecho positivo, se desconoce si tuvo algún impacto directo en el uso real que se hace de este tipo de sustancias. Tampoco es posible medir sus efectos desde la perspectiva ambiental, aunque es claro que los niveles siguen siendo altos y que es parte de las calificaciones negativas del país en ciertos indicadores internacionales, como se analiza más adelante. Cabe destacar que como resultado del cambio que realizó el Servicio Fitosanitario del Estado en la metodología para el registro de agroquímicos, no se pueden comparar los datos de 2021 con los reportados antes de 2017.

Por su parte, si bien en 2021 la extensión del área certificada como agricultura orgánica fue superior al promedio registrado para el período 2000-2021, con respecto al año previo tuvo una caída del 2,7% (Sepsa-MAG, 2022), valor superior a la media reportada entre 2000 y 2021 que fue de 2,3%. Entre los cultivos con mayor superficie orgánica: el banano, la caña de azúcar y el café fueron los que en términos relativos más redujeron su participación. Dentro del grupo con poco peso, sobresalen la guanábana, la cúrcuma, el limón y el rambután. Cabe mencionar que esta actividad apenas abarca un 2,5% del total del área agrícola del país.

Una práctica poco amigable con el ambiente son las quemadas agrícolas controladas. Aunque se trata de una actividad legal (según lo establecido en el decreto 35368-MAG-S-Minae) y son consideradas por las personas agricultoras como la forma más eficaz y rentable de limpiar la tierra, fertilizarla y

prepararla para una nueva plantación, han sido señaladas por especialistas como perjudiciales para el ambiente (daña los suelos) y la salud humana (afectan la calidad del aire; Rugeles, 2013), entre otras cosas porque, junto con los incendios forestales, son los mayores generadores de carbono negro²⁷ en el mundo (Corrales, 2022).

Durante la temporada agrícola 2020-2021 se tramitaron ante el Departamento de Producción Agroambiental del MAG 1.456 solicitudes para quemas agrícolas controladas en un área de 55.345 hectáreas (MAG, 2022). El segundo valor más alto registrado desde 2011 (gráfico 4.28). La región Chorotega concentró el mayor porcentaje (52%), le siguieron la Brunca (21,4%), la Huetar Norte (11,8%) y la Pacífico Central (8,1%). La caña de azúcar, la piña y el arroz son las actividades que más superficie quemaron (en conjunto el 98,8%).

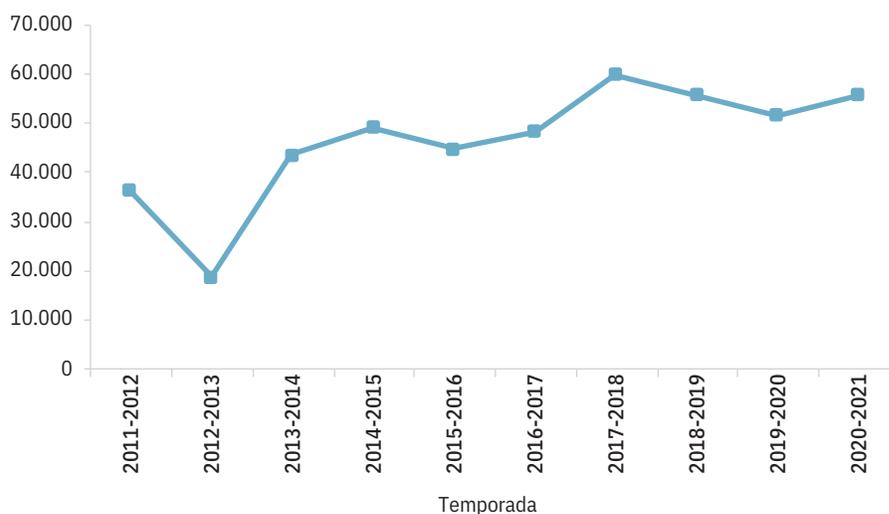
Limitada capacidad para contener factores que ponen en riesgo la seguridad alimentaria

Las políticas públicas de liberalización comercial que implementó Costa Rica desde la década de los ochenta llevaron a una transformación del sector agropecuario. Al amparo de estas políticas, se privilegió el cultivo de productos para la exportación y la agroindustria, sobre el cultivo de granos básicos (fundamentales en la dieta nacional). Esto generó, entre otras cosas, una alta dependencia de las importaciones para abastecer el consumo nacional de alimentos, un elevado uso de agroquímicos, la reorganización política de la relación entre los diferentes actores de la cadena de producción y comercialización de granos básicos, y pocos incentivos para fortalecer al sector interno y alcanzar su sostenibilidad económica, social y ambiental.

En este escenario, eventos de crisis como los generados por la pandemia del covid-19 y, más recientemente, la guerra entre Rusia y Ucrania, aumentan la vulnerabilidad del país a experimentar problemas para garantizar la producción y el abastecimiento de alimentos. Al mismo tiempo, incrementa la incertidumbre de las personas agricultoras con respecto a

Gráfico 4.28

Evolución del área bajo quema agrícola controlada (hectáreas)



Fuente: Corrales, 2022 con datos del MAG, 2022.

su capacidad para mantenerse activos y financiar sus actividades. Todo lo anterior pone en riesgo la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) de la población en Costa Rica (recuadro 4.6).

Una de las principales consecuencias de la situación descrita es el aumento en las importaciones que experimentó el país en las últimas décadas, tanto de alimentos como de insumos para la producción de estos. En el primer caso, como se observa en el gráfico 4.29, en el período más reciente (2015-2021) las importaciones agrícolas, alimentarias y, en menor medida, las pecuarias y de pesca muestran un incremento. En el caso de los granos básicos, en 2018, último año para el que se tiene información, la dependencia del arroz de las importaciones fue de un 54,4%, las de frijol de un 79,6% y las de maíz casi del 100% (Cepal, 2022). Se trata de cifras muy superiores a las que se registraron, por ejemplo, en la década de los noventa²⁸. Lo anterior es relevante si se considera que los tres productos son parte clave de la dieta nacional. Además, desde el punto de vista de la SAN tienen un alto peso por su aporte calórico y proteico a la dieta de la población (E: Dumani, 2022).

Según las estadísticas nacionales, en los dos primeros años de la pandemia se experimentó una reducción en las toneladas importadas de algunos granos básicos. Por ejemplo, en cuanto al arroz semiblanqueado o blanqueado las compras disminuyeron un 15,8% en 2020 y un 37,3% en 2021. En el caso de los frijoles, en 2020 la caída fue de un 11,1% (Procomer, 2022). Si bien esta situación no generó desabastecimiento a nivel nacional, evidencia lo vulnerable que es el país a los cambios en el escenario internacional (Chacón y González, 2022).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE AGRICULTURA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

véase Chacón y González, 2022, en www.estadonacion.or.cr

Por su parte, a raíz -principalmente- de las sanciones económicas impuestas a Rusia, a inicios de 2022 se reportó un aumento importante en los costos de agroinsumos como los fertilizantes. El alza internacional en este tipo de

Recuadro 4.6

Apuntes sobre los conceptos en torno a la alimentación

El análisis del problema del hambre y la malnutrición en el mundo se puede hacer desde, al menos, tres distintos enfoques. El primero de ellos la “seguridad alimentaria y nutricional”, que consiste en por qué todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades y sus preferencias, a fin de llevar una vida activa y sana (FAO, 2006). El foco entonces está en garantizar la disponibilidad y el acceso de suministros alimentarios suficientes, y menos en la forma en que estos se producen y obtienen.

El segundo enfoque es la “soberanía alimentaria”. Según el cual los pueblos tienen derecho a “definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, comercialización y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población con base en la

pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental” (Paz, 2007 citado en Gutiérrez, et al., 2015). Esta noción da énfasis a las formas de producción, de distribución de la riqueza y las políticas de comercialización, así como al derecho de decisión y autonomía de los pueblos, comunidades y países.

Por último, está el concepto del “derecho humano a una alimentación adecuada”, desde el cual se reconoce que todas las personas tienen “derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una

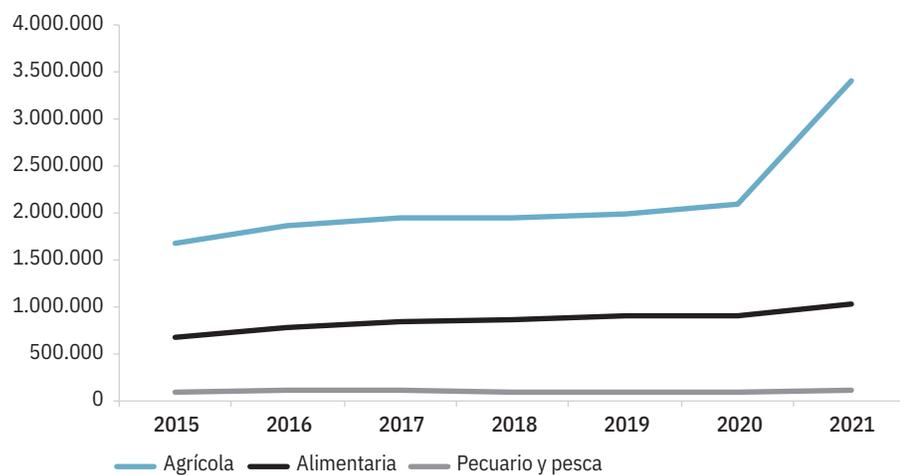
vida física y psíquica, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna” (Ziegler, 2001). En este caso el problema del hambre se aborda desde el reconocimiento de la obligación que tienen los Estados de garantizar la disponibilidad y el acceso a alimentos nutritivos y seguros a su población.

Si bien se trata de enfoques conceptuales distintos, los mismos son complementarios. En el caso de Costa Rica las políticas en este campo se han formulado con base en la primera perspectiva: “seguridad alimentaria y nutricional”. Por tanto, el estudio del tema que se realiza en este capítulo hace referencia a este, sin desconocer la relevancia e implicaciones de los demás términos, así como la importancia de avanzar académica, técnica y políticamente en las discusiones relativas al tema en aras de minimizar los riesgos y la vulnerabilidad a la que está expuesta el país en esta materia.

Fuente: Chacón y González, 2022.

Gráfico 4.29

Evolución de las importaciones en productos agropecuarios y de alimentos, por sector (toneladas)



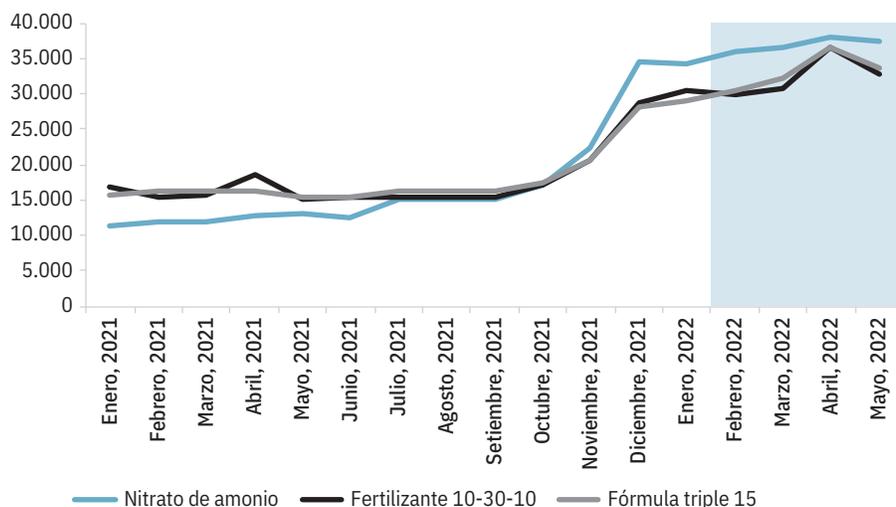
Fuente: Chacón y González, 2022 con datos de Procomer, 2022.

productos tuvo efectos en los precios a nivel nacional. Así, por ejemplo, entre mayo de 2021 y mayo de 2022 el valor del quintal de nitrato de amonio, de la fórmula triple 15 y del fertilizante 10-30-10 se incrementaron en un 189%, 117,5% y 115,8%, respectivamente (gráfico 4.30). Según las autoridades del Consejo Nacional de Producción son las variaciones más significativas en la última década (E: Angulo, 2022).

La producción del café ilustra lo señalado. El costo de la fórmula completa de fertilizantes pasó de 13.664 colones en 2021, a 32.500 colones en abril de 2022, lo que equivale a un aumento de un 137,9%; mientras que en la fórmula nitrogenada la variación fue de un 113,6% (Icafe, 2022). También los insumos que se utilizan para producir arroz -independientemente del sistema - mostraron variaciones importantes en el precio entre 2019 e inicios de 2022. En el caso del arroz que se cultiva bajo el método seco, los rubros que más aumentaron

Gráfico 4.30

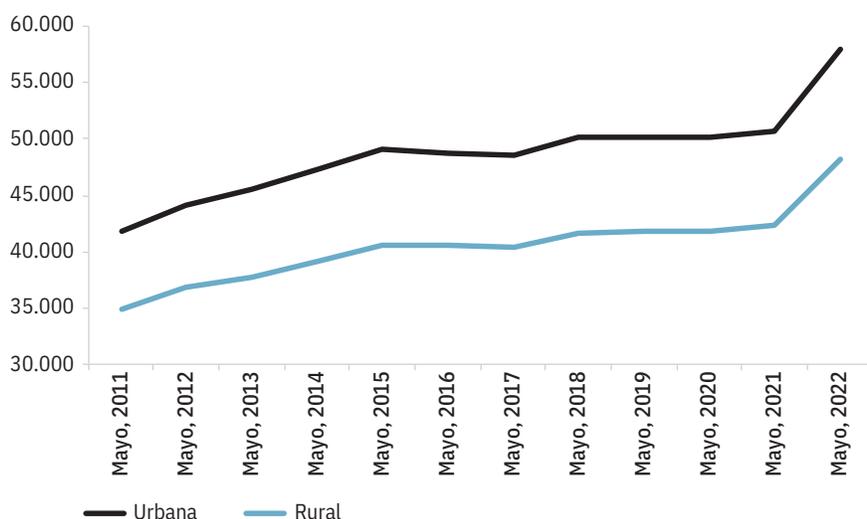
Precios nacionales de agroinsumos, por mes. 2021-mayo, 2022
(colones por quintal)



Fuente: CNP, 2022.

Gráfico 4.31

Costo mensual per cápita de la canasta básica alimentaria, por zona
(colones corrientes)



Fuente: Chacón y González, 2022 con datos del INEC, 2022.

fueron los fertilizantes (82,2%) y plaguicidas como el acaricida (30,6%). En cuanto al arroz que se cultiva utilizando riego, los incrementos se concentraron en los fertilizantes (105%) y los bactericidas

(42,6%; Conarroz, 2022). Lo anterior afecta la capacidad -principalmente- de los pequeños y medianos agricultores y productores agrícolas de, por ejemplo, minimizar los efectos de las plagas y las

enfermedades, realizar sus siembras y, en algunos casos, de mantenerse activos (E: Fernández, 2022; E: Durón, 2022). Esto podría traducirse en pérdidas de empleos del sector agrícola, expulsión del campo, mayor pobreza y dificultades para garantizar la SAN de las familias, asociadas tanto a la disponibilidad como al acceso a alimentos. Al respecto cabe recordar que una proporción importante de los granos básicos, hortalizas y verduras que se cultivan en el país tienen como destino el autoconsumo (Chacón y González, 2022).

También se traduce en aumentos en los costos de la canasta básica alimentaria (CBA). Según los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, el costo per cápita mensual de la CBA creció 1,4 veces entre mayo de 2011 y mayo de 2022, tanto en zonas urbanas como rurales (gráfico 4.31; INEC, 2022). Con respecto a 2021, en ambos casos la tasa de cambio fue de 14,1%, la más alta en los últimos doce años.

Los mayores aumentos se registraron en la carne de res y en las hortalizas. Con respecto a 2020, las principales variaciones se dieron en las grasas (38,1%) y los huevos (25,2%; INEC, 2022). Por último, en los granos básicos, en el período mayo 2021-mayo 2022, el costo mensual por kilogramo de los frijoles negro y rojo en los supermercados nacionales creció un 25,6% y un 21,8%, respectivamente. Mientras que el del maíz un 14,2% y el del arroz un 12,7% (CNP, 2022).

Para atender este tipo de situaciones, el país no cuenta con un plan de contingencia ni con una ruta de acción predefinida. Tampoco con reservas de granos básicos ni con un sistema de indicadores que permita generar alertas tempranas ante escenarios como estos. Pese a esfuerzos recientes en esta dirección (para más detalles véase el Sistema Nacional de Información en Seguridad Alimentaria y Nutricional del INEC). Si bien se tiene políticas orientadas, directa e indirectamente, a garantizar la SAN, sobre todo desde la perspectiva de la producción de alimentos y la salud (Chacón, 2015), lo cierto es que se desconoce su alcance e impacto. Se trata además de políticas y estrategias focalizadas y centradas en

alguna de las dimensiones de la SAN (Chacón y González, 2022).

Durante la pandemia se registraron acciones para apoyar a los sectores agrícolas afectados, principalmente en cuanto a capacitación, habilitación de plataformas digitales para comerciar sus productos, asistencia técnica y logística para continuar con la producción, por ejemplo, para garantizar que se tuviera la mano de obra requerida para las cosechas; además del apoyo económico que se le brindó algunos subsectores (PEN, 2020a). Tampoco se detuvieron los programas de distribución de alimentos a la población: Cen-Cinai, comedores escolares, distribución de diarios y otros (E: Dumani, 2022).

Una mención particular merece la situación generada por la guerra entre Rusia y Ucrania, al cierre de edición de este Informe no se identificaron acciones²⁹ coordinadas desde la institucionalidad pública (MAG) ni individualizadas (por sectores) orientadas a minimizar sus efectos sobre la producción de alimentos y en materia de SAN en el ámbito nacional. Lo anterior pese a los señalamientos y advertencias de entes internacionales y regionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación

y la Agricultura (FAO por su sigla en inglés) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Con el propósito de contribuir en este aspecto, Chacón y González (2022) sistematizaron un conjunto de medidas que se podrían implementar -en el corto y largo plazos-, según el criterio de personas expertas, autoridades y bibliografía del tema, para atender las afectaciones sobre el sector agrícola derivadas de la guerra entre Rusia y Ucrania, y ante eventuales crisis económicas y climáticas. El cuadro 4.4 sintetiza los principales puntos de este ejercicio.

Si bien la implementación de estas y otras medidas resulta compleja tanto desde el punto de vista económico como político, no avanzar en esta línea compromete no solo la sostenibilidad ambiental del sector agrícola también los medios de vida de la población, la economía nacional y el derecho humano a una alimentación adecuada y a la seguridad alimentaria y nutricional.

Falta de aplicación de políticas y normas de prevención provocan reiterados desastres

El estudio de la gestión para prevenir

los riesgos de desastres es una buena muestra de cómo la falta de concreción o aplicación de la normativa y las políticas públicas existentes genera serias consecuencias para la población y la producción nacional. La incidencia de los desastres no nace de los eventos de la naturaleza, sino de la forma en que la sociedad tiene o no capacidad de reducir la exposición y vulnerabilidad de las personas, la infraestructura y los medios de vida a estos eventos. Por tanto, la prevención, prospección y reducción de riesgos son las tareas que debe asumirse por la vía del ordenamiento territorial y el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas, entre otros aspectos.

En el 2021, las condiciones de la fase fría del ENOS La Niña³⁰ generaron anomalías en las precipitaciones, que se manifestaron de forma diferenciada a lo largo del territorio nacional, tanto en términos de su intensidad como en relación con sus efectos sobre los medios de vida de la población, la infraestructura y las distintas actividades productivas. En consecuencia, del total de desastres (1.002) por eventos climáticos que se presentaron en 2021, el 84% tuvieron relación con lluvias (gráfico 4.32). Le

Cuadro 4.4

Posibles medidas para reducir el impacto de crisis y mejorar las condiciones del sector agropecuario

Plazo	Ámbito	Medida
Corto	Económico	• Apoyar a las personas agricultoras y los productores agrícolas con créditos o recursos económicos favorables que les permita costear los altos precios de los insumos agropecuarios.
	Técnico	• Brindar acompañamiento técnico a las personas agricultoras y los productores agrícolas que les permita mejorar la aplicación y dosificación de fertilizantes e insumos para alimentación animal.
	Informativo	• Dotar de herramientas de información (por ejemplo, mapas de suelos especializados) a las personas agricultoras y los productores agrícolas para la toma de decisiones y la formulación de acciones focalizadas.
	Productivo	• Establecer mecanismos de monitoreo sobre la disponibilidad y accesibilidad de los insumos agropecuarios, así como con relación a sus costos.
	Ambiental	• Impulsar técnicas de producción más sostenible con el ambiente como la agricultura orgánica, la agricultura familiar y la agricultura urbana. • Promover prácticas agrícolas amigables con el ambiente como la agroforestería, la adecuada gestión de residuos, el uso de fuentes de energía alternativas, entre otras.
	Comercial	• Fomentar las compras locales de alimentos por parte de las empresas, supermercados y de las personas. • Coordinar la compra a escala de los insumos agropecuarios de forma que se garanticen mejores precios, así como su disponibilidad -principalmente- a los pequeños y medianos agricultores.
	Político	• Generar espacios de discusión para la formulación colectiva, inclusiva y transparente de acciones para minimizar los efectos negativos de las diferentes crisis (económicas, climáticas) sobre el sector agropecuario, sus medios de vida y el ambiente.

Cuadro 4.4 | Continuación

Posibles medidas para reducir el impacto de crisis y mejorar las condiciones del sector agropecuario

Plazo	Ámbito	Medida
Largo	Económico	<ul style="list-style-type: none"> • Crear facilidades para el acceso a créditos blandos por parte de las personas agricultoras y los productores.
	Productivo	<ul style="list-style-type: none"> • Promover y fortalecer la producción nacional de alimentos de forma social, económica y ambientalmente sostenible. • Disminuir la dependencia del uso de fertilizantes de origen fósil o mineral a partir del desarrollo y uso de modalidades alternativas como la producción de biofertilizantes. • Reducir la dependencia de las compras de alimentos mediante el estímulo a la producción nacional y la diversificación de las fuentes de importación. • Promover el uso e intercambio de semillas entre las personas agricultoras, así como una adecuada distribución de esta a partir de mecanismos de vinculación interinstitucional y con el apoyo de los distintos grupos sociales."
	Comercial	<ul style="list-style-type: none"> • Promover el comercio e intercambio intrarregional de alimentos.
	Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar la resiliencia de los territorios rurales y los sistemas agroalimentarios a la variabilidad y el cambio climáticos.
	Técnico	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar la oferta y mejorar las condiciones de los seguros agropecuarios. • Crear un sistema de monitoreo permanente que permita generar alertas tempranas ante los cambios en los mercados internacionales o crisis económicas y climáticas que permitan generar una respuesta oportuna y formular acciones para minimizar sus efectos. • Evaluar el resultado, alcance e impacto de la política pública agropecuaria y aquella vinculada con la seguridad alimentaria y nutricional. • Generar información actualizada, sistemática y rigurosa sobre el estado del sector agropecuario, sus aportes e impactos en los ámbitos social, económico y ambiental.
	Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Formular un plan de contingencia para la atención y respuesta por parte del sector agropecuario y, en general, del Estado costarricense a los efectos de las crisis económicas, sociales o climáticas. • Fortalecer las capacidades institucionales y la coordinación de las acciones implementadas por parte de las entidades públicas vinculadas con el sector agropecuario.

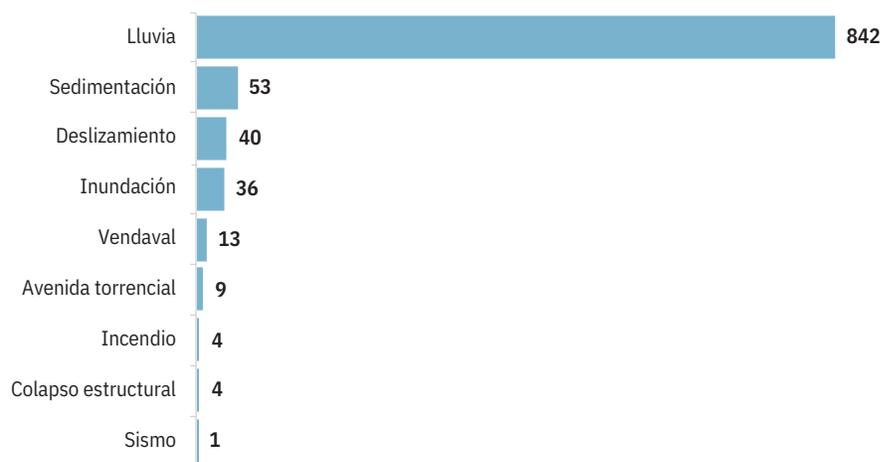
Fuente: Chacón y González, 2022 con base en entrevistas y consulta bibliográfica.

siguieron muy por debajo aquellos vinculados a problemas de sedimentación, deslizamientos, inundaciones, vendavales y avenidas torrenciales (UNDRR, 2022). Se trata pues de fenómenos, mayoritariamente, de tipo hidrometeorológico, en consonancia con lo que se ha venido reportando para las últimas cinco décadas (PEN, 2020).

Territorialmente, los desastres asociados a fenómenos climáticos se concentran en pocos lugares. En el año bajo estudio se localizaron fundamentalmente en la vertiente del Caribe, la cual incluye las regiones climáticas Caribe Norte, Caribe Sur, Norte Occidental y Norte Oriental (Orozco y Brenes, 2022). Limón, Talamanca y Turrialba fueron los cantones que experimentaron la mayor cantidad de afectaciones (170, 167 y 117, respectivamente; UNDRR, 2022). En conjunto reunieron el 45,3% del total. En este aspecto se observa una diferencia con lo reportado para el largo plazo. Entre 1970 y 2018 los eventos de este tipo fueron más frecuentes en

Gráfico 4.32

Distribución de los desastres asociados a fenómenos climáticos, según tipo de evento. 2021



Fuente: Elaboración propia con datos de UNDRR, 2022.

áreas del centro del país como San José, Desamparados y Alajuela. Los factores que explican este cambio son un reto de investigación a futuro.

Los desastres asociados a eventos climáticos en 2021 afectaron a 1.511.178 personas, especialmente asociados a episodios de lluvia y avenidas torrenciales, que encuentran una infraestructura y una población vulnerables y expuestas. Este es el caso de la mayoría de los habitantes de los municipios de Guatuso (24,5%), Upala (20%) y Turrialba (12,3%). Además, se registraron 11 fallecimientos, 815 viviendas afectadas y 250 destruidas (gráfico 4.33). La mayor proporción de estas últimas se encontraban en los cantones de Sarapiquí, Guatuso, Río Cuarto y Upala (UNDRR, 2022). Las lluvias, inundaciones y deslizamientos fueron las principales causas de los daños reportados a este tipo de infraestructura. De acuerdo con Orozco y Brenes (2022) el elevado número de viviendas afectadas, y la frecuencia con que sucede, llama la atención sobre la importancia de valorar el abordaje que se hace a este tema desde la política pública, así como con relación a la necesidad de buscar estrategias para reducir el impacto a este sector, entre las que podrían considerarse, principalmente, una mayor eficiencia en la gestión de los asentamientos humanos desde los

gobiernos locales, regulaciones del uso del suelo, y aspectos más específicos tales como seguros y mecanismos financieros.

En el año bajo estudio solo se emitió una declaratoria de emergencia (decreto ejecutivo 43131-MP), a raíz de los desastres que en julio de 2021 generó el temporal en la Vertiente del Caribe. Según el Instituto Meteorológico Nacional la combinación de fenómenos de presión atmosférica, la presencia de la zona de convergencia intertropical y la manifestación de un centro anticiclónico que se originó en la península de la Florida, aumentaron la presión en el mar Caribe provocando fuertes lluvias y condiciones inestables en esta zona (CNE, 2021). Como resultado de lo anterior, se registraron 5.465 solicitudes de inspección, 2.026 reportes de inundación, 246 deslizamientos y 13 episodios por problemas de tránsito (UNDRR, 2022).

En cuanto a los daños se contabilizaron dos personas desaparecidas, tres que perdieron la vida y 3.318 que debieron ser evacuadas a 60 albergues en los cantones de Talamanca, Limón, Matina, Siquirres, Sarapiquí, Turrialba, Jiménez, Paraíso, Upala, Guatuso, San Carlos, Río Cuarto y Los Chiles (CNE, 2021). Además, se registraron 237 viviendas destruidas y 636 afectadas, principalmente en los cantones de Guatuso, Sarapiquí y San Carlos

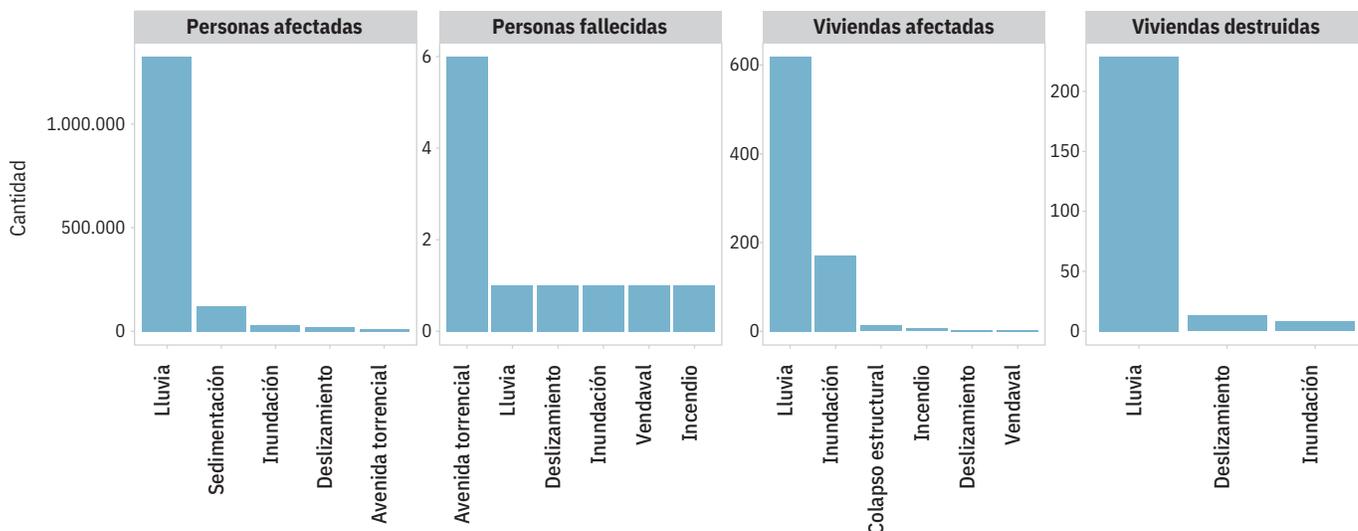
(UNDRR, 2022). En términos económicos se dieron pérdidas por 209.607 millones de colones (CNE, 2021). Entre los sectores más perjudicados destacan ríos y quebradas (49,2%) y transporte³¹ (42,6%). Aunque el sector agropecuario no figura entre los más impactados económicamente (1,2% del total), según Orozco y Brenes (2022) resulta de especial interés, pues es la principal actividad que desarrolla una proporción importante de la población de esta zona.

En 2021 también se experimentaron en el territorio nacional un número alto de eventos de tipo geológico. De acuerdo con el Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Costa Rica de la Universidad Nacional, se reportaron 13.016 sismos con un rango de magnitud momento sísmico (Mw) de entre 1,0 Mw y 6,5 Mw. Se trata del segundo año más activo desde el 2010, superado únicamente por el 2020 (13.207 eventos de este tipo). Las regiones sísmicamente más dinámicas fueron el Valle Central, el Pacífico Norte, el Pacífico Central y el Pacífico Sur, principalmente a lo largo de la Zona de Fracturas de Panamá y la Península de Burica (Ovsicori, 2021a). Pese a la cantidad de este tipo de eventos, no se generaron impactos más allá de la caída de objetos en algunos cantones y fisuras en la estructura de seis viviendas (UNDRR, 2022).

En cuanto a las emergencias químico-

Gráfico 4.33

Principales afectaciones generadas por los desastres, según tipo de evento. 2021



Fuente: González, S., 2022 con datos de UNDRR, 2022.

tecnológicas atendidas por el INS, los datos muestran un incremento superior al 200% en 2021 respecto al año anterior. No obstante, si se desagrega este dato por tipo de emergencia se observa que aquellas que se originan a partir de materiales peligrosos pasaron de 124 en 2020, a 97 en 2021. En el mismo período los incidentes con gas licuado de petróleo experimentaron un descenso de un 28,2%. Si bien en los últimos años los incendios estructurales han caído, en 2021 se reportó un aumento de un 5,2% con relación a 2020. San José, Alajuela y Guanacaste son las provincias con el mayor número de casos atendidos de esta índole (Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, 2022).

**PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
GESTIÓN DEL RIESGO Y CAMBIO
CLIMÁTICO**

véase Orozco y Brenes, 2022,
en www.estadonacion.or.cr

Como se comentó en el *Informe Estado de la Nación 2017* para atender las emergencias de origen natural y antrópico, el país cuenta con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SNGR). El SNGR no solo es responsable de controlar la situación, desplegar las acciones para salvaguardar las obras y vidas, y estabilizar el área de la región impactada directamente por los desastres, también le corresponde la reconstrucción y reposición de obras de infraestructura pública y de interés social dañadas (Ley n° 8488).

Según la CNE (2022b) entre 2017 y 2021 se desarrollaron 119 obras debido a la sequía de 2015 (decreto 38642), el temporal y el paso de un sistema de baja presión en el mismo año (decreto 39056), así como las provocadas por el huracán Otto en 2016 (decreto 40027) y la tormenta tropical Nate en 2017 (decreto 40677). En total el Estado costarricense realizó inversiones por un monto de 32.201 millones de colones en la construcción de infraestructura en 46 puentes, 42 carreteras, 26 ríos y quebradas, y 5 alcantarillas y vados.

Al cierre de edición de este Informe

se reportó que 269 obras más estaban en proceso de ejecución por un costo de 209.478 millones de colones, las cuales se desarrollan principalmente en las provincias de San José (35,7%), Puntarenas (23%) y Alajuela (8,9%; CNE, 2022a). Estos trabajos están ligados a los efectos causados por el temporal en Limón y el déficit hídrico (2015), el huracán Otto (2016), la tormenta tropical Nate (2017) y la pandemia por el covid-19 (2020). Además de la reconstrucción de puentes y carreteras, se trabaja en infraestructura para la logística de operaciones de emergencia, salud, abastecimiento de agua, asistencia humanitaria, inmuebles públicos y edificaciones ligadas al sector agropecuario.

Ante las pérdidas generadas por los desastres y los altos costos que conlleva tanto la atención de una emergencia como las tareas de reconstrucción, es clave que el país avance -a un ritmo más acelerado- en la fase de prevención. Es decir, en la implementación de acciones orientadas a minimizar la vulnerabilidad ante el riesgo, y a aumentar la resiliencia, así como en los procesos de adaptación a la variabilidad y el cambio climático.

En este último tema se registran esfuerzos puntuales, principalmente en el plano conceptual y en cuanto a la elaboración de políticas públicas y compromisos internacionales. Un ejemplo es la reciente publicación del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2022-2026³² (Orozco y Brenes, 2022). También en 2020 se presentó una actualización de la contribución nacionalmente determinada (NDC por su sigla en inglés) ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. En esta Costa Rica se comprometió a “*fortalecer las condiciones de resiliencia social, económica y ambiental del país ante los efectos del cambio climático, mediante el desarrollo de capacidades e información para la toma de decisiones, la inclusión de criterios de adaptación en instrumentos de financiamiento y planificación, la adaptación de los servicios públicos, sistemas productivos e infraestructura, y la implementación de soluciones basadas en naturaleza*” (Minae, 2020).

Una de las principales limitaciones

que enfrenta el país para avanzar en este campo son los escasos recursos económicos con que cuenta. Según personas expertas, un número importante de las iniciativas y proyectos que se desarrollan en el territorio se financian con fondos de la cooperación internacional (para más detalles véase Alfaro, 2022 en Orozco y Brenes, 2022). Lo cual evidencia una alta dependencia de recursos externos, en algunos casos poco margen de acción para definir la agenda temática, dificultades para mantener en el tiempo las acciones y para desarrollar capacidades (E: Murillo, 2022; E: Corrales, 2022).

Para avanzar tanto en la gestión del riesgo como en la adaptación al cambio climático los gobiernos locales son un actor clave. Por tanto, fortalecer sus capacidades es fundamental. Según Orozco y Brenes (2022) es posible identificar algunos esfuerzos en esta línea. Uno de ellos es la asignación de presupuesto y personal dentro de las municipalidades para la gestión de desastres. De acuerdo con la información recopilada por el Sistema de Seguimiento y Monitoreo de la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2015-2030 el monto orientado a este ámbito varía según el municipio. Así, por ejemplo, San José y Escazú figuran como los que destinan más recursos: 191 millones de colones y 115 millones de colones, respectivamente. Mientras que Turrialba, que también tiene una oficina enfocada en este campo, es la que tiene menos fondos para la tarea: cerca de un millón de colones. Lo anterior pese a los grandes desafíos que enfrenta, asociados principalmente a las inundaciones y la permanente actividad volcánica.

Un aspecto en el que los avances son más lentos es en la creación de una oficina municipal de gestión del riesgo. A junio de 2022 de las 82 municipalidades y los 9 concejos municipales de distrito, únicamente 19 cuentan con una o están en proceso de creación. Entre las primeras están Belén, Cartago, Curridabat, Desamparados, Escazú, Grecia, León Cortés, Moravia, Osa, Pérez Zeledón, San José y Turrialba. En la segunda condición figuran Alajuela, Alajuelita, Heredia, Mora, Nicoya, Paraíso y Santa Ana (Orozco y Brenes, 2022).

Otro esfuerzo relevante en este ámbi-

to es la implementación del Plan A: Territorios resilientes ante el cambio climático de la Dirección de Cambio Climático del Minae, mediante el cual se brinda acompañamiento técnico a 20 cantones del país con el objetivo de que estos construyan un plan de acción en el que definan medidas que van a desarrollar para ser resilientes, incluyendo las modificaciones institucionales necesarias. Este proyecto se desarrolla en el bienio 2021-2022 en las siguientes municipalidades: La Cruz, Nicoya y Cañas en Guanacaste; Upala, Los Chiles, Guatuso y Naranjo en Alajuela; Puntarenas, Montes de Oro, Osa, Buenos Aires, Parrita y Corredores en Puntarenas; Pococí, Siquirres, Matina y Talamanca en Limón; Turrialba en Cartago, y Alajuelita y Acosta en San José (DCC-Minae, 2022).

Por último, una de las medidas más recientes en este tema fue la modificación al artículo 46 de la Ley nacional de emergencias y prevención del riesgo (n° 8488) relativo a la transferencia de recursos institucionales al sector municipal. Según la reforma las municipalidades y los concejos municipales de distrito deberán destinar el 3% del superávit libre de su presupuesto para fortalecer las capacidades técnicas y los procesos para la gestión

del riesgo, la prevención y la atención de emergencias, incluidas aquellas no amparadas a un decreto de emergencia. Además, se establece la obligación de crear un fondo propio para los mismos efectos.

Fortalezas ambientales no alcanzan para sostener ventajas comparativas del liderazgo internacional del país

En 2021 Costa Rica avanzó en materia de conservación del territorio marino, al aumentar su área bajo resguardo en esa zona en casi diez veces. Esta era una deuda del país en términos de sus compromisos internacionales. Sin embargo, este capítulo ha mostrado que este progreso se acompañó de una tendencia contraria en términos de las capacidades públicas para realizar tareas de control y fiscalización, así como para garantizar la calidad ecológica de los ecosistemas naturales y atender las presiones que amenazan la protección, en un marco en que existe evidencia de que la gestión de territorios produce un efecto real en contener riesgos. Visto en perspectiva de conjunto, estos logros y su importante contribución a la imagen internacional

de Costa Rica como un innovador líder en materia ambiental, se ven comprometidos por la lentitud en resolver problemas de fondo en cuanto a los patrones territoriales, la mitigación y prevención de impactos de la actividad humana y el vínculo entre las dimensiones ambiental, social y económica del desarrollo humano.

Esta sección sintetiza un análisis realizado para este Informe sobre la situación comparada de Costa Rica en el marco internacional, según algunas mediciones disponibles para las primeras dos décadas del siglo XXI. Este tipo de fuentes y datos en ocasiones difieren de la información nacional y tienen limitaciones (recuadro 4.7). Por ello, el objetivo no es determinar la condición individual en el tema, sino confrontar al país con el mundo y algunas regiones, con la idea de aportar en la identificación de fortalezas y retos clave para la política pública. A grandes rasgos, el ejercicio muestra ventajas en gran cantidad de temas individuales, aunque en las mediciones más integradas el desempeño costarricense no es visto como excepcional, sobre todo por la combinación que algunos índices hacen de variables en diferentes dimensiones del campo ambiental en las cuales

Recuadro 4.7

Consideraciones metodológicas y limitaciones del análisis sobre indicadores comparados

Para este ejercicio se utilizaron dos tipos de mediciones. En el caso de los indicadores específicos se analizaron aquellos en los cuales existen datos para Costa Rica, el promedio de América Latina y el Caribe, y la media mundial. También se incorporaron en algunos casos las naciones de ingreso medio alto, grupo al que pertenece el país. Será importante en el futuro hacer comparaciones con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, aunque en esta ocasión no se realizó, debido a que sus fuentes generalmente no incluyen el promedio mundial. En segundo lugar, se tomaron algunos índices globales que se publican a nivel internacional. El apartado analiza las dos primeras décadas del siglo XXI en tres momentos: el 2000 como año base; el 2010 y un circa 2020

con el último año disponible en cada variable.

Se consultaron trece fuentes de información, entre ellas *Global Footprint Network*, *Ocean Health Index*, *Disaster Risk Management Knowledge Centre*, Organización Mundial de la Salud, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Banco Mundial, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Climate Watch*, *World Resources Institute*, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. Un listado completo de los indicadores, fuentes y metodología se puede consultar en Fernández (2022).

Es importante anotar que la comparación internacional tiene limitaciones. En algunos casos, los datos difieren de los que se han

publicado con información nacional, debido a las fuentes, tiempos y metodologías con que se usan en mediciones globales. Entre los índices integrados hay problemas de disponibilidad, calidad y consistencia. Por ejemplo, el índice de desempeño ambiental (EPI por su sigla en inglés) no permite comparaciones temporales, por los cambios metodológicos que ha experimentado en el tiempo. También se debe considerar que los indicadores cuentan con unidades de medida distintas. Por ello, se reporta especialmente si el resultado de Costa Rica era más positivo, cercano o más negativo al que se encontró en el contexto internacional, como una metodología ilustrativa para algunas conclusiones de carácter general.

Fuente: Fernández, 2022.

hay tanto aspectos positivos como grandes rezagos.

Indicadores reconocen logros específicos en conservación y acceso a recursos naturales

A partir de una revisión de 18 indicadores, este apartado presenta la calificación de Costa Rica respecto a la media mundial, de los países de ingreso medio (similares al país) y de América Latina y el Caribe (cuadro 4.5). En términos generales se observa un resultado comparativamente positivo en la mayoría de las mediciones consideradas, sobre todo debido a la extensión del resguardo territorial, el acceso al agua y la producción eléctrica limpia.

El país registra un mejor balance respecto a la media internacional en cuanto al acceso, uso y producción de energía; la generación eléctrica con fuentes reno-

vables, utilización de energía por persona, consumo de energía total de fuentes renovables y PIB por unidad de uso de energía (este último un indicador de eficiencia energética). En acceso a electricidad, los resultados fueron similares a los reportados en el plano internacional. Por su parte, en lo que concierne al acceso a tecnologías y combustibles limpios para cocinar, fueron semejantes a los registrados para América Latina y el Caribe, pero más positivos que el promedio para los países de ingreso medio alto. Estas mediciones se enfocan, en gran medida, en la producción eléctrica limpia y su papel en el consumo final, que comparativamente es mejor en el territorio nacional que en el escenario global, dado que el consumo total de energía que proviene de fuentes renovables fue más alto que en el resto de los territorios analizados. Sin embargo, durante la última década el país

experimentó retrocesos en ese indicador: -4,6 puntos porcentuales, reduciendo así la brecha en el escenario global (gráfico 4.34).

En materia de protección del territorio el país muestra fortalezas. La proporción de área selvática (según el concepto utilizado por la fuente) evidenció una mejor situación que las tres regiones con que se comparó. Según los indicadores globales de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por su sigla en inglés), los bosques cubren alrededor del 31% de la superficie terrestre total del mundo. Sin embargo, en Costa Rica ese valor es prácticamente el doble que el promedio mundial (59,4% para el 2020) y superior a la media de los países de ingreso medio-alto (37,4%) e incluso que el valor de América Latina y el Caribe (46,5%; gráfico 4.35). Cabe mencionar

Cuadro 4.5

Indicadores ambientales de Costa Rica respecto al contexto internacional. 2000, 2010, Circa 2020

Indicador	América Latina y el Caribe			Ingreso medio alto			Promedio mundial		
	2000	2010	Circa 2020	2000	2010	Circa 2020	2000	2010	Circa 2020
Acceso y gestión responsable del agua y saneamiento									
Personas que utilizan al menos servicios básicos de agua potable	[Barra azul]			[Barra azul]			[Barra azul]		
Servicios de saneamiento	[Barra azul]			[Barra azul]			[Barra azul]		
Servicios de saneamiento gestionados de forma segura	[Barra azul]			[Barra azul]			[Barra azul]		
Acceso, uso y protección renovable de energía									
Acceso a tecnología y combustibles limpios para cocinar	[Barra azul]			[Barra azul]			[Barra azul]		
Población con acceso a la electricidad	[Barra azul]			[Barra azul]			[Barra azul]		
Producción de energía eléctrica renovable	[Barra azul]			[Barra azul]			[Barra azul]		
Uso de energía por persona	[Barra azul]			[Barra azul]			[Barra azul]		
Consumo de energía de fuentes renovables	[Barra azul]			[Barra azul]			[Barra azul]		
PIB por unidad de uso de energía	[Barra azul]			[Barra azul]			[Barra azul]		
Protección del territorio									
Proporción de área selvática	[Barra azul]			[Barra azul]			[Barra azul]		
Sitios importantes de biodiversidad terrestre	[Barra azul]			[Barra azul]			[Barra azul]		
Sitios importantes para la biodiversidad de agua dulce	[Barra azul]			[Barra azul]			[Barra azul]		
Afectación al ecosistema									
Contaminación del aire por PM _{2,5} , exposición anual media	[Barra azul]			[Barra azul]			[Barra azul]		
Consumo de fertilizantes por hectárea de tierras cultivables	[Barra azul]			[Barra azul]			[Barra azul]		
Emissiones de CO ₂ en relación al PIB	[Barra azul]			[Barra azul]			[Barra azul]		
Emissiones de CO ₂ por persona	[Barra azul]			[Barra azul]			[Barra azul]		
Índice de Lista Roja	[Barra azul]			[Barra azul]			[Barra azul]		

[Barra azul] Resultado positivo de Costa Rica respecto a la región

[Barra azul claro] Resultado de Costa Rica cercano al de la región

[Barra gris] Resultado negativo de Costa Rica respecto a la región

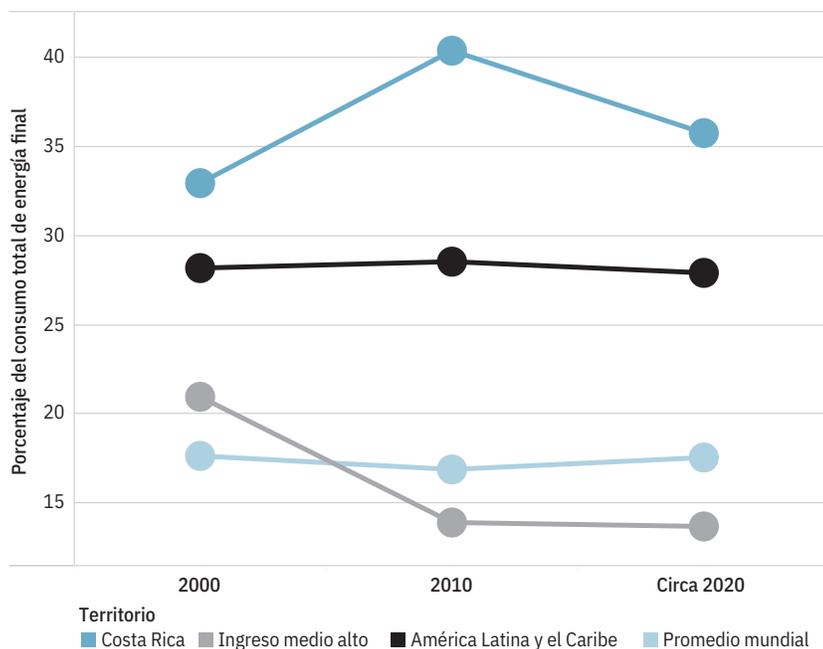
[Barra gris oscuro] Sin información

a/Se considera cercano al resultado de Costa Rica si la variación en el indicador es menor al 10%. Una variación mayor a ese porcentaje se define como positiva o negativa según la direccionalidad.

Fuente: Fernández, 2022, con datos de múltiples fuentes internacionales.

Gráfico 4.34

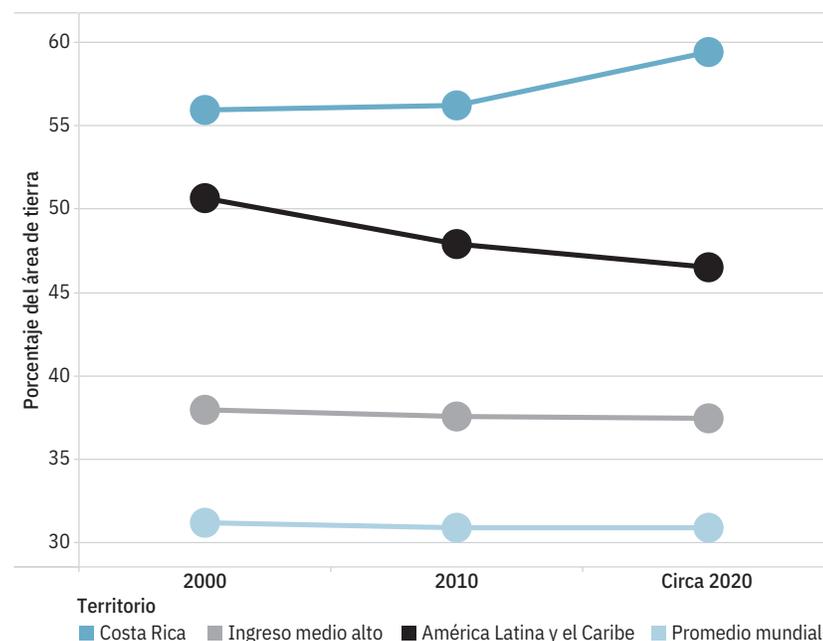
Consumo de energía renovable, por territorio. 2000, 2010, Cerca 2020



Fuente: Fernández, 2022, con datos del Banco Mundial, 2022a.

Gráfico 4.35

Evolución del área boscosa, por territorio. 2000, 2010, Cerca 2020



a/ Se considera como área boscosa la tierra bajo rodales naturales o plantados de árboles de al menos 5 metros *in situ*, sean productivos o no. Se excluyen los rodales de árboles en sistemas de producción agrícola (por ejemplo, en plantaciones de frutas y sistemas agroforestales) y los árboles en parques y jardines urbanos.

Fuente: Fernández, 2022, con datos del Banco Mundial, 2022b.

que Costa Rica es una de las pocas naciones del mundo que exhibe una tendencia de recuperación boscosa en las últimas décadas.

Por otra parte, el país exhibe de forma simultánea fortalezas en el acceso a los servicios de agua y debilidades en la gestión segura de los residuos líquidos que se generan. En el primer caso, Costa Rica registró un resultado similar al contexto internacional (se gestionen o no de forma segura). Al analizar la evolución en el uso de servicios básicos de agua para consumo se identifican importantes logros (gráfico 4.36). En cuanto al acceso a los servicios básicos de saneamiento, en la última medición disponible se reportó un resultado semejante al de América Latina y el Caribe y las naciones de ingreso medio alto, pero positivo si se compara con el promedio mundial. Sin embargo, en cuanto al tratamiento gestionado de forma segura (esto es, principalmente, con una adecuada canalización y tratamiento) la situación es menos favorable con respecto a la media internacional, probablemente por el dominio del tanque séptico como opción.

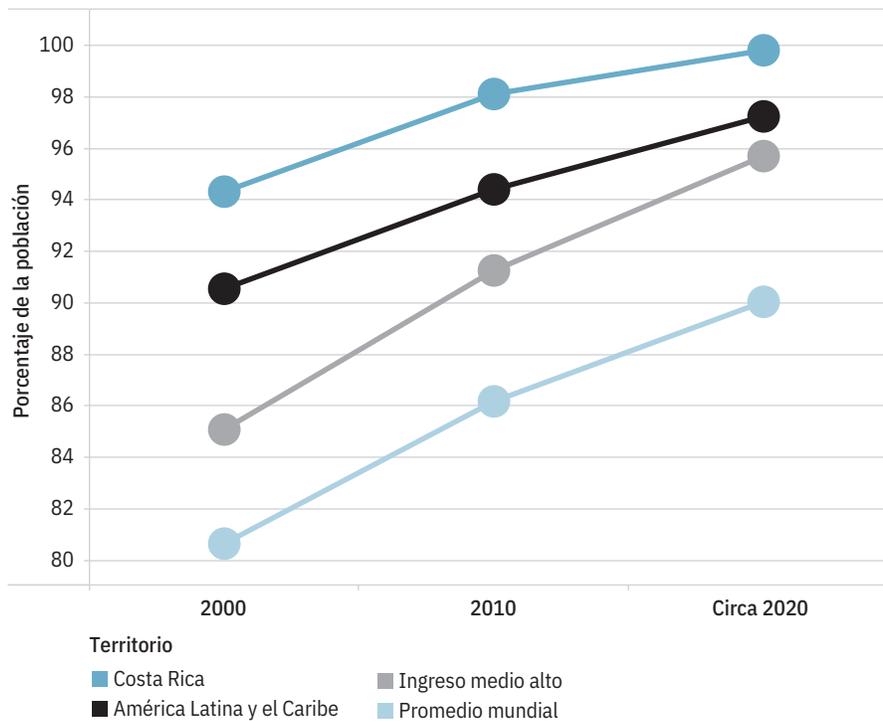
Finalmente, en emisiones contaminantes el país muestra una situación comparativamente más favorable. Aunque, como se mencionó, no es que no existan problemas de contaminación, sino que la situación es mejor que la reportada para las regiones analizadas. En cuanto a material particulado en el aire, el resultado es similar al promedio de América Latina y el Caribe y mejor que la media de las naciones de ingreso medio alto y del mundo.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**COSTA RICA EN LOS INDICADORES
 AMBIENTALES INTERNACIONALES**
 véase Fernández, 2022, ,
 en www.estadonacion.or.cr

Por su parte, en términos comparativos el país registra un resultado negativo en cuanto al uso de fertilizantes químicos. Cerca de 2020, en promedio en el mundo se consumieron 137 kilogramos de ferti-

Gráfico 4.36

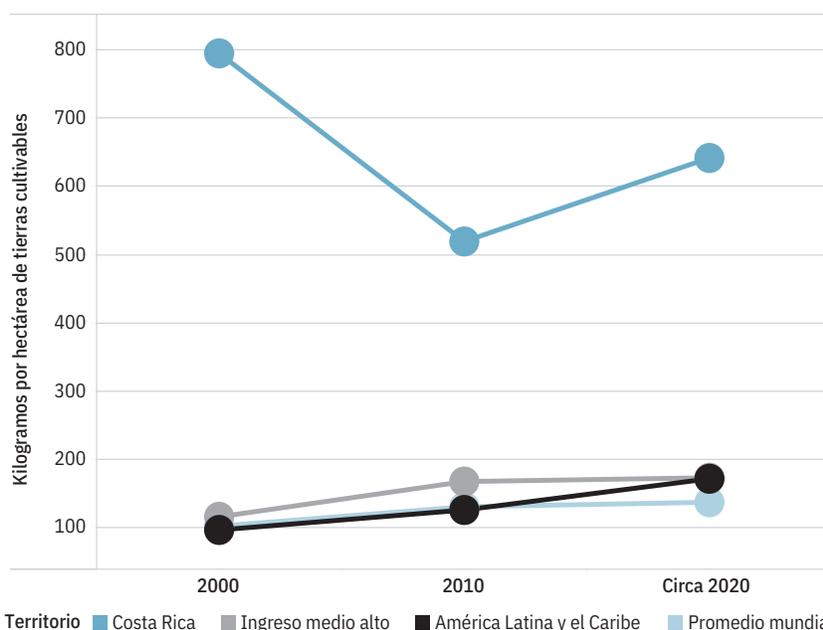
Personas que utilizan al menos servicios básicos de agua para consumo. 2000, 2010, Circa 2020



Fuente: Fernández, 2022, con datos del Banco Mundial, 2022a.

Gráfico 4.37

Evolución en el consumo de fertilizantes químicos^{a/}, por territorio. 2000, 2010, Circa 2020



a/Los fertilizantes químicos incluyen nitrogenados, potásicos y fosfatados (incluido el fosfato de roca molido). Fuente: Fernández, 2022, con datos del Banco Mundial, 2022a.

lizantes químicos por hectárea de tierra cultivable y en Costa Rica 642. Aunque se dio una fuerte disminución en este indicador entre el 2000 y el 2010, al pasar de 795 a 519 kilogramos, en la última década la tendencia ha sido al aumento (gráfico 4.37). El uso excesivo de estas sustancias puede alterar la química del suelo, generando efectos negativos de largo alcance.

Mediciones multidimensionales no muestran un desempeño excepcional de Costa Rica

Existen también mediciones que no son temáticas, sino que integran información de variables e indicadores para responder a una lectura de conjunto sobre el desempeño ambiental de los países. Estos índices internacionales, como se mencionó en la introducción de esta sección, se deben tomar con prudencia debido a las limitaciones de información y de metodología. Sin embargo, favorecen percibir las áreas de fortaleza y debilidad, en una perspectiva comparada. Según este análisis, Costa Rica tiene campos de buena calificación, pero otros con rezago en aspectos relevantes. El resultado de esa combinación hace que el país no quede bien posicionado en mediciones que integran aspectos más allá de la conservación, en especial por deudas en su control de impactos ambientales de la actividad humana. Esto podría significar un riesgo para el posicionamiento y liderazgo nacional en esta materia.

Una de las evaluaciones más reconocidas es el índice de desempeño ambiental (EPI por su sigla en inglés), desarrollado por las universidades de Yale y Columbia. Evalúa a los países en 40 indicadores y 11 categorías, a partir de tres objetivos principales de política ambiental, a saber: salud ambiental, vitalidad de los ecosistemas y cambio climático. Para el 2022, Costa Rica se ubicó en la posición 68 de 180 naciones analizadas, y en el puesto 15 de los 32 de América Latina y el Caribe; es decir, no es líder en esta valoración ni a escala global ni regional. En varios ámbitos se ha discutido una caída respecto a ediciones anteriores, pues entre 2010 y 2012 el país estuvo en los primeros cinco lugares del mundo.

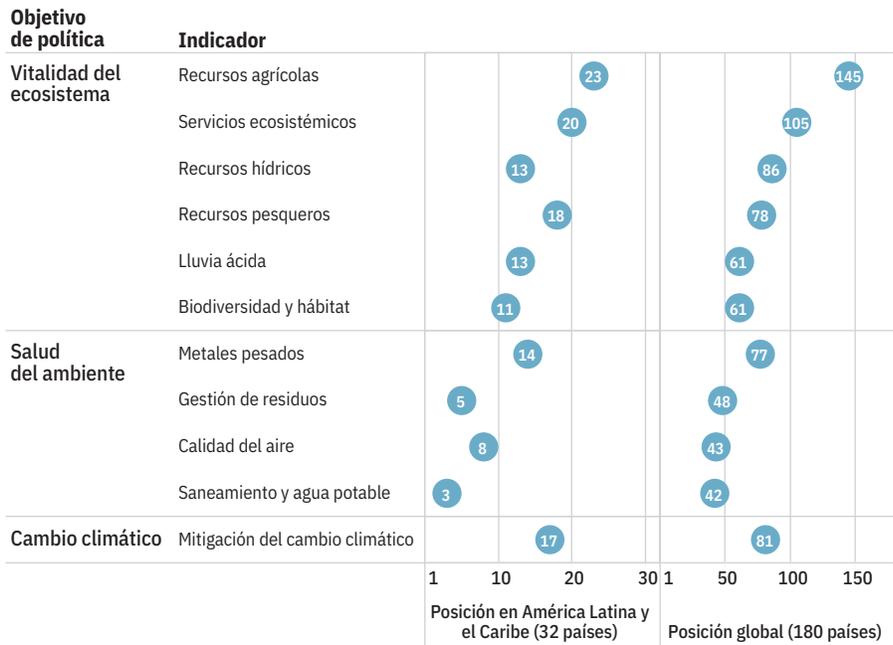
No obstante, como señala Fernández (2022), la comparación en el tiempo no es correcta, pues se han realizado cambios metodológicos y se incluyeron nuevos indicadores y variables.

Para la última medición, Costa Rica evidencia fortalezas en la dimensión de *salud del ambiente* al alcanzar el lugar 44 en el mundo y 6 en América Latina y el Caribe (gráfico 4.38). En cambio, hay mayor rezago en *vitalidad del ecosistema* y, sobre todo, *cambio climático*, con las posiciones 79 y 81 a nivel internacional, respectivamente. Al desagregar este dato por categorías, se observa que el país se ubicó en las posiciones 42, 43 y 48 a nivel mundial y las 3, 8 y 5 en América Latina y el Caribe en saneamiento y agua potable, respectivamente. En contraste, en recursos agrícolas³³ ocupó la posición 145 entre las 180 naciones analizadas. Lo que significa que tuvo bajas calificaciones en cuanto a los esfuerzos que realiza el Estado para tener poblaciones saludables mientras se minimizan las amenazas de la agricultura al medio ambiente (Universidad de Yale y Universidad de Columbia, 2022).

Otro mecanismo reconocido para comparación internacional es la biocapacidad y la huella ecológica. La primera mide la disponibilidad de superficie biológicamente productiva dentro de un determinado territorio por persona, la cual se expresa en hectáreas globales. Por su parte, la huella ecológica calcula la superficie productiva necesaria para cubrir el consumo de la actividad humana y absorber los residuos y emisiones que generan. Al comparar ambos indicadores es posible determinar qué tan sostenibles son los patrones de consumo de la población en una zona en específico. Como se observa en el gráfico 4.39, si la biocapacidad es mayor que la huella ecológica se tiene reserva ecológica, pero si la huella ecológica es mayor que la biocapacidad se está en déficit ecológico. El país tiene un déficit ecológico de una hectárea global por persona, valor inferior al registrado a nivel mundial (1,2 hectáreas globales por persona), pero en una posición muy negativa si se compara con América Latina y el Caribe, que para ese año registra una

Gráfico 4.38

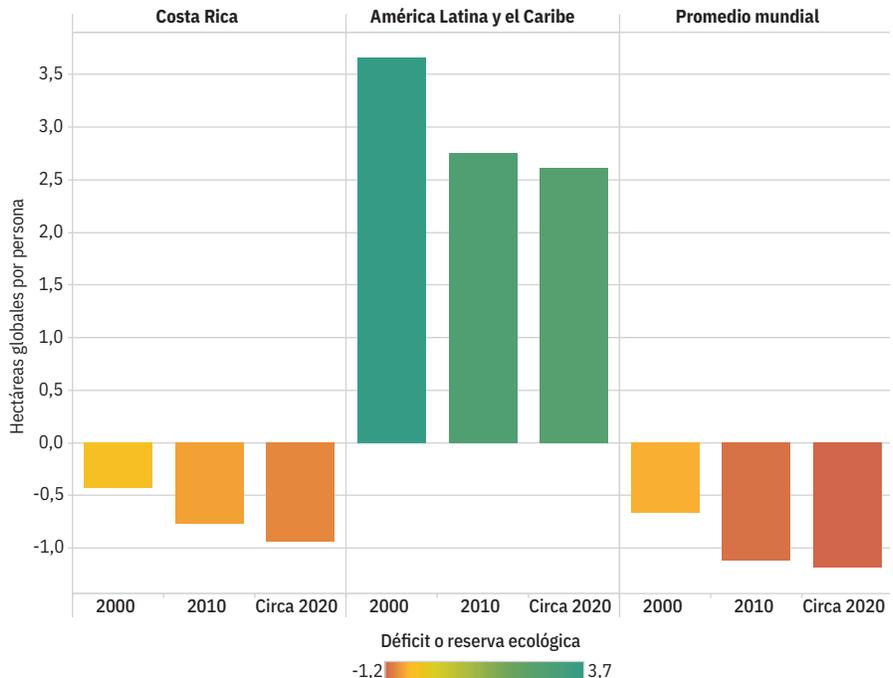
Posición de Costa Rica en el índice de desempeño ambiental en relación con los países de América Latina y el mundo, por objetivo, según categoría. 2022



Fuente: Fernández, 2022, con datos de la Universidad de Yale y la Universidad de Columbia, 2022.

Gráfico 4.39

Déficit o reserva ecológica, por persona, según territorio. 2000, 2010, Circa 2020



Fuente: Fernández, 2022, con datos del Global Footprint Network, 2022.

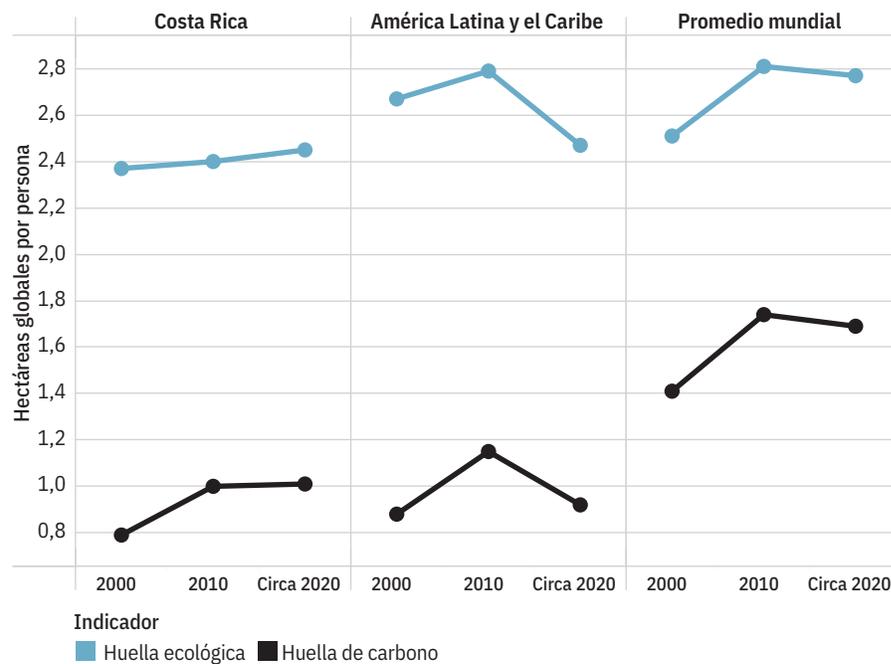
reserva ecológica de 2,6 hectáreas globales por persona, en particular porque la cantidad de superficie disponible en la región es todavía muy grande.

Cerca del año 2020, Costa Rica registró una huella ecológica de 2,5 hectáreas globales por persona, similar a América Latina y el Caribe y menor al promedio mundial de 2,8 hectáreas globales por persona. Cabe notar que mientras el mundo y la región tienden a reducir esa huella en la última década (en términos nominales), el país la aumentó, aunque levemente (gráfico 4.40). Si se considera la huella de carbono (superficie de bosques requerida para absorber las emisiones antropogénicas de dióxido de carbono, principalmente por quema de combustibles fósiles), Costa Rica pasó de un valor bajo en el contexto internacional en el 2000 a uno intermedio veinte años después; si bien sus niveles son menores que el promedio mundial, son mayores que la media registrada por América Latina y el Caribe. Además, igual que con la huella ecológica, nuevamente mostró una tendencia leve al aumento en la última década, contrario al camino seguido por el mundo y la región, como se observa en el mismo gráfico.

Otras mediciones integradas reportan resultados disímiles según el tema. Por ejemplo, en el índice de salud de los océanos, tanto en 2012 como en 2021 Costa Rica registró un puntaje menor al promedio mundial y la tendencia ha sido un aumento en esa brecha (de 2,6 a 6 puntos porcentuales en ese período). En cambio,

Gráfico 4.40

Huella ecológica y huella de carbono, por persona, según territorio. 2000, 2010, Circa 2020



Fuente: Fernández, 2022, con datos del *Global Footprint Network*, 2022.

según el índice de gestión de riesgo desarrollado por agencias de la Organización de Naciones Unidas y la Unión Europea, el país se ubicó en la posición 109 en cuanto a su nivel de riesgo respecto a las 191 naciones analizadas en 2022, año en que tuvo un puntaje de 3,3 en una escala que va de 0 (menor riesgo) a 10 (máximo

riesgo), lo que lo clasifica en la categoría de riesgo bajo (Comisión Europea, 2022). Entre las dimensiones que desagregan este índice, la *vulnerabilidad* ha sido la más cambiante en el tiempo y con tendencia creciente, pues pasó de un nivel de riesgo bajo entre 2013 y 2019 a un riesgo medio en los últimos tres años.

Investigadores principales: Karen Chacón Araya, Leonardo Merino Trejos, Francisco Angulo Zamora, Jonathan Agüero Valverde, Ivannia Ayales Cruz, Alice Brenes Maykall, Jorge Cabrera Medaglia, Lenin Corrales Chaves, Diego Fernández Montero, Marvin Fonseca Borrás, Sebastián González Rosales, Ricardo Orozco Montoya, Eduardo Pérez Molina, German Pochet Ballester, Vivienne Solís Rivera y Félix Zumbado Morales.

Insumos: *Patrones e impactos del uso de la energía y el agua en Costa Rica*, de Francisco Angulo Zamora (ESPH); *Normativa, capacidades regulatorias y acceso a la justicia ambiental*, de Jorge Cabrera Medaglia (UCR); *Agricultura: impactos y desafíos para la seguridad alimentaria y la sostenibilidad ambiental en Costa Rica*, de Karen Chacón Araya y Sebastián González Rosales (PEN); *Uso, conservación y gestión de la biodiversidad y los recursos forestales*, de Lenin Corrales Chaves (consultor independiente); *Estado actual y evolución de los últimos 20 años de Costa Rica en los indicadores internacionales en materia de ambiente y sostenibilidad*, de Diego Fernández Montero (consultor independiente); *Situación e implicaciones ambientales y sociales de la pesca artesanal de pequeña escala en Costa Rica*, de Marvin Fonseca Borrás, Vivienne Solís Rivera, Ivannia Ayales Cruz y German Pochet Ballester (CoopeSoliDar R.L.); *Conflictividad ambiental: tres décadas de protesta y movilización social*, de Leonardo Merino Trejos y Karen Chacón Araya (PEN); *Gestión del riesgo en Costa Rica: desafíos e impactos para el desarrollo humano sostenible*, de Ricardo Orozco Montoya y Alice Brenes Maykall (UNA); *Ordenamiento y presiones territoriales sobre la conservación en Costa Rica*, de Eduardo Pérez Molina, Jonathan Agüero Valverde y Félix Zumbado Morales (ProDUS-UCR).

Borrador del capítulo: Karen Chacón Araya y Leonardo Merino Trejos.

Coordinación: Karen Chacón Araya y Leonardo Merino Trejos.

Edición técnica: Karen Chacón Araya y Leonardo Merino Trejos, con el apoyo de Jorge Vargas Culléll.

Asistente de investigación: Sebastián González Rosales.

Asesoría metodológica: Leonardo Merino Trejos, Karen Chacón Araya, Jorge Vargas Culléll.

Actualización y procesamientos de datos: Sebastián González Rosales y Karen Chacón Araya.

Visualización de datos: Karen Chacón Araya, Sebastián González Rosales y Leonardo Merino Trejos.

Elaboración de mapas: Ricardo Orozco Montoya y Vladimir González Gamboa.

Lectores críticos: Alonso Ramírez Cover (UCR), quien fungió como lector crítico del borrador, así como a José Manuel Valverde (consultor independiente), Mario Alvarado (ACOPE), Darner Mora (AyA), Nazareth Rojas (IMN-Minae), Zoila Rodríguez y Gilmar Navarrete (Fonafifo-Minae), José María Blanco (BUN-CA), Allan Astorga (consultor independiente), Mario Peña y Marcela Dumani (UCR), Rodrigo Morales (ICE), Felipe Vega (ONF), Nuria Chavarría (Setena), Vilma Obando (UNA), Fraya Corrales (consultora independiente), German Masís (consultor independiente), Vicky Cajiao (especialista), Dionisio Alfaro (consultor independiente), Manuel Guerrero (Agua Tica), Manuel Alfaro, Guido Barrientos, Katherine Barquero, Vladimir González, Karlisa Calderón, Marisol Guzmán y Jorge Vargas-Cullell (PEN).

Revisión y corrección de cifras: Sebastián González Rosales y Karen Chacón Araya.

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar/Insígnia | ng.

Un agradecimiento especial a Vivian González y José Miguel Zeledón (Dirección de Aguas-Minae), Angela González (Conagebio), Patricia Campos (DCC-Minae), Leda Madrigal (SFE-MAG), Gustavo Induni, Benjamín Pavlotzky y Luis Diego Román (Sinac-Minae), Ana Lucrecia Guillén, Gilmar Navarrete y Zoila Rodríguez (Fonafifo-Minae), Roberto Ramírez (Senara), Arcelio Chavez, Darner Mora, Felipe Portuquez, Tomás Martínez y Roberto Guzmán (AyA), Arturo Molina, Víctor Bazán y Laura Lizano (Sepse-Minae) María Gabriela Alfaro, Irene Cañas y Marlen Venegas (ICE), Jennifer Hidalgo y Gabriela Monge (Riteve), Karla Calderón (Municipalidad de San José), Keily Calderón (IMN), Rafael Monge (Ceniga-Minae), Carlos Alvarado (Incopesca), Jorge Cruz y Ricardo Quesada (Sepesa), Mariana Garita (ICT), Juan Luis Guisti y José Pablo González (Poder Judicial), Héctor Chaves, Miriam Monge y Yendry Oviedo (Cuerpo de Bomberos), Monserrat Gómez de la Fuente, Alexandra González, Adriana Bejarano, Maricela Rodríguez y Vivian

Calderón (TAA-Minae), Walter Zavala (Contraloría Ambiental-Minae), Laura López (Defensoría de los Habitantes), Juan Manuel Herrera (consultor), Álvaro Sagot, Hugo Hidalgo, Mario Peña y Jorge Jiménez (UCR), Alejandro Meza (TEC), Grettel Navas (ICTA-UAB), Edgardo Araya (consultor), José Antonio Mora y Mauricio Álvarez (Kioscos Socioambientales), José María Blanco (BUN-CA), Gadi Amit (Cofraternidad Guanacasteca), Marianela Feoli (Fundecooperación), Elinor Marín (Costa Rica por Siempre), Luis Felipe Vega y Marcela Villegas (ONF), Laura Moreira (Procomer), Alejandra Aguilar (Comex), Viviana Tinoco (MRREE), Mariamalia Rodríguez (consultora), Viviana Sánchez (UICN), Daniela Aragón, Carlos Picado y Albert Mata (CNE), Marino Protti y Minor Vargas (UNA), Alejandro Muñoz (Recope), Rafael Sánchez y Sofía Barquero (Asamblea Legislativa), Roger Madrigal (Catie), Ulises Álvarez (Setena), Marcial Rivera (CFIA), Roy Guzmán (CNFL), Grisel Fernández (Asopro San Ramón), Federico Lizano y Sergio Zúñiga (CIA), Abel Chaves, Stephanie Rodríguez, Alejandra Muñoz, Rebeca Sequeira y Roberto Cordero (Canapep), Sonia María Durón (Centro Agrícola Cantonal de Puntarenas), Gabriela Viquez (CHN), Martín Calderón (CNA), Ángel Jiménez y José Angulo (CNP), Fernando Araya (Conarroz), Jorge Sauma (Corbana), Leonardo Murillo (Corfoga), Xinia Chaves (Icafé), Miguel Ángel Arvelo (IICA), Edgar Herrera (Laica), Nils Solórzano, Roberto Azofeifa y Rocío Aguilar (MAG), Tania López (ONS), Erick Montero (Proleche), Guido Vargas (UPA Nacional), por sus comentarios, contribuciones y apoyo para la elaboración del capítulo.

Los talleres de consulta se realizaron los días 30 de mayo, 1, 2 y 16 de junio, y 16 de agosto con la participación de Dionisio Alfaro, Ulises Álvarez, Mario Alvarado, Gadi Amit, Francisco Angulo, Andrei Arce, José María Blanco, Jorge Cabrera, Vicky Cajiao, José Carvajal, Mauricio Castillo, Nuria Chavarría, José Pablo Cob, Cynthia Córdoba, Carlos Cordero, Lenin Corrales, Marianella Feoli, Jimmy Fernández, Pablo Fernández, María Luisa Fournier, José Pablo González, Ángela González, Vivian González, Roberto Guzmán, Juan Herrera, Akira Hidalgo, Ana Hine, Gustavo Induni, Pedro León, Wendy Molina, Miriam Monge, Gilmar Navarrete, Ricardo Orozco, Yendry Oviedo, Eduardo Pérez, Alejandra Porras, Alonso Ramírez, Roberto Ramírez, Nazareth Rojas, Rodrigo Rojas, José Gabriel Román, Aldo Sebianne, Jairo Serna, Shirley Soto, José Manuel Valverde, Olman Vargas, Luis Felipe Vega, Miguel Zamora, José Miguel Zeledón y Félix Zumbado.

Notas

- 1 Participaron Cynthia Córdoba del Minae, Tania Rodríguez de la Universidad de Costa Rica, Sofía Barquero de Diwo Ambiental, Silvia Chaves de la empresa Florex S. A., Agustín Morales de Portafolio Inmobiliario y Carlos Faerron de la Planetary Health Alliance. Este recuadro resume algunos de los planteamientos realizados de las personas participantes, en la interpretación de Merino y Chacón (2022b).
- 2 La energía mareomotriz es aquella que se consigue con el movimiento de las mareas (BBVA, 2021a).
- 3 Es la energía mecánica que proviene del movimiento de las orlas marinas (BBVA, 2021b).
- 4 Se conoce como energía marina al conjunto de tecnologías que aprovechan la energía de los océanos que se manifiesta principalmente en las olas, las mareas, las corrientes y en la diferencia de temperatura entre la superficie y el fondo marino (APPA, 2022).
- 5 Según la Reforma al Manual de Procedimientos para la Revisión Técnica de Vehículos Automotores en las Estaciones RTV, “el ralentí es el régimen de rpm mínimo al que puede funcionar el motor de un vehículo sin apagarse. Para el caso de la revisión técnica vehicular que realiza la Empresa Riteve Syc, según la normativa nacional, se debe mantener estable y no debe superar los 1.000 rpm. Excepto, las motocicletas y algunos vehículos que tengan una velocidad de ralentí que, por especificaciones del fabricante, funcionen a más de 1.000 revoluciones por minuto” (SCIJ, 2020). Este término no abarca a los motores eléctricos.
- 6 El análisis no contempló los acueductos de la región Huetar Norte.
- 7 Según el ICT la región Chorotega atrae a más de la mitad del turismo internacional y casi una tercera parte de las personas que visitaron el país en el primer trimestre de 2022 ingresaron por el Aeropuerto Daniel Oduber en Liberia (ICT, 2022).
- 8 Un uso no consuntivo es aquel en el que no existe pérdida de agua, ya que la cantidad que entra es la misma o aproximadamente la misma que se tiene al finalizar el proceso (E: Chacón, 2017).
- 9 Las referencias antecedentes por la letra “E” corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe. La información respectiva se presenta en la sección “Entrevistas”, de las referencias bibliográficas de este capítulo.
- 10 En este documento se analizan específicamente los planes reguladores cantonales. Los planes reguladores costeros presentan un marco jurídico diferente (Ley N° 6043 sobre la Zona Marítimo Terrestre) y otras características que no se incluyen en este análisis.
- 11 Algunos sectores han señalado la importancia de evaluar a futuro los criterios de inclusión en esta lista. No obstante, para esta edición no se cuenta con un estudio al respecto.
- 12 Según esta ley todos los presupuestos de los órganos desconcentrados de la administración central serán incorporados al presupuesto nacional para su discusión y aprobación por parte de la Asamblea Legislativa” (artículo 1). Por tanto, el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, “no controla directamente los ingresos que le corresponden del impuesto único a los combustibles (3,5% de los recursos recolectados), del canon por aprovechamiento del agua y del impuesto forestal.
- 13 Sobre esta lectura general hay amplia bibliografía en el país. Entre ellos Boza, 1993; Sánchez-Azofeifa, et al., 1999; Amdan et al., 2008; MacFarland, et al., 1984; Evans, 2010 y los estudios analizados en ediciones anteriores del presente capítulo.
- 14 La distancia euclidiana se define como la distancia existente entre dos píxeles etiquetados como $I1(x1, y1)=P1$ e $I2(x2, y2)=P2$ (Magaña et al., 2017).
- 15 En el sitio web oficial del Sistema Nacional de Área de Conservación del Minae (<https://www.sinac.go.cr/ES/planmanejo/Paginas/pmacto.aspx>) se registran 72 planes de manejo —excluyendo la Isla del Coco— que fueron consultados para la determinación de sus áreas de amortiguamiento e influencia. Se realizaron comprobaciones adicionales en el Sinalavi, pero, en general, resulta difícil determinar cuántos y cuáles son los planes de manejo oficialmente vigentes y en uso (ProDUS-UCR, 2022).
- 16 Una escala logarítmica el valor base de 10 elevado a la potencia de un valor. Por ejemplo, 10 tiene un logaritmo de 1 porque 10 elevado a la potencia de 1 es 10 (IBM, 2022).
- 17 La base de datos proveniente del ATP del CFIA permite identificar de forma georreferenciada la cantidad de planos catastrados, sus metros cuadrados de área y el tipo de uso que se le dará a las obras.
- 18 Según Inopesca los desembarques incluyen las pescas pelágicas, de escama, tiburón, camarón y de aletas de tiburón, así como la captura de langostas, moluscos y cangrejo.
- 19 Una reciente modificación a la Ley de pesca y acuicultura (mayo 2022), instruye al Inopesca, en tanto autoridad ejecutora, a establecer en un período de un año la autonomía de esta flota con fundamento en estudios técnico-científicos previos (artículo 2, inciso a).
- 20 Estos datos se obtuvieron a partir de una encuesta estructural que aplicó Ospesca entre 2009 y 2011 en los países de la región Centroamericana. Los resultados se publicaron en julio de 2012 (Ospesca, 2012).
- 21 Se refiere a las pesquerías que se llevan a cabo en los lagos.
- 22 Entre los que cabe señalar el Protocolo de Nagoya (2010); el Código de Conducta para la Pesca Responsable de las Naciones Unidas Pesca Responsable (1995); la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007); Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU (2015); las Directrices Voluntarias de las Naciones Unidas para garantizar la sostenibilidad en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza (2015); El conocimiento de los pescadores y el enfoque ecosistémico de la pesca. Aplicación, experiencias y lecciones en América Latina. Documento técnico (ONU, 2015); Áreas Marinas Protegidas de la ONU: Interacciones con la pesca Livelihoods and Food Security (2016); y Manual de formación del Convenio de Diversidad Biológica sobre la incorporación de los conocimientos tradicionales en la descripción e identificación de áreas marinas ecológica o biológicamente significativas (2016).
- 23 Manual para la elaboración de planes reguladores costeros de la zona marítimo terrestre publicado en La Gaceta alcance n° 266 (<https://bit.ly/3pWRqV0>).
- 24 Incluye los casos interpuestos ante el Tribunal Contencioso Administrativo y Tribunal de Casación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda.

25 González de Molina (2009) desarrolló una metodología para clasificar los conflictos socioambientales en dos categorías, a saber: conflictos distributivos y conflictos reproductivos, en función de sus objetivos y la retórica en la cual se desarrollan.

26 A partir de 2020 la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (Sepsa) del MAG reporta solo los datos para las siguientes actividades: café; palma aceitera; caña de azúcar; naranja; banano; banano criollo; piña; melón; sandía; arroz; frijol; maíz; papa y cebolla. Por tanto, la serie 1990-2021 solo considera estos cultivos.

27 El carbono negro es un contaminante climático de vida corta, lo que implica que, aunque persiste en la atmósfera sólo durante unos días o semanas, su poder de acelerar el calentamiento global es de 460 a 1.500 veces más fuerte que el del dióxido de carbono (UNEP, 2021).

28 Cabe mencionar que estos cambios se dan en el marco de un crecimiento de la población.

29 El equipo técnico del *Informe Estado de la Nación* realizó entrevistas a poco más de una veintena de personas vinculadas a diferentes actividades productivas (café, arroz, caña de azúcar, leche, ganadería, etc.) y distintos sectores (institucionalidad pública, cámaras, asociaciones, organismos internacionales y regionales, entre otros) con el objetivo de identificar los efectos que las crisis generadas por la pandemia de covid-19 y la guerra entre Rusia y Ucrania generó al sector agropecuario, y conocer si se estaban tomando medidas para minimizarlos.

30 El fenómeno opuesto de El Niño en el ciclo del ENOS se conoce como La Niña y se trata del enfriamiento a gran escala de las temperaturas de la superficie del océano en la misma región del Pacífico ecuatorial, sumado a una inversión de las condiciones de la atmósfera suprayacente. En muchos lugares, especialmente en los trópicos, La Niña (o episodios de frío) produce las variaciones climáticas opuestas a las de El Niño (OMM, 2014).

31 Incluye alcantarillas y vados, puentes y carreteras.

32 El cual tiene como objetivo principal “orientar las acciones de la Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2022-2026, hacia la consecución de un modelo de desarrollo que garantice la resiliencia climática de la sociedad costarricense, que evite las pérdidas humanas y modere los daños materiales generados por los efectos adversos del cambio climático, que contribuya a aumentar la calidad de vida de las poblaciones más vulnerables, y que aproveche oportunidades para innovar y transformar los sectores productivos y asegurar la continuidad de los servicios” (DCC, 2022). Para ello el plan define seis ejes de acción, vinculados a la gestión del conocimiento, el fomento de las condiciones para la resiliencia de sistemas humanos y naturales, los servicios públicos, los sistemas productivos y, la inversión y seguridad financiera (para más detalles sobre el plan véase Orozco y Brenes, 2022).

33 Esta categoría se mide a partir de dos indicadores: el índice de gestión sostenible del nitrógeno (SNMI) y el uso sostenible de plaguicidas (Universidad de Yale y Universidad de Columbia, 2022).

CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

5

BALANCE

Fortalecimiento de la democracia

INDICE

Hallazgos relevantes	245
Valoración general	247
Valoración del Informe Estado de la Nación 2021	248
Aspiraciones	248
Introducción	249
Contexto plantea apremiantes desafíos y riesgos para una democracia internacionalmente reconocida como sólida	249
Nuevas elecciones democráticas no modifican los fundamentos de la gobernanza	251
Poderes de la República articularon respuestas a crisis fiscal y pandemia sin atender principales demandas ciudadanas	279
Repunte del apoyo de la ciudadanía a la democracia converge con una fuerte demanda de reforma política y bajos niveles de movilización social	295

HALLAZGOS RELEVANTES

- En febrero y abril 2022 se celebraron las decimoctavas elecciones nacionales consecutivas. El Partido Progreso Social Democrático (PPSD) obtuvo 1.035.388 votos, frente a 924.699 de Liberación Nacional (PLN), una ventaja de 6 puntos porcentuales (53% versus 47% del total de votos válidos), la más estrecha en los balotajes.
- Hace 28 años (1994), cuando el padrón electoral tenía 1.660.562 votantes menos que en 2022 (casi un 40% más pequeño), el partido ganador obtuvo más de 2 veces más votos que la agrupación ganadora en la primera ronda de 2022, con un padrón mucho más grande.
- *El malestar ciudadano* es un buen predictor de la intención de voto 2022 en primera ronda, aunque el efecto varía en intensidad y dirección, pues la probabilidad de votar por alguno de los partidos aumenta con dicho malestar y en otros casos disminuye.
- En 2022 dos de cada 3 electores (65%) votaron por un partido político distinto al que había respaldo en 2018, la cifra más alta desde 1958.
- En la administración 2018-2022 se dieron cambios recurrentes en ministerios clave, como Presidencia, Comunicación, Cancillería y Hacienda y Educación, con una frecuencia superior a la de otros gobiernos.
- Por primera vez en las últimas tres décadas, durante dos años seguidos (2020 y 2021), los decretos de alto alcance superan a los de bajo y medio alcance.
- La legislatura de mayo 2021- abril 2022, se caracteriza por ser el año de mayor aprobación de leyes desde 1986. En total se aprobaron 289 leyes, una cantidad tres veces mayor que el promedio de las tres décadas y media anteriores (90 leyes en una legislatura).
- Cantidad de leyes y decretos ejecutivos sometidos a control constitucional se mantiene en una cifra baja y sin variaciones sustantivas en el largo plazo.
- Con la llegada del nuevo gobierno, en mayo del 2022, se interrumpió la tendencia mayoritaria de desaprobación popular de los últimos 12 años. Al cumplirse los primeros 100 días del gobierno del presidente Rodrigo Chaves (agosto 2022), la ciudadanía mostraba un alto apoyo a su gestión.
- La disrupción pandémica y la baja evaluación de la gestión de gobierno coincidió, en 2021 e inicios de 2022, con un aumento en la creencia ciudadana en la democracia, revirtiendo una tendencia de deterioro a largo plazo.
- Mediante la herramienta del *Votómetro* fue posible identificar que el electorado de 2022 tuvo una alta inclinación a la agenda de reformas al sistema político y a los mecanismos de control y *accountability*.
- En materia de convivencia ciudadana, se registra la desmovilización de la sociedad civil debido a la baja intensidad de la protesta, acompañada de la pérdida de relevancia de las acciones colectivas de naturaleza confrontativa.

Cuadro 5.1

Resumen de indicadores políticos^{a/}. 2000-2021

Indicador	2000	2005	2010	2015	2019	2020	2021
Gestión del Ejecutivo							
Cantidad de leyes aprobadas en sesiones extraordinarias	63	28	58	16	56	45	79
Cantidad de leyes sustantivas aprobadas en sesiones extraordinarias	13	10	10	9	35	23	28
Salidas de ministros del Gabinete	5	2	3	5	9	11	4
Leyes aprobadas por iniciativa (año legislativo)^{a/}							
Ejecutivo	48	13	47	26	50	21	40
Legislativo	53	56	66	35	109	101	249
Proporción de leyes sustantivas aprobadas (%)	21	25	17	33	63	60	45
Proporción de leyes que no indican fuentes para su financiamiento (%)	56	67	75	25	14	11	9
Leyes aprobadas heredadas por administraciones anteriores (%)	7	9	88	62	28	11	2
Tasa de éxito del Ejecutivo	28	14	31	8	16	13	20
Convivencia ciudadana							
Cantidad de acciones colectivas	613	370	340	341	275	317	365

a/ La legislatura del año i comprende el periodo del 1 de mayo del año i al 30 de abril del año i + 1.

Valoración general

En 2021 y parte del 2022, el sistema político costarricense fue capaz, con ayuda de la ciudadanía, de combinar dos resultados positivos. El primero de ellos consistió en organizar y celebrar elecciones nacionales legítimas, libres, limpias y transparentes. Este es un resultado importante pues las elecciones se realizaron mientras el país experimentaba los efectos de la disrupción pandémica y en un contexto internacional desfavorable para la democracia.

En términos generales, las elecciones nacionales 2022 lograron resolver, sin mayores dificultades y controversias, la conformación del nuevo gobierno y autoridades legislativas. Sin embargo, un primer flanco débil de la democracia electoral es remediar la creciente desconexión entre partidos políticos y ciudadanía. Ante una primera “prueba de estrés”, la democracia costarricense fue capaz de salir adelante, aunque en un panorama de crecientes dificultades.

Un segundo flanco débil del sistema es la ausencia de reformas a ciertas normas del sistema electoral que regulan la organización de los partidos, su acceso al financiamiento político, e incluso los mecanismos para elegir a sus representantes (este segundo tema se trata en el capítulo 9 de este Informe).

A raíz de la desconexión partidos-ciudadanía mencionada, las elecciones 2022 constituyen un nuevo episodio de debilitamiento de los partidos políticos, que agrava la crisis de representatividad que los aqueja. Esto ocurre por varias razones. Por un lado, las agrupaciones que triunfan en las elecciones recientes lo hacen con un respaldo mucho menor que el apoyo que recibían hace 30 años, cuando la cantidad de votantes era un millón y medio más pequeña. En segundo lugar, porque el mandato que reciben los triunfadores es frágil y nuevamente condicionado por un “gobierno dividido”, en el cual las fuerzas de oposición son mayoría en el Congreso. Una tercera muestra de debilitamiento está relacionada con el hecho de que las organizaciones partidarias se concentran en asuntos electorales y no se preparan para gobernar, como lo plantea el análisis de los planes de gobierno realizada para este capítulo. La amplia mayoría de las propuestas son imprecisas, tienen poco nivel de concreción y no plantean con claridad cómo resolver lo que proponen. A su vez, los partidos políticos nuevos están conformados por personas con un largo pasado en otras

agrupaciones y adolecen de lo que sus militantes identifican como el elemento diferenciador con respecto a otros competidores: los procesos de formación ideológica. En balance, las elecciones 2022 no alteraron los fundamentos políticos de la gobernanza, los cuales siguen dominados por la composición multipartidista del Parlamento, la fragmentación partidaria y la alta inestabilidad del voto.

Por otra parte, un segundo logro favorable del sistema político en el período estudiado fue el respeto a la división de poderes y la cooperación entre ellos en asuntos claves del manejo de la pandemia y la crisis fiscal, evitaron episodios de conflicto institucional, aunque no lograron evitar altos costos económicos y sociales para la ciudadanía. Los poderes de la República lograron sortear las crisis fiscal y pandémica. El Ejecutivo aplicó un amplio uso de los decretos para afrontar ambas crisis y, a pesar de que emitió más decretos de alto alcance, éstos se apegaron al Estado de derecho y a la legalidad. Un análisis de revisión constitucional descartó que haya existido una extralimitación de los poderes Ejecutivo y Legislativo en el ejercicio de sus potestades, incluyendo temas sensibles como las medidas y restricciones sanitarias.

Por su parte, el Poder Legislativo cerró el período constitucional más productivo desde 1986 impulsado por la vigencia del acuerdo funcional descrito en anteriores ediciones de este capítulo. Esta elevada productividad se refleja en una alta cantidad de leyes aprobadas, buena parte de las cuales son leyes sustantivas que amplían o restringen derechos o amplían las potestades del Estado. Además, sobresalió en este período una buena práctica legislativa de asignar recursos en aquellas normas que así lo requieran. Este informe le atribuye a la ausencia o debilitamiento de actores con capacidad de veto y a una mayor convergencia ideológica, las razones de este rendimiento atípico del Congreso. El tercer poder de la República, el Judicial, logró brindar sus servicios durante los cierres de pandemia, y ejecutar el control constitucional sobre las acciones de los otros dos poderes, dos logros de gran importancia para el funcionamiento del Estado democrático de derecho. Sin embargo, el Poder Judicial continúa afrontando una fuerte crisis de su gobernanza política, que crea riesgos no solo para el sistema de administración de justicia, sino también para la democracia misma.

Pese a los logros políticos ya mencionados, nuevamente la democracia costarricense mostró grandes dificultades para atender y resolver, oportunamente, las demandas de

la ciudadanía. Amplios sectores de la población consideran que el rumbo del país es equivocado y anhelan cambios. Asimismo, la ciudadanía identifica, de manera recurrente al costo de vida, la pobreza y el desempleo como los principales problemas del país y a la clase política como incapaz de resolverlos. Además, en la población persiste una fuerte insatisfacción con las entregas estatales, persistentemente calificadas como insuficientes. En general, el descontento y la baja satisfacción con el funcionamiento de la democracia predominan en la sociedad costarricense. Pese al alto malestar, la mayoría de costarricense sigue respaldando a la democracia como forma de gobierno.

El fuerte protagonismo de los poderes Ejecutivo y Legislativo en el período estudiado contrasta con la desactivación de la sociedad civil y la ciudadanía, medida a través de la baja ocurrencia de acciones colectivas y la pérdida de relevancia de las protestas confrontativas. Este es, sin duda, un resultado negativo en un momento inoportuno, pues las organizaciones sociales y partidos políticos exhiben los mismos síntomas: desmovilización y dificultades orgánicas, en momentos en que es clave una mayor vigilancia ciudadana. En estas condiciones, el *Votómetro 2022* identificó una fuerte demanda de la ciudadanía por reformas políticas, en aras de la eficiencia política y la rendición de cuentas. Para materializar estas reformas, la ruta preferida por la ciudadanía sigue siendo la vía democrática, como lo evidencia el estudio de las actitudes políticas de la población.

En síntesis, el sistema político fue capaz de administrar las crisis fiscal y pandémica al tiempo que logró resolver la formación del gobierno mediante elecciones y que dichas autoridades gobiernen democráticamente. Ambos resultados son claramente favorables, particularmente en un contexto internacional en el que sobresalen regresiones políticas de gran envergadura. No obstante, desde el punto de vista más estructural, la contribución de la democracia al desarrollo humano sostenible sigue siendo insuficiente. La fragilidad de los fundamentos políticos para la gobernabilidad, acentuada por la crisis de representatividad, siguen dificultando la atención de las principales demandas ciudadanas, relacionadas con las oportunidades y capacidades del bienestar. En ese sentido, podría decirse que la democracia costarricense le “queda debiendo” a la ciudadanía.

Valoración del Informe Estado de la Nación 2021

En 2020 y una parte del 2021, la democracia costarricense logró mantener la estabilidad política sin deteriorar su calidad democrática, pese a la profunda disrupción económica, social y sanitaria provocada por la pandemia del covid-19, sin embargo, eso no se tradujo en la atención de las principales necesidades de las personas.

La renovación, en condiciones tan difíciles, de esa estabilidad es producto de una combinación de factores tanto estructura-

les como coyunturales. En el largo plazo, una democracia electoral de larga data, con robustas instituciones del Estado democrático de derecho, una amplia institucionalidad del Estado de bienestar con políticas sociales universales y selectivas, y los aún comparativamente altos niveles de legitimidad del sistema entre la ciudadanía, han creado un “colchón” amortiguador frente a las crisis. Esta capacidad amortiguadora no es un “seguro” contra procesos futuros de desestabilización, pero

crean márgenes de maniobra para atender los riesgos y amenazas que emergen.

En el corto plazo, y esto es decisivo durante el período bajo análisis, un acuerdo político funcional entre el Poder Ejecutivo y las principales fuerzas de oposición en el parlamento se extendió por tercer año consecutivo.

Aspiraciones

Sistema electoral y de partidos políticos

El sistema electoral garantiza el ejercicio de un voto libre, informado y respetuoso de los derechos civiles y políticos de todas las personas. Crea las más amplias oportunidades de participación ciudadana en los procesos de deliberación y escogencia de los representantes políticos, y garantiza resultados electorales que responden fielmente a las preferencias ciudadanas. Existen y se aplican mecanismos eficaces de control sobre el financiamiento político de los partidos, que fomentan la honestidad y la independencia de los líderes políticos y sancionan los hechos delictivos. También se cuenta con mecanismos eficaces de control relativos al cumplimiento de las normas democráticas internas de los partidos para la elección de sus candidatos y candidatas.

Democracia participativa

La Constitución Política y la legislación garantizan, como complemento de la democracia representativa, mecanismos de democracia directa y semidirecta en los ámbitos nacional y local. La ciudadanía participa activamente en consultas populares que promueven espacios plurales de deliberación pública, y sus resultados reflejan la voluntad de las mayorías.

Administración de la justicia

Un sistema de administración de la justicia autónomo y abierto al escrutinio público protege los derechos de la población, en especial el derecho a la debida defensa, y combate eficazmente cualquier forma de discriminación contraria a la Constitución; garantiza la aplicación de una justicia pronta, cumplida e igual para todas las personas, impone las sanciones correspondientes y repara los daños.

Gestión y representación política responsables

La aprobación y ejecución de leyes y políticas públicas, nacionales y locales se realiza mediante la aplicación de las normas democráticas y el ejercicio de la representación política responsable de los intereses ciudadanos. Estas leyes y políticas garantizan la separación y control recíproco entre los poderes del Estado, amplían las oportunidades de la ciudadanía para proteger sus derechos y crean

nuevas oportunidades para mejorar las condiciones de habilitación ciudadana de la población. En particular, el Poder Ejecutivo organiza y conduce la administración del Estado y ejerce la iniciativa ante el Poder Legislativo, para impulsar sus prioridades con apego a la Constitución Política. El Poder Legislativo ejerce un control político oportuno y eficaz, rinde cuentas a sus electores, aprueba leyes que promueven el desarrollo humano, y su organización interna respeta los derechos de mayorías y minorías.

Participación y rendición de cuentas

Las instituciones públicas ofrecen, a la ciudadanía, amplias y cada vez más eficaces oportunidades de participar en la discusión, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Los representantes políticos y los funcionarios públicos rinden cuentas de manera veraz, completa, oportuna y responsable, y respetan la dignidad de las personas en un marco legal y administrativo garante de la máxima transparencia de la gestión pública y la efectiva protección de los derechos y libertades civiles y políticos de la población.

Convivencia ciudadana

La convivencia ciudadana respeta los derechos y la dignidad de las personas (nacionales y extranjeras). La ciudadanía tiene una fuerte creencia en la democracia y participa activamente en la formación de una opinión pública pluralista, que realiza un escrutinio efectivo y permanente de los asuntos públicos. La ciudadanía ejerce de modo eficaz su derecho a la libre organización, mediante la creación de múltiples y dinámicas organizaciones de la sociedad civil, y utilizan las oportunidades para participar en la gestión pública.

Política exterior

La política exterior promueve valores y temas acordes con la vivencia democrática del país. Es un instrumento activo y eficaz para el impulso de los derechos humanos el desarrollo sostenible y la paz en el plano internacional, así como para la protección y tutela de los intereses nacionales, expresados en la necesidad de supervivencia económica y progreso material.

CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

5

BALANCE

Fortalecimiento de la democracia

Introducción

Este capítulo estudia el desempeño de la democracia costarricense a lo largo del 2021 y parte del 2022, y lo contrasta con las tendencias de mediano plazo que venían siendo reportadas en ediciones anteriores. En relación con algunos temas como el análisis del Poder Legislativo, el Ejecutivo, el de rotación de gabinete, el del clima de opinión pública y el de acciones colectivas, el período en estudio utiliza la barrera temporal de los *Informes Estado de la Nación*, que tradicionalmente el tema político ha enfocado en los períodos gubernamentales. Es decir, en esta ocasión se incluye toda la información que se pudo recabar, sistematizar y analizar entre los meses de mayo 2021 y abril 2022.

El enfoque metodológico utilizado parte de un concepto de democracia que trasciende el plano electoral y que la entiende como:

- un régimen político en el cual los gobernantes son escogidos mediante elecciones libres, limpias, competitivas y reiteradas, por una ciudadanía que ejerce libremente sus derechos civiles y políticos,
- un Estado de derecho en el cual las autoridades están sujetas al imperio de la ley y donde las instituciones protegen y promueven los derechos civiles, políticos y sociales de las personas,

- una convivencia ciudadana que sustenta las instituciones del régimen y el Estado democráticos.

El presente capítulo combina el seguimiento de asuntos claves para la valoración de la contribución de la democracia al desarrollo humano con el estudio de nuevas áreas temáticas, y con la ampliación de otras fronteras de información. En lo que respecta al primero de estos ámbitos, se analiza la gestión de los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como las interacciones entre ellos, aspectos que han sido identificados como factores claves del desempeño del sistema político. En cuanto al segundo, se estudian en profundidad los principales resultados de los comicios 2022 y los fundamentos de la gobernanza política derivados de ellos.

El documento se nutre de dos tipos de aportes: los indicadores que son objeto de seguimiento y actualización anual, y brindan la base empírica para la primera parte del capítulo, y de los análisis en temas electorales. En términos generales, algunos estudios son aproximaciones iniciales a asuntos complejos, poco estudiados; y otros son el resultado de investigaciones exhaustivas, realizadas con nuevas herramientas metodológicas, sobre temas que este Informe ha desarrollado tradicionalmente.

El capítulo se organiza en cuatro secciones principales. La primera enfatiza en las condiciones del contexto nacional e internacional para evaluar la contri-

bución de la democracia al desarrollo humano sostenible. El segundo apartado enfatiza en el hecho de que los comicios 2022 son parte de una nueva era política inaugurada en 2014 y analiza los principales resultados de las elecciones en primera y segunda ronda. Por su parte, la tercera estudia las relaciones Ejecutivo-Legislativo y asuntos judiciales, particularmente en el desempeño de los poderes, en los que destaca la revisión constitucional como una de las fortalezas del Estado de derecho, especialmente en una coyuntura de crisis pandémica y fiscal. Finalmente, la cuarta y última sección aporta explicaciones al comportamiento de la protesta social, las dinámicas de la cultura política y el clima de opinión pública, temas pertinentes en materia de convivencia ciudadana.

Contexto plantea apremiantes desafíos y riesgos para una democracia internacionalmente reconocida como sólida

El *Informe Estado de la Nación* efectúa, de manera periódica y sistemática, una valoración de la contribución que hace la democracia costarricense al desarrollo humano. Este balance procura identificar, a través de un conjunto de indicadores y dimensiones, si el sistema político costarricense fue un catalizador, o un obstáculo, para atender las demandas de la ciudadanía por mejores condiciones de vida. Asimismo, en aquellos temas en los

que es posible, cada vez que el Informe coincide con el fin de una administración gubernamental, como en este caso con la Administración Alvarado Quesada 2018-2022, el capítulo hace una lectura de mediano plazo.

Para encontrar explicaciones de fondo a este tema, el presente Informe señala que el contexto en el cual las instituciones y las personas representantes políticos interactúan constituye un factor determinante para evaluar el rendimiento de la democracia. Este contexto impone una serie de factores que condicionan las dinámicas y resultados del sistema político.

Situación política actual convive con una crisis del desarrollo humano en el país

En los tiempos actuales la sociedad costarricense atraviesa por una crisis en su desarrollo humano. Esta coyuntura provoca un alto riesgo de que ocurran regresiones, más o menos permanentes, en los logros históricos de Costa Rica, debido a la falta de respuestas frente a la ampliación de las ya profundas desigualdades económicas y sociales pre-pandémicas, el debilitamiento de su Estado de bienestar y de las políticas de sostenibilidad ambiental (PEN, 2021).

El Informe 2021 señaló que el país avanza por el camino de una sociedad aún más desigual. La pandemia del covid-19 aceleró este proceso, aunque no fue el único disparador. Un primer efecto se caracterizó por una rápida y profunda contracción económica, que provocó pérdidas inmediatas de empleo, ingresos y empresas junto al empeoramiento de la crisis fiscal. Este fuerte impacto afectó de manera especialmente aguda a las poblaciones y territorios más vulnerables.

A este primer gran impacto lo siguió, en 2021 y en lo que va del 2022, una recuperación de la economía que trae mejoras relativas y parciales de los indicadores promedio de empleo e ingreso, y cierto alivio de la situación fiscal en relación con los peores niveles alcanzados durante la contracción. Sin embargo, la mejoría está concentrada en algunas actividades y territorios específicos y no cubre a amplios sectores económicos y

sociales. La combinación de estos efectos es negativa desde el punto de vista del desarrollo humano, cuyos principales resultados profundizaron las desigualdades sociales y territoriales que la sociedad costarricense venía arrastrando a lo largo del presente siglo, así como la insostenibilidad en el financiamiento del Estado de bienestar social (PEN, 2021).

En materia económica, la insostenibilidad de las finanzas públicas amenaza el financiamiento de la política pública para promover el desarrollo humano (ver capítulos 2 y 3 en este Informe). En la actualidad, la situación fiscal sigue siendo crítica desde la perspectiva de asegurar el funcionamiento de los programas sociales y la ampliación de sus entregas.

La afectación de la pandemia por covid-19 ha generado impactos severos en toda la población (PEN, 2021). En lo relacionado con temas sanitarios, al 04 de octubre de 2022, la cantidad de contagios por covid-19 rondaba el millón doscientos mil casos y el número de muertes asociadas a este virus ascendía a la cifra de 8.970 decesos. Esta situación obligó a reprogramar servicios médicos a un importante grupo de la población, impactando así en las denominadas “listas de espera” y la institucionalidad sanitaria ha tenido que redireccionar recursos para afrontar la pandemia.

Una coyuntura caracterizada por la combinación de efectos negativos derivados de una crisis fiscal, por un lado, y una crisis sanitaria por el otro, depara un escenario de alta incertidumbre socioeconómica con efectos políticos. En distintos sectores de la sociedad hay una fuerte percepción de inseguridad con respecto a los ingresos y el trabajo. Ante ello, las personas consumidoras y los grupos empresariales manifiestan mayor desconfianza sobre las condiciones económicas presentes y futuras.

La incertidumbre social no solo tiene un origen económico. Otra de sus fuentes proviene de los escándalos de corrupción. A pesar de que no es un asunto nuevo en la sociedad costarricense, los casos más recientes han minado la confianza y la credibilidad de la ciudadanía. De hecho, en las tres últimas campañas electorales (2014, 2018 y 2022) distintos escándalos

han influido fuertemente en la opinión pública e impactado a partidos y líderes políticos, a autoridades judiciales y funcionarios públicos. En el caso más reciente, a mediados del 2021, se denunciaron arreglos ilegales entre funcionarios públicos encargados de supervisar obras de infraestructura vial y contratistas privados, con el fin de aumentar el precio de las obras viales. Dada la complejidad de los casos recientes, la investigación y etapas preparatorias se prolongan por varios años, sumado al tiempo de las etapas de juicio y apelaciones, lo cual abona a la desconfianza y a un sentimiento de impunidad en la población.

Ahora bien, en perspectiva comparada, el país sigue mostrando una fortaleza en un panorama internacional adverso, como se describe en el siguiente apartado.

Democracia costarricense sale bien calificada en la comparación internacional, pese a sus problemas

La crisis de desarrollo humano que atraviesa el país, agudizada por la disrupción pandémica, plantea complejos desafíos y riesgos políticos para la democracia costarricense. Un contexto tan adverso para la convivencia política como el indicado en el acápite anterior refuerza la importancia de que el *Informe Estado de la Nación* indague si la estabilidad democrática está en riesgo o si hay señales de deterioro. Una valoración al respecto debe complementar el enfoque exclusivamente nacional de los problemas de la democracia con una mirada comparativa internacional, que permita tener una mejor apreciación sobre la profundidad de los problemas que experimenta el sistema político costarricense.

Uno de los análisis internacionales de más reciente creación y que ha ganado una importante reputación es el que se denomina Variedades de la Democracia (*Varieties of Democracy*). Este proyecto publica un reporte denominado *Democracy Report*, cuya versión más reciente corresponde al año 2022. Según este reporte, el nivel de democracia del que goza la ciudadanía promedio a nivel mundial ha disminuido, al punto de que los avances de las últimas tres décadas

se han erradicado. Además, la cantidad de dictaduras en el orbe sigue creciendo y las autocracias (régimenes antidemocráticos) han transformado su perfil. De acuerdo con este reporte mundial, la cantidad de democracias liberales se sitúa en sus niveles más bajos en veinticinco años (V-Dem, 2022).

Al analizar la situación del régimen político costarricense el panorama es menos pesimista que el del resto del mundo. Según el texto citado, Costa Rica se considera como una de las 34 democracias liberales en el mundo. La mayoría de estas naciones son europeas y en América Latina solamente tres países pertenecen a este grupo: Chile, Costa Rica y Uruguay. La situación de la democracia costarricense no ha variado significativamente a lo largo de la última década (2011-2021), ubicándose en la lista de los diez países más democráticos del mundo.

Otro de los estudios comparados sobre el estado de la democracia a nivel mundial corrobora estos resultados. Se trata del índice de democracia de la prestigiosa revista *The Economist*, que contempla 60 indicadores en cinco categorías: procesos electorales y pluralismo, libertades civiles, funcionamiento del gobierno, participación y cultura políticas. En este caso también se agrupa a los sistemas políticos de los países en categorías que van desde democracias plenas hasta régimenes autoritarios. De acuerdo con el estudio más reciente (2021), Costa Rica, junto con Uruguay son las únicas dos naciones que pertenecen al grupo de democracias plenas en América Latina, región en la que prevalecen los régimenes considerados como las democracias defectuosas o imperfectas (once países) y los régimenes híbridos (siete naciones). En perspectiva global, Costa Rica se ubica en el grupo de las veinte naciones más democráticas. Entre los indicadores contemplados, la democracia costarricense puntúa con valores más bajos en la categoría de funcionamiento del gobierno.

El tercer insumo considerado en esta sección es el *Reporte Global del Estado de la democracia 2021* del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). Este estudio incluye 28 indicadores para medir el

estado de la democracia. Estos informes se refieren a tres tipos de régimenes principales: democracias, régimenes híbridos y autoritarios. Tanto los régimenes híbridos como los autoritarios se clasifican como no democráticos. En el caso de Costa Rica, el país obtiene puntajes en las categorías más altas en 24 de los 28 indicadores. De los cuatro indicadores en los que el país consigue notas intermedias, tres de ellos son: participación electoral, administración imparcial y ausencia de corrupción; mientras que el indicador peor evaluado es el de democracia directa.

Otros estudios recientes han examinado las respuestas de los Estados a la pandemia del covid-19, así como sus potenciales efectos en la calidad de la democracia en general. En dos de los reportes mencionados anteriormente se aborda esta materia. Los indicadores para Costa Rica muestran resultados muy similares, aunque con algunas diferencias de matiz importantes.

El estudio especializado de *Varieties of democracy* incluye el índice de violaciones de los estándares democráticos durante la pandemia (PanDem) y el índice de retroceso pandémico (PanBack), con el fin de evaluar si las respuestas de emergencia a covid-19 afectan o no la calidad de la democracia dentro del país. Al considerar el período entre marzo de 2020 y junio de 2022, Costa Rica sobresale como uno de los casos con violaciones menores en esta materia (por ejemplo, que la declaración de situación de emergencia por la pandemia no estableció un plazo definido), con limitadas implicaciones para la estabilidad democrática.

Por su parte, el monitor global de IDEA Internacional sobre las medidas para paliar con el covid-19, reporta en Costa Rica violaciones menores, atribuidas principalmente a acciones como: i) declaratoria de emergencia sin plazo establecido, ii) limitaciones a la educación de la niñez y adolescencia debido a cierres de centros educativos para mitigar contagios, iii) protestas y acciones de grupos antivacunas y iv) restricciones a la libertad religiosa al establecer límites de concurrencia a las congregaciones.

En síntesis, la estabilidad democrática

costarricense ha estado expuesta a fuertes presiones y tensiones derivadas de una crisis dual: la fiscal y la pandémica, que combinadas constituyen un caldo de cultivo de profundas repercusiones. Sin embargo, desde una perspectiva comparada, durante el período analizado, su sistema político logró sostener los niveles de calidad democrática, un activo importante para que la ciudadanía, en el futuro, pueda atender los graves y complejos desafíos pendientes del desarrollo humano del país.

Nuevas elecciones democráticas no modifican los fundamentos de la gobernanza

Los comicios nacionales de 2022 dieron el triunfo al Partido Progreso Social Democrático, una agrupación de reciente creación y sin ninguna experiencia electoral previa, en una de las contiendas más atípicas en la historia reciente del país. Este resultado obedeció a múltiples factores, entre ellos el ascenso de una candidatura que no ha militado formalmente en los partidos que han sido gobierno en las últimas dos décadas y, el derrumbe del apoyo del partido en el Gobierno y de su principal opositor en 2018 (Restauración Nacional), que dejó a un importante sector del electorado en búsqueda de a quién darle su apoyo, aunque sea de manera transitoria. Pese a la singularidad de estos comicios, los resultados no variaron los fundamentos de la gobernanza: fueron elecciones libres, transparentes y ordenadas, cuyos resultados mantuvieron la conformación multipartidista del Congreso y reducidos apoyos legislativos para la nueva administración. Además, la campaña ocurrió en un escenario de elevada volatilidad y alta incertidumbre. Todos estos elementos son considerados como fundamentos de la política en este *Informe*, pues condicionan el accionar de las distintas fuerzas políticas a la hora de decidir asuntos de interés público.

Estas conclusiones se sustentan en un análisis que considera, por un lado, los resultados de las elecciones de febrero y abril de 2022, y por el otro, los hallazgos obtenidos con base en nuevas metodologías para el estudio de los procesos electorales.

Elecciones libres, limpias y legítimas pese a tiempos convulsos

Buena gestión electoral y legitimidad del TSE, con aceptación de resultados por los contendientes

En febrero y abril 2022 se celebraron las decimoterceras elecciones nacionales consecutivas para renovar las autoridades en el Poder Ejecutivo y el Legislativo desde 1953. Se eligieron los cargos de presidente, dos vicepresidentes y 57 representantes legislativos. Un repaso a los datos generales del proceso da cuenta de 3.541.908 personas habilitadas para votar. Además, 50.832 costarricenses pudieron ejercer el sufragio en el extranjero, en la tercera ocasión en que esto fue posible. El Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) instaló 6.847 recintos en 2.133 centros de votación dentro y fuera del país. Veinticinco personas compitieron por la presidencia, 21 hombres y 4 mujeres. Esta es la cifra más alta de aspirantes en una contienda electoral en toda la historia.

Una vez más, los comicios transcurrieron con calma y normalidad. No se registraron actos de violencia política u otro tipo de situaciones que atentaran contra el proceso. La decisión final reflejó, nuevamente, la voluntad popular. No hubo denuncias formalmente presentadas a las instancias correspondientes a lo largo de la jornada ni durante el conteo de votos que pusieran en duda la transparencia y validez de los resultados. Las candidaturas y agrupaciones perdedoras aceptaron rápidamente el resultado. Asimismo, una vez más, la misión de observadores electorales internacionales de la Organización de Estados Americanos (OEA) ratificó el nivel de profesionalismo y pericia técnica con el que el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) ha organizado estos comicios y el compromiso de la ciudadanía en este ejercicio democrático (OEA, 2022).

Desde el punto de vista procedimental, fue una elección libre y limpia, en la que se puso a prueba y se volvió a comprobar la fortaleza de la democracia y las instituciones electorales costarricenses. La

segunda ronda también transcurrió con normalidad. Las denuncias por fraude electoral constituyen un síntoma preocupante, pero fueron infundadas y no trascendieron más allá del calor de la campaña, en buena medida porque ganó la agrupación que las formuló. Al final, el Partido Progreso Social Democrático (PPSD) obtuvo 1.035.388 votos, frente a 924.699 del Partido Liberación Nacional (PLN), una ventaja de 6 puntos porcentuales (53% versus 47% del total de votos válidos), la más estrecha en los balotajes. Con este resultado, el PPSD, un partido en el que su candidatura presidencial y un grupo de allegados, logra un acuerdo para utilizar la franquicia partidaria y sin haber participado en una contienda electoral previa¹, logra ganar la elección y comandar el Poder Ejecutivo por primera vez.

En síntesis, tanto las garantías a los derechos y libertades políticas durante el proceso electoral, como la aceptación no problemática de los resultados por parte de todas las agrupaciones en pugna confirmaron la plena vigencia de los principios democráticos de la sociedad costarricense, una de las aspiraciones normativas que evalúa este capítulo.

Comicios 2022 son parte de una nueva era electoral inaugurada en 2014

Los resultados generales del 2022 pueden comprenderse mejor cuando se los sitúa en perspectiva histórica mediante una periodización de los procesos electorales en el país. Esto permite crear un marco de interpretación para entenderlos mejor, pues algunos procesos electorales comparten algunas similitudes, que permite clasificarlos en un solo grupo y distinguirlos de otros.

En el caso de Costa Rica, es posible agrupar a las 18 elecciones del período 1953-2022 en cuatro grandes períodos, según el mandato otorgado al presidente en dos ámbitos: el primero de ellos es el apoyo popular emanado de las urnas y el segundo, el mandato otorgado al Ejecutivo en su relación con el Parlamento, por medio de la fracción oficialista. Según esta perspectiva, el mandato presidencial puede ser

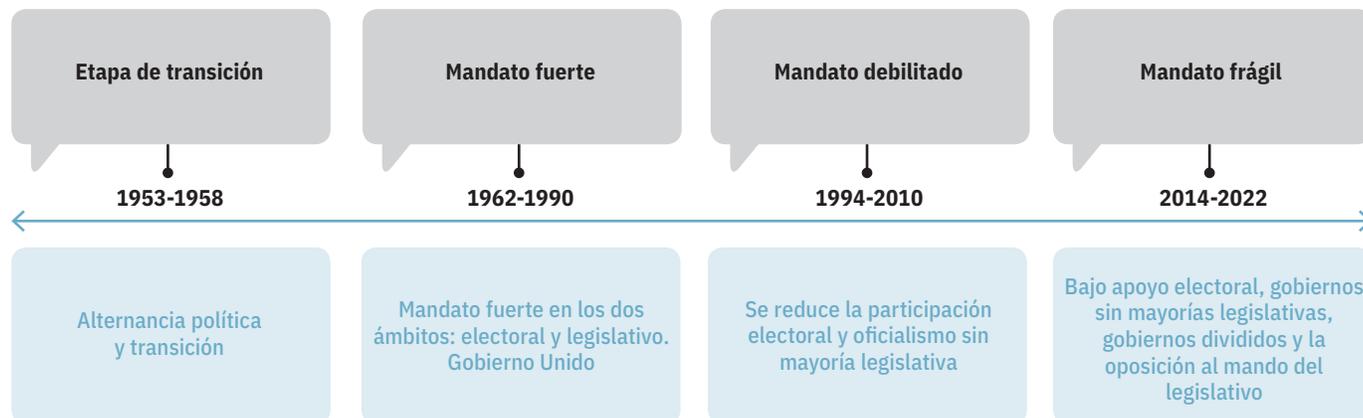
más robusto cuando combina un fuerte apoyo popular con un amplio respaldo en el Legislativo. En el otro extremo, la situación del presidencialismo es frágil en circunstancias en las que su respaldo en las urnas no es extendido y su fracción oficialista es limitada.

Una mirada de largo plazo al mandato político de las elecciones en Costa Rica permite identificar 4 etapas de estos procesos:

- **1953 y 1958, etapa de transición:** el mandato presidencial de estos dos primeros comicios, después de las disputas y transformaciones de la década de los años 1940 que derivaron en la guerra civil de 1948, se caracteriza por ser un período de alternancia y transición política debido a que grupos importantes del electorado se vio obligada a exiliarse.
- **1962-1990, fuerte mandato:** a lo largo de estas casi tres décadas, los presidentes alcanzaron un fuerte mandato en los dos ámbitos electoral y legislativo. Es decir, las elecciones se resolvieron por amplios márgenes (con la excepción de 1966) y se daba, con frecuencia, lo que se denomina gobierno unido, entendido como la situación en la que el partido ganador controlaba el Ejecutivo y la mayoría legislativa (la excepción a ello fueron los comicios de 1966 y 1978, ambos ganados por partidos opositores al PLN).
- **1994-2010, mandato debilitado:** en esta etapa el mandato presidencial es debilitado, debido a la conjugación de dos factores. En primer lugar, se reduce la participación electoral y, con ello, el apoyo popular. Además, los gobiernos no cuentan con mayoría legislativa y sus fracciones parlamentarias se ubican por debajo del umbral de los 29 votos de mayoría simple.
- **2014-2022, mandato frágil:** en esta fase, los mandatarios experimentan un mandato frágil ocasionado por un bajo apoyo electoral, sin mayorías legislativas y gobiernos divididos con un partido en control del Ejecutivo y la oposición al mando del legislativo.

Figura 5.1

Periodización de las elecciones en Costa Rica según tipo de mandato



Fuente: Alfaro Redondo, 2022b.

En resumen, los comicios del 2022 generaron un mandato político frágil para las autoridades gubernamentales. Como se analiza en las próximas secciones, ello se explica no solo por la cantidad de votos y curules obtenidos, sino por características propias del proceso mismo: alta indecisión del electorado, una elevada incertidumbre a lo largo de toda la campaña, así como apoyos electorales frágiles, transitorios y volátiles han caracterizado a la competencia reciente por el poder, lo que ha originado una nueva etapa política.

Participación en las urnas se reduce y aumenta la volatilidad electoral

Una de las particularidades de los comicios 2022 es el bajo nivel relativo de participación de la ciudadanía. En esta oportunidad, el 60% de las personas empadronadas ejerció el derecho al sufragio en la primera ronda y el 57% lo hizo en el balotaje en abril, el nivel más bajo desde 1953. Este comportamiento prolonga una larga tendencia de reducción de la afluencia a las urnas inaugurada en 1998. Como ha sido la tónica en las casi siete décadas de procesos electorales, en el centro del país la asistencia ciudadana es mucho mayor que en las regiones periféricas (costeras y fronteras). Las bre-

chas entre ambas zonas son evidentes, no solo en el ámbito político, sino también en términos de desarrollo económico y social. También sobresale una mayor participación en la vertiente del Océano pacífico que en la zona Caribe.

Este fenómeno ha sido analizado en profundidad en ediciones anteriores. Incluso, el *Informe Estado de la Nación* ha planteado que las fronteras políticas del país son más pequeñas que sus fronteras geográficas. Una de las consecuencias de este patrón es el surgimiento de “ecosistemas”, que han configurado regiones de alta participación (los puntos rojos en el mapa, que corresponden a centros de votación), rodeadas por vastas zonas de baja participación (puntos verdes), con personas “desenganchadas” de la democracia electoral. Lo novedoso del 2022 es que el “país político” sufrió una contracción territorial en comparación con las tres elecciones previas (2010, 2014 y 2018), identificada en la península de Nicoya y el Pacífico Central (mapa 5.1).

La reducción de la afluencia a las urnas fue generalizada en todo el país. Cuando se analiza la distribución del voto entre cantones, entre 2018 y 2022, en todos ellos la participación fue menor que en 2018. Las únicas localidades con niveles similares entre ambas elecciones son Dota, León Cortés y Tarrazú (gráfico 5.1).

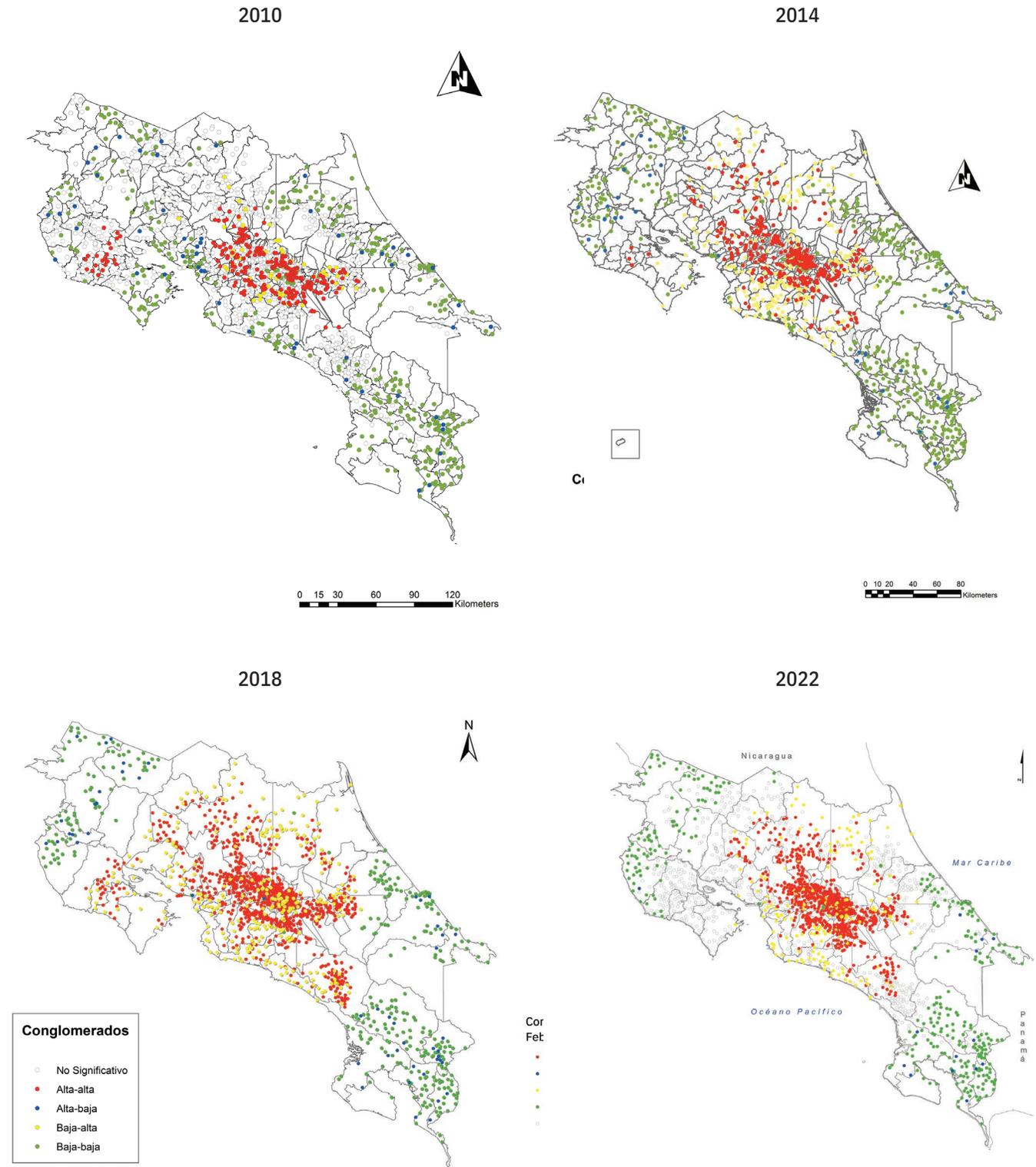
Por primera vez, el partido que ganó el Valle Central en primera ronda no logra defenderlo en el balotaje

Desde el punto de vista electoral, la región conocida como el Valle Central es el “gran elector” o “decididor” de los comicios en Costa Rica por dos razones fundamentales, una geográfica y la otra de índole política. En primer lugar, porque debido a la distribución de la población del país y, particularmente, su fuerte concentración en el centro del territorio, entre mayor sea el margen de victoria de una candidatura en esta zona geográfica, más altas son las probabilidades de adueñarse de la presidencia de la República. La segunda razón está relacionada con el hecho de que en el Valle Central hay una afluencia más alta a las urnas, en comparación con las regiones periféricas del país, particularmente zonas costeras y fronteras.

Por lo tanto, no es extraño que usualmente la balanza electoral la incline la participación del centro del territorio. Sin embargo, en algunas ocasiones el Valle Central puede que pierda su poder como “gran elector” y no ser determinante en el resultado. Para que este escenario se concrete deben cumplirse dos condiciones de forma simultánea: i) que el voto del centro país se divida o, que la agrupación

Mapa 5.1

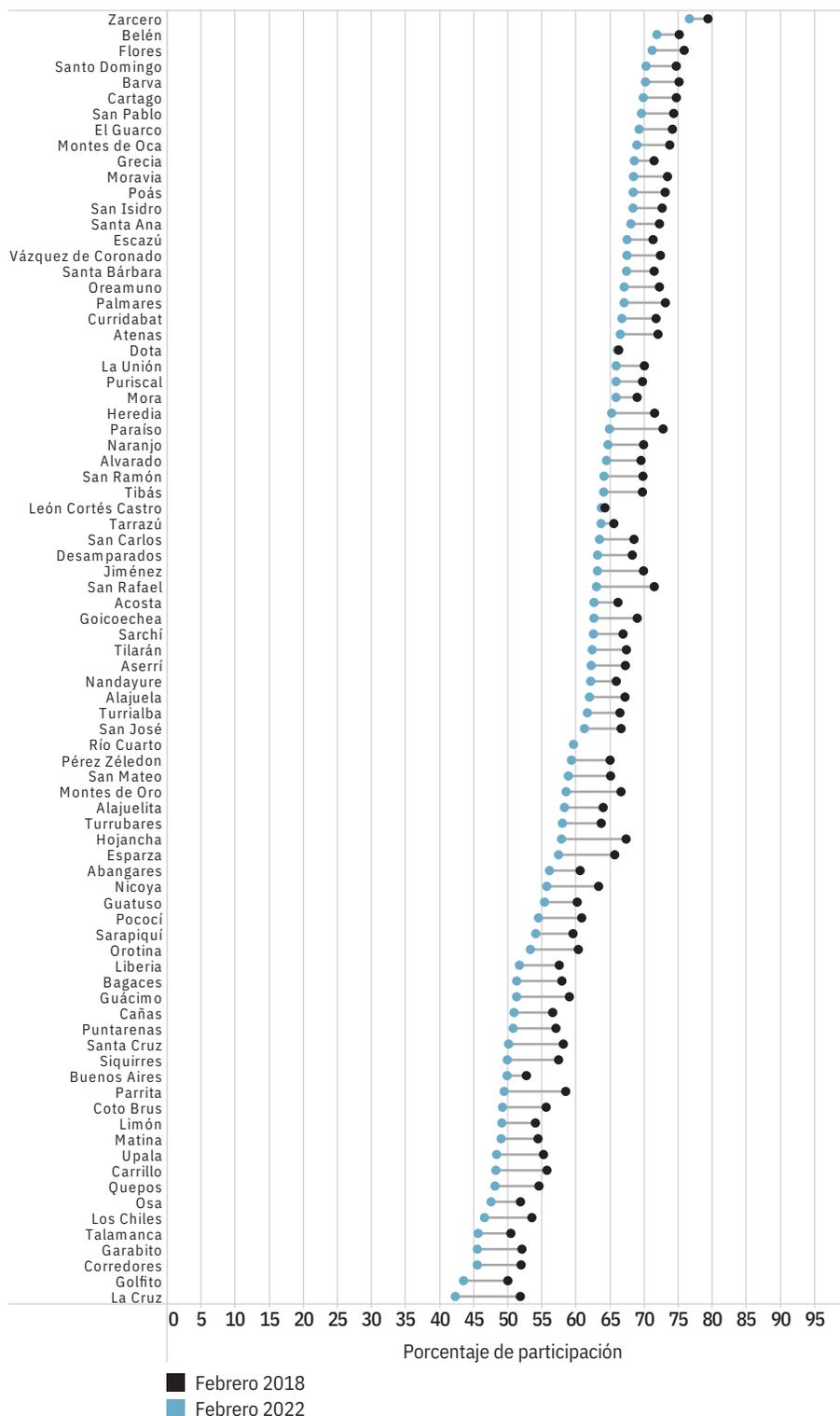
Conglomerados de juntas y centros de votación con alta y baja participación electoral. 2010-2022



Fuente: Camacho, 2022.

Gráfico 5.1

Abstencionismo en elecciones nacionales, según cantón. 2018 y 2022
(porcentaje del padrón electoral)



Fuente: González, 2022b con datos del TSE.

que lo gane lo haya conseguido por un margen estrecho y, ii) que una de las fuerzas políticas triunfe por un amplio margen en la periferia del país.

El análisis de los resultados electorales muestra que, en 2022, aun y cuando el voto del centro del país fue determinante para el triunfo del PLN en primera ronda, no fue el factor decisivo en el balotaje. La distribución de votos territoriales muestra que el PLN ganó, en febrero 2022, la mayoría del país con 63 cantones, incluyendo los del Valle Central. Se trataba de una amplia ventaja. Esos cantones habían dado, en buena medida, el gane al PAC en las dos elecciones previas.

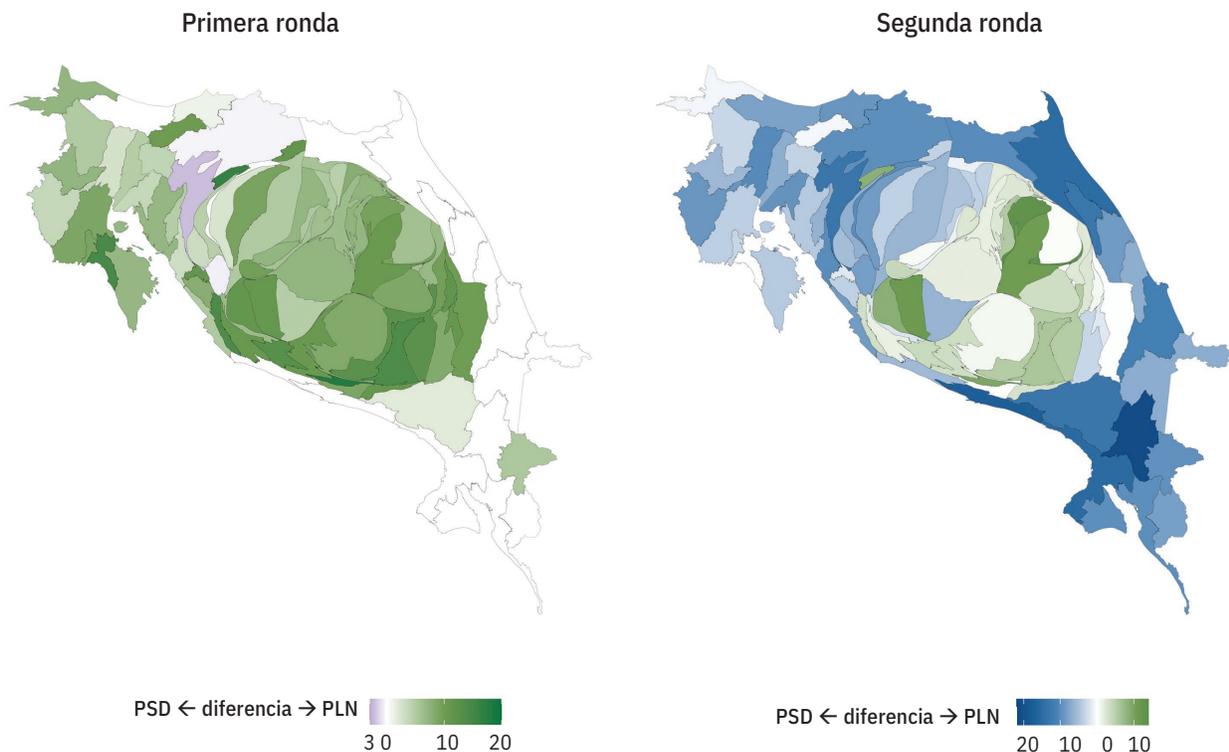
En primera ronda el Partido Progreso Social Democrático (PPSD), ganó únicamente tres cantones del país por muy poco margen, todos localizados en la provincia de Alajuela: San Ramón, Atenas y San Carlos. No obstante, el voto nacional lo ubicó en segundo lugar y le dio la posibilidad de optar por el balotaje con el PLN. El partido oficialista PAC desapareció del mapa electoral pues no logró ganar ni un solo cantón en la primera ronda de 2022.

Los resultados del balotaje fueron radicalmente opuestos. El PSD desplazó por completo al PLN de la mayoría del territorio. Ganó 53 cantones y con ello el mandato del Ejecutivo por primera vez. En cantones como en San Carlos el PSD amplió su ventaja y alcanzó el 58% de los votos, en San Ramón el 61%, mientras que en otras localidades que había perdido en febrero los ganó en abril, como en Grecia en donde obtuvo el 57% y en Alajuela el 55%. El PLN, por su parte, logró el triunfo solamente en 29 cantones, perdió 34 con respecto a la primera ronda y con ello acreditó la tercera derrota consecutiva en un balotaje. En algunos cantones del centro del país la ventaja del liberacionismo fue reducida en el balotaje como en Goicoechea (50% de los votos), Tibás (51%) o San José (52%). En pocos municipios del país el PLN alcanzó un alto respaldo, como en Montes de Oca (61%), Escazú o en Curridabat (59%).

Este indicador refleja, en buena medida, la fuerte erosión de la base de apoyo electoral en el territorio que el PLN

Mapa 5.2

Cartogramas de partido ganador por cantón. 2022



Fuente: Gómez Campos et al., 2022 con datos del TSE.

cosechó entre 2010 y 2014. Los cartogramas identificados en el mapa 5.2, muestran el área relativa de cada cantón en función al tamaño del padrón electoral respectivo. Cantones con más electores son cantones más grandes, y a la inversa, los más pequeños en electores aparecen de menor tamaño relativo en el mapa. Además, entre más intensos sean los colores, mayor es el margen de victoria a favor de uno u otro partido. Como se aprecia, el voto del centro no tuvo un claro dominador en segunda ronda, como sí había ocurrido en la primera. Asimismo, el PPSD controló la periferia en el balotaje, a pesar de su escasa presencia en febrero.

En síntesis, si bien es cierto en las elecciones de 2018 y 2022 el resultado se revirtió entre primera y segunda ronda hay una diferencia sustancial entre ambas. En los comicios más recientes, el partido que triunfó en febrero no logró

mantener su ventaja y perdió el balotaje. Esto ocurrió porque el margen de victoria en el centro del país en la segunda ronda, generalmente decisivo, fue estrecho y mucho menor que en la primera y, porque el partido ganador (PPSD) obtuvo un fuerte respaldo en las zonas periféricas y compitió por el voto en el centro del país.

Colapso electoral del PAC y triunfo de una nueva agrupación en un contexto general de reducción de apoyos partidarios

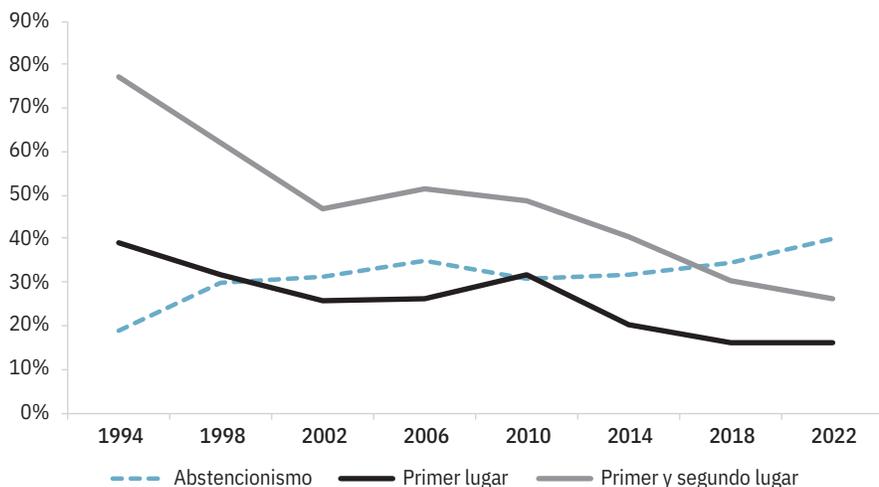
En los comicios de la última década, la democracia costarricense muestra crecientes dificultades para construir mayorías electorales. Esto ha venido ocurriendo porque el respaldo de los partidos que ganan en la actualidad es mucho más pequeño que el de hace treinta años, cuando había más de un millón y medio de votantes menos (gráfico 5.2).

Después de un comportamiento oscilante en la primera década de este siglo, los partidos políticos que obtienen el primer lugar en primera ronda tienen un respaldo cada vez más pequeño con respecto al total del padrón nacional. Más aún, el respaldo obtenido por el primer y segundo lugar en 2022 es el más bajo hasta ahora reportado. Esta dinámica contrasta con la tendencia creciente del abstencionismo, que alcanzó su nivel más alto en esta ocasión.

Una manera concreta de ver esta disminución del respaldo ciudadano a los partidos es comparar la cantidad de votos que obtuvo el partido ganador en 1994 y 2022. Hace 28 años, cuando el padrón electoral tenía 1.660.562 votantes menos que en 2022 (casi un 40% más pequeño), el partido ganador obtuvo más de dos veces más votos que la agrupación ganadora en la primera ronda de 2022, con un padrón mucho más grande.

Gráfico 5.2

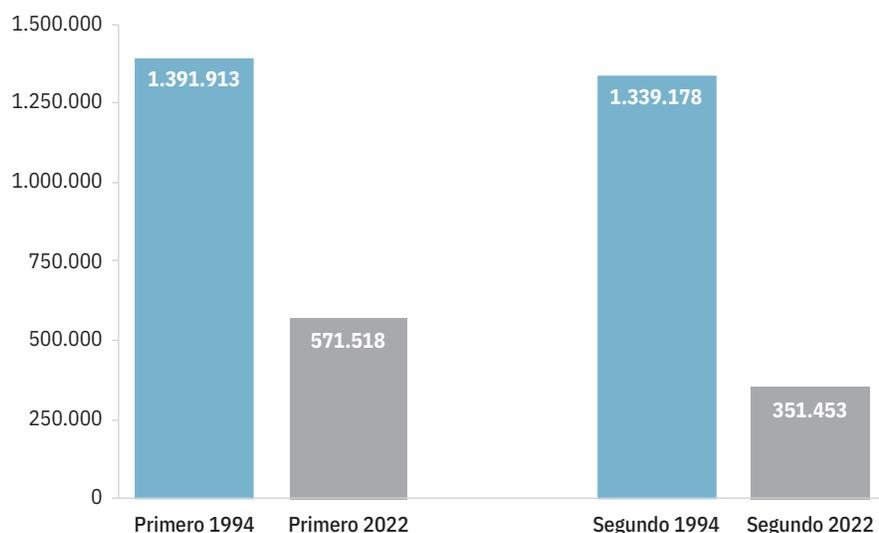
Apoyo electoral obtenido por los dos partidos políticos con mayor votación y comportamiento del abstencionismo
(porcentajes del padrón electoral)



Fuente: González, 2022b con datos del TSE.

Gráfico 5.3

Votos obtenidos por los dos partidos políticos con mayor apoyo. 1994 y 2022



Fuente: González, 2022b con datos del TSE.

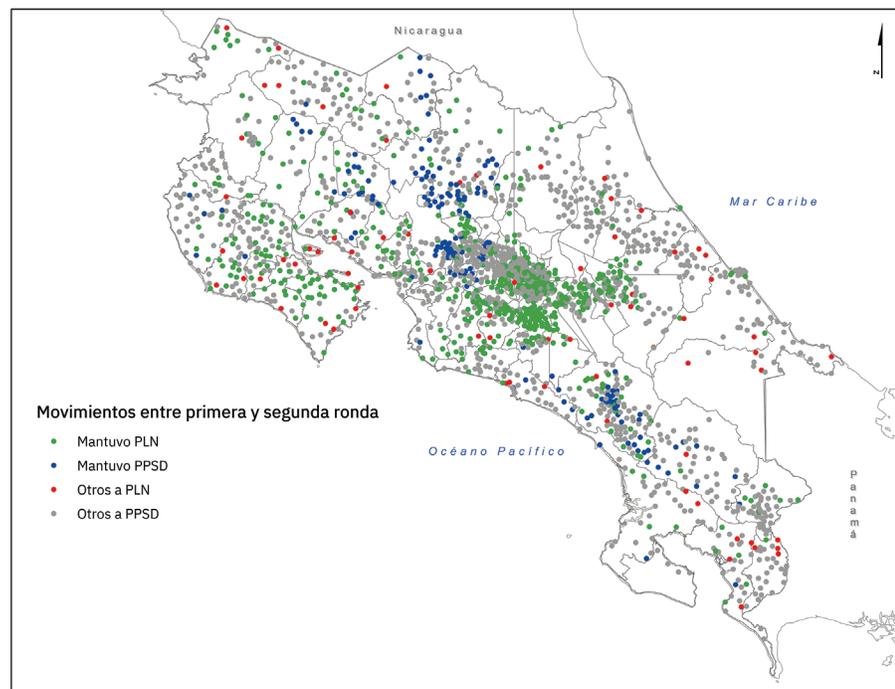
De igual manera, la agrupación que alcanzó el segundo lugar en 1994 obtuvo cuatro veces más votos que el obtenido por el partido en segundo lugar en la primera ronda 2022 (gráfico 5.3). Si estas cifras se comparan con respecto al total de la población los apoyos descritos son mucho menores.

Aunado a la debilidad de las fuerzas políticas en la contienda, los comicios de 2022 se realizaron en el escenario de una ampliación importante de la oferta electoral para competir por la presidencia de la República. Esta vez la papeleta presidencial contenía 25 candidaturas, eso es 12 opciones más que las de 2018, pero pocas de ellas con opciones reales. En ese contexto, la competencia por los apoyos territoriales podía preverse más dura y disputada. Ningún respaldo territorial se ha mantenido por más de dos elecciones. Esto es así tanto para partidos tradicionales y con amplia estructura organizacional como el PLN y el PUSC, pero también para otros más recientes como el PAC o Restauración Nacional. Este comportamiento de alta inestabilidad de apoyos territoriales hacia los partidos políticos caracteriza una fase de elecciones con alto grado de incertidumbre en el ganador. Dicho de otra forma, el mercado de votos está abierto a cambios constantes y los partidos no han logrado estabilizar sus bases de apoyo sólido, como se aprecia en el análisis de los cambios en los apoyos por centros de votación en 2022 (cada círculo en el mapa 5.3).

Los estudios en el tiempo han identificado que la concurrencia a las urnas está asociada con otros indicadores sociales. El gráfico 5.4 muestra la relación entre la participación electoral y los niveles de pobreza por cantón. Cada círculo representa un cantón y el color el partido ganador. La evolución histórica muestra que, con excepción del 2022, en todas las demás elecciones quién ganó o disputó el voto de los cantones con mayor participación electoral y mejores condiciones de vida (cuadrante superior izquierdo), ganó el poder del Ejecutivo.

Mapa 5.3

Cambios en los apoyos electorales entre primera y segunda ronda por centro de votación. 2022



Fuente: Camacho, 2022.

Factores explicativos de los resultados varían entre primera y segunda ronda

La campaña electoral 2022 se desarrolló en un clima de desinterés, poca motivación, una oferta electoral inédita, una débil atracción de apoyos electorales y en medio de la pandemia por el covid-19. En el ambiente político prevaleció una alta indecisión, un fuerte escepticismo e incertidumbre y el clima de opinión pública sobre el Gobierno, la Asamblea Legislativa, los partidos y los representantes políticos fue desfavorable.

En estas condiciones, la dinámica que toma la campaña es menos “controlada” y definida por los actores políticos involucrados y más dependiente de factores externos o contingentes. Uno de estos factores es el malestar de la ciudadanía, un aspecto que, en ausencia de otros elementos relevantes, llena un vacío que guía las decisiones de un electorado desorientado. Según estudios de opinión este descontento de la ciudadanía se ali-

mentaba de múltiples fuentes como los efectos de la pandemia, los escándalos de corrupción, el desempleo, el alto costo de la vida, la situación económica y el desempeño del gobierno (CIEP-UCR, 2022).

Dada la diversidad de dicha insatisfacción ciudadana, lo extendido de su presencia, así como sus orígenes y manifestaciones, es factible pensar que este malestar fue uno de los factores que incidieron en el desenlace de las elecciones nacionales 2022. Para estudiar estos efectos, en el panel electoral que se desarrolló a lo largo de la campaña electoral, se creó un *índice de malestar ciudadano* en el que se agregaron 6 ítems (recuadro 5.1) sobre esta materia cuyos puntajes varían entre 0 y 100 puntos, en el que 0 es nada de malestar y 100 máximo malestar. El valor promedio del índice es de 58 puntos.

Este malestar muestra algunas diferencias según atributos de la población. Desde el punto de vista de las caracte-

Recuadro 5.1

Índice de malestar ciudadano

Para la construcción del índice se utilizan 6 variables denominadas quejas1, quejas2, quejas4, quejas5, quejas7 y quejas9². Estas variables se incluyeron en la encuesta CIEP-UCR del mes de octubre 2021. El fraseo de las preguntas era: A continuación, le voy a leer unas frases y me gustaría que me indique en una escala de 1 a 5, en la que 1 es “totalmente en desacuerdo” y 5 “totalmente de acuerdo”, que tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con cada una de ellas.

quejas1.

Los extranjeros nos están quitando oportunidades

quejas2.

Los corruptos nos están robando el país

quejas4.

Los empleados públicos nos quitan la plata de los impuestos

quejas5.

Los ricos nos explotan

quejas7.

Con creencias religiosas nos ridiculizan

quejas9.

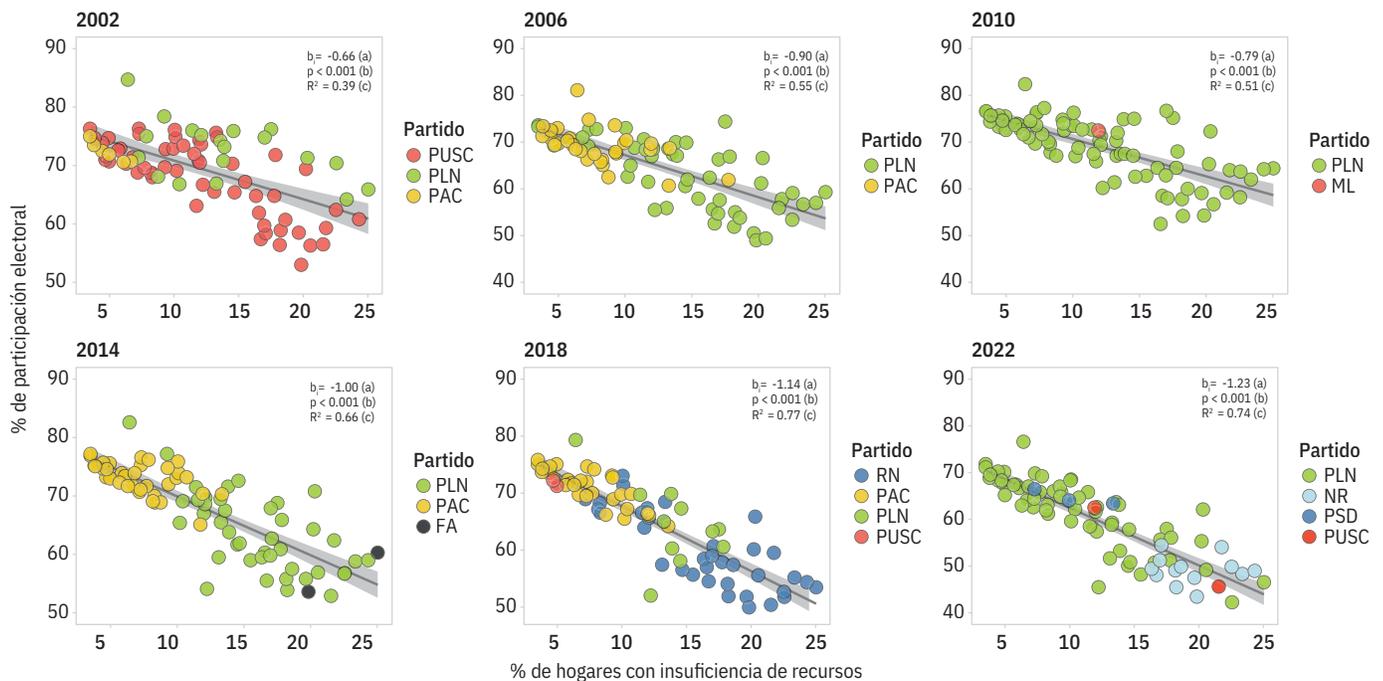
Ningún político merece que votemos por ellos

El índice es sumatorio, las respuestas se estandarizaron a valores entre 0 y 100 en las que las cifras más altas corresponden a mayor malestar. El Alpha de Cronbach del índice es 0,60.

Fuente: Alfaro Redondo, 2022a.

Gráfico 5.4

Relación entre la participación electoral y el nivel de pobreza^{a/} a nivel cantonal en elecciones nacionales, según partido ganador. 2002-2022



(a) Coeficiente % insuficiencia de recursos. (b) Nivel de significancia: 0.05. (c) Coeficiente de determinación.

a/ Medido por el índice de insuficiencia de recursos de los hogares, tanto habitacionales como de ingresos, estimado por Morales y Segura, 2014 con datos del Censo de Población del 2011 del INEC.

Fuente: Gómez Campos et al., 2022, con datos del TSE y del INEC.

rísticas sociodemográficas, las personas en edades de 18 y 34 poseen ligeramente menores niveles de insatisfacción (56 puntos) que las personas mayores de 35 a 54 años y los mayores de 55 años (60 puntos). Además, a menor nivel educativo, mayor descontento. También, a menor ingreso percibido, mayor insatisfacción.

Ahora bien, en cuanto a las actitudes y comportamientos políticos, el malestar ciudadano también revela diferencias importantes. Concretamente, el descontento es mayor entre quienes no votaron en primera ronda, votaron nulo o votaron en blanco, que entre quienes respaldaron a alguna de las candidaturas. Además, en las provincias en las que ganó el Partido Progreso Social Democrático en segunda ronda el malestar es más alto, así como entre quienes votaron por ese

partido para la presidencia. Asimismo, la insatisfacción es más alta entre quienes opinan que las restricciones por la pandemia del covid-19 no han valido la pena, entre quienes reportan que votaron en contra de una candidatura como principal motivación y en los perfiles de apoyo ciudadano a la democracia con posiciones ambiguas sobre el sistema político, denominados como *ambivalentes* (ver sección sobre apoyo ciudadano a la democracia más adelante).

En síntesis, los datos citados anteriormente corroboran que las personas que exhiben mayor malestar reúnen características similares entre sí, constituyendo así un perfil socio-político del malestar. Ahora que dicho perfil ha sido caracterizado, interesa saber si estos perfiles se expresan políticamente y en qué direcciones orientan sus decisiones, es

decir, si el malestar es uno de los factores explicativos de los resultados electorales observados.

Malestar ciudadano es un buen predictor de los resultados de primera ronda

En este apartado se presentan los resultados de la aplicación de modelos de regresión estadística, en los que se estiman los efectos de distintos factores a la decisión de las personas votantes en la primera y segunda ronda electoral del 2022. Se utiliza un modelo de regresión logística multinomial con una escala de 6 opciones de respuesta³. Este tipo de modelo estadístico se justifica producto de la elevada cantidad de candidaturas presidenciales en los comicios de 2022 (25 en total), 6 de las cuales obtuvieron apoyos electorales superiores al 8%.

En estos modelos la categoría base con la que se compara es la opción de quienes votaron por otros partidos o alternativas diferentes a las 5 primeras opciones⁴.

En el modelo se incluyeron como variables independientes las siguientes: el género de la persona entrevistada, edad, provincia de residencia, nivel educativo, el ingreso subjetivo, el índice de malestar, apoyo a la democracia, voto negativo, la percepción sobre las denuncias de acoso sexual contra Rodrigo Chaves, las denuncias por soborno contra José María Figueres, la percepción de qué tan bien representada se siente la ciudadanía,

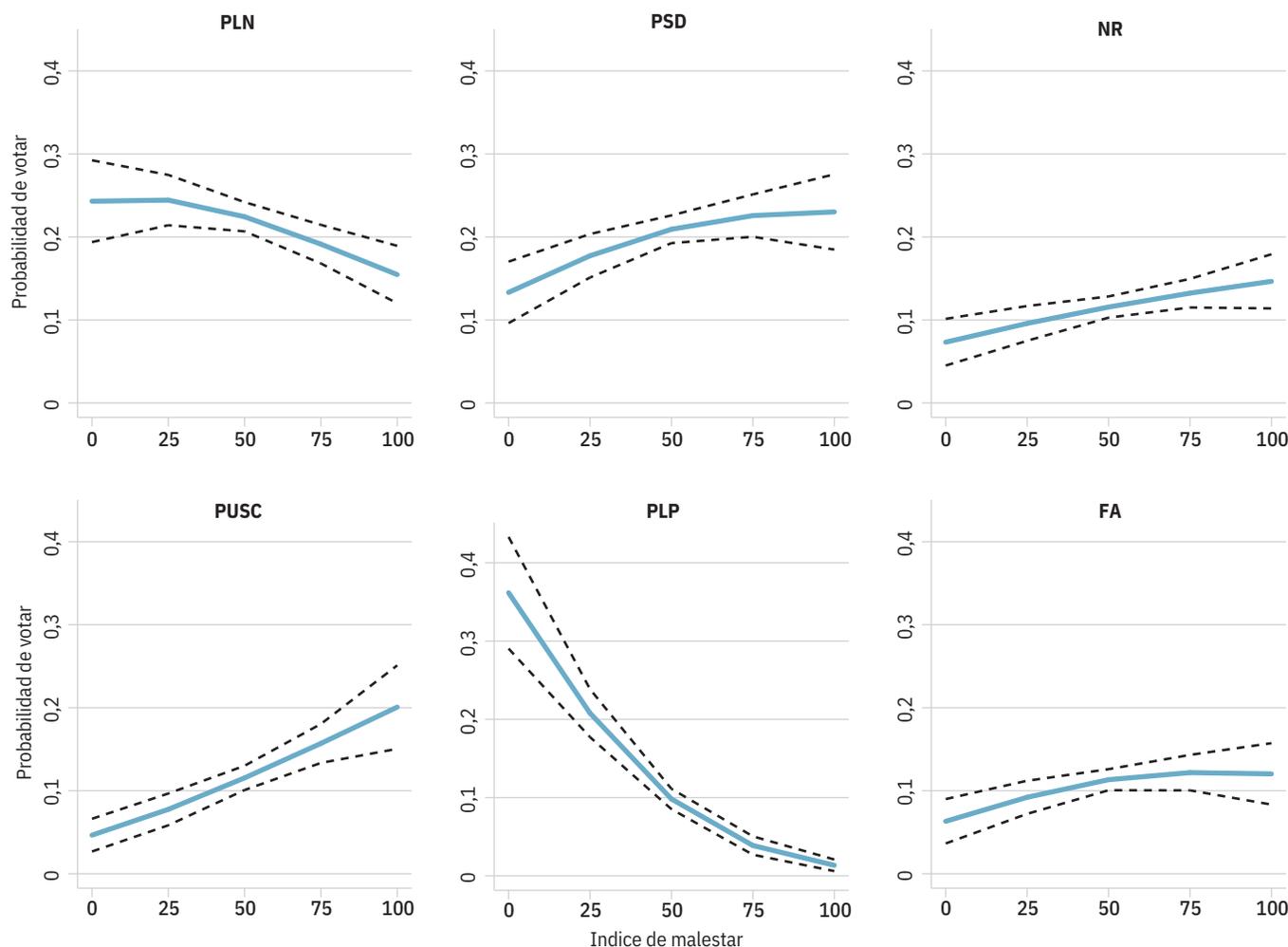
el anhelo de cambio, intención de voto 2018 y si la persona votó más por el partido que por la candidatura.

Los análisis aplicados arrojan dos hallazgos principales. En primer lugar, el índice de malestar ciudadano es, según estos procedimientos, un buen predictor de la intención de voto 2022 en primera ronda. Por otra parte, el efecto del descontento varía, en intensidad y dirección del efecto, según las distintas opciones de preferencia electoral. En algunos casos la probabilidad de votar por alguno de los partidos aumenta con el malestar y en otros casos disminuye. Más concre-

tamente, la probabilidad de votar por el PUSC, Nueva República y PPSD aumenta conforme incrementa la insatisfacción. En el caso del Frente Amplio, el efecto del índice va en la misma dirección de estos tres partidos políticos mencionados, sin embargo, la probabilidad de respaldar a esta agrupación es menor como lo muestra la curva de su gráfico. Por su parte, el apoyo al PLN y el PLP está relacionado de manera inversa con el descontento. En otras palabras, entre más alto sea el índice de malestar, menor es la probabilidad de votar por el candidato liberacionista y el liberal progresista (gráfico 5.5).

Gráfico 5.5

Efectos del índice de malestar en la intención de voto en primera ronda electoral, según partido político. 2022



Anhelos de cambio fue el factor determinante de la segunda ronda

De cara a la segunda ronda los principales hallazgos en materia de factores asociados son tres. En primer lugar, los predictores sociodemográficos se desempeñan mejor en este modelo que en el utilizado en primera ronda: conforme aumenta la edad, la probabilidad de votar por Rodrigo Chaves creció. Lo mismo sucede con el tema de años de educación, pues dicha probabilidad es mayor entre quienes reportan más años de escolaridad. Segundo, el índice de malestar ciudadano pierde el poder explicativo de la intención de voto en este segundo modelo econométrico, pues su efecto no es estadísticamente significativo, y es reemplazado por otros factores, entre ellos, el hecho de que la ciudadanía quería una alternancia en el poder.

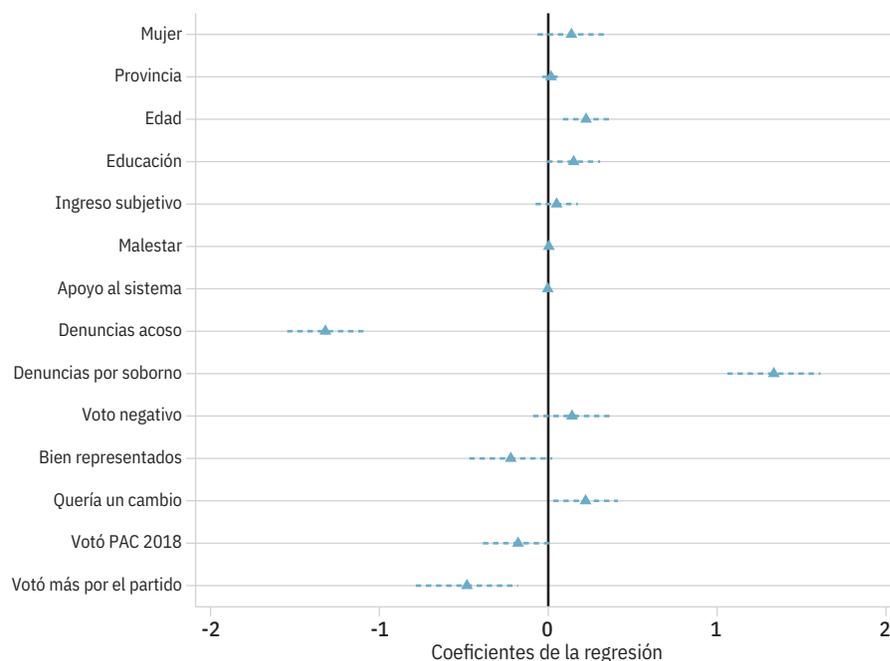
Por último, variables como las denuncias de acoso sexual contra Rodrigo Chaves y las denuncias de soborno contra José María Figueres también son buenos predictores del voto en segunda ronda. Como es de esperar, los cuestionamientos a Chaves reducen la probabilidad de apoyarlo en las urnas, pero las denuncias en contra de su oponente la incrementan. Incluso, los efectos de estas dos variables en la preferencia electoral de la segunda ronda son los más grandes. Asimismo, otros factores como no sentirse bien representado por el sistema político, haber votado por el PAC en 2018 y votar más por el partido que por la candidatura, hacen que la probabilidad de votar por el PPSD en segunda ronda decaiga. El voto negativo, entendido como el fenómeno de ir a las urnas para sufragar en contra de una candidatura, así como la expectativa de un cambio político aumentan las probabilidades de respaldar a Rodrigo Chaves (gráfico 5.6).

Resultados mantienen invariables fundamentos políticos de la gobernanza: volatilidad electoral y un nuevo “gobierno dividido”

Los resultados electorales dieron un sorpresivo resultado: el control del Ejecutivo en manos de un inexperimen-

Gráfico 5.6

Factores asociados del voto en segunda ronda electoral^{a/}. 2022



a/ Si el factor está a la derecha de la línea vertical de 0, la relación es positiva con la variable del voto. A la inversa, si se ubica hacia la izquierda, la asociación es negativa.

Fuente: Alfaro Redondo, 2022a con datos del CIEP-UCR, 2022.

tado partido político. Sin embargo, los principales fundamentos de la política se mantienen sin grandes variaciones, prolongando la era de los “gobiernos divididos”. Por fundamentos de la política este Informe considera a un conjunto de resultados electorales, que condicionan el accionar de las distintas fuerzas políticas a la hora de decidir asuntos de interés público.

Uno de estos fundamentos es la composición partidaria del Congreso. Nuevamente, el Parlamento es multipartidista, sin mayorías legislativas y con una fracción oficialista reducida (en este caso, 10 diputados y diputadas): en las últimas tres elecciones los representantes del oficialismo han sido el 32% (2014) y el 18% (2018 y 2022) del plenario (gráfico 5.7). En la primera legislatura de la Administración Chaves Robles (2022-2023) el Directorio de la Asamblea Legislativa está controlado por partidos de oposición y no hay alianzas formales o coaliciones para la formación de mayorías legislativas.

Un segundo fundamento es la fragmentación del sistema de partidos en el parlamento. La literatura especializada plantea que a mayor fragmentación mayor dificultad para construir mayorías y que éstas generen acuerdos. Para medir la fragmentación se utiliza el indicador denominado índice número efectivo de partidos (NEP). Entre más se acerque el valor del índice a 2 se está en presencia de un sistema de partidos catalogado como bipartidista y entre mayor el valor, mayor es la fragmentación del sistema. Básicamente, el NEP permite estimar cuántos partidos tienen un peso significativo en la conformación del Congreso.

En 2022 se registró uno de los valores más altos de este indicador (4,9), igual al reportado en 2014. Históricamente, el país ha evolucionado hacia la fragmentación partidaria: contaba con un sistema bipartidista en las últimas décadas del siglo anterior, dominado por el PUSC y el PLN, a inicios de este siglo, el número efectivo de partidos aumentó de dos a



APORTE ESPECIAL

Alternativas para la formación de mayorías, apuntes para la deliberación

ALEJANDRO URBINA

A lo largo de este siglo, la sociedad costarricense ha experimentado crecientes dificultades para establecer sólidas mayorías electorales. En el mundo, las democracias han manejado de distintas maneras este dilema, lo cual ha propiciado cambios en las reglas electorales. En esta sección del documento, el objetivo es plantear una interrogante práctica: ¿qué hubiese pasado con la formación de mayorías políticas si los procedimientos electorales fuesen diferentes? Con ello, el PEN no pretende zanjar la discusión de si hay que reformar o cambiar las normas electorales de una forma u otra. El sentido es distinto, se trata de aportar elementos para la deliberación sobre asuntos de relevancia política, con la conciencia de que hay que tener mucho cuidado de cambiar algo que funciona⁵.

En este sentido, a pesar de que ha habido una reconfiguración del sistema de partidos políticos en las últimas dos décadas, así como cambios de gran envergadura en el comportamiento de la ciudadanía, el sistema electoral, es decir, las reglas del juego de la competencia por el poder no han experimentado adaptaciones significativas. Una de las contribuciones recientes a la discusión sobre esta materia plantea, como una alternativa, que el país adopte un mecanismo denominado “Votación por orden de preferencia”, o RCV (por sus siglas en inglés, Rank Choice Voting), para sustituir al balotaje (Urbina, 2022).

De acuerdo con este mecanismo, las personas votantes indican sus preferencias electorales de la siguiente manera: un “1” (uno) a su primera opción y un “2” (dos) su segunda alternativa. Una vez emitidos, se cuentan todos los votos de la primera opción [“1”], se le asignan a cada candidatura y se ordenan los nombres de mayor a menor votos recibidos. Si alguien alcanza la mayoría absoluta, el 50% de los votos válidos + 1 quedará electo. De lo contrario, se elimina de la lista la candidatura con menor número de votos de primera preferencia, no sin antes asignarle a las otras candidaturas “vigentes”, los votos de 2 segunda opción [“2”] emitidos por esos electores⁶. Se vuelve a calcular el total de votos válidos (puede resultar un total menor porque algunas personas votantes podrían no haber marcado segunda opción) y de nuevo se calculan los porcentajes de votos recibidos. Otra vez, se determina si alguien superó el 50%. Si no fue así, se repite el procedimiento hasta que efectivamente alguien resulte electo.

Para analizar los efectos prácticos de esta reforma, se utilizaron los datos del panel del CIEP-UCR, descrito en una sección de este informe. Según la aplicación de este mecanismo, el principal hallazgo es que el resultado electoral hubiese sido “casi idéntico” al de la segunda ronda efectuada el 3 de abril. Rodrigo Chaves, en este hipotético ejercicio, resultaría electo gracias a las segundas preferencias de quienes votaron por Lineth Saborío (PUSC) y por Fabricio Alvarado (NR) en primera

ronda. Concretamente, Rodrigo Chaves del PPSD, ganó en segunda ronda con el 53% de los votos frente a un 47% de José María Figueres del PLN. En este hipotético ejercicio, los resultados del RCV variaron en solo $\pm 0,1\%$ respecto del resultado oficial anterior de la segunda ronda (Urbina, 2022).

Estos resultados se derivan de un ejercicio en el que se agrupa a los partidos con pocos votos recibidos en primera ronda bajo un grupo de “Otros”. Este grupo obtuvo la menor cantidad de sufragios como primera preferencia. De los resultados de las encuestas, se pudo inferir que 105.386 de “Otros” expresaron una segunda preferencia en una encuesta anterior a la primera ronda. Las respuestas de segundas opciones del grupo de “Otros” se asignaron y sumaron, a los resultados de los demás. Así, José María Figueres aumentó su porcentaje de 27% a 29% y Rodrigo Chaves de 17% a 20%. Claramente, nadie superó el 50%. Por lo tanto, se proceden a eliminar los votos recibidos por el Frente Amplio (FA) y a asignar las intenciones de voto en segunda preferencia a las restantes candidaturas. Se repite el mismo procedimiento hasta que una de las candidaturas supera el 50% (Urbina, 2022).

Gráfico 5.7

Composición del Congreso por período, según cantidad de representantes del partido oficialista y de los opositores. 1953-2022



a/ Los colores amarillos y naranjas, así como los cuadros de menor tamaño, reflejan una menor cantidad de legisladores y los cuadros rojos más intensos y de mayor tamaño refieren a una mayor cantidad de congresistas.

Fuente: Alfaro Redondo, 2022b con datos del TSE.

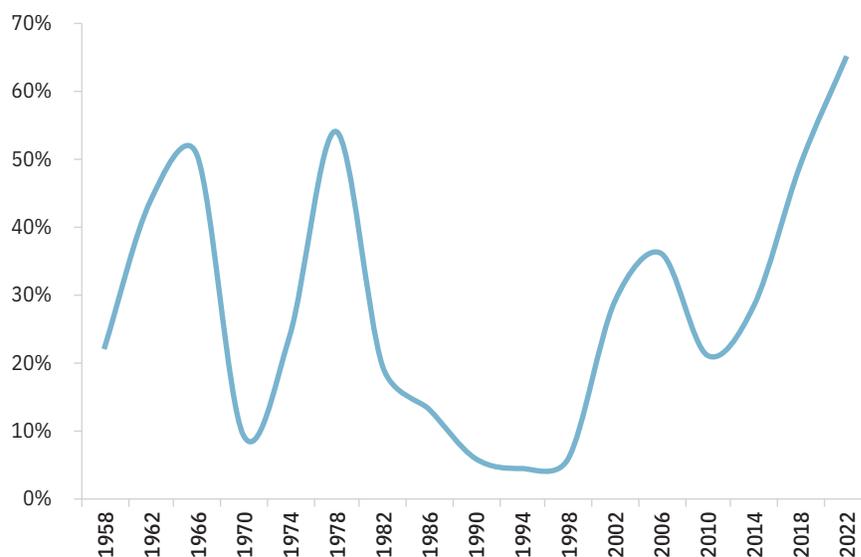
tres. Desde hace tres elecciones, el indicador se mueve por encima de 4,5. Ante este panorama los partidos se ven obligados a negociar alianzas para impulsar su agenda política.

Un tercer fundamento de la política actual está relacionado con la inestabilidad del voto. A este fenómeno se le conoce como *volatilidad electoral* y para medirlo se utiliza un indicador que calcula los cambios entre las proporciones de votos obtenidos por todos los partidos políticos en dos elecciones sucesivas, en este caso 2018 y 2022. El índice de *volatilidad* mide la cantidad de electores que cambian su voto de un partido a otro en dos elecciones en términos agregados. A mayor valor del índice, mayor es la volatilidad electoral. El índice puede alcanzar valores de 0 a 100%; un valor de 100% significaría que todas las personas electoras cambiaron de partido de una elección a otra (el sistema es muy volátil) y 0% significaría que ninguna persona cambió de partido (el sistema no es volátil, básicamente todo queda igual).

Según las cifras oficiales del TSE, en 2022 dos de cada 3 electores (65%) votaron por un partido político distinto al que habían respaldado en 2018, la cifra más alta desde 1958. Este resultado es producto de grandes cambios en las preferencias electorales de la ciudadanía, entre los que sobresalen la marginación

Gráfico 5.8

Volatilidad electoral en elecciones presidenciales



Fuente: Alfaro Redondo, 2022b con datos del TSE.

de los dos partidos que se disputaron la segunda ronda electoral en 2018 y el crecimiento vertiginoso de nuevas fuerzas políticas hasta que aparezcan nuevas circunstancias y sus apoyos se debiliten, como le ha ocurrido a otras agrupaciones políticas (ver publicación sobre este tema: <https://votemoscr.com/blog/apoyo-electoral-a-los-partidos-politicos-se-mueve-a-modo-montana-rusa/>).

Los cambios en las preferencias partidarias entre 2018 y 2022 reportados por el índice, son los más altos de los últimos 65 años, superando a los registrados entre 1962-1966 y entre 1974-1978 (gráfico 5.8). Analizados desde una perspectiva histórica, los incrementos en la volatilidad electoral en el período 1953-2022 produjeron alteraciones importantes en la correlación de fuerzas políticas,

particularmente en las elecciones de 1966, 1978, 2006, 2018 y 2022. En estos procesos electorales, los cambios en el respaldo generaron desplazamientos y sustituciones de partidos políticos de una elección a otra (PAC y RN recientemente), tal y como sucedió con Unión Nacional en 1962 y Unificación Nacional en 1978.

Desigualdad económica agudiza la volatilidad electoral

En las últimas dos ediciones de este capítulo se han publicado aportes sobre un tema de enorme relevancia: los efectos políticos de la desigualdad económica. La presente edición actualiza este análisis con los comicios nacionales más recientes. Los resultados revelan que la desigualdad es un factor estructural que ensancha la brecha entre partidos y ciudadanía.

Mediante el análisis de la relación entre indicadores de desigualdad salarial en el mercado laboral formal y la participación ciudadana en las elecciones presidenciales a lo largo de seis períodos (entre 2002 y 2022), este apartado concluye que la inequidad afecta negativamente la asistencia a las urnas, alejando aún más a partidos y ciudadanía. En otras palabras, cuanto mayor es el porcentaje de los ingresos totales en manos del 10 por ciento más rico de la población, menor es la participación electoral del distrito.

Para estudiar los efectos políticos de la desigualdad salarial, se aplicaron varios modelos de regresión estadística. Los modelos econométricos empleados tienen como variable dependiente el porcentaje de participación en comicios presidenciales a nivel distrital y como variable explicativa principal alguna medida de desigualdad, también a nivel distrital. Con el fin de descartar que la relación entre desigualdad económica y participación electoral sea espuria y que el comportamiento de esta última esté relacionado con otro factor distinto de la desigualdad, las regresiones utilizan como variables de control los índices de desarrollo humano y social (IDH e IDS), la competitividad y el respaldo electorales a los partidos políticos en comicios previos⁷, así como efectos fijos por año y distrito.

En esta ocasión se examinó la relación entre la desigualdad y la volatilidad, por un lado, y entre la primera y el apoyo a los partidos tradicionales (gráfico 5.9). Se encontró que la relación entre el índice de desigualdad salarial y la volatilidad electoral es positiva: cuanto mayor es la desigualdad, mayor es la volatilidad electoral en cada distrito. Este resultado es particularmente útil para comprender los factores que influyen en el apoyo que reciben algunos partidos políticos nuevos.

De esta manera, un aumento de la volatilidad electoral motivado por el descontento social derivado de la desigualdad y otros factores puede explicar parcialmente el surgimiento de nuevas fuerzas políticas y el debilitamiento de los partidos tradicionales. Autores como Eichengreen, Mari y Thwaites (2018) exploran esta idea en un contexto distinto. Por otra parte, en lo que respecta a las implicaciones para las bases electorales partidarias, este análisis revela que en la

última elección (2022), donde el ganador no fue ni el PLN, el PUSC o el PAC (las agrupaciones triunfadoras durante el siglo XXI), el voto de los distritos más desiguales castigó significativamente a los partidos tradicionales.

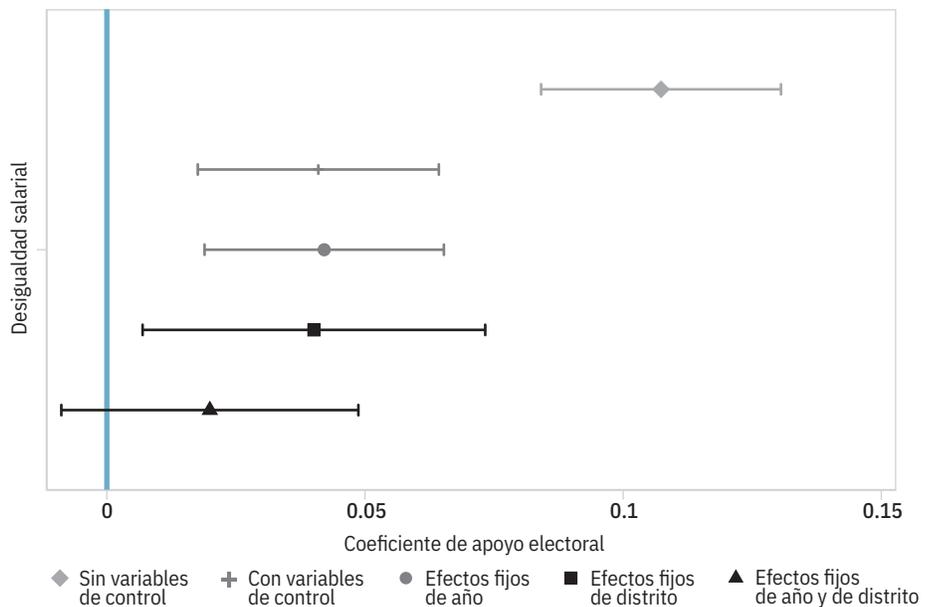
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **DESIGUALDAD SALARIAL Y ASISTENCIA A LAS URNAS** véase Zúñiga, 2022, en www.estadonacion.or.cr

Nuevo debilitamiento del sistema de partidos ahonda crisis de representación

Cada nueva elección trae consigo la renovación de las autoridades políticas y reacomodos en las fuerzas políticas representadas en el Congreso. Los comicios más recientes significaron la alternancia

Gráfico 5.9

Relación del índice de desigualdad salarial^{a/} y la volatilidad electoral por distritos. 2002-2022



a/ El índice de desigualdad salarial puede oscilar entre el 0 (igualdad completa) y el 1 (desigualdad completa). La línea representa la estimación de participación a distintos niveles de desigualdad salarial con base en un modelo de regresión estadística.

Fuente: Zúñiga, 2022.

del poder en el Poder Ejecutivo, luego de ocho años en control de una misma agrupación. En el Congreso también hubo cambios importantes en la distribución de las curules legislativas, producto de “salidas y entradas” de partidos, aunque en un panorama de continuidad denominado, como ya se mencionó, de “gobiernos divididos”.

Además de reportar los cambios de autoridades y representantes, este Informe examina un conjunto de temas con el fin de determinar si los comicios recientes fortalecieron a los partidos políticos o, si en su defecto, constituye un nuevo episodio del debilitamiento orgánico que experimentan estas agrupaciones. En términos generales, el análisis de los partidos “primerizos” y sus características; la poca concreción en las propuestas formuladas en los planes de gobierno por las agrupaciones competidoras; las dificultades de los partidos en la organización de campañas electorales en época de frágiles identidades partidarias; lo cambiante de las preferencias electorales de la ciudadanía y las formas en la que quienes emiten el voto justifican sus decisiones; llevan a concluir que las elecciones 2022 no cambiaron el panorama existente, por lo que originaron un nuevo debilitamiento del sistema de partidos, agudizando con ello la crisis de representación ciudadana que los aqueja. Incluso, nuevamente hubo escándalos por el financiamiento de los partidos políticos y la existencia de estructuras paralelas ilegales, que están siendo analizados en las instancias correspondientes. Los temas de fortalecimiento de partidos y reforma del financiamiento son abordados en el capítulo 9 de este Informe.

Nuevos partidos se nutren del transfuguismo político

En el proceso electoral de 2022 más de la mitad de las candidaturas presidenciales (52%) provenían de agrupaciones primerizas⁸, cuyo surgimiento como organizaciones formales no sobrepasan en promedio tres años y seis meses desde su constitución. Aunque la cantidad de partidos ha aumentado constantemente desde el año 2002 (Cascante, 2015), las elecciones en 2022 marcan un récord en la competencia por la presidencia de la República (25 candidaturas).

Esta sección del capítulo estudia en qué medida estas nuevas agrupaciones son distintas a las que ya existen. Interesa saber la procedencia de sus liderazgos; la forma en la que se organizan sus estructuras formales e informales para enfrentar la campaña; y las relaciones con sus bases y dirigencias territoriales. Dos son los principales hallazgos de esta sección. En primer lugar, que estos partidos están conformados por personas con largas trayectorias en otras agrupaciones políticas y, en segundo lugar, que existe una contradicción entre aquello que sus dirigentes dicen ser el factor diferenciador, atribuido al factor ideológico y la escasa presencia de procesos de formación en este tema.

Por un “partido político primerizo” se entiende aquella agrupación que crea una nueva estructura de representación formal acreditada por el TSE y que participa en 2022 por primera vez en un proceso electoral. Estos partidos comparten características y atributos con “partidos minoritarios”, sin embargo, la particularidad del primero deriva de ser una agrupación de reciente creación (Delgado, 2007; Cubero, 2019).

Se utilizó la técnica de entrevista semiestructurada utilizado en ediciones previas del Informe para la investigación de funcionamiento y organización interna de los partidos (Alfaro Redondo y Gómez Campos, 2014; Sáenz y Beltrán, 2021) y se ajustó para ser aplicado a *partidos primerizos* que habían participado en la campaña electoral de 2022. Se realizaron 10 entrevistas⁹, entre el 06 de abril al 11 de agosto. Un primer aspecto que sobresale es el hecho de que todas

las personas entrevistadas cuentan con una amplia trayectoria de participación en política que es de 27.5 años en promedio, siendo 20 y 30 años los valores extremos. Llama la atención que, siendo estructuras partidarias de orden “primerizo”, sus representantes entrevistados cuentan con amplias trayectorias en política nacional, al iniciar su militancia a inicios de la década de 1990 o inicios del 2000. Las personas entrevistadas explicaron que, a lo largo de sus años en política, la mayoría se ha vinculado con otras organizaciones además del partido político en el que actualmente militan, particularmente en su paso previo por los partidos Liberación Nacional, Unidad Social Cristiana, Movimiento Libertario y Vanguardia Popular.

Posteriormente, se indagó en los valores que hacen de la agrupación política primeriza una organización “distinta” de las ya existentes en el sistema de partidos. La mayoría de las personas entrevistadas mencionó la idea de ser organizaciones con fuerte contenido ideológico, contrapuestos a la idea de las maquinarias electorales con las que se asocian a los partidos políticos de mayor tamaño. Sin embargo, al preguntarle por programas activos de formación político-ideológica, a nivel general lo que se encontró es una debilidad estructural en esta materia, pues no tienen procesos de este tipo (Beltrán y Sáenz, 2021).

Quienes aducen “ser una propuesta ideológica diferente” (Liberal Progresista, Costa Rica Justa, Nueva República y Unidos Podemos) no tienen procesos de formación exclusivamente dedicados a enseñar sus valores, principios y creencias. Por el contrario, reducen los procesos a participar activamente dentro de estructuras del partido o participar en los momentos de diálogo ideológico (congresos ideológicos). En otros casos, los procesos de formación ideológica no están dirigidos para toda la agrupación, sino que se brindan a quienes ostentan un puesto de representación (Nueva República). En el caso del partido Progreso Social Democrático, resalta el hecho de que las personas entrevistadas coincidieron en la idea de que esta agrupación nace de la necesidad de un

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
PROPUESTAS PARA REFORMAR
EL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO
PARTIDARIO,

véase Capítulo 9 Rutas de Ejecución,
en www.estadonacion.or.cr

cambio y el rechazo a una manera “tradicional” de hacer política.

Investigaciones anteriores han evidenciado que buena parte de las actividades que sostienen la organización interna de los partidos políticos, se ve dominada por la dinámica electoral, en parte por las reglas que rigen esta competencia y, también, por la misma estructura de estas organizaciones (Gómez Campos, 2013; Sáenz Bonilla, 2017). En todas las entrevistas aparece la idea de que la falta de recursos en periodo no electoral se traduce en un obstáculo para mantener vínculos cercanos a la organización partidaria, sobre todo en los cantones fuera del Gran Área Metropolitana. Esto supone un esfuerzo mayor por parte de estructuras emergentes por desarrollar estrategias de búsqueda de recursos que no se supeditan exclusivamente al sistema de reembolso propuesto por el Tribunal Supremo de Elecciones.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PROPUESTAS PARTIDARIAS y PARTIDOS POLÍTICOS NUEVOS véase Beltrán y Mora, 2022a, en www.estadonacion.or.cr

Partidos políticos se preparan para competir, pero no para gobernar

Una dimensión clave de la representación de los intereses y demandas ciudadanas por parte de los partidos son sus propuestas programáticas. En contiendas con tantas personas aspirando al cargo presidencial, los planes y propuestas de gobierno se convierten en un valioso insumo para identificar diferencias y prioridades. Por ello, una vez más el PEN-Conare diseñó una metodología para evaluar las propuestas políticas en la campaña electoral con base en el alcance de estas.

El análisis a fondo de los programas de gobierno para la elección de 2022 muestra que la debilidad de la organización partidaria, identificada por el PEN en años anteriores (2014, 2015 y 2017),

también se refleja en sus propuestas. En general, la gran mayoría de organizaciones partidarias ofrecen soluciones de índole general a desafíos como la pobreza y la falta de oportunidades económicas. Carecen de propuestas concretas con rutas de ejecución clara a los principales problemas del país. En tal sentido, los partidos políticos se preparan más para competir en las elecciones como estructura en busca de votos y mucho menos para gobernar con soluciones claras a los dilemas estructurales del desarrollo humano en Costa Rica.

Los contenidos de los programas de gobierno fueron agrupados en cuatro categorías:

- Texto sin propuesta: son párrafos de diagnóstico del país o de descripción del contexto.
- Propuestas generales: indican qué van a hacer sin desarrollar los detalles. Son propuestas de orden general. Por ejemplo: reducir el desempleo.
- Propuestas con metas: tienen metas cuantificables en la propuesta, es decir responden al “cuánto” de la política.

Por ejemplo: reducir 5% el desempleo en cuatro años.

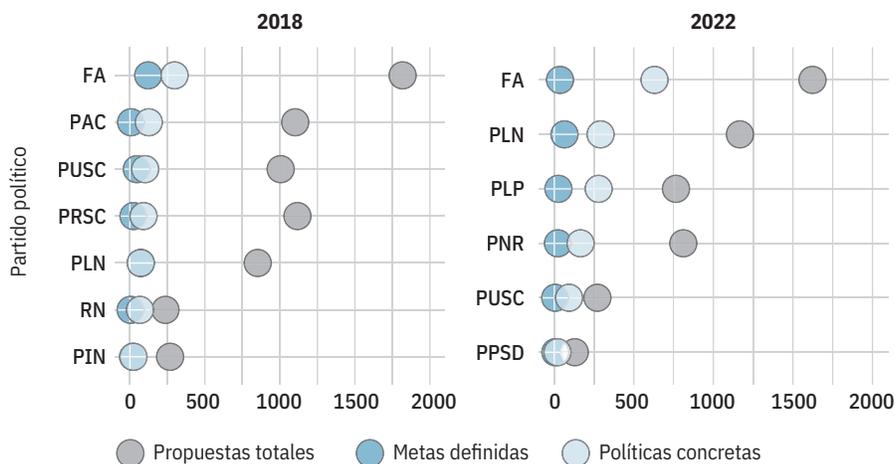
- Propuestas concretas: describen cómo van a lograrlo con algún detalle. Por ejemplo: reducir 5% el desempleo en cuatro años mediante atracción de empresas extranjeras de tecnología en zonas como Guanacaste, Puntarenas y Limón.

Esta metodología no evalúa si las propuestas son buenas o malas, pues ello depende de las interpretaciones y preferencias de cada persona, pero sí el alcance de estas y la posible factibilidad de ejecución. Para ello se revisó la totalidad de cada programa de gobierno en una base consolidada de texto con 52 variables o atributos.

De los partidos representados en el Congreso, el FA fue el que propuso más ideas con 630 en total. Le siguió el PLN con 291 y el PLP con 279. Asimismo, el FA fue el que planteó más propuestas concretas (gráfico 5.10). La distancia de los círculos celestes y azules con la cantidad total de propuestas (en gris) reflejan una amplia brecha, en la mayoría de los casos: muchas propuestas generales,

Gráfico 5.10

Cantidad de propuestas robustas en los programas de gobierno, por partido político. 2022



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

Fuente: Gómez Campos et al., 2022.

pocas soluciones directas con rutas de ejecución concretas entre las organizaciones con representación legislativa. En otros, como el PUSC y el PPSD, hay pocas ideas generales y pocas soluciones concretas.

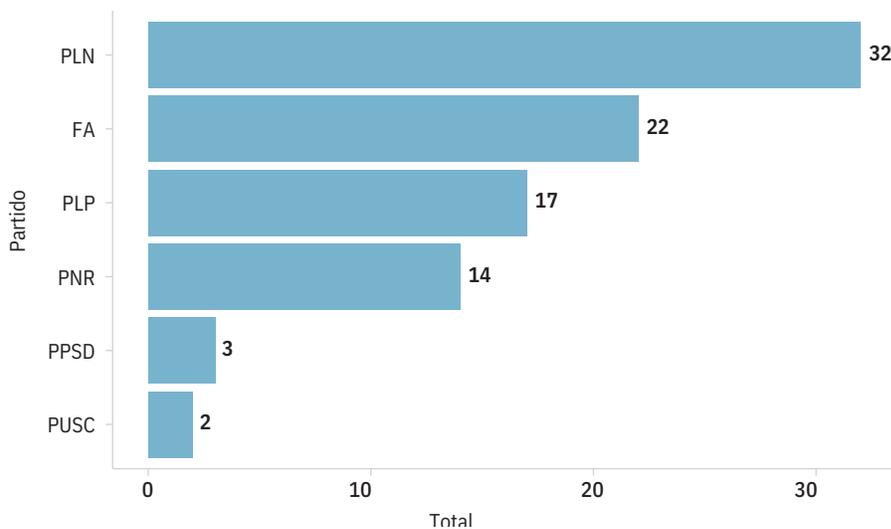
Ahora bien, ¿cuántas propuestas son robustas? Estas son las políticas que cumplen con tres características en simultáneo: tienen una propuesta que responde al qué se proponen hacer, indican alguna meta que permite proyectar cuánto es el impacto proyectado y prescriben específicamente cómo lo van a hacer. Hay diferencias entre partidos políticos, aunque menores: el PLN exhibe la agenda de más propuestas robustas con 32, seguido por el FA con 22 (gráfico 5.11). Sin embargo, son muy pocas respecto a la cantidad de párrafos, pues en el caso del PLN su documento contenía 1.536 párrafos y en el FA 1.979.

Finalmente, ¿cuáles son los temas más abordados por los partidos políticos en sus programas de gobierno? Los resultados confirman lo visto en procesos electorales anteriores: las promesas de campaña se concentran en los asuntos de pobreza y desigualdad y, además, de economía y empleo. Es entendible puesto que buena parte de los problemas estructurales del país están concentrados en esas áreas y son parte de las grandes preocupaciones del electorado. Promesas atractivas en esos temas se convierte en mayor probabilidad para captar el voto. Entre los seis partidos que alcanzaron representación parlamentaria, tres organizaciones privilegiaron los temas de pobreza y desigualdad y los otros tres en asuntos de economía y empleo, aunque con diferencias importantes en cantidad (gráfico 5.12).

Valga recordar que, según los resultados del *Votómetro 2022* (analizado más adelante), amplios sectores del electorado estarían a favor de reformas al sistema político para mejorar la eficiencia y los controles ciudadanos. No obstante, en los programas de gobierno esa agenda es bastante menos importante en todos los partidos políticos, lo cual refleja la desconexión de las estructuras partidarias con las demandas de amplios sectores de la ciudadanía.

Gráfico 5.11

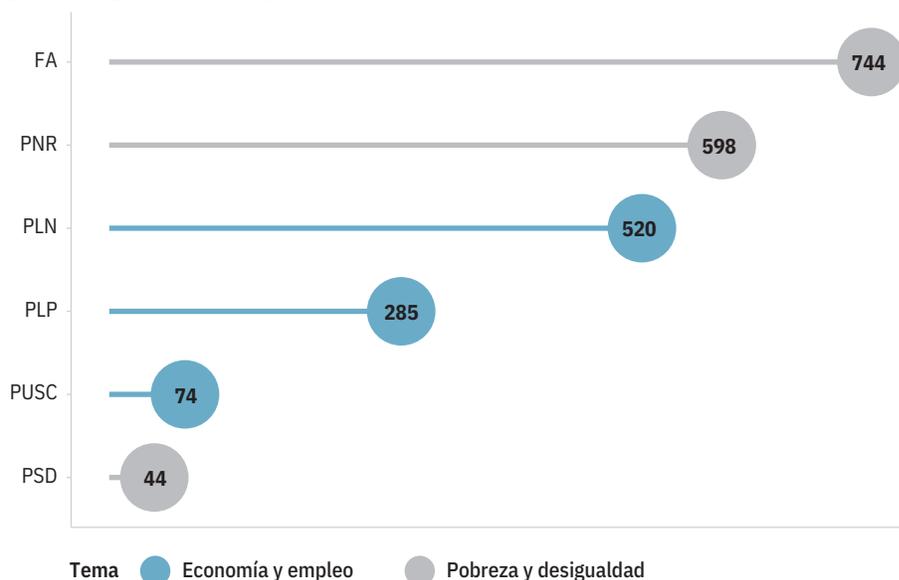
Cantidad de propuestas robustas en los programas de gobierno 2022, por partido político



Fuente: Gómez Campos et al., 2022.

Gráfico 5.12

Cantidad de propuestas en los programas de gobierno, por partido político, según tema. 2022



Fuente: Gómez Campos et al., 2022.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PLANES DE GOBIERNO véase Gómez et al., 2022, en www.estadonacion.or.cr

Entrevistas a candidaturas confirman la poca concreción en las propuestas partidarias

Se entrevistó a todas las 25 candidaturas presidenciales para examinar la manera en que las candidaturas presidenciales argumentan sus posturas frente a los desafíos temáticos y también, analizar el contenido de las propuestas, haciendo una revisión en términos de concreción y coherencia (recuadro 5.2).

Los principales hallazgos de esta sección son tres: 1) las candidaturas presidenciales de las elecciones del 2022, acentúan su atención en desafíos relacionados al eje temático social y económico, mientras que dan menos prioridad a los ejes temáticos relacionados con ambiente y política; 2) en términos generales, las soluciones de las candidaturas están contenidas en una amplia variedad de

categorías temáticas que colocan a la educación, la gestión y generación de alianzas y reforma política como los principales mecanismos de resolución y atención a los desafíos planteados (en contraste con lo indicado en los programas de gobierno); y 3) las propuestas de las candidaturas para atender dichos desafíos muestran una débil coherencia argumental y bajos niveles de concreción.

La mayor cantidad de propuestas esbozadas por las candidaturas presidenciales se concentran en temas vinculados con la dimensión social y económica, respecto de los principales problemas que enfrenta hoy el país. El gráfico 5.13 muestra la totalidad de desafíos mencionados en las entrevistas y el nivel de prioridad asignado a cada uno de los desafíos por parte de todas las candidaturas entrevistadas. La gráfica se diseñó con base a la priori-

zación numérica expresada por las candidaturas para cada una de los desafíos, los cuales representan un peso porcentual según su posición de prioridad. En los casos en donde se muestran espacios en blanco, significa que la candidatura no ordenó el desafío.

Se observa una mayor atención a proponer soluciones en torno a problemáticas sociales, en especial la corrección de las fallas del mercado y la reducción de la pobreza. En términos económicos y políticos, la generación de empleos de calidad y combatir la corrupción en la función pública son los principales desafíos por enfrentar, respectivamente (15 candidaturas). A nivel ambiental, las y los candidatos exponen menor cantidad de propuestas, pero prestan especial atención por atender el ordenamiento territorial.

La intensidad del color en cada uno

Recuadro 5.2

Metodología de las entrevistas

Cada una de las sesiones de entrevista se dividió en dos partes: la primera fue destinada al llenado de la aplicación *Votómetro 2022* y la segunda, a la discusión en torno a los principales retos que enfrenta el país, a partir de los ejes temáticos identificados desde el Programa Estado de la Nación. Una vez terminada la primera parte, se proyectó en pantalla una lista con los principales desafíos organizados en los ejes: A) equidad e integración social; B) oportunidades, solvencia económica y equidad; C) armonía con la naturaleza y, D) fortalecimiento de la democracia. Por cada eje temático, las personas entrevistadas debían, primero, organizar la lista según la prioridad de atención que le daban a cada uno de estos retos. Varias candidaturas desistieron de ordenar los desafíos según su prioridad, pues señalaron la importancia de abordar cada eje temático de manera integral, articulando la relación entre cada uno de los ítems de la lista.

Al finalizar el trabajo de recolección de información, se procedió con su clasificación en una base de datos de Excel. Primeramente, se realizó una estandarización de los encabezados y mediante

el uso de la herramienta “Power Query” se despivotó la tabla de excel, transformándola en una base de datos para convertirla en una tabla dinámica. Las categorías de análisis fueron planteadas en torno a las siguientes dimensiones:

Temática: Se utilizó el documento “Manual metodológico: Base de datos de programas de gobierno de partidos políticos, proceso electoral 2021-2022”, específicamente, la sección de codificación de temas y subtemas de desarrollo humano (PEN, 2021).

Nivel de concreción de la propuesta: construyó una codificación para determinar el nivel de concreción de cada propuesta. Si la persona entrevistada exponía únicamente el objetivo de su propuesta (identificado por la presencia de un verbo en infinitivo) se codificó con un “1”. Si determinaba el alcance medible de su objetivo, se codificó con un “2” y si exponía la manera en cómo va a alcanzar el objetivo (medios), se codificó con un “3”. Una propuesta que incluía un objetivo, con elementos de medición y alcance, y el detalle de cómo se iba a alcanzar obtenía 6 puntos: 1+2+3. También se registraron propuestas que incluían algunos, pero no todos, los ele-

mentos mencionados, de manera que aparecen combinaciones como 1+2=3 o 1+3=4.

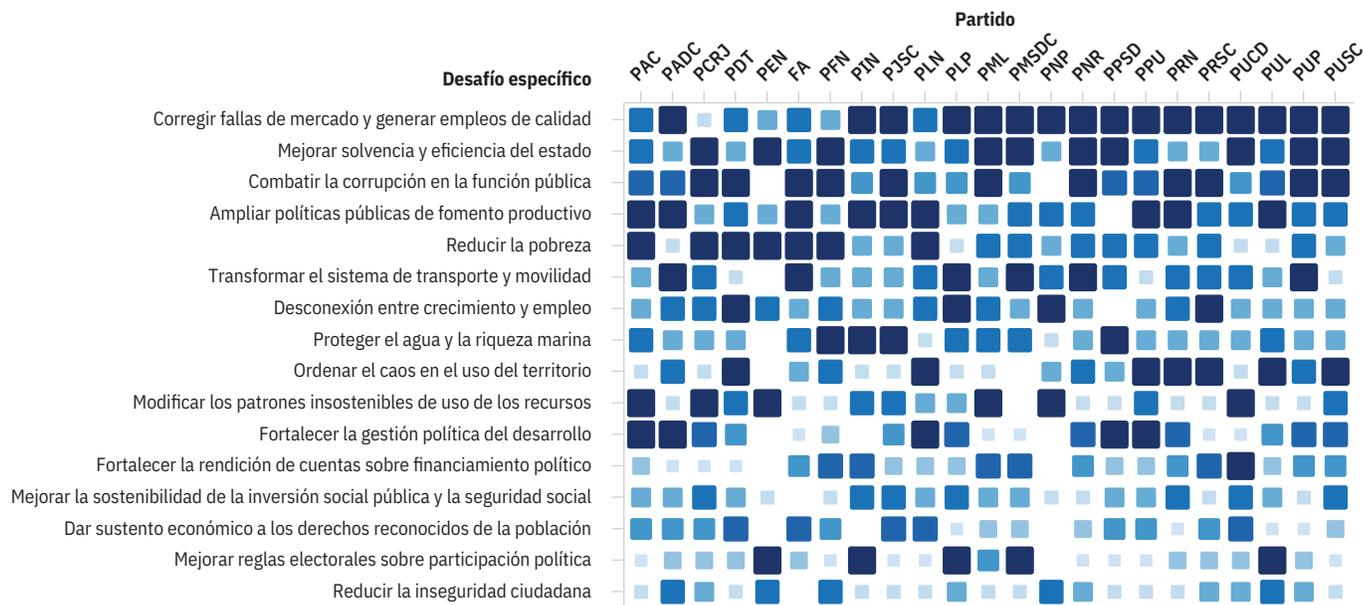
Construcción del argumento: El análisis de las propuestas concluyó con una nueva revisión de los audios para identificar las formas de construcción de los argumentos de cada candidatura, incluyendo la revisión de las notas realizadas al momento de las entrevistas y los resultados de las fases de análisis anteriores. Esto permitió señalar algunos elementos discursivos que no son captados por las etapas anteriores, como, por ejemplo, las formas en que las personas articulan las “ideas fuerza” de cada propuesta, o, la relación que construyen entre sus propuestas y el desafío del que estaban hablando.

Las entrevistas fueron realizadas entre los meses de octubre y noviembre de 2022 a través de la plataforma Teams y Zoom, y, en casos específicos, se recurrió a la modalidad presencial. La duración total del material de audio analizado es de 17 horas, 34 minutos y 15 segundos.

Fuente: Beltrán y Mora, 2022b.

Gráfico 5.13

Cantidad y nivel de prioridad^{a/} de desafíos mencionados por las candidaturas, según eje temático



a/ El tamaño de los cuadros refiere a la cantidad de menciones, entre más menciones más grande es el cuadro. Los colores más intensos significan mayor prioridad. Los nombres completos de los partidos pueden consultarse en la sección “Siglas y acrónimos” de este Informe.

Fuente: Beltrán y Mora, 2022b a partir de entrevistas realizadas para este Informe.

de los cuadros representa el nivel de prioridad que cada candidatura le otorga respecto a los demás desafíos planteados. Puede observarse que hay acuerdos entre varias candidaturas respecto a algunos desafíos que deben ser atendidos con mayor prioridad. En cuanto a los desafíos relacionados con oportunidades y solvencia económica, las candidaturas se inclinan principalmente por atender la ampliación de políticas públicas de fomento productivo (10 menciones de 25) y a mejorar la solvencia y eficiencia del Estado (10 menciones de 25). Otros dos desafíos agruparon a 10 de las 25 candidaturas entrevistadas: ampliar políticas de fomento productivo y combatir la corrupción en la función pública.

Si esta visualización muestra la distribución de prioridades para las candidaturas, no expone la manera en cómo proponen abordarlas, ni mucho menos, el tipo de argumentación utilizada para exponer sus ideas. En todos los ejes (social, económico, político y ambiental), más del 45% de las propuestas se quedan

en objetivos generales que no establecen un alcance y/o un medio. De hecho, salvo en el eje de equidad e integración social, más del 60% de las propuestas de las y los candidatos tienen el nivel mínimo de concreción y, en el eje de fortalecimiento de la democracia, este dato se eleva casi al 80%. Únicamente el candidato del partido Frente Amplio elaboró un conjunto de proyectos e iniciativas con objetivos, alcances y medios en todos los ejes temáticos.

Aunque hay coincidencia en los temas, las soluciones que plantean son más diversas. Esto es particularmente cierto en el eje político y social, lo que indica, cuando logran concretar, un menor acuerdo acerca de cómo enfrentar dichos desafíos sociales y políticos. Por el contrario, en los ejes económico y ambiental, las propuestas están concentradas en dos o tres categorías temáticas que absorben las soluciones planteadas, lo que muestra un mayor acuerdo en las acciones para resolver dichos desafíos planteados. Véase el nivel de importancia

atribuido a las propuestas contenidas en las categorías de “emprendimientos” y “planificación” a nivel económico y ambiental, respectivamente (gráfico 5.14).

Una mirada “desde adentro” de una campaña electoral: caso del PLN

En esta edición y en versiones previas de este Informe, se han documentado distintas dimensiones de los partidos políticos. Todos estos estudios han ampliado el entendimiento de estas organizaciones, sus desafíos, así como sus debilidades para cumplir con la función estratégica de representatividad política. Sin embargo, hay algo que hasta ahora este Informe no ha abordado: no se conoce qué significa para partidos políticos débiles organizacionalmente, el esfuerzo de hacer campañas electorales en condiciones políticas complejas. En esta oportunidad, a partir de la sistematización y descripción detallada de una persona observadora y participante directo en

Gráfico 5.14

Nube de palabras sobre propuestas mencionadas por las candidaturas, según eje temático



Fuente: Beltrán y Mora, 2022b a partir de entrevistas realizadas para este Informe.

una campaña electoral, el Informe inaugura una línea de investigación para contar, desde adentro, cómo son los procesos partidarios para el desarrollo de una campaña electoral, en este caso, del PLN (Weisleder, 2022). En el futuro, el objetivo es dar cuenta de otras experiencias similares con aportes igual de relevantes para el conocimiento de otras agrupaciones políticas. Este aporte no pretende generar conclusiones definitivas ni generalizables a otras agrupaciones políticas ni un análisis sobre la calidad o acierto de la campaña o de un análisis con base estadística. Su objetivo es ilustrar, desde la perspectiva y en la voz de actores participantes, aspectos que pasan desapercibidos para la ciudadanía en general sobre la complejidad que implica para los partidos participar en una campaña electoral. En la siguiente sección se sintetiza el trabajo elaborado por Weisleder, 2022.

Nuevamente las preferencias electorales de la ciudadanía fueron fluidas y cambiantes

En las dos elecciones presidenciales anteriores (2014 y 2018) uno de los resultados más relevantes es el aumento significativo de la volatilidad intraelectoral. La fluidez del voto entre una elección y otra ya vista, convivió con la indecisión de la ciudadanía a lo largo de la campaña. En este apartado se analiza, precisamente, los cambios en las preferencias de la ciudadanía dentro de un mismo proceso electoral, la volatilidad intraelectoral.

Al igual que en las tres últimas campañas electorales, las personas indecisas constituían, desde un inicio, una amplia proporción del electorado, convirtiéndose así en el grupo determinante de la contienda, que muestra importantes vaivenes en sus preferencias entre un mes y otro. En estas circunstancias, los análisis de opinión y las encuestas

electorales tradicionales son insuficientes. Las encuestas, cuyas muestras poblacionales varían entre un estudio y otro, son incapaces de dar cuenta de ese dinamismo de la intención de voto. Por ello, por segunda vez el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la UCR con apoyo metodológico del Programa Estado de la Nación, llevó a cabo un estudio longitudinal conocido como “panel de electores”. Esta metodología permite documentar las trayectorias del electorado en los comicios de la Costa Rica contemporánea (recuadro 5.3).

En un panorama tan incierto como el que ha caracterizado a las elecciones recientes, el grupo de personas que está decidido a votar, pero no tiene candidatura (indecisos), ha jugado un papel determinante en los resultados. En el caso de las dos últimas elecciones (2018 y 2022), el panel electoral ha permitido hacer análisis más precisos de este grupo

APORTE ESPECIAL

Mirada desde adentro de la campaña electoral: el caso del PLN



SAÚL WEISLEDER

Preámbulo

En los partidos políticos, un proceso electoral inicia más de un año antes de que se realicen los comicios, con la celebración de asambleas partidarias: distritales, cantonales y nacionales, en un esquema piramidal. En todos los partidos es la Asamblea Nacional (AN) la que aprueba las candidaturas a presidente, vicepresidentes y diputaciones. Múltiples tensiones se generan entre dos estructuras: la Asamblea Nacional y la Asamblea Partidaria, especialmente en el momento de la elección de las candidaturas a diputaciones.

El PLN organiza una convención abierta para la elección de las candidaturas presidenciales desde 1986 y el estatuto del PLN da a la candidatura presidencial amplia libertad para escoger las candidaturas a la vicepresidencia. El Tribunal de Elecciones Interno es el encargado de los asuntos electorales del partido y de inscribir esas candidaturas ante el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE).

El PLN fue el primer partido nacional en el que surgieron los movimientos denominados tendencias internas, cuya naturaleza es la misma desde su origen, pero cuyo tamaño, complejidad, número y diversidad ideológica, ha evolucionado con el tiempo. Las tendencias cumplen un papel central para despertar el entusiasmo y la participación de las personas partidarias, pues indican desde temprano las opciones que disputarán la candidatura partidaria. La organización y consolidación de una tendencia no es una tarea sencilla. Para que una de las tendencias prevalezca y triunfe, intervienen múltiples factores y variables y es muy importante la fortaleza de su organización con dirigentes “curtidos” en todos los niveles.

Históricamente, el PLN solía tener “clubes” (centros de reunión) en todos los cantones y en muchos distritos del país. Algunos, inclusive, funcionaban permanentemente, no solo para el proceso electoral. No obstante, hoy en día, la existencia de “clubes” es la excepción y no la regla. Hasta hace algunos años, había también un importante programa de guías electorales que, entre otras funciones, involucraba a menores de edad y a sus familias en el proceso electoral. Esto sembraba desde tempranas edades las semillas de la identidad partidaria. Si a ello se suma la desaparición de las actividades de plaza pública, se ha despojado a la actividad política de casi toda su riqueza emotiva. De hecho, se ha cerrado uno de los pocos senderos que podría atraer a las generaciones más jóvenes a interesarse por ella.

En la campaña 2021-22, el PLN no realizó, como tampoco en las anteriores la tradicional, hasta fines del siglo pasado, “Concentración Nacional de Fuerza”, en la que se congregaba a sus seguidores usualmente en el Paseo Colón el último domingo antes de las elecciones, pero sí concentraciones provinciales, obviamente de menor tamaño y mucho menor movilización. Por último, la organización del transporte para la actividad electoral es uno de los programas más complejos, pues no solo se debe conseguir personas voluntarias para cumplir la función o contratar a un gran número de personas que lo hagan, sino que se debe llevar una estricta contabilidad de los gastos.

Organización de una campaña electoral

Una campaña electoral es una “empresa” de corta duración y gran complejidad, que implica acciones coordinadas de miles, y por momentos decenas de miles, de personas, en diferentes campos: logística, recursos, electorales, propaganda, imagen, signos externos,

alimentación. En esta ocasión, la campaña de José María Figueres se organizó desde el fin de la convención interna, en junio del 2021, hasta el día de la proclamación del triunfo de Chaves, el 3 de abril del 2022, en dos grandes campos o áreas de trabajo: lo territorial y lo comunicacional, como ha sido tradicional.

El trabajo territorial se organizó en torno a tres grandes programas: UNIR-GANAR-SUMAR. Obviamente estas actividades o programas se superponían o basaban en toda la organización y división territorial con coordinaciones y controles provinciales y nacionales. El objetivo central de UNIR era reparar las divisiones y lograr que, antes del 6 de febrero, las aproximadamente 430.000 personas que habían votado en la convención estuvieran en disposición de votar por las candidaturas del PLN.

La campaña de Figueres se concentró en ganar el apoyo de diversos grupos y movimientos: ambientalismo, emprendedurismo, cooperativismo, mujeres activistas, solidarismo, personas con discapacidad y algunos sectores del movimiento LGBTI y de organizaciones religiosas más ligadas al trabajo social comunitario. Estos dos últimos grupos podrían resultar contradictorios entre sí y deberá analizarse hasta qué punto esto influyó en que el PLN no conquistara más apoyo entre ellos, puesto que ambos son muy organizados y activos.

La competencia electoral, primera y segunda ronda

El día de las elecciones diversos equipos planean y ejecutan tareas relativas a los asuntos electorales, transportes, alimentación, procesamiento de información y reportes, y signos externos. En esta

APORTE ESPECIAL / CONTINUACIÓN

Mirada desde adentro de la campaña electoral: el caso del PLN



oportunidad el PLN movilizó gran cantidad de militantes y simpatizantes que, sin haber recibido ningún encargo ni nombramiento, se involucraron de diversos modos en la campaña. Es difícil estimar la magnitud de este grupo de personas. Posteriormente, algunas de estas personas se involucran en alguna tarea específica, especialmente en las etapas finales de la campaña o durante el día de las votaciones. Además de estas personas, figuran todas aquellas que, en las diversas circunscripciones regionales (barrios, urbanizaciones, distritos, cantones y provincias), se vinculan con una estructura más formal. Cada uno de esos niveles tiene su propia división funcional (electorales, transportes, alimentación) y jerárquica.

La jefatura de campaña aglutina y dirige a jefes provinciales (o de zonas equivalentes) y a jefes nacionales de programas. En esta ocasión formó parte del comando de campaña el candidato, sus asesores más cercanos y su esposa. Funcionó también un “grupo consultivo de alto nivel” como caja de resonancia para compartir opiniones e ideas, pero sin funciones decisorias. Hasta los últimos días de la campaña, la candidatura presidencial se mantuvo en intenso contacto con distintos grupos de dirigentes por medio de diversas plataformas telemáticas. Los grupos de la dirigencia formal tenían frecuentes reuniones por los mismos medios, lo que redundó en importantes ahorros en costos de transporte para dirigentes, alquiler de locales y en el uso del tiempo de desplazamientos y de combustible. Esto último le permitía a la persona candidata dedicar esfuerzos en zonas alejadas.

Durante la campaña surgen discrepancias y opiniones diversas. La dificultad añadida es que eso ocurre en vivo, en tiempo real y, muchas veces, ante la mirada crítica de la opinión pública y de los adversarios. Es como una representación teatral sin ensayos previos y con miles de piezas que interactúan.

En el 2022, cada nivel y programa electoral tenía metas cuantitativas que cumplir y actividades específicas para alcanzarlas. Para ello, se partió de una cantidad de votos necesarios para ganar, según estimaciones sobre “votación esperada”, con datos históricos. Con los ajustes del caso y un margen suficiente, se instruyó a los encargados de proselitismo acerca de cuántos votos, como mínimo, debían conseguir y, en función de eso, las metas para cada programa. Hoy se sabe que las metas cuantitativas no se cumplieron, especialmente en algunas zonas geográficas y sectores sociales. Esto puede deberse, en palabras del observador participante, a un exceso de centralización a nivel de acceso y participación en algunos programas.

A lo largo de la competencia, la campaña debía lidiar también con un hecho complejo: el candidato José María Figueres había llegado a recibir 72% de opiniones negativas a lo largo de muchos años y los estrategas sabían que cualquier otro asunto de carácter negativo sobre Figueres y el PLN, reforzaría las percepciones negativas existentes. De cara a la primera ronda, Figueres se mantuvo siempre entre los candidatos con mayor intención de voto, pero ocasionalmente caía al tercer lugar, con riesgo de no pasar a la segunda ronda.

Ante esta realidad, la campaña decidió hacer un intenso esfuerzo comunicacional y se enfocó en dar visibilidad a los temas económicos, tratando de dejar atrás el tema de la corrupción. En el mes de enero, luego de la llamada “tregua electoral” de Navidades y Año Nuevo, se introdujo un nuevo eslogan: “Volvamos a tener Presidente”. Con él se buscaba reforzar la idea de que la situación económica podía mejorar, que tenía remedio, que los gobiernos anteriores no habían sabido cómo hacerlo, pero Figueres y el PLN sí lo harían.

Ocurrió entonces algo sorpresivo: la candidata del PUSC, Lineth Saborío, se desplomó en las encuestas y ello generó reacomodos importantes en la competencia electoral.

Como en una carrera de caballos en la que todos miran a los que encabezan, el candidato Chaves empezó a ganar puestos avanzando por el costado, hasta colocarse finalmente en segundo lugar, sin ser objeto de mayor escrutinio público.

Para la segunda ronda, el trabajo de proselitismo se planeó con dos componentes: el tradicional, en el territorio, y otro novedoso, apelando a herramientas tecnológicas que permitirían contactar a un elevado porcentaje del electorado con mensajes personalizados relacionados con sus características de edad, sexo, condición socioeconómica, intereses, preocupaciones. Esta información se obtendría fundamentalmente mediante el trabajo de “censo” en visitas personales que la dirigencia debía hacer a las personas residentes en sus localidades y, especialmente, a votantes del territorio a su cargo. Según la información proporcionada por el jefe de campaña, este segundo componente se logró solo en una medida muy limitada a pesar de contar con las herramientas tecnológicas necesarias para ello. A ello se le atribuye una parte importante de la derrota electoral. Cabe decir que el trabajo de “censar” es hoy día difícil de realizar, pues la gente se muestra más reservada respecto de sus preferencias.

En la segunda ronda, la campaña adoptó varios cambios de estrategia y organización, pero le tomó casi dos semanas volver a tener presencia en los medios de comunicación colectiva¹⁰. En ese lapso, se registró un aumento significativo en la diferencia de apoyo a favor de Chaves. Aunque Figueres había obtenido casi 200.000 votos más que Chaves en la primera ronda, éste último pasó a estar 10 puntos porcentuales sobre Figueres cuando la campaña liberacionista reapareció en los medios. En esta etapa, la información proveniente de encuestas y otras mediciones, se volvió hasta cierto punto más heterogénea, pero el comando de campaña tenía acceso a información encargada expresamente por el PLN, que

APORTE ESPECIAL / CONTINUACIÓN

Mirada desde adentro de la campaña electoral: el caso del PLN



alimentaba decisiones tácticas dentro de la estrategia construida previamente.

Finalmente, las campañas políticas están sujetas a eventos que suceden u ocurren, sorpresivamente y pueden ser determinantes en los cambios en las preferencias de la ciudadanía. En esta campaña hubo dos hechos con fuertes repercusiones negativas para el liberacionismo: el viaje relámpago de José María Figueres a República Dominicana, fuera de la agenda oficial, en vuelo privado, que generó sospechas y rumores debido al secretismo que inicialmente lo rodeó; y un corto publicitario sobre “el suicidio”, atribuido a la campaña del PLN.

Recursos estratégicos: las finanzas partidarias

El aspecto más delicado de una campaña son las finanzas, por la dificultad que implica la consecución y el control tanto de los ingresos de fondos, como de los egresos. Deben distinguirse varias fases en todo el proceso. La primera de ellas es el sondeo y proselitismo que hace personalmente una persona aspirante antes de decidir si formaliza sus aspiraciones. Aquí, básicamente debe financiar sus gastos de su propio peculio y, si puede, con la ayuda de familiares y amigos cercanos. Si decide continuar, su círculo de apoyo se ampliará un poco al igual que sus gastos e ingresos. Llegado el momento en que el partido exige formalizar las candidaturas, la persona postulante deberá tener presencia en todo el país, aunque esta sea reducida en muchos lugares. Ello implica apoyar económicamente y por otros medios a aspirantes a alcaldías, regidurías y diputaciones del mismo partido.

En el PLN, la persona encargada de finanzas es siempre una persona de la mayor confianza de la persona aspirante. Por lo general, continuará como tal, aunque exista una Tesorería a cargo de dos personas nombradas por las asambleas del partido. Estas

personas se rodearán de un pequeño grupo, también de enorme confianza y cercanía, al que se denomina “Comisión de finanzas”. Es frecuente que la persona que ocupe la tesorería del partido y el de la campaña no sean la misma persona, pero es indispensable que trabajen juntos. En el momento en que la candidatura es proclamada oficialmente como tal, sus finanzas serán las del partido.

Para la realización de la convención en que se escogerá la candidatura, la mayoría de los partidos -y el PLN no es la excepción-, exigen el aporte de una suma de varios millones de colones, acorde con la amplitud de la organización, cobertura, número de aspirantes, etc., de las votaciones: cuanto más amplias, democráticas y mejor organizadas sean estas, mayores los gastos y, en consecuencia, también los aportes requeridos. Por supuesto no es el único requisito, pero es muy importante; de lo contrario, el proceso no puede realizarse.

Si la persona aspirante es escogida como candidato o candidata del partido, empieza a vislumbrar la posibilidad de acceder al aporte económico del Estado mediante la llamada “deuda política”, basada en el resultado de las anteriores elecciones nacionales (presidente y/o diputaciones) en que haya participado el partido. Ello no garantiza la disponibilidad de fondos. La “deuda política adelantada” significa que el partido o candidatura tiene derecho a reclamar ante el TSE determinada cantidad de dinero, pero antes debe obtener los fondos por su cuenta, normalmente mediante préstamos de fuentes bancarias o de personas físicas nacionales.

Usualmente los partidos hacen esto emitiendo “bonos” que luego -cuando el partido reciba los fondos-, serán canjeables por dinero, pero ello exige tener la capacidad organizativa y de persuasión para lograr que las personas o entidades adquieran dichos bonos, con o sin descuentos. Obviamente, también hay donantes particulares; en estos casos, debe cumplirse con los requisitos legales establecidos

y con las normas internas de cada partido. Asimismo, últimamente se ha recurrido al mecanismo de fideicomisos.

La Comisión de finanzas, y la tesorería en particular, tienen bajo su cargo una estructura administrativa y contable cuyo tamaño y complejidad varía en función de la campaña, la organización en general y el volumen de movimientos financiero-contables. Los miembros de esa comisión tienen entre sus funciones colocar esos bonos entre las personas simpatizantes, ya sea como donación o préstamo con cierto riesgo y que devenga intereses. La tesorería (y la candidatura, casi siempre) negocian con entidades financieras la colocación de esos bonos, obviamente con descuentos proporcionales a parámetros acordados entre ambas partes.

Si la recaudación de los fondos necesarios para llevar adelante una campaña política es compleja, su uso y desembolso no lo es menos, pues para que estos sean aceptados por el TSE como gastos legales, deben cumplir con requisitos que, a menudo, dificultan la eficiencia que las actividades de campaña requieren. Por ejemplo, para ejercer el debido control, el número de personas con firma autorizada debe ser reducido. Cuando ha debido realizarse una segunda ronda o balotaje, los plazos son todavía más reducidos y la presión todavía mayor, para no mencionar el hecho de que, para entonces, muchos donantes o prestamistas han agotado sus posibilidades o su voluntad de financiar al partido o al candidato.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ORGANIZACIÓN DE CAMPAÑAS ELECTORALES

véase Weisleder, 2022,
en www.estadonacion.or.cr

Recuadro 5.3

Descripción del Panel de Electores 2022

¿Qué es un panel electoral?

Un panel electoral es un tipo de estudio de opinión en el que, a diferencia de las encuestas tradicionales, se entrevista a un mismo grupo de personas, en distintos momentos de la campaña electoral para examinar sus opiniones, actitudes y comportamientos a lo largo del proceso. Este estudio cuenta con representatividad estadística. Los contenidos de los cuestionarios de estos estudios son flexibles, pues permiten combinar las mismas preguntas en distintos momentos, con preguntas asociadas a cambios que van aconteciendo en la coyuntura política con manifestaciones en las decisiones políticas.

Propósito

Estudiar de manera dinámica cómo las personas participan, forman y justifican su decisión electoral en un contexto político caracterizado por la incertidumbre, un amplio descontento con la política, una menor participación político-electoral y un fuerte realineamiento partidario.

¿En qué se diferencia un panel de una encuesta tradicional?

En tiempos electorales los estudios de opinión convencionales llevan el pulso sobre el clima político imperante y las preferencias electorales de la ciudadanía, lo que permite detectar cambios en las condiciones de la competencia política. Este seguimiento permite tener radiografías discretas y estáticas de la situación electoral, pero no permiten dar seguimiento de cómo las personas viven el proceso electoral, cómo

resuelven sus dudas, cómo toman sus decisiones, ni cuáles son sus estados de ánimo específicos y cuál es el clima electoral en el que se desarrollan los comicios.

Por tratarse de muestras estadísticas donde van variando las personas entrevistadas, es posible captar tendencias generales de la opinión pública. Sin embargo, no permiten comprender la manera en la que las y los individuos experimentan el ejercicio de su ciudadanía y sobre todo cómo afrontan su participación en una contienda electoral. Un panel de votantes es especialmente útil en contextos y poblaciones con alta incertidumbre y preferencias electorales débiles, donde la ocurrencia de cambios abruptos de actitudes, preferencias o comportamientos es altamente probable.

Metodología

En la primera ronda del estudio se estudia a un grupo grande de personas (1.965 en octubre 2021) para evitar que la natural “mortalidad” experimentada en este tipo de estudios -personas que no desean seguir participando por distintas razones- provoque problemas de representatividad estadística. En total, se hicieron cinco mediciones, incluidas las observaciones post-electorales, y las personas que no querían seguir iban siendo eliminadas. En la última ronda del panel se pudo contar con 790 personas y los resultados fueron estadísticamente representativos.

Fuente: Alfaro Redondo, 2022a.

a personas que estaban indecisas en octubre y ahora apoyan una candidatura.

- **Swingers:** son personas que cambian de candidatura entre la primera ronda en octubre y la segunda en diciembre.
- **Decididos/as:** votantes que apoyan a una misma candidatura en las dos rondas del panel entre octubre y diciembre.

El comportamiento de grupos de “indecisos” fue muy cambiante y fluido (gráfico 5.15). El panel captó el panorama de enorme incertidumbre que se vivió a lo largo de la campaña.

El bajo respaldo inicial de todas las candidaturas presidenciales propició que los incrementos o pérdidas de apoyo alteraran constantemente las posiciones de las personas competidoras en distintos momentos de la carrera electoral. Por lo tanto, entrar a competir en segunda ronda fue una posibilidad realista para varias de las opciones en disputa, dado lo cambiante de las preferencias. En el gráfico 5.16 se aprecian las distintas trayectorias de las preferencias del electorado. En este, cada flujo agrupa la decisión de grupos respectivos de votantes en las cinco rondas del estudio. Si el color de la línea es siempre el mismo, quiere decir que ese grupo no varió su preferencia por una de las determinadas opciones. Como se aprecia, los “fieles” partidarios son pocos y fueron sobre todo liberacionistas. El grupo más numeroso es el de votantes que “brincaron” de una opción a otra. Asimismo, esta visualización revela que las personas indecisas se inclinaron por varias de las opciones existentes y no únicamente por una o algunas pocas en particular.

Dada la fluidez en las preferencias de la ciudadanía y la identificación de diferentes tipos de indecisión en las urnas, un aspecto a dilucidar fue las razones por las cuáles un grupo numeroso de votantes decide cambiar, incluso varias veces, de preferencia electoral. Utilizando un modelo estadístico de regresión logística, cuya variable dependiente es el grupo de personas que cambian de candidatura, es posible identificar algunos hallazgos relevantes.

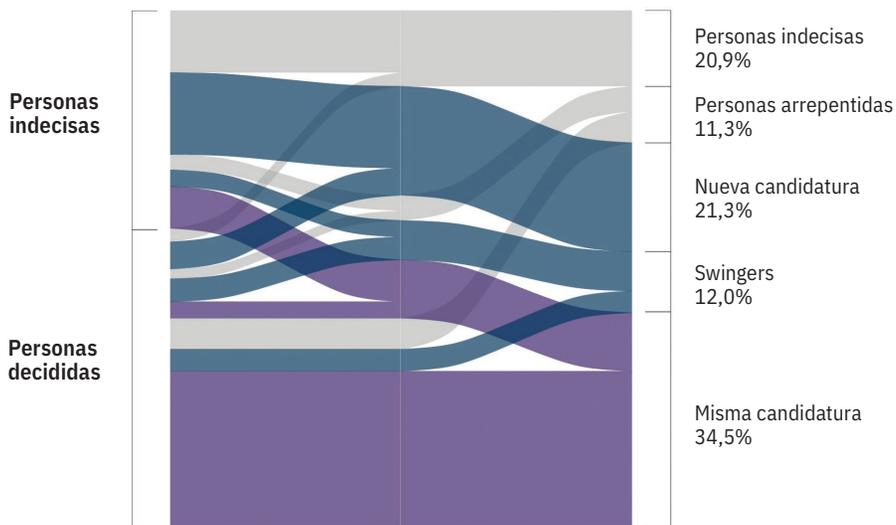
y, con ello, saber que entre las personas indecisas hay diferencias relevantes. Mediante estos ejercicios se han identificado diferentes perfiles de electores.

Los dos grupos reconocidos usualmente en las encuestas tradicionales son las personas *indecisas* y las *decididas*. Pero hay otros tres grupos normalmente pasan desapercibidos en los estudios de opinión, excepto en el caso del panel de votantes:

- **“Indecisos/as”:** son aquellas personas que reportan en las distintas mediciones no tener una candidatura definida.
- **Arrepentidos/as:** se trata de votantes que tenían candidato en octubre y afirmaron no respaldar a una candidatura en diciembre y estar indecisos.
- **Nueva candidatura:** corresponde

Gráfico 5.15

Cambios en la intención de voto, según tipología de electorado. Octubre 2021-enero 2022



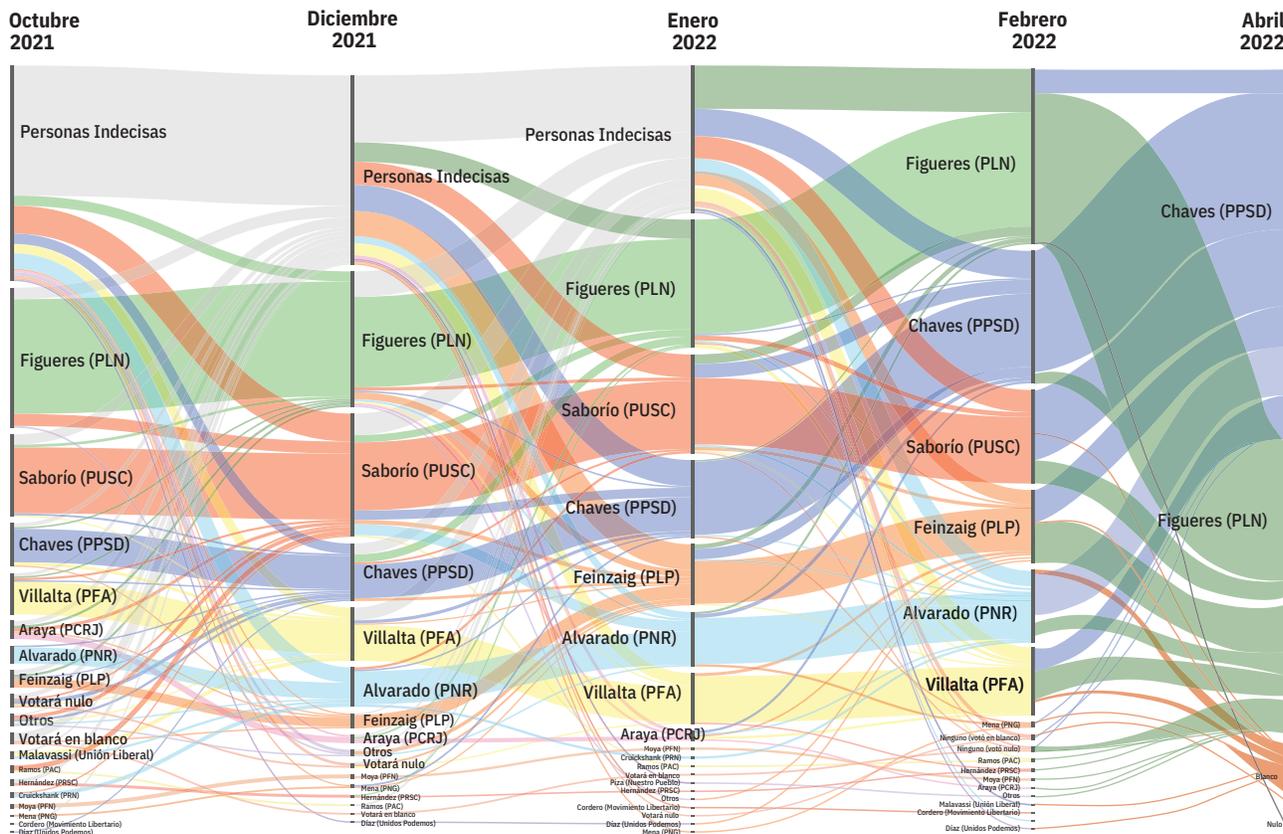
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **FLUIDEZ DEL VOTO 2022** véase Alvaro Redondo, 2022, en www.estadonacion.or.cr

En primer lugar, la probabilidad de cambio en la preferencia del voto incrementa con el malestar social, la dificultad para decidirse y otro factor específico: las denuncias de soborno de una de las candidaturas. Por otra parte, este mismo modelo muestra que la probabilidad de volatilidad en la campaña disminuye conforme aumentan los ingresos de las personas consultadas. También, dicha probabilidad es menor si la ciudadanía posee simpatía partidaria y opinan que las denuncias de acoso sexual influyeron en su preferencia (gráfico 5.17).

Fuente: CIEP-UCR, 2022.

Gráfico 5.16

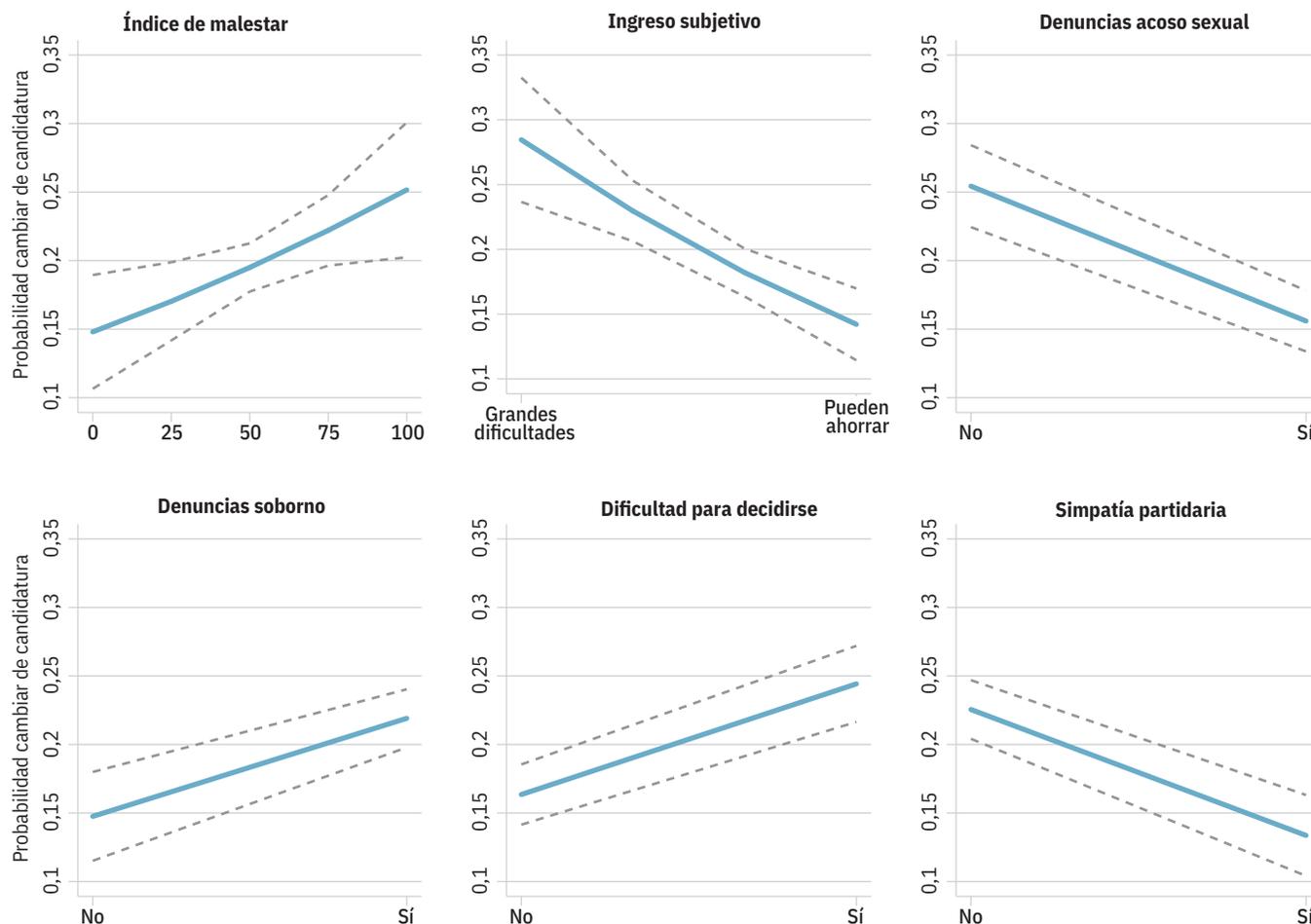
Cambios en las preferencias del electorado, según partido político. Octubre 2021-abril 2022



Fuente: CIEP-UCR, 2022.

Gráfico 5.17

Factores determinantes en la volatilidad en la intención de voto 2022



Fuente: Alfaro Redondo, 2022a con datos del CIEP-UCR, 2022.

Las y los electores no toman su decisión política a la ligera

A raíz de la enorme fluidez y volatilidad de las preferencias políticas, captadas por el panel electoral, se hizo una investigación especial para profundizar cómo las personas justifican sus decisiones. Mediante la aplicación de técnicas cualitativas de investigación, se procuró responder la siguiente interrogante: ¿Cómo razona la ciudadanía sus decisiones en el marco de las elecciones nacionales 2022?

Para responder a esta interrogante, se realizaron tres grupos focales: i) personas que se abstuvieron de votar, ii) votantes que sufragaron por el PAC en el pasado y ahora lo hicieron por otros partidos y iii) personas que respaldaron al candidato

Rodrigo Chaves¹¹. Participaron 27 personas de distintas edades, lugar de residencia, ocupaciones, trayectorias e inclinaciones políticas (Demoscopia, 2022). Se utilizó una guía para la conducción de las discusiones, cuya duración fue de una hora en promedio en cada caso.

El resultado más relevante de este análisis es la comprobación de la debilidad de las identidades partidarias de la ciudadanía. Para algunas personas, una elección como la del 2022 desmoviliza al electorado; para otras, significó el desapego de una identidad electoral transitoria hacia el PAC; mientras que para otras una apuesta por algo distinto, materializado en el PPSD y Rodrigo Chaves.

Abstencionistas: “vienen las elecciones, ah no... qué ahuevado, quién quedará y verlo experimentar”

El propósito central del primer grupo focal era reconstruir el conjunto de razonamientos, sentimientos y expectativas que llevaron a las personas a abstenerse, pese a haber votado en ocasiones anteriores. En este grupo las personas participantes manifestaron sentirse agobiados con una sensación generalizada de desagrado, extrañeza, confusión y frustración ante una elección con más de veinte candidaturas.

Para varias de ellas, una papeleta con tantas candidaturas les generó desconfianza y les impresionó ver tanta gente aspirando a la presidencia. Incluso, una

de estas personas se cuestionó: “¿por qué todos piensan que están capacitados para dirigir un país?”. Ninguna de las candidaturas les llamó la atención, ni siquiera las dos que llegaron a segunda ronda, “no había nada interesante y me echó para atrás”. Asimismo, afirmaron no reconocer a más de cuatro de las candidaturas presentes en la papeleta de la primera ronda (Figueres, Fabricio, Piza, Lineth) y sólo identificaron a uno o dos como opciones reales (candidaturas con trayectoria y capacidad para gobernar un país). Aducen que su decisión de no ir a votar fue razonada, y no, producto del desgano, la desidia, el desinterés o la desinformación.

Predominó un sentimiento de desconfianza en la clase política y una sensación de que nada va a cambiar con su voto, a pesar de que algunas de las personas participantes reconocieron haber tenido afinidad política por partidos como el PAC y el PLN en el pasado, o venir de familia con identidades partidarias por partidos tradicionales. También, manifestaron sentimientos de decepción con los gobiernos del PAC y no reconocen un liderazgo político que les parezca interesante.

Otro de los objetivos era determinar si veían al abstencionismo como parte de una identidad política más estable o si lo ocurrido en 2022 fue un comportamiento circunstancial. En este sentido, se indagó respecto de cómo se sintieron al no votar. Solamente dos de las ocho personas participantes expresaron una sensación (mínima) de culpa por no ejercer el derecho al voto - “ahí yo sí me siento un poco culpable porque es algo que en otros países no hay, ahí si me siento culpable, pero es mínimo”. El resto no experimenta ninguna sensación de pena culpa por no ejercer el voto “yo no tengo ninguna culpa”. De hecho, dos personas participantes sienten orgullo de no participar en la que consideran una farsa que no creen legítima. Una de las personas sí indicó que “no le interesaba la política en absoluto” y nunca ha votado, ni piensa hacerlo.

Varias pensaron en votar por alguna de las opciones. Sin embargo, por distintas razones decidieron no hacerlo. Los

antecedentes del candidato del PLN les despertaban sospechas y al no conocer al candidato del PPSD lo descalificaba como opción. Algunas personas indicaron que los debates les reafirmaron su opción de abstenerse. Solo dos de estas personas mencionaron que bloquearon toda la información relacionada con las elecciones, el resto se informó mediante redes sociales, los medios de comunicación y los debates. La segunda ronda tampoco varió su decisión de no ir a votar.

En la conversación no se expresaron fuertes sentimientos antidemocráticos o en contra del voto. De cara al futuro, estas personas podrían volver a votar, pero depende de las opciones que se les presenten y que se planteen propuestas más “realistas”, aunque no precisan qué es, desde sus puntos de vista, una propuesta realista ni en qué campos. “Yo tendría que ver un cambio muy grande de que alguien hizo algo, quiero alguien que demuestre que hizo algo”, “hechos no palabras, no importa el partido”. La dinámica grupal concluyó señalando que si el nuevo gobierno no resuelve cosas serán más las personas que se abstengan, no menos. El futuro lo ven con pesimismo e incertidumbre, pues “siempre es más de lo mismo, es muy cansado”.

Antiguos votantes PAC: “en la urna la muchacha me dijo: diay, ¿por qué está durando tanto?...”

El objetivo del segundo grupo focal era entender qué se hicieron en 2022 las personas que anteriormente habían votado por el PAC. Interesaba saber si experimentaron transformaciones importantes en sus identidades partidarias a raíz de los acontecimientos políticos recientes o si, por el contrario, dichas identidades siguen intactas y la decisión de respaldar a otros partidos políticos se atribuye a factores circunstanciales.

Un primer hallazgo de la discusión grupal es que la responsabilidad cívica en este grupo es alta. En general son personas que ejercen regularmente el derecho al voto en las cuales pesa mucho el deber cívico aunque en esta ocasión no supieron por quién hacerlo. Una de las inquietudes era conocer si renunciaron

a su identidad como *gente-PAC* o, en su defecto, a su afinidad con esa agrupación. Ninguna de las personas participantes se definió con militancia por alguna ideología y partido y, por lo tanto, no manifiestan atravesar por una crisis de identidad partidaria. Su apoyo al PAC en 2014 y 2018, lo calificaron como coyuntural.

Al principio se consideraron afines al PAC aunque ahora no: “el pueblo quería algo nuevo y que hubiese cambios y no lo hubo”. Ya no lo ven como un partido nuevo y en esta campaña no era una opción y su candidatura no atraía apoyo. Algunas personas manifestaron que hubiesen votado por el PAC o el PLN si hubiesen llevado otras candidaturas diferentes a las que aparecían en la papeleta. En la conversación emergió el tema de que PAC ganó la vez pasada (2018) por la dicotomía con Fabricio Alvarado. En su momento el PAC fue el partido nuevo, tuvieron su oportunidad y no la aprovecharon.

En el ejercicio mencionaron que varios factores desgastaron la percepción del segundo gobierno del PAC. Entre estos factores están la pandemia, el escándalo de corrupción Cochinilla, y un sentimiento en la población de querer un cambio: “la gente quería un partido nuevo”, “votar por el PAC era hundir más el país”. A pesar de esto se descarga un poco a la administración Alvarado de toda la responsabilidad “al gobierno de Alvarado le tocó feo fueron dos años de pandemia”, “además que acá en el país tenemos un problema, todo lo que pasa es culpa del gobierno, y la gente no hace distinción de que se está haciendo algo bueno”, “todo se sumó, la pandemia, casos de corrupción, la crisis mundial y todo le cae a el gobierno”.

La decisión de por quién votar fue difícil. Se debatieron entre el deber cívico y lo mejor para el país. Debido a ello, fue una elección más “por descarte”, en la cual la información fue muy importante. En sus intervenciones indicaron que tuvieron episodios de indecisión en las que “los debates fueron fundamentales” y les permitieron conocer a las candidaturas. Varias de las personas manifestaron que Rodrigo Chaves nunca fue una opción real al principio de la campaña.

Dijeron que lo que le funcionó a ese candidato fue ser “directo” en los debates.

En una sección de la conversación se plantearon las dudas de ¿qué esperan del PAC en el futuro? y si ¿en el futuro usted podría volver a votar por el PAC?, ¿de qué dependería? La mayoría no cree que el PAC tenga mucho futuro; sin embargo, señalan que no se le puede descartar del todo y que va a depender de la candidatura que surja la próxima vez. Es mucho más importante la candidatura que el partido. Reconocieron las dificultades de identificar liderazgos partidarios dentro del PAC.

Con respecto a la segunda ronda plantearon que fue una elección difícil, no se sintieron cómodos al tener que votar en la segunda ronda por opciones distintas a las de la primera, pero se decantaron en su mayoría por Rodrigo Chaves por la búsqueda de un cambio. Algunas de estas personas pensaron en votar nulo: “al final me decidí, pero la muchacha en la urna me dijo: diay, ¿por qué está durando tanto?, a uno lo tachaban de ladrón y al otro de acosador, no había cara en que persignarse”

Hubo posiciones divididas entre quienes tienen confianza de que este gobierno puede hacer algo bueno y esperan un cambio a dos años plazo, “todo el mundo tiene la esperanza y una fe en que en dos años habrá un cambio”, “que las cosas que prometió y dijo se cumplan”, “la gente aquí no distingue de donde viene el problema y se lo achaca a todo el gobierno”. Otras personas no esperan grandes cambios en el futuro cercano.

Votantes que apoyaron a Chaves: “lo peor que puede pasar es que estemos igual que ahora”

El tercer grupo focal tuvo como misión principal compilar las razones, fundamentos y motivaciones de fondo de personas que sufragaron por el PPSD en 2022. La ocurrencia del triunfo de un candidato “outsider”, sin el respaldo de un partido político, en un panorama de alta incertidumbre y volatilidad electoral, constituye un fenómeno cuyo análisis y comprensión requiere de distintos abordajes y lecturas, siendo este ejercicio de grupos focales uno de los más importantes.

La discusión inició con la pregunta: ¿qué factores (de naturaleza personal, política, económica, etc.) resultaron ser determinantes en la decisión de respaldar a Rodrigo Chaves considerando, por un lado, su corta trayectoria política y por el otro, el hecho de que su partido era inexperto en temas de competencia electoral?

Al inicio de la elección las personas participantes reportaron una sensación similar a la de estar “colapsado” ante una decisión en la que “con costos se conocían de dos a cinco candidatos” (PUSC, PLN, Feinzag, Villalta). El sentimiento era de confusión, frustración, e incertidumbre. Al principio fue una cosa de “ver ese montón y decir Wow”. “Chaves era uno más y lo único que se sabía que estaba con Pilar Cisneros”, “Pilar era una persona con una imagen perfecta”. Expresan que fue una elección más difícil por la cantidad de candidaturas y a la necesidad de informarse.

Decidieron apoyar a Rodrigo Chaves y no a otra de las candidaturas, por una decisión coyuntural, que fue ganando fuerza a lo largo de la primera ronda en la medida que Chaves alcanzó notoriedad. Ninguno tenía a Rodrigo Chaves como primera opción, de hecho, lo veían como un desconocido. El hecho de que su partido fuera nuevo y no tuviera trayectoria, lo consideraban como algo positivo por el tema de que no se vinculaba con los temas de corrupción, la forma de elección de su gabinete y afirmar que lo haría por currículos y les gustó que hablara de apertura de monopolios y transparencia.

Al indagar sobre si “¿renunció usted a su identidad partidaria anterior para apoyar al PPSD?”, las personas participantes -con excepción de una persona (Frente Amplio)- no se identifican con ninguna identidad partidaria y aún la persona que se declara partidaria del Frente Amplio afirma que su decisión se basó en lograr un cambio. Las personas participantes afirmaron que siempre han ejercido el derecho al voto, aunque algunos expresaron dudas al principio, emergen frases como “yo siempre voto, aunque al principio no sepa por quien”, “yo solo sabía que esta vez iba por un partido nuevo”. El deber cívico pesa mucho

en este grupo, decidieron votar primero y luego eligieron la candidatura de su elección, todas las personas participantes hubiesen votado, aunque Chaves no hubiese existido como opción. Varias personas pensaron incluso en no votar, aunque al final decidieron hacerlo.

Lo que los convenció de Rodrigo Chaves fue su forma de hablar, el sentido de lo que decía, su preparación, la lógica de su forma de hablar, sus antecedentes, y su tranquilidad en los debates, “muchacha seguridad y decisión y voluntad para hacer las cosas”, “la forma en la que se defendía en los debates”, “el que no tuviera trayectoria política es muy bueno”. Otra cosa fue que “la campaña sucia lejos de perjudicarlo lo dio a conocer, todos tienen escándalos, pero eso lo dio más a conocer”. El día de las elecciones, aun y a pesar de haber tomado partido por Chaves tuvieron dudas y al menos la mitad manifestó tener dudas hasta el último momento.

En lo que respecta cómo se ven a futuro desde el punto de vista político, respaldando al PPSD o a otra agrupación política, las personas participantes creen que depende de lo que haga el partido esta oportunidad: si logra hacer algo es posible que le sigan apoyando, pero también va a depender de la candidatura que emerja. Desde su punto de vista, “si él hace lo que dice y consigue lo que quiere el partido tiene futuro, si él es un buen líder lo seguirían apoyando”. También le dan el beneficio de la duda y sienten que hay que darle tiempo. El discurso de Rodrigo Chaves era creíble, en opinión de quienes participaron del estudio. En opinión de estas personas, “lo peor que puede pasar es que estemos igual”.

Para este grupo de personas, la elección de segunda ronda fue más sencilla por que ya estaban decididos por Chaves y una vez que tomaron esa opción no fue difícil votarle en la segunda ronda. Al final de la conversación se dio un debate entre las personas participantes al solicitarle ubicar a ese candidato en una escala derecha-centro-izquierda. Para algunos era un político de centro y otros lo clasifican como un político de izquierda.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**GRUPOS FOCALES
CON VOTANTES 2022**

véase Demoscopia, 2022,
en www.estadonacion.or.cr

Poderes de la República articularon respuestas a crisis fiscal y pandemia sin atender principales demandas ciudadanas

Los sistemas políticos democráticos se organizan a partir del principio de la división de poderes para la gestión de los asuntos de interés público, un aspecto medular de la vigencia de un Estado democrático de derecho. Según este principio, cada poder tiene potestades y ámbitos de acción propios y exclusivos, que, además, no pueden ser asumidos o “invadidos” por otro. Este principio de división de poderes no exime la posibilidad de que surjan conflictos y fuertes disputas que desencadenen lo que comúnmente se conoce como choque de poderes. Este escenario de enfrentamiento es más propicio en circunstancias y coyunturas críticas como las actuales y, de ocurrir, puede generar inestabilidad política y vulnerabilidad en el régimen de libertades y derechos ciudadanos.

Año con año el Informe da seguimiento si en Costa Rica se cumple la aspiración de que la gestión de los asuntos públicos cumpla con el principio de la división de poderes y, más en general, con los preceptos de un Estado de derecho. El principal hallazgo es que, a pesar de un complejo entorno que en principio creaba condiciones propicias para la existencia de conflictos políticos, las relaciones entre los poderes de la República nuevamente observaron los preceptos democráticos. Más aún, el Ejecutivo y el Legislativo lograron mantener relaciones de cooperación que fueron claves para atenuar los efectos inmediatos de la disrupción pandémica y el inicio de un nuevo ciclo electoral. Sin embargo, este resultado positivo es frágil, pues el Informe comprueba que el Poder

Ejecutivo experimentó inestabilidad en su gabinete, un evento que afecta su capacidad de gestionar los asuntos públicos y, más en general, los Poderes del Estado no están logrando superar, por el fondo, las dificultades del sistema político para atender oportunamente las demandas ciudadanas.

Activa respuesta a la pandemia por el Ejecutivo pese a inestabilidad crónica en su gabinete

Administración Alvarado Quesada con la mayor rotación del gabinete en la historia reciente

El Poder Ejecutivo cumple con una función determinante en los sistemas políticos: la conducción del gobierno y sus instituciones. En Costa Rica, la Constitución Política establece en su artículo 130 que este Poder lo ejercen el presidente de la República y los ministros de gobierno en calidad de colaboradores, son nombrados a su vez por el presidente, quien puede, además, removerlos sin intervención del parlamento (Artículo 140). Por su parte, la Ley General de Administración Pública en su artículo 23 establece la existencia de un total de 16 ministerios y otros dos más han sido

creados vía legislación, aunque no son mencionados por dicha ley¹². Además, el presidente de la República puede nombrar ministros o ministras sin cartera¹³, facultad empleada por todas las administraciones de gobierno desde finales del siglo pasado. En este apartado, destacan las administraciones de Carlos Alvarado (2018-2022) y José María Figueres (1994-1998) con 8 y 7 personas con rango de ministras sin cartera, respectivamente. Esto ha hecho que el número de ministras y ministros con los que inicie un gobierno sean distintos en cada administración¹⁴.

Un primer acercamiento a la rotación de ministras y ministros se puede hacer mediante el cálculo del promedio de días que una persona jerarca ministerial permanece en su cargo. En el caso de Costa Rica, un gobierno permanece en el poder por 1.461 días (4 años). Como se observa, ninguna administración ha tenido un promedio superior a los tres años calendario, lo que implica que la salida de ministros y ministras es usual. En las once administraciones que el país ha tenido desde 1978, la del presidente Alvarado ha sido la de menor duración promedio, solo por detrás de la del presidente Rodríguez (cuadro 5.2). Ello refleja que el gobierno recién saliente fue de los más inestables de la historia moderna en Costa Rica.

Cuadro 5.2

Duración promedio de ministros y ministras en el cargo, según administración. 1978-2022

Administración	Promedio de		
	Días	Años	Personas
Carazo (1978-1982)	845,3	2,3	1,67
Monge (1982-1986)	795,3	2,2	1,78
Arias I (1986-1990)	936,6	2,6	1,53
Calderón (1990-1994)	986,2	2,7	1,43
Figueres (1994-1998)	775,1	2,1	1,63
Rodríguez (1998-2002)	688,9	1,9	2,11
Pacheco (2002-2006)	726,3	2,0	2,00
Arias II (2006-2010)	802,8	2,2	1,74
Chinchilla (2010-2014)	738,7	2,0	1,91
Solís (2014-2018)	838,1	2,3	1,71
Alvarado (2018-2022)	691,4	1,9	2,04

Fuente: Hernández, 2019, con información actualizada por Guzmán, 2022a y diario oficial *La Gaceta*.

En la administración 2018-2022 se dieron cambios recurrentes en ministerios clave, como Presidencia, Comunicación, Cancillería y Hacienda y Educación, con una frecuencia superior a la de otros gobiernos. En el caso del ministerio de la Presidencia, es la primera vez que se tienen más de tres ministros desde 1978 (Figueres y Pacheco tuvieron 3), lo más común es que existan dos personas titulares en este cargo (gráfico 5.18).

En resumen, la sobrevivencia ministerial en Costa Rica tiende a ser baja: desde 1978 únicamente en 3 de las 11 administraciones de gobierno más del 50% de las personas que iniciaron el gobierno finalizaron la gestión de los cuatro años. En las administraciones de Miguel Ángel Rodríguez, Luis Alberto Monge, Laura Chinchilla y Carlos Alvarado, en cuyos casos las personas designadas que finalizaron su período completo no superaron el 30%.

Dada la alta rotación del gabinete presidencial en Costa Rica, es relevante preguntarse: ¿de qué depende la sobrevivencia de las personas que nombran los mandatarios al inicio de su gobierno? Para responder esta pregunta se utilizó la base de datos del proyecto *Presidential Cabinets* de la Universidad de North Carolina y ICS-ULisboa, cuyo objetivo es estudiar la conformación, perfiles y rotación de las personas que ocupan los cargos de jefes de los ministerios, sean con cartera (creados por ley) u aquellos específicos que son establecidos vía decreto ejecutivo¹⁵.

A la hora de responder la interrogante sobre los factores que explican la “sobrevivencia” de una persona ministra dentro de un gabinete se escogió, dentro de la base de datos 6 variables: cuatro que refieren al contexto del gobierno y dos que refieren a rasgos políticos de los ministros y las ministras (cuadro 5.3). La variable de interés es la salida del ministro o ministra antes de la finalización del gobierno, sea por despido o renuncia. En la terminología técnica se llama “falla” a esa salida anticipada. El tiempo de falla consiste en la diferencia entre el momento de la renuncia y el momento de nombramiento de las personas. Además de estas, existen personas que asumen

Gráfico 5.18

Cantidad de ministras y ministros que ocuparon el cargo, por ministerio, según administración. 1978-2022



Fuente: Alfaro Redondo, 2022b, con datos de Guzmán, 2022.

una cartera ya iniciada la gestión del gobierno, y que pueden o no terminar su labor con el presidente.

Un modelo estadístico especializado en análisis de sobrevivencia muestra que hay dos variables significativas que en Costa Rica explican la salida anticipada de los ministros: por una parte, el sistema de partidos (si es multipartidista o no) y, por otra, el perfil profesional del ministro o la ministra. Según este análisis, en el caso del multipartidismo, el riesgo de salida de la persona del gobierno es 61% mayor en las administraciones de la época multipartidista (1998-2022) que en la época del bipartidismo (1978-1998). El perfil profesional de las personas también incide, pues la probabilidad de abandonar el cargo es 106% veces mayor en el caso de las personas que son parte de un grupo de presión y un 69% de veces mayor en las personas no expertas, en comparación con las personas expertas (gráfico 5.19).

El modelo aplicado también permite observar que existen momentos en que la probabilidad de sobrevivencia registra disminuciones importantes, como lo es a los 180 días (mitad del primer año), aproximadamente al final del segundo año (720 días) y a mitad del tercer año (850 días). A final del período, precisamente cuando se superan los 900 días, la probabilidad de sobrevivencia se mantiene constante, lo que indica que la cantidad de ministros y ministras que salen del gobierno es relativamente pequeña, al igual que sucede en los primeros seis meses de las administraciones.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ROTACIÓN EN EL GABINETE

véase Guzmán, 2022a, en www.estadonacion.or.cr

Una segunda dimensión de relevancia para entender la estabilidad de un gabinete es la afiliación partidaria de quienes lo integran. Es de esperar que los gabinetes estén conformados, su mayoría, por personas miembros del partido oficialista. Sin embargo, en los últimos años, ante escenarios de alta fragmentación, se ha

Cuadro 5.3

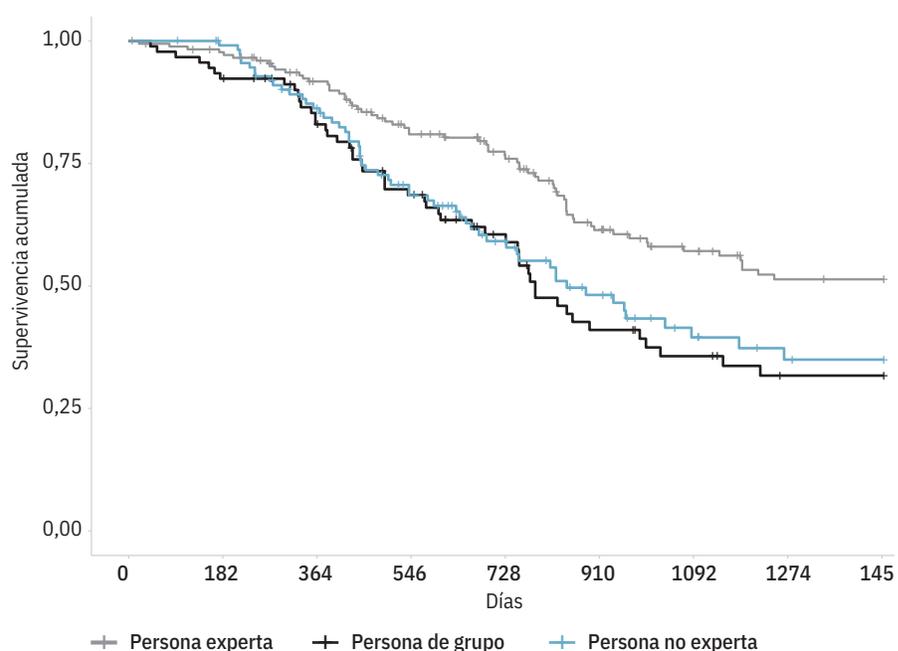
Variables explicativas para el modelo de sobrevivencia

Variable	Explicación
Multipartidismo	Indica si el gobierno al que pertenece el ministro o la ministra pertenece a la época del bipartidismo (1978-2002) o al multipartidismo (2002-2022). 0 es bipartidismo y 1 multipartidismo
Diputados	Indica el número de diputaciones con que cuenta el partido de gobierno. Esta es una variable que aproxima la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, y el margen de acción legislativa que posee el presidente o la presidenta. Es una variable cuantitativa.
Segunda ronda	Es la variable que muestra si el presidente fue electo en primera ronda (0) o en segunda ronda (1). Es una variable que aproxima la legitimidad de origen con que inicia el gobierno
Coalición	Implica que el gobierno es uno de coalición (1) o no (0).
Perfil	Esta variable indica el partido político del ministro o ministra en comparación con el presidente o la presidenta.
Partido 2	Es la variable que indica si el ministro o ministra es miembro o no de un partido político. Si lo es, se clasifica como partidario estricto o no estricto. Partidario estricto implica que participa activamente en la estructura partidaria, mientras que partidario no estricto implica que únicamente es simpatizante
Perfil 3	Implica el perfil experto que tienen las personas. Puede ser experto, de grupo de interés o presión o ninguno.

Fuente: Guzmán, 2022a a partir Hernández, 2019.

Gráfico 5.19

Curva de sobrevivencia Kaplan-Meier de los ministros y las ministras, según perfil



Fuente: Hernández, 2019, con información actualizada por Guzmán, 2022a y *Diario Oficial La Gaceta*.

vuelto más común que los presidentes nombren a personas externas como una estrategia para lograr más apoyo político mediante la creación de coaliciones y presentarse al balotaje.

El nombramiento de personas externas al partido oficialista en los gabinetes presidenciales se ha dado recurrentemente desde la administración Figueres Olsen (1994-1998). Sin embargo, era un fenómeno marginal. Esto cambió drásticamente en las administraciones del Partido Acción Ciudadana (2014-2018 y 2018-2022) y en la recién entrante del Partido Progreso Social Democrático (2022-2026). Más aún, en los últimos dos gobiernos, la proporción de ministros y ministras del partido oficialista se volvió minoritaria (cuadro 5.4).

Finalmente, cabe mencionar un tema importante desde el punto de vista del desarrollo humano: la paridad de género en la conformación del gabinete presidencial. La incorporación de mujeres al gabinete es un fenómeno reciente. Entre 1978 y 2006, como máximo, uno de cada 3 ministerios estuvo liderado por mujeres y en varias de las administraciones de este período el porcentaje no llegaba siquiera al 10%. No fue sino hasta 2010 en el que la cifra de mujeres en el gabinete aumenta al 45%, e incluso en las dos últimas administraciones (Alvarado y Chaves) se ha cumplido con la paridad en los puestos.

Se amplió el uso del decreto ejecutivo de alto alcance como herramienta de gestión política

Uno de los mecanismos más importantes que posee el Ejecutivo para encauzar su gestión es el uso de potestades legislativas, que en Costa Rica se concretan en su capacidad de emitir decretos ejecutivos. El decreto es un “instrumento de gestión política” (Ramírez, 2016) y constituye un acto administrativo ejercido por la persona que ocupa la presidencia, en conjunto con uno o varios ministerios, para efectuar funciones administrativas, económicas, políticas y reglamentarias. A diferencia de otros países, en Costa Rica el decreto ejecutivo siempre tiene un rango inferior a una ley aprobada por el Congreso y las personas mandatarias no están en capacidad de hacer un uso

Cuadro 5.4

Porcentaje de ministras y ministros de partido oficialista, por administración. 1978-2022

Administración	Porcentaje
Carazo	100,0
Monge	100,0
Arias I	100,0
Calderón	100,0
Figueres	97,4
Rodríguez	95,0
Pacheco	94,7
Arias II	97,0
Chinchilla	95,5
Solis	73,7
Alvarado	39,2
Chaves	19,0

Fuente: Hernández, 2019, con información actualizada por Guzmán, 2022a y diario oficial *La Gaceta*.

ilimitado de esta herramienta.

Para examinar si el Poder Ejecutivo se ciñe a sus potestades constitucionales, desde hace varios años el Programa Estado de la Nación realiza un análisis de los decretos ejecutivos emitidos por los gobiernos desde 1990¹⁶. Se busca analizar la cantidad y alcance de los decretos emitidos, así como las funciones que desempeñan y los ministerios proponentes y, en particular, si por medio de ellos, el Ejecutivo ha procurado invadir la competencia de otros poderes o de restringir las libertades y derechos ciudadanos.

En el período bajo análisis, la Administración Alvarado no promulgó más decretos que en los períodos gubernamentales previos. En efecto, durante el período 1990-2022 (abril), se aprobaron 21.582 decretos ejecutivos. Las administraciones Figueres Olsen, Calderón Fournier y Rodríguez Echeverría concentran la mayor cantidad, al superar los 3.000 decretos cada una de ellas. En cambio, el gobierno del presidente Alvarado destaca por ser la administración con la menor cantidad de decretos promulgados, con 1.883.

Sin embargo, no todos los decretos tienen igual alcance. Muchos pueden ser meramente administrativos, mientras que otros pueden procurar tener amplios efectos. Desde hace varios años el Informe efectúa una clasificación del alcance político de los decretos a partir de tres dimensiones: la afectación social, la normatividad y la discrecionalidad. Aquellos que tienen amplia relevancia en las tres dimensiones se denominan como decretos de alto alcance.

El principal hallazgo es que, pese a firmar menos decretos que gobiernos anteriores, la administración Alvarado recurrió con más frecuencia a los decretos de alto alcance. Por primera vez en las últimas tres décadas, durante dos años seguidos (2020 y 2021), los decretos de alto alcance superan a los de bajo y medio alcance. Esta situación es un efecto directo de las medidas implementadas para disminuir los contagios por la pandemia de covid-19 (gráfico 5.20), buena parte de las cuales fueron emitidas vía decreto ejecutivo. En una sección posterior se analiza si el gobierno se ciñó o no a las reglas constitucionales en su frecuente uso de decretos de alto alcance.

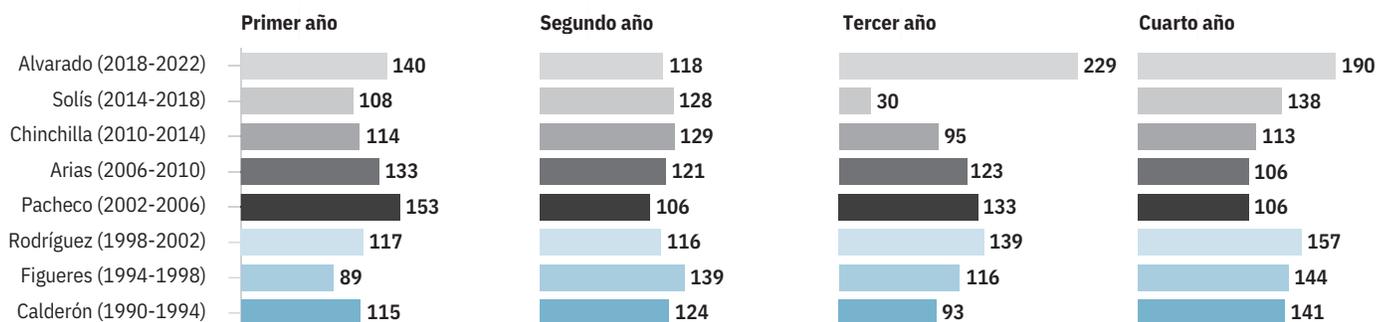
Poder Legislativo rompió con la parálisis en la aprobación de leyes durante el período 2018-2022

El Poder Legislativo en un régimen democrático cumple dos funciones claves: por una parte, asegura la representación ciudadana en el proceso de formación de las leyes y, por otra, ejerce el control político del Poder Ejecutivo. Ambos son requisitos indispensables para que, en un ambiente de libertad, las diversas fuerzas políticas en el parlamento logren acordar políticas públicas que procuren el desarrollo humano en el país. Por esa razón, las sucesivas ediciones del Informe han dado atención especial al desempeño de la Asamblea Legislativa y a sus relaciones con el Ejecutivo.

En esta edición, el Informe concluye que, en el período 2018-2022 ocurrió un giro sustancial en las tendencias que primaron en el desempeño legislativo en las primeras dos décadas de este siglo. En este período, la alta fragmentación

Gráfico 5.20

Cantidad de decretos ejecutivos de alto alcance, según año de la administración. 1990-2022



Fuente: Alfaro Redondo, 2022b, a partir de Calderón y González, 2022 con información de diario oficial *La Gaceta*.

partidaria convergió con la más alta producción de leyes que el Estado de la Nación categoriza como “sustantivas” desde que se tiene registro, en contraste con las décadas previas, cuando el multipartidismo estuvo asociado con indicadores de pobre desempeño legislativo: dilatadas duraciones del proceso de formación de leyes, abundancia de legislación poco relevante y prevalencia de la “promesa democrática sin sustento económico”.

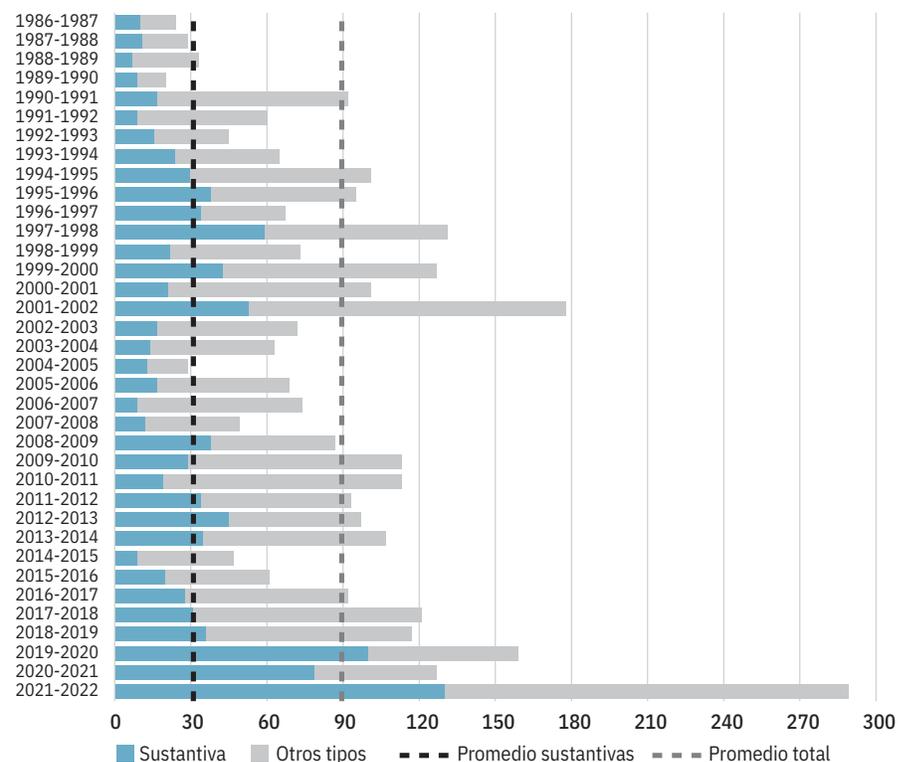
Esta sección documenta el cambio de tendencias arriba mencionado, ya advertido en ediciones anteriores, y efectúa una nueva exploración sobre los factores explicativos. De ello no se concluye que el rompimiento de la parálisis en el Congreso dio paso a una legislación progresiva desde el punto de vista del desarrollo humano. Lo que se afirma es que el parlamento recuperó iniciativa y peso en el sistema político costarricense, que había venido perdiendo, y se convirtió en un actor clave en la atención de la disrupción pandémica.

Cierre de la legislatura con una producción excepcionalmente alta de leyes sustantivas

Un primer indicador del desempeño legislativo es la cantidad de leyes que aprueba. Puede afirmarse, con una perspectiva de largo plazo que la legislatura de mayo 2021- abril 2022, se caracteriza por ser el año de mayor aprobación de leyes desde 1986. En total se aprobaron 289 leyes, una cantidad tres veces mayor

Gráfico 5.21

Cantidad de leyes aprobadas, por año legislativo, según tipo



Fuente: Aguirre y Arias, 2022, a partir de Gómez Campos y Murillo, 2015 y Gómez Campos y Herrera, 2016, con datos del departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

que el promedio de las tres décadas y media anteriores (90 leyes en una legislatura).

Del total de leyes aprobadas, 130 son consideradas *leyes sustantivas*, es decir, normas que amplían o restringen derechos o establecen nuevas obligacio-

nes para el Estado¹⁷. Esta cantidad también es atípica en comparación con años anteriores (gráfico 5.21). Si bien cabe recordar que, en general, los últimos años de cada cuatrienio se caracterizan por una considerable producción de leyes, en ningún otro año previo, la cantidad de

leyes tramitadas y aprobadas se acerca al del cierre de la Administración Alvarado Quesada. Este resultado ocurrió pese a la alta fragmentación del Congreso, la alta desaprobación ciudadana del Poder Ejecutivo y del Congreso y una elevada cantidad de legisladores y legisladoras declarados independientes.

Otro indicador analizado sobre la gestión del Poder Legislativo refiere a si la alta cosecha de leyes sustantivas especifica las formas de financiar las nuevas obligaciones establecidas (o las existentes en caso de reformas) o, si, por el contrario, se convierten en meras “promesas democráticas sin sustento económico”. Según los datos disponibles, la legislatura 2021-2022 da continuidad a una buena práctica de responsabilidad fiscal, a lo largo de siete períodos legislativos consecutivos, en los que las leyes que requieren recursos especifican sus fuentes de financiamiento. En el último año, aproximadamente un 90% de las leyes aprobadas identifican nuevas fuentes de dinero o bien, reasignan recursos financieros a partir de fuentes previamente existentes, en otros cuerpos normativos o instituciones, que permitan dar cumplimiento al contenido de una determinada ley. Por el contrario, aproximadamente un 10% de las leyes aprobadas no asignan fondos, es decir, no identifican ningún recurso financiero -ni nuevo ni previo- para cumplir con las obligaciones establecidas.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
PRODUCCIÓN LEGISLATIVA
véase Aguirre y Arias, 2022,
en www.estadonacion.or.cr

Mayor convergencia ideológica en el Congreso facilitó la alta productividad de leyes

Al igual que en ediciones anteriores, este Informe descarta que la alta aprobación leyes durante el período 2018-2022 se haya debido a un cambio radical en las relaciones Ejecutivo-Legislativo o que el Ejecutivo haya sido más exitoso en la tramitación de sus proyectos de ley. Por ejemplo, la iniciativa parlamen-

taria siguió, en el período analizado, ampliamente dominada por el Poder Legislativo, como ha sido la tónica desde principios de siglo. En 2021-2022, el 86% de las leyes aprobadas fue iniciativa de las personas congresistas.

Tampoco sucedió que la tasa de éxito del Ejecutivo aumentara significativamente como para provocar un cambio de gran magnitud en el procesamiento de las leyes. Dicha tasa pasó del 13% en la tercera legislatura al 20% en la cuarta, un valor inferior al de administraciones anteriores en su último año. Igualmente, el porcentaje de leyes aprobadas heredadas (que estaban en la corriente legislativa desde la administración anterior) fue menor en el último año (2% únicamente), pero se comportó como la mayoría de los últimos de los gobiernos analizados. Finalmente, la duración promedio en aprobación de leyes no disminuyó, sino que, al contrario, aumentó ligeramente. En síntesis, estos factores no son responsables de la alta producción parlamentaria.

Las dos ediciones anteriores de este Informe han adelantado un primer elemento explicativo. En comparación con períodos constitucionales previos, entre 2018 y 2022 la figura de los actores políticos con capacidad de vetar proyectos de ley, denominados *veto players*, se debilitó. En los últimos cuatro años no se dio el fenómeno de una férrea oposición parlamentaria que obstaculizara el avance de las leyes, como si habían estado presente en otros períodos. A esto se le atribuye el cambio de rol del PAC que, luego de ser oposición y, uno de los partidos que más ejerció su poder de veto, asumió la conducción del gobierno. Al mismo tiempo, otros partidos políticos de oposición adoptaron una postura más colaboracionista y menos obstruccionista.

El segundo elemento es la mayor convergencia o afinidad ideológica entre las fuerzas representadas en el Congreso, pese a la fragmentación partidaria. Para corroborar si este supuesto es válido como factor explicativo, en esta edición del Informe se procesaron los datos del *Proyecto de Élités de América Latina* de la Universidad de Salamanca¹⁸. Este proyecto consiste en aplicar encuestas

a legisladores y legisladoras sobre diferentes aspectos. Una sección de estos estudios incluye un conjunto de nueve ítems sobre el rol del Estado en diferentes actividades socioeconómicas. Estas preguntas componen una especie de índice ideológico comparable para las últimas tres Asambleas Legislativas (2010-2022).

Si el supuesto es correcto, lo que es de esperar es que las opiniones de las personas parlamentarias muestren dos cosas: i) por un lado, posiciones ideológicas más afines, particularmente en la última administración gubernamental o, ii) que las diferencias entre los valores máximos o mínimos del índice sobre el rol del Estado sean menores en comparación con otras. Estos dos aspectos, o al menos uno de ellos, daría cuenta de una mayor convergencia ideológica entre las fuerzas políticas del Congreso, y por ende, mayor disposición a aprobar leyes y menor probabilidad de bloquear su trámite.

En términos generales, en las élites parlamentarias costarricenses hay una fuerte inclinación a que el Estado desarrolle un papel beligerante en la sociedad. A mayor puntaje del índice (0-100 puntos), mayor inclinación por el protagonismo estatal en las distintas actividades evaluadas. Los puntajes promedio están por encima de los 70 puntos. Este resultado es muy similar a los niveles reportados en la población costarricense en general, por lo que podría afirmarse que las élites y las masas están alineadas en esta materia.

Por otra parte, las diferencias más pequeñas entre los puntajes más altos y los más bajos en dicho índice, se presentan precisamente entre las fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa del cuatrienio 2018-2022, con tan sólo 10 puntos (cuadro 5.5). Este hallazgo aporta evidencia empírica para afirmar que el Congreso con mayor productividad de leyes desde 1986, es, a su vez, el Parlamento con mayor convergencia ideológica de los últimos tres. Este aspecto contribuye a entender cómo el Congreso con una composición propicia para el bloqueo, resulta ser el de mayor rendimiento. Esta convergencia ha sido buena para la producción, pero esto no significa que éste enfocada en la progresividad de las leyes en materia de

desarrollo humano o que haya respuesta a las demandas ciudadanas o satisfacción de la ciudadanía con ellas.

Una explicación distinta, aunque no excluyente, a la alta producción legislativa plantea que la reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa, aprobada en 2019, haya alterado los plazos de tramitación de leyes. Para examinar esta hipótesis, es necesario contestar previamente una pregunta: ¿cuáles han sido los principales efectos de la implementación de la reforma integral al Reglamento? Se realizaron entrevistas semiestructuradas a autoridades legislativas del periodo constitucional en cuestión, así como a personas funcionarias involucrados en su implementación. Además, se analizó el trámite parlamentario de leyes antes y después de la modificación mencionada. En particular, se analizaron cuatro de un total de 35 modificaciones realizadas al Reglamento de la Asamblea Legislativa. Estas fueron seleccionadas a partir del material de las entrevistas realizadas, y también, a partir de la posibilidad de recopilar casos o datos que las respalden o refuten (recuadro 5.4).

La primera reforma examinada es el cambio al artículo 80 del Reglamento. Se analizaron las 404 leyes aprobadas en la primera y última legislatura del periodo constitucional 2018-2022 y se contabilizó el plazo transcurrido entre su ingreso a Comisión y su dictamen para traslado a Plenario. Debe considerarse que la primera legislatura del periodo no se ve afectada por esta reforma y la última sí. Lo esperable es observar una reducción de la duración en el trámite legislativo. Sin embargo, la duración promedio de las leyes analizadas en días en la legislatura 2018-2019 fue de 209 días (30 semanas) y la de la legislatura 2021-2022 fue de 217 días, lo que equivale a 31 semanas. Por lo tanto, se descarta un efecto en la reducción de los tiempos debido al cambio en el artículo 80.

La segunda reforma corresponde al artículo 148bis, que permite retrotraer a primer debate un proyecto de ley. Se procedió a revisar las leyes aprobadas que, durante su proceso de trámite fueron objeto de aplicación de este mecanismo por legislatura. Los datos revelan que fue

Cuadro 5.5

Promedio en el índice de Rol del Estado y sus diferencias mínimas y máximas, según período legislativo. 2010-2022

Período legislativo	Promedio en el índice	Diferencias mínimas y máximas
2010-2014	72,4	26 puntos
2014-2018	73,4	55 puntos
2018-2022	70,7	10 puntos

Fuente: Alfaro Redondo, 2022b, con datos de PELA de la Universidad de Salamanca.

en la primera legislatura, tras la incorporación del mecanismo al reglamento, el período en que fue más utilizado. Sin embargo, se trata de un uso limitado, pues se aplicó en menos del 10% de las leyes aprobadas en la primera legislatura, y menor al 5% en las dos legislaturas siguientes.

La tercera reforma evaluada es el cambio al artículo 96, que dota a la Asamblea Legislativa de mayores potestades para el control político y darle un espacio prioritario y obligatorio en el Plenario Legislativo a los informes que producen las comisiones investigadoras. Según los datos disponibles, se incrementó de manera sustantiva el número de expedientes de informes de comisiones investigadoras.

La última modificación analizada se refiere al artículo 39 *bis* que incorpora la figura de la moción de posposición, la cual, introdujo un mecanismo articulador de la negociación política: la posibilidad de alterar el orden del día, para efectos de someter a discusión y votación únicamente los asuntos de interés de las fracciones políticas que negociaron. Esa posibilidad, según las y los entrevistados, ha alterado la dinámica legislativa especialmente del plenario, para efectos de facilitar un orden de los asuntos en discusión el cual se distancia del estricto orden reglamentario y se acerca más a la voluntad de sus integrantes. Este mecanismo, que requiere aprobación por mayoría calificada de dos tercios del total del Plenario, facilitó la estructuración de agendas acordes a la coyuntura y a la voluntad de las fuerzas políticas.

En síntesis, la revisión de los efectos de

Recuadro 5.4

Reformas al Reglamento de Procedimientos Parlamentarios que fueron analizadas

Reforma al artículo 80 que define el establecimiento de un plazo de sesenta días hábiles, con la posibilidad de una única prórroga a las Comisiones, para efectos de dictaminar sobre los expedientes de ley.

Reforma al artículo 148bis, que permite retrotraer vía moción el asunto que se encuentre en discusión de segundo debate para efectos de modificar el fondo del texto o subsanar algún vicio de procedimiento.

Reforma al artículo 96bis, que plantea que, una vez recibidos los informes en la secretaría del directorio, la presidencia del Directorio Legislativo tiene un plazo determinado para asignar el asunto en el orden del día del Plenario para su discusión.

Reforma al artículo 39bis, según la cual se incorpora la figura de la moción de posposición. Introduce un mecanismo articulador de la negociación política: la posibilidad de alterar el orden del día, para efectos de someter a discusión y votación únicamente los asuntos de interés de las fracciones políticas que negociaron.

Fuente: Aguirre, 2022.

cuatro de las reformas reglamentarias da cuenta de efectos limitados en la tramitación de nueva legislación. Debido a su poco alcance, la inédita productividad legislativa no podría atribuírsele a ellas como podría pensarse. Asimismo, tras la modificación al reglamento analizada, cabe señalar que la Asamblea Legislativa del periodo constitucional 2018-2022 aprobó siete cambios adicionales. A su vez, a la fecha de cierre de la presente edición de este Informe, en la primera legislatura del periodo constitucional 2022-2022 se han aprobado dos reformas al reglamento. Dichas reformas afectan a dieciséis artículos del Reglamento.

Finalmente, no se puede descartar que la alta producción de la última legislatura (2021-2022), especialmente en la recta final (marzo y abril de 2022), haya estado influenciada por la modificación a los meses dedicados a sesiones ordinarias y extraordinarias en el Parlamento, un factor que produjo que, por primera vez las personas congresistas finalizaran su período constitucional en sesiones ordinarias (en las que controlan la agenda) y no en extraordinarias, como sucedía anteriormente. En futuras ediciones del Informe se analizará dicho efecto y sus repercusiones en el trámite legislativo, pues la actual administración Chaves inició su mandato en sesiones extraordinarias, lo que implica control total de la agenda legislativa.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EFECTOS DE LAS REFORMAS AL REGLAMENTO LEGISLATIVO

véase Aguirre, 2022, en www.estadonacion.or.cr

No emergieron conflictos sistemáticos entre poderes de la República durante la pandemia

En la primera sección del capítulo se presentó evidencia comparativa que señalaba a Costa Rica como un país en el que, a diferencia de otros, la atención de la emergencia sanitaria no estuvo asociada a retrocesos en la calidad democrática

o, incluso, a regresiones autoritarias, ni a episodios de inestabilidad provocada por choques entre poderes de la República. En esta sección se complementa este análisis comparativo con fuentes de información específicamente nacionales, que permiten examinar con más profundidad esta afirmación.

La principal conclusión es que, en efecto, no fue posible identificar conflictos sistemáticos, popularmente conocidos como “choques de Poderes”, entre los poderes de la República que propician episodios de inestabilidad política. Tampoco se encontraron evidencias de incumplimientos sistemáticos con las normas constitucionales que protegen los derechos y libertades ciudadanas con la excusa de la atención de una emergencia económica, social y sanitaria.

Poderes Ejecutivo y Legislativo mantuvieron articulación en proceso de formación e implementación de las leyes

En pocas actividades del mundo de la política es posible analizar de manera conjunta al Ejecutivo y al Legislativo. Una de ellas que sí lo permiten son los decretos de naturaleza reglamentaria, pues en ella intervienen ambos poderes de la República. Según el artículo 140 inciso 3 y 18 de la Constitución Política, al Poder Ejecutivo le corresponde “sancionar y promulgar las leyes, reglamentarlas, ejecutarlas y velar por su exacto cumplimiento” (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 1949). Ramírez (2017) agrega que los reglamentos de servicio público “constituyen uno de los últimos espacios con que cuenta el Ejecutivo para crear nuevo ordenamiento jurídico y ampliar sus potestades de acción, claro está, en el marco de los principios constitucionales”.

Un Ejecutivo en conflicto con el Legislativo podría recurrir a tácticas dilatorias para evitar firmar leyes aprobadas por el congreso con las cuales está en desacuerdo. Un efecto similar podría ocurrir, pero por una causa distinta: la indolencia e ineficacia de un Ejecutivo. En cualquier caso, se estaría ante una violación encubierta del principio de separación de poderes. Una situación más grave sería que un Ejecutivo se negara a firmar

leyes aprobadas (sin ejercer su potestad de veto), condenándolas a una especie de “limbo”. Por tales razones, es relevante recopilar información empírica para dilucidar estas interrogantes: ¿cuántos reglamentos de ley se emiten y cuáles son sus plazos? Asimismo, ¿cuánto tardan en conjunto una ley y su reglamento en ser aprobado y en entrar a regir? Para conocer sobre este tema, este año se profundiza en el comportamiento de los decretos que reglamentan leyes de la República.

Durante el período 1990-2022, se decretaron 1.097 reglamentos de ley, de los cuales 324 (30%) fueron aprobados en las administraciones de Arias Sánchez y Alvarado Quesada, las dos con mayor cantidad con este tipo de decretos promulgados. Dado que los reglamentos de ley son promulgados después de que se aprueba una norma, es posible asociar su trámite con la ley que reglamentan, como una especie de continuación del primero sobre el segundo.

La identificación de esta conexión entre leyes y decretos de reglamentos de ley permite afirmar que, en los últimos treinta años, el Poder Ejecutivo costarricense tarda, en promedio, menos de tres meses en publicar el decreto que reglamenta una ley aprobada por la Asamblea Legislativa (cuadro 5.6). Ese tiempo tiende a ser mayor en los gobiernos más recientes. De hecho, fue posible identificar casos en los que tarda más de un año en cumplir con el trámite constitucional correspondiente, siendo la administración Quesada Alvarado la que posee el registro más elevado.

De los 1.097 reglamentos de ley identificados, se seleccionaron aquellos que indicaban explícitamente el número de la ley en el título del decreto: únicamente 330 cumplían con esta característica. No se puede obviar el hecho de que de una misma ley pueden surgir varios reglamentos. Por ejemplo, la mayor cantidad de reglamentos (39) refieren a modificaciones y adiciones a la Ley Forestal 7575.

Un aspecto que esta conexión permite analizar es la duración completa del proceso de formación, aprobación y reglamentación de una ley por parte del Legislativo y el Ejecutivo. Para estimar los tiempos de aprobación combinados

Cuadro 5.6

Duraciones entre la fecha de aprobación y la fecha de publicación de los reglamentos de ley, según administración. 1990-2022 (días)

Administración	Promedio	Máxima	Mínima
Calderón Fournier	31,5	142	3
Figueres Olsen	46,5	189	2
Rodríguez Echeverría	37,2	189	1
Pacheco de la Espriella	80,2	411	4
Arias Sánchez	57,5	246	3
Chinchilla Miranda	66,0	241	1
Solís Rivera	78,8	448	3
Alvarado Quesada	66,1	496	1

Fuente: Calderón y González, 2022.

Cuadro 5.7

Ejemplos de leyes y sus decretos en las categorías de duración en el trámite

Categoría	Ejemplos
Leyes y decretos de reglamentos de ley que tardan menos tiempo que el promedio	Ley 7160: Ley de impuestos municipales de Abangares. Ley 9581: Autorización al sistema de áreas de conservación para que pueda recibir, por medio de convenios de cooperación, personal de apoyo contratado por organizaciones conservacionistas sin fines de lucro y realicen diferentes labores en las áreas de conservación del sistema nacional de áreas de conservación y las áreas silvestres protegidas. Ley 7600: Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. Ley 8507: Desarrollo de un mercado secundario de hipotecas con el fin de aumentar las posibilidades de las familias costarricenses de acceder a una vivienda propia y fortalecimiento del crédito indexado a la inflación (unidades de desarrollo-UD'S). Ley 8114: Ley de simplificación y eficiencia tributaria.
Leyes que duran más que el promedio, con decretos que tardan menos que el promedio	Ley 7575: Ley forestal. Ley 9274: Sistema de Banca para el Desarrollo. Ley 7914: Ley Nacional de Emergencia. Ley 8131: Ley de Administración financiera y presupuestos públicos. Ley 8436: Ley de pesca y acuicultura.
Leyes que duran menos que el promedio, con decretos que tardan más que el promedio	Ley 9078: Ley de Tránsito por vías públicas terrestres y seguridad vial. Ley 8444: Modificación de la Ley reguladora de todas las exoneraciones vigentes, su derogatoria y sus excepciones, Ley 7293. Ley 7200: Ley que autoriza la generación eléctrica autónoma o paralela. Ley 9775: Convenio internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos, 1979, y sus enmiendas. Ley 7688: Tarjeta de identidad para los costarricenses mayores de doce años y menores de dieciocho.
Leyes y decretos cuya duración sobrepasa el promedio en ambos casos	Ley 7555: Patrimonio histórico-arquitectónico de Costa Rica. Ley 8495: Ley general del servicio de salud animal. Ley 9050: Ley de impuesto a casinos y empresas de enlace de llamadas de apuestas electrónicas. Ley 8412: Ley orgánica del Colegio de Ingenieros Químicos y Profesionales Afines y ley orgánica del Colegio de Químicos de Costa Rica. Ley 9518: Incentivos y promoción para el transporte eléctrico."

Fuente: Alfaro Redondo, 2022, a partir de las bases de datos sobre leyes y decretos en Costa Rica del PEN.

entre leyes y sus reglamentos se calculó la duración de ambos y se agruparon en cuatro grupos:

- Grupo 1: leyes y decretos de reglamentos de ley que tardan menos tiempo que el promedio en ambos casos,
- Grupo 2: leyes que duran más que el promedio con decretos que tardan menos que el promedio,
- Grupo 3: leyes que duran menos que el promedio con decretos que tardan más que el promedio,
- Grupo 4: leyes y decretos cuya duración sobrepasa el promedio en ambos casos.

El escenario deseable es que la mayoría de las leyes y los decretos que las reglamentan se encuentren en el grupo 1, o al menos en los grupos 2 y 3, y que una reducida cantidad se sitúen en el grupo 4. En los 124 casos analizados, los promedios de duración son de 784 días para las leyes y 60 días en los reglamentos.

Del total de leyes y decretos analizados en conjunto (124), 49 casos fueron aprobados con duraciones menores al promedio (Grupo 1). Otros 33 casos fueron tramitados con tiempos mayores al promedio en el caso de las leyes, pero los decretos que las reglamentaron tardaron menos que el promedio (Grupo 2); 23 casos pertenecen a la categoría de leyes de trámite más expedito que el promedio, pero con reglamentos con duraciones superiores al promedio (Grupo 3). Solo 18 casos se reportan con trámites que superaron los tiempos promedio, tanto en leyes como en decretos (Grupo 4). Según esta muestra de leyes y decretos, el panorama es positivo pues solo el 15% están en el grupo de peores resultados (cuadro 5.7).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
DECRETOS EJECUTIVOS
véase Calderón y González, 2022,
en www.estadonacion.or.cr

Control de constitucionalidad por el Poder Judicial no evidencia aumento en las violaciones al Estado de derecho por los otros poderes

El control de la constitucionalidad de los actos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo por parte de un Poder Judicial independiente es un mecanismo que determina su apego a las normas constitucionales para evitar que, mediante ellas, las personas representantes políticos se hayan extralimitado o que existan roces con la constitución¹⁹. En una democracia, el respeto al Estado de derecho por parte del Ejecutivo y el Legislativo, como principales actores en un régimen presidencialista, es central en la gestión de los asuntos políticos. Esta seguridad jurídica es incluso más relevante en coyunturas críticas o de alta crispación social, como las actuales, pues ayuda a dirimir conflictos y fuertes disputas políticas.

El estudio empírico del control de constitucionalidad efectuado por este Informe permite concluir que en Costa Rica no hay evidencia de violaciones sistemáticas a la Constitución Política que amenacen el régimen de libertades y derechos de las personas. Ocurren, por supuesto, transgresiones, pero estas son identificadas expresamente por el Judicial, mediante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

La principal fuente de información que sustenta esta conclusión es la base de datos de control constitucional al Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica, del Programa Estado de la Nación. En esta base se registran únicamente las acciones de inconstitucionalidad (en adelante abreviadas como AI) donde exista una impugnación hacia alguna de las siguientes normas jurídicas: Constitución Política, ley, decreto ejecutivo o acto legislativo. Esta base de datos tiene como unidad de análisis a la cuestión impugnada por una AI. Puede ser una norma en su totalidad, o en su defecto, una sección de esa norma impugnada. El principal insumo de esta base de datos son las sentencias resolutorias de la Sala Constitucional entre 1990 y 2022.

Como fue indicado, en una coyuntura

en la que la sociedad costarricense ha tenido que hacerle frente a dos crisis, la pandémica y la fiscal, el riesgo de que los actores políticos tomen decisiones que riñan con la Constitución, con la justificación de atenderlas, es más alto de lo usual. Un primer aspecto a analizar en este apartado es si, durante los años 2020 y 2021, aumentó la cantidad de acciones de inconstitucionalidad. Si durante este período dicha cifra creció, éste podría ser un indicio de mayores roces de legalidad, que habría que entrar a conocer con más detalle.

El comportamiento de las AI en los años más recientes no registra valores atípicos o que se aparten de la cantidad promedio. En 2020 y 2021, la cantidad de AI fue de 135 y 139 acciones respectivamente. El promedio de todo el período es de 187 y desde 2013 la cifra de AI no sobrepasa la cifra promedio. Ahora bien, el hecho de que el número de AI no diste mucho del promedio no es, necesariamente, el único aspecto en el que sea necesario profundizar.

A pesar de que el comportamiento de las AI no se aparta de las tendencias recientes, es importante estudiar en cuáles decisiones o medidas son sometidas a este tipo de control. Si la información registra cantidades inusuales de decretos ejecutivos o leyes con cuestionamientos de constitucionalidad, particularmente en la coyuntura más reciente, puede ser un indicador de intentos del sistema político y sus autoridades de tomar decisiones que lesionan o contravienen el ordenamiento jurídico vigente. Esto puede ser un aspecto más sensible en algunas materias que en otras.

Si se analiza la cantidad de decretos ejecutivos recurridos ante la Sala Constitucional, este porcentaje no llega al 10% en los últimos 30 años. Incluso, en las últimas tres administraciones (2010-2018) ese valor no alcanza el 5%. Por lo tanto, no hay indicios de comportamientos anómalos en el control de constitucionalidad de la administración gubernamental recién concluida, con respecto a las anteriores (gráfico 5.22), pese a que la administración Alvarado recurrió en mayor medida a decretos de alto alcance que en gobiernos anteriores.

En relación con el Poder Legislativo, la cantidad de leyes recurridas por medio de AI es muy similar al de los decretos ejecutivo. Al analizar el período 1990-2022, el porcentaje de leyes consultadas ante la Sala Constitucional ha disminuido significativamente desde finales del siglo anterior. Es decir, en las últimas dos décadas el porcentaje de leyes sometidas al control constitucional no supera el 25% (con la excepción del año 2004-2005). En las últimas dos administraciones ese porcentaje no alcanza el 10% (gráfico 5.23).

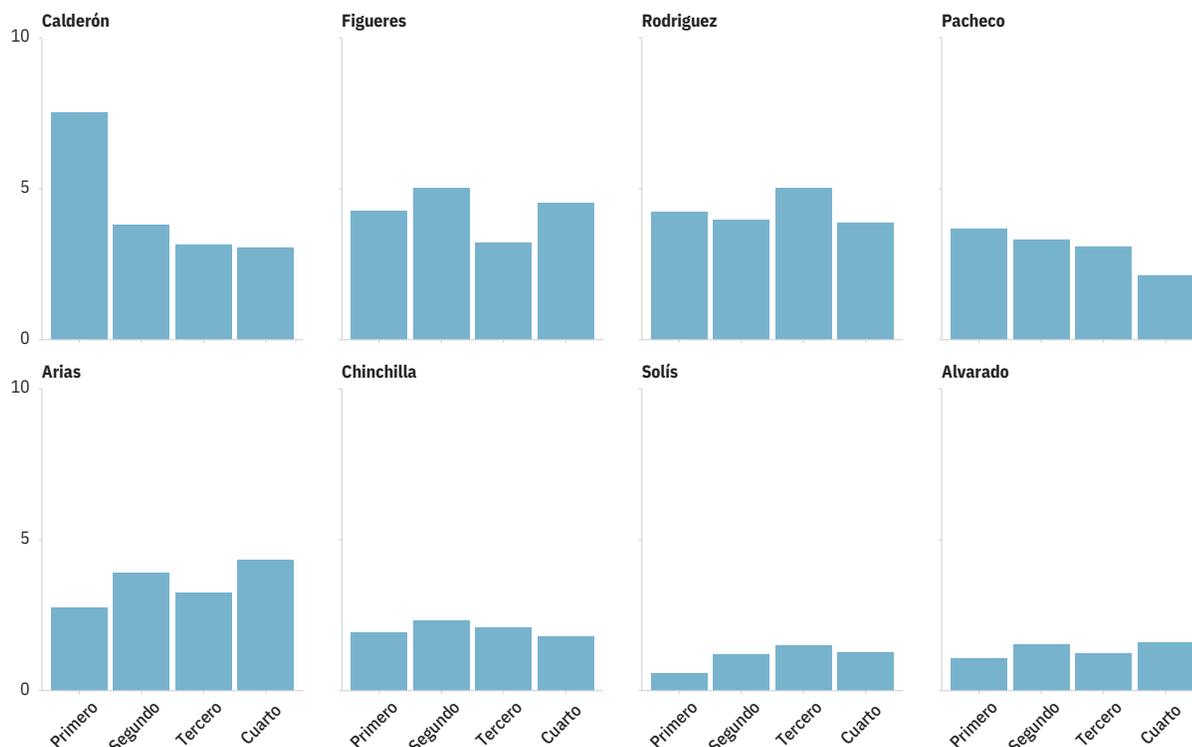
Entre las 15 leyes que más consultas de constitucionalidad han originado entre 1990 y 2021, seis son normas de naturaleza judicial, cuatro de las cuales se ubican en las cinco primeras posiciones (cuadro 5.8). La gran mayoría de acciones presentadas contra *leyes sustantivas* aprobadas por el Legislativo son rechazadas de plano o declaradas sin lugar. En efecto, entre 1990 y 2021 se han promulgado 1.118 leyes sustantivas, de las cuales 280 han sido objeto de acciones de inconstitucionalidad (el 25%). Dado que para una misma ley se pueden formular varias consultas, la cantidad de AI a leyes sustantivas es de 5.255. De este gran total, 4.339 son rechazadas de plano (un 83%). Además, una pequeña cantidad (247 casos) son declaradas con lugar (parcial o total), y 669 son declaradas sin lugar luego de ser estudiadas, lo que sugiere un apego a las normas constitucionales por parte de la Asamblea Legislativa.

El análisis de las AI ingresadas entre enero de 2020 y abril de 2022 permite identificar los principales temas en los que se enmarca la normativa impugnada: un 24% de los expedientes registrados en el periodo impugna normas relativas al tema de salud (84 expedientes), siendo este el tema más presente en las AI ingresadas durante la administración Alvarado Quesada en su tercer y cuarto año de gobierno.

En efecto, entre 1990 y 2019 se presentaban, en promedio anual, cuatro AI relativas a este tema, mientras en el periodo 2020-2022 se incrementa hasta alcanzar un promedio anual de 28 AI. Desde otro punto de vista, en 2019 el 12,5% de las AI contenían normas impugnadas en

Gráfico 5.22

Porcentaje de decretos ejecutivos con revisión constitucional, por administración. 1990-2022 (colones corrientes)



Fuente: Guzmán, 2022b, a partir de la base de datos sobre control constitucional al Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica del PEN.

materia de salud, para el 2021 incrementa a un 37,9% y para lo registrado al 2020 se mantiene en un 32,4%. Este cambio en la tendencia coincide con el inicio de la emergencia sanitaria por covid-19 en el país, la cual registra el primer caso positivo de covid-19 el 6 de marzo de 2020 (Ministerio de Salud, 2020).

Por su parte, el estudio de las AI por tipo de norma recurrida ofrece elementos importantes para identificar con mayor detalle cuáles fueron aquellas leyes y decretos ejecutivos que fueron impugnados con frecuencia durante el periodo de pandemia. En el gráfico 5.24 se muestran las diez normas más recurridas durante 2020 y 2022 (abril). De estas diez normas, seis están relacionadas con la pandemia, específicamente con vacunación y restricción vehicular. De hecho, seis de estas normas (n°42.889, n°42.227, nn9.836, n°9.838, n°43.048 y n° 43.249) se promulgaron posterior al inicio de la emergencia sanitaria en el país.

Cuadro 5.8

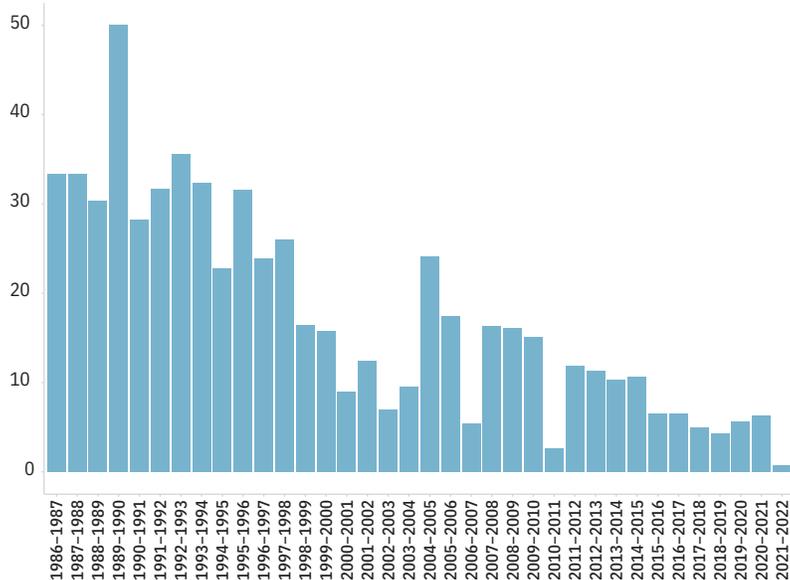
Leyes recurridas ante la Sala Constitucional en más ocasiones. 1990-2021

Número	Nombre	Cantidad de acciones de inconstitucionalidad
7130	Código procesal civil	641
7594	Código procesal penal	425
7331	Ley de tránsito por vías públicas terrestres	348
7764	Código notarial	265
7333	Ley orgánica del poder judicial.	164
7527	Ley general de arrendamientos urbanos y suburbanos	148
7135	Ley orgánica de la jurisdicción constitucional	112
7794	Código municipal	112
7494	Contratación administrativa	84
7092	Ley de impuesto sobre la renta.	86
8508	Código procesal contencioso administrativo	84
9078	Ley de tránsito por vías públicas terrestres y seguridad vial	79
7302	Creación del régimen general de pensiones con cargo al presupuesto nacional, de otros regímenes especiales y reforma a la ley no. 7092, del 21-04-1988 y sus reformas, "ley del impuesto sobre la renta	77
7531	Reforma integral del sistema de pensiones y jubilaciones del magisterio nacional	74
7732	Ley reguladora del mercado de valores	70

Fuente: González, 2022a.

Gráfico 5.23

Porcentaje de leyes con acciones de inconstitucionalidad, según año de aprobación



Fuente: Guzmán, 2022b, a partir de la base de datos sobre control constitucional al Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica del PEN.

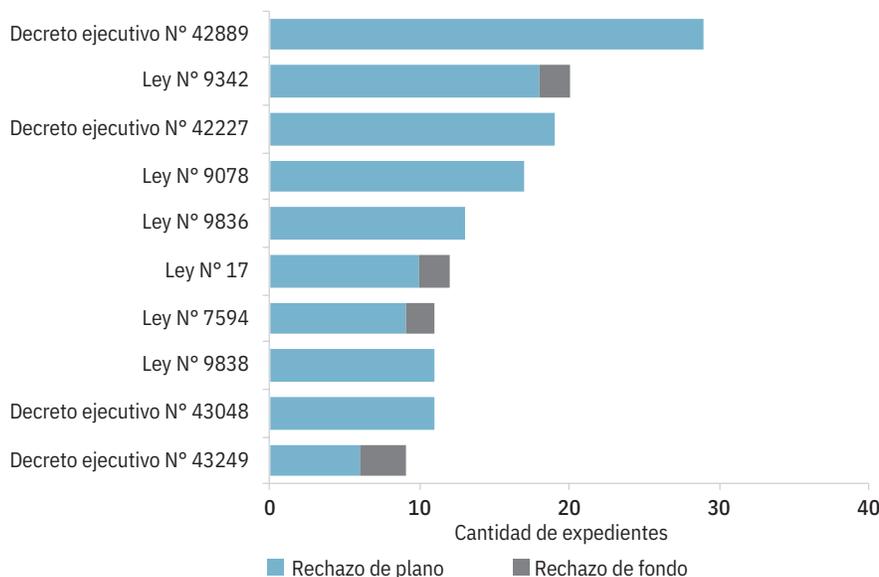
En lo que respecta a los resultados de dichas consultas, a la fecha en que se realiza esta investigación, ninguna de ellas ha sido avalada por la Sala Constitucional, pues el 94% de los expedientes ha sido rechazado de plano, mientras que el 6% ha sido rechazado por el fondo.

En cuanto a los decretos ejecutivos, se observa un pico de impugnaciones del decreto n° 42.227 en diciembre de 2021, con 21 AI rechazadas de plano. Esto llega a coincidir con los anuncios realizados por el gobierno de Costa Rica para iniciar con la implementación del código QR de vacunación covid-19 en los últimos meses del año (Gobierno de Costa Rica, 2021).

Por otro lado, sobresale el tiempo que tarda una norma en ser impugnada a partir de su vigencia. Este período fue corto para el decreto n°43.249, que fue impugnado tan solo a cuatro días después de su entrada en vigencia. El decreto que tardó más tiempo fue el n°42.889, que tomó 174 días en recibir su primera impugnación. Para los decretos

Gráfico 5.24

Normativa^{a/} con mayor cantidad de acciones de inconstitucionalidad, por resultado. 2020-2022^{b/}



a/ Decreto n° 42.889: Reforma Reglamento a la Ley Nacional de Vacunación; Ley n° 9.342: Código Procesal Civil; Decreto n°42.227: Declara estado de emergencia nacional en todo el territorio de la República de Costa Rica, debido a la situación de emergencia sanitaria provocada por la enfermedad covid-19; Ley n° 9.078: Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial; Ley n° 9.836: Fortalecimiento financiero del régimen no contributivo de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS); Ley n° 17 Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social CCSS; Ley n° 594: Código Procesal Penal; Ley n° 9.838: Establece la restricción vehicular en casos de emergencia nacional previamente decretada, reforma Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial; Decreto n° 43.048: Reforma Restricción vehicular diurna ante el estado de emergencia nacional en todo el territorio costarricense por el covid-19; Decreto n° 43.249: Reforma Reglamento a la Ley Nacional de Vacunación.

b/Período del 5 de marzo de 2020 (inicio de pandemia) al 9 de mayo de 2022 (actualización más reciente).

Fuente: González, 2022a a partir de la base de datos sobre control constitucional al Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica del PEN.

n° 42.227, n°42.889 y n° 43.048 se impugnó la totalidad de la norma en cada una de las AI registradas. Para el decreto ejecutivo n° 43.249, se impugnó la totalidad de la norma en 8 de las 9 AI donde se presenta, solo en un caso se impugnó una sección, este fue el artículo 2, que es relativo a la fecha de entrada en vigencia del mismo.

Además de la relevancia de los decretos derivados de la emergencia sanitaria por covid-19, cabe resaltar la importancia que tuvo el decreto sobre el aborto terapéutico (n° 42.113) en los meses anteriores al inicio de la pandemia. Este fue puesto en vigencia el 12 de diciembre del 2019, tan solo dos días después, el 14 de diciembre, se presentó su primera impugnación. En enero de 2020 se sumarían otras tres AI, posteriormente entre marzo y julio adicionarían tres más.

Un punto importante que dilucidar acerca del control de constitucionalidad que ejerce el Judicial es su carácter oportuno. Si tarda mucho en emitir una resolución, puede afectar el proceso de formación de una ley o bien su aplicación mediante políticas públicas. Por esta razón, esta edición del Informe pone atención al tiempo que tarda la Sala Constitucional en resolver una AI.

Dada la alta complejidad de este tipo de análisis, en general, los plazos para conocer las sentencias de AI son extensos. No obstante, hay diferencias entre aquellas AI que son admitidas y rechazadas. Para el periodo 1990-2021, una AI rechazada tarda alrededor de 162 días en promedio en ser resuelta, mientras una AI admitida se demora cuatro veces más en resolverse, requiriendo 679 días en promedio. Sin embargo, en ambos casos se observan duraciones decrecientes durante el último decenio (2011-2020) respecto del anterior (2001-2010). La duración de las AI admitidas entre un periodo y otro disminuyó en un 19% mientras que para las AI rechazadas, esta disminución en un 53%.

Si se profundiza en el tipo de resultado obtenido en los expedientes rechazados y los admitidos, también se encuentran dinámicas particulares. Para las admitidas (gráfico 5.25), en el promedio del periodo 1990-2020, los expedientes que más tardan en resolverse son aquellos que se declaran parcialmente con lugar (850 días), le siguen las AI sin lugar (718 días), quedando las AI con lugar como aquellas que se resuelven con mayor celeridad (552 días). Para las AI rechazadas (gráfico 5.26), en promedio para el periodo

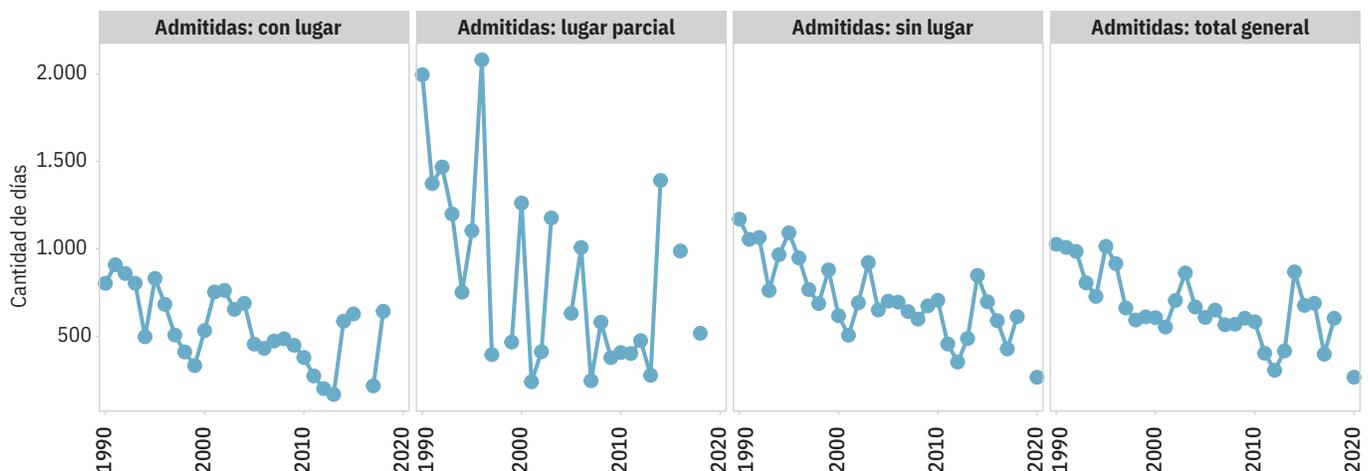
1990-2021, los rechazos de fondo tienden a durar 13% más que los de plano. Los rechazos de fondo se resuelven en promedio en 178 días y los rechazos de plano requieren 155 días.

Durante la pandemia, la evidencia sugiere que el Poder Judicial acortó los plazos de resolución. En el período de marzo 2020 a mayo 2022, los expedientes tardaron un promedio de 43 días en contar con una sentencia. Esta cifra baja a 40 días cuando se trata de votaciones unánimes y aumenta a 67 días cuando se trata de una votación dividida. Además, valga resaltar que para este periodo la duración más corta de resolución fue de 5 días mientras que la más dilatada fue cerca de 443 días.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CONTROL CONSTITUCIONAL véase González, 2022a en www.estadonacion.or.cr

Gráfico 5.25

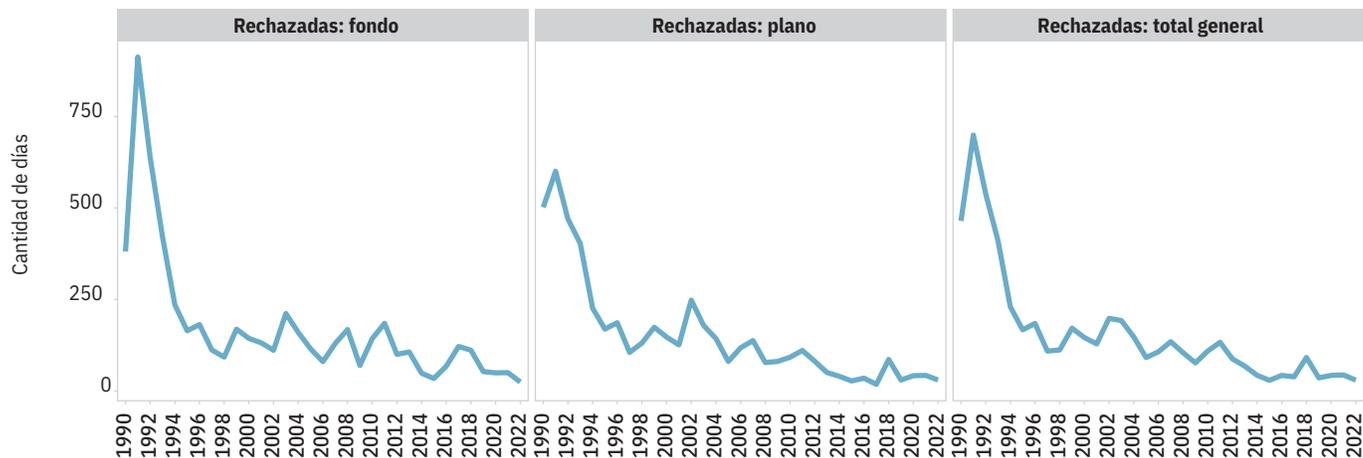
Duración de las acciones de inconstitucionalidad admitidas en ser resueltas, por año de ingreso, según resultado. 1990-2020



Fuente: González, 2022 a partir de la base de datos sobre control constitucional al Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica del PEN.

Gráfico 5.26

Duración de las acciones de inconstitucionalidad rechazadas, por año de ingreso^{a/}, según resultado. 1990-2022



a/ Hasta el 9 de mayo de 2022.

Fuente: González, 2022 a partir de la base de datos sobre control constitucional al Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica del PEN.

Tensa gobernanza en el Poder Judicial crea riesgos políticos e institucionales

A mediados del año 2022, el PEN-Conare presentó el *Cuarto Informe Estado de la Justicia*. En dicho informe se analiza el período comprendido entre 2019 y 2021, en el cual el conglomerado del Poder Judicial tuvo que responder, al igual que los otros poderes de la República a la confluencia de una crisis fiscal que redujo, en términos reales, sus recursos presupuestarios a partir de 2019 y, por otro lado, una crisis sanitaria sin precedentes causada por la pandemia del covid-19. En esas excepcionales condiciones, el Poder Judicial logró mantener los servicios que presta a la población, un logro notable.

Visto en su conjunto, sin embargo, el Judicial fue, entre los poderes de la República, el que experimentó los problemas de gobernanza más complejos, situación que, de acuerdo con el *Informe Estado de la Justicia*, crea un escenario multirriesgo no solo para el Judicial sino, en general, para el sistema político costarricense. En primer lugar, un aumento de casos mediáticos de alto perfil, asociados

a presuntos eventos de corrupción pública, expuso a una mayor judicialización de la política, es decir la resolución de conflictos termina en tribunales penales, contenciosos o constitucionales; y su anverso, un crecimiento de los riesgos de politización de la justicia que ocurre cuando actores sociales y políticos procuran influenciar al Poder Judicial para dirimir, a su favor, conflictos en el sistema político (recuadro 5.5).

En segundo lugar, una tensa gobernanza interna y cambios sustantivos en la composición de la Corte Plena afectaron la conducción de este Poder y su capacidad para promover una mejora sustantiva en el desempeño de los servicios judiciales. Cabe recordar que la Asamblea Legislativa del período 2018-2020 nombró o reeligió a catorce de los actuales magistrados y magistradas propietarios, más de la mitad de la Corte Plena. Las divisiones de este órgano están registradas en votaciones internas de asuntos estratégicos, en las cuales el desenlace es, con frecuencia, de empate o diferencias mínimas de votos a favor de una tesis. Ello ha complicado la toma de decisiones del conglomerado judicial, y también se

ha ralentizado el impulso de las reformas a la justicia anunciadas en el 2017.

En tercer lugar, la confianza del Poder Judicial ha decrecido. Según los datos del Latinobarómetro, las personas que respondieron tener poca o ninguna confianza en la institución pasaron del 49% en 2018 al 58% entre 2018 y 2020 (gráfico 5.27). En contraste, cuatro de cada diez expresaron tener una valoración positiva en este apartado sobre las instituciones judiciales en el país (Corporación Latinobarómetro, 2021).

En este complejo contexto, la cúpula judicial postergó, nuevamente, las reformas a la gobernanza interna del Poder Judicial, con las que se había comprometido en 2018, luego de que escándalos públicos provocaran la destitución de un magistrado y la renuncia del presidente de la Corte Suprema de Justicia. En términos generales, es posible afirmar que durante el período bajo análisis ocurrió una dilución del impulso reformista para modificar este modelo de la gobernanza judicial. Cuatro años después de la creación de diez comisiones urgentes propositivas, se logró aprobar modificaciones en varios de estos temas, sin embargo,

Recuadro 5.5

La corrupción reportada en medios se dispara en 2021

A partir de junio de 2021, una seguida de al menos cuatro escándalos de corrupción de alto perfil hizo que este año fuera atípico en relación con el historial del control de la corrupción en el país. Con miras a identificar los principales hechos y analizar el comportamiento de este fenómeno en los años más recientes, el PEN inició un análisis de la cobertura de prensa sobre estos sucesos entre el 2020 y 2021, a partir del cual se podrá conocer datos como el alcance institucional, territorial, los tipos de corrupción y actores involucrados²⁰.

La clasificación de un hecho de corrupción está dada por la presencia de ciertas palabras en la noticia por medio de las cuales se realizó la búsqueda automatizada y se produjo el listado de aproximadamente doce mil notas. En la etapa de inicial de análisis se limitó a ocho medios de prensa escrita o digital que dan cuenta de 3.364 notas en los dos años de monitoreo²¹. El estudio completo y la construcción de una herramienta de interactiva para su uso aún está en desarrollo. Sin embargo, para efectos de esta edición del Informe, a continuación, se presentan de manera preliminar algunos hallazgos relacionados con las principales características de la cobertura y la frecuencia y formato de los hechos.

Frecuencia. En el 2021 el registro de hechos de corrupción cubierto en la prensa nacional aumentó 10 veces con respecto al año anterior, tanto en los medios digitales como en los impresos al pasar de 333 a 3.031 noticias. El período incluye varios

pícos noticiosos: en el primer trimestre de 2020, que estuvo relacionado con las denuncias contra el presidente de la República por la creación de la Unidad Presidencial de Análisis de Datos (UPAD) y en febrero de 2021 se trató de la cobertura con respecto a los escándalos en la Caja Costarricense de Seguridad Social (CCSS) por las compras de mascarillas y otros implementos médicos durante la pandemia del covid-19. El mayor número de noticias reportadas se da en el segundo semestre de 2021, concretamente en junio y luego en noviembre, meses que atestiguaron el descubrimiento de los casos Cochinilla y Diamante, respectivamente. Solo el mes de noviembre presentó un récord de 650 reportajes, esto en promedio de 21 noticias al día.

Cobertura. No hay una marcada diferencia en el formato digital o impreso en cuanto a producción de notas, cada formato da cuenta de aproximadamente la mitad de las notas. Pero sí hay una concentración en dos medios de comunicación que reportan el 58% de noticias encontradas: La Nación (impreso y digital) y CRHoy (solo digital), que producen el 30% y 28%, respectivamente. Se combina un enfoque negativo²² con una alta exposición en los medios de mayor alcance nacional, pues aquellos que tienen un alcance superior a los tres millones de personas, tienen una tendencia más marcada a los enfoques negativos de las noticias.

Los protagonistas. Los buscadores automatizados extraen de las noticias los nombres de las entidades involucradas en cada nota

de prensa. En este primer análisis se puede distinguir que los actores más citados están relacionados con los casos de alto perfil, y se perfila una corresponsabilidad entre el sector público y privado, por ejemplo, los actores jurídicos públicos con más citas son MOPT, CONAVI, Casa Presidencial, Asamblea Legislativa y CCSS; y los jurídicos privados son MECO, H. Solís, PAC, PLN y PRN.

Los lugares. San José, San Carlos, Alajuela, Cartago y Goicochea concentran los primeros cinco cantones más citados en las notas de prensa de sucesos de corrupción. Estos son consistentes con el caso Diamante. La mayoría de los cantones se ubican en la GAM. Cabe preguntar si es porque la incidencia realmente es mayor o es porque la cobertura periodística es mayor en el área central del país. A pesar de que el monitoreo incluyó algunos medios regionales, la frecuencia de notas captada por el buscador automatizado fue muy baja (menos de 10 notas) y por eso para este primer análisis no se incluyó en el conteo.

Los siguientes pasos del estudio de cobertura de prensa incluirán una radiografía más detallada de estas variables, visualizaciones interactivas y un recuento en profundidad de la cobertura de los tres casos de alto perfil mencionados.

Fuente: Villarreal, 2022 a partir de una base de datos construida por COES, 2022.

de las promesas de cambio no cumplidas destacan las relacionadas con el gobierno judicial, en el que no ha habido acuerdo en la Corte.

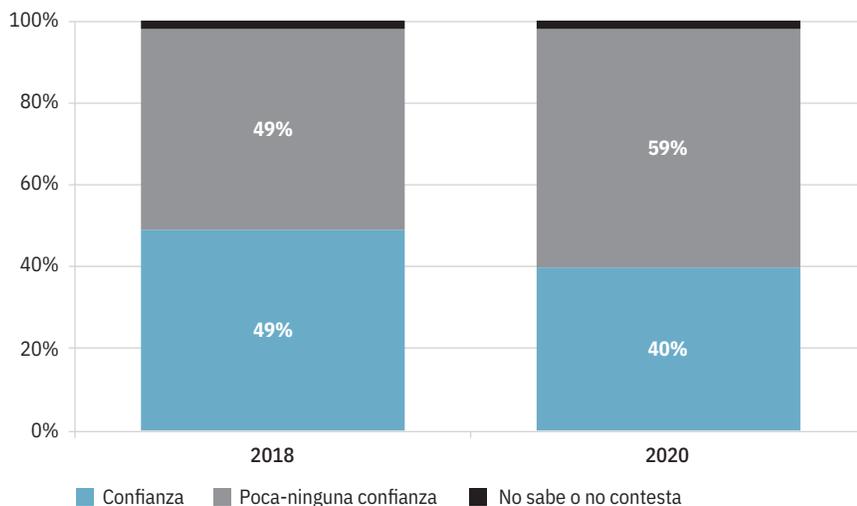
La persistencia de estos problemas constituye un riesgo para la independencia interna y externa del Poder Judicial, una preocupante situación en la medida en

que los tribunales de justicia se posicionan como uno de los únicos contrapesos constitucionales para enfrentar deterioros en la calidad democrática o, como ha sucedido en muchos países, regresiones autoritarias.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
GOBERNANZA JUDICIAL
véase Informe Estado de la Justicia
2022
en www.estadonacion.or.cr

Gráfico 5.27

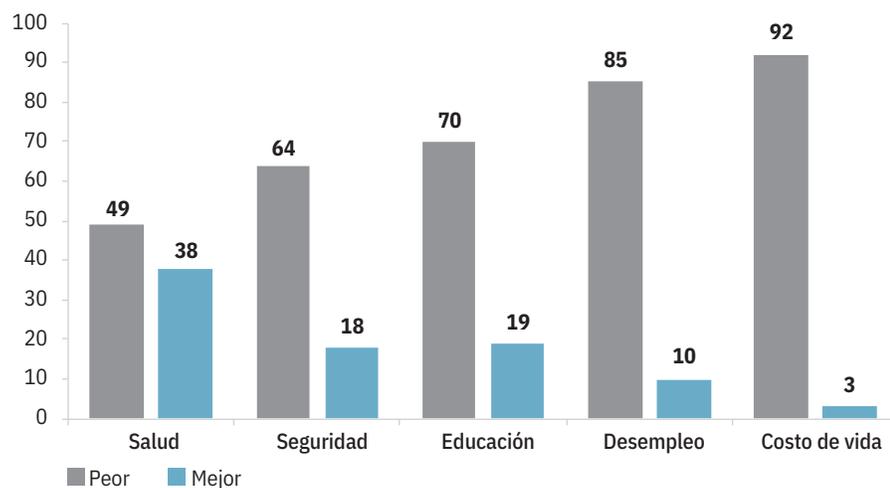
Porcentaje de confianza ciudadana en el Poder Judicial. 2018 y 2020



Fuente: Sáenz, 2022, con datos del Latinobarómetro, 2020.

Gráfico 5.28

Porcentaje de personas que opinan que la situación del país es peor que hace 12 meses, según tema. Octubre, 2021



Fuente: CIEP-UCR.

Gobierno arranca con alta expectativa en medio de una fuerte insatisfacción ciudadana con el sistema político

Una de las principales conclusiones del *Informe del Estado de la Nación 2021* fue que las respuestas del sistema político lograron articular respuestas a la

crisis fiscal y la interrupción pandémica con apego a las normas democráticas, pero no lograron disminuir la crisis de representatividad de la ciudadanía. Parte de esta crisis se origina en una baja percepción de lo que se denomina como la falta o insuficiencia de las entregas que hace el Estado y sus instituciones a la

sociedad por medio de políticas públicas dirigidas a atender problemas nacionales que la ciudadanía plantea como los más importantes. La literatura internacional ha logrado constatar, por ejemplo, que tanto el apoyo a, como la satisfacción, con la democracia está relacionada con las percepciones sobre la eficiencia del Estado en resolver estos problemas. Si las personas creen que las instituciones ofrecen bienes y servicios públicos que ayudan a satisfacer sus necesidades, la opinión pública será más positiva tanto para el sistema político en general, como para la gestión de los gobiernos en particular. De lo contrario, tiende a predominar el malestar.

Falta de empleo y costo de vida: principales problemas no resueltos para la ciudadanía

En la actualidad existe una importante desconexión entre lo que ofrecen los gobiernos y las demandas y prioridades de la sociedad, como lo reflejan los estudios de opinión y percepciones. Así, por ejemplo, en la primera ronda del panel de votantes de la campaña electoral 2021-2022, efectuada en octubre del 2021, se les consultó a las personas entrevistadas su opinión sobre un listado de temas relevantes. Interesaba conocer si la ciudadanía evaluaba mejor, peor o igual, a la educación o a la salud, en comparación con la situación que prevalecía hace un año. En todos los temas examinados las opiniones negativas son más que las percepciones positivas (gráfico 5.28). Los temas peor evaluados son el costo de vida y el desempleo. Únicamente en el tema de salud, el porcentaje de los que lo evalúan como mejor que hace un año, supera el 20%. Esta opinión desfavorable también se reflejaba en la mala percepción prevaleciente en ese momento sobre el gobierno y otros representantes políticos.

En las mediciones más recientes, efectuadas en el 2022, los problemas económicos del costo de la vida y el desempleo fueron calificados como los principales del país. De acuerdo con el estudio del CIEP-UCR de agosto 2022, el costo de la vida y la situación económica se ubicó como el principal problema del país con

un 40% de las menciones, seguido del desempleo (15%) y la corrupción (12%). Con la excepción del pico de menciones que ubicaron al covid-19 como principal problema del país en abril 2021, explicada por el contexto particular de crisis sanitaria, los temas socioeconómicos aparecen de manera reiterada como las prioridades desatendidas. Cabe agregar que la gran mayoría de las personas mantuvieron una valoración persistentemente negativa en la eficacia de la administración de gobierno Alvarado a la hora de enfrentarlos. La inflación y el empleo son, pues, las principales demandas ciudadanas que hereda la nueva administración de gobierno (cuadro 5.9).

Nuevo gobierno arranca con niveles más altos de popularidad que los anteriores

En la última década, los datos de opinión pública mostraron una consistente reprobación mayoritaria por parte de la ciudadanía a los sucesivas administraciones de gobierno con algunas variaciones y matices (Unimer, 1995-2012 y CIEP-UCR, 2012-2022). El patrón dominante es una tendencia a una mejor valoración de su labor a inicios de la gestión de gobierno, percepción que va erosionándose conforme avanza el tiempo.

En contraste con los gobiernos de las últimas tres décadas, el gobierno del presidente Alvarado inició y terminó “en rojo”, con una evaluación negativa. Se trata de una situación similar a la que experimentaron los expresidentes Solís y Chinchilla. El porcentaje de calificaciones “buena” y “muy buena” de la administración Alvarado registró en noviembre 2021 el nivel más bajo de las últimas seis administraciones y en la última medición de su período constitucional –marzo 2022-, la tendencia no varió. En un contexto político más amplio, ello evidenció las persistentes y precarias bases de apoyo social y político del gobierno, así como su escaso capital político ante la ciudadanía.

Con la llegada del nuevo gobierno, en mayo del 2022, se produjo un arranque de gestión con niveles altos de aprobación, en contraste con los meses iniciales de los últimos 12 años. La administración

Cuadro 5.9

Principales problemas del país. 2021-2022

Prioridad	Abril, 2021	Agosto, 2021	Noviembre, 2021	Marzo, 2022	Agosto, 2022
1	Coronavirus	Desempleo	Corrupción	Costo de vida y situación económica	Costo de vida y situación económica
2	Desempleo	Costo de vida y situación económica	Desempleo	Desempleo	Desempleo
3	Costo de vida y situación económica	Corrupción	Costo de vida y situación económica	Corrupción	Corrupción

Fuente: CIEP-UCR.

Chaves Robles inició, como le ocurrió a la administración Pacheco y a la administración Arias Sánchez, con un clima favorable en la opinión pública. Al cumplirse los primeros 100 días del gobierno del presidente Rodrigo Chaves (agosto 2022), la ciudadanía mostraba un alto apoyo a su gestión. Para esta fecha, un 71% de las personas consideran que la labor del gobierno es buena o muy buena, frente a un 9% que la considera mala o muy mala. Este valor es ligeramente superior a la mejor valoración registrada en esta serie, obtenida por el expresidente Pacheco a inicios de su administración con una aprobación del 68% de las personas (gráfico 5.29).

Repunte del apoyo de la ciudadanía a la democracia converge con una fuerte demanda de reforma política y bajos niveles de movilización social

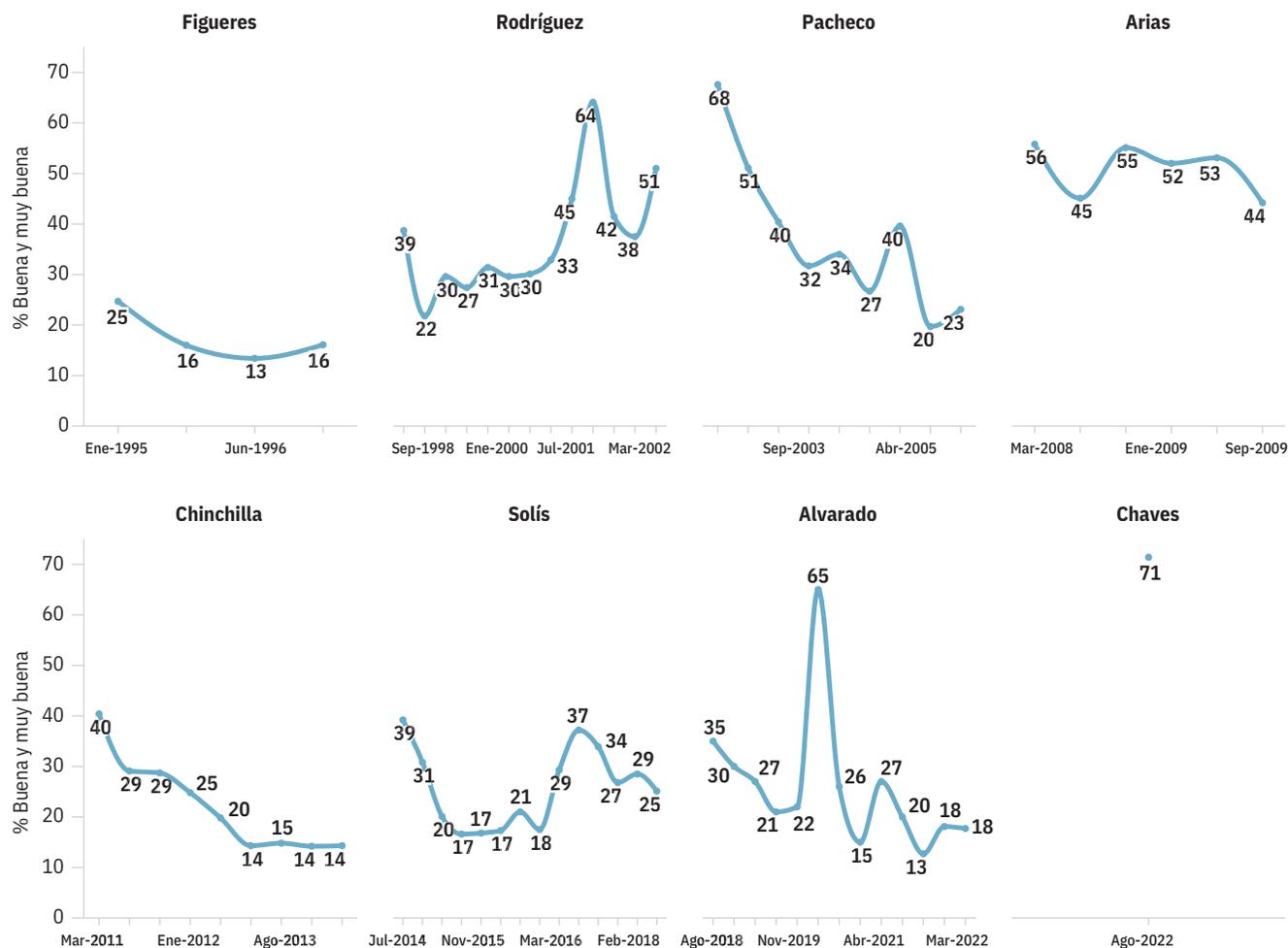
El *Informe Estado de la Nación* analiza a la democracia también como convivencia ciudadana. Por ello se entienden las prácticas y creencias de las personas a la hora de manifestarse y participar en los asuntos de interés público. Debe recordarse que en una democracia como la costarricense, la ciudadanía tiene la libertad y el derecho a organizarse para el logro de objetivos que considere necesarios, dentro del marco del respeto la Constitución Política y las leyes. De esta convivencia democrática surgen deman-

das sobre el sistema político e institucional, incluyendo los partidos políticos, que usualmente son articuladas por diversas organizaciones sociales

La última sección del capítulo analiza temas relacionados con la convivencia democrática en Costa Rica. Procura responder preguntas como las siguientes: ¿dio paso la disrupción pandémica a nuevas erosiones en la confianza ciudadana en la democracia? ¿qué espera la ciudadanía del sistema político en el inicio de una nueva gestión gubernamental? ¿se traduce el malestar ciudadano con las instituciones y los partidos en mayores niveles de conflictividad social? La principal conclusión es que, en 2021 y 2022 hubo un fuerte repunte en el apoyo ciudadano a la democracia que convergió con una fuerte demanda por una reforma política. No hay evidencia de que exista respaldo para el autoritarismo. Sorprendentemente, los niveles de conflictividad disminuyeron pronunciadamente, pese a la complejidad de la situación económica y social, lo que puede sugerir serios problemas en la capacidad de movilización y representación del malestar ciudadano por parte de las organizaciones de la sociedad civil. La sección concluye con una nota especial sobre un ejercicio exploratorio para rescatar el tema del trato que las instituciones públicas dispensan a la ciudadanía, un tema planteado hace dos décadas por el PEN-Conare, que recobra especial interés debido a las demandas sociales y políticas por una mayor eficiencia pública.

Gráfico 5.29

Porcentaje de opiniones positivas sobre el Gobierno, según administración. 1995-2022



Fuente: Alfaro Redondo, 2022b con datos de Unimer y CIEP-UCR.

Se recuperó el apoyo ciudadano a la democracia

Un pilar de la convivencia democrática es que la ciudadanía considere que la democracia es el mejor sistema de gobierno y el que debe regir la conducción de los asuntos de interés público. Mediante una novedosa tipología que clasifica a las personas en un *continuum* que va desde los más fieles creyentes en la democracia, los que se posicionan a mitad del espectro, hasta los que se localizan en el otro extremo, es decir, aquellos que muestran las más radicales conductas antisistema²³, sucesivas ediciones del Informe han logrado caracterizar distintos perfiles de apoyo (o rechazo) a la

democracia y medir su fortaleza relativa. En caso de que el grupo más crítico con la democracia muestre un crecimiento importante, esto podría evidenciar una mayor preferencia por rutas alternativas a la democracia para introducir reformas políticas. No obstante, si los datos reportan un aumento de los seguidores de la democracia, esto llevaría a pensar que las personas siguen prefiriendo las vías democráticas como el camino para adoptar los cambios demandados.

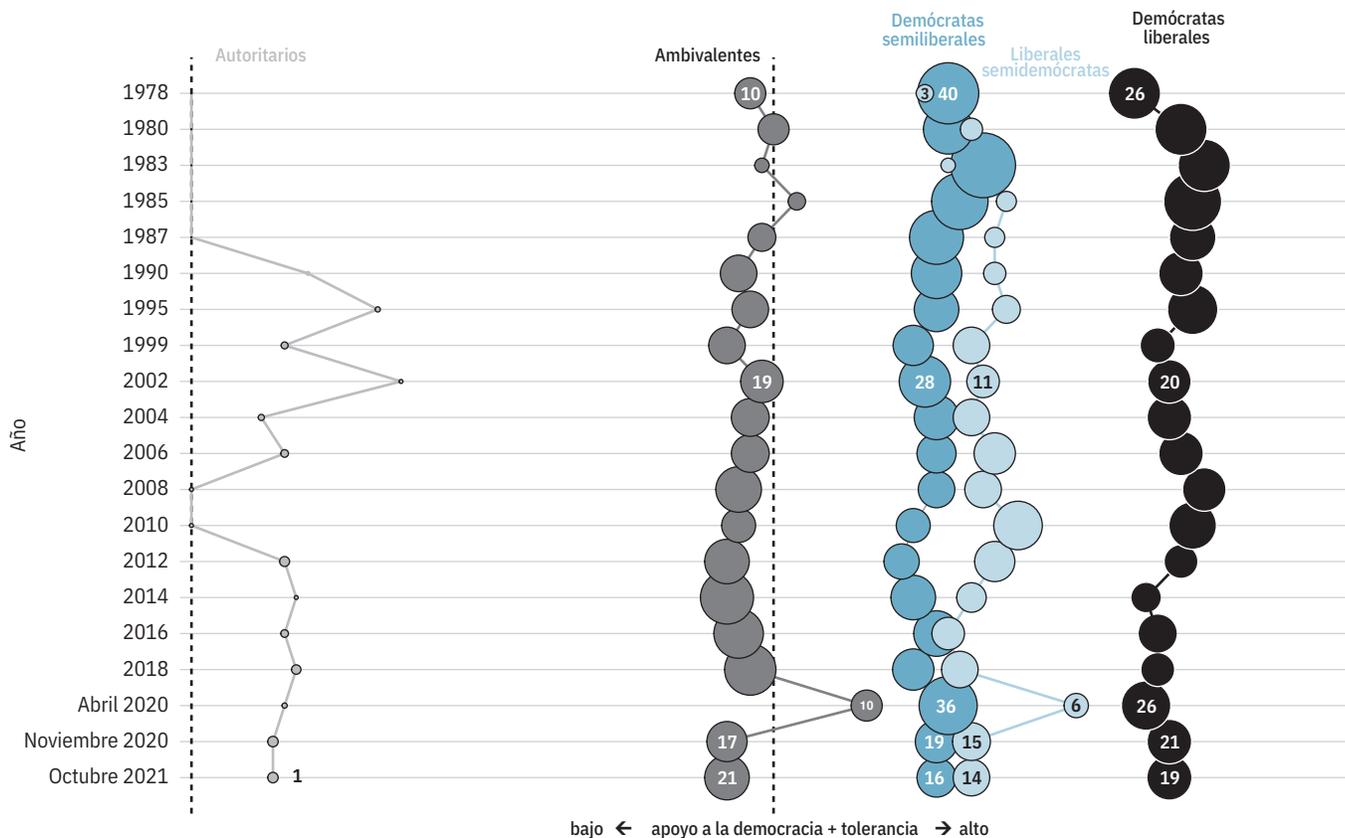
En esta ocasión, la principal conclusión del análisis es que la disrupción pandémica y la baja evaluación de la gestión de gobierno coincidió, en 2021 y e inicios de 2022, con un aumento en la creencia

ciudadana en la democracia, revirtiendo una tendencia de deterioro a largo plazo. En efecto, el análisis de largo plazo muestra un deterioro de los perfiles de mayor apoyo a la democracia, los *demócratas liberales* y los *demócratas semiliberales*, es decir, aquellos que respaldan fuertemente a las autoridades de gobierno (sin importar el partido al mando) y tolerantes (al menos medianamente) de las diferencias sociales. Por otra parte, las personas “demócratas a medias”, denominados *ambivalentes* por sus actitudes contradictorias con la democracia, aumentaron en comparación con inicios de siglo.

En el período de pandemia, hubo una recuperación temporal y parcial del

Gráfico 5.30

Evolución de los perfiles de demócratas en Costa Rica. 1978-2022
(porcentajes)



Fuente: Guzmán 2022b, a partir de Gómez 2019, con datos del Barómetro de las Américas y CIEP-UCR.

apoyo ciudadano a la democracia, con una ampliación del peso de los perfiles *demócrata liberal* y *demócrata semiliberal*. Este “rebote” frenó el desplazamiento del centro de gravedad de las personas fieles adeptos a la democracia hacia individuos que poseen actitudes contradictorias hacia ella, persisten amenazas latentes en la medida en que el sistema político no canalice el malestar ciudadano (gráfico 5.30). Incluso, según los resultados de las mediciones más recientes (agosto 2022), no hay indicios de regresiones en materia de creencia ciudadana sobre la democracia durante la coyuntura previa a las elecciones, y, por ende, la disposición a adoptar cambios mediante vías democráticas se mantiene sólida. En general este es un resultado positivo, particularmente

en las circunstancias políticas, internas y externas, tan adversas que estrujan a los regímenes democráticos en el mundo.

Votómetro sugiere fuerte demanda por reforma política y eficiencia estatal

Si el apoyo ciudadano a la democracia se reforzó durante la pandemia, a pesar del amplio descontento ciudadano con el gobierno y el rumbo del país, ¿existen indicios que permitan entender cuál es la principal demanda política de la ciudadanía en la actualidad? En una sección anterior se planteó que la aspiración por un “cambio” fue importante a la hora de entender los resultados electorales de la segunda ronda (no en la primera). Además, páginas atrás, se dijo que el

nuevo gobierno inició con una amplia expectativa de “cambio”, que se traduce en una alta popularidad inicial. ¿Qué cambio podrá estar demandándose por las mayorías ciudadanos: un cambio en el rumbo económico del país; en la distribución de los beneficios del desarrollo?

El *Votómetro* 2022 del PEN ofrece una fuente de información muy útil para aproximar una primera respuesta a esta interrogante. Es una aplicación web diseñada para conocer las preferencias de la ciudadanía en temas relevantes para la sociedad así como el grado de coincidencia de éstas con las posturas de las candidaturas presidenciales. La aplicación contiene 32 preguntas que se responden en opciones de “a favor” y “en contra”, las cuales fueron llenadas por

305.072 personas (8% del padrón electoral) y por todas las candidaturas a la presidencia de la República de 2022. Esta herramienta permite identificar coincidencias globales considerando todos los ítems, así como por temas específicos. En 2018 el PEN realizó su primer *Votómetro* como parte de la plataforma electoral *VotemosCR.com* (Gómez Campos, 2020). En la edición del 2022 hubo un proceso de revisión y calibración de los ítems consultados con el fin de precisar las dimensiones sociopolíticas. Se plantearon 32 ítems en seis secciones temáticas iniciales (figura 5.2). Este tipo de aplicaciones electorales tienen dos objetivos: a) dar insumos al electorado para que ejerza un voto más informado, y b) perfilar algunas de las características de cultura política de la ciudadanía a partir de los registros anónimos obtenidos.

Una primera revisión de los registros del *Votómetro 2022* muestra tres rangos de respuesta. El primero con altos niveles de acuerdo para ítems a favor o en contra (barras color azul en gráfico 5.31). Acá destacan la fuerte oposición a temas

como recortar el presupuesto de la educación pública, comprar armas sin límites de cantidad, y la oposición a la reelección presidencial continua. También destaca el fuerte apoyo a decisiones que implican reforma política tales como: despedir funcionarios públicos por mal servicio; cerrar instituciones públicas ineficientes; elegir las diputaciones por listas abiertas; y que la ciudadanía pueda destituir las diputaciones, entre otros. Hay un segundo grupo de respuestas que tienen posturas intermedias de apoyo u oposición, según sea el caso (barras celestes en el gráfico 5.31). Y, finalmente, están los ítems con altos niveles de polarización en sus respuestas. Acá destacan temas varios como: el consumo recreativo de marihuana; la prohibición de corridas de toros por maltrato animal; o prohibir el ingreso a restaurantes de personas no vacunadas por covid-19, entre otros. Estos ítems aparecen en color gris en el gráfico 5.31.

Un segundo paso en el análisis es determinar si las actitudes de las personas en relación con cada asunto tienden

o no a agruparse por temas, por ejemplo, si la mayoría de las personas tienden a opinar de cierta manera todos los asuntos ambientales, o en los económicos. Para determinar este punto, se ejecutó un análisis de factores, un procedimiento estadístico diseñado para descubrir y clasificar los temas generales, o dimensiones subyacentes. El resultado de este análisis arrojó cuatro ejes o dimensiones, que agrupan 23 de los 32 ítems de la aplicación:

- **Valores y derechos (VyD):** incluye los ítems relacionados con el aborto, la eutanasia, el uso recreativo de marihuana, la educación sexual, la religión oficial del Estado y el maltrato animal. En este grupo de ítems se ubica la tensión entre una visión conservadora versus una visión progresista de los temas indicados.
- **Ámbito de acción del Estado (AAE):** incluye preguntas que marcan los límites entre la intervención del Estado y las libertades de acción del mercado.

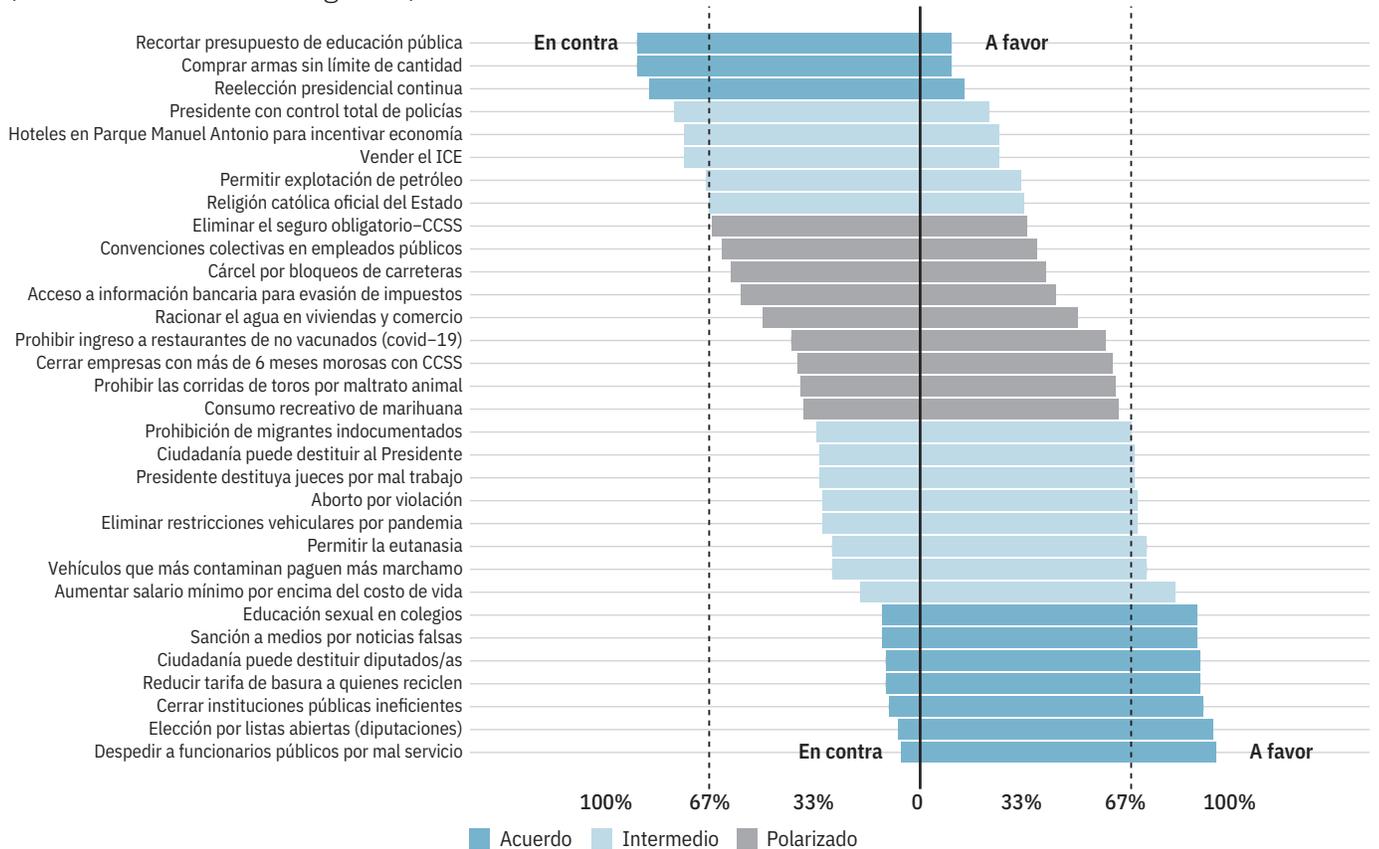
Figura 5.2

Ítems y temas del *Votómetro 2022*

VALORES Y DERECHOS	POLÍTICAS PÚBLICAS	CONVIVENCIA CIUDADANA
<ul style="list-style-type: none"> • Aborto • Migrantes indocumentados • Religión • Educación sexual • Eutanasia • Marihuana recreativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguro de la CCSS • Salario mínimo empresa privada • Presupuesto educación • ICE • Empresas morosas con la CCSS • Despido funcionarios públicos • Instituciones ineficientes 	<ul style="list-style-type: none"> • Cárcel por bloquear carreteras • Información bancaria-evasión • Armas de fuego • Restricción vehicular-pandemia • Vacunación en restaurantes • Convenciones colectivas
SISTEMA POLÍTICO	AMBIENTE	
<ul style="list-style-type: none"> • Destituir diputaciones • Destitución de Presidente • Elección diputaciones en lista abierta • Sanción por noticias falsas • Reelección presidencial • Destitución de jueces • Control de policía 	<ul style="list-style-type: none"> • Explotación de petróleo • Marchamo según contaminación • Impuesto de basura-reciclaje • Hoteles en parques nacionales • Racionar el agua • Corridas de toros-maltrato animal 	

Gráfico 5.31

Respuesta a los ítems del *Votómetro* 2022, según grado de acuerdo
(con base en 305.072 registros)



Fuente: Gómez Campos et al., 2022.

La polaridad que subyace a este eje temático es una visión estatista versus una visión liberal. Las preguntas son las referidas al acceso de armas ilimitado; los seguros de la CCSS; el presupuesto de educación pública; la venta de activos del Estado como el ICE; restricciones vehiculares durante la pandemia; vacunación de covid-19 como requisito de entrada a restaurantes; la explotación de petróleo; y la posibilidad de explotar económicamente parques nacionales como Manuel Antonio con construcción de hoteles.

- **Controles y *accountability* (CyA):** incluye los ítems que plantean que la ciudadanía pueda destituir a las diputaciones; que se pueda destituir al presidente de la República; destitución de jueces por parte del Presidente -en

abierta contradicción con el sistema de pesos y contra pesos de una República; las sanciones por noticias falsas en medios de comunicación; y la elección de diputaciones por listas abiertas. Esta dimensión concibe una polaridad entre el grupo que se opone a esta agenda y prefiere mantener el *status quo* del sistema actual versus quienes están a favor de la reforma al sistema de controles y *accountability* en el sistema político.

- **Eficiencia del sistema político (ESP):** incluye las preguntas que plantean cárcel a las personas que hagan bloqueos de carretera; las convenciones colectivas en el Estado; el cierre de instituciones públicas ineficientes; y el despedir funcionarios públicos por mal servicio prestado. Estos ítems también impli-

can una polaridad entre el grupo a favor de las reformas versus el grupo en contra que prefiere mantener las condiciones sin cambios -status quo-.

El examen de estas dimensiones muestra que el electorado de 2022 tuvo una alta inclinación a la agenda de reformas al sistema político y a los mecanismos de control y *accountability*, incluso en temas que rozan los principios democráticos. El 90% se mostró a favor del grupo de ítems que plantean el cierre de instituciones públicas ineficientes y despedir a personas funcionarios públicos, y otro 68% también está a favor del grupo de preguntas que plantean destituir diputaciones, la presidencia de la República, o la elección por listas abiertas para el Congreso, entre otros. Estas dos agendas de reformas lograron el mayor grado de acuerdo

entre las respuestas del *Votómetro* 2022. Los acuerdos se mantienen sin distingo de nivel educativo, cantón de residencia o grupo de edad, aunque con algunas variaciones de intensidad. Es decir, la reforma para la eficiencia del sistema político y los mecanismos de control se constituyen en las zonas de amplio acuerdo y característica principal de las identidades sociopolíticas del electorado 2022.

En cambio, el *Votómetro* 2022 no parece arrojar una fuerte demanda para variar la participación del Estado en la economía. El 75% de los registros se inclinan por el apego al rol del Estado en ámbitos claves como la educación, la seguridad social y la preservación de parques nacionales entre otros. No hay ahí una demanda de cambio. Y, en esta ocasión, el 69% de los registros mostraron posiciones más progresistas en el eje de derechos y valores, en fuerte contraste con los resultados del 2018 reportados en una edición anterior (gráfico 5.32). Pese a esta diferencia, los resultados de ambos

momentos apuntan a dos resultados comunes: por una parte, en 2018 también hubo altísimo acuerdo en torno a la prioridad de una agenda de reforma para la eficiencia política en la gestión pública; por otra parte, es claro en ambos el apoyo mayoritario a una presencia robusta del Estado (“estatismo”) en ámbitos claves de la vida en comunidad como educación, salud. La principal diferencia fue que en el 2018 la agenda de convivencia ciudadana -ahora denominada valores y derechos- estuvo polarizada entre posiciones conservadores y progresistas, algo que en la campaña electoral 2022 no captó especial atención.

Estos resultados generales ayudan a dar contexto a un hallazgo reportado en secciones anteriores, relacionado con la profundidad de la desconexión entre partidos y electorado. Mientras que el análisis de programas de gobierno arrojó que la oferta programática de los partidos políticos no contiene mayores referencias a los temas sobre reforma y eficiencia del

sistema, el *Votómetro* 2022 señala que reformas en este ámbito tienen un amplio respaldo ciudadano, por lo que los partidos no logran identificar las aparentes necesidades de reforma que demandan amplios sectores de la población.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **VOTÓMETRO 2022**

véase Gómez Campos et al
en www.estadonacion.or.cr

Bajo nivel de protesta ciudadana apunta a desmovilización de la sociedad civil

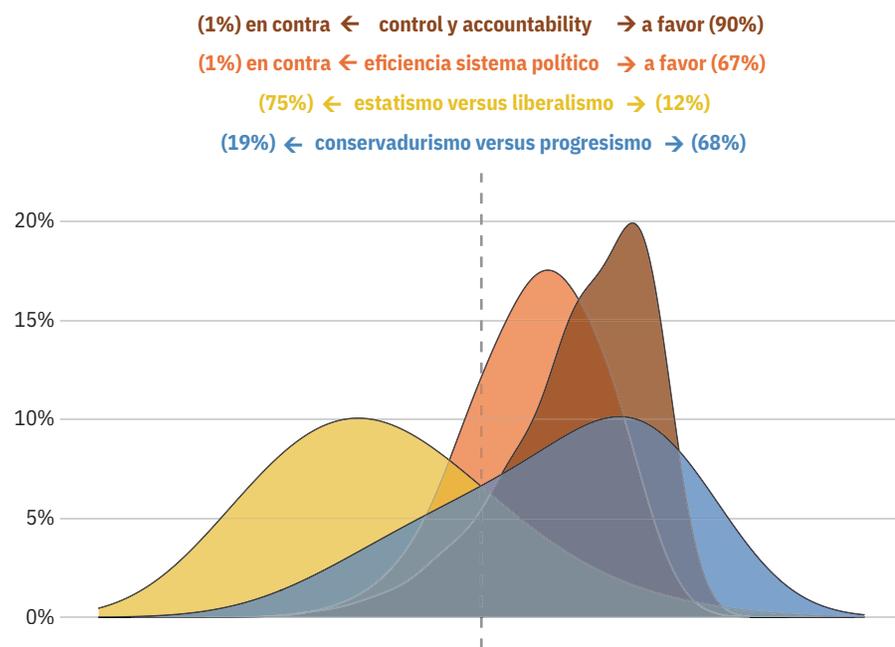
El *Informe Estado de la Nación* ha estudiado año con año, a través de una base de datos, la dinámica de la protesta ciudadana con el registro de tres décadas (1992-2021), en el entendido que, en una democracia, esta protesta implica el ejercicio de las libertades y derechos ciudadanos²⁴. A lo largo de las tres décadas analizadas, en promedio se registran 373 acciones colectivas por año. En el último año analizado se reporta la combinación de dos resultados: la desmovilización de la sociedad civil debido a la baja intensidad de la protesta, acompañada de la pérdida de relevancia de las acciones colectivas de naturaleza confrontativa dentro del total. En el período que comprende la administración Alvarado, entre 2018 y 2022, solamente el 2018 sobrepasó el promedio anual de protestas, con 458 acciones colectivas en total, mientras que los siguientes tres registraron valores cercanos al promedio. En el año analizado (2021) se registraron 365 acciones colectivas, es decir en promedio una por día.

En ediciones previas de este informe, se ha identificado la existencia de una estacionalidad de la protesta ciudadana, independientemente de los promedios anuales, la cual ocurre principalmente entre marzo y octubre. Sin embargo, el 2021 se diferencia de este patrón, ya que hubo poca protesta en los meses de mayor actividad, con excepción de mayo del 2021. En términos generales, el amplio descontento ciudadano con

Gráfico 5.32

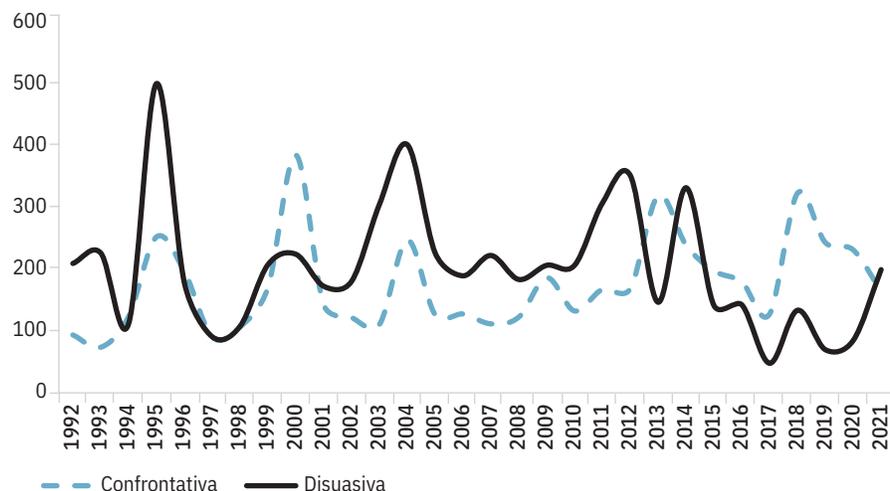
Distribución de respuestas del *Votómetro* 2022 en cuatro ejes temáticos

(variables en el análisis de factores)



Fuente: Gómez Campos et al., 2022.

Gráfico 5.33

Repertorios de acción colectiva, por año, según tipo. 1992-2021^{a/}

a/ Las acciones colectivas disuasivas son aquellas en las que el repertorio utilizado fue declaración pública, denuncia ante entidades estatales y/o internacionales, organización de una consulta o proyecto de ley por iniciativa popular, paro, reunión con autoridades, reunión o asamblea. Las acciones colectivas confrontativas son actos contra la propiedad, amenaza, bloqueos, huelga, huelga de hambre, invasión de propiedad, marcha o caravana, mítines o concentraciones.

Fuente: Moncada, 2022 a partir de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

la gestión del gobierno no abrió paso a episodios de protesta social intensa.

Desde el punto de vista temático, las acciones colectivas se concentraron en el no pago de salarios y prestaciones en empresas constructoras, los protocolos por covid-19, los proyectos de ley relacionados con el préstamo del Fondo Monetario Internacional (FMI), la oposición a las pruebas de Fortalecimiento de Aprendizajes para la Renovación de Oportunidades (FARO) y la defensa de los derechos de las mujeres, las personas indígenas y las personas privadas de libertad. Con respecto a la cobertura, el 68% de las acciones colectivas tenían una cobertura nacional, y un 28% de las acciones colectivas respondieron a una cobertura local, es decir, a dinámicas propias de las comunidades, como la falta de recursos para la construcción de carreteras²⁵.

En ediciones anteriores de este Informe se planteó que en la última década el tipo de protesta más frecuente pasó a tener un carácter “confrontativo” (bloqueos, huelgas, cierre de edificios), a tal punto

que llega a superar de manera sistemática el uso de repertorios más moderados de las acciones colectivas como los comunicados, espacios pagados, conferencias de prensa. En el último año analizado (2021) se interrumpe este patrón. Por primera vez desde 2014, una menor incidencia de protesta a nivel general coincide con el hecho de que las acciones disuasivas fueron más numerosas que las confrontativas (gráfico 5.33).

Cuando se analiza el “fondo” de las protestas en un período relativamente tranquilo como fue el 2021 y primeros meses del 2022, un primer hallazgo es que las protestas relacionadas con la vacunación contra la covid-19 estuvieron muy presentes, incluso en relación con las protestas de origen laboral o comunal. Sin embargo, no alcanzaron los niveles registrados en otros países. Estas acciones ocurrieron en pocos espacios, no fueron de amplia movilización, pues en algunos casos fueron contrarrestadas por manifestaciones a favor de la inoculación y en general, fueron de baja intensidad. Hasta agosto 2021 se registró la primera acción

colectiva en la que se criticó la vacunación obligatoria, ya que fue considerada como experimental, peligrosa y en detrimento de la integridad de las personas usuarias. Más bien, fue posible identificar protestas en pro de la vacunación, sobre todo por parte del personal docente del MEP quien consideró que el proceso debía ser expedito y transparente, anticipando el reingreso presencial a las aulas.

En cambio, las protestas en contra de los protocolos sanitarios fueron más frecuentes. En ese sentido, las primeras acciones colectivas se registraron en el sector de estética y peluquería, ampliándose a los sectores de transporte (turismo) y cultura para julio de ese mismo año. El objetivo de la protesta se concentró en el mejoramiento de los lineamientos existentes con el fin de poder llevar a cabo las actividades productivas, o reducir su afectación debido a la pandemia. Asimismo, se identificaron varias acciones colectivas provenientes del sector estudiantil universitario, específicamente por parte de estudiantes de ciencias médicas, quienes no tenían la posibilidad de acceder a los campos clínicos o realizar sus prácticas hospitalarias producto también de los lineamientos existentes. En setiembre, sectores de transporte continuaron visibilizando la falta de oportunidades laborales producto de los lineamientos impuestos, pero también la precarización de sus labores al no contar con espacios sanitarios que les permitiera resguardar su salud frente al contagio por el virus; este último caso en relación con las personas transportistas de carga pesada y su inaccessibilidad a servicios sanitarios o de higiene en las terminales.

Hacia final de 2021 e inicios del 2022, en plena campaña electoral, emergió con más fuerza la protesta antivacuna. En octubre, varios colectivos demandaron espacios de diálogo a la Defensoría de los Habitantes (quién lo concedió), así como al Poder Legislativo en general. Cuestionaron la posibilidad del estado de obligar a la niñez a vacunarse, lo cual fue considerado como una amenaza a la salud de la niñez, así como al papel de las madres, los padres y las personas tutoras. El pico de la protesta en contra de la vacunación obligatoria se dio en

enero del 2022, cuando se registraron repertorios de acción más confrontativos, como las invasiones y los mítines, incluyendo un episodio en el Hospital de Heredia en el que se reportaron personas detenidas. En febrero del 2022, un grupo de oficiales del CAI demandaron mejores condiciones laborales, solicitando la garantía de espacios habitacionales en las instalaciones. Mientras que diversos grupos religiosos cuestionaron la vigencia de los protocolos y la prohibición de festividades religiosas masivas. Estos dos casos constituyen las últimas acciones colectivas identificadas en el período de estudio con relación a la covid-19.

En abril de 2022 el gobierno decidió flexibilizar algunas de las medidas impuestas (SWI, 2022), y con la llegada del nuevo gobierno de Rodrigo Chaves en mayo 2022, se efectuó la firma de dos decretos Ejecutivos, n° 42.543 y n° 42.544, los cuales corresponden a una reforma de los decretos n° 42.889-S y n° 32.722-S, con respecto al uso obligatorio de las mascarillas y la obligatoriedad de la vacunación. A pesar de la publicación de los decretos y las reformas, diferentes grupos y actores sociales cuestionaron la validez de los mismos ya que los consideran ilegales al contraponerse con la Ley Nacional de Vacunación (n° 8.111) y el rol de la Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología (CNVE), discusión que se mantiene vigente en la redacción de este informe (May, 2022).

En general, se identificaron 36 acciones colectivas en torno a la covid-19, de las cuales 13 se relacionaron con protestas en contra de la vacunación obligatoria.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ACCIONES COLECTIVAS véase Moncada, 2022, en www.estadonacion.or.cr

Trato en dos instituciones públicas: estudio de caso revela buena evaluación a pesar de las quejas

Uno de los principales aspectos del malestar ciudadano en Costa Rica es el trato que las instituciones públicas dispensan a las personas a la hora de gestionar sus servicios. De acuerdo con la *Auditoría ciudadana de la calidad de la democracia* que el PEN-Conare publicó hace dos décadas (PEN, 2001), el tema del trato no es cuestión puramente administrativa: es también un asunto político, en la medida que implica interacciones entre titulares de derechos políticos, como lo son las personas ciudadanas que, en una democracia, constituyen, además, en principio, la fuente de legitimidad de los gobiernos. Este año, el Informe retorna a este tema poco estudiado y lo hace de manera exploratoria, a partir de

estudios de caso. En futuras ediciones se procurará desarrollar un tratamiento más sistemático del tema.

Se entiende por trato ciudadano aquellas interacciones (personas funcionarias-ciudadanía) que cumplen con dos condiciones: el reconocimiento, respeto a los derechos y dignidad de las personas y que dicho trato se hace bajo un marco legal y administrativo aprobado mediante normas democráticas (Esquivel y Guzmán, 1999). En esta ocasión se seleccionaron dos instituciones que sirven a millones de personas y, por tanto, tienen amplia visibilidad: el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA), en Oficinas de San José y el Ministerio de Hacienda, en sus oficinas centrales y la agencia tributaria virtual localizada en Montes de Oca²⁶. Por su ubicación, ambas instituciones reciben en su mayoría a residentes de San José, no obstante, la atención no se circunscribe únicamente a esta provincia.

La fuente de información que se utiliza para el abordaje de este tema son las percepciones sobre el trato recibido entre quienes acudieron a estas instituciones en los meses de mayo y junio del 2022. La recopilación de esta información se realizó a través de entrevistas cara a cara a un total de 337 personas usuarias de las oficinas seleccionadas. Las percepciones de quienes fueron entrevistados se evaluaron a través de las dimensiones de un modelo denominado SERVQUAL²⁷, el cual incluye las siguientes dimensiones: elementos tangibles, fiabilidad, capacidad de respuesta, seguridad y empatía (Ramseook et al., 2010). El cuadro 5.10 resume las dimensiones y los criterios incluidos en cada una de ellas.

Los principales hallazgos de este ejercicio exploratorio son cuatro. En primer lugar, ambas instituciones recibieron valoraciones positivas en las distintas dimensiones, con algunas diferencias y matices relevantes. En segundo lugar, en términos generales, el Ministerio de Hacienda fue mejor calificado que el INAA, aún y cuando el Ministerio presentaba problemas en el uso de sus sistemas por la situación del hackeo. Por otra parte, la fiabilidad, entendida como la seguridad de que el trámite se resolvió

Cuadro 5.10

Dimensiones y criterios del modelo SERVQUAL

Dimensión	Criterios incluidos en la dimensión
Elementos tangibles	Apariencia de las instalaciones y área de espera, presentación de las personas funcionarias, elementos y materiales informativos.
Capacidad de respuesta	El tiempo de espera para ser atendido, el tiempo de atención, el cumplimiento de las expectativas en el servicio.
Seguridad	El trato brindado, la profesionalidad, la confianza transmitida por el personal y respecto a la información recibida.
Fiabilidad	Seguridad de que el trámite se resolvió correctamente y de que se cumplirán los plazos de gestión.
Empatía	El respeto, la garantía de la confidencialidad, la justicia en el trato recibido.

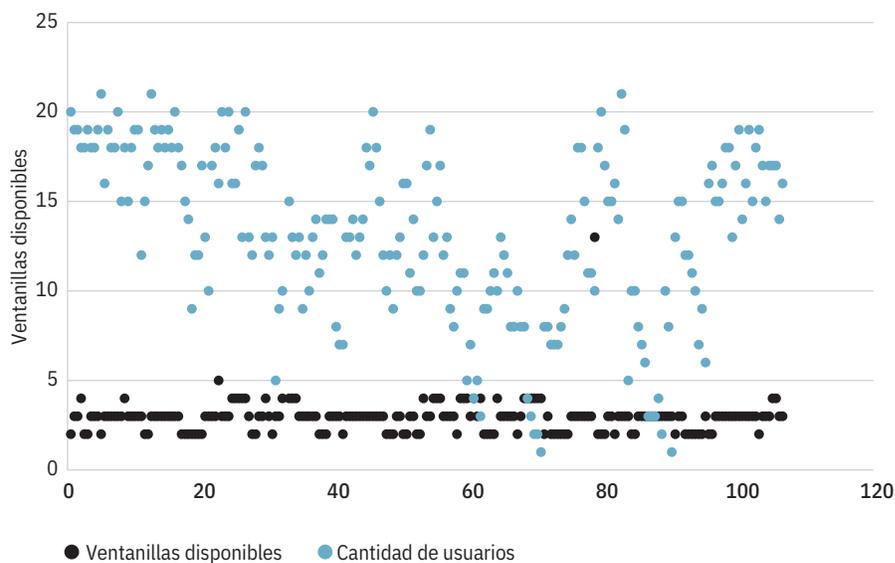
Fuente: Alvarenga, 2022.

correctamente y de que se cumplirán los plazos de gestión, es la dimensión más críticamente calificada por las personas usuarias, por encima de los demás factores. Esto es relevante en tanto que coloca a la resolución del trámite y cumplimiento de plazos de gestión, como uno de los elementos más importantes en el momento de evaluar un servicio.

Por último, las opiniones negativas se refieren a aspectos puntuales. En lo que respecta al tema de las instalaciones, las apreciaciones negativas en las oficinas del INAA, se concentraron en los factores de comodidad en el área de espera y estado físico del área de atención, particularmente la falta de iluminación del espacio, así como la incomodidad de las sillas de espera. Asimismo, en lo que respecta al tiempo que la persona usuaria tuvo que esperar para ser atendida y el tiempo dedicado en ventanilla, la ciudadanía que brindó una calificación negativa, argumentó que hubo poca capacidad de resolución y que, además, no les quisieron ayudar. Algunos comentarios recopilados que ilustran el disgusto ciudadano son: “No me supieron resolver”, “Yo no entendía todo lo que me decían”, “No me dejaron presentar los papeles que traía”, “Un funcionario me dice una cosa y otro otra cosa”. Otro de los temas con evaluaciones negativas fue la disparidad entre las ventanillas disponibles y la cantidad de personas en espera, una de las quejas más comunes de las personas usuarias. Cabe mencionar que esta diferencia es aún mayor si se considera que se subestimó la cantidad de personas en fila o esperando, ya que no todas las personas podían entrar al espacio de atención de ventanillas y esperar allí, sino que primero eran acomodadas en un edificio anexo de las oficinas. Como se aprecia en el gráfico 5.34, la disponibilidad de ventanillas para atención al público es baja y se mantiene constante, independientemente del comportamiento de la cantidad de personas usuarias.

Gráfico 5.34

Disponibilidad de ventanillas y cantidad de usuarios en el AyA



Fuente: Alvarenga, 2022.

Se recopiló una serie de comentarios de parte de las personas usuarias que se manifestaron molestas con quien les atendió: “No me trató bien y me habló sarcásticamente”, “Se enojó el personal”, “No le ayudan, no tiene buen modo, le hablan feo”, “No me prestó atención a pesar de estar enferma”. Entre sus quejas, las personas usuarias manifiestan la poca o débil capacidad de respuesta que tiene la institución y el lento proceso de resolución, en el que muchas veces se le solicita a la persona usuaria regresar a las oficinas por un mismo trámite.

Finalmente, se les consultó si irían nuevamente a las instituciones a realizar sus trámites o si, por el contrario, preferirían hacerlo de otra manera. Al respecto, la mayoría de las personas manifestó que preferirían ir de nuevo. Lo anterior no solo por el trato recibido, sino porque no hay otra alternativa para la atención que

sea tan efectiva. Por ejemplo, mencionaron que muchas veces intentan llamar a las instituciones o comunicarse por otra vía electrónica, como el correo electrónico o teléfonos. No obstante, no siempre obtienen respuesta en el tiempo que así lo necesitan.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
TRATO CIUDADANO
véase Alvarenga, 2022,
en www.estadonacion.or.cr

Investigadores principales: Ronald Alfaro Redondo, Camila Aguilar, Eugenia Aguirre, María José Arias, Ximena Alvarenga, Vanessa Beltrán, Karlissa Calderón Zúñiga, Sharon Camacho, Daniela Chacón, Wilson González, Sebastián González, Steffan Gómez Campos, Jesús Guzmán Castillo, Johakson Moncada, Kevin Mora, Alejandro Urbina, Evelyn Villarreal, Saúl Weisleder y Álvaro Zúñiga.

Insumos: *La reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa y su efecto en el proceso legislativo (2019 - en adelante)*, de Eugenia Aguirre; *Legislatura 2021 – 2022 Coyuntura política y producción legislativa*, de Eugenia Aguirre y María José Arias; *Panel de Votantes 2022: una herramienta para estudiar a la ciudadanía en búsqueda*, de Ronald Alfaro Redondo; *Trato ciudadano: un acercamiento a las valoraciones ciudadanas respecto al trato recibido por parte de instituciones públicas*, de Ximena Alvarenga; *Organización y desafíos de los partidos emergentes en Costa Rica: Los casos de Nueva República, Progreso Social Democrático, Unidos Podemos, Liberal Progresista y Costa Rica Justa*, de Vanessa Beltrán y Kevin Mora; *Percepción de las candidaturas presidenciales 2022 frente a los principales desafíos del país*, de Vanessa Beltrán y Kevin Mora; *Uso del decreto ejecutivo 1990-2022*, de Karlissa Calderón y Wilson González; *Cartografía electoral en las elecciones nacionales 2022*, de Sharon Camacho; *Informe de las sesiones de grupales para el Programa Estado de la Nación*, de Demoscopia; *Elecciones 2022 e identidades políticas en Costa Rica*, de Steffan Gómez Campos, Daniela Chacón y Camila Aguilar; *Aproximaciones al control constitucional al Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica (2020-2022)*, de Sebastián González; *Formación y rotación de gabinetes ministeriales en Costa Rica*, de Jesús Guzmán; *La protesta social en Costa Rica durante el último año de gobierno de Carlos Alvarado Quesada (CAQ) (mayo del 2021 a abril*

del 2022), de Johakson Moncada; *Inútil segunda ronda electoral*, de Alejandro Urbina; *Recuadro: La corrupción reportada en medios se dispara en 2021, de Evelyn Villarreal; Una campaña desde adentro. Apuntes y reflexiones sobre la campaña del Partido Liberación Nacional de cara a las elecciones presidenciales de 2022, de Saúl Weisleder; Desigualdad y resultados electorales. Elecciones presidenciales: Costa Rica 2002-2022, de Álvaro Zúñiga.*

Borrador del capítulo: Ronald Alfaro Redondo.

Coordinación: Ronald Alfaro Redondo.

Edición técnica: Ronald Alfaro Redondo, Steffan Gómez Campos, Leonardo Merino Trejos y Jorge Vargas Cullell.

Asistente de investigación:

Jesús Guzmán Castillo y Sebastián González.

Asesoría metodológica: Jorge Vargas Cullell.

Actualización y procesamientos de datos: *Base de datos de voto nominal de los diputados y diputadas*, por Carlos Barquero Alpizar y Christian León Trigueros; *Base de datos de decretos del Poder Ejecutivo y Base de datos de decretos de convocatoria de sesiones extraordinarias*, por Karlissa Calderón y Wilson González Gaitán; *Base de datos de acciones colectivas*, por Johakson Moncada; *Base de datos de rotación del gabinete*, por Jesús Guzmán Castillo; *Base de datos de legislación aprobada*, por María José Arias; *Base de datos de acciones de inconstitucionalidad*, por Sebastián González.

Preparación de gráficos: Ronald Alfaro Redondo, Sharon Camacho Sánchez, Sebastián González Rosales, Steffan Gómez Campos y Jesús Guzmán Castillo.

Visualización de datos complejos: Ronald Alfaro Redondo, Sharon Camacho Sánchez, Sebastián González Rosales, Steffan Gómez Campos y Jesús Guzmán Castillo.

Lectores críticos: Vera Brenes, Esteban Durán, Steffan Gómez, Marisol Guzmán, Evelyn Villarreal, Leonardo Merino y Jorge Vargas Cullell.

Revisión y corrección de cifras: Jesús Guzmán Castillo.

Por su revisión y comentarios, se agradece a Adrián Pignataro, quien fungió como lector crítico del borrador de este documento en su versión para el taller.

Un agradecimiento especial a: Guillermo Vargas, director de Servicios Parlamentarios, por la información suministrada.

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar / Insignia Ng.

Los talleres de consulta se llevaron a cabo los días 07 de junio, 21 de junio y 25 de agosto de 2022 con la participación de Ileana Aguilar, Ronald Alfaro Redondo, Gustavo Araya, Sergio Araya, Alejandro Barahona, Tatiana Benavides, Vanessa Beltrán, Margarita Bolaños, Diego Brenes, Kattia Benavides, Sharon Camacho, Daniel Calvo, Marvin Carvajal, Mariela Castro, Daniela Chacón, Alexander Chacón, Sofía Cortés, José Andrés Díaz, Héctor Fernández, Abril Gordienko, Pascal Giro, Miguel Gutiérrez, Gerardo Hernández, Gabriel Macaya, Luis Paulino Méndez, Johakson Moncada, Kevin Mora, Hugo Picado, Adrián Pignataro, Ciska Raventós, Edel Reales, Gustavo Román, Rotsay Rosales, Eduardo Ulibarri, Alejandro Urbina, Luis Guillermo Vargas, Saúl Weisleder y Álvaro Zúñiga.

Notas

1 El partido Progreso Social Democrático fue fundado el 20 de mayo de 2018. La elección nacional 2022 fue la primera en la que compitió como agrupación política.

2 Estos ítems desarrollan algunas de las ideas formuladas en el estudio sobre descontento ciudadano publicado en 2016 en el Informe (PEN, 2016).

3 Las opciones de respuesta son: 0=Otros (incluye nulos y en blanco), 1=PLN, 2=PPSD, 3=NR, 4=PUSC, 5=PLP y 6=FA

4 Los modelos de regresión multinomial normalmente se utilizan para analizar los efectos de un conjunto de variables independientes en una variable dependiente cuya naturaleza es una escala nominal con múltiples opciones de respuesta. Se trata de varios modelos de regresión para cada una de las opciones de respuesta de la variable dependiente. En este caso en particular la variable dependiente es la intención de voto 2022 con las opciones mencionadas.

5 Este apartado fue elaborado a partir de la contribución preparada por Urbina (2022), de la cual se han extraído y sintetizado los principales contenidos. Un extracto de esta contribución fue publicado por el periódico La Nación en la sección de opinión el día 10 de junio de 2022.

6 El voto de la segunda preferencia pesa lo mismo que los de la primera preferencia.

7 La literatura ha documentado ampliamente que el comportamiento electoral del pasado es una variable importante para explicar el comportamiento presente (Alfaro Redondo, 2019).

8 Costa Rica Justa, Encuentro Nacional, Fuerza Nacional, Justicia Social Costarricense, Liberal Progresista, Movimiento Social Demócrata Costarricense, Nuestro Pueblo, Nueva República, Progreso Social Democrático, Pueblo Unido, Unidos Podemos, Unión Costarricense Democrática, Unión Liberal (TSE, 2018 y 2022).

9 Las personas entrevistadas son: Eduardo Brenes, Secretario General del Partido Liberal Progresista; José Gatgens, Vicepresidente del Partido Liberal Progresista; José Alberto Grillo, Tesorero del Partido Unidos Podemos. Luis Roberto Jiménez, Tesorero del Partido Progreso Social Democrático; Ana León,

Vocalía del Partido Progreso Social Democrático; Juan López, Vicepresidente del Partido Nueva República; Carlos Eduardo López, Vocal de Partido Unidos Podemos; Jorge Vargas, Secretario General del Partido Costa Rica Justa; Jean Vega, Extesorero y presidente cantonal del Partido Costa Rica Justa; y César Zúñiga, Tesorero del Partido Nueva República.

10 Hubo un cambio en la jefatura de campaña liberacionista y Álvaro Azofeifa fue sustituido por Alicia Fournier. También hubo cambio de agencia de publicidad a cargo de la campaña. Las tensiones normales en el equipo y entre los encargados regionales y sectoriales, aumentaron.

11 Los grupos se escogieron con base en la relevancia de sus comportamientos para los resultados.

12 El primero de ellos es el ministerio de Comercio Exterior, creado por la ley 7638 de 1996, en donde se crea el ministerio, y en paralelo la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica. El segundo caso es el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos que no tiene su propia ley orgánica específica. Sin embargo, desde el año 1979 en la administración Carazo Odio se nombra un ministro rector del ramo de la vivienda, y en esa misma administración en el año 1981 se aprueba en la ley de Presupuesto Ordinario de la República un rubro presupuestario para este ministerio, con lo que se considera que es la ley que lo crea. Además, en la ley 7052 de creación del Banco Hipotecario de la Vivienda, establece que dicha entidad será presidida por el ministro de Vivienda. Esta normativa fue considerada por la Sala Constitucional como elemento constitutivo de este ministerio.

13 Para lo cual se ha estilado la designación de personas presidentas ejecutivas de instituciones autónomas el rango de ministra, con el caso más específico el de la presidencia ejecutiva del Instituto Costarricense de Turismo con el rango de ministra o ministro de turismo. Esta costumbre tiene lugar desde el gobierno de José María Figueres, en 1994. Además, se ha creado la figura de la ministra de Condición de la Mujer, en donde en 5 administraciones (Rodríguez, Pacheco, Chinchilla, Solís y Alvarado) ha sido la Presidenta Ejecutiva del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) a quien se la ha dado ese rango. En el caso de la administración Chaves Robles, estos cargos son ocupados por personas distintas, debido al incumplimiento de requisitos para que la persona designada como ministra sea la presidenta del INAMU. También se destaca la designación de una

ministra o un ministro de comunicación y enlace (o de información, según el gobierno). Esta condición se ha dado en todas las administraciones estudiadas, excepto en los gobiernos de Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002) y Abel Pacheco (2002-2006).

14 En la literatura que estudia la salida de los ministros y ministras y la entrada de nuevas personas existe diversos trabajos que aportan explicaciones, entre ellas las de superar shocks externos que pueden generar crisis de legitimidad o popularidad (Browne et al., 1989, Diermier, 2000; Dewan y Dowding, 2005); aquellas que lo enmarcan en términos de la eficiencia y eficacia de las personas a cargo (Berlinsky et al., 2010), pero no solo en términos del desempeño individual, sino colectivo de todos los miembros del gabinete; además se tiene la relación entre el aumento del riesgo de renuncia o despido por escándalos y el posterior activismo político que genera, hace que muchas personas decidan dejar el cargo, con el fin de asegurar su futuro político (Dewan y Myatt, 2007).

15 En el caso de Costa Rica, se consideran los ministros y las ministras desde el año 1978, a partir de la administración Carazo Odio, hasta la administración Alvarado Quesada. La unidad de observación es el ministro o la ministra titular de las diversas carteras en una administración. Si la persona es reubicada en la misma administración en otra cartera de forma permanente (sea un traslado horizontal o un recargo de funciones) se considera una unidad estadística independiente.

16 La base de datos sobre decretos ejecutivos del Programa Estado de la Nación (PEN), se construyó a partir de la revisión del *Diario Oficial La Gaceta*. Desde 1990, se recopilaron todos los mandatos emitidos por año de gobierno, constituyendo hasta la fecha un total de treinta años. La información está desagregada en 34 variables y comprende 21.582 decretos hasta el 30 de abril de 2022.

17 En el *Informe del Estado de la Nación* se utiliza una tipología para clasificar las leyes según la categoría y criterios de los que se trate, entre ellos: legislación sustantiva, convenios y tratados internacionales, declaraciones y benemeritazgos, derogaciones, presupuestos, legislación circunstancial y exenciones, amnistías y condonaciones.

18 Las preguntas incluidas en el PELA son las siguientes: Ahora le voy a leer unas frases sobre el rol del

Estado. Por favor, dígame hasta qué punto está Ud. de acuerdo o en desacuerdo con ellas. Para ello utilice la siguiente escala de 1 a 7, donde el "1" significa muy en desacuerdo y el "7" muy de acuerdo. Roes1. El Estado, en lugar del sector privado, debería ser el dueño de las empresas e industrias más importantes del país. Roes2. El Estado, más que los individuos, debería ser el principal responsable de asegurar el bienestar de la gente. Roes3. El Estado, más que la empresa privada, debería ser el principal responsable de crear empleos. Roes4. El Estado debe implementar políticas firmes para reducir la desigualdad de ingresos entre ricos y pobres. Roes5. El Estado, más que el sector privado, debería ser el principal responsable de proveer las pensiones de jubilación. Roes6. El Estado, más que el sector privado, debería ser el principal responsable de proveer los servicios de salud. Roes7. El Estado, más que el sector privado, debería ser el principal responsable de proveer la educación universitaria. Roes8. El Estado debe implementar políticas públicas para reducir las desigualdades entre hombres y mujeres. Roes9. El Estado debe implementar políticas públicas para reducir las desigualdades entre diferentes grupos culturales y étnicos. El alpha de Cronbach de los ítems incluidos en el índice fue de 0.81 en 2010, 0.84 en 2014 y 0.86 en 2018. El estudio de 2010 incluyó a 56 legisladores y legisladoras, el de 2014 a 55 y el de 2018 a 44.

19 El estudio del control de constitucionalidad es uno de los instrumentos que posee el Judicial para asegurar el cumplimiento de las normas del Estado de derecho por parte de los otros poderes de la República. El Judicial ejerce esta función mediante varias jurisdicciones especializadas (por ejemplo, la contencioso administrativa, penal, agraria, civil).

20 Este análisis se basa en la metodología desarrollada por Transparencia Colombia en su proyecto Monitor Corrupción y Radiografía de la Corrupción. <https://www.monitorciudadano.co/asi-se-mueve-la-corrupcion-en-colombia-radiografia-2016-2020/>

21 En el monitoreo se incluyó los siguientes medios: Crhoy, La Nación, Delfino, Diario Extra, El País, La República, Semanario Universidad y observador.cr. En los casos de prensa escrita que tengan versiones digitales, la búsqueda se realizó en sus ediciones en ambos formatos.

22 El sentimiento negativo, positivo o neutral, es colocado con criterio de experto por el equipo de monitoreo de la empresa contratada para la extracción de noticias. En el caso de los medios digitales, la inteligencia artificial califica el sentimiento de acuerdo a las palabras positivas, negativas y neutrales que aparecen en la noticia.

23 Para la construcción de la taxonomía de personas demócratas se utilizaron 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 más detalle sobre la construcción de los perfiles, véase: <http://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/7802>

24 Al respecto, se señala que en el sector privado hay fuertes restricciones para la sindicalización de las personas trabajadoras. De hecho, la sindicalización en el sector privado es débil, casi inexistente (Raventós, 2022).

25 En el resto de los casos no se logró identificar su alcance territorial.

26 La mayoría de los trámites efectuados en el Ministerio de Hacienda en Oficinas Centrales (Tesorería Nacional) se trató de reclamos ciudadanos ante deducciones y suspensiones salariales y de pensiones. Lo anterior a propósito del ciberataque por Conti, el hackeo que afectó el sistema de pagos y de planillas del Ministerio de Hacienda (Cerdas, 2022), en donde se vieron afectados/as en su mayoría docentes del Ministerio de Educación Pública (MEP). La afluencia de ciudadanos en el lugar fue bastante baja en los días de la aplicación de las entrevistas. En total se habilitaban en el día un máximo de dos ventanillas para atender a un promedio de entre dos y tres personas por hora. Por su parte, la mayoría de los trámites efectuados en el ATV de Montes de Oca del Ministerio de Hacienda, correspondieron a inscripciones, des-inscripciones de contribuyentes, así como pago del Impuesto al valor agregado. En las Oficinas Centrales de Acueductos y Alcantarillados, la mayoría de las personas acudieron por reclamos a los recibos que reportaron un alto consumo de agua y, por consiguiente, cobros elevados, así como por arreglos de pago.

27 El modelo SERVQUAL permite que la evaluación se centre en aspectos claves de la relación entre las personas funcionarias y usuarias de un servicio.

/// DEBATES PARA EL DESARROLLO ///

SECCIÓN
2

Rutas de ejecución para enfrentar
problemas estratégicos
del desarrollo humano



/// DEBATES PARA EL DESARROLLO ///



Introducción

Los cuatro capítulos de la presente sección del Informe tienen un carácter propositivo. Presentan los resultados de una serie de conversaciones en las que participaron decenas de personalidades con el propósito de encontrar posibles soluciones a problemas del desarrollo humano en Costa Rica. Estos diálogos se inspiraron en el lema fundacional del Programa Estado de la Nación: *Conocer el país que tenemos, pensar el país que queremos*.

El pensar ese país se efectuó mediante la aplicación de un método de deliberación social. A las personas participantes se les presentaron problemas a resolver y se les planteó varias preguntas: ¿están bien definidos esos problemas?, ¿están de acuerdo con el diagnóstico sobre su profundidad y complejidad?, ¿qué soluciones podrían recomendar para resolverlos?, ¿están de acuerdo con esas soluciones?

Estos ejercicios de deliberación son, en rigor, una conversación social hecha posible a partir de los fundamentos técnicos aportados por el PEN-Conare. Demuestran que el diálogo social puede ser un laboratorio de incubación de soluciones imaginativas a problemas sociales. El Programa espera que las ideas discutidas sean, además, un ejemplo de una práctica democrática y un barómetro sobre el estado de la reflexión en temas de interés nacional. Los resultados quedan a disposición de partidos políticos, funcionarios públicos, gobierno, organizaciones de la sociedad civil y, en general, la ciudadanía interesada.

Justificación

Entre más se acumulan los resultados contrarios al desarrollo humano, más se escuchan las voces a favor de un cambio

de rumbo del país. Se reclama a los partidos políticos y al gobierno adoptar, con urgencia, acciones decisivas para resolver los cuellos de botella. En muchos casos, sin embargo, se cree que esas acciones ya han sido perfiladas; que son soluciones efectivas a los problemas detectados y que hay mayorías ciudadanas a favor de ellas¹.

El Estado de la Nación está de acuerdo en la urgencia de revertir la negativa situación por la que atraviesa Costa Rica, analizada en la primera sección del Informe. Sin embargo, no asume como cierta la creencia de que esté claro cómo deben resolverse los problemas del país. Si así fuera, sería cuestión de aplicar recetas preconcebidas para que los obstáculos se arreglasen en cuestión de tiempo.

La realidad es todo el contrario. En muchos temas de interés público no solo hay desacuerdos en relación con la naturaleza del problema por resolver; los hay también sobre su profundidad e importancia y sobre las soluciones y los medios para llevarlas a cabo. Este estado de cosas no se resuelve enteramente con apelaciones emotivas a deponer intereses particulares y pensar en el bien común, pues las diferencias de opinión son inevitables en una sociedad democrática.

Es necesario crear espacios para el diá-

logo constructivo, que brinden, en un ambiente de respeto mutuo, oportunidades para reflexionar, deliberar, explorar ideas, conocer experiencias relevantes y descartar prejuicios que estorban la adecuada comprensión de los problemas. Generar escucha y conversación entre personas con pensamiento, afiliaciones y recursos de poder distintos puede ser un buen antídoto a la polarización política extrema, uno de los desafíos más severos que enfrentan las democracias en la actualidad.

Problemas planteados

A las personas que aceptaron participar en los ejercicios de deliberación se les planteó un problema concreto del desarrollo humano² a resolver, formulado en términos de una pregunta. Esa interrogante planteaba una tensión entre un objetivo deseable de resolver y un conjunto de condiciones de partidas, o restricciones, que reducen el margen de maniobra de los actores y sus capacidades para atender ese objetivo deseable.

La formulación más genérica de la pregunta se muestra en la siguiente estructura lógica:

¿Qué opciones pueden pensarse para lograr “X” dado “A”, “B” o “C”?

Se escogieron cuatro preguntas, una por cada una de las cuatro grandes dimensiones del desarrollo humano que el Informe analiza en sus capítulos regulares. De esta manera, el capítulo 6 trabaja un problema relevante para la equidad e integración social; el capítulo 7, uno relevante para la dimensión de “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas”; el capítulo 8 se asocia con la dimensión de “Armonía con la naturaleza” y el capítulo 9, con “Fortalecimiento de la democracia” (cuadroA).

Metodología

Los cuatros capítulos de la presente sección aplicaron la misma metodología de investigación y deliberación social, que comprendió cinco pasos:

- Primer paso: conceptualización del problema del desarrollo humano estratégico de interés por medio de un proceso de consulta con personas expertas, revisión de la literatura comparada y de las ediciones anteriores del Informe.
- Segundo paso: elaboración del diagnóstico sobre el estado de situación del país en el problema de desarrollo seleccionado con base en las investigaciones previas del PEN-CONARE.
- Tercer paso: realización de ejercicios de deliberación social con personalidades del mundo académico, de la gestión pública y de organizaciones de la sociedad civil para conversar sobre posibles soluciones.
- Cuarto paso: análisis comparado de experiencias internacionales en temas relacionados con la definición del problema y, cuando fue posible, con las posibles soluciones discutidas en los grupos. Este análisis se realizó a partir de una revisión de la literatura internacional.
- Quinto paso: elaboración del capítulo con base en los resultados de los pasos previos (diagrama A)³

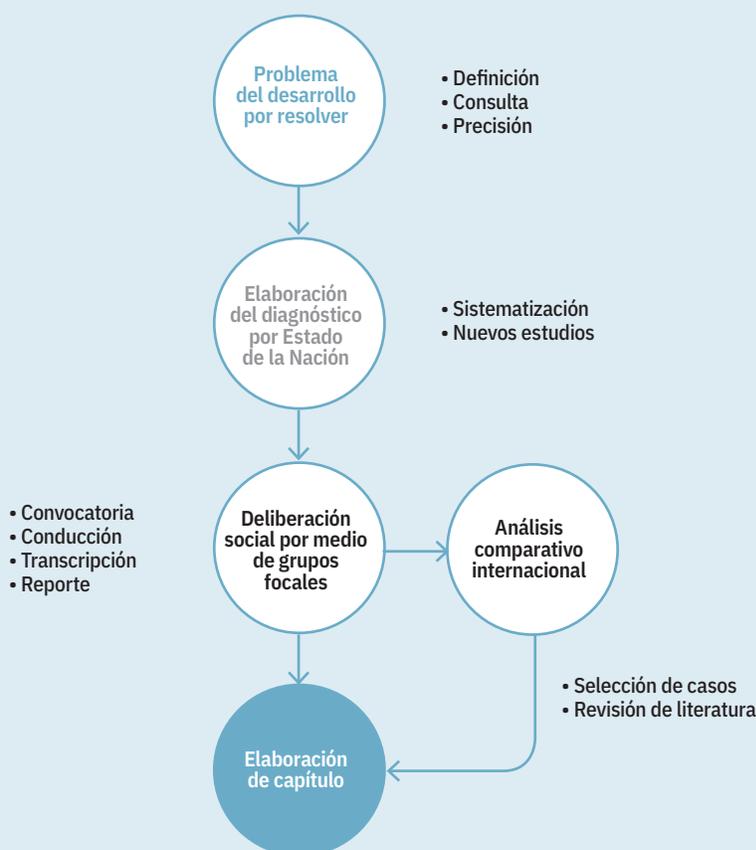
Cuadro A

Problemas seleccionados para los ejercicios deliberativos

Ámbito	Pregunta para la deliberación
Política social selectiva	¿Cómo hacer más eficiente y estratégica la política social selectiva, en un contexto de restricciones fiscales que podrían generar una disminución de las prestaciones sociales a la población objetivo?
Políticas de empleo fuera de GAM y zonas francas	¿Cómo generar más y mejores oportunidades de empleo fuera de las Zonas Francas y el GAM por medio de intervenciones públicas orientadas al desarrollo productivo en el mediano plazo, sin presionar las finanzas públicas y el patrimonio natural?
Políticas de conservación ambiental	¿Cómo hacer más eficiente y estratégica a la política de conservación ambiental, para que el ajuste fiscal no se traslade en una desprotección del patrimonio natural?
Democracia electoral	¿Cómo mejorar el sistema de financiamiento de la política que conduzca a un fortalecimiento de los partidos ... en un contexto de alta fragmentación del sistema de partidos, debilitamiento extremo de las estructuras internas de las agrupaciones ... y preponderancia del endeudamiento privado como principal fuente de financiamiento electoral?

Diagrama A

Metodología aplicada para la investigación y deliberación social de problemas estratégicos del desarrollo humano



La etapa más importante del proceso fueron las deliberaciones en los grupos focales, que fueron conducidas a partir de la pregunta planteada. Esta, a su vez, fue desagregada en interrogantes más específicas para facilitar las conversaciones y, posteriormente, la sistematización misma de los resultados. Por lo general se efectuaron dos sesiones grupales a las que fueron invitadas personalidades con pensamiento y trayectorias diversas, todas con experiencia en el tema.

Un objetivo primordial de los grupos focales era valorar si las y los participantes podían llegar a acuerdos sobre el diseño e implementación de reformas a la institucionalidad y políticas públicas a fin de resolver o, al menos, reducir la profundidad del problema estratégico que discutieron. Evidentemente, las deliberaciones no siempre lograron ese objetivo, aunque sí lo hicieron en varios temas de mucho interés.

La sistematización de los resultados obtenidos se efectuó por medio de dos escalas nominales para clasificar los

resultados. Esas escalas comprendían situaciones cualitativamente distintas definidas a partir del acuerdo (o no) entre los participantes sobre eventuales soluciones que debieran implementarse y sobre el nivel de precisión de las mismas (generales o específicas)⁴. Se aplicaron a todos los temas abordados en los capítulos (diagrama B).

El análisis de conjunto sobre los resultados obtenidos en los temas abordados fue la base para identificar posibles rutas de ejecución de reformas institucionales y de política pública en cada capítulo. Por estas rutas se entiende el perfil o combinación específica de acuerdos temáticos que ofrecen una guía o partitura general de lo que debe hacerse para resolver un problema de desarrollo humano.

No puede hablarse de la existencia de una ruta de ejecución cuando prevalecieron los desacuerdos en la mayoría de los temas discutidos, sea por diferencias en la definición del problema a resolver, el diagnóstico de la situación o el alcance y contenidos específicos de una reforma.

Esta situación podría ser indicativa de una falta de maduración política y técnica de las soluciones al problema.

Panorama general

Los ejercicios de deliberación lograron resultados dispares a la hora de forjar acuerdos sobre posibles rutas de ejecución para resolver los problemas de desarrollo humano⁵. El diagrama C resume las situaciones logradas:

- El tema sobre las políticas de empleo fuera de la GAM y las zonas francas (capítulo 7) fue en el que se obtuvo los menores réditos. No hubo acuerdo sobre el diagnóstico, el alcance de una eventual reforma y las acciones que se podrían diseñar para fortalecer la rectoría de la política pública y la gestión, desempeño y financiamiento de las políticas de desarrollo productivo que pudieran estar asociadas a la creación de empleos. Se trata de un resultado inesperado e inoportuno, dada la

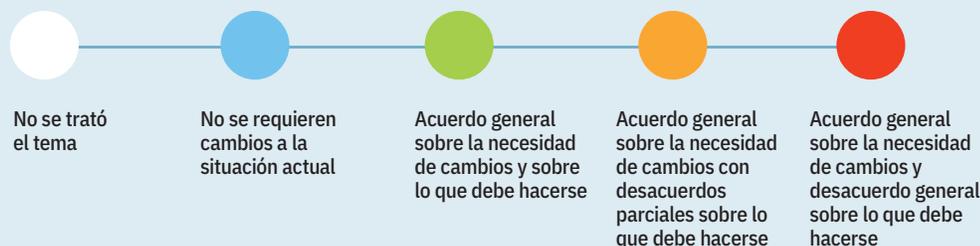
Diagrama B

Escala nominal para clasificar resultados de las deliberaciones en los grupos focales

a. Escala de siete niveles



a. Escala de cinco niveles



Nota: Los colores sugieren el grado de cercanía a una situación de acuerdo sobre el diseño o el modo de implementación de reformas en cada una de las dimensiones abordadas. El verde sugiere la existencia de un acuerdo general entre los participantes de los grupos focales; el anaranjado, una situación intermedia que refiere de acuerdo parcial; el rojo identifica una situación de desacuerdo general; el azul, una opinión favorable al *statu quo* y el blanco, que un tema no se abordó o no fue considerado relevante.

Diagrama C

Síntesis de los meta-relatos acerca de las rutas de ejecución en los ejercicios deliberativos sobre los problemas del desarrollo planteados

Dimensión de la reforma	Problema del desarrollo a resolver			
	Política social selectiva	Políticas de empleo fuera de la GAM y zonas francas	Financiamiento político y fortalecimiento de los partidos políticos	Políticas de conservación ambiental
Foco				
Rectoría				
Gestión				
Desempeño				
Financiamiento				

Nota: Los colores sugieren el grado de cercanía a una situación de acuerdo sobre el diseño o el modo de implementación de reformas en cada una de las dimensiones abordadas. El verde sugiere la existencia de un acuerdo general entre los participantes de los grupos focales; el anaranjado, una situación intermedia que refiere de acuerdo parcial; el rojo identifica una situación de desacuerdo general.

urgencia que tiene el país para encontrar soluciones en este ámbito.

- En los temas sobre la política social selectiva (capítulo 6) y de conservación ambiental (capítulo 8) los resultados fueron mixtos. Hubo acuerdo en el diagnóstico, un hecho importante, pues dio un punto de partida común para las reflexiones; sin embargo, ese acuerdo no se trasladó de manera general a los temas propios del diseño de una hoja de ruta. Ciertamente, lograron convenir sobre ciertos asuntos; por ejemplo, en política social, en relación con las acciones para mejorar el desempeño de las instituciones a cargo de la política social selectiva así como ciertas competencias que debiera tener una entidad rectora. Sin embargo, las personas participantes no lograron acordar reformas específicas.
- En el tema del financiamiento político a los partidos, en cambio, se logró definir una hoja de ruta clara sobre el diseño de la reforma en ese ámbito y su ligamen con el fortalecimiento de las organizaciones partidarias. Hubo desacuerdos pero sobre temas puntuales, pero los grupos focales desarrollaron una visión compartida sobre el alcance de la reforma, la rectoría, la manera de gestionar y evaluar el desempeño institucional y sobre el financiamiento. Las personas participantes señalaron con claridad que el gran reto es lograr que los partidos en la Asamblea Legislativa logren vencer las resistencias.

Una segunda conclusión general es que, aunque la deliberación social sea per se una práctica indispensable para la vida democrática no siempre da resultados como método para forjar acuerdos específicos, al menos en un primer inten-

to. Por distintas razones que es necesario entender en cada caso concreto, los actores no logran -o no quieren- llegar a acuerdos. El diálogo, pues, no es una varita mágica aunque, si se desarrolla en un ambiente de respeto mutuo, logra, como mínimo, tender puentes de comunicación para futuros intentos y tener una idea clara del “mapa” y la magnitud de las diferencias por zanjar.

Esta constatación tiene implicaciones prácticas que conviene resaltar. En primer lugar, ahí donde hay acuerdo entre una gama plural de actores sobre el diseño de una reforma, el énfasis subsiguiente debe ser su gestión política, la estrategia para superar eventuales bloqueos por parte de actores con poder de veto. En segundo lugar, en los asuntos en los que priva el desacuerdo o la falta de claridad sobre la ruta de ejecución, el diseño y la misma gestión política de una reforma deben tratarse con precaución. Obviar

las diferencias en aras de una urgencia puede conducir a enconados conflictos posteriores. En estos casos, la realización de nuevas rondas de conversación, basadas en un método acordado entre las partes, puede enfocarse en los puntos específicos de desacuerdo, a fin de encontrar maneras para zanjar las diferencias.

Advertencia final

Las ideas y sugerencias contenidas en los capítulos sobre el diseño e implementación de reformas a la institucionalidad y políticas públicas no reflejan la opinión del Programa Estado de la Nación (PEN-Conare) y de las instituciones auspiciadoras. Es producto de la sistematización del debate entre personas expertas, tomadoras de decisión, personal de entidades públicas y privadas y sectores de la sociedad civil, que elaboraron sus posturas en torno al problema planteado.

Notas

1 Es común escuchar expresiones que llaman a no perder más tiempo, pues “hay exceso de diagnósticos, ya se sabe lo que hay que hacer, ahora lo que toca es actuar”; “los problemas los conoce todo el mundo, lo que falta es voluntad política”; “las cosas no se hacen bien por falta de coordinación y recursos”.

2 Un problema estratégico del desarrollo es una falla, rezago o debilidad que amenaza la capacidad futura del país para alcanzar niveles más altos de desarrollo humano.

3 Mayor detalle sobre los aspectos particulares de la metodología pueden encontrarse en las secciones iniciales de los capítulos 6 a 9.

4 En una escala nominal los números sirven como etiquetas que identificar o clasificar un objeto o un resultado cualitativo singular. No pueden ordenarse en un orden de mayor o menor, pues cada casilla

simplemente describe un estado de situación. Los colores que se reportan en los diagramas 2A y 2B fueron agregados posteriormente para clasificar situaciones relativamente similares en términos de su cercanía a una situación ideal en términos de cuán cerca logró un grupo llegar a acuerdos para el diseño de una reforma institucional. Por ello, puede haber varias situaciones cualitativas bajo un mismo color.

5 La metodología aplicada no tenía como fin que las personas participantes llegaran a acuerdos y tampoco hubo ninguna indicación hacia ellas en tal sentido. La existencia o no de acuerdos fue un resultado de cada proceso, una consecuencia natural y no “forzada” de las interacciones. El papel del PEN-Conare consistió en ofrecer el espacio, la metodología y los parámetros para reportar el proceso y los avances logrados en estos ejercicios deliberativos.



CAPÍTULO

DEBATES PARA EL DESARROLLO

6

/ Rutas de ejecución para el diseño de una política social selectiva más eficiente y estratégica

PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA



Se invitó a un conjunto seleccionado de personas provenientes de los ámbitos académicos, gestión de políticas públicas y organizaciones de la sociedad civil para que buscaran posibles soluciones a un problema de desarrollo que el país experimenta.

El problema se les planteó en los siguientes términos:

¿Cómo hacer más eficiente y estratégica la política social selectiva (PSS), en un contexto de restricciones fiscales que podrían generar una disminución de las prestaciones sociales a la población objetivo?

Este problema general se desglosó en cinco ámbitos más específicos, a partir de los cuáles se ordenaron las deliberaciones. Los principales resultados alcanzados en cada uno de esos ámbitos son sintetizados en este capítulo.

ALCANCE



Las ideas y sugerencias que este capítulo contiene sobre el diseño e implementación de una política de desarrollo productivo que genere empleo fuera del GAM y las zonas francas no refleja la opinión del Programa Estado de la Nación (PEN-CONARE) y de las instituciones auspiciadoras. Es producto de la sistematización del debate entre personas expertas, tomadores de decisión, personal de entidades públicas y privadas y sectores de la sociedad civil que elaboraron sus posturas en torno al problema planteado.

El PEN-CONARE aportó el diagnóstico como punto de partida las discusiones, facilitó las sesiones y consolidó los resultados de los grupos focales. El contenido propositivo responde, por tanto, a las visiones de los actores consultados.

PRINCIPALES HALLAZGOS



En las sesiones deliberativas se concluyó que la agenda prioritaria implica al menos cuatro pasos inmediatos, no todos de carácter secuencial: definir el enfoque de la política social del país, establecer por Ley la rectoría del sector de política social selectiva, dar sostenibilidad al financiamiento y fortalecer la evaluación de los programas sociales.

Hubo consenso que los efectos del shock pandémico cambiaron el panorama. Antes de proponer reformas a la institucionalidad es importante definir el enfoque global de la política social que desea tener Costa Rica. Recomendaron evolucionar de un enfoque asistencial, utilizado en la actualidad, a uno que garantice el cumplimiento de los derechos humanos y un piso mínimo de protección social para toda la población.

Las personas participantes subrayaron en la necesidad de establecer perfiles de salida de las personas en los programas sociales. También hubo consenso que las prestaciones sociales se otorguen con evaluación y seguimiento de las personas beneficiarias y con una periodicidad clara de cuándo inicia y culmina el beneficio.

La revisión de experiencias internacionales da cuenta que un enfoque de protección social y ciclo de vida requiere una institucionalidad fuerte y una rectoría clara establecida. Los casos de Uruguay y los países nórdicos son ejemplos de una política social que trasciende lo asistencial.

Una de las tareas pendientes, que las deliberaciones no resolvieron, es la definición de la ubicación de la rectoría encargada de conducir la institucionalidad a cargo de las políticas sociales selectivas. La ausencia de esta rectoría constituye una de las principales dificultades para garantizar la gobernanza en materia social.

El debate sobre los proyectos de Ley que han procurado ordenar los programas y la institucionalidad social no arribó a acuerdos sobre la conveniencia de apoyar una u otra iniciativa. Sin embargo, se reconoce que han sido experiencias útiles para entender la complejidad del sector social. En términos generales, se planteó la necesidad de que las reformas partan de premisas más asentadas sobre la realidad de la gestión de las PSS, que contengan una conceptualización del enfoque social que las animan y que posean una clara precisión legal sobre el alcance de los cambios propuestos.

PREGUNTAS ESPECÍFICAS



- **Priorización de recursos:**
¿Cómo priorizar los programas y poblaciones atendidas por la PSS para mejorar su efectividad, considerando las condiciones de restricciones fiscales?
- **Rectoría:**
¿Es necesario fortalecer la rectoría del sector social selectivo con el fin de gestionar mejor los resultados de la política social? ¿De qué forma en concreto?
- **Reforma institucional:**
¿Los problemas institucionales de la PSS se resuelven con una fuerte rectoría, o también se requieren intervenciones profundas sobre algunas de las instituciones y programas? ¿Cuáles?
- **Sostenibilidad financiera:**
¿Es posible pensar en esquemas de sostenibilidad financiera de los programas sociales selectivos sin que el peso mayoritario recaiga en las contribuciones que se aplican al mercado de trabajo? ¿Cuáles casos de ejemplo en otros países se podrían estudiar para Costa Rica?
- **Puntos ciegos:**
¿Hay otros temas poco estudiados relacionados con la gestión de la PSS? ¿Cuáles y por qué son relevantes?



CAPÍTULO

DEBATES PARA EL DESARROLLO

6

/ Rutas de ejecución para el diseño de una política social selectiva más eficiente y estratégica

INDICE		Introducción
Resumen ejecutivo	315	<p>Este capítulo aplica una novedosa estrategia metodológica para identificar, a partir de ejercicios deliberativos, posibles ideas o rutas de ejecución para resolver un problema concreto¹, de carácter estratégico para el desarrollo humano del país y sobre el cual existe un sustrato amplio de investigación publicada en los <i>Informes Estado de la Nación</i>.</p> <p>En materia de equidad e integración social interesa abordar el problema planteado fue el siguiente:</p> <p>¿Cómo hacer más eficiente y estratégica la política social selectiva (PSS), en un contexto de restricciones fiscales que podrían generar una disminución de las prestaciones sociales a la población objetivo?</p> <p>El capítulo se organiza en siete partes, además de esta introducción. La segunda explica la metodología utilizada. La tercera sección desarrolla el diagnóstico de la política social y su estructura institucional en Costa Rica. La cuarta expone los hallazgos del ejercicio deliberativo, a partir de dos talleres de trabajo en grupo con el método cualitativo denominado “grupo focal”, con la participación de personas de diversos sectores relacionados con esta materia. Se presentan las rutas de ejecución o propuestas, organizadas en cinco grandes dimensiones: el foco (¿qué cubrir?), la rectoría (¿quién dirige?), la gestión institucional (¿quiénes ejecutan?), el desempeño (¿cómo se ejecuta?) y el financiamiento (¿cuántos recursos se requieren?).</p> <p>La quinta sección recopila los aportes técnicos más relevantes para la discusión sobre nuevos enfoques de la política social. Ello incluye las experiencias internacionales en países que han sido exitosos en desarrollar acciones innovadoras, eficientes e inclusivas. La sexta sección incluye una valoración sobre la gobernanza del sector social con base en iniciativas de Ley que han planteado modificaciones sustantivas en la organización y funciones de la institucionalidad. Y finalmente, la séptima parte resume las principales conclusiones.</p> <p>Metodología</p> <p>El presente Capítulo fue realizado bajo un enfoque de metodologías mixtas. Incluye dos rondas de ejercicios deliberativos, en formato de grupos focales, con actores y sectores de la sociedad que tienen conocimiento y experiencia en la política social del país; la revisión de literatura internacional sobre la política social selectiva y modelos con buenos resultados en América Latina y el mundo; investigación cuantitativa e histórica sobre la institucionalidad a cargo de los programas sociales; y talleres con personas especialistas y revisión</p>
Introducción	315	
Síntesis del diagnóstico preparado para el ejercicio deliberativo	318	
Voces de los actores: las ideas para lograr una política social selectiva más eficiente y estratégica	321	
Aportes técnicos para orientar las rutas de ejecución: experiencias internacionales en la implementación de políticas	331	
Una tarea pendiente: la gobernanza del sector social	334	
Conclusión: elementos para la discusión	336	

de iniciativas de Ley que han planteado reformas sobre la PSS.

Dado lo complejo y amplio del tema, esta primera aproximación se centró, exclusivamente, en la política social selectiva (PSS). La PSS es el subconjunto de intervenciones en el ámbito de la política social responsable de atender las poblaciones más pobres del país. No incluye el resto de las instituciones sociales y los programas con un enfoque más universal, tales como la educación o la salud pública. Tampoco se indagó sobre alternativas en otros ámbitos vinculados con los ingresos de los hogares, tales como la generación de empleos de calidad. Este último tema, de importancia cardinal para el desarrollo humano, es parte de una agenda pendiente de investigación que complementaría los hallazgos de este capítulo.

Para construir el ejercicio deliberativo se realizaron dos sesiones de grupo en formato presencial, los días 25 de mayo y 2 de junio del 2022. En total participaron 19 personas con experiencia en sectores como el académico, sector público (tomadores de decisión y mandos medios), organizaciones sociales y sector privado.

La discusión fue guiada por una moderadora que abarcó los temas estratégicos previamente definidos. Una breve exposición del diagnóstico sobre la política social selectiva dio paso a las discusiones por el fondo sobre propuestas concretas en cada uno de los ejes definidos. La codificación de ideas y planteamientos se construyeron a partir de las transcripciones de las grabaciones en audio de las sesiones de grupo, las cuales se complementaron con las notas que allí mismo produjeron las personas participantes. Las sesiones se desarrollaron en un ambiente respetuoso y reflexivo.

También se realizó un tercer taller de consulta el día 8 de julio del 2022, con diez personas especialistas en política social, para analizar varios proyectos de Ley que proponen reformas en la rectoría y la organización del sector social selectivo.

Complementario a las discusiones, se prepararon dos insumos de investigación para contrastar los hallazgos de la discusión con la evidencia empírica. El primero fue realizado por Fernández (2022) con una recapitulación breve de

la evolución y organización institucional del sector social selectivo en el país, con énfasis en los últimos quince años. Se identifican algunos retos y problemas en la rectoría y la articulación institucional, que han sido señalados por la Contraloría General de la República (CGR), así como varias propuestas legislativas de reformas del sector presentadas en la última década.

El segundo estudio fue elaborado por Pacheco y García (2022), quienes sistematizan la discusión conceptual sobre la política social selectiva y la aproximación de los pisos de protección social, con enfoque nacional e internacional. Se seleccionaron experiencias internacionales con buenos resultados en la reducción de la pobreza y la exclusión social. Para el caso de Costa Rica, se analizó la institucionalidad del sector social selectivo, su desempeño y su financiamiento reciente.

Estos dos estudios permiten complementar, con evidencia empírica y revisión conceptual, lo discutido en las sesiones de deliberación con diferentes sectores afines a la política social, para trazar posibles rutas de ejecución.

Síntesis del diagnóstico preparado para el ejercicio deliberativo

Esta sección sintetiza el diagnóstico que fue entregado a las personas participantes de los grupos focales para que sirviera como punto de partida para sus deliberaciones. Ofrece el cuadro de situación que fundamenta la definición del problema de política pública que les fue planteado.

El diagnóstico sistematiza los principales hallazgos de los estudios realizados por el PEN-CONARE en materia de políticas sociales selectivas. Incluye tanto los estudios publicados en ediciones previas del Informe, como el estudio ya indicado de Fernández (2022).

Políticas sociales con financiamiento procíclico se debilitan en épocas de crisis

La disrupción productiva, social y fiscal provocada por la pandemia del covid-19 en Costa Rica y el mundo ha

ocasionado un retroceso en las condiciones de vida de amplios segmentos de la población, especialmente de aquellos que tenían menos capacidades para sortear la contracción de los ingresos. Este retroceso ha provocado un aumento en la demanda de los programas sociales selectivos.

En nuestro país, la pobreza, definida como insuficiencia de ingresos² mostró aumentos significativos en 2020-2021 con respecto al 2019, tanto en la pobreza total como en la extrema, aunque la multidimensional³ no varió (gráfico 6.1). Este último método se enfoca en indicadores que miden las privaciones de los hogares en dimensiones básicas como salud, educación, vivienda o acceso a servicios básicos y no utiliza directamente su ingreso para estimarla. Por ello, no varía fácilmente en el corto plazo, a menos que haya políticas públicas deliberadas para resolver problemas de accesibilidad y calidad de los servicios.

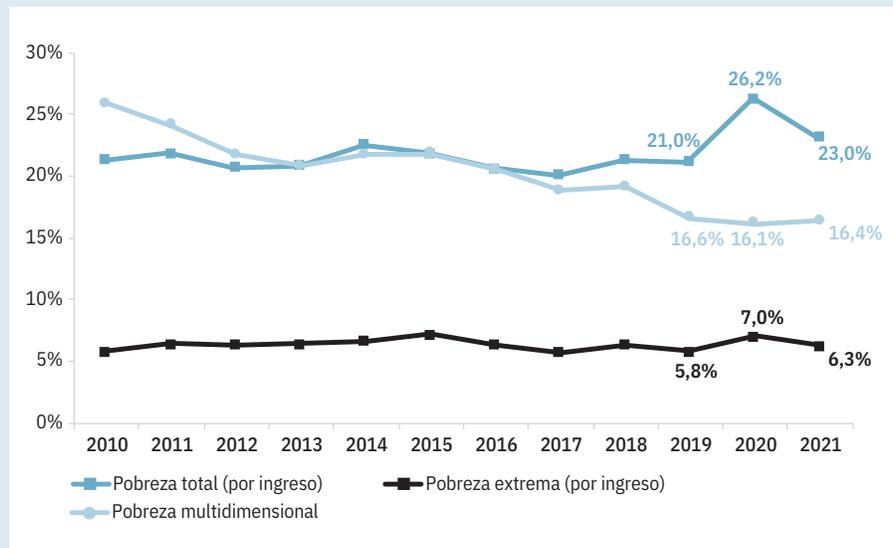
El empleo es el principal factor asociado a los cambios de la pobreza por ingresos, pues, en promedio, el 80% de los ingresos de los hogares proviene del trabajo. Sin embargo, entre los hogares pobres se observa una menor cantidad de perceptores, lo que se refleja en la más baja participación laboral, el más alto desempleo y la mayor informalidad que experimentan. Según la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del 2021, entre los hogares en pobreza extrema la tasa de participación laboral asciende al 42,9% y la tasa de desempleo al 40,9%, mientras que entre los hogares no pobres las cifras corresponden al 59,6% y 7,7%, respectivamente.

Ediciones previas del Informe Estado de la Nación han demostrado que los programas sociales, especialmente los selectivos, son muy importantes para mejorar las condiciones de vida de los hogares más pobres y vulnerables, pero no son suficientes. Por ejemplo, en el 2020 las transferencias monetarias públicas lograron contener en 5,5 puntos porcentuales el aumento de la pobreza extrema.

Sin embargo, el Informe del 2021 puso en evidencia que la política social selectiva es poco flexible para implementar medidas contra-cíclicas, que mejoren su

Gráfico 6.1

Incidencia de la pobreza, según método^{a/} (porcentaje de hogares)



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

capacidad de efectuar más entregas a las poblaciones metas precisamente en épocas de crisis económicas. También señaló que el financiamiento de la política social en general y de la PSS en particular es cada vez es más insostenible. En la actualidad, están en riesgo algunas de sus fuentes de ingresos más importantes. Además, los programas sociales siguen enfrentando el reto de no poder atender el aumento de la población que requiere de sus beneficios: aún los más grandes en cobertura y monto de recursos, enfrentan el reto de que su población objetivo viene creciendo más rápidamente que su capacidad de atención, en momentos cuando su financiamiento se contrae.

Diversidad de programas e instituciones sin enfoque compartido claro

La política social en el país se compone de tres pilares. El primero incluye aquellas instituciones que tienen un enfoque sectorial, que ejecutan servicios de tipo más universal, como educación, salud, seguridad social, vivienda y cultura⁴. El segundo pilar lo conforman los programas que ofrecen oportunidades de promoción social⁵, como el apoyo

productivo, la formación y protección del capital humano y el mejoramiento del hábitat. Finalmente, quienes a pesar de los esfuerzos anteriores quedan excluidos del desarrollo económico, la red de protección social ofrece una serie de programas asistenciales, compensatorios y contra la exclusión (Fernández, 2022). No obstante, desde una perspectiva legal, el “sector social” no está claramente definido ni organizado y tampoco tiene un ente rector que dicte objetivos y metas de política pública de mediano y largo plazo, aspectos que, como se verán más adelante, fueron mencionados por las personas participantes de los grupos focales.

En el ámbito de las políticas sociales, la PSS es aquella con un enfoque más asistencial. Está integrada por una larga lista de programas específicos, cuyo principal objetivo es reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de poblaciones de muy diversa naturaleza, a través del establecimiento de transferencias (monetarias y en especie), así como iniciativas que promueven el desarrollo de destrezas y talento humano (Delgado, 2017).

El principal instrumento de financiamiento para la atención de la población

en condición de pobreza es el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), creado en 1974 por medio de la Ley 5662. Fodesaf posee características que lo hacen pionero en este tipo de fondos sociales en América Latina y, a su vez, lo diferencian de la mayoría de ellos, en la medida en que es permanente y recibe aportes tanto del sector público como del privado, por medio de impuestos. Le corresponde a la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf), una dependencia técnica permanente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la administración de los recursos del Fodesaf, así como controlar, supervisar y evaluar su ejecución. Con este Fondo se financian programas sociales selectivos que son ejecutados mayoritariamente por instituciones públicas y, en menor medida, por algunas organizaciones privadas de bienestar social.

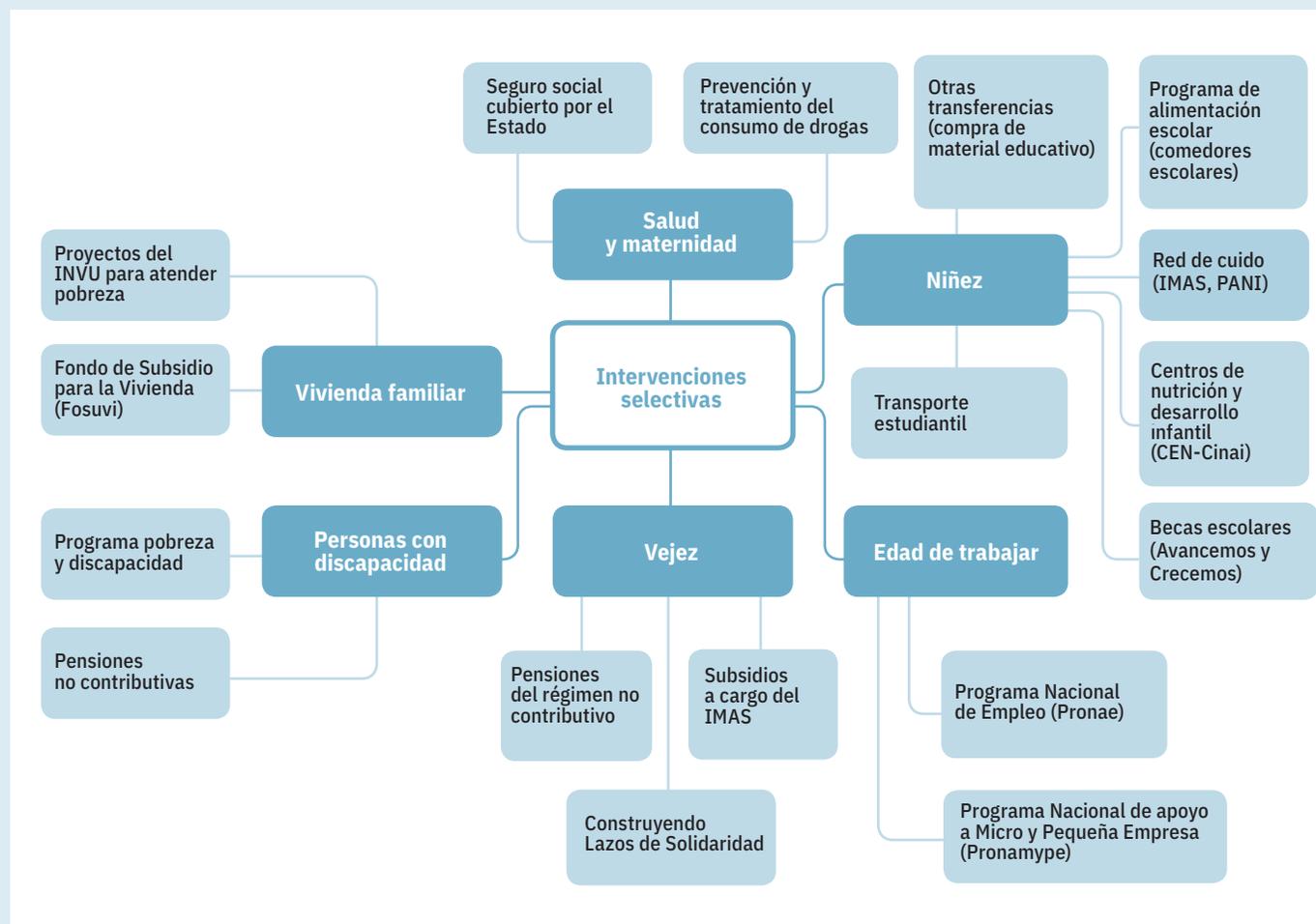
En el año 2009, Fodesaf fue sujeto de una reforma legal (Ley 8783, que modifica la Ley 5662) que aseguraba la parte del financiamiento proveniente del gobierno y ordenaba la distribución de al menos el 50% de sus recursos entre programas e instituciones que ya financiaba, junto con otras nuevas que antes se financiaban vía presupuesto nacional (Mata y Trejos, 2021). En la actualidad, costea aproximadamente 67 iniciativas en todo el territorio nacional.

La legislación que regula al Fodesaf especifica que sus recursos provienen de dos fuentes principales: a) una transferencia del Presupuesto Nacional equivalente a 593.000 salarios base del Poder Judicial, recursos que proceden del impuesto de ventas (hoy impuesto al valor agregado, IVA), b) un impuesto del 5% a la planilla mensual pagada por patronos privados y públicos⁶. En 2021, el Fondo transfería recursos a 20 instituciones. Si bien por mandato de Ley todos ellos deberían orientarse a la lucha contra la pobreza, no todos cumplen con este requisito (por ejemplo INAMU, Icoder o la Torre de la Esperanza, entre otros).

Las principales 17 intervenciones se presentan en la figura 6.1, organizadas por criterio de ciclo de vida. Para más detalles sobre la evolución de los ingresos

Figura 6.1

Principales programas sociales selectivos del país, clasificados por ciclo de vida



Fuente: Pacheco y García, 2022, con información del Fodesaf y las instituciones sociales.

y los gastos ejecutados por el Fodesaf en los últimos años, y la afectación en su financiamiento en el contexto de la crisis por la pandemia del covid-19, véase el Capítulo 2 de este Informe, denominado Equidad e integración social, en el sitio www.estadonacion.or.cr.

El Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) es la principal instancia encargada de atender a la población en pobreza (extrema y no extrema) y, por lo tanto, quien formula, coordina y ejecuta las políticas en ese campo. En la actualidad, la oferta de instrumentos responde a una combinación de subsidios directos (transferencias monetarias), subsidios en especie (alimentación) y servicios

específicos (cuido de menores de edad). Sin embargo, el IMAS, que tiene funciones de conducción de la política pública es, al mismo tiempo, ejecutor de recursos del Fodesaf, lo que lo hace, en principio, sujeto a las directrices de Desaf en lo relacionado con esos recursos.

Para otros segmentos poblacionales como la niñez, personas adultas mayores o personas con discapacidad existen otras dependencias, con su propia legislación y financiamiento, con las cuales el IMAS debe coordinar acciones cuando así lo requiera. La revisión efectuada por Pacheco y García (2022) identifica 15 instituciones públicas (ministerios e instituciones autónomas) que, junto con

las 82 municipalidades, poseen programas relacionados con el sector social selectivo.

Esta larga lista de entidades acarrea múltiples problemas de eficiencia y equidad. Por ejemplo, el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam) administra recursos para apoyar a este grupo etario en condición de pobreza, tarea que se sobrepone a acciones similares ejecutadas por el régimen no contributivo (RNC) de la CCSS y programas del IMAS.

Esta alta fragmentación institucional dificulta la visión política integrada de lo que se requiere, la asignación de recursos y la implementación de determinados

programas. Por ejemplo, en cuanto a los servicios de cuidado a la niñez, existen tres instancias (IMAS, PANI y CEN-Cinai) directamente involucradas en el financiamiento y provisión, entidades que a su vez deben coordinar las iniciativas en esta materia con una instancia con voz propia, la Comisión Consultiva.

Esta fragmentación institucional tiene su correlato en la diversidad de fuentes de financiamiento de los programas. Aunque, como se dijo anteriormente, el Fodesaf es el principal fondo, otras instituciones como el IMAS cuentan con ingresos propios complementarios, como el impuesto a los moteles y las tiendas libres de impuestos.

La dependencia del financiamiento de la PSS en los ingresos laborales es un riesgo que cada día cobra más vigencia. El mundo del trabajo a nivel global viene experimentando una serie de transformaciones que podrían debilitar, a largo plazo, la base sobre la cual se generan sus ingresos. En Costa Rica, el mercado laboral está experimentando cambios importantes en la última década, que hacen crecientemente vulnerable el financiamiento de la PSS: un estilo de crecimiento económico asociado a poca generación de empleo y alta informalización del mercado laboral (para más detalles véase el capítulo 2 de este Informe en el sitio www.estadonacion.or.cr). Sin embargo, cualquier reforma debe realizarse con mucha cautela, porque están en riesgo los recursos de la población más pobre y vulnerable del país.

En línea con las experiencias internacionales que se presentarán más adelante en este Capítulo, el debate sobre el financiamiento de la protección social en general, y de la asistencia social en particular, pareciera orientarse en dos direcciones. La primera se refiere a la tendencia a incrementar el espacio fiscal para programas de asistencia social a partir de impuestos generales (consumo, IVA, renta, etc.) o impuestos específicos (impuestos a transacciones financieras, a extracción de minerales, al turismo, etc.). La segunda, muy vinculada a ella, promueve un efecto sustitución de ingresos provenientes de la planilla (los cuales bajarían por un recorte a sus tasas), por

ingresos por impuestos generales (como el IVA). Si bien el movimiento se considera fiscalmente neutro, la discusión se traslada hacia la incidencia de los impuestos mismos (Pacheco y García, 2022) y hacia la protección legal del financiamiento del Fodesaf frente a las decisiones del Ministerio de Hacienda.

Voces de los actores: las ideas para lograr una política social selectiva más eficiente y estratégica

El diagnóstico de la sección anterior fue el insumo puesto a disposición de las y los participantes de los grupos focales para sus deliberaciones sobre posibles soluciones al problema de política pública que les fue planteado: ¿Cómo hacer más eficiente y estratégica la política social selectiva (PSS), en un contexto de restricciones fiscales que podrían generar una disminución de las prestaciones sociales a la población objetivo? Esta sección reporta los hallazgos de los grupos focales con las personas participantes. Se definieron escalas cualitativas sobre el grado de acuerdo en la construcción de las rutas de ejecución, a partir de cinco dimensiones básicas para el diseño de una reforma en materia de política pública: foco de la reforma, rectoría sobre la política social selectiva, gestión institucional, desempeño y financiamiento.

Es importante aclarar que las escalas no se definen ordinalmente, sino nominalmente. Su propósito es determinar en cuál opción lógica se ubicaron las opciones de política pública recomendadas en los grupos focales, de manera que luego se puedan comparar entre dilemas estratégicos del desarrollo humano en las otras temáticas que se abordan (Capítulos 7, 8 y 9 de este Informe).

Entre los principales hallazgos del ejercicio deliberativo se destaca que las personas participantes estuvieron de acuerdo con el diagnóstico publicado por el PEN, presentado brevemente en la sección anterior. No obstante, también señalaron elementos adicionales que deben ser considerados en el encuadre del problema sobre la eficiencia de la política social selectiva (PSS). Se reconoció

que existe una tensión para hacer más eficiente la PSS en momentos de austeridad fiscal. También hubo llamados de atención: no se puede hablar de reformas a la PSS sin considerar el resto de la política social, pues dichas propuestas deben vincularse con los programas universales para que los cambios esperados de esas reformas sean efectivos.

En general, la discusión llegó a importantes acuerdos sobre las reformas necesarias, aunque con variaciones en las prioridades e intensidades. Se señaló la necesidad de empezar una nueva reflexión sobre el enfoque de la política social en el período postpandemia (¿qué cubre y para cuáles objetivos?), con el fin de precisar el tipo de reformas que se requieren. También se advirtió la necesidad de fortalecer legalmente la rectoría de la PSS, instaurar perfiles de salida en las poblaciones beneficiarias de los programas sociales, establecer la vinculación entre programas institucionales para evitar duplicaciones, mejorar la gestión institucional, establecer la evaluación de resultados, y la sostenibilidad en su financiamiento, los cuales se desarrollarán en los siguientes apartados.

No hubo acuerdos claros entre las personas participantes en cuanto a la institución que debe ejercer la rectoría del sector, ni la forma en como esa rectoría se podría vincular con el entramado institucional existente. Acá hay espacio para seguir construyendo alternativas posibles.

Foco de la reforma: resolver la competencia desorganizada por los recursos

La primera dimensión analiza si el foco de la reforma responde la pregunta: ¿qué debe cubrir y qué no? Refiere al lente que debe tener la política pública, su objeto y principios generales. ¿Qué cambios legales o procedimentales se necesitan? El ejercicio deliberativo encuentra que en el país sí hay un enfoque de PSS, pero que requiere ajustes y no hay acuerdo sobre cuáles deberían ser (cuadro 6.1).

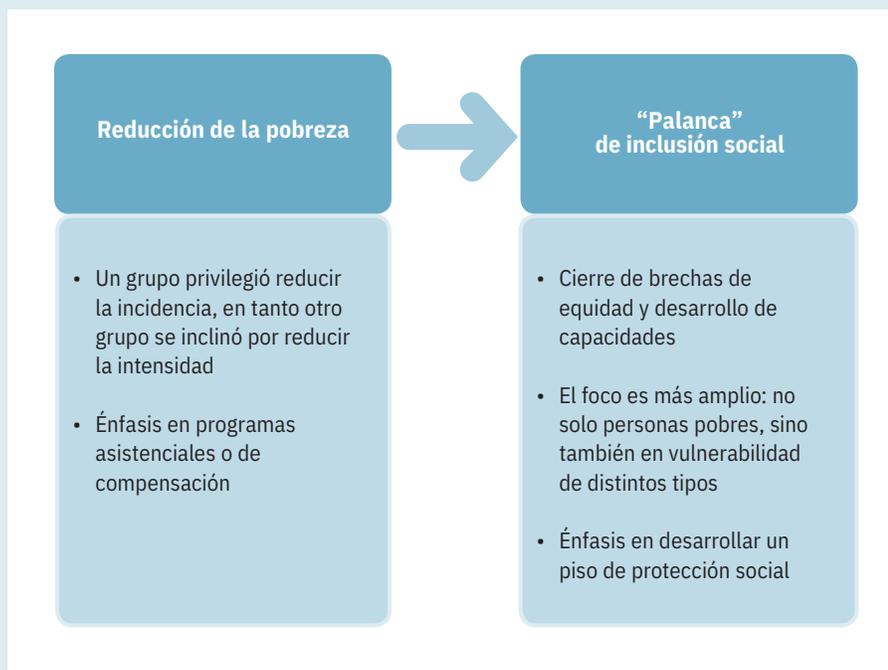
Las discusiones grupales coincidieron en que el enfoque de la política social selectiva (PSS) en el período prepandemia era de tipo asistencial pero que, para la fase postpandemia, se requieren ajustes

Cuadro 6.1

Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo de la política social selectiva en la dimensión del foco de la reforma

Dimensión	Foco
Opción 1	No se trató
Opción 2	Sí hay enfoque y no se requieren ajustes
Opción 3	Sí hay enfoque, requiere ajustes y hay acuerdos
Opción 4	Sí hay enfoque, requiere ajustes, pero no hay acuerdo de cuáles
Opción 5	No hay enfoque, se requiere definir, pero no hay acuerdo de cuál debería ser
Opción 6	No hay enfoque y sí hay acuerdo de la definición
Opción 7	No hay y no se requiere

Figura 6.2

Percepciones y consideraciones sobre el rol de la política social selectiva^{a/}

a/ A partir de la codificación de las transcripciones de los grupos focales en MAXQDA 2022. Fuente: Vargas y Román, 2022, a partir de los resultados de los grupos focales.

puesto que el fuerte *shock* social experimentado dificulta la identificación de muchas personas que requieren atención, pero que no responden a las definiciones que orientan los programas. En esa línea hubo acuerdo en que se requiere definir el enfoque de la PSS. Es decir, precisar qué debe entenderse y cuáles serían sus objetivos primordiales (figura 6.2). Sin esta base resulta muy difícil hablar de la eficiencia y pertinencia de los programas. Tampoco se puede abordar la rectoría, la arquitectura institucional y la gobernanza sin establecer claramente ese piso conceptual y de enfoque de la política.

Actualmente los distintos programas sociales selectivos compiten "en forma desordenada" por los mismos recursos. ¿Por qué es esta una constatación relevante para la discusión? La falta de claridad sobre las prioridades, o las definiciones cambiantes sin una secuencia clara, dificultan las respuestas que el Estado puede dar a la población. Diferentes personas insistieron en que no existe un documento oficial que clarifique en qué consiste la PSS. Lo que existe, en la práctica, es un modelo asistencialista que se modifica cada cuatro años según la administración gubernamental. Se indicó que en algunos casos este modelo ha degradado incluso en clientelismo político.

“

Costa Rica tiene institucionalidad social y sectores fuertes, lo que hace falta es el enfoque y la visión sistémica”.

La opinión de las personas participantes es que el enfoque actual tiene contradicciones importantes. Primero, se pone a competir dos enfoques, el de la universalidad y el de la política focalizada. Tal es el caso de la red de cuidado. Este programa

que inició como parte de la política focalizada fue, posteriormente, reformado para hacerlo de cobertura universal. Sin embargo, sigue dependiendo de recursos provenientes de la política focalizada que se tornan insuficientes para el nuevo alcance del programa. Segundo, aunque el país ha firmado y suscrito convenios y tratados a nivel internacional sobre derechos humanos, la realidad es que la PSS carece de un enfoque que asegure, realmente, la calidad de vida de las personas. La figura 6.3 sistematiza el proceso que, según las personas participantes, se debería seguir en la definición de la PSS en el período postpandemia.

“

Si uno no tiene una política y una estrategia, todo es prioridad”.

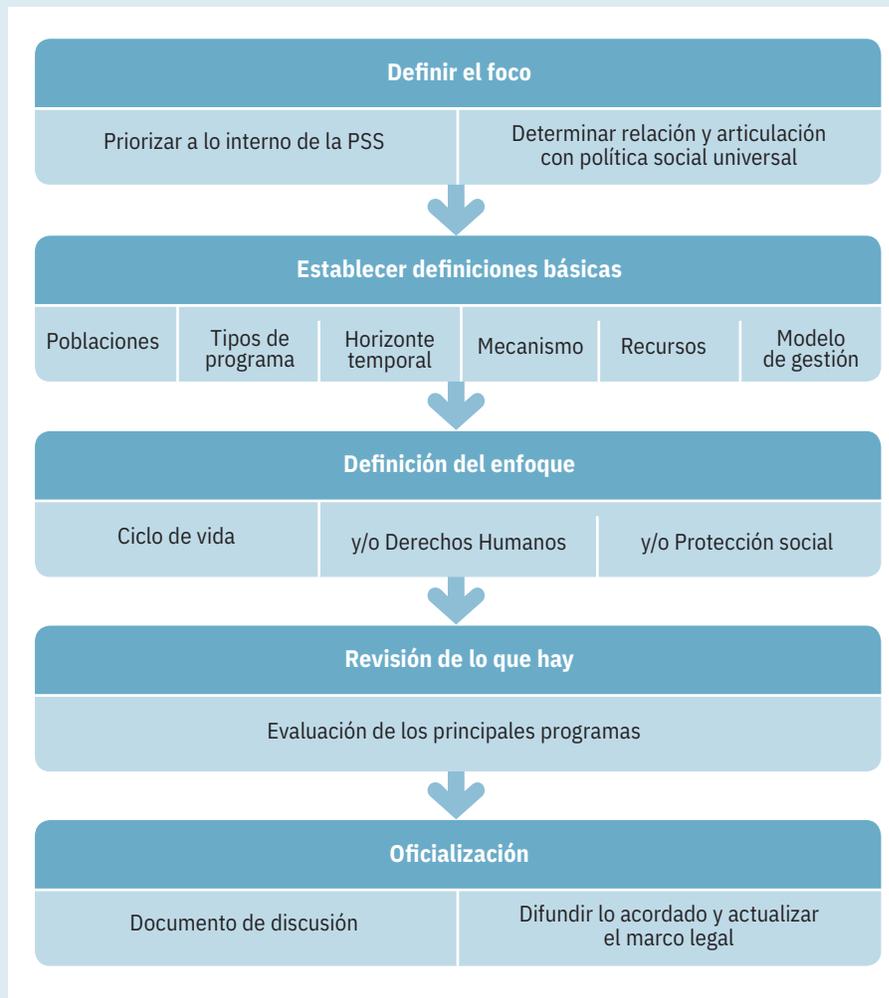
Rectoría de la política pública: necesaria pero indefinida

La segunda dimensión de las deliberaciones sobre la política social selectiva es la rectoría a cargo de este ámbito. Por rectoría se entiende el órgano o entidad con potestad de conducir la PSS, su capacidad de mando de conformidad con las competencias definidas en un mandato legal. Esta dimensión responde de las siguientes preguntas: ¿quién debe dirigir la institucionalidad a cargo del diseño y ejecución de la política pública? ¿qué cambios legales o procedimentales se necesitan? Este es un tema clave en materia de política social de acuerdo con las discusiones realizadas.

El ejercicio deliberativo confirma que, legalmente, no hay una rectoría identificada de la PSS. No obstante, existe acuerdo mayoritario que se requiere crearla con carácter prioritario de acuerdo con los diferentes sectores consultados. El problema es que no existe consenso sobre dónde debería estar ubicada en el entramado institucional del Estado costarricense, ni qué figura administrativa y legal debería tener (cuadro 6.2).

Figura 6.3

Proceso de definición de la política social selectiva (PSS), según el ejercicio deliberativo^{a/}



a/ A partir de la codificación de las transcripciones de los grupos focales en MAXQDA 2022. Fuente: Vargas y Román, 2022, a partir de los resultados de los grupos focales.

“

Podemos terminar teniendo una rectoría que no responde al para qué. El orden de la discusión sería: ¿qué es lo que queremos?, primero, y luego ¿cuál es la arquitectura institucional que serviría para eso?”

Cuadro 6.2

Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo de la política social selectiva en la dimensión de rectoría del sector

Dimensión	Rectoría
Opción 1	No se trató
Opción 2	Sí hay rectoría y no se requieren cambios
Opción 3	Sí hay rectoría, pero se requieren cambios y sí hay acuerdo sobre ubicación o funciones
Opción 4	Sí hay rectoría, pero se requieren cambios y no hay acuerdo sobre ubicación o funciones
Opción 5	No hay, se requiere crearla y no hay acuerdo sobre ubicación y funciones
Opción 6	No hay, se requiere crearla y hay acuerdo sobre ubicación o funciones
Opción 7	No hay y no se requiere

Pese a lo anterior, se definieron una serie de atributos que una rectoría de la PSS debiera tener, independientemente de la entidad que sea designada para tal función. Las deliberaciones enfatizaron en la necesidad de una rectoría política asociada a un personal técnico permanente, es decir, que no cambie cada cuatro años, una rectoría definida con claridad y con poder para crear, cerrar, redefinir o ampliar programas. La institución encargada de conducir la política ocuparía de personal calificado estable, con capacidad de diseño de políticas, seguimiento y evaluación de programas, y que maneje los recursos económicos y los sistemas de información en materia social.

“

Esa rectoría tiene que tener al Fodesaf y al Sinirube. Si no los tiene, no es rector de nada”.

“

Cada gobierno idea una nueva forma de rectoría temporal, que al final de la administración desaparece, y con ella, desaparece la memoria institucional”

Quando la discusión pasó al segmento de propuestas concretas sobre dónde ubicar esa rectoría y el formato institucional adecuado para su desempeño, los diferentes sectores representados en las discusiones no lograron precisar rutas de ejecución claras y de consenso. Este es el eslabón pendiente más importante en este tema, que futuras rondas deliberativas debieran resolver.

Se organizó un taller adicional para discutir y evaluar, con personas especialistas en política social, algunos proyectos de Ley que han sido presentados en la Asamblea Legislativa sobre la reforma institucional y la rectoría en el ámbito de la política social. Este ejercicio sirvió para contrastar si las iniciativas presentadas se acercan o se alejan de las principales guías de reforma planteadas en los grupos focales con diversidad de actores y

Recuadro 6.1

Rectoría diluida, institucionalidad compleja

En los grupos focales las personas participantes señalaron que la rectoría del sector social, y por extensión, de la política social selectiva (PSS) no está por Ley, sino que cambia de un gobierno a otro.

A diferencia de otros consejos presidenciales, como el económico, que están definidos por Ley, el Consejo Social no lo está. De una administración a otra, no solo varía la orientación de la política social, sino también la composición de ese Consejo Social. Se reportó que recientemente ha llegado a contar con la representación de hasta 35 instituciones, algunas de las cuales responden al ministerio u otras instituciones rectoras, por lo que se presentan, además, problemas de sesgo de sobre-representación de algunos sectores en la definición de las políticas.

Al no ser permanente el Consejo Social, no tiene equipos técnicos, ni voz suficiente dentro de toda la política pública del país.

El entramado institucional es grande y complejo: hay instituciones de máxima desconcentración, programas de ministerios (como los CEN-Cinai del Ministerio de Salud o los comedores escolares del MEP), consejos de coordinación sectorial o por poblaciones (como Conapdis o Conapam) y Secretarías Técnicas (como la Red de Cuido).

Al problema de la rectoría diluida, algunas personas agregaron la fiscalización por parte de la Contraloría General de la República (CGR) “que siento yo a veces quieren definir política pública y no solo fiscalizar recursos”. Y sin embargo, otros destacan que son los órganos auxiliares (CGR y DHR) “los que insisten en que arreglemos el desorden que nos tenemos”.

Fuente: Vargas y Román, 2022, a partir de la codificación de las transcripciones de los grupos focales.

sectores. La conclusión general es que, aunque válidas por plantear un tema central y complejo, ninguna de las reformas propuestas en los proyectos de ley logra resolver las tensiones sobre la ubicación y el mandato de una rectoría en material social. Los resultados sobre los proyectos de ley se desarrollan en detalle en la sexta parte de este Capítulo.

Gestión institucional: una estructura que requiere ajustes

La tercera dimensión abordada por las deliberaciones sobre la PSS fue la gestión institucional. Esta dimensión responde a las siguientes preguntas: ¿quiénes deben ejecutar y qué roles/funciones deben tener? ¿qué cambios legales o procedimentales se necesitan? En esta materia el ejercicio deliberativo encontró que sí hay un esquema de gestión institucional de la PSS. También hubo acuerdo que es necesario realizar cambios, aunque no hubo consensos sobre la dirección de esos ajustes en concreto.

La principal conclusión de las discusiones es la existencia de una falta de acuerdo sobre medidas específicas de reformas en la gestión institucional de la política social. Este hallazgo está relacionado con la también falta de claridad sobre la rectoría de la política social, que se explicó en la sección anterior, aunque hubo consenso de que se trata de un tema clave por resolver y se aportaron algunas ideas al respecto (cuadro 6.3).

En los grupos focales se mencionaron varias recomendaciones generales relacionadas con la gestión de las instituciones ejecutoras de la PSS. Sin embargo, no se especificaron medidas concretas para implementarlas:

- Son necesarias intervenciones en varias de las instituciones que forman parte del entramado del sector social, con el fin de revisar su organización y el funcionamiento de sus programas.
- Debe corregirse los desbalances existentes en el ámbito de las capacidades institucionales (de infraestructura, calidad técnica) con que cuentan las diversas instituciones que ejecutan programas de la PSS.

Cuadro 6.3

Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo de la política social selectiva en la dimensión de gestión institucional

Dimensión	Gestión institucional
Opción 1	No se trató
Opción 2	Sí hay un esquema y no se requieren cambios
Opción 3	Sí hay un esquema, requiere cambios y hay acuerdo sobre cuáles
Opción 4	Sí hay un esquema, se requieren cambios y no hay acuerdo sobre cuáles o en qué sentido
Opción 5	No hay un esquema, se requiere definirlo, pero no hay acuerdo sobre cuál o cómo
Opción 6	No hay un esquema, se requiere definirlo y sí hay acuerdo sobre cuál o cómo
Opción 7	No hay y no se requiere

- Se requiere definir protocolos específicos de interacción interinstitucional, que permita la articulación de beneficios otorgados por las distintas entidades en portafolios de beneficios para los hogares y las personas.
- Debe avanzarse en la definición de competencias de la PSS. Si el propósito es convertir a estas políticas en "palancas de inclusión social", entonces habría que reformar al IMAS, para que no solo se centre en pobreza por ingresos.
- Es necesario crear instancias para la coordinación, preferiblemente definidas por Ley, entre la PSS y las políticas sociales universales. Esta instancia podría tener la misión adicional de coordinar con otros consejos del gobierno.
- Es necesario resolver la desconexión entre el concepto general que guía a la PSS y su operacionalización en programas específicos. La normativa institucional que rige a estos programas no está vinculada a las definiciones de política. Cuando las jerarquías institucionales acuerdan lineamientos, a menudo los mandos medios no los acatan o no coordinan entre sí, impidiendo que se vinculen con el trabajo en el campo.



La rectoría y la arquitectura institucional por sí solas no resuelven nada si no se tiene claro para qué es la PSS.

Desempeño institucional: reformas específicas para mejoras sustantivas

La cuarta dimensión trabajada en las sesiones deliberativas fue el desempeño institucional. Este refiere a las capacidades que las entidades deben tener para ejecutar sus funciones: ¿deben mejorar su ejecución presupuestaria? ¿fortalecer sus capacidades técnicas y humanas? ¿introducir sistemas de monitoreo y evaluación? ¿qué cambios legales o procedimentales se necesitan?

En esta dimensión hubo no solo hubo acuerdo general sobre la necesidad de introducir cambios en materia de desempeño institucional sino, además, las personas participantes llegaron a acuerdos específicos acerca del tipo de ajustes requeridos para mejorar el desempeño de los programas sociales selectivos y acerca de la dirección de esos ajustes (cuadro 6.4).

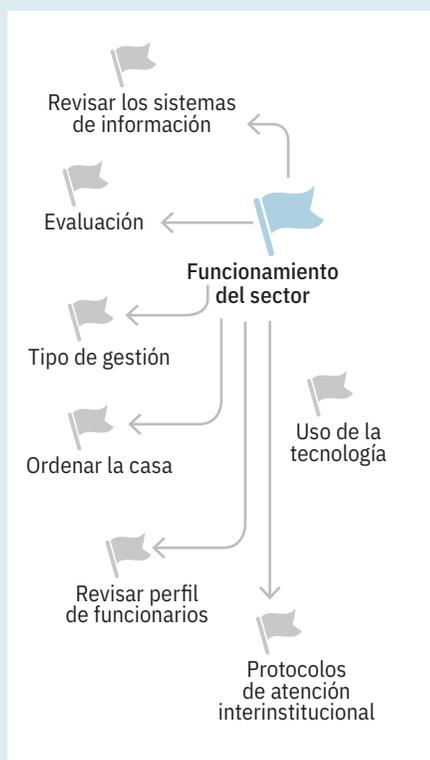
Cuadro 6.4

Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo de la política social selectiva en la dimensión de desempeño

Dimensión	Gestión institucional
Opción 1	No se trató
Opción 2	No se requieren cambios
Opción 3	Se requieren cambios y hay acuerdo general sobre estos
Opción 4	Se requieren cambios y hay acuerdo parcial
Opción 5	Se requieren cambios pero no hay acuerdo

Figura 6.4

Propuestas relacionadas al funcionamiento del sector social selectivo^{a/}



a/ A partir de la codificación de las transcripciones de los grupos focales en MAXQDA 2022. Fuente: Vargas y Román, 2022, a partir de los resultados de los grupos focales.

De las deliberaciones que se desarrollaron se desprende que los problemas institucionales más identificados son la ineficiencia operativa; poca sistematización de las acciones realizadas; poca o nula evaluación y seguimiento de los programas; desaprovechamiento de las herramientas tecnológicas y de información disponibles, como el Sinirube y los resultados de las estimaciones de la pobreza multidimensional.

Se señaló que a menudo los programas brindan soluciones a las personas beneficiarias que no contemplan otras dimensiones que puedan estar necesitando. Por ello, no se logran obtener los resultados esperados. Se mencionó como ejemplo el caso de las personas residentes en precarios que se resisten a radicarse en proyectos habitacionales, incluso si estos proyectos se ubican al frente de los ranchos en los que viven actualmente. Esto se da porque no se contempló que en el precario recibían ayudas y que la provisión de algunos servicios básicos no tenía costo para ellos. Al pasarse a un proyecto nuevo, deben asumir el pago de los servicios, de los impuestos municipales y prescindir de las ayudas, por lo que los ingresos ya no les alcanzan.

Un cuestionamiento generalizado es que la política social selectiva (PSS) trata por igual a todos los potenciales beneficiarios, sin distinción de sus características sociodemográficas singulares. Por ejemplo, una persona puede tener una discapacidad y estar en una fase en su ciclo de vida distinto a otra con la que comparte una situación de pobreza extrema. Aunque pertenezcan a un mismo estrato

“

Aquí los pobres son pobres, no importa si son personas con discapacidad, si son de pueblos originarios o si son adultos mayores. Echamos a todos en un mismo canasto, con el agravante de que pensamos que lo son porque son vagos y solo quieren que les den todo”.

socioeconómico, tienen en la realidad necesidades muy distintas.

La figura 6.4 muestra varias de las propuestas específicas que salieron de las discusiones. En su mayoría están relacionadas con el funcionamiento institucional, tales como la revisión de los sistemas de información; el aprovechamiento de las tecnologías; el ordenamiento de la casa; la implementación de evaluaciones de resultados e impactos y desarrollar protocolos de atención interinstitucional.

El tema de la evaluación de los programas sociales ocupó un lugar destacado en las deliberaciones. Las personas participantes acordaron precisiones relevantes tales como:

- aplicar los resultados de evaluaciones previas en la base de la asignación presupuestaria;
- establecer diversos tipos de evaluación: de procesos u operativas, de resultados y de impactos;
- realizar una evaluación inicial considerando los programas que absorben entre el 70% y el 80% de su presupuesto con el fin de reorganizar la PSS actual. Esta evaluación debiera incluir aspectos tales como la cobertura, el enfoque, la pertinencia y los costos administrativos, entre otros aspectos;

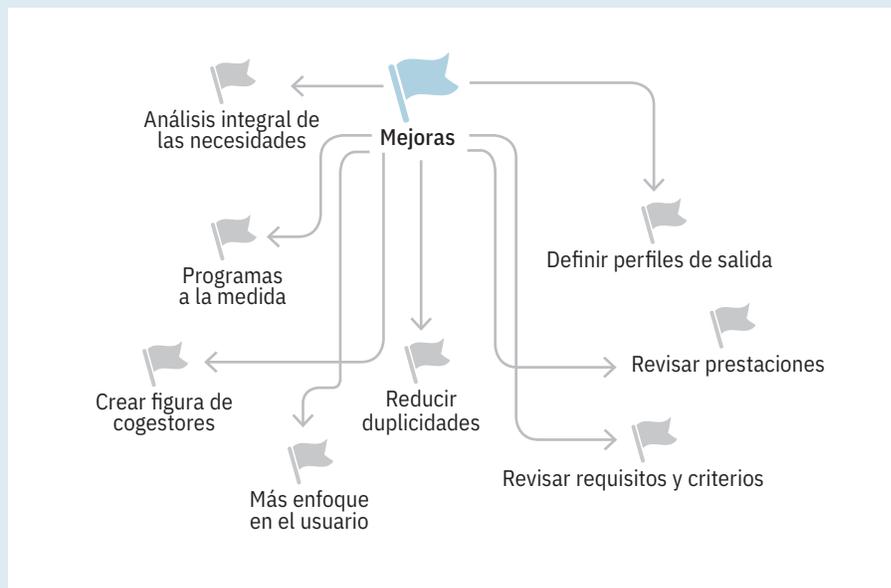
- revisar las evaluaciones de los resultados del programa “Puente al Desarrollo”, pues arrojan luces sobre los esfuerzos de coordinación que se desarrollaron y, también, brinda insumos para el diseño de perfiles de salida de los programas de ayuda social.

“

Hay muchas evaluaciones de la estrategia Puente al Desarrollo, pero ¿cuáles de las recomendaciones de esas evaluaciones se han priorizado?”

Figura 6.5

Propuestas relacionadas al funcionamiento del sector social selectivo^{a/}



a/ A partir de la codificación de las transcripciones de los grupos focales en MAXQDA 2022.
Fuente: Vargas y Román, 2022, a partir de los resultados de los grupos focales.

La figura 6.5 resume las propuestas de mejoras generales a los programas que sugirieron las personas participantes en las sesiones de grupo, tales como diseñar programas a la medida, definir perfiles de salida de los programas, reducir duplicidades, revisar las prestaciones y requisitos, entre otros.

Otro tema que sobresalió en la discusión fue la creación de la figura de cogestores sociales. Se recaló la importancia de este tipo de enlaces con las poblaciones más necesitadas y vulnerables, que a menudo tienen dificultades para realizar los trámites que se les piden y para navegar por el entramado institucional. También se destacó su importancia como elementos fundamentales para el monitoreo y seguimiento de los impactos de las ayudas que se otorgan. Una propuesta innovadora fue la posibilidad que organizaciones de la sociedad civil con probada trayectoria en el campo de los programas específicos, apoyen en esa labor como cogestores sociales. Para ello se pueden establecer alianzas público-privadas que aportan flexibilidad, innovación y una intermediación más efectiva.

“

Salir de su comunidad y que le digan ‘no, hoy no es día’ o ‘vuelva más tarde’ y no se tiene el dinero ni siquiera para el pase”.

Por otro lado, en los grupos focales hubo acuerdo sobre la necesidad de implementar una revisión de los requisitos y criterios de acceso y permanencia en los programas sociales, en tres ámbitos: i) en el tiempo, porque las necesidades van cambiando; ii) para flexibilizar algunos requisitos, haciéndolos menos burocráticos y más pertinentes; iii) en función del objetivo y las metas de la PSS, ya sea reducir la intensidad de la pobreza por ingresos, por ejemplo, o dar un piso de protección social.

El tema de establecer perfiles de salida a los programas sociales fue otra propuesta que obtuvo consenso en los foros de discusión. En específico, la necesidad de establecer un inicio y un final claramente establecido para las ayudas sociales que pueden recibirse mediante la PSS. Ello implica, entre otros aspectos, diseñar protocolos de salida de las personas beneficiarias cuando no requieren más las ayudas, para darle paso a nuevos beneficiarios.

Por último, se mencionó la idea de avanzar hacia una transferencia familiar única para reducir la dispersión actual. Esto no significa otorgar una transferencia para un solo uso, ni de un monto único, sino más bien una transacción única, lo que reduciría los costos administrativos. Con esa transferencia se atenderían las diferentes necesidades de las familias, según sus características y composición. El objetivo de esa asignación sería específico para cada grupo familiar. La valoración de esas necesidades la haría un(a) profesional en trabajo social o quien realice el trabajo de gestión social. En la CCSS, el IMAS y otras instituciones

se cuenta con suficientes profesionales de esta índole para desarrollar este trabajo.

Financiamiento de la política pública: la sostenibilidad y expansión futura son claves

La quinta dimensión abordada en las deliberaciones de los grupos focales fue el financiamiento de la PSS. En este ámbito se buscaba responder las siguientes preguntas: ¿qué recursos se requieren para llevar a cabo los objetivos? ¿de cuáles fuentes? ¿cómo se podrían obtener? ¿qué cambios legales o procedimentales se necesitan?

En los grupos focales se reconoció que el financiamiento actual debe dotar de contenido a la PSS, pues no hay margen para más recursos, pero es importante que no se sigan implementando nuevos recortes. Hubo acuerdo que la naturaleza de este financiamiento requiere ajustes, pero no hay acuerdo sobre los específicos (cuadro 6.5).

Hubo acuerdo que la expansión del financiamiento en estos momentos de crisis económica es difícil de conseguir, pero también se reconoció que la sostenibilidad financiera y futura ampliación de la dotación de recursos para la política social es un tema prioritario del Estado costarricense. En ambas sesiones se externaron fuertes preocupaciones por las presiones de reducción sobre los fondos sociales. Se hizo un llamado por defender el financiamiento, no solo de la PSS, sino también de la política social universal (figura 6.6). Este es un tema en el que se requiere (y demandaron al PEN) más información para tomar decisiones.

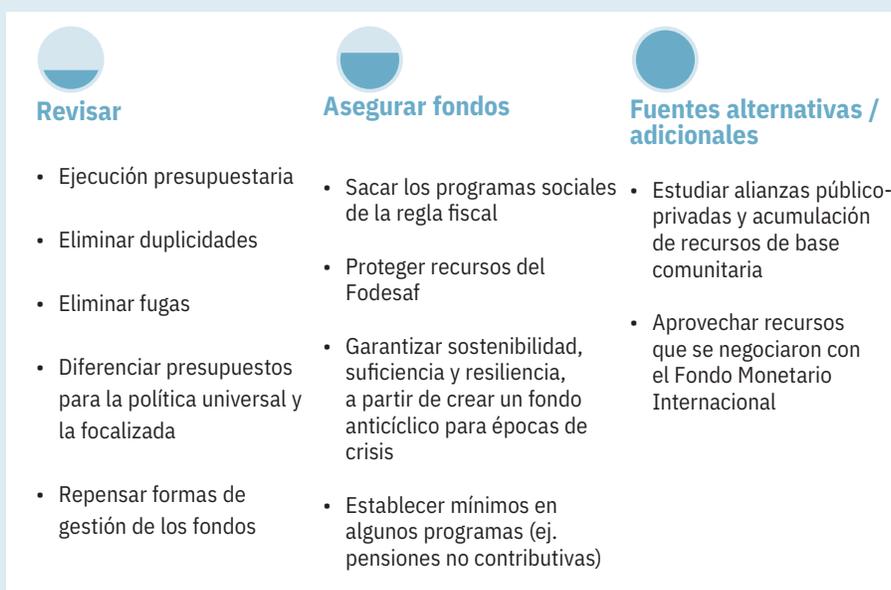
Cuadro 6.5

Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo de la política social selectiva en la dimensión de financiamiento

Dimensión	Financiamiento
Opción 1	No se trató
Opción 2	Sí hay financiamiento y no requiere cambios
Opción 3	Sí hay financiamiento, se requieren ajustes y sí hay acuerdos sobre cuáles
Opción 4	Sí hay financiamiento, se requieren ajustes, pero no hay acuerdo sobre cuáles
Opción 5	No hay financiamiento, se requiere crear, pero no hay acuerdos
Opción 6	No hay financiamiento, pero sí existen acuerdos de cuáles crear

Figura 6.6

Clasificación de propuestas relacionadas con el financiamiento de la política social selectiva (PSS)



Fuente: Vargas y Román, 2022, a partir de los resultados de los grupos focales.

“

El verdadero presupuesto disponible para atender a más personas en el marco de la selectividad es cada vez más reducido... los recursos no alcanzan”

“

Si el INA y el MEP hicieran una tarea eficaz desarrollando las capacidades de la población, aliviarían lo que va a tener que hacerle frente luego un programa del IMAS”

Síntesis: un mapeo de propuestas para mejorar las prestaciones sociales

Una mirada de conjunto de las discusiones en cada una de las dimensiones permite valorar la medida en que las y los participantes en los grupos focales fueron capaces de acordar rutas de ejecución para el diseño e implementación de reformas a la política social selectiva. En este sentido, la principal constatación es que, pese al consenso acerca de la importancia y urgencia de resolver el problema que se les planteó y de actuar en cada una de las cinco dimensiones discutidas, no lograron definir una ruta clara de reformas específicas en todos los temas de interés. Sin embargo, en la dimensión del desempeño institucional sí lograron arribar a acuerdos sobre un conjunto de medidas que sería conveniente impulsar para mejorar el funcionamiento de los programas sociales (cuadro 6.6).

Un segundo resultado general importante es una recomendación sobre la secuencia con que debiera discutirse una

hoja de ruta de reformas a la PSS. De acuerdo con los ejercicios deliberativos, el punto de partida no es la discusión sobre la rectoría o la gestión institucional, sino la discusión sobre su foco. En particular, son importantes dos definiciones: por una parte, el objetivo y alcances de la PSS y, por otra, la manera cómo se articula con las políticas sociales universales. El resto de las dimensiones deben ajustarse a la manera como se conceptualice ambos aspectos, pues abordan temas asociados con los medios de la política pública, pero no sus fines. Una vez acordado el foco, el resto de los aspectos pueden ser tratados más o menos simultáneamente.

Es importante advertir que esta mirada de conjunto no pretende ser una receta, sino más bien un punto de encuentro y diálogo para generar insumos que permitan una discusión de fondo sobre los siguientes pasos. El objetivo es mejorar las prestaciones sociales y con ello, la reducción significativa de la pobreza en el futuro inmediato. Tener un amplio espectro de posibles rutas de ejecución

podría acelerar la toma de decisiones en materia social. De eso se trata este ejercicio realizado por el Informe.

La figura 6.7 integra, a modo de síntesis las principales propuestas realizadas por los participantes en los grupos focales en los cuatro temas fundamentales en las discusiones: el enfoque de la política, la rectoría, el financiamiento y la evaluación de los programas sociales. Aunque la deliberación no llegó a acordar una hoja de ruta general para el diseño e implementación de reformas en materia de política social selectiva (PSS), existe un conjunto de recomendaciones específicas que sí podrían ser implementadas, aún en las condiciones actuales, a la espera que se despeje la falta de definición sobre temas fundamentales como la articulación entre la PSS y la política social universal o la ubicación de la rectoría.

El mapeo de ideas y posibles acciones concretas pueden ser objeto de una revisión por parte de otras personas y, en particular, por las jerarquías institucionales encargadas de impulsar las reformas en

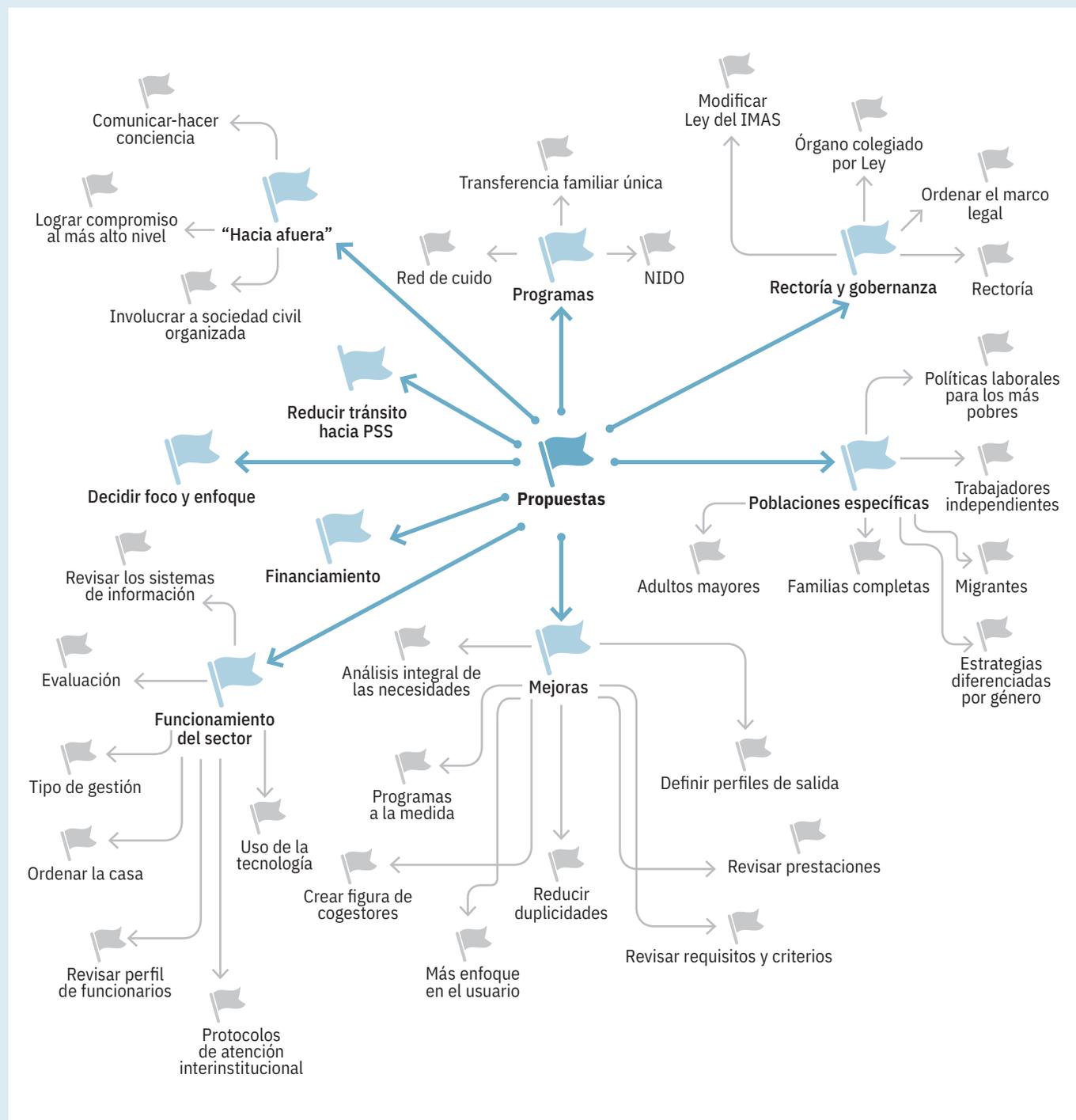
Cuadro 6.6

Construcción de un meta-relato de las rutas de ejecución para la política social selectiva

Dimensiones	Opciones						
	1	2	3	4	5	6	7
	No se trató	Sí hay, no requiere ajustes	Sí hay, requiere ajustes, hay acuerdo	Sí hay, requiere ajustes, no hay acuerdo	No hay, requiere ajustes, no hay acuerdo	No hay, requiere ajustes, hay acuerdo	No hay y no se requiere
Foco de la reforma				Sí hay enfoque, requiere ajustes, no hay acuerdo			
Rectoría del sector PSS					No hay rectoría, se requiere, no hay acuerdo		
Gestión institucional del sector de PSS				Sí hay esquema, requiere cambios, no hay acuerdo			
Desempeño de las instituciones y programas			Se requiere cambio, hay acuerdo				
Financiamiento de la PSS				Sí hay financiamiento, requiere ajustes, no hay acuerdo			

Figura 6.7

Clasificación general de las propuestas resultantes en el ejercicio deliberativo^{a/} de la política social selectiva



a/ A partir de la codificación de las transcripciones de los grupos focales en MAXQDA 2022.
Fuente: Vargas y Román, 2022, a partir de los resultados de los grupos focales.

el sector social. Muchas de esas propuestas son producto de visiones diversas, con lecturas del contexto internacional y considerando las necesidades prioritarias del país en el contexto posterior a la pandemia por covid-19. Algunas de ellas pueden constituir puntos de partida para una secuencia de reformas al sector social.

**PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
INFORME DE LOS GRUPOS
FOCALES**

véase Vargas y Román, 2022
en www.estadonacion.or.cr

Aportes técnicos para orientar las rutas de ejecución: experiencias internacionales en la implementación de políticas

Esta sección aporta elementos empíricos y de política comparada para orientar algunas de las recomendaciones obtenidas en las secciones anteriores sobre las rutas de ejecución. Primero se recopila la discusión conceptual reciente que algunos organismos internacionales han publicado con nuevos enfoques de la política social. En específico, se pone atención sobre el concepto de los “pisos de protección social” y la perspectiva de derechos humanos y del ciclo de vida. Esta aproximación comparativa permite enmarcar la discusión sobre las recomendaciones formuladas en los grupos focales para el caso costarricense.

En segundo lugar, se presentan experiencias internacionales con buenos resultados de política social en países como Uruguay y Finlandia. En ambos casos se observan impactos positivos en la calidad de vida de sus poblaciones debido a la inversión pública en este ámbito y a acciones que son innovadoras, eficientes e inclusivas. Finalmente, se presenta la revisión y discusión sobre algunos proyectos de Ley de reformas del sector social plasmados en años recientes. Esta pieza de información observa casos específicos de reforma relevantes para el

caso nacional a la luz de las discusiones de este Capítulo.

Dos insumos de investigación a profundidad son la base empírica presentada en este apartado. Se trata de “Enfoque y estructura de la política social selectiva”, realizado por José Francisco Pacheco y Heiddys García; y “El sector social costarricense”, de Andrés Fernández. Ambos pueden ser consultados en detalle en el sitio web del Programa Estado de la Nación www.estadonacion.or.cr.

La importancia de avanzar hacia un enfoque de protección social

Uno de los principales resultados de los ejercicios de deliberación con grupos focales fue la necesidad de actualizar el enfoque de la política social costarricense, y en específico de la política social selectiva (PSS), especial pero no exclusivamente debido a los efectos socioeconómicos de la pandemia por covid-19. En concreto, podría ser importante pasar de un enfoque de política selectiva y focalizada de combate de la pobreza a uno de protección social con un piso mínimo. Esta sección explica, brevemente, de qué se tratan estos enfoques y algunas de sus implicaciones.

Una política social selectiva o focalizada es una acción destinada a resolver los problemas de pobreza con acciones concretas y dirigidas a poblaciones muy específicas. Los criterios de focalización incluyen, entre otros, el nivel socioeconómico, medido principalmente por el ingreso familiar. También admite otros criterios de focalización/selección tales como encontrarse sin trabajo, contar con poca escolaridad, malas condiciones habitacionales e incluso la territorialidad. La focalización/selectividad de la política social en América Latina ha sido sinónimo de políticas de corte asistencial, centradas fundamentalmente en la lucha contra la pobreza (Pacheco y García, 2022).

¿Cuál es la principal diferencia entre una política selectiva y una universal? Raczynski (1995) argumenta que las políticas selectivas se diseñan de acuerdo con el objetivo de beneficiar a grupos específicos: poblaciones, organizaciones, localidad geográfica, actividad económica,

entre otros. Según la autora, se diferencian de otras políticas sociales por dos grandes criterios: el categorial, en el que el grupo es seleccionado por una vulnerabilidad relacionada con una situación sociodemográfica, etapa de la vida o lugar en el mercado de trabajo. El otro criterio, concordante con los razonamientos anteriores, es la condición de pobreza, el cual se compone del nivel de ingreso, nivel educativo y situación habitacional. En la política universal, en cambio, no discrimina -en principio-, entre todas las poblaciones, como es el caso de una política de acceso a la educación primaria.

La tensión entre la asignación de recursos focalizados para sectores de la población más vulnerables versus el establecimiento de iniciativas de alcance universal se agrava en contextos de restricción financiera. ¿Cómo hacer más con los mismos recursos? Los grupos focales plantearon la necesidad de avanzar a un enfoque más amplio de política social selectiva. Uno que implique pensar en derechos humanos y un piso mínimo de protección social que conecte la política selectiva con la universal bajo un mismo paradigma.

Este concepto de pisos de protección social fue elaborado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2012). Consiste en establecer una estrategia básica de prestaciones que garanticen el desarrollo de la vida o sobrevivencia de la población. Los principios se basan en los derechos humanos: universalidad de la protección, la no discriminación, igualdad de género y capacidad de responder a las necesidades especiales.

Según la OIT (2012) los pisos de protección social que diseñen los países deberían incluir al menos cuatro garantías: a) acceso a la atención de salud esencial, incluida la maternidad; b) seguridad básica del ingreso a la niñez (alimentación, educación, cuidados, etc.); c) seguridad básica del ingreso a las personas en edad activa, que por razones de desempleo, enfermedad, maternidad o discapacidad no cuenten con ingresos suficientes, y d) seguridad básica del ingreso a las personas adultas mayores (Pacheco y García, 2022).

Bajo este enfoque, la protección social

incluye “el conjunto de políticas y programas destinados a prevenir y proteger a todas las personas de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social a lo largo de sus ciclos de vida, poniendo énfasis especial en los grupos vulnerables” (OIT y FAO, 2021). Comprende la adopción de instrumentos de política como transferencias monetarias y paquetes de servicios de salud, que cubran a toda la población sin distinción de su condición socioeconómica, grupo étnico, edad, nacionalidad u otra característica similar. De hecho, en múltiples países, la condición suficiente para acceder a los beneficios de la protección social es la residencia (Pacheco y García, 2022).

El Banco Mundial y la OIT declararon la necesidad de avanzar hacia la cobertura universal de la protección social en todas sus manifestaciones posibles y en todos los grupos que integran el enfoque del ciclo de vida. Ese enfoque de ciclo de vida considera que todas las personas son sujetas de riesgos económicos, sanitarios y laborales, entre otros, que abren un espacio para la intervención pública en aras de mitigar los impactos adversos derivados de su aparición.

Lo vivido durante la pandemia por covid-19 es un ejemplo de cómo la materialización de algunos de esos riesgos como invalidez, desempleo y enfermedad afectan a toda la ciudadanía, no únicamente a los grupos en pobreza. Ante ello, la política pública debería moverse hacia un enfoque de cobertura a todas las personas (en línea con el lema de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de “no dejar a nadie atrás”) y definir los mecanismos y programas para que la protección sea efectiva. En resumen, se trata de pasar de una visión asistencialista de combate a la pobreza, a una perspectiva universal de gestión de riesgos durante el ciclo de vida.

Dos ejemplos concretos para el establecimiento de una estrategia de protección social universal son los programas de Renta Básica Universal o Ingreso Mínimo Vital. La decisión de universalizar un ingreso básico para las personas rompe con el molde de transferencias monetarias condicionadas prevaleciente en la actualidad y se mueve hacia la idea

más global de que el Estado debería garantizar un estándar básico de ingreso. En particular, las recomendaciones a nivel internacional detallan la necesidad de avanzar hacia transferencias monetarias y universales a la niñez, considerando que son el grupo más expuesto a riesgos, y en el caso de América Latina, el que sufre las mayores tasas de pobreza (Bacil, et al., 2022). Para Costa Rica, por ejemplo, una transferencia de 25.000 colones por mes para los 1,2 millones de menores de 18 años (23,3% de la población) tendría un costo de 360.471 millones, que equivale a un 0,9% del PIB (Pacheco y García, 2022).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**DISCUSIÓN CONCEPTUAL
DE LA POLÍTICA SOCIAL**
véase Pacheco y García, 2022
en www.estadonacion.or.cr

El camino de las reformas sociales en la experiencia internacional

La experiencia comparada es otro punto de referencia en la discusión de los cambios necesarios. En esta sección se desarrollan algunas experiencias internacionales con buenos resultados en materia de política social, siguiendo las recomendaciones recibidas por las personas integrantes de los grupos focales, con énfasis en países como Uruguay y los nórdicos, como Finlandia, que han desarrollado políticas sociales con impactos constatables en la calidad de vida de sus poblaciones, al implementar acciones que son innovadoras, eficientes e inclusivas. En la ejecución de estas políticas se manifiesta la importancia de la identificación de las necesidades de los diferentes grupos, de la conformación de las estructuras y alianzas para brindar los servicios sociales y de la metodología de la implementación. Destacan los esfuerzos por trascender el enfoque meramente asistencial y fortalecer la participación de muchos sectores de la sociedad civil (Pacheco y García, 2022).

Reformas para la protección social posterior a la recesión económica: el caso de Uruguay

El caso de Uruguay constituye un ejemplo de reformas sociales para resolver un problema de fondo relacionado con los efectos de la recesión económica sobre amplios sectores de la población. Según datos del 2019, Uruguay es un país de alto desarrollo humano (IDH de 0,817); con 77,9 años de esperanza de vida; 8,9 años de escolaridad promedio; un ingreso nacional bruto per cápita de 20.064 dólares y destina un 14,1% del PIB al gasto en asistencia y seguridad social. En el segundo semestre del 2021, tenía una incidencia de la pobreza del 7,6% de las personas, de las cuales solamente el 0,2% estaba en extrema pobreza. ¿Cómo llegó a esos números teniendo cifras de desarrollo humano no muy distintas a las de Costa Rica? La respuesta hay que encontrarla en la implementación de una agenda de reformas hacia la protección social.

“Este país tiene una fuerte vocación en materia de protección social. Históricamente, las políticas sociales inclusivas se han enfocado en ampliar la cobertura de los programas, por ejemplo, alrededor del 90% de la población de más de 65 años está cubierta por el sistema de pensiones, la mayor en América Latina” (Banco Mundial, 2022).

Cabe señalar que durante el período 1999-2002 este país experimentó una fuerte recesión económica⁸, con un desempleo que llegó al 17%, una caída de los ingresos de los hogares y un aumento de la pobreza y la desigualdad de ingresos, con un crecimiento del índice de Gini del 0,437 a 0,459 (Bucheli y Furtado, 2004). Como consecuencia, en el 2005 Uruguay implementa un cambio en su política social hacia un modelo de protección social. Se crea el Ministerio de Desarrollo Social (Mides) (Ley 17.866) como institución encargada de la política social, en especial aquella de corte focalizado y selectivo. Se le asignaron funciones específicas y adoptó otras⁹. También integró en su funcionamiento al Instituto Nacional de la Juventud (INJU) y al Instituto Nacional de la Familia y la Mujer, a los que se les mantuvo

su estructura y organización (Ossani, 2020).

La respuesta inicial tuvo un fuerte componente asistencialista, marcado por la urgencia de brindar respuestas a las necesidades básicas de las personas más afectadas por la crisis, con prioridad en la pobreza extrema (Amarante y Vigorito, 2007). Es así como se diseñó e implementa el Plan Atención Nacional de la Emergencia Social (Panés), una estrategia de protección transitoria¹⁰, en el que la transferencia de renta fue uno de sus rasgos característicos.

El acceso al Panés se determinaba por dos variables: el nivel de ingreso y el índice de carencias críticas. Las personas debían completar un formulario y declarar sus ingresos. Se realizaba una visita al hogar por parte del Mides, y posteriormente la información era cruzada con la registrada en el Banco de Previsión Social (Cuitiño, 2018). La política tenía la meta de generar una mejora en la calidad de vida de las personas más vulnerables, mediante tres ejes: el económico, a través de mecanismos de transferencia; el de derechos, generando mecanismos de integración social para su ejercicio pleno; y el de bienestar, por medio de prestaciones en educación, salud y asignaciones familiares (Pacheco y García, 2022).

En el año 2007 se aprueba el Plan de Equidad (Ley 18.227), que contiene dos programas principales: una transferencia monetaria de asignación familiar, pensiones a la vejez o tarjeta alimentaria; y programas de trabajo protegido. Se financió con recursos del Gobierno Nacional. Este plan se basó, a su vez, en dos ejes: los componentes estructurales de la matriz de protección social (reforma tributaria y de la salud, revisión de las políticas de empleo, vivienda y educación) y los componentes de la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS). Las reformas tenían como objetivo prioritario incidir sobre la equidad social, mediante cambios en los componentes estructurales, y consolidar y extender la asistencia, articulando estas prestaciones con aquellas de carácter universal (Gobierno de Uruguay, 2008; Vecinday, 2017).

En el 2011 se redacta la Reforma Social para dar continuidad a la construcción de

la nueva matriz de protección social. De particular interés fue la consolidación de la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS) que “agrupa un conjunto de políticas orientadas a garantizar el ejercicio de los derechos sociales para personas en situación de pobreza y vulnerabilidades asociadas, tendiendo puentes hacia las políticas universales y cuyo objetivo es la superación de esta situación”. La RAIS trabaja sobre diez áreas: transferencias monetarias, educación, salud, vivienda, agua potable, trabajo, turismo social, atención a situaciones de especial vulneración de derechos, programas prioritarios y plan Siete Zonas (Gobierno de Uruguay, 2014).

Un ejemplo exitoso para garantizar el bienestar de la población: el modelo Nórdico

Los países Nórdicos como Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia han desarrollado un modelo exitoso en garantizar la calidad de vida y bienestar de la población, catalogadas entre las más altas del mundo. La figura del Estado de Bienestar¹¹ concebido en esta región es el punto de partida. Los derechos fundamentales de la población tienen una base universal, siendo el Estado la figura principal en la protección social, financiada por impuestos generales y orientada hacia el beneficio de la ciudadanía en su conjunto (Olano, 2007). Este esquema se basa en altas tasas de empleo, una economía competitiva y la igualdad de prestación de servicios y atención para todas las personas (Pacheco y García, 2022).

El sistema de protección familiar es una de las apuestas para mejorar la condición laboral y, a la vez, impactar en el desarrollo de las personas de un hogar. Según Repo (2003) el sistema público de atención infantil permite que más mujeres puedan trabajar en lugar de atender únicamente las labores domésticas, principalmente asociadas al cuidado de otras personas, lo que les da autonomía económica. En congruencia con las políticas dirigidas a fomentar una mayor y mejor participación del mercado laboral, existe una política social con un enfoque familiar que se orienta a la protección de la niñez.

Finlandia ofrece un caso de estudio de este sistema. Se trata de un país de muy alto desarrollo humano (IDH de 0,938). Entre 1990 y 2019 la esperanza de vida al nacer aumentó 7 años y los años de escolaridad en 5,4 años. Para el 2021 el desempleo era de un 7,5%. El 91% de las personas entre 25 y 64 años ha terminado la educación media superior, una cifra 11 puntos mayor al promedio de la OCDE. En este país las políticas para atender la pobreza no se dirigen de manera específica a su reducción, si no que brindan protección contra los riesgos sociales que pueden conducir a dicha situación (Mikkonen, 2013).

Ante una situación de desempleo se procura que las personas no pierdan sus capacidades, sino que regresen cuanto antes a la fuerza laboral, evitando así uno de los principales riesgos de la pobreza: el desempleo prolongado. Acá incide, en gran medida, la inversión en educación y el modelo educativo de Finlandia que marcó una diferencia considerable en la calificación de la fuerza laboral, acorde con la economía del conocimiento.

La asistencia social de último recurso garantiza la subsistencia mínima de la persona o la familia que carece de medios suficientes para afrontar los costes necesarios para vivir. Esta se proporciona de manera temporal. Como se afirma en la guía de la Comisión Europea (2012), el pago de la prestación es asumido por el municipio de residencia. Este derecho está disponible para toda la población, independientemente de la edad y la nacionalidad. Entre los tipos de asistencia se encuentran las ayudas de dependencia, prestación de ayuda a personas con discapacidad, subsidios de vivienda general y vivienda para pensionistas (Pacheco y García, 2022). Estos programas asistenciales ofrecen apoyo para impulsar la autonomía y la gestión particular de los recursos. En el programa de atenciones familiares se vela por la protección y las condiciones de la niñez, donde las cabezas de familia consideran su organización interna para el cuidado. En el caso del empleo se promueve la mejora continua y la formación.

Las políticas sociales observadas en el modelo nórdico proveen garantías

y coberturas de carácter universal y ampliamente diversas, lo que permite que las personas puedan agenciar con autonomía sus necesidades desde contextos muy diferentes. La cobertura de la infancia desde la familia contempla las posibilidades de cuidado, que se adapta a distintas realidades, incluyendo el ciclo de vida. Se puede realizar en un centro público o privado, en el propio domicilio, por parte de un familiar o con una persona profesional, en jornadas parciales o completas y en distintos turnos.

Para mantener un sistema social robusto, los países nórdicos apuestan en definitiva por una alta empleabilidad como primer escalón de bienestar familiar y personal. Garantizar las condiciones del empleo de calidad es posible a través de un pacto social, en el que la libertad del trabajo de las empresas logra ser compatible con las buenas condiciones laborales y el balance con la vida personal y familiar de las personas (Pacheco y García, 2022). Este modelo incluye una serie de elementos claves a considerar para avanzar en la dirección de un piso de protección social con propuestas concretas ya implementadas en otras latitudes. Ciertamente requieren su adaptación al contexto nacional y no todas pueden ser aplicadas dadas las distintas condiciones de cada sociedad. Pero, sin duda, constituyen un buen ejemplo en esa aspiración por la protección social.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN POLÍTICA SOCIAL

véase Pacheco y García, 2022 en www.estadonacion.or.cr

Una tarea pendiente: la gobernanza del sector social

La implementación de una política de protección social implica, como se demostró en secciones anteriores, una serie de cambios para el fortalecimiento de la institucionalidad encargada de ejecutar esa política. También es claro, en las experiencias internacionales, que se requiere una rectoría fuerte como garantía de la buena gobernanza del sector. En los grupos focales surgió, de forma reiterada, la necesidad de crear un órgano rector de la política social en Costa Rica, pero no hubo consenso sobre dónde debe estar situado ese órgano dentro del entramado institucional, ni cuáles deberían ser sus funciones y atribuciones específicas.

Esa indefinición es reflejo de lo ocurrido los últimos años. En Costa Rica no existe una rectoría clara y definida por mandato legal. Como fue mencionado en una sección previa, en las últimas

cuatro administraciones, el llamado “sector social” ha sido dirigido por distintas instancias institucionales, con distintos nombres. Lo más común es que la dirección del sector social se ejecute desde otras carteras ministeriales como vivienda, salud, trabajo y el IMAS. Además, se han creado órganos de coordinación, apoyo, asesoría y consulta, que han sido denominados como Consejos Sectoriales, Secretarías Sectoriales, o Secretarías de Planificación Sectorial¹². El cuadro 6.7 resume los nombres del ente rector de la política social y la cantidad de instituciones incluidas en el sector desde el año 2006.

Los intentos de reformar el sector social no son nuevos. En la última década han sido elaborados al menos seis proyectos de Ley con la intención, en mayor o menor medida, de orientar la política y el sector. Cinco de ellos han recibido algún trámite legislativo. El cuadro 6.8 incluye algunos detalles sobre esas iniciativas políticas. Ninguna de ellas ha sido aprobada por la Asamblea Legislativa. La mayoría crea un nuevo ente rector con competencias robustas que, sin embargo, no se logran armonizar con las complejidades legales y del entramado institucional actual del sector social. Un repaso específico sobre las características de estas iniciativas puede verse con más detalle en Fernández, 2022.

Para analizar algunos de estos proyectos de Ley se realizó un taller de consulta en el mes de julio del 2022, que contó con la participación de personas especialistas en el tema. El objetivo de este espacio fue discutir las ventajas y desventajas de las iniciativas de Ley presentadas y generar una reflexión sobre las lecciones aprendidas de los intentos de reforma previa. Entre los principales argumentos señalados destacan:

- Es necesario establecer las premisas correctas y de acuerdos entre los sectores que discuten las reformas. Las experiencias con las iniciativas de reformas del sector social muestran que en general es común partir de premisas equivocadas o parciales. Por ejemplo, se pone el foco en el gasto y la eficiencia de los programas selectivos, pero la

Cuadro 6.7

Nombre de la rectoría y cantidad de instituciones incluidas en el sector social, según administración. 2006-2022

Período	Nombre de la rectoría	Cantidad de instituciones
2006-2010	Sector social y de lucha contra la pobreza ^{a/}	35
2010-2014	Ministerio de bienestar social y familia	13
2014-2018	Ministerio de Desarrollo Humano e inclusión social	11
2018-2022	Ministerio de trabajo, desarrollo humano e inclusión social	12

a/ La rectoría tuvo dos sub-períodos. En 2006-2008 se denominó “Vivienda y lucha contra la pobreza”, integrada por 32 instituciones. En 2008-2010 se modificó a “Vivienda y asentamientos humanos”, ampliando a 35 instituciones.

Fuente: Fernández, 2022 con base en los decretos ejecutivos que reforman el reglamento orgánico del Poder Ejecutivo en cada administración.

Cuadro 6.8

Resumen de proyectos de ley con propuestas de reforma al sector social en la última década

Expediente	Fecha de presentación	Fecha de archivo	Nombre del proyecto	Proponente	Partido
18.124	Mayo, 2011	Junio, 2015	Promoción de la política de inclusión y protección social	Alicia Fournier	PLN
No presentado	Febrero, 2013	No aplica	Ley de creación del Ministerio de bienestar social y familia	Poder Ejecutivo	PLN
19.834	Diciembre, 2015	Diciembre, 2019	C.E.R.R.A.R (cerrar instituciones, eliminar duplicidades, reunificar funciones, redefinir rectoría, ahorrar recursos y reducir la pobreza)	Ottón Solís	PAC
19.960	Mayo, 2016	Mayo, 2020	Ley general para la rectoría del sector de desarrollo humano e inclusión social	Emilia Mora	PAC
21792 ^{a/}	Febrero, 2020	Vigente	Creación del Ministerio de asistencia social para la administración eficiente de la política social	Erick Rodríguez	Independiente ^{b/}
23.098	Mayo, 2022	Vigente	Ley para hacer más eficiente la lucha contra la pobreza	Varios ^{c/}	PLP

a/ El articulado de este proyecto es idéntico en el fondo al expediente 19.834 y solo difiere en algunas frases de forma, con pequeñas variaciones de redacción.

b/ El diputado fue electo con el Partido Integración Nacional, pero se declaró independiente al asumir su puesto.

c/ Kattia Cambroneró, Johana Obando, Eliécer Feinzaig, Gilberto Campos, Diego Vargas y Jorge Dengo.

Fuente: Fernández, 2022, con información de la Asamblea Legislativa.

política social es mucho más que eso. O bien, partir de la idea que la inversión social no reduce la pobreza.

- Hay acuerdo que primero se requiere definir, como país, el enfoque de la política y luego planificar las reformas necesarias. Las personas participantes fueron enfáticas en este punto, que además coincide con los resultados de los grupos focales.
- No se puede generar una política social selectiva (PSS) sin vincularse con la universal y las políticas económicas, productivas y de empleo. Ello implica una discusión más amplia para entender cómo la política social y la rectoría institucional se relaciona con otras áreas estratégicas del desarrollo humano. Pero a la vez, las reformas ocupan ser precisas para evitar indefiniciones legales identificadas en algunas de las iniciativas de reforma.
- Para mejorar la eficiencia de la PSS, hay que reorganizar los fondos y el sistema de información de beneficiarios en una misma institución. Eso significa poner en un solo ente la capacidad de ejecutar los recursos económicos y que, para ello, cuente con los sistemas de información como Sinirube.
- No hubo consenso sobre la figura institucional que debería tener esa rectoría, si ésta debiera ser un ministerio o un órgano desconcentrado. Los diversos intentos de reforma han dejado claro que este es uno de los puntos más complejos de resolver. Tampoco quedó claro si se requiere una secretaría técnica, dónde debería ubicarse, y cuáles serían sus funciones específicas en relación con el resto de la institucionalidad del sector.
- Preocupó, entre las personas participantes, la derogación de las leyes actuales que rigen a varias de las instituciones sociales. Especialmente derogar la ley del Sinirube y la del Fodesaf, que son valiosas herramientas de la PSS. Un acto así abriría una alta incertidumbre sobre el futuro de este tipo de políticas sociales, pues las opciones substitutivas podrían no ser mejores que las actuales.
- En la revisión efectuada no queda claro el alcance y funcionamiento de algunos consejos sociales propuestos en los proyectos de ley. Se hizo referencia a pronunciamientos de la Contraloría General de la República (CGR), que ha señalado la poca autonomía y autoridad política, institucional y presupuestaria que tienen estos órganos colegiados.
- El nuevo diseño de la arquitectura de la institucionalidad con responsabilidades de diseñar y ejecutar la PSS debería acometer cambios tanto políticos como operativos, con el fin de garantizar una adecuada gobernanza del sector. En lo operativo, debiera tener las herramientas suficientes para desarrollar una coordinación efectiva con el resto de instituciones y programas con responsabilidades sobre la política social. Y en lo político, es clave garantizar independencia técnica, la autonomía en las fuentes de recursos económicos y la ubicación de sistemas de información actualizados que permitan una intervención adecuada en el sector.

Finalmente, un tema relevante en las discusiones a futuro refiere a la necesidad de crear nexos más fuertes entre la política social y otros ámbitos de política pública. Por ejemplo, existe una amplia gama de literatura reciente destinada a conceptualizar la acción de la política social cuando surgen problemas ambientales que afectan a la población. En este sentido, la denominada Protección Social Adaptativa establece nuevos elementos de diseño de los programas sociales en cuanto a la definición de poblaciones beneficiarias -que ya no serían necesariamente pobres-, así como el monto de los beneficios por otorgar, desligados, al menos parcialmente, de la línea de pobreza como único punto de referencia.

Conclusión: elementos para la discusión

Este capítulo aplicó un enfoque de investigación participativa y deliberación social para identificar posibles rutas de ejecución, algunas consensuadas y otras no, aplicables a la resolución de un problema concreto, de carácter estratégico para el desarrollo humano: la identificación de alternativas que ayuden a la PSS a lograr más impactos, con igual o menos recursos, a fin de contener la pobreza y mejorar las condiciones de vida de los hogares.

El análisis acá desarrollado incluye un mapeo de la institucionalidad a cargo de los programas que atienden a los hogares en pobreza; una discusión por el fondo con personas representantes de diversos sectores sociales para mejorar la eficiencia de dichos programas; una revisión de iniciativas de Ley que tienen la intención de reorientar la PSS; y una recopilación de literatura y experiencias internacionales en países que han sido exitosos en desarrollar políticas sociales cuyos impactos son positivos en la calidad de vida de sus poblaciones.

Las sesiones deliberativas concluyeron que la agenda prioritaria implica al menos cuatro pasos inmediatos: definir el enfoque de la política social del país, establecer por Ley la rectoría del sector selectivo, darle sostenibilidad al financiamiento y fortalecer la evaluación de los programas sociales. Entre las personas participantes hubo consenso que los efectos del *shock* pandémico cambiaron el panorama para la PSS. Por eso recomiendan que, antes de proponer reformas a la institucionalidad, es importante definir el enfoque global de la política social que desea tener Costa Rica. Recomendaron evolucionar de un enfoque asistencial, utilizado en la actualidad, a uno que garantice el cumplimiento de los derechos humanos y un piso mínimo de protección social para toda la población.

De los grupos focales se desprende que los problemas institucionales más identificados son: la ineficiencia operativa; poca sistematización de las acciones realizadas; poca o nula evaluación y seguimiento de los programas; desaprovechamiento de las herramientas tecnológicas y de información disponibles, como el Sinirube. Otro tema relevante es la necesidad de establecer perfiles de salida de las personas en los programas sociales. Hubo consenso en los grupos focales que los programas sociales se otorguen con evaluación y seguimiento de las personas beneficiarias y con una periodicidad clara de cuándo inicia y culmina el beneficio.

Un aspecto clave en el rediseño de la PSS es la evaluación de resultados e impactos. Las discusiones realizadas generaron precisiones relevantes tales como: i) aplicar dicha evaluación en la base de la asignación presupuestaria de cada programa; ii) establecer diversos tipos de evaluación, de procesos u operativas, de resultados y de impactos; iii) realizar una evaluación inicial considerando los programas que absorben

entre el 70% y el 80% de los recursos y que incluya la cobertura, el enfoque, la pertinencia y los costos administrativos, entre otros aspectos; iv) revisar las evaluaciones de los resultados del programa “Puente al Desarrollo”, pues arrojan luces sobre los esfuerzos de coordinación que se desarrollaron y, también, brinda insumos para el diseño de perfiles de salida de los programas de ayuda social.

Una de las tareas pendientes es la definición de una rectoría clara en el sector social. La ausencia de ese ente conductor constituye una de las principales dificultades para garantizar la gobernanza en materia social. Distintos proyectos de Ley han intentado ordenar los programas de la política social. Todos infructuosos hasta el momento. Sin embargo, han sido experiencias útiles para entender que la complejidad del sector social requiere reformas que partan de premisas adecuadas, de una discusión sobre el enfoque social y mucha precisión legal en los cambios propuestos.

La tensión entre la asignación de recursos focalizados para sectores de la población más vulnerables versus el establecimiento de iniciativas de alcance universal se agrava en contextos de restricción financiera. ¿Cómo hacer más con los mismos recursos? Los grupos focales plantearon la necesidad de avanzar a un enfoque más amplio de política social selectiva. Uno que implique pensar en derechos humanos y un piso mínimo de protección social que conecte la política selectiva con la universal bajo un mismo paradigma. El análisis comparado de experiencias internacionales da cuenta que un enfoque de protección social y ciclo de vida requiere una institucionalidad fuerte y una rectoría clara. Los casos de Uruguay y los países nórdicos son ejemplos de una política social que trasciende lo focalizado o selectivo.

Investigadores principales:

Natalia Morales Aguilar y Steffan Gómez Campos.

Insumos: *Enfoque y estructura de la política social selectiva*, de José Francisco Pacheco Jiménez y Heiddys García; *El sector social costarricense*, de Andrés Fernández; *Reporte de los principales hallazgos de las sesiones de grupo sobre la tensión social relacionada con la Política Social Selectiva*, de Ana Jimena Vargas y Marcela Román.

Coordinación: Natalia Morales Aguilar y Steffan Gómez Campos.

Borrador del capítulo: Natalia Morales Aguilar.

Edición técnica: Steffan Gómez Campos, Jorge Vargas Cullell, Natalia Morales Aguilar, Leonardo Merino Trejos.

Asesoría metodológica: Steffan Gómez Campos y Jorge Vargas Cullell.

Revisión y corrección de cifras:

Natalia Morales Aguilar.

Diseño y diagramación:

Erick Valdelomar /Insignia | ng.

Participantes de las sesiones grupales:

Sesión 1 (25 de mayo 2022, 10am): José Aguilar (consultor y representante de ONG), Manuel Barahona (académico), Juan Luis Bermúdez (exministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social), Francisco Delgado (exviceministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social), Maris Stella Fernández (presidenta de la Fundación Sifais), Silvia Lara (exministra de Trabajo y Seguridad Social, exviceministra de la Presidencia, expresidenta ejecutiva del IMAS), Nancy Montiel (académica), Lisseth Rodríguez (funcionaria del IMAS), Olga Sauma (directora de la Asociación Empresarial para el Desarrollo) y Pablo Sauma (académico).

Sesión 2 (2 de junio 2022, 10 am):

Laura Arguedas (funcionaria de la Asamblea Legislativa, especialista en derechos humanos), Marcelo Carvajal (gerente general de la Fundación Omar Dengo), Ana Isabel García (consultora internacional en políticas sociales, exviceministra de Desarrollo Social 2006-2008), Heyddis García (consultora independiente), Yorlenny León (presidenta ejecutiva del IMAS), Amparo Pacheco (exviceministra del MEP, exdirectora del Fodesaf, exviceministra de Comercio Exterior), José Francisco Pacheco (consultor independiente, exviceministro de Hacienda), Fernando Marín (expresidente ejecutivo del IMAS y exministro de Bienestar Social) y Juan Diego Trejos (académico).

El taller de consulta sobre los proyectos de Ley se realizó el 8 de julio del 2022, con la participación de las siguientes personas: Juan Luis Bermúdez, Francisco Delgado, Andrés Fernández, Ana Isabel García, Miguel Gutiérrez, Greivin Hernández, Yorlenny León, Silvia Lara, Christopher Quesada y Pablo Sauma.

Notas

1 Un problema es una falla o rezago a remediar que crea un cuello de botella clave para el desarrollo humano, que constituye una amenaza contra la capacidad futura del país de alcanzar un alto nivel de desarrollo. Se formula en términos de una pregunta que plantea una tensión entre un objetivo deseable de resolver y un conjunto de condiciones de partidas, o restricciones, que reducen el margen de maniobra para actuar y las capacidades para atender ese objetivo deseable.

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

3 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%.

4 Incluye instituciones como el MEP, CCSS, Ministerio de Salud, MCJ, Mivah, Inder, entre otras.

5 Incluye instituciones como el MTSS, MEP, Banhvi, INVU, Aya, INA, entre otras.

6 Según lo establece la Ley, se exceptúan de dicho pago el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), las instituciones de asistencia médico-social, las juntas de educación, las juntas administrativas y las instituciones de enseñanza superior del Estado, las municipalidades, así como los patronos cuyo monto mensual de planillas no exceda el equivalente de un salario base establecido por la Ley n° 7337 y los de actividades agropecuarias con planillas mensuales hasta el equivalente de dos salarios base establecidos en la Ley.

7 El punto de partida para determinar un piso de protección social es la “Recomendación sobre los pisos de protección social” n° 202, adoptada por 187 países durante la Conferencia Internacional del Trabajo (R202).

8 La recesión económica se presentó a raíz del aumento de la tasa de interés internacional y del precio del petróleo; la caída de los precios internacionales de productos de exportación como la carne, lana y arroz; la sequía con devastadores efectos en el agro y la producción de electricidad; la aparición de la fiebre de aftosa; el abandono de la convertibilidad y la crisis financiera en Argentina, culminando el año 2002 con una caída del producto de 10,8% (Bucheli y Furtado, 2004).

9 Ossani (2020) sintetiza las funciones del Ministerio de Desarrollo Social (Mides): asesorar al Poder Ejecutivo en materia de la competencia de la política social; coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas y estrategias en áreas de juventud, mujer y familia, mayores, personas con discapacidad y

desarrollo en general; articulador intersectorial y regionalmente, definir los planes de emergencia, organizar la información de las personas beneficiarias de los programas; articular multilateralmente con otros ministerios, el Mercosur, y desarrollar actividades de relaciones exteriores cuando sea necesario y fiscalizar y coordinar la sociedad civil organizada que mantenga proyectos o programas con el Mides.

10 Se traduce en líneas de acción de tipo compensatorio que adquieren el formato de programas dirigidos a combatir situaciones agudas o críticas de pobreza en plazos temporales acotados (Raczynski, 2005, en Cuitiño, 2018)

11 El modelo de Estado del Bienestar de los países Nórdicos también ha sido denominado Modelo de Política Social Institucional Redistributivo por

Richard Titmuss, Modelo Socialdemócrata del Estado del Bienestar por Gøsta Esping-Andersen y Modelo Escandinavo por Maurizio Ferrera (Márquez, 2008).

12 Adicionalmente, se han creado otros órganos de coordinación como los Comités Sectoriales Regionales y los Comités Intersectoriales Regionales (período 2006-2014). Posteriormente, en el período 2014-2018 los Consejos Nacionales Sectoriales, los Consejos Nacionales Sectoriales con actividades intersectoriales, Consejos Regionales de Desarrollo y Consejos Territoriales de Desarrollo Rural, que hacían muy compleja las interrelaciones y coordinaciones entre tantos actores y las distintas rectorías, lo que no permitía establecer con claridad las conexiones entre las líneas estratégicas nacionales, sectoriales y regionales (Fernández, 2022).



CAPÍTULO

DEBATES PARA EL DESARROLLO

7

/ Rutas de ejecución para la resolución de las dificultades de generar más y mejores oportunidades de empleo fuera de las Zonas Francas y el GAM

PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA



Se invitó a un conjunto seleccionado de personas vinculadas con el tema de desarrollo productivo, provenientes de los ámbitos académicos, de gestión de políticas públicas y empresarial a proponer posibles soluciones a la falta de oportunidades laborales que experimenta el país. Específicamente, el tema se les planteó en los siguientes términos:

¿En las últimas décadas Costa Rica experimentó un crecimiento económico débil, con amplias brechas productivas y de empleo entre el GAM, más desarrollado, y el resto del país. ¿Cómo generar más y mejores oportunidades de empleo fuera de las Zonas Francas y el GAM por medio de intervenciones públicas orientadas al desarrollo productivo en el mediano plazo, sin presionar las finanzas públicas y el patrimonio natural?

ALCANCE



Las ideas y sugerencias que este capítulo contiene sobre el diseño e implementación de políticas de desarrollo productivo que generen empleo fuera del GAM y las zonas francas no refleja la opinión del Programa Estado de la Nación (PEN-Conare) ni de las instituciones auspiciadoras. Es el resultado de la sistematización de un debate entre tomadores de decisión, personal de entidades públicas y privadas y sectores de la sociedad civil involucradas con el tema, que elaboraron sus posturas en torno al problema planteado.

El PEN-CONARE aportó el diagnóstico como punto de partida para las discusiones, facilitó las sesiones y consolidó los resultados de los grupos focales. El contenido propositivo responde, por tanto, a las visiones de los actores consultados.

PRINCIPALES HALLAZGOS



En los grupos focales se concluyó que no existe una política de empleo, tanto para Costa Rica en su conjunto como, en especial, para los territorios fuera del Gran Área Metropolitana (GAM) y las zonas francas. Sin embargo, las personas participantes no lograron arribar a un consenso sobre el camino que el país debe trazar en esta materia.

Un hallazgo central de la discusión es que no hay acuerdo en el enfoque que debieran tener las reformas por diseñar. Las personas participantes manifestaron que existe una falta de coordinación interinstitucional que limita la efectividad de las políticas públicas. En parte, esto podría obedecer a la ausencia de un ente rector en materia de generación de oportunidades, con las potestades para definir, diseñar, implementar y evaluar las acciones requeridas.

El alcance general de la reforma que se requiere implementar y la definición de la rectoría corresponden al primer paso que se debe atender para implementar una ruta de ejecución en materia de política de empleo.

Una revisión de la experiencia internacional identificó múltiples modelos para implementar políticas de empleo. Incluso dentro de un mismo país estas pueden corresponder a un conjunto de programas específicos para distintos grupos de la población y con diversos objetivos e instrumentos. Entre los principales elementos que se deben considerar se encuentran: el enfoque territorial, precisión en el diseño de las políticas, trabajo participativo con diversos grupos de la población, diseño con base en evidencia y evaluación de efectos e impactos.

PREGUNTAS ESPECÍFICAS



- **Normativa:**
¿Cuáles cambios considera necesarios implementar en el marco legal, normativo y regulatorio para mejorar la efectividad de los programas que atienden a los sectores productivos?
- **Reforma institucional:**
¿Qué cambios en concreto se requieren en el ejercicio de la rectoría, la coordinación y el diseño de las instituciones para lograr mayor desarrollo productivo?
- **Capacidades de la institucionalidad:**
¿Qué cambios en concreto se requieren en el ejercicio de la rectoría, la coordinación y el diseño de las instituciones para lograr mayor desarrollo productivo?
- **Priorización de recursos:**
¿Cómo mejorar la efectividad de los programas que atienden los sectores productivos con mayor potencial de generar empleo en las distintas regiones?
- **Capacidades educativas:**
¿Qué cambios en concreto se requieren en las competencias y habilidades del talento humano del país que permitan lograr mayor empate con las demandas de la producción?



CAPÍTULO

DEBATES PARA EL DESARROLLO

7

/ Rutas de ejecución para la resolución de las dificultades de generar más y mejores oportunidades de empleo fuera de las Zonas Francas y el GAM

INDICE	Introducción
Introducción	341
Metodología	341
Síntesis del diagnóstico preparado para el ejercicio deliberativo	342
Voces de los actores: ideas para generar más y mejores oportunidades de empleo fuera de las Zonas Francas y el GAM	348
Experiencias internacionales en la implementación de políticas para fomentar el empleo en regiones rezagadas	357
Conclusión: elementos para la discusión	364

<p>Este capítulo aplica una novedosa estrategia metodológica para identificar, a partir de ejercicios deliberativos, posibles ideas o rutas de ejecución para resolver un problema concreto¹ de carácter estratégico para el desarrollo humano del país y sobre el cual existe un sustrato amplio de investigación publicada en los <i>Informes Estado de la Nación</i>:</p>	
<p>¿Cómo generar más y mejores oportunidades de empleo fuera de las Zonas Francas y el GAM por medio de intervenciones públicas orientadas al desarrollo productivo en el mediano plazo, sin presionar las finanzas públicas y el patrimonio natural?</p>	<p>La cuarta sección sintetiza una serie de experiencias internacionales vinculadas con los problemas y soluciones planteados en los grupos focales. Finalmente, la quinta y última sección presenta las principales conclusiones de este capítulo.</p>
<p>El texto se organiza en cinco secciones, además de esta introducción. La primera describe brevemente la metodología empleada para la realización del ejercicio deliberativo. La segunda sección presenta el diagnóstico en el que se sintetizan los principales hallazgos de una serie de investigaciones del PEN-CONARE sobre las dificultades del país para generar mayores oportunidades de empleo, que fue el punto de partida de las conversaciones</p>	<p>Metodología</p> <p>La preparación de este capítulo se basa en la aplicación de tres abordajes metodológicos para cada una de sus tres grandes partes: el diagnóstico que sustenta el problema a resolver; la deliberación sobre las posibles rutas de ejecución para resolverlo y, por último, el análisis comparativo internacional.</p>
<p>La tercera sección desgrana los resultados de dos grupos focales con actores estratégicos, convocados por el PEN-Conare, en los cuales se discutieron la pertinencia y nivel de acuerdo sobre el diagnóstico, la problemática, la conceptualización general de reforma y las posibles soluciones o rutas específicas para generar más y mejores oportunidades de empleo fuera del GAM y las zonas francas.</p>	<p>Para la preparación del diagnóstico sobre la situación existente en materia de empleo y producción fuera de la GAM y de las zonas francas, se efectuó una recopilación de estudios relevantes realizados por el PEN-Conare, con especial énfasis en aquellos relacionados con el desarrollo productivo. Estas investigaciones se han beneficiado del aumento en la cantidad, calidad y diversidad de las fuentes de información disponibles en el país para el estudio de las economías territoriales ocurrido en años recientes.</p> <p>El ejercicio deliberativo se efectuó mediante dos grupos focales con</p>

personas de pensamiento y trayectorias diversas, según se detalla en el recuadro 7.1. El propósito era examinar la medida en que las personas participantes podían, a partir del diagnóstico y el problema planteado, llegar a acuerdos sobre la naturaleza y alcance de las políticas productivas requeridas. Finalmente, la revisión de experiencias internacionales se basa en la investigación realizada por Madrigal Quesada y Vargas Montoya (2022), preparada especialmente para este Informe. En este estudio se sistematizaron las principales políticas de varios países (Italia, Polonia, Colombia, Turquía y España) en la implementación de políticas de empleo en territorios de menor desarrollo productivo en las respectivas economías.

Síntesis del diagnóstico preparado para el ejercicio deliberativo

Esta sección sintetiza el diagnóstico que fue entregado a las personas participantes de los grupos focales, para que sirviera como punto de partida en sus deliberaciones. Ofrece el cuadro de situación que fundamenta la definición del problema de política pública que les fue planteado.

El diagnóstico sistematiza los principales hallazgos de los estudios realizados por el PEN-Conare en materia de crecimiento, empleo y las estructuras y dinámicas productivas con enfoque territorial. Estas investigaciones han utilizado diversas fuentes de información estadística como, entre otras, la encuesta continua de empleo del INEC; cuentas nacionales; la matriz insumo producto nacional; la matriz insumo producto cantonal y el registro de variables económicas del BCCR, así como los focos de talento humano de la plataforma Hipatia del Programa Estado de la Nación (Meneses et al. (2022a), Meneses y Córdova (2021), Durán Monge et al. (2021) y Jiménez Fontana et al. (2022).

Moderado crecimiento económico es insuficiente para generar significativas oportunidades laborales

La economía costarricense mantenía, antes de la pandemia, un crecimiento

promedio moderado (3,8%) durante el período 1994-2019, un nivel por debajo del sendero de largo plazo y con una tendencia a la baja en la segunda década del siglo XXI (gráfico 7.1). Este promedio, sin embargo, esconde una importante heterogeneidad sectorial. Por una parte, las actividades más tradicionales, como el agro y el comercio, mantenían un crecimiento bajo; en cambio, aquellas más dinámicas como, entre otras, la industria manufacturera de mayor contenido tecnológico (dispositivos médicos) experimentaron tasas de hasta dos dígitos.

Después del profundo impacto económico de la contracción del 2020, el país registró una recuperación en el 2021 con un crecimiento promedio de 7,8%. Este elevado dinamismo es en gran medida producto de un efecto rebote: las proyecciones para los próximos años son de un crecimiento similar a lo observado antes de la pandemia (3%-5%). Además, la mayor parte del impulso en el 2021 se explica por la producción de las zonas francas, mientras que los sectores más tradicionales como el agro, el comercio y el turismo han tenido un lento proceso de recuperación.

Una de las limitaciones del crecimiento económico de Costa Rica es la desconexión entre éste y la generación de empleo. Como lo han reportado sucesivas ediciones del Informe, a lo largo de la década del 2010, se crearon relativamente pocas oportunidades laborales, la mayor parte de ellos de carácter informal, aún en los años de más crecimiento. Más aún, la progresiva desaceleración económica después de 2016 fue acompañada por varios años de pérdida neta de empleos. Indudablemente, esta problemática, de carácter estructural, se profundizó aún con la pandemia, que destruyó miles de empleos. Así, durante todo el 2020 y el primer trimestre del 2021 se registraron pérdidas continuas de puestos de trabajo (gráfico 7.2).

En 2021, la economía logró retomar los niveles de crecimiento económico prepandemia con una menor demanda de empleo. Ello ciertamente se traduce en promedio a un aumento de la productividad laboral, pero con importantes desafíos para generar oportunidades

Recuadro 7.1

Abordaje metodológico del ejercicio deliberativo

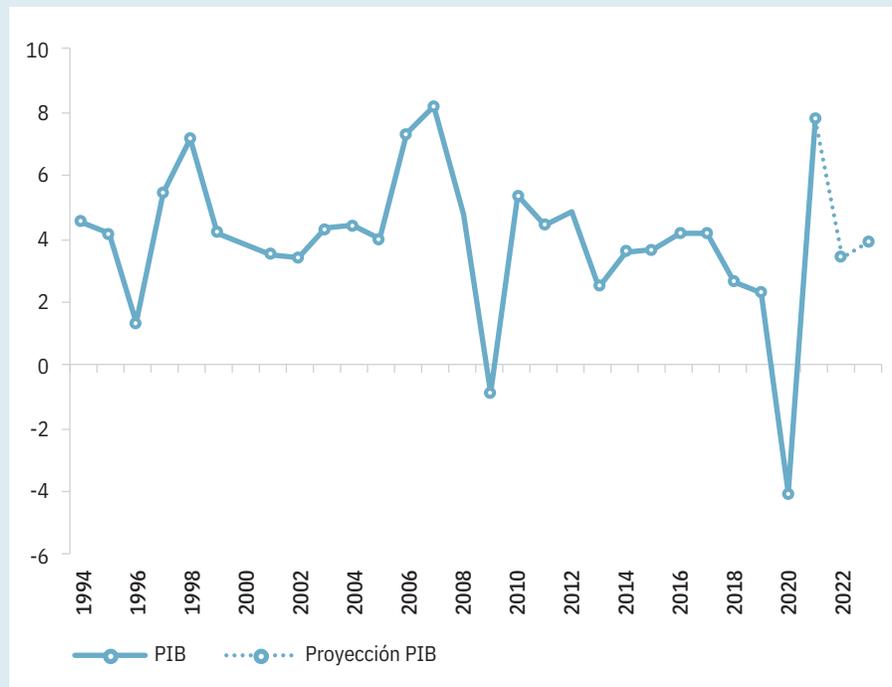
¿Qué se hizo? Se organizaron dos grupos focales con personas vinculadas con el tema de desarrollo productivo, provenientes de los ámbitos académicos, de gestión de políticas públicas y empresarial

¿Cómo se hizo? Los talleres se realizaron el 24 de mayo del 2022, uno presencial durante la mañana y el segundo fue realizado de forma virtual en la tarde. La primera sesión tuvo una duración de 2 horas y 15 minutos, la segunda duró 1 hora y 40 minutos. En el caso del primero se contó con la participación de once personas, entre las que se incluyeron tomadores de decisión, representantes del sector empresarial y académicos. En el segundo participaron seis, en el que destaca la participación de empresarios de distintas zonas fuera del área metropolitana, aunque también contó con tomadores de decisión y representantes del sector académico. A los participantes se les facilitó antes de la reunión un documento con un breve diagnóstico y el planteamiento de la pregunta general que se pretendía resolver durante la discusión. El debate fue guiado por una persona experta en la moderación de grupos focales. La sistematización de los planteamientos se realizó a partir de transcripciones de las grabaciones en audio y con notas que aportaron fueron aportadas posteriormente. Para conocer los mayores detalles de los resultados específicos de los grupos focales ver Vargas y Román (2022).

¿Cómo se analizó? Se aplicó una metodología de escalas para dar un tratamiento común a los contenidos de los grupos focales, y además dibujar “meta-relatos”. Las escalas están concebidas como tablas de la verdad, según combinaciones de presencia o ausencia de atributos deseables que definen los niveles de la escala. Las escalas están construidas a partir de los polos: presencia completa de atributos deseables / ausencia completa de atributos. A partir de estas situaciones polares, se definen los escenarios intermedios.

Gráfico 7.1

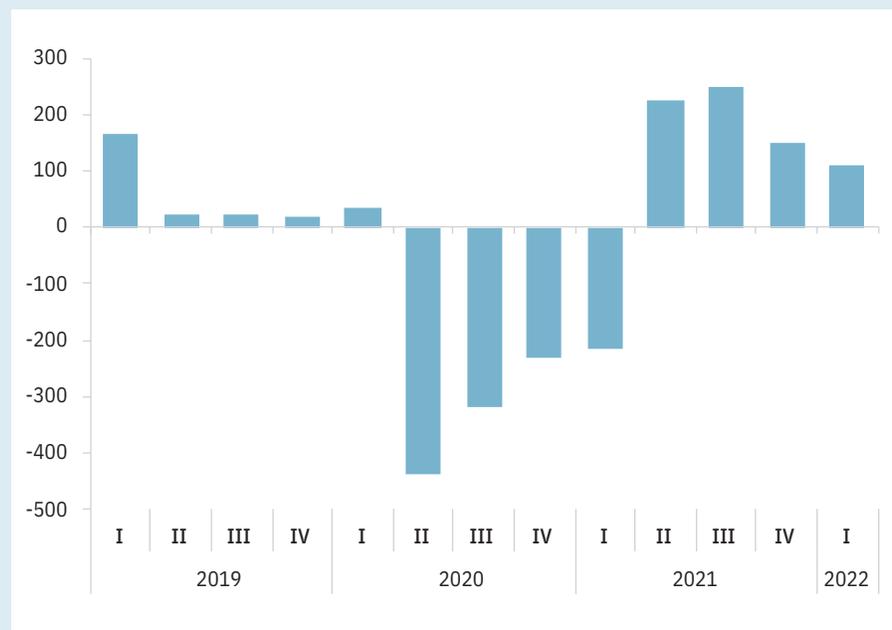
Tasa de crecimiento real del PIB
(porcentaje)



Fuente: Meneses et al., 2022a, con datos del BCCR.

Gráfico 7.2

Variación neta interanual de empleo
(miles de personas)



Fuente: Meneses et al., 2022b con datos de la ECE del INEC.

para las personas que quedaron sin trabajo. La generación de nuevos puestos de empleo empezó a registrarse desde el segundo trimestre del año 2021 pero esta recuperación es todavía, en algunas ramas de actividad, insuficiente para retomar los niveles de empleo del año 2019, que ya estaban en niveles históricamente bajos (Meneses et al. 2022b).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**CRECIMIENTO ECONÓMICO
Y EMPLEO**

véase Meneses et al., 2022,
en www.estadonacion.or.cr

Falta de encadenamientos entre sectores económicos favorece poca generación de empleos

Una de las principales dificultades estructurales de la economía costarricense es la limitada capacidad de encadenar la producción entre diversos sectores, para así generar mayores y mejores oportunidades de empleo (PEN, 2015; Meneses y Anda, 2016; Meneses y Córdova, 2017). Por encadenamiento productivo se entiende como la capacidad de una actividad de arrastrar a otras, por medio de la utilización de insumos de dichas industrias, o de estimular a otros actores por su capacidad de ofrecer insumos (Schuschny, 2005). Este análisis clasifica los bienes y servicios según su capacidad de generar un efecto derrame sobre la economía. Desde esta perspectiva, pueden distinguirse cuatro grupos, siguiendo la metodología de CEPAL citada por Meneses y Córdova (2021): clave, estratégicos, impulsores e independientes (cuadro 7.1).

El 59% del PIB corresponde a sectores que tienen algún tipo de encadenamiento. De ese total, el 12% son clave, un 35% sirve como insumos para otros bienes finales (estratégicos) y el 13% restante demandan sobre todo insumos locales (impulsores). El restante 41% del PIB no

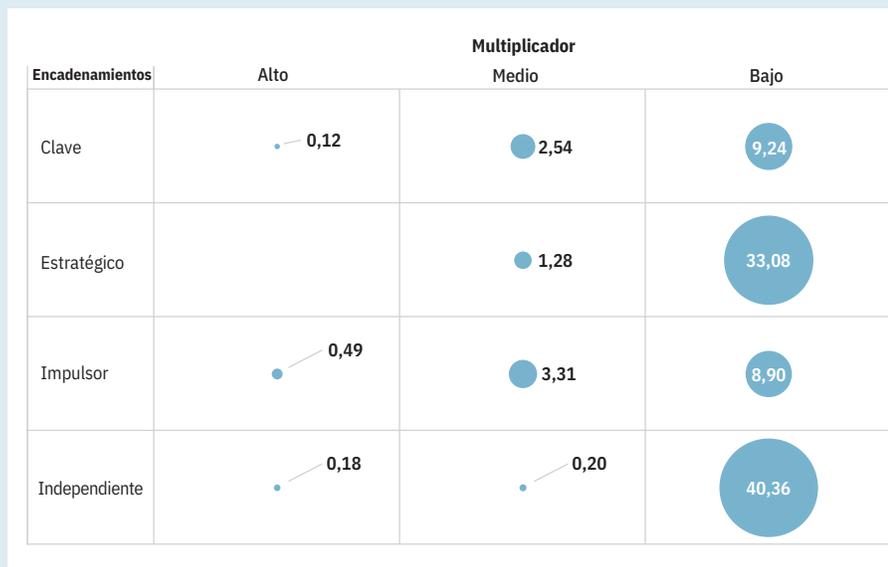
Cuadro 7.1

Clasificación de los sectores productivos, según nivel de encadenamiento

Sector	Descripción
Clave	Tiene capacidad de arrastre y de empuje en la actividad productiva, dado que demanda insumos intermedios de otros sectores y sirve como insumo intermedio para la elaboración de otros bienes finales.
Estratégico	Sirve de insumo intermedio para la producción de bienes finales, es decir, empuja la economía.
Impulsor	Demanda insumos intermedios de otras industrias para la elaboración de bienes finales, dado que tiene una fuerte capacidad de arrastre.
Independiente	Demanda y ofrece pocos insumos al resto de actividades.

Fuente: Meneses y Córdova, 2021.

Gráfico 7.3

Estructura productiva según perfil de encadenamiento^{a/} y capacidad de multiplicar el empleo (porcentaje del PIB)

a/ Para ver detalles de la clasificación de encadenamientos, véase cuadro 7.1.

Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos de Meneses y Córdova, 2021 y la MIP 2017 del BCCR.

Costa Rica. Por ello, uno de los principales retos de la política pública en materia económica es conjuntar el dinamismo de la producción con la creación de nuevas oportunidades para la población.

La desconexión es aún más evidente cuando se cruza el análisis de encadenamiento con el de oportunidades laborales (PEN, 2016). El gráfico 7.3 muestra una matriz que permite identificar la producción según su nivel de encadenamiento y capacidad de generar empleo. La mayor parte de la economía está concentrada en actividades con poco efecto derrame en materia productiva y laboral (cuadrante inferior derecho), y aquellas que tienen algún impacto, en su mayoría, tienen un bajo impacto sobre el empleo. Estos resultados son de especial importancia, dado que las políticas que busquen fomentar los encadenamientos no necesariamente van a tener un impacto sobre el empleo.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**ENCADENAMIENTOS
PRODUCTIVOS Y
MULTIPLICADORES DE EMPLEO**

véase Meneses et al., 2022,
en www.estadonacion.or.cr

**Brechas en la estructura
productiva a nivel territorial
profundizan desconexión
entre crecimiento económico y
empleo**

La evidencia empírica muestra la desconexión estructural que existe en Costa Rica entre el dinamismo de la actividad productiva y la generación de empleo. Esta constatación es clave de considerar en el diseño e implementación de políticas públicas de desarrollo productivo: si estas no articulan el fomento económico con el empleo, por medio de intervenciones públicas explícitas, el país tendrá poca capacidad para traducir el crecimiento económico en prosperidad para la población. Sumado a lo anterior, las actividades no se distribuyen homogéneamente en el espacio, por lo que este tipo de políticas también deben considerar un enfoque territorial.

demanda insumos locales ni sirve como insumo de forma significativa para un nuevo bien final, por lo que se considera independiente en materia de encadenamiento (Meneses y Córdova 2021).

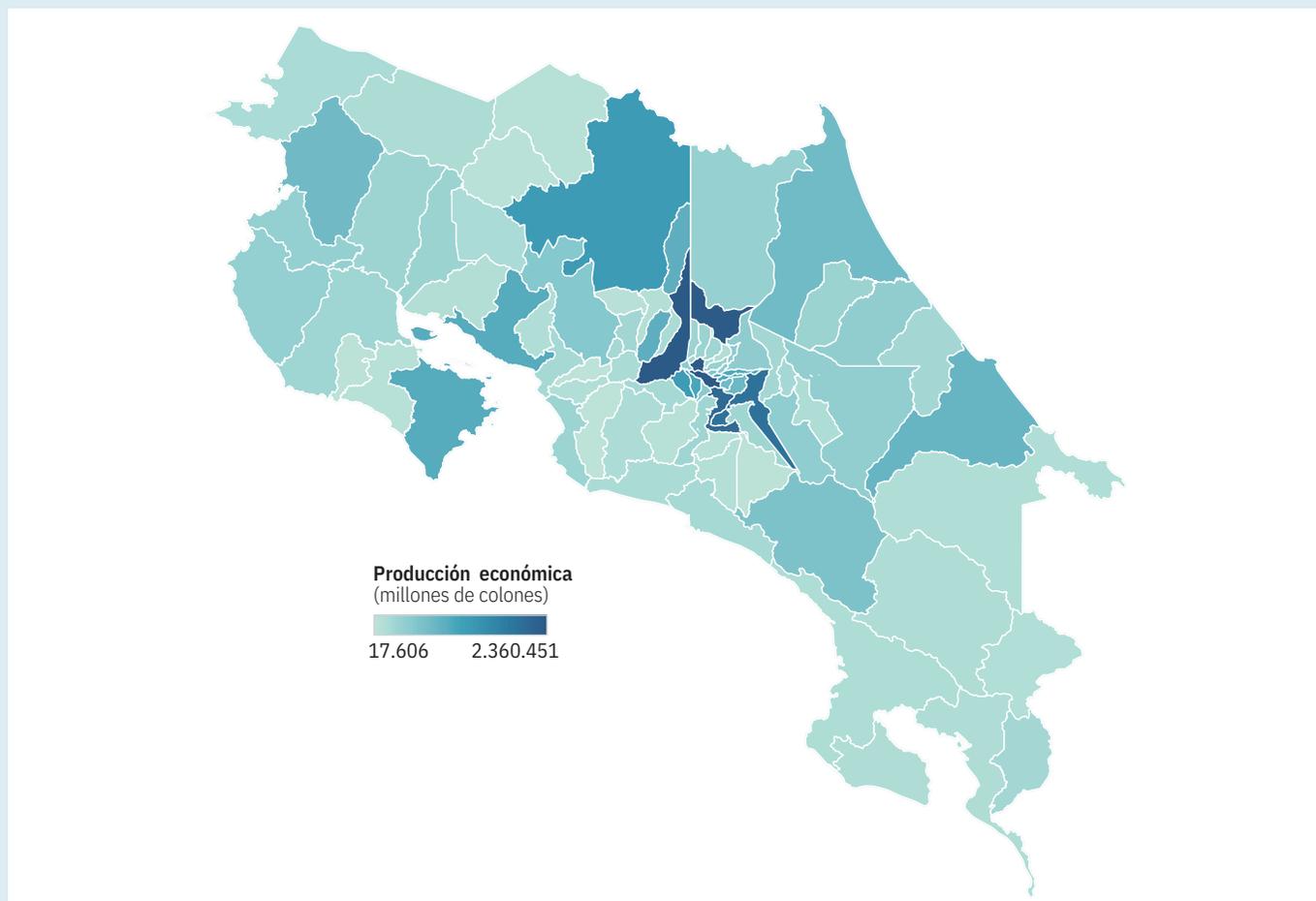
El *Informe Estado de la Nación* ha estudiado los efectos que tienen las actividades económicas sobre el empleo total (directo e indirecto), lo que técnicamen-

te se conoce como multiplicadores de empleo. De acuerdo a estos estudios, Costa Rica tiene una baja capacidad de crear mayores oportunidades laborales: un 94% de la producción se caracteriza por tener un multiplicador de empleo bajo y solo un 1% de nivel alto. Este hallazgo subraya la desconexión estructural entre crecimiento y empleo en

Mapa 7.1

Estructura productiva cantonal. 2017

(millones de colones)



a/ Debido a la presencia de valores extremos altos en la producción de los cantones de San José y Alajuela, para efectos de la visualización de los datos en este mapa se utiliza como valor máximo en la escala de colores el valor de la producción de Heredia, que corresponde al tercer valor más alto de producción a nivel nacional, superado únicamente por Alajuela y San José.

Fuente: Durán Monge, 2022, con datos de la MIP 2017 del BCCR y Durán Monge, et al., 2021a.

Las brechas de desarrollo económico entre el GAM y el resto del país son ampliamente conocidas; sin embargo, hasta hace poco tiempo la información sobre la producción a nivel territorial era escasa. Ello cambió considerablemente en los últimos años, lo que permitió que, en 2019, el *Informe Estado de la Nación* comenzara a realizar estudios para aproximar las brechas en la estructura productiva por regiones (Jiménez Fontana y Segura, 2020).

Recientemente, con la disponibilidad de la matriz insumo producto cantonal que publicó el BCCR en el 2020,

se puede conocer con mayor detalle la distribución territorial y sectorial del PIB. De acuerdo con Durán Monge et al. (2021a), la actividad productiva se concentra en el GAM; específicamente los cantones centrales de las provincias de San José, Heredia, Cartago y Alajuela concentran el 45% de la producción total (mapa 7.1). En el plano de la actividad económica más dinámica del país, estos municipios concentran el 70% de la fabricación de instrumentos médicos y dentales, hoy en día, además, el principal producto de exportación del país.

Otro elemento que evidencia la impor-

tancia de la visión territorial en el diseño de la política pública en desarrollo productivo son las marcadas diferencias en la estructura económica de muchos cantones fuera del GAM, respecto a los promedios nacionales. En estos territorios, las actividades más tradicionales como el agro y el turismo tienen un mayor peso. Por ejemplo, aunque el sector primario (agricultura, ganadería y pesca) es pequeño en términos promedio (6%), en trece cantones significa más de una cuarta parte de la producción total. En Matina, Nandayure, Los Chiles y Parrita, más del 40% del valor agregado se dedica al

agro. Situación similar se observa con el sector secundario, en términos promedio en el país significa 20% mientras que en catorce cantones significa más de un 30% de su producción total. El *Informe Estado de la Nación* ha planteado que dado que el promedio de la estructura productiva costarricense no es un reflejo de la composición del valor agregado en la mayoría de los cantones, las políticas públicas generales que no consideren las brechas territoriales, difícilmente tendrán un impacto en las zonas más rezagadas.

Además de las importantes diferencias en la estructura productiva, las capacidades profesionales en ciencia y tecnología se concentran en el centro del territorio, especialmente en cantones con

mayor dinamismo (Durán Monge, et al., 2021b). Las zonas más desarticuladas y desconectadas de los territorios más dinámicos también tienen menor potencial en la calificación educativa de las personas en edad de trabajar. Es importante considerar que la mayoría de estas dificultades son estructurales y no fueron resueltas antes de la pandemia.

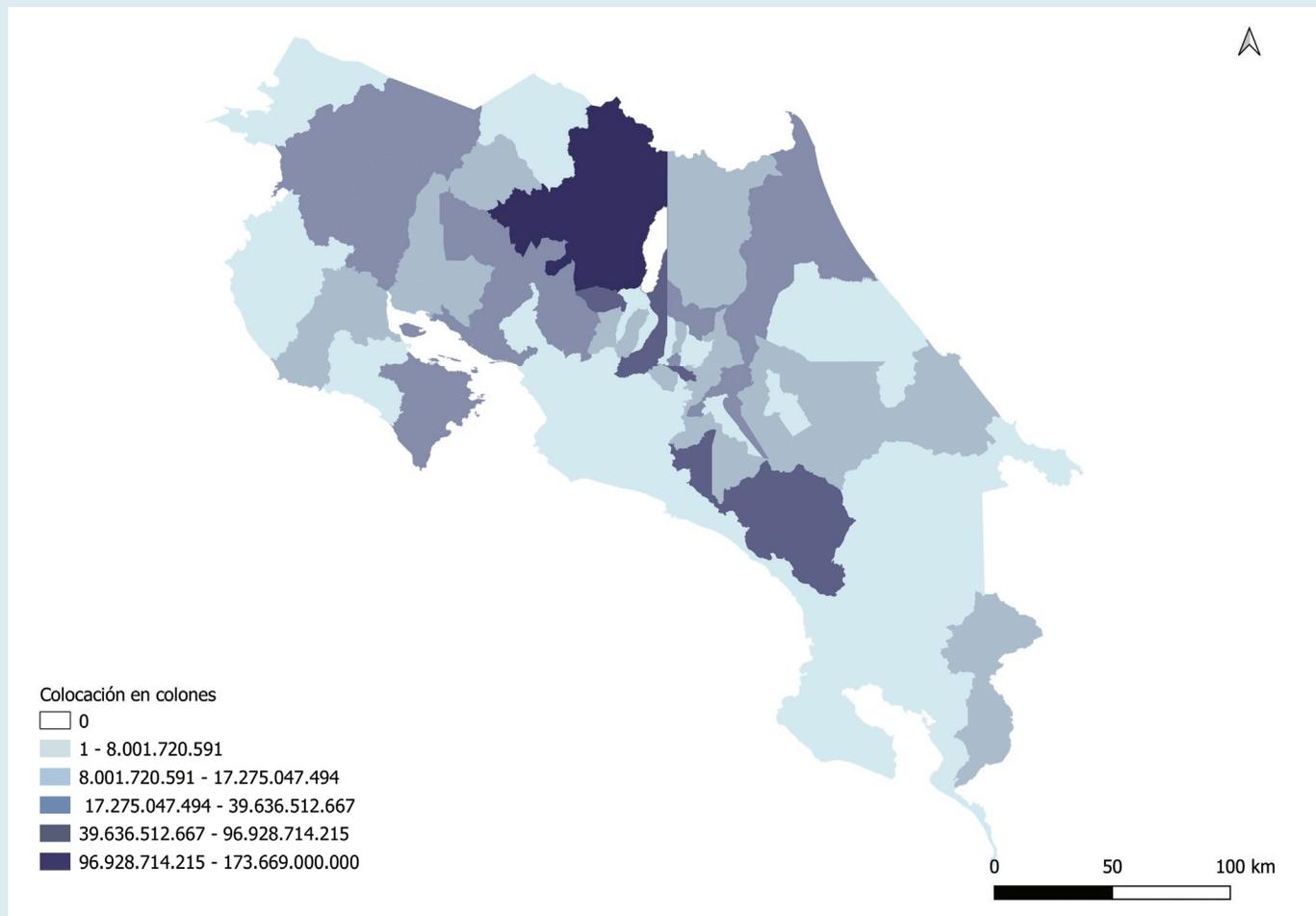
En este contexto, el financiamiento para el sector productivo es fundamental para el fomento de la inversión, especialmente en los territorios más rezagados con mayores limitaciones en materia de inclusión financiera y económica. La política pública más relevante con que cuenta el país, específicamente orientada por ese objetivo, es el Sistema de

Banca para el Desarrollo (SBD). El SBD fue creado en 2008 por la Asamblea Legislativa y su dirección está a cargo de un Consejo Rector, con el apoyo de una Secretaría Técnica. Comprende cuatro fondos² y, de acuerdo con su mandato, debe proveer crédito y otros servicios no financieros de apoyo empresarial (capacitación, mercadeo) a micro, pequeñas y medianas empresas, así como fomentar el emprendimiento y la innovación.

Entre el 2008 y 2022, el SBD había colocado aproximadamente 1.916.220 millones de colones en 574.019 créditos, de los cuales un 83% han sido a microempresas y un 80% en el sector agropecuario (mapa 7.2). A nivel territorial, los créditos del SBD se han concentrado en cinco

Mapa 7.2

Distribución cantonal de las colocaciones acumuladas del Sistema Banca para el Desarrollo. 2008-abril 2021



Fuente: González, 2022, con datos del SBD.

cantones, entre los que destacan San Carlos (13,8%), San José (7,7%), Tarrazú (4,8%), Alajuela (4,8%) y Pérez Zeledón (4,5%). De acuerdo con la Comisión Evaluadora del SBD, la mayor parte de fondos ya han sido colocados, por lo que el Sistema enfrenta un posible agotamiento de los recursos disponibles (SBD, 2022). Entre los principales retos que tiene el SBD como promotor del desarrollo productivo se encuentran: colocación de recursos en sectores más estratégicos en materia de encadenamientos, empleo, innovación y comercio internacional, mejorar la calidad del servicio al cliente y el acceso a los servicios, generar indicadores de impacto del financiamiento en los beneficiarios y búsqueda de recursos frescos.

**PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
ESTRUCTURAS PRODUCTIVAS
CANTONALES**

véase Durán Monge, et al., 2021,
en www.estadonacion.or.cr

**Complejidad del ecosistema
institucional que atiende el
desarrollo productivo dificulta
articulación de políticas públicas**

Los avances en materia de desarrollo productivo de un país obedecen, en parte, a las capacidades de su institucionalidad pública para resolver cuellos de botella e inducir el aprovechamiento de las nuevas oportunidades que los mercados nacionales e internacionales abren a los actores económicos. Por esta razón en 2022, el Informe realizó un estudio sobre esta institucionalidad en el caso costarricense para entender si la manera como está organizada ayuda o, por el contrario, crea dificultades para actuar concertadamente sobre la prioridad de resolver las brechas territoriales de desarrollo productivo y la desconexión estructural entre crecimiento económico y empleo (véase capítulo 3 *Oportunidades, Estabilidad y Solvencia Económicas* en este informe).

Después de las crisis de los años ochenta,

la estrategia de desarrollo productivo del país impulsó la apertura comercial y la atracción de inversión extranjera directa con el objetivo de acelerar el crecimiento de la economía. La reforma institucional más importante fue la creación y consolidación entidades de apoyo a esta apertura, sin reformar la institucionalidad pre-existente, excepto cuando fue indispensable (Jiménez Fontana, et al., 2022). Este es el caso de la reforma en materia de comercio exterior, mediante la cual se creó el conglomerado de Comex, Procomer y la alianza público-privada de Cinde. Las instituciones a cargo de promover las exportaciones y atraer inversión extranjera directa contaron con nuevas y crecientes fuentes de financiamiento, además de la posibilidad de operar con una tecnocracia altamente especializada. Por otra parte, buena parte de las entidades orientadas al mercado interno experimentaron un estancamiento o un retroceso en sus capacidades institucionales (PEN, 2014; Straface y Vargas Cullell, 2008).

De esta manera, Costa Rica diseñó para los sectores más dinámicos y vinculados al sector externo una institucionalidad moderna y con mayor efectividad en el ejercicio de la rectoría. En cambio, las actividades más tradicionales y aquellas dedicadas al mercado interno son atendidas por una institucionalidad dispersa y rezagada. Una importante excepción a este panorama fue la creación del SBD, comentada en el acápite previo.

La institucionalidad pública para el desarrollo productivo puede analizarse como un ecosistema por medio del análisis de redes, que permite ver las interacciones entre las entidades y la forma como, en su conjunto, configuran un sistema. En la figura 7.1 se visualiza en cada círculo una entidad agrupada según su naturaleza jurídica, la dirección de la flecha que los enlaza representa la relación de adscripción y el color significa el sector. El MEIC y el MAG destacan por la gran cantidad de órganos adscritos, de las cuales dependen 6 y 14, respectivamente. En el caso del MAG, estas son INTA, Sepsa, Senasa, el Proyecto de Desarrollo Agrícola Península de Nicoya y la Unidad Ejecutora de Programa

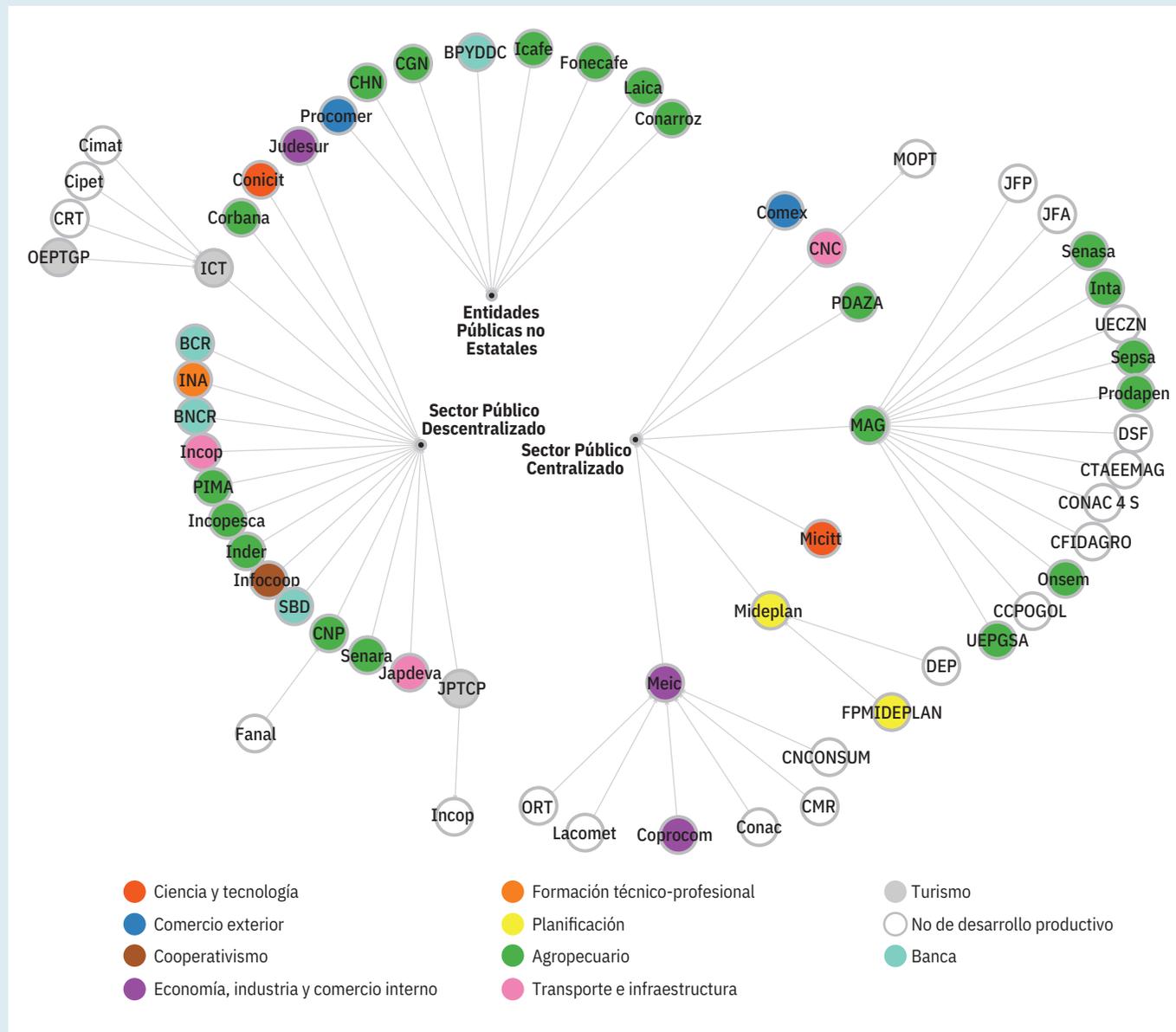
Ganadero de Salud Animal. El resto se dedican a otras funciones más administrativas, como la Oficina Nacional de Semillas y el Servicio Fitosanitario. Un caso particular es el Consejo Nacional de Clubes 4S, este es un órgano de desconcentración que se encarga del fomento y desarrollo de los programas de los Clubes 4-S (Salud, Saber, Sentimientos y Servicio) de Niños y Niñas, Juventud y Mujer Rural de Costa Rica, entidad que se encuentra adscrita al MAG desde el 2015.

Otras entidades que tienen órganos adscritos son el CNP, Mideplan y el ICT. Este último tiene a la Oficina Ejecutora del Proyecto Turístico Golfo de Papagayo (OEPTGP), Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos (CIMAT), Centro de Investigación y Perfeccionamiento para la Educación Técnica (CIPET) y la Comisión Reguladora de Turismo (CRT). Por último, dos entidades son órganos adscritos de otras entidades que no son de desarrollo productivo: Comisión Nacional de Concesiones (CNC) que es un órgano adscrito al Mopt, y la Junta Promotora de Turismo de la Ciudad de Puntarenas (JPTCP) que es un órgano adscrito del Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOPE).

La principal conclusión de este análisis es que el ecosistema institucional que atiende el desarrollo productivo es complejo en materia de rectoría y autonomía, lo cual puede dificultar la gobernanza institucional y la efectividad de las políticas. Existen varias entidades con funciones de rectorías especializadas, con potestades que pueden generar duplicación de funciones o “áreas grises” en materia de competencias. Además, estos rectores especializados tienen organismos adscritos que poseen personería jurídica instrumental con su propia gobernanza, aunque dependan de una entidad “madre”. Finalmente, existe un amplio conjunto de instituciones que tienen estatutos de autonomía para su gobierno funcional y sus propias fuentes de ingreso y no dependen directamente del presupuesto nacional ni del Poder Ejecutivo.

Figura 7.1

Red de entidades que atienden el desarrollo productivo^{a/}, según naturaleza jurídica y sector



Fuente: Jiménez Fontana et al., 2022, con datos de la base de instituciones del PEN.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ECOSISTEMA INSTITUCIONAL QUE ATIENDE EL DESARROLLO PRODUCTIVO

véase Jiménez Fontana et al., 2022 en www.estadonacion.or.cr

Voces de los actores: ideas para generar más y mejores oportunidades de empleo fuera de las Zonas Francas y el GAM

El diagnóstico de la sección anterior fue el insumo que fue puesto a disposición de las y los participantes de los grupos focales para sus deliberaciones sobre

posibles soluciones al problema de política pública que les fue planteado: ¿cómo generar más y mejores oportunidades de empleo fuera de las Zonas Francas y el GAM por medio de intervenciones públicas orientadas al desarrollo productivo en el mediano plazo, sin presionar las finanzas públicas y el patrimonio natural? Esta sección sistematiza los principales hallazgos de los dos grupos

focales realizados. En ésta se presentan las voces de los actores clave consultados como parte del ejercicio deliberativo. Por ello, sus sugerencias no representan la posición del PEN-CONARE sobre el tema.

En términos generales, entre las personas participantes existió acuerdo en que el problema planteado es de gran importancia para el país. Dedicaron una gran parte del espacio a discutir los principales elementos que deberían incluirse en la conceptualización de una eventual política pública que creara más empleos fuera de la GAM. Específicamente, analizaron opciones para resolver el problema propuesto. Una primera síntesis de las deliberaciones se presenta en la figura

7.2 En ella las ideas vertidas se dividen en tres grupos: aquellas ideas que deberían tomarse en consideración a la hora de diseñar una política (CON); las acciones que se deben evitar en la implementación (SIN), así como ideas sobre COMO deberían desarrollarse los esfuerzos.

En cuanto a los elementos que deberían formar parte del abordaje, las personas participantes enfatizaron:

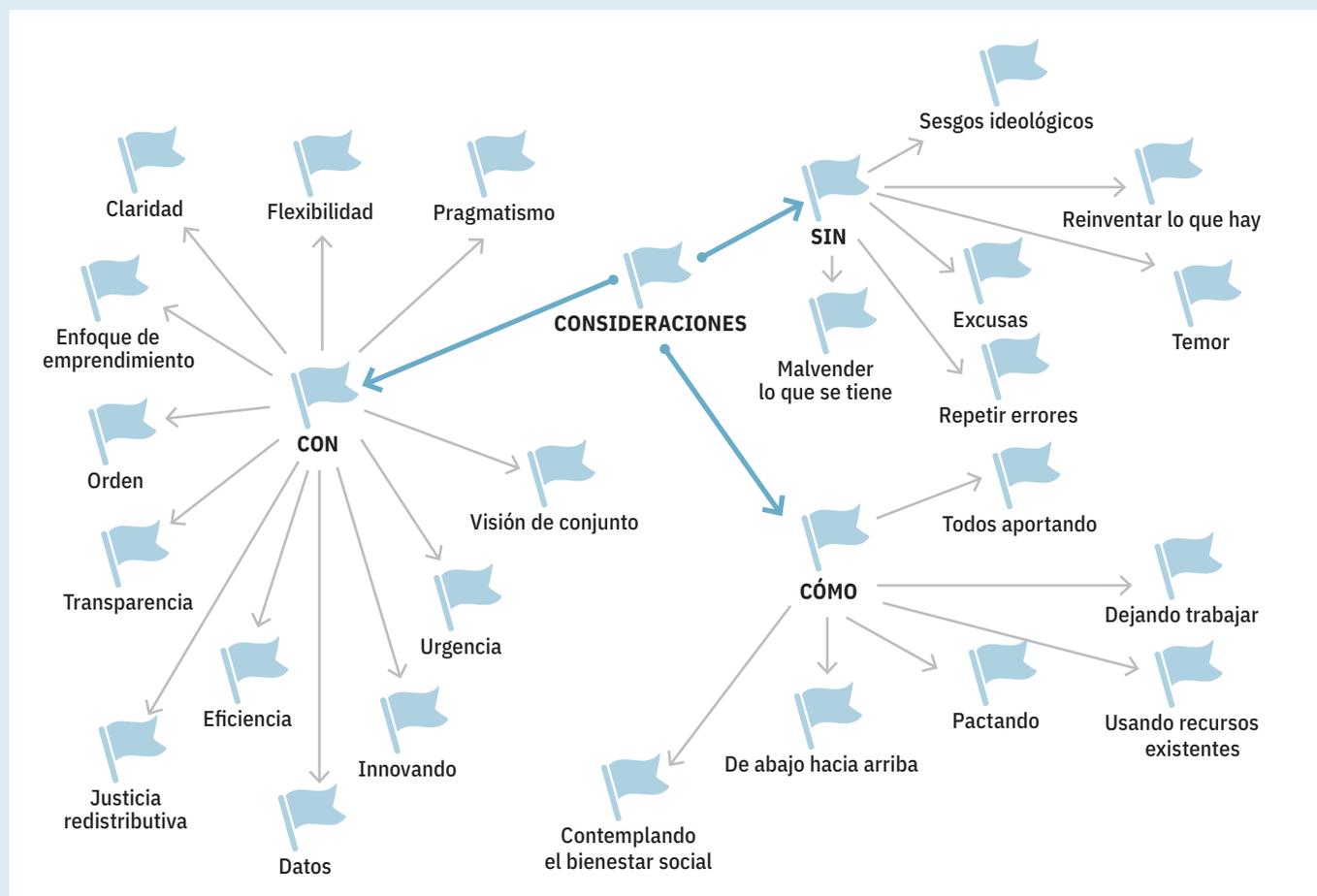
- La necesidad de establecer un orden determinado para hacer las cosas.
- La urgencia de tomar acciones dada la honda preocupación por un estallido social debido a la compleja situación económica actual.

- La importancia de la flexibilidad necesaria para adaptarse a las situaciones imperantes en las regiones.
- El pragmatismo, la claridad, la visión de conjunto y la apertura a la innovación
- La toma de decisiones con base en datos.

En las discusiones acerca del mejor abordaje del problema planteado hubo un llamado al aporte conjunto, diálogo y pactado. En ambas sesiones, entre quienes representaban al sector privado se enfatizó en eliminar obstáculos que impidan trabajar. Otro grupo -compuesto

Figura 7.2

Elementos clave en el abordaje del tema: ¿cómo generar más y mejores oportunidades de empleo fuera de las Zonas Francas y el GAM?



Fuente: Vargas y Román, 2022, a partir de los resultados de los grupos focales.

fundamentalmente por actores en regiones fuera del GAM- fue enfático en señalar que no solo debe pensarse en fortalecer la actividad económica para crear más empleo, sino también en fomentar el bienestar social en las regiones. En cuanto a los elementos que no deberían ser parte del abordaje (SIN), el primer grupo citó: sesgos ideológicos, excusas, los esfuerzos tendientes a “reinventar la rueda”, proceder con temor o reproducir los errores del pasado. Por su parte, el segundo grupo hizo hincapié en la adopción de medidas con transparencia, eficiencia y justicia redistributiva.

A partir de este marco general, los participantes de los grupos focales plantearon una variedad de propuestas, pero sin llegar a un acuerdo sobre el diseño de reformas a la organización institucional o sobre ciertas políticas públicas en particular. Esta falta de acuerdos evidencia un hallazgo fundamental: existe claridad de la importancia de generar más y mejores oportunidades de empleo fuera de la GAM y las zonas francas, pero los actores estratégicos no tienen claridad de cuáles son los mejores mecanismos para solventar esta necesidad. Pese a ello, hay temas en los que se observaron convergencias interesantes entre ambos grupos como, por ejemplo, la necesidad de trabajar la gobernanza, la articulación y coordinación interinstitucional, el desarrollo de la infraestructura y los servicios de apoyo y la capacitación y formación del talento humano.

El ejercicio deliberativo evidenció que la falta de maduración de una solución compartida a la problemática que enfrenta el país para generar mayores oportunidades fuera del GAM y de las zonas francas. Existe una amplia diversidad de propuestas en temas puntuales que se espera faciliten la generación de empleo de forma directa o indirecta. En los siguientes apartados se presentan las propuestas de las personas participantes en cinco dimensiones: el foco de una eventual reforma de la institucionalidad que atiende el desarrollo productivo; la configuración de la rectoría en este ámbito de la política pública; los parámetros de la gestión y el desempeño institucional y, finalmente, las fuentes para el financiamiento de una política estratégica de desarrollo productivo.

Cuadro 7.2

Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión del Foco de la reforma

Dimensión	Foco
Opción 1	No se trató
Opción 2	Sí hay enfoque y no se requieren ajustes
Opción 3	Sí hay enfoque, requiere ajustes y hay acuerdos
Opción 4	Sí hay enfoque, requiere ajustes, pero no hay acuerdo de cuáles
Opción 5	No hay enfoque, se requiere definir, pero no hay acuerdo de cuál debería ser
Opción 6	No hay enfoque y sí hay acuerdo de la definición
Opción 7	No hay y no se requiere

Foco de la reforma

El concepto de foco de una reforma de la institucionalidad que atiende el desarrollo productivo responde la siguiente pregunta: ¿qué debe cubrir una reforma y qué no? Refiere al lente que debe tener la política pública en ese campo, su objeto y principios generales: ¿cuál es el alcance general de una reforma: acotada o de amplio espectro? ¿Qué cambios legales se necesitan? ¿Cuáles deben ser los asuntos fundamentales que deben ser atendidos?

En términos generales, las personas participantes consideraron que no existe una receta ni una respuesta única al problema planteado; en otras palabras, la respuesta puede requerir diversas reformas en distintas dimensiones. Del ejercicio deliberativo se extrae que no hubo un acuerdo sobre el foco de la reforma, aunque se tiene claro que este se debe definir (cuadro 7.2).

Las propuestas sobre el foco de la(s) reforma(s) se pueden agrupar en cuatro tipos: perspectiva territorial; perspectiva sectorial; estabilidad de las políticas e incentivos para la competitividad. Respecto a la primera, se argumentó que la planificación regional y políticas públicas para el desarrollo de las regiones fuera de la GAM debe considerar que éstas no son homogéneas y que, además, difieren considerablemente del centro del país y entre sí, en materia de dotación de capital humano, estructura demográfica, recursos naturales, parque empresarial y necesidades empresariales.

“

Promover el empleo en las regiones, no tiene que ver con una medida específica de empleo, sino con una transformación de la política pública”

“

La toma de decisiones es jerárquica y está centralizada en San José”

En el grupo focal con actores fuera del GAM, se señaló que la definición de reformas no puede estar centralizada en San José, pues se termina con políticas ‘vallecentralistas’. Al respecto, se mencionó que ya existe un avance sobre el tipo de actividades con potencial en distintas regiones en el trabajo de base de la Estrategia Económica Territorial de Mideplan (EET).

Hubo una discusión acerca de la perspectiva sectorial que deberían tener las políticas públicas. En este tema se observaron dos visiones diferentes. La primera se inclinó por darle alta prioridad a los sectores tradicionales: la agricultura, el turismo y la manufactura liviana (en su mayoría mencionada por representantes del sector privado). La segunda visión se enfocó en el tema de la agregación de valor sobre las actividades existentes y la creación de nuevas economías vinculadas al Plan Nacional de Descarbonización 2020-2050. Del ejercicio deliberativo se extrae que no existe claridad sobre las actividades clave que se deben dinamizar en las regiones fuera de la GAM, aunque varios participantes mencionaron la importancia de fomentar aquellas que generen encadenamientos y empleo. Otra dificultad que ha tenido el país para definir el foco de la reforma necesaria es que en muchas ocasiones estas apuestas productivas son políticas del gobierno de turno y no políticas de Estado, lo cual limita la estabilidad de los cambios que se pretenden implementar.

Finalmente, los participantes mencionaron la importancia de realizar mejoras en la competitividad de Costa Rica, lo cual permitiría generar más empleo. Específicamente, en los grupos focales se sugirió la implementación de subsidios, exoneraciones y otro tipo de incentivos fiscales. Se advirtió la importancia de evitar que con la nueva Ley de zonas francas en territorios fuera del GAM se genere la misma dualidad estructural que existe en el centro mismo del país, pero ahora en las otras regiones. Otro tema relacionado con la competitividad fue la necesidad de mejorar la eficiencia de las entidades públicas, lo cual también podría ayudar a disminuir los costos de la producción.

Rectoría de la política pública

La segunda dimensión de las deliberaciones sobre la política pública de desarrollo productivo capaz de generar más y mejores oportunidades de empleo fuera de la GAM es la rectoría a cargo de este ámbito. Por rectoría se entiende el órgano o entidad con potestad de conducir las políticas en el ámbito de interés, su capacidad de mando de conformidad con

las competencias definidas en un mandato legal. Responde, pues, a la siguiente pregunta: ¿quién debe dirigir la institucionalidad a cargo del diseño y ejecución de las políticas? ¿Qué cambios legales o procedimentales se necesitan?

En los grupos focales las personas participantes no abordaron de manera explícita el tema de la rectoría. Sin embargo, subrayaron la falta de articulación interinstitucional y las limitaciones de las agencias regionales, temas resaltados en ambos grupos de forma espontánea. Consideraron que la falta de coordinación entre las distintas entidades y grupos que operan en las regiones afecta su funcionamiento, atomiza los esfuerzos y minimiza su impacto. Aunque el tema es señalado como grave por la gran mayoría de los participantes, no hubo claridad sobre cómo resolverlo. Es por esto por lo



No hay una estructura sólida, pero sobran instancias y los funcionarios públicos se la pasan de una a otra sin tiempo para hacer nada más”.

que, a partir de la discusión de las personas participantes se consideró que no existe un acuerdo sobre la configuración específica de la rectoría en materia de las políticas de desarrollo productivo y de empleo ni sobre las funciones específicas que debería tener esta rectoría (cuadro 7.3).

Hubo acuerdo en valorar que la actual arquitectura del ecosistema institucional es compleja y que la coordinación que existe actualmente es insuficiente, por lo que es necesario simplificarla para mejorar la ejecución de los proyectos específicos; sin embargo, no se observó acuerdo sobre propuestas específicas. En la primera sesión grupal se planteó que el modelo de gobernanza que orienta al Programa Nacional de Clústeres, conocido como gobernanza experimentalista, considera la inclusión de representantes de las tres “hélices” del modelo (sector público, sector privado y academia). A partir esta triple hélice se diseña un plan estratégico de trabajo en muy corto tiempo que se puede ir revisando y ajustando periódicamente. Con este tipo de gobernanza es fundamental la flexibilidad institucional.

Un tema discutido por varios representantes es la experiencia con los Coredes (Consejos Regionales de Desarrollo). Se señaló que estos órganos reúnen a una gran cantidad de actores, pero no logran concretar acciones específicas. Con la nueva Ley de Desarrollo regional, estas organizaciones se transformaron

Cuadro 7.3

Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión de Rectoría

Dimensión	Rectoría
Opción 1	No se trató
Opción 2	Sí hay rectoría y no se requieren cambios
Opción 3	Sí hay rectoría, pero se requieren cambios y sí hay acuerdo sobre ubicación o funciones
Opción 4	Sí hay rectoría, pero se requieren cambios y no hay acuerdo sobre ubicación o funciones
Opción 5	No hay, se requiere crearla y no hay acuerdo sobre ubicación y funciones
Opción 6	No hay, se requiere crearla y hay acuerdo sobre ubicación o funciones
Opción 7	No hay y no se requiere

en las Agencias de Desarrollo Regional (Aredes) y tienen aún mayor poder de decisión sobre recursos económicos. Varios participantes hicieron un llamado para que la articulación sea con base en las competencias institucionales y no por representación sectorial, puesto que esto hace engorroso cualquier proceso de decisión.

“

Mideplan debería ser el llamado coordinar todo esto, pero va a defender a sus Aredes, que son parte del problema”

“

Las Coredes son un "quéjese aquí", no definen nada porque sientan a setenta actores de las comunidades y así no se puede llegar a nada”

Gestión institucional

La tercera dimensión abordada por las deliberaciones sobre la política de desarrollo productivo y empleo fuera de la GAM fue la gestión institucional. En este plano, interesaba que las personas participantes respondieran las siguientes preguntas: ¿quiénes deben ejecutar las políticas y qué roles o funciones deben tener? ¿Qué cambios legales o procedimentales se necesitan?

La principal conclusión de las discusiones fue que, aunque en la actualidad existen distintos mecanismos de gestión ins-

Cuadro 7.4

Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión de Gestión institucional

Dimensión	Gestión institucional
Opción 1	No se trató
Opción 2	Sí hay un esquema y no se requieren cambios
Opción 3	Sí hay un esquema, requiere cambios y hay acuerdo sobre cuáles
Opción 4	Sí hay un esquema, se requieren cambios y no hay acuerdo sobre cuáles o en qué sentido
Opción 5	No hay un esquema, se requiere definirlo, pero no hay acuerdo sobre cuál o cómo
Opción 6	No hay un esquema, se requiere definirlo y sí hay acuerdo sobre cuál o cómo
Opción 7	No hay y no se requiere

titucional, la mayoría de ellos requieren ser reformados. Sin embargo, tampoco en este tema se llegó a un acuerdo sobre los cambios específicos que debieran ser impulsados (cuadro 7.4). En el debate sobre cuál debiera ser el órgano más propicio para la articulación y coordinación regional, se formaron tres bandos: un grupo se enfocó en órganos que ya existen; por ejemplo, algunos participantes elogiaron los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural del Inder por ser una iniciativa “de abajo hacia arriba” e involucrar a las personas que finalmente son las que llevarán a cabo los acuerdos. Sin embargo, la crítica que se le hace a estos consejos es la falta de recursos propios para operar. Otras personas argumentaron que las Agencias de Desarrollo Económico Local (ADEL) han creado vínculos con actores relevantes dentro de los territorios, aunque su margen de acción es sobre zonas pequeñas en proyectos puntuales. También se mencionaron los Consejos Regionales Agropecuarios como una alternativa, pero varios panelistas argumentaron que se limitan a un reducido número de actividades. Finalmente, otros participantes plantearon el Programa Nacional de Clústeres como un ejemplo de gobernanza; sin embargo, en la actualidad cuentan con poco recurso humano y acotados a pequeños territorios.

Durante la discusión, varios participantes plantearon la necesidad de crear nuevas entidades. Una sugerencia fue replicar el funcionamiento de la tríada Comex-Procomer-Cinde dentro de los territorios y crear Consejos de competitividad a nivel cantonal. En términos generales, aunque se propusieron algunos mecanismos de gestión institucional, no existe claridad ni consenso sobre la ruta de ejecución en esta materia.

“

El problema es que aquí todos jalamos la manguera para un lado diferente. No hay una arquitectura institucional que coordine y dirija los esfuerzos hacia las regiones”

Desempeño institucional

La cuarta dimensión trabajada en las sesiones deliberativas fue el desempeño institucional. Este refiere a las capacidades que las entidades deben tener para ejecutar sus funciones: ¿deben mejorar su ejecución presupuestaria? ¿fortalecer sus capacidades técnicas y humanas? ¿Introducir sistemas de monitoreo y evaluación? ¿Qué cambios legales o procedimentales se necesitan?

El tema del desempeño institucional fue ampliamente discutido por los participantes. A partir del ejercicio deliberativo se extrae que hubo acuerdo general en que se requieren cambios significativos en el desempeño institucional, pero las personas tampoco lograron llegar a coincidencias sobre los cambios fundamentales que debieran ejecutarse (cuadro 7.5).

Esta dimensión fue de las que más concentró la discusión de los actores. Aunque no hubo un acuerdo general sobre los cambios requeridos, se plantearon propuestas que, en términos generales, se pueden agrupar en cuatro ejes temáticos (figura 7.3). El primer eje corresponde a la capacidad de gestión. En esta materia se insistió en la importancia que las y los funcionarios a cargo de las políticas tengan herramientas y habilidades para gestionar inversiones y recursos, así como manejar los recursos disponibles de la mejor manera e indicadores de desempeño. A partir de lo anterior se reiteró la importancia de capacitar a los funcionarios con el fin que puedan tener una mejor comprensión y manejo del desarrollo regional.

El segundo eje refirió a la importancia de contar con servicios públicos eficientes y de calidad una condición indispensable para la producción y la productividad. Este tema fue uno de los más discutidos en los grupos focales, especialmente la relación entre el costo y la calidad en los servicios de agua, electricidad y conectividad a internet. En el caso del primero, se argumentó que no necesariamente existe un problema de escasez, sino en la continuidad del servicio. Los cortes del suministro limitan la operación de empresas, especialmente en zonas costeras. En esta materia se propuso la instalación de plantas desalinizadores,

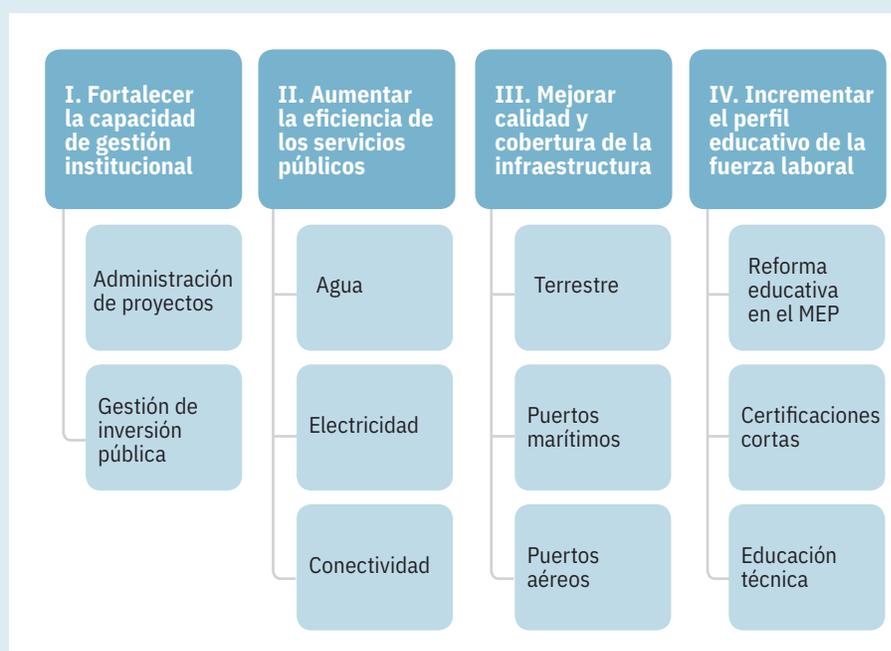
Cuadro 7.5

Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión de Desempeño

Dimensión	Desempeño
Opción 1	No se trató
Opción 2	No se requieren cambios
Opción 3	Se requieren cambios y hay acuerdo general sobre estos
Opción 4	Se requieren cambios y hay acuerdo parcial
Opción 5	Se requieren cambios pero no hay acuerdo

Figura 7.3

Principales temas de discusión en la dimensión de desempeño



Fuente: Vargas y Román, 2022, a partir de los resultados de los grupos focales.

sin profundizar en la reforma que esto implicaría.

En el caso de la energía eléctrica se observa una situación similar a la del agua, por las desconexiones frecuentes y las deficiencias en la atención de los proveedores. A todo esto, se le sumó la discusión no solo de los costos que significa la intermitencia en los servicios, sino también las tarifas que mantienen las entidades públicas. Entre las propuestas que se mencionaron se encuentra la

implementación de tarifas diferenciadas según la época del año, generación de empleo y aporte al desarrollo. También se sugirió como alternativa la autogeneración de energía solar o de otras fuentes renovables.

Varios participantes mencionaron que para propiciar mayores avances en materia de crecimiento y empleo es necesario mejorar la conectividad a internet digital. En esta materia se argumentó las dificultades de financiar mayores

inversiones con los fondos de Fonatel, por lo que surgió la alternativa de implementar alianzas público-privadas. Un elemento que se mencionó es que las municipalidades identifiquen los sitios dentro de sus cantones que requieren banda ancha, dado que actualmente no existe claridad de estas necesidades.

La gobernanza se trató puntualmente. Se indicó que dentro del proceso de alineamiento de la acción institucional hacia las regiones deben generarse indicadores de desempeño que permitan medir el progreso o retroceso que se deriven de las acciones coordinadas, con el objetivo de incrementar la eficiencia, identificar dónde se requieren más recursos, incluidos los de capacitación del propio personal de las instituciones.

El tercer eje temático de las deliberaciones sobre el desempeño institucional correspondió a la infraestructura física en las regiones. Se mencionó que esta es determinante para trasladar los productos de zonas alejadas a los puertos o puntos de comercio. Una persona participante del grupo focal fue enfática sobre la necesidad de desvincular los proyectos de este tipo del Consejo Nacional de Concesiones y buscar otros mecanismos que permitan concretar los proyectos de construcción.

Finalmente, en los grupos focales se insistió en la importancia de fortalecer las capacidades educativas de las personas que se incorporan a la fuerza laboral, el cuarto eje temático de la discusión sobre desempeño institucional. En esta materia se plantaron distintas reformas necesarias sin concretar cambios específicos.

Entre otras, se mencionó la importancia de desarrollar programas para solventar las brechas por el “apagón educativo”³, aumentar la oferta de certificaciones cortas (cuatro a seis meses), fortalecer la educación dual y establecer al bilingüismo como una meta en las zonas turísticas y que reciben IED. Sumada a estas propuestas puntuales, también se mencionó la necesidad de implementar una reforma del Ministerio de Educación Pública, aunque no se establecieron criterios específicos.

Financiamiento de la política pública

La quinta dimensión abordada en las deliberaciones de los grupos focales fue el financiamiento de una política pública para la generación de empleos fuera de la GAM y las zonas francas. En este tema se buscaba responder a las siguientes preguntas: ¿qué recursos se requieren para llevar a cabo los objetivos? ¿de cuáles fuentes? ¿cómo se podrían obtener? ¿Qué cambios legales o procedimentales se necesitan?

De acuerdo con el ejercicio deliberativo se identifica que existen claras fuentes de financiamiento, pero es necesario realizar reformas, aunque no existe un acuerdo de cuáles son las que se requieren (cuadro 7.6). Es importante mencionar que, aunque este tema no salió espontáneamente al inicio de las sesiones,

“

Es necesario superar la etapa de la queja (habitual en los distintos consejos) y las reuniones sin metas de las mesas de trabajo, para avanzar hacia una mayor eficiencia en la planificación del desarrollo regional.”

“

En Limón el INA sigue ofreciendo capacitaciones en gestión de talleres textiles, cuando es algo que no se necesita”

“

Hay serias limitaciones a la capacidad de gestión en las regiones y en parte eso es porque no entienden lo que es hacer empresa en las condiciones locales”

“

La agenda académica de las universidades en las regiones, así como la de investigación y extensión, no se sabe a qué responde.”

“

Pese que se ha hablado desde hace tiempo de la producción de energías limpias en Guanacaste, la oferta de carreras de apoyo es muy reducida.”

apareció conforme se iban analizando oportunidades y obstáculos al desarrollo económico y del empleo en las regiones. A la postre, terminó siendo uno de los puntos más relevantes en ambos grupos.

Las principales propuestas de reforma en materia de financiamiento se enfocaron en mejorar la gestión de los recursos existentes y obtener recursos con nuevas fuentes (figura 7.4). Respecto al primero, hubo un consenso entre varios participantes de que en Costa Rica no existe un problema de escasez de recurso en el sistema bancario, sino de deficiencias que evitan que estos se canalicen de la mejor manera. Las propuestas abarcan desde reducción de costos en los trámites para la solicitud de créditos hasta modificaciones en las entidades encargadas. Respecto a las nuevas fuentes, varias propuestas se enfocaron en el aprovechamiento de fondos diversos para la conservación ambiental, tales como el pago de servicios ecosistémicos marinos y el financiamiento verde.

“
No es que falte plata, aunque podrían explorarse otras fuentes. ¡Plata hay!, pero está parqueada por todos lados”

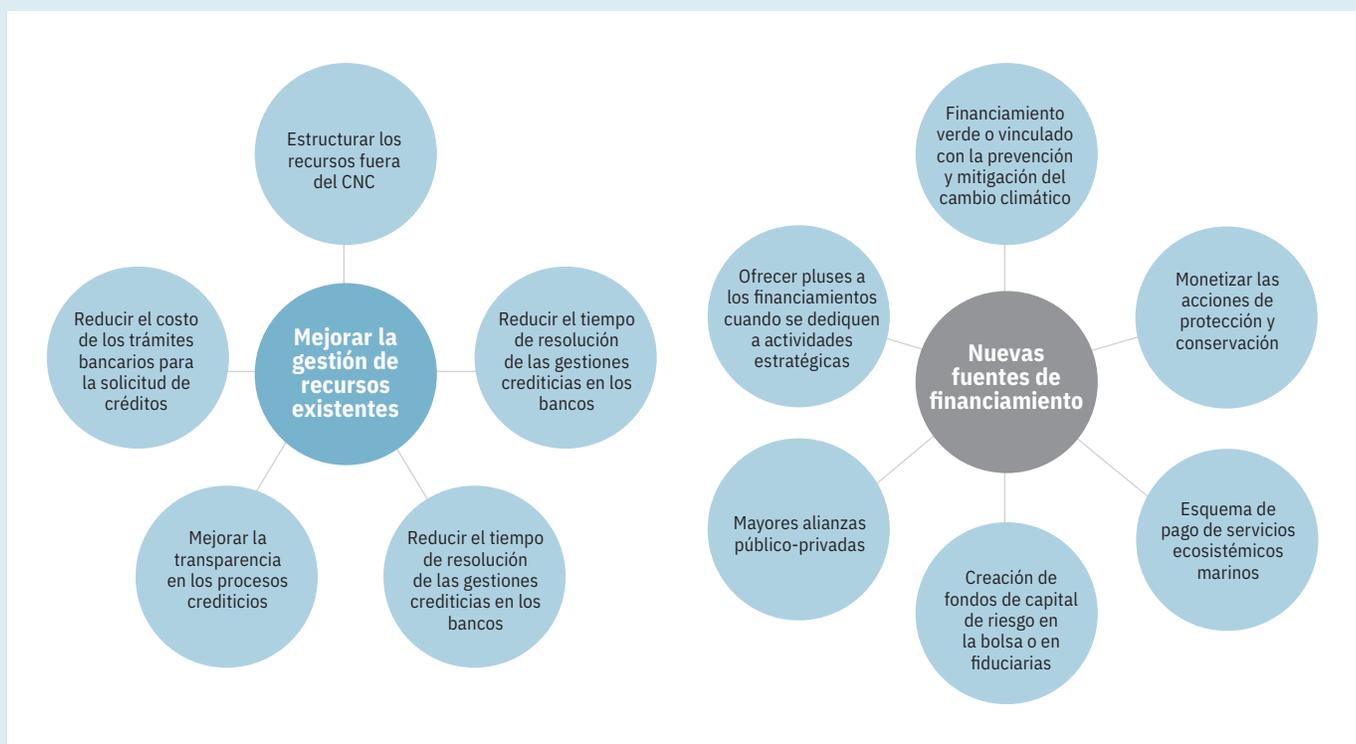
Cuadro 7.6

Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión de financiamiento

Dimensión	Financiamiento
Opción 1	No se trató
Opción 2	Sí hay financiamiento y no requiere cambios
Opción 3	Sí hay financiamiento, se requieren ajustes y sí hay acuerdos sobre cuáles
Opción 4	Sí hay financiamiento, se requieren ajustes, pero no hay acuerdo sobre cuáles
Opción 5	No hay financiamiento, se requiere crear, pero no hay acuerdos
Opción 6	No hay financiamiento, pero sí existen acuerdos de cuáles crear

Figura 7.4

Principales temas de discusión en la dimensión de financiamiento



Fuente: Vargas y Román, 2022, a partir de los resultados de los grupos focales.

“
Toda negociación es tortuosa y tardada y hace que algunos inversores interesados en proyectos en las regiones desistan de apoyarlos.”

Síntesis: mirada general sobre los resultados de la deliberación

Una mirada de conjunto de las discusiones en cada una de las dimensiones permite valorar la medida en que las personas participantes en los grupos focales fueron capaces de acordar rutas de ejecución para el diseño e implementación

de políticas públicas capaces de generar más y mejores oportunidades de empleo fuera del GAM y de las zonas francas. En este sentido, la principal constatación es que, pese al consenso acerca de resolver el problema que se les planteó y la importancia de actuar en cada una de las cinco dimensiones, no lograron definir una ruta clara de reformas específicas para la reorganización de la institucionalidad y el rediseño de políticas públicas (cuadro 7.7).

Las personas participantes fueron enfáticas en detallar sus consideraciones sobre la manera general en que debe abordarse el problema propuesto, los elementos que deben tenerse en cuenta a la hora de diseñar soluciones y los factores que no deberían pesar en este ejercicio. Sin embargo, aunque algunas formularon propuestas específicas de reforma, ninguna logró acuerdo unánime y ni siquiera mayoritario dentro de alguno de los grupos focales. La principal conclusión es que falta bastante camino por recorrer,

nuevos ejercicios de deliberación política, antes de que se pueda definir una hoja de ruta para resolver el problema de la generación de empleo fuera del GAM y las zonas francas. Si los grupos focales son indicativos, pareciera que el país aún no tiene madura una respuesta que posea amplio acuerdo entre distintos sectores para atacar este problema.

En parte, la dificultad para definir una reforma en el ámbito de interés se podría explicar por la falta de un acuerdo sobre el enfoque sobre lo que se espera debe o no cubrir la política pública en ese campo. Las personas reconocieron que existe una gran cantidad de propuestas de acciones puntuales en temas específicos, pero sin un abordaje integral sobre el foco de la política que oriente las estrategias. Aunque ningún participante mencionó la importancia de crear o definir un ente rector, hubo una amplia discusión sobre los problemas de la coordinación interinstitucional y de la falta de un trabajo armonizado

Cuadro 7.7

Ejemplo para la construcción de un meta-relato de una ruta de ejecución

Dimensiones	Opciones						
	1	2	3	4	5	6	7
	No se trató	Sí hay, no requiere ajustes	Sí hay, requiere ajustes, hay acuerdo	Sí hay, requiere ajustes, no hay acuerdo	No hay, requiere ajustes, no hay acuerdo	No hay, requiere ajustes, hay acuerdo	No hay y no se requiere
Foco					No hay enfoque, se requiere definir, pero no hay acuerdo		
Rectoría					No hay rectoría, se requiere, no hay acuerdo		
Gestión institucional				Sí hay un esquema, se requieren cambios y no hay acuerdo			
Desempeño					Se requieren cambios pero no hay acuerdo		
Financiamiento				Sí hay financiamiento, requiere ajustes, no hay acuerdo			

entre entidades. Existen esfuerzos diversos desde distintas entidades públicas de coordinación regional, pero no hay un ente rector que conduzca y operativice una política de empleo en los territorios fuera del GAM con resultados tangibles. Además, las personas participantes de los grupos focales manifestaron la inestabilidad de algunos esfuerzos con los cambios de gobierno, dado que la mayoría de las políticas son de Gobierno no de Estado.

Un punto de acuerdo fue que la actual organización institucional, con múltiples órganos que coordinan a nivel regional, no ha obtenido los resultados esperados en materia de empleo fuera del Valle Central y las zonas francas. Durante las sesiones se discutió de forma amplia sobre la falta de capacidad de gestión en la administración de proyectos y de la obra pública, pues la generación de oportunidades laborales en los territorios depende de la infraestructura pública que permita trasladar los productos. Además, en estos cantones existen problemas en la prestación de agua, electricidad y conectividad.

Las brechas educativas en la población también limitan la posibilidad de generar empleo fuera del GAM. En esta materia se propusieron algunas alternativas, sin especificar, tales como una reforma general al MEP, mayores programas de certificaciones cortas y fortalecimiento de la educación técnica.

Finalmente, hubo acuerdo entre los actores que la generación de oportunidades fuera del GAM y las zonas francas requiere inversión privada en estos territorios. Al respecto se indicó que, aunque existe una suficiente cantidad de recursos en las entidades bancarias, estos no se canalizan de la mejor forma. Sumado a lo anterior, las dificultades en materia de tiempo y costo para acceder a los recursos bancarios es una importante limitación para la inversión privada.

Experiencias internacionales en la implementación de políticas para fomentar el empleo en regiones rezagadas

La presente sección identifica, con una perspectiva comparativa, experiencias internacionales relevantes en la implementación de políticas públicas, con enfoque territorial, orientadas a generar mayores oportunidades laborales. Esta sección se efectuó a partir de una revisión de la literatura especializada en este ámbito. La perspectiva comparativa se aplicó a las cinco dimensiones abordadas en los grupos focales: foco de una reforma, rectoría, gestión institucional, desempeño y financiamiento. Un punto de interés era identificar otros temas e ideas relevantes ejecutadas que no fueron consideradas durante los grupos focales. Esta sección se enfoca en los casos de Turquía, Polonia, Francia, Italia, España y Colombia. No son los únicos países que han desarrollado políticas de empleo para zonas de menor desarrollo económico, pero todos comparten una amplia trayectoria en esta materia.

La mirada internacional complementa los hallazgos del ejercicio deliberativo realizado por este Informe. Las experiencias en otros países que han logrado adelantos en problemas similares pueden dar valiosas pistas para avanzar en una reforma de la institucionalidad y políticas públicas.

Políticas con objetivos, enfoque e instrumentos definidos

Este apartado analiza con detalle las experiencias internacionales en la definición del “foco” de las políticas que buscan incentivar el empleo y la transformación productiva en regiones de menor desarrollo relativo. En términos generales, los casos analizados comparten el objetivo de aumentar el empleo en territorios rezagados económicamente, o apoyar la inserción de grupos demográficos específicos al mercado laboral. En estos países, algunas zonas estaban pasando por un proceso de transformación productiva o fueron fuertemente golpeados por crisis económicas en años anteriores y fue posible identificar políticas enfocadas en generar mayores oportunidades de empleo (cuadro 7.8).

En Turquía se implementó un programa de subsidios al empleo como una medida anticíclica frente a la crisis financiera internacional del 2008. El objetivo del programa fue incentivar la contratación de trabajadores de grupos desaventajados en el mercado laboral, específicamente los hombres de 18 a 29 años y las mujeres mayores de 18 años. Además, se aplicaron subsidios específicos para regiones, de manera que, las empresas se beneficiaron de distintas exoneraciones en los pagos de las contribuciones sociales dependiendo de la región donde se localizaron (Balkan et al., 2016).

Colombia también aplicó una estrategia similar para fortalecer el empleo juvenil entre los 16 y 35 años de edad. Otros programas implementados fueron el de Trabajemos Unidos, cuyo objetivo era reducir la pobreza mediante el incremento en la empleabilidad con énfasis en empleos formales, y el de Jóvenes Rurales Emprendedores, que promovía la empleabilidad de jóvenes mediante la generación de nuevos negocios en los sectores agroindustrial, comercio y servicios rurales. Por último, la Estrategia Nacional para el Fomento de la Formación Dual tenía como principal objetivo fomentar la integración de las empresas en programas de formación para combatir el desempleo juvenil (García, 2022).

En Polonia, Francia e Italia se definieron zonas o regiones específicas para la promoción de inversión y empleo. Por ejemplo, las Zonas Francas Urbanas (ZFU), fueron creadas en 1996 con el fin de impulsar la creación de nuevas empresas, facilitar la relocalización y evitar la salida de empresas existentes de las zonas más vulnerables (Légifrance, 2022; Givord et al., 2013). Otro ejemplo son los Pactos Territoriales (PT) de Italia, los cuales se concibieron con el objetivo de fomentar el crecimiento económico y el empleo en las regiones rezagadas. A este programa se le suman los Pactos Territoriales de Empleo (PTE), los cuales corresponden a diez pactos del sur de Italia, seleccionados para recibir asistencia técnica y financiamiento directo de la Comisión Europea, con el fin de promover objetivos de desarrollo y empleo compartidos, en lugar de medidas específicas (Gambaro et al., 2004).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
VOCES DE LOS ACTORES
véase Vargas y Román, 2022
en www.estadonacion.or.cr

Cuadro 7.8

Experiencias internacionales en la definición del “foco” de políticas para generar mayores oportunidades laborales

País	Programa	Objetivo	Focalización
Colombia	Red de Prestadores de Servicios Públicos de Empleo, Familias en acción, Empleo en acción y Jóvenes en acción, entre otros	El enfoque de estos programas no fue “antipo-breza”, sino la generación de oportunidades y la formación de capital humano para las familias en condición de vulnerabilidad.	Mejorar la empleabilidad de los jóvenes en la periferia del país, particularmente entre los 16 y 35 años de edad
Turquía	Subsidios al empleo	Incentivar la contratación de personas con menores oportunidades laborales	Las medidas se implementaron a nivel regional y también se enfocaron en poblaciones en desventaja en el mercado laboral. Se aplicaron subsidios dependiendo de la región donde se localizaban las empresas.
Polonia	Zonas Económicas Especiales	Evitar pérdida de empleo en territorios rezagados	Se definieron catorce zonas administrativas que abarcan un área específica para el establecimiento de empresas. Cada ZEE cuenta con su propia administración, y los territorios que las conforman no necesariamente son contiguos.
Francia	Zonas Francas Urbanas	Crear mayores inversiones privadas	Se seleccionaron territorios con base en un índice compuesto de varios indicadores locales: tamaño de la población, desempleo, proporción de menores de 25 años, proporción de población mayor de 15 años sin diploma y potencial fiscal de las autoridades locales.
Italia	Pactos Territoriales y Pactos Territoriales de Empleo	Fomentar el crecimiento económico y el empleo en las regiones rezagadas	Se definieron áreas que se caracterizan por tener un PIB per cápita menor al 75% del promedio de la UE, o por ser regiones remotas y con baja densidad poblacional.
España	Política de Desarrollo de Clusters	Estrategia de transformación productiva compuesta	La política se estableció sobre la comunidad Autónoma del País Vasco.

Fuente: Madrigal Quesada y Vargas Montoya, 2022.

Por último, en la Comunidad Autónoma del País Vasco en España, se implementó una estrategia de transformación compuesta por múltiples programas. La Política de Desarrollo de Clústeres (PDC) adoptada en los años noventa surgió con el objetivo de fortalecer las empresas locales frente a las crisis económicas como las de los años ochenta y noventa, y para enfrentar los retos que suponía la integración en la Unión Europea. Este programa estuvo también acompañado de políticas para incentivar la investigación, desarrollo e innovación, desarrollar el capital humano y apoyar el desarrollo empresarial, entre otras políticas productivas (Monge González y Salazar-Xirinachs, 2016).

Es importante mencionar que la mayoría de programas analizados se dirigían a zonas geográficas específicas, generalmente las más rezagadas económicamen-

te. En Italia, la mayoría de los Pactos Territoriales se ubicaron en áreas que se caracterizan por tener un PIB per cápita menor al 75% del promedio de la Unión Europea, o por ser regiones remotas y con baja densidad poblacional. Otra posibilidad de focalización fue la ejecutada en Turquía, donde las medidas no solo se implementaron a nivel regional, sino que también se enfocaron en poblaciones en desventaja en el mercado laboral (Balkan et al., 2016).

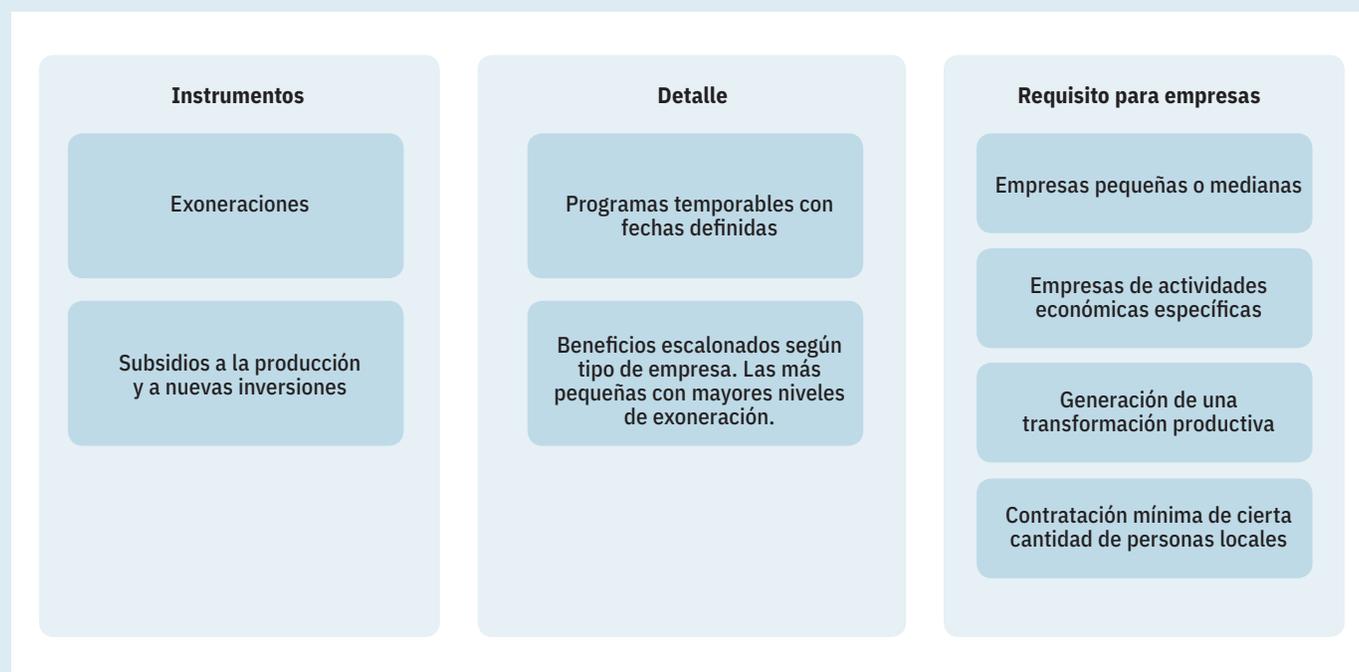
Las exenciones fiscales y subsidios a las empresas constituyen la herramienta más utilizada para implementar las políticas analizadas. Los casos de estudio evidencian que estos no son programas generales, sino que se establecen requisitos específicos para las empresas que pueden aplicar y plazos de vigencia definidos (figura 7.5). Si bien las condiciones, los montos y los plazos de las exoneraciones

varían de un programa a otro, la mayoría de los incentivos pretenden impulsar el empleo vía fomento de la producción.

En el caso de Polonia, se ofrecieron inicialmente exenciones fiscales totales a las empresas de ciertos sectores que invirtieran en las zonas designadas. Las exenciones han disminuido paulatinamente conforme las regiones convergen al ingreso promedio nacional, y el monto de la exención varía dependiendo de la zona en que se ubique la empresa, el tamaño y la inversión realizada (EMCC, 2021; Jensen, 2018). En los costos elegibles para recibir ayuda estatal, se incluyen las inversiones en activos tangibles e intangibles para nuevos establecimientos, la extensión, diversificación o transformación de la producción de establecimientos existentes y los costos por cargas sociales de dos años de nuevos empleos creados.

Figura 7.5

Experiencias internacionales en la definición de instrumentos de política fiscal para generar mayores oportunidades laborales



Fuente: Madrigal Quesada y Vargas Montoya, 2022.

En el caso de Francia, las exoneraciones de la ZFU están dirigidas a empresas con menos de 50 empleados, y que además deben cumplir ciertas condiciones en cuanto a ingresos, sector productivo, contratación local y propietarios de la empresa. La exención es aplicada por cinco años y es total sobre los impuestos locales, de propiedad y de renta, y parcial sobre las contribuciones a la seguridad social (Légifrance, 2022; Givord et al., 2013).

En Turquía, en cambio, se optó por una vía distinta: subsidios al empleo para los hombres de 18-29 años y las mujeres de 18 y más que no estuvieran empleadas formalmente durante los seis meses previos a la aplicación de la ley y que fueran contrataciones adicionales a la planilla promedio anual de la empresa, para evitar el reemplazo de otros trabajadores.

El enfoque del País Vasco fue más integral. Además de incorporar políticas de subvenciones al empleo y la inversión se desarrollaron programas para mejorar

las habilidades del capital humano. Adicionalmente, se le dio énfasis a la construcción de un ecosistema de innovación que permitiera desarrollar y compartir conocimiento entre las instituciones públicas, las universidades y las empresas. Otro componente importante fue la creación de instituciones resilientes, capaces de ejecutar la estrategia de desarrollo, usualmente con participación del gobierno local, el sector empresarial, la academia y la sociedad civil. Todos estos elementos fueron esenciales para el desarrollo de los clústeres y para la orientación tecnológica e innovadora de la industria de esta región (Magro et al., 2022; Monge González y Salazar-Xirinachs, 2016).

En Colombia el país implementó una variedad de programas que apuntaran atender el tema de empleo desde distintos frentes y los instrumentos de políticas se alejaron del enfoque “tradicional” de política fiscal de exenciones o subsidios. En la mayoría de los programas, parti-

cularmente los dirigidos a jóvenes, la formación de los beneficiarios y el enlace con los puestos de trabajo constituyeron la principal herramienta de acción. En estos programas, la formación dual fue de particular interés como mecanismo para aportar una educación para el trabajo. Estas políticas se complementaban con transferencias monetarias condicionadas, subvenciones y contrataciones temporales para la construcción de infraestructura pública, principalmente los que buscaban contrarrestar los efectos de la crisis económica del 2000.

Ministerios con rectoría para definir e implementar políticas

Parte del éxito de una política depende de la definición de una rectoría a cargo del diseño y evaluación de las acciones que se pretenden implementar. Se trata de un órgano u entidad con las competencias legales, de liderazgo y capacidad de ejecución en el diseño de las políticas y en la supervisión y evaluación de

cumplimiento, aunque necesariamente en la ejecución de las acciones.

En Polonia e Italia, el ministerio encargado de la economía es el designado para regir las ZEE y los PT: el Ministerio de Desarrollo, Empleo y Tecnología y el Ministerio de Desarrollo Económico, respectivamente. Los PTE tienen la particularidad de que la Comisión Europea participa en los procesos técnicos de capacitación y canalización de recursos estructurales a través del Ministerio del Tesoro en Italia, por lo que la rectoría recae en ambos entes. En el caso polaco, una vez definidas las áreas y los parámetros de inversión para recibir subsidios, las administraciones de las ZEE son las que expiden permisos en nombre del ministerio. En Italia, al ente rector le corresponde apoyar los pactos previamente conformados y velar por que tengan un plan de desarrollo elaborado. Por otro lado, el ente encargado de las Zonas Francas Urbanas es el ministerio encargado de la planificación territorial. Actualmente, esta tarea le corresponde al Ministerio de la Transición Ecológica y Cohesión de los Territorios. Además, dado que las exoneraciones también se aplican sobre los impuestos locales, el gobierno nacional compensa a las autoridades locales por la pérdida de ingresos.

En la Comunidad Autónoma del País Vasco, la ejecución de la política de desarrollo de clústeres involucró a múltiples agencias del gobierno regional. La rectoría y enlace del gobierno con las Asociaciones Clúster recae sobre el Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad y la Sociedad para la Promoción y Reversión Industrial (SPRI). La SPRI recibe las solicitudes para el Programa de Ayudas a los clústeres del gobierno, verifica el cumplimiento de los requisitos para recibir las ayudas y da seguimiento al cumplimiento de los planes de acción anuales que presentan los clústeres.

En Colombia, el Ministerio de Trabajo (MinTrabajo) fue la principal institución rectora de los programas de empleo, con la participación de la Agencia Pública de Empleo (APE) y el Sistema Nacional de Aprendizaje (SENA). El MinTrabajo tiene un rol regulatorio y de coordinación

en la formulación e implementación de las políticas de empleo, y tiene autoridad sobre la planificación y gerencia de los servicios de empleo del país.

Diversidad en los modelos de gestión

La gestión de las políticas productivas y de empleo es una dimensión clave para el alcance de los objetivos trazados en cada caso. Aspectos como la gestión presupuestaria, las capacidades técnicas y humanas, los sistemas de monitoreo y evaluación pueden ser determinantes para aplicar exitosamente los instrumentos de los programas.

Las instituciones gestoras de los PT y PTE de Italia, así como las asociaciones clúster en el País Vasco, involucran actores del sector público y del sector privado. Para las PT, la autoridad coordinadora local, que puede ser pública o privada, está encargada de promover coordinación, castigar comportamiento no cooperativo y conciliar conflictos entre los participantes. Los PTE son gestionados por una sociedad de responsabilidad limitada llamada Sujeto de Intermediación Local, con participación pública mayoritaria.

Las asociaciones clúster del País Vasco no tienen fines de lucro y su Asamblea General de socios y la Junta Directiva se encargan de administrar y gobernar cada clúster. Generalmente, estas instancias incluyen representantes de las empresas, la academia, la banca y el sector público, provinciales o del gobierno regional. Otras instituciones administran las redes de conocimiento entre la academia, el gobierno y las empresas, que es otro eslabón importante en la transición hacia una economía basada en el conocimiento.

En Polonia, la gestión de las ZEE le corresponde a una administración con representación del gobierno nacional y gobiernos regionales/locales. Estas administraciones están a cargo de proveer los permisos a las empresas en nombre del Ministerio rector. En muchos casos, las administraciones compiten entre sí para atraer empresas e inversión a sus zonas, lo cual ha llevado a una profesionalización de los administradores y a la sofisticación de los servicios que proveen a las empresas.

De manera similar, en Francia existen los Comités de dirección y seguimiento, encargados de evaluar las condiciones de aplicación de las ZFU en relación con sus objetivos. Estos comités están compuestos por diversos actores políticos, desde las autoridades locales hasta diputados y senadores que representan las zonas. En el caso de Colombia, la gestión de los programas de empleo en Colombia recajó sobre una variedad de instituciones parte de la Red de Servicios de Empleo.

Presupuesto nacional y alianzas público-privadas están entre las principales fuentes de financiamiento

El financiamiento es otro elemento fundamental para la ejecución de las políticas públicas. En los casos analizados, la mayoría de exoneraciones de impuestos son cubiertas con presupuesto nacional; en el caso de Francia también se dan compensaciones a las autoridades locales por los ingresos perdidos. En Turquía, los recursos para subsidios provenían del Fondo del Seguro contra el Desempleo. La primera implementación de los subsidios al empleo de hombres jóvenes y mujeres, cubría solamente el valor de las cuotas de seguridad social del salario mínimo. Posteriormente, se eliminó el tope del subsidio.

En el País Vasco, tanto el sector público como el privado participan en el financiamiento de las actividades de los clústeres y de los mecanismos complementarios que constituyen la estrategia productiva de la región. Inicialmente, el gobierno regional financiaba el establecimiento de las asociaciones clúster. Con el tiempo, la contribución pública disminuye y le corresponde a la membresía de cada asociación asumir los costos de operación. Otros de los entes, como las redes de conocimiento, reciben fondos del gobierno regional, de la Unión Europea y de la venta de servicios a las empresas. En Colombia, la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo fue la encargada de buscar recursos de los presupuestos públicos y de otras fuentes alternativas.

El diseño de incentivos y el ecosistema territorial e institucional son determinantes en el desempeño de las políticas para generar más empleo

La evaluación de impacto de los programas es un elemento de suma importancia para definir las políticas que se podrían aplicar en Costa Rica. De la experiencia internacional puede inferirse que los resultados de las políticas productivas analizadas depende, en buena medida, de las condiciones preexistentes en los territorios. Por lo general, los incentivos a empresas no son suficientes para impulsar un ciclo de desarrollo económico sostenido, pues los efectos positivos desaparecen una vez terminadas las intervenciones.

En Polonia, Jensen (2018) evaluó el impacto sobre la tasa de empleo de las municipalidades de territorios con y sin Zonas Económicas Especiales. El estudio encuentra un efecto promedio sobre la tasa de empleo de alrededor de 60% de los territorios con ZEE respecto a los que no estaban en el programa.

En Italia, Accetturo y de Blasio (2012) evaluaron el impacto de los PT entre 1996 y 2007. Con base en esta evaluación, no se encuentra evidencia de que hayan sido efectivos para mejorar el nivel de empleo o el número de plantas en los municipios participantes. En este análisis se identifican a los programas como lentos, burocráticos y politizados. De igual manera, los autores concluyen que el límite de 50 millones de euros dedicados a cada PT pudo haber sido insuficiente para impulsar un proceso de desarrollo local. En cambio, los Pactos Territoriales de Empleo (PTE) fueron inicialmente efectivos, ya que los recursos fueron asignados y ejecutados rápidamente y contribuyeron a mejorar las relaciones entre los actores locales y la política pública (Gambaro et al. 2004). No obstante, algunas dificultades de este programa surgieron de la gobernanza política, pues los cambios de autoridades podían terminar relegando los programas a un rol menor dentro de las administraciones.

En Francia, las políticas de las Zonas Francas Urbanas propiciaron un aumento en la actividad económica producto

del incremento en el número de empresas nuevas y relocalizaciones (Givord et al. 2013). En cuanto al empleo, las ZFU tuvieron un impacto positivo significativo en el 2007 de alrededor de 12 puntos porcentuales, no así para los años previos. Givord et al. (2013) identifican un efecto perverso sobre el establecimiento de empresas en el área alrededor de una ZFU, lo que podría indicar que las ganancias de las ZFU son compensadas por pérdidas en los territorios vecinos. Los autores también señalan que un aumento en los empleos no necesariamente implica una reducción en las personas desempleadas locales, particularmente en zonas donde los residentes no poseen las calificaciones necesarias. En estos casos, combinar programas de incentivos fiscales con el entrenamiento del capital humano podría mejorar el impacto laboral de la política.

Sobre los subsidios al empleo en Turquía, Balkan et al. (2016) muestra que el programa logró una reducción del desempleo, un aumento de la formalidad y del trabajo en jornada completa para los beneficiarios. Sin embargo, sugieren que el programa pudo haber sido más efectivo para formalizar empleos existentes que para crear nuevos empleos y mayor actividad económica.

La estrategia de transformación productiva del País Vasco es ampliamente reconocida como un caso de éxito de desarrollo regional. Mientras que en 1980 el PIB per cápita de la región era el 80% del promedio de los 15 países de la Unión Europea, para el 2014 representaba el 102%. El sector industrial aportó un 26,3% del PIB de la región y 20,1% de los empleos en el 2016, ambos por encima del promedio europeo. Además, el énfasis en el desarrollo de un ecosistema de innovación impulsó el gasto anual en I+D de un 0,07% del PIB en 1980 a un 1,93% en el 2014, uno de los más altos de la UE (Magro et al., 2022; Monge González y Salazar-Xirinachs, 2016).

En síntesis, los casos de éxito de Polonia y el País Vasco tienen la particularidad de que ya existía una base industrial en los territorios, tanto de infraestructura como de conocimiento, sobre la cual las políticas productivas podían actuar. Para

Francia, las condiciones favorables implementadas en algunos territorios tuvieron el efecto de absorber las empresas de zonas vecinas sin que esto representara una mejora en el empleo de la población beneficiaria. En ambos casos, las condiciones deficientes de infraestructura, transporte o capital humano, impidieron que las políticas desencadenaran un desarrollo local robusto. En Italia, como mencionan Accetturo y de Blasio (2012), es posible que los recursos económicos destinados a cada pacto hayan sido insuficientes, especialmente porque estos debían cubrir no solo las inversiones públicas sino también una porción de las inversiones privadas. La institucionalidad de los pactos pudo haber sido otra limitante para la efectividad de la política, y ciertamente afectó la permanencia de los programas en algunas regiones. Estas conclusiones sugieren la importancia de ponderar cuidadosamente las condiciones preexistentes en las regiones de interés a la hora de diseñar los instrumentos de política

Un caso de interés: el diseño e implementación de programas para la generación de oportunidades en Colombia

Colombia es pionera en la creación de modelos de asociación público-privado para la prestación de servicios de empleo con un modelo cuyo principal objetivo es propiciar los mecanismos para conectar la oferta y demanda laboral. Esta política opera bajo la figura de la Red de Prestadores de Servicios Públicos de Empleo (en adelante, la Red) (OIT, 2015). La Red, bajo la coordinación del Ministerio de Trabajo de Colombia, está compuesta por 236 bolsas y agencias de empleo (70 públicas y 166 privadas), que operan en los 92 departamentos administrativos del país.

Esta política cuenta con la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo (UAESPE) como su brazo ejecutor, la cual establece métodos, instrumentos y parámetros comunes para la Red y proporciona asesoramiento técnico a los prestadores de servicios de empleo para asegurar niveles de calidad consistentes y evitar brechas en la

operación. Esta Unidad también es la responsable de obtener fondos del presupuesto público y de buscar otras fuentes de financiación. (OIT, 2015)., La Red funciona como una asociación público-privada con participación de actores en los diferentes niveles de planificación: nacional, provincial y local.

Colombia ha venido apostando a los planes locales de empleo (PLE) como el marco para el diseño e implementación de políticas de creación de empleo e inclusión laboral. Según la OIT, los PLE son un mecanismo para una mejor coordinación del trabajo de agencias y programas gubernamentales, con el fin de

mejorar las condiciones laborales de las poblaciones más desfavorecidas. Los PLE son formulados por actores estratégicos de las comunidades y organizaciones a nivel nacional, de regiones y municipios. También, tienen en consideración el plan de desarrollo, los programas de gobierno, el plan de ordenamiento territorial y el sistema de información (MinTrabajo, 2012). Los PLE responden a las necesidades de los distintos territorios colombianos y sus grupos de población, mientras que anteriormente tenían un ámbito nacional.

A principios de la década del 2000, Colombia puso en marcha diferentes

programas sociales a través de la Red de Apoyo Social (RAS) con tres iniciativas de carácter temporal: Familias en Acción, Empleo en Acción y Jóvenes en Acción. Estos programas tenían esquemas de subsidios para grupos de la población más vulnerable. Otros buscaban promover la generación de empleo en los territorios que lo componen son: el Programa de Enganche Laboral Trabajemos Unidos, el Programa Jóvenes Rurales Emprendedores y Estrategia nacional para el fomento de la formación dual en las empresas de Colombia. La cuadro 7.9 presenta una síntesis de los principales programas implementados en este país.

Cuadro 7.9

Principales programas para la generación de empleo implementados en Colombia

Programa	Detalle
Empleo en acción	<p>Objetivo: generación de empleos intensivos en mano de obra, como construcción de infraestructura pública urbana y social. Duración máxima de cinco meses a personas desempleadas.</p> <p>Financiamiento: compartido entre el gobierno nacional y las municipalidades.</p> <p>Condiciones: el subsidio fue condicionado y con foco en la empleabilidad, no fue ejecutado por las instituciones gubernamentales tradicionales de combate a la pobreza, tuvo una amplia participación público-privada y los proyectos de infraestructura fueron propuestos por agentes territoriales.</p> <p>Resultados: Aumento promedio de 8,6 horas laborales en las personas beneficiarias, un incremento de 39% en el ingreso mensual y un aumento de 9% en el consumo. Los empleos creados no desplazaron otros empleos formales en la región.</p>
Jóvenes en acción	<p>Objetivo: generar empleos formales semicalificados para personas entre los 16 y 24 años registrados como beneficiarios en programas de reducción de pobreza y que cuentan con el primer ciclo de secundaria y a estudiantes de secundaria superior que quieran adquirir formación para trabajar.</p> <p>Beneficio: tres meses de formación teórica y tres meses de formación en el lugar de trabajo y durante su participación reciben una subvención para alimentación y transporte. Una vez que completan la formación, las personas participantes reciben asesoramiento para buscar trabajo o generar su propio emprendimiento.</p> <p>Resultados: 90% de las personas participantes en el programa aumentan su capacidad de emplearse formalmente y que tiene un efecto más significativo en la empleabilidad.</p>
Programa Jóvenes Rurales Emprendedores	<p>Objetivo: personas desempleadas entre los 16 y 35 años de bajos ingresos y a personas vulnerables de todas las edades y que residen en zonas urbano marginales y rurales.</p> <p>Promover nuevos negocios en los sectores agroindustrial, comercio y servicios rurales.</p> <p>Condiciones: formación teórico-práctico de máximo dos años según las necesidades de las comunidades. Las decisiones sobre el contenido de la formación incorporan un proceso de consulta con empleadores locales y están sustentadas en información sobre el mercado de trabajo.</p> <p>Resultados: efectos positivos en el empleo y expectativas laborales de las personas beneficiarias y que 75% de las personas participantes ha creado su propio negocio y mejorado su capacidad de gestión.</p>
Estrategia nacional para el fomento de la formación dual en las empresas de Colombia	<p>Objetivo: fomentar la integración de las empresas en programas de formación para combatir el desempleo juvenil como uno de los principales retos sociales del país. Las personas estudiantes en el centro de los procesos formativos, de manera que puedan beneficiarse del aprendizaje tanto en los centros educativos como en las empresas en forma simultánea, lo que posibilita una mejor articulación y adaptación.</p> <p>Retos: diseño e implementación de procesos de monitoreo y evaluación de resultados, los cuales, son clave para implementar procesos de mejora continua.</p>

Colombia ha venido impulsando la formación dual desde el año 2001. No obstante, estos programas se han concentrado únicamente en formación terciaria (técnica y universitaria) y con alta concentración y bajo alcance en cuanto a instituciones educativas, áreas de formación, empresas y alumnado. Adicionalmente, la formación dual se ha concentrado en el Distrito de Bogotá (55% de las personas inscritas) y en 10 de los 32 departamentos colombianos, destacando el caso de Antioquía (13%). La preocupación del limitado y concentrado alcance de la formación dual llevó a una reforma para implementar un marco normativo que permite la ampliación de la oferta a una mayor cantidad de entidades (García, 2022).

Un reto más que tiene por delante la estrategia es el diseño e implementación de procesos de monitoreo y evaluación de resultados, los cuales, son clave para implementar procesos de mejora continua. Es importante resaltar que, dado que el programa de formación dual de Colombia fue reestructurado recientemente, aún no se cuenta con evaluaciones respecto a los resultados obtenidos en relación con los objetivos inicialmente planteados.

Principales lecciones en el diseño y abordaje de una política para generar mayores oportunidades de empleo

En esta parte final del análisis comparativo se efectúa una síntesis de las principales lecciones aprendidas partir de la experiencias internacional, la cual podría ser de utilidad en la búsqueda de una hoja de ruta para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en Costa Rica, orientadas a la generación de empleo fuera de las zonas francas y la GAM.

El diseño de políticas con un enfoque territorial explícito contribuye a la implementación de acciones que respondan más adecuadamente a las necesidades y oportunidades de cada territorio, lo que posibilita un mejor alineamiento entre la oferta y demanda laboral. La participación de actores nacionales y territoriales en su diseño e implementación contribu-

ye con a mejores definiciones. Además, los planes se alinean con instrumentos de planificación nacional y territorial y con el quehacer de instancias clave para su adecuada implementación, todo esto bajo una rectoría previamente establecida.

Desde esta perspectiva, la promoción de desarrollo productivo en territorios no metropolitanos ha tenido un alto impacto en la generación de empleos y en el desarrollo socioeconómico de los territorios. Destaca la importancia de diseñar e implementar instrumentos de política que generen los incentivos y condiciones habilitantes necesarias para atraer inversiones, entre ellas, infraestructura de transportes y servicios básicos, la formación de capital humano, el marco jurídico-institucional para ofrecer seguridad jurídica, entre otras. Además, es importante el involucramiento de las instancias territoriales (públicas, privadas, académicas y de la sociedad civil) en el diseño de las políticas orientadas al diseño e implementación de esquemas territoriales de desarrollo.

Por su parte, la precisión de las poblaciones meta de las políticas permite identificar a los grupos de población con mayor vulnerabilidad en materia laboral y los determinantes que inciden. Ello hace posible el diseño posterior de acciones concretas que respondan a las condiciones específicas de estas poblaciones y la evaluación de resultados con base en parámetros más claros. Este diseño debe sustentarse en análisis y evidencia que permita identificar áreas y territorios prioritarios para las intervenciones. El fin último de estos estudios técnicos es la optimización en el uso de los recursos destinados a políticas laborales, buscando impactar la mayor cantidad de personas y territorios y al menor costo posible. Un elemento central del análisis técnico es la adecuada definición de metodologías estandarizadas, las cuales, tienen el reto de ser completas, claras, concluyentes y al mismo tiempo de fácil implementación.

La creación de condiciones de empleabilidad debe constituirse como un eje transversal de la política pública orientada al desarrollo productivo y la generación de empleo. La experiencia inter-

nacional subraya la importancia de procurar que las inversiones de capital, ya sea físico, humano, social o cultural, consideren como parte de su foco generar mayores tasas de empleabilidad. Más allá de los beneficios directos de contar con más y mejores empleos, existen beneficios indirectos que se traducen en mayores niveles de bienestar para la población.

Las asociaciones público-privadas son una valiosa herramienta de política pública para alinear la oferta y demanda laboral. Ello implica trabajo participativo entre las empresas privadas, que son las principales generadoras de empleo, y el sector público. Entre los instrumentos aplicados destacan la creación de agencias y bolsas de empleo que operan en diferentes territorios y sectores y que pueden ser administradas por cualquier organización debidamente inscrita en el ente rector correspondiente. Además, la creación de una red de agencias y bolsas de empleos posibilitan ampliar la capacidad de ejecución de las instancias a cargo de generar y ocupar puestos de trabajo, a su vez que permiten definir criterios estandarizados que se traducen en mayor eficiencia y seguridad jurídica para las personas trabajadoras y empresas.

Ligado al trabajo con las asociaciones público-privado está el impulso a modelos de trabajo con asociaciones empresariales de pequeñas y medianas empresas. Ello facilita el acceso a nuevos mercados y ahorros en costos de transacción, que se traducen en mayor crecimiento y generación de más y mejores empleos. Además, facilitan la generación de encadenamientos con empresas tractoras (mayor tamaño y consolidadas en el mercado) con otras más pequeñas y medianas. Las asociaciones empresariales también posibilitan una ejecución más eficiente de la política productiva con una atención a un conglomerado.

El uso de incentivos fiscales fue una constante en las experiencias analizadas. Usualmente éstos se asocian con costos incrementales para el erario público. Sin embargo, pueden ser más que compensados si las políticas implementadas generan empleo, disminuyen la carga de los programas de asistencia social y posibilitan la movilidad social. Los incentivos

pueden ir dirigidos tanto a empresas en marcha como emprendimientos y tienen una lógica temporal y no permanente, de manera que, los territorios y personas adquieran las condiciones necesarias para desarrollar modelos autosuficientes. Estos programas también están orientados a generar nuevos empleos en la formalidad, lo que a su vez es un mecanismo compensatorio en materia fiscal y de seguridad social.

La educación dual surge como una forma de conectar de forma directa al sistema educativo con el sector productivo. De la experiencia internacional se observa que los esquemas de educación dual se extienden a diferentes niveles (secundaria y terciaria -esta última incluye técnica y universitaria-) y distintas áreas de especialización: agroindustrial, turismo, mecánica de precisión, ingeniería aeroespacial, entre otros. La búsqueda de un modelo de educación dual más inclusivo podría permitir un mayor aprovechamiento de los distintos recursos y vocaciones productivas con los que cuentan los territorios y de las capacidades de los distintos grupos de población.

La evaluación de impacto es un aspecto medular en la puesta en marcha de programas orientados a la generación de más y mejores empleos es evaluar sus efectos directos e indirectos sobre la población beneficiaria. Estas permiten validar el cumplimiento o no de las metas originalmente definidas, así como diseñar las acciones correctivas pertinentes y, en algunos casos, inclusive implica ajustes o suspensión de la política.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EXPERIENCIAS INTERNACIONALES PARA LA GENERACIÓN DE EMPLEO

véase Madrigal Quesada y Vargas Montoya, 2022
en www.estadonacion.or.cr

Conclusión: elementos para la discusión

Este capítulo aplicó una metodología para la deliberación sobre propuestas para el diseño e implementación de posibles rutas de ejecución para la generación de más y mejores oportunidades laborales fuera de las zonas francas y el GAM. Esta estrategia combinó tres elementos: un diagnóstico de la situación actual, a partir de la síntesis de las investigaciones realizadas por el PEN-Conare sobre el tema; ejercicios de deliberación con personas expertas para identificar posibles soluciones y, finalmente, un análisis comparado de experiencias internacionales en la aplicación de políticas de empleo, especialmente para grupos de la población más rezagados.

Las personas convocadas no lograron arribar a acuerdos generales sobre el camino que el país debe trazar en materia de políticas públicas de empleo. Entre los temas más relevantes, en los que parece que existe mayor vacío a la hora de diseñar las intervenciones, es en la falta de acuerdo sobre el foco que debieran tener las reformas institucionales y el alcance conceptual de las políticas: existe consenso de la importancia de definir ese foco, no existe claridad de cuál debería ser.

Las personas participantes subrayaron que la mayor parte de los esfuerzos en materia de desarrollo productivo y empleo son acciones que cambian con cada gobierno y no corresponden a políticas de Estado. Además, manifestaron que existe una falta de coordinación interinstitucional que limita la efectividad de las políticas que existen y que se puedan implementar en un futuro. En parte, esto podría obedecer a la falta de un ente rector en este ámbito, con las potestades para definir, diseñar, supervisar la implementación y evaluar las políticas requeridas.

Costa Rica cuenta con una amplia infraestructura institucional vinculada con el desarrollo productivo y la generación de empleo; sin embargo, no existe

claridad de los roles y funciones específicas que deben asumir cada entidad. De acuerdo con el ejercicio deliberativo, las instituciones definen y diseñan sus propios modelos de organización y esta falta de armonía y coordinación limita la gestión de las políticas. En materia del desempeño, las personas participantes de los grupos focales manifestaron diversos desafíos que limitan la ejecución de políticas y la generación de empleo, entre los que destacan las escasas capacidades para administrar proyectos de inversión pública, las dificultades de operación de la producción con las interrupciones en la prestación de servicios de agua y electricidad, y la importancia de mejorar el perfil educativo de la fuerza laboral. En su mayoría, las propuestas específicas podrían considerarse como una serie de temas puntuales en los que el país requiere mejorar.

A partir de la experiencia internacional se evidencia que existen múltiples modelos para implementar políticas de empleo, incluso dentro de un mismo país puede corresponder a un conjunto de programas específicos para distintos grupos de la población y con distintos objetivos e instrumentos liderados por un ente rector previamente definido. Entre los principales elementos que se deben considerar en esta materia se encuentran: incluir un enfoque territorial, precisión en el diseño de las políticas, trabajo participativo con diversos grupos de la población, diseño con base en evidencia y evaluación de impacto. Esta última es fundamental para no solo valorar los resultados de las acciones implementadas, sino también para realizar ajustes que permitan un mayor impacto sobre los grupos de la población objetivo.

Investigadores principales:

Pamela Jiménez Fontana, Ana Jimena Vargas, Marcela Román, Gabriel Madrigal Quesada y Luis Vargas Montoya.

Insumos: *Reporte de los principales hallazgos de las sesiones de grupo sobre la tensión económica relacionada con la generación de empleo fuera de la GAM y las zonas francas*, de Ana Jimena Vargas y Marcela Román, y *Experiencias nacionales e internacionales de generación de empleo por medio de intervenciones públicas orientadas al desarrollo productivo*, de Gabriel Madrigal Quesada y Luis Vargas Montoya.

Otros insumos: *Crecimiento y sector exportador*, de Karla Meneses (UDLA-Ecuador), Gabriela Córdova (UDLA-Ecuador) y Katherine Oleas (UDLA-Ecuador), *Perfil de encadenamientos productivo de Costa Rica: Un enfoque desde la MIP producto-producto 2017* de Karla Meneses (UDLA-Ecuador), Gabriela Córdova (UDLA-Ecuador), *Estructura productiva cantonal en*

Costa Rica de Esteban Durán Monge, Pamela Jiménez Fontana, María Santos, Amrán Aragón, y *Análisis del ecosistema institucional que atiende el desarrollo productivo en Costa Rica* de Pamela Jiménez Fontana, Marisol Guzmán Benavides y Jorge Vargas Cullell.

Coordinación: Pamela Jiménez Fontana.

Borrador del capítulo: Pamela Jiménez Fontana.

Edición técnica: Pamela Jiménez Fontana, Jorge Vargas Cullell y Leonardo Merino.

Revisión y corrección de cifras:

Stephanie Castro Jiménez.

Asesoría metodológica: Jorge Vargas Cullell.

Visualización de datos y gráficos:

Pamela Jiménez Fontana, Esteban Durán Monge, Marisol Guzmán y Vladimir González.

Diseño y diagramación:

Erick Valdelomar / Insignia | ng.

Sesiones grupales: se realizaron los días 24 de mayo a las 10am y 2pm, con los siguientes asistentes: André Garnier, Silvia Lara, Pilar Garrido, Miguel Aguiar, Yahaira Barquero, José Manuel Salazar, Dieter Gallop, Silvia Chaves, Manrique Rojas, Silvia Hernández, Xinia Chaves, Julieta Chan Blanco, Sonia María Durón, Roberto Zeledón, Rosa Jiménez, Giordano Campos y Rafael Arias.

Taller de consulta: se realizó el 28 de septiembre, con los siguientes asistentes: Eduardo Alonso, Vera Brenes, Rodrigo Calvo, Ronald Chacón, Marinela Córdoba, Héctor Fernández, Ana Isabel García, Steffan Gómez, Pamela Jiménez, Arlene Méndez, Leonardo Merino, Natalia Morales, Ciska Raventós, Giselle Rojas, Gustavo Román, Jean Paul SanLee, Rafael Segura y Jorge Vargas.

Notas

1 Un problema es una falla o rezago a remediar que crea un cuello de botella clave para el desarrollo humano, que constituye una amenaza contra la capacidad futura del país de alcanzar un alto nivel de desarrollo. Se formula en términos de una pregunta que plantea una tensión entre un objetivo deseable de resolver y un conjunto de condiciones de partidas, o restricciones, que reducen el margen de maniobra para actuar y las capacidades para atender ese objetivo deseable.

2 Estos fondos son: Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD), el Fondo Nacional para el Desarrollo (Fonade), el Fondo de Financiamiento para el Desarrollo (Fofide) y recursos del Credes. Los recursos de cada uno de ellos tienen distinto origen y naturaleza.

3 El Informe Estado de la Educación (2021) planteó que, entre el 2018 y 2021, Costa Rica experimentó reiteradas y significativas interrupciones de los ciclos lectivos que generaron un importante deterioro en los aprendizajes estudiantiles, lo cual fue denominado como “apagón educativo”.



CAPÍTULO

DEBATES PARA EL DESARROLLO

8

/ Rutas de ejecución para una política de conservación ambiental más eficiente y estratégica

PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA



El Programa Estado de la Nación (PEN-Conare) seleccionó, a partir de la consulta a un conjunto de personas provenientes de distintos ámbitos (académico, institucional, no gubernamental, internacional y de sociedad civil), un problema estratégico del desarrollo humano en materia ambiental, para identificar posibles soluciones, a saber:

¿Qué opciones existen para hacer más eficientes y estratégicas las políticas de conservación ambiental, en un marco de limitadas capacidades institucionales y políticas fiscales restrictivas, para que ello no genere una desprotección del patrimonio natural o la reversión de los logros en esta materia?

ALCANCE



Las ideas y sugerencias que este capítulo contiene no reflejan la opinión del PEN-Conare ni de las instituciones auspiciadoras sobre las opciones que existen para hacer más eficientes y estratégicas las políticas de conservación ambiental. Este es un producto que ha sido elaborado con base en la sistematización del debate entre tomadores de decisión, personal de entidades públicas y privadas y sectores de la sociedad civil, así como personas de la academia que elaboraron sus posturas en torno al problema planteado.

El PEN-Conare aportó el diagnóstico como punto de partida de las discusiones, facilitó las sesiones y consolidó los resultados de los grupos focales. El contenido propositivo responde, por tanto, a las visiones de los actores consultados.

El ejercicio se enfocó estrictamente en la conservación ambiental, entendida como los esfuerzos de protección de los ecosistemas y la biodiversidad, lo que usualmente se identifica en el sector como la “agenda verde”. Aunque, por supuesto, toda actividad humana genera impactos sobre estos dos grandes elementos, aquí no se analizaron otros asuntos como la contaminación atmosférica o hídrica, el uso de recursos naturales, energía, agua, tierras agrícolas o crecimiento urbano, que podrán ser objeto de investigaciones posteriores.

PRINCIPALES HALLAZGOS



Los ejercicios deliberativos en torno al problema de política pública en materia ambiental arrojaron dos grandes conclusiones. En primer lugar, se encontró que para hacer más eficientes y estratégicas las políticas de conservación ambiental se requiere realizar reformas en cuanto a la rectoría, la gobernanza y el financiamiento. Se trata de adoptar medidas que atenúen la “atomización” que caracteriza el marco normativo e institucional en este campo, así como otras que permitan la creación e implementación de mecanismos alternativos para la atracción de nuevos recursos económicos para financiar de manera sostenible las acciones de conservación y protección ambiental. Para ambos temas se plantearon propuestas, aunque no en todos los casos hubo acuerdo en cuanto a su profundidad u orientación. Entre las sugerencias cabe señalar la elaboración de protocolos de acción interinstitucional conjunta, la evaluación de las normas ambientales y la posibilidad de realizar una reforma fiscal verde.

En segundo lugar, se determinó que para alcanzar políticas de conservación ambiental más eficientes y estratégicas, no basta con atender los elementos anteriores. Por el contrario, es preciso realizar una gestión que se caracterice por al menos dos elementos: participativa y transparente. Esto significa, por un lado, modificar el tipo de relación prevaleciente con los distintos actores sociales, especialmente con la ciudadanía, las comunidades aledañas a las áreas de conservación y las poblaciones indígenas, tanto como con el sector privado, y, por otro, cambiar y mejorar los canales de comunicación e información a lo interno y con los diferentes sectores (social, económico, político). Al respecto se planteó que es necesario desarrollar acciones para, entre otras cosas, reconstruir la narrativa sobre el vínculo entre desarrollo y conservación, desde un enfoque que integre las dimensiones ambiental, social y económica.

En síntesis, hubo acuerdo entre las personas consultadas en cuanto a los elementos que dificultan hacer más eficientes y estratégicas las políticas de conservación ambiental en el país, aunque con matices en lo que respecta al nivel de priorización para su atención, así como la forma y el enfoque en que cada uno de estos aspectos debe ser resuelto.

PREGUNTAS ESPECÍFICAS



- **Normativa:**
¿Se requiere actualizar la normativa y políticas públicas de conservación ambiental para adaptarlas a las nuevas condiciones y metas del país? ¿Cuáles y en qué aspectos?
- **Capacidades institucionales:**
¿Cuáles aspectos en materia de definición de prioridades y disponibilidad y gestión de recursos humanos, técnicos y financieros son clave para fortalecer las capacidades institucionales para la conservación?
- **Participación:**
¿Es necesario revisar los modelos de gestión de las áreas protegidas o forestales para garantizar el cuidado sin presionar los recursos actuales? ¿En qué medida se requiere fortalecer los mecanismos de participación en la toma de decisiones en torno a dicha gestión? ¿De qué formas en concreto?
- **Instrumentos económicos:**
¿Es posible pensar nuevas herramientas o modificar las existentes para fortalecer la conservación? ¿Cuáles y cómo hacerlo específicamente?
- **Contención de presiones sobre la conservación:**
¿Cuáles factores son clave para contener o minimizar la presión y los efectos negativos sobre la conservación del patrimonio natural?
- **Definición de políticas:**
¿Cómo se puede incorporar en la toma de decisiones y formulación de las políticas públicas el tema de los beneficios y costos de la conservación?
- **Patrones ciudadanos:**
¿Qué aspectos de la percepción y los patrones de comportamiento de las personas tienen implicaciones sobre la conservación? ¿Cómo modificarlos?
- **Puntos ciegos:**
¿Hay otros factores poco estudiados que son determinantes para la conservación y para fortalecer la protección del patrimonio natural?



CAPÍTULO

DEBATES PARA EL DESARROLLO

8

/ Rutas de ejecución para una política de conservación ambiental más eficiente y estratégica

INDICE	Introducción
Introducción	369
Metodología	369
Síntesis del diagnóstico elaborado para el ejercicio deliberativo	370
Voces de los actores: ideas para la solución de retos de la política de conservación ambiental	374
Pertinencia y grados de acuerdo sobre el problema a resolver y sus soluciones	374
Foco de la reforma	374
Rectoría de la política pública	375
Gestión institucional	378
Desempeño institucional	379
Financiamiento de la política pública	383
Síntesis: mirada general sobre los resultados de la deliberación	383
Experiencias internacionales: aportes del análisis de los esquemas de gestión de conservación en el plano internacional	385
Conclusión: elementos para la discusión	388

Introducción

Este capítulo aplica una novedosa estrategia metodológica para identificar, a partir de ejercicios deliberativos, posibles ideas o rutas de ejecución para resolver un problema concreto¹ de carácter estratégico para el desarrollo humano del país y sobre el cual existe un sustrato amplio de investigación publicada en ediciones previas del *Informe Estado de la Nación*, a saber:

¿Qué opciones existen para hacer más eficientes y estratégicas las políticas de conservación ambiental, en un marco de limitadas capacidades institucionales y políticas fiscales restrictivas, para que ello no genere una desprotección del patrimonio natural o la reversión de los logros en esta materia?

El texto se organiza en cinco sesiones, además de esta introducción. La primera describe brevemente la metodología empleada para la realización del ejercicio deliberativo. El segundo apartado presenta el diagnóstico en el que se sintetizan los principales hallazgos de una serie de investigaciones del PEN-Conare sobre las políticas de conservación ambiental y las limitadas capacidades institucionales que dificultan su implementación y efectividad, que fue el punto de partida que motivó la preparación de este capítulo.

La tercera sección desgrana los resultados de dos grupos focales con actores estratégicos, convocados por el PEN-Conare, en los cuales se discutió la pertinencia y nivel de acuerdo sobre el diagnóstico, la problemática, la conceptualización general de reforma y las

posibles soluciones o rutas específicas para hacer más eficientes y estratégicas las políticas de conservación ambiental.

El cuarto acápite sintetiza una revisión de experiencias internacionales vinculadas con el problema planteado en los grupos focales. Esta recopilación tiene como objetivo complementar la discusión y recomendaciones de las personas participantes en las discusiones, así como aportar otros temas e ideas relevantes en torno a cómo se maneja esta materia en otros países. Finalmente, la quinta y última sección presenta las principales conclusiones de este capítulo.

Metodología

Para elaborar este capítulo se utilizaron tres abordajes metodológicos, según cada uno de sus apartados: el diagnóstico del problema a resolver; la deliberación sobre las posibles rutas de ejecución para solucionarlo y, por último, el análisis comparativo internacional.

En el primer caso, se consultaron las investigaciones realizadas por el PEN-Conare sobre el tema durante los últimos 27 años, específicamente aquellas en las

que se recopiló datos e información que demuestran la importancia de atender el problema estratégico objeto de este capítulo. Los estudios elaborados se han beneficiado de una importante cantidad, calidad y diversidad de fuentes de información disponibles en el país.

En segundo lugar, se llevó a cabo un ejercicio deliberativo con personas expertas en el tema, de pensamiento y trayectorias diversas, mediante la técnica de grupos focales, según se detalla en el recuadro 8.1. El propósito era examinar la medida en que estas personas podían, a partir del diagnóstico y el problema planteado, llegar a acuerdos sobre la naturaleza y alcance de las rutas de ejecución requeridas. En casos concretos, esto se completó con algunas entrevistas individuales para incorporar más visiones.

Finalmente, se preparó una investigación sobre esquemas de gestión de la conservación de ecosistemas y biodiversidad en el plano internacional (Aguilar, 2022), la cual revisa y sintetiza un conjunto de indicadores globales sobre el tema, así como casos específicos que constituyen experiencias relevantes para ampliar los alcances del análisis propositivo y que permitió confrontar las particularidades de la conservación en Costa Rica desde el punto de vista conceptual y de su aplicación con esas buenas prácticas.

Síntesis del diagnóstico elaborado para el ejercicio deliberativo

El seguimiento al desempeño ambiental que desarrolla el *Informe Estado de la Nación* desde su primera entrega en 1994 evidencia que Costa Rica desde muy temprano (mediados del siglo XX) priorizó acciones para la conservación de su biodiversidad. Así, por ejemplo, estableció un sistema para la gestión del territorio con diversos grados de resguardo, adoptó legislación (nacional e internacional) que establece el marco normativo bajo el que se regula este territorio, y creó un conjunto de instituciones para su implementación. La combinación de estas medidas le generó logros innegables en materia ambiental (principalmente en la llamada “agenda verde”), así como

Recuadro 8.1

Abordaje metodológico del ejercicio deliberativo

¿Qué se hizo?

Se organizaron dos grupos focales con personas involucradas en la formulación e implementación de las políticas de conservación ambiental, en la academia y en organizaciones de la sociedad civil relacionadas con ese campo.

¿Cómo se hizo?

Las sesiones se realizaron el 9 de junio de 2022, ambas presenciales, una durante la mañana y otra en la tarde. Las dos deliberaciones tuvieron una duración aproximada de 2 horas y 10 minutos cada una. En el caso de la primera se contó con la participación de nueve personas, entre las que se incluyó representantes de entidades públicas, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, sociedad civil y academia. En la segunda participaron cinco personas con el mismo perfil. A las personas participantes se les facilitó antes de la reunión un documento con el planteamiento de la pregunta general que se pretendía resolver durante la discusión y un breve diagnóstico. El debate fue guiado por una persona experta en la moderación de grupos focales. La sistematización de los planteamientos se realizó a partir de la transcripción de las grabaciones y las notas

que aportaron posteriormente quienes participaron. Para más detalles de los resultados específicos de los grupos focales véase Vargas y Román (2022).

Como complemento, se realizaron consultas escritas también a personas expertas. Se obtuvieron ocho respuestas, así como tres entrevistas virtuales con base en las mismas preguntas guía con que se hicieron las sesiones grupales (la lista de personas consultadas en todas las modalidades se presenta en los créditos al final de este capítulo).

¿Cómo se analizó?

Se aplicó una metodología de escalas para, además de dar un tratamiento común a los contenidos de los grupos focales, dibujar “meta-relatos”. Las escalas están concebidas como tablas de la verdad. Combinaciones de presencia o ausencia de atributos deseables con base en los cuales se definen niveles. Cada “nivel” es un escenario cualitativo, que puede ser verbalizado con claridad. Las escalas están construidas a partir de los polos: presencia completa de atributos deseables / ausencia completa de atributos. A partir de estas situaciones polares, se definieron los escenarios intermedios.

reconocimiento internacional, aspectos que se volvieron parte importante de su desarrollo humano sostenible.

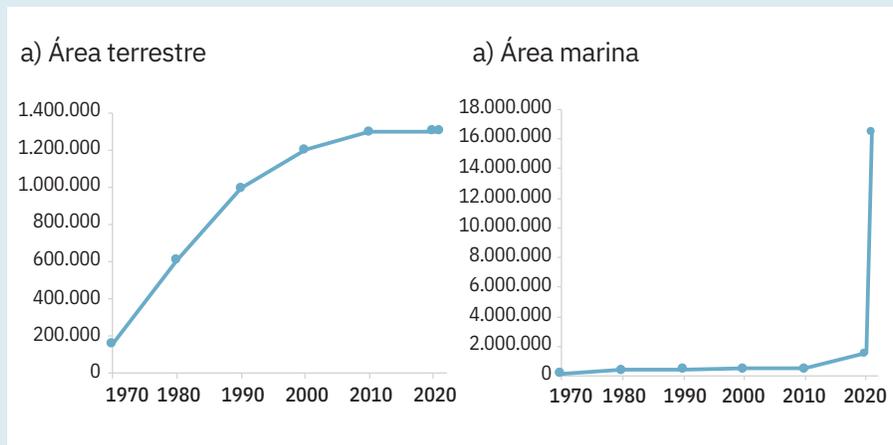
Los registros oficiales muestran que, desde 1970, el área legalmente protegida ha crecido a distinto ritmo (gráficos 8.1), alcanzado -después de varios años con leves modificaciones- su punto más alto en 2021: 17.802.333 hectáreas (Sinac-Minae, 2022). Este último año, se dio el cambio más marcado, que obedece a un aumento significativo de la superficie marina bajo resguardo. Con este, se consolidó una cobertura equivalente al 25,5% del territorio terrestre e insular y del 27,9% del total del espacio marino. Cabe destacar que una buena proporción de estos sitios se encuentran en categorías

de manejo catalogadas como restrictivas, lo que significa que corresponden a zonas en las que no es posible desarrollar actividades económicas, el ingreso de personas está limitado y se siguen medidas de control estrictas para proteger los ecosistemas presentes, como sucede en las reservas naturales, los parques nacionales y los monumentos naturales (UICN, 2008).

El país también impulsó esfuerzos tendientes a la recuperación de cobertura forestal, hasta alcanzar en 2013 un 52,4% de su territorio nacional (Sinac-Minae y Fonafifo, 2014, PEN, 2014). Esta recuperación derivó de procesos de cambios en el uso del suelo que tuvieron un resultado global neto positivo (González et al., 2021, PEN, 2021). Se trata de un

Gráficos 8.1

Evolución del área silvestre protegida, por categoría (hectáreas)



Fuente: Elaboración propia con datos de Sinac-Minae, 2022 y Corrales, 2022.

hecho inédito, dado el contexto de deforestación que predomina en la región latinoamericana y en el mundo. Ambas dinámicas han posicionado a Costa Rica a nivel internacional como una nación ecológicamente responsable, lo que, entre otras cosas, le genera importantes réditos: atracción de turistas, captación de flujos de cooperación internacional y dinámicas positivas para su crecimiento económico.

El comportamiento comentado -recuperación de cobertura forestal- responde a una combinación de factores: creación de instituciones ambientales, amplia adopción de normas en la década de 1990 (Ley orgánica del ambiente, Ley forestal, Ley de biodiversidad), prohibición de cambio de uso del suelo en bosques -establecida en la legislación nacional-, así como a transformaciones productivas (principalmente en el mercado de la carne, que modificaron notablemente la presión por terrenos de ganadería, en especial en Guanacaste) y la creación de instrumentos novedosos para estimular su protección. Un ejemplo es el programa de pago por servicios ambientales (PSA) del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal del Minae, a través del cual, entre 1997 y 2021, se protegieron 1.360.224 hectáreas y 8.427.768 árboles en sistemas agroforestales (Fonafifo, 2022).

La recuperación de los depósitos forestales de carbono es uno de los principales beneficios de los procesos de reforestación y protección de bosques. Entre 1986 y 2019 estos alcanzaron un valor promedio de 1.055 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente (CO_2e), lo que los convierte en el único sumidero neto de gases efecto invernadero del país (IMN-Minae, 2021). Una proporción importante de estos depósitos se concentra espacialmente en áreas de conservación que contienen grandes parques nacionales y cobertura forestal a su alrededor, como la Amistad Caribe (ACLAC) y Central (ACC) que, en conjunto, reúnen la mayor parte del *stock* nacional de carbono: 20,7% y 17,9% en todo el período, respectivamente (Durán Monge y Aragón, 2021, PEN, 2021).

Pese a lo anterior, los esfuerzos y logros en conservación no están exentos de riesgos y amenazas. Por un lado, mediciones como la Lista Roja de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) reportan un mayor número de especies amenazadas con distribución en Costa Rica. Entre 2011 y 2021, la cantidad de casos en esta condición aumentó un 94,8% (UICN, 2022). Por otro lado, en la biodiversidad marina hay carencia de información para medir

el nivel de uso que puede comprometer la sostenibilidad. En el mediano plazo se observa una sobreexplotación de algunos recursos marinos. Así, por ejemplo, en el período 2010-2020 hubo un incremento en los desembarques totales de pesca superior al 90% (Incopescas-MAG, 2022a). Paralelamente, se reporta una reducción en las capturas de camarones, moluscos y peces eviscerados.

En el caso de los bosques, algunos riesgos se asocian con tala ilegal en zonas de protección e incendios forestales (como se ha reportado en ediciones previas de este Informe). Además, una proporción importante de la cobertura forestal y los depósitos de carbono no están bajo esquemas forestales de protección. De acuerdo con Durán Monge y Aragón (2021) los territorios que están fuera de áreas protegidas albergan, en promedio, el 64,4% de los bosques del país y aportan la mayor parte del *stock* de carbono nacional, una media de 59,3% en el lapso 1986-2019. Lo anterior los vuelve más vulnerables ante las presiones a las que están sometidos: extensión de la mancha urbana, desastres ocasionados por eventos hidrometeorológicos y desarrollo de actividades agropecuarias (PEN, 2021).

Estos y otros factores explican la probabilidad de que en el corto plazo se presenten episodios de deforestación en el territorio nacional. Según un ejercicio predictivo con base en herramientas de aprendizaje automático, se espera que entre 2021 y 2025 ocurra una pérdida de cobertura arbórea cercana a los 515 km^2 en todo el país, que corresponde a un 1,4% de la existente en la actualidad (mapa 8.1; Rodríguez, 2021, PEN, 2021). En la Zona Norte la pérdida podría alcanzar hasta un 2,1% en el mismo período. Aunque no se trata de valores significativos en términos de los avances netos de recuperación, podría poner en riesgo ecosistemas de gran importancia ecológica y revertir parte de los logros alcanzados en este ámbito.

Para manejar estos riesgos el país carece de una herramienta fundamental: información actualizada y sistematizada en temas clave como el estado y calidad de los ecosistemas naturales, la biomasa, el uso de los recursos marino-pesqueros,

las presiones antropogénicas y los impactos de las distintas actividades productivas que se desarrollan en el territorio. Tampoco se conoce, con precisión, el aporte de las áreas protegidas y la política de conservación sobre el desarrollo humano y la economía, aunque algunos estudios señalan que son de alto valor. Por ejemplo, el Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible de la Universidad Nacional encontró que en 2018 la contribución de los parques nacionales y las reservas

biológicas a la economía nacional fue de aproximadamente 1.900 millones de dólares estadounidenses (Cinpe y Sinac-Minae, 2020).

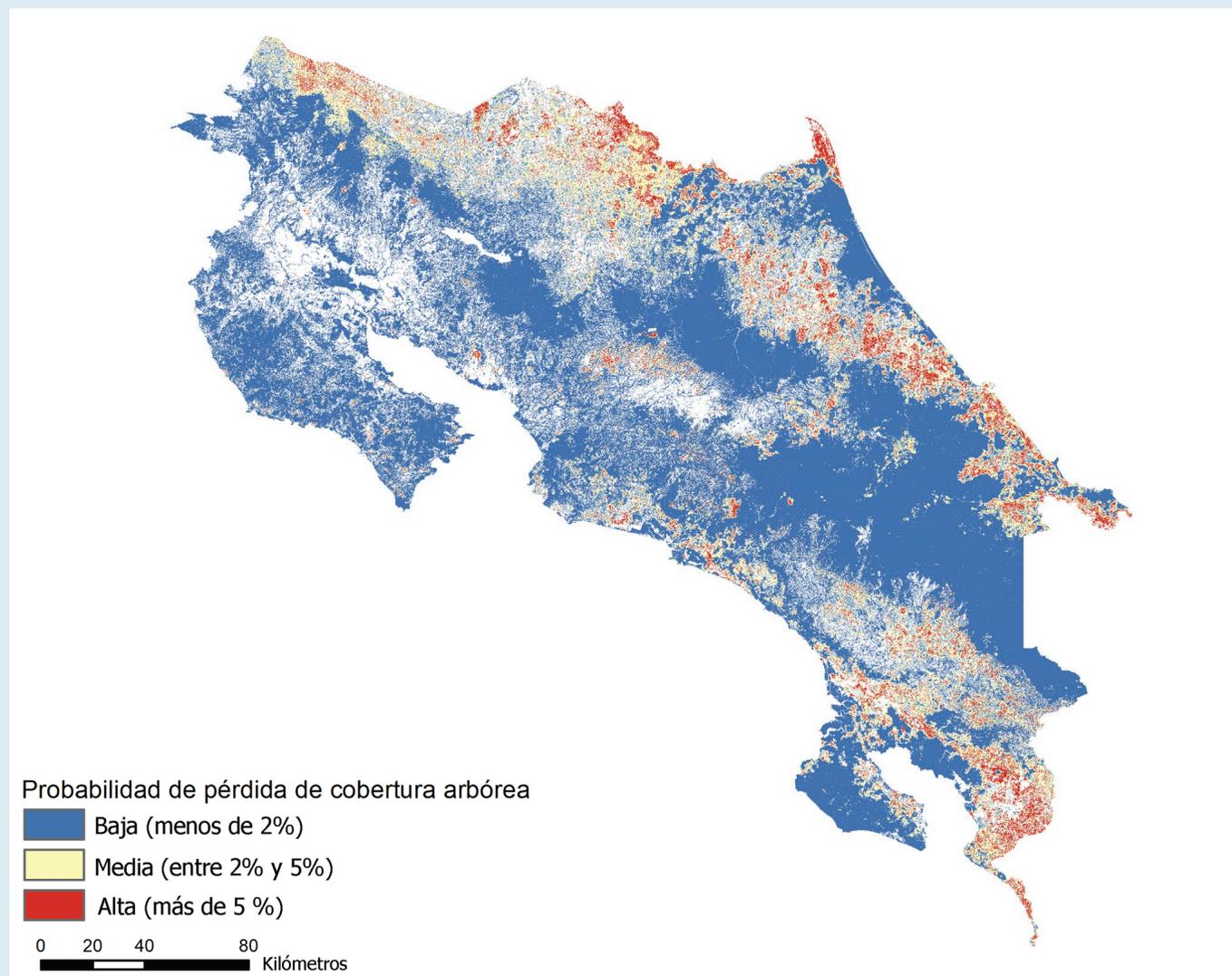
Pero uno de los retos centrales que enfrenta la conservación tiene que ver con las capacidades para su gestión. Los logros y retos comentados cuentan con un marco normativo e institucional amplio, pero con recursos limitados e, incluso, en reducción marcada durante los últimos años debido a políticas fiscales restrictivas del gasto. Así pues, los entes rectores

en materia ambiental o responsables del manejo de territorios concretos tienen un bajo financiamiento, limitado personal (por ejemplo, para el cuidado de las áreas protegidas o el monitoreo de la situación de los ecosistemas) y dificultades institucionales para la gestión y la magnitud de la tarea que la normativa les ha otorgado.

Esta situación reproduce una paradoja: Costa Rica es eficaz al aprovechar los recursos naturales para proveer servicios de amplio acceso e impulsar el desarrollo: un 95,7% de la población recibe

Mapa 8.1

Costa Rica: probabilidad^{a/} de pérdida arbórea en puntos de 30 por 30 metros. 2021-2025



a/El porcentaje refiere a la probabilidad de que un área de 30 por 30 metros pierda su cobertura arbórea en el período 2021-2025.
Fuente: Rodríguez, 2021.

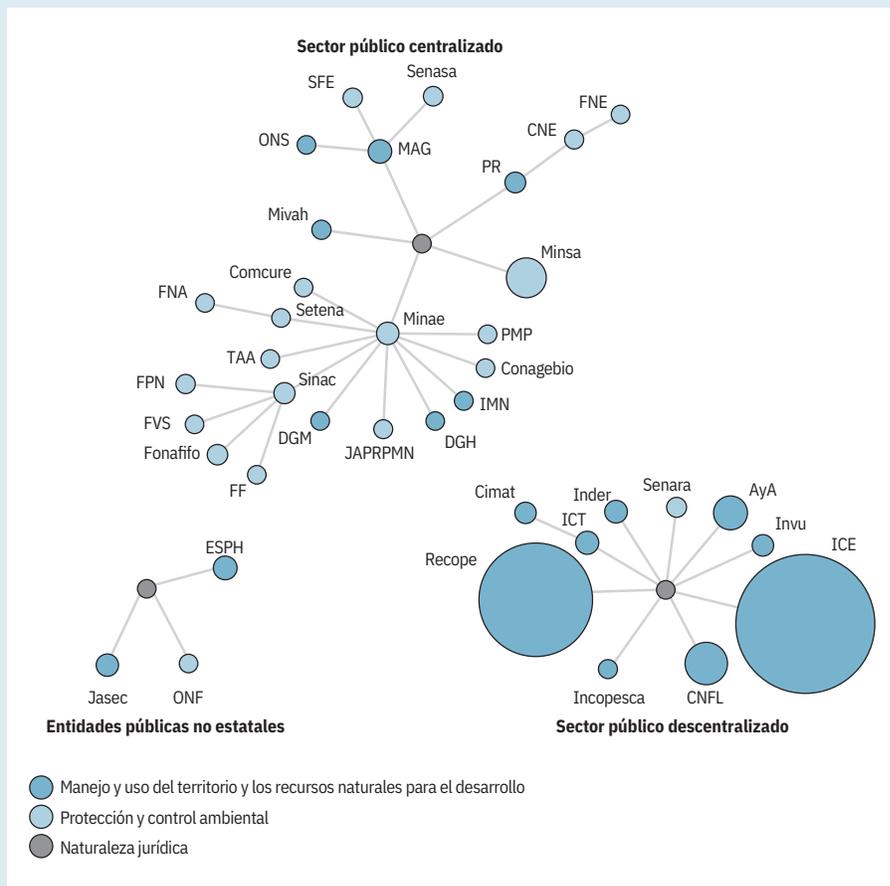
agua potable (Mora et al., 2022) y un 99% electricidad (ICE, 2022), pero a la vez, es débil para controlar los impactos ambientales de su uso: solo un 15,5% de las aguas residuales reciben tratamiento (Mora et al., 2022) y las emisiones contaminantes por el consumo de hidrocarburos siguen creciendo (un 176,2% entre 1990 y 2017: IMN-Minae, 2021).

Lo anterior se explica -en parte- por las asimetrías que existen en cuanto a las capacidades y recursos con que cuentan las instituciones (gráfico 8.2). Las tareas de regulación, control y fiscalización han sido asignadas a entes que tienen capacidades jurídicas y financieras restringidas, como el Servicio Fitosanitario del Estado (SFE), la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (Setena), el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac) y el Ministerio de Ambiente y Energía (Minae). Mientras que las mejor financiadas suelen estar orientadas a apoyar el crecimiento económico y el bienestar social (aunque tengan objetivos ambientales, esta no es su principal agenda), tal es el caso del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), la Refinadora Costarricense de Petróleo (Recope), la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL) y, en menor medida, del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA; PEN, 2018).

En los últimos años, en el contexto de la crisis generada por la pandemia del covid-19, aumentaron las presiones sobre la gestión pública y, por ende, sobre el manejo de los recursos naturales y el territorio nacional. Un ejemplo son los recortes al presupuesto que han experimentado entre 2020 y 2021 varias instituciones públicas del sector ambiental como el Minae, Sinac y la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (Conagebio). Todas en valores superiores al 20% (PEN, 2021, PEN, 2022), en un marco en el que, como se indicó, los recursos financieros ya eran limitados. Estas reducciones del presupuesto afectan la capacidad del sector de cumplir sus responsabilidades en materia de preservación, vigilancia, control y fiscalización y, en algunos casos, incluso la prestación de servicios básicos (ver capítulo 4 de este Informe). Con las

Gráficos 8.2

Entidades públicas relacionadas con el ambiente, según tamaño presupuestario, por fuente de financiamiento y naturaleza jurídica



Fuente: Durán Monge, 2018, con información de la base de datos de entidades públicas del PEN y de la CGR.

consecuentes implicaciones en términos de riesgos para la calidad ecológica de los bienes naturales, el ambiente, los medios de vida de la población y, en general, en el desarrollo humano.

La situación descrita también ha debilitado los recursos financieros orientados a la implementación de herramientas pioneras e innovadoras como el PSA. Entre 2018 y 2021 el Ministerio de Hacienda le asignó a Fonafifo 14,585 millones de colones menos de lo recibido por el impuesto único a los combustibles (Fonafifo-Minae, 2022). La principal consecuencia de este comportamiento es una disminución en la superficie protegida mediante esta herramienta. Mientras

en el quinquenio 2007-2011 en promedio se acordaron bajo este esquema 67.826 hectáreas anuales, entre 2017 y 2021 este valor descendió a una media de 37.066 hectáreas al año. Lo anterior coloca este último período como el de menor contratación de áreas de bosque bajo este sistema, y el 2021 como el año con menos superficie nueva contratada en toda la existencia del programa, lo cual compromete la posibilidad de extender los alcances de este programa tanto en términos de cantidad como de calidad².

A las amenazas anteriores se suman nuevas presiones generadas en el marco de la crisis por el covid-19: el auge de retóricas que plantean la protección como

uno obstáculo al desarrollo local y una limitación a la reactivación económica, el fomento de actividades extractivistas, la flexibilización de regulaciones ambientales, la reducción de las capacidades públicas para el control y la fiscalización de los impactos negativos por el uso de recursos naturales y el territorio, así como la recuperación de patrones poco sostenibles: aumento del consumo de hidrocarburos, mayores niveles de extracción de agua proveniente de pozos, entre otros.

En las discusiones de los grupos focales no se encontraron argumentos que plantearan oposición o desacuerdo con los puntos principales del diagnóstico planteado por el PEN-Conare. En general, por las propuestas discutidas se puede inferir que esa lectura se consideró certera y completa, siempre dentro de la consideración de que este es un tema que podría ampliarse mucho en su vínculo con otras agendas. Del mismo modo, hubo un acuerdo general sobre el problema de política pública que se estableció para el análisis y no se debatió o sugirió modificarlo; el ejercicio se enfocó, como se pretendía, en encontrar respuestas propositivas para resolver la tensión planteada.

Voces de los actores: ideas para la solución de retos en la política de conservación ambiental

El diagnóstico de la sección anterior fue el insumo que se puso a disposición de las y los participantes de los grupos focales, para deliberar sobre posibles soluciones al problema de política pública que les fue planteado: *¿Qué opciones existen para hacer más eficientes y estratégicas las políticas de conservación ambiental, en un marco de limitadas capacidades institucionales y políticas fiscales restrictivas, para que ello no genere una desprotección del patrimonio natural o la reversión de los logros en esta materia?*

Esta sección sistematiza los principales hallazgos de los dos grupos focales realizados y las entrevistas efectuadas. En ésta se presentan las voces de los actores clave consultados como parte del ejercicio deliberativo. Por ello, como se indicó previamente, sus sugerencias no representan la

posición del PEN-Conare sobre el tema.

Para reportar los hallazgos de las sesiones de grupo focales y las entrevistas, se definieron escalas cualitativas sobre el grado de acuerdo y avance en la construcción de las rutas de ejecución. En primera instancia, se sistematiza el grado de acuerdo en la definición del problema y en la construcción de las soluciones. En el resto de las secciones se analizan las propuestas concretas sobre las cinco dimensiones, a saber: i) foco de las reformas, ii) rectoría, iii) gestión institucional, iv) desempeño y v) financiamiento.

Pertinencia y grados de acuerdo sobre el problema a resolver y sus soluciones

Las personas que participaron en los ejercicios deliberativos encontraron que el problema de política seleccionado en materia de conservación ambiental es altamente pertinente. Por un lado, señalaron que es *oportuno* abrir una discusión amplia sobre las opciones reales con que cuenta el país para que las acciones en este campo alcancen los objetivos planteados: la protección y uso sostenible del patrimonio natural. Por otro, coincidieron en que es *adecuado* discutir sobre los “cuellos de botella” que limitan alcanzar esos objetivos y, principalmente, en torno a las posibles soluciones, en un contexto en el que cada vez es más difícil alcanzar acuerdos y más necesario establecer canales de comunicación y coordinación entre los distintos actores involucrados (directa o indirectamente) en la implementación de la política pública en este campo, así como su conexión con los otros ámbitos del desarrollo humano: social, económico y político.

Aunque, como se indicó antes, hubo acuerdo sobre el diagnóstico presentado por el PEN-Conare, el grado no fue igual en cuanto a las posibles salidas, es decir, en relación con las formas en que se pueden atender estos aspectos para que las políticas de conservación ambiental sean eficientes y estratégicas aún en un marco de limitadas capacidades institucionales y políticas fiscales restrictivas. Si bien para casi todas las dimensiones abordadas en los grupos focales se plantearon diversas opciones, en pocos casos se establecieron

consensos en cuanto al nivel de profundidad, el enfoque y los alcances de las reformas, principalmente en aquellas ligadas a los temas de rectoría y gestión. En otros las alternativas esbozadas resultaron muy generales o dicotómicas. Así, por ejemplo, se apuntó que para solucionar la “atomización” de la rectoría se debe, por un lado, disminuir la fragmentación y, por otro, evitar la concentración.

En suma, los resultados de este primer ejercicio de investigación participativa y de deliberación social en torno a los problemas de política pública en materia ambiental demuestra que hay espacio para, de forma conjunta, coordinada y transparente, activar respuestas creativas e innovadoras que le permitan al país no solo mantener y potenciar los logros que se han alcanzado en la “agenda verde”, sino también seguir avanzando en las otras áreas del desempeño ambiental y, por ende, en el desarrollo humano sostenible.

Foco de la reforma

La primera dimensión que se abordó en los grupos focales fue el enfoque de la política en conservación ambiental. En este punto interesaba conocer la opinión de las personas participantes en los ejercicios deliberativos sobre: ¿existe o no un foco claro?, ¿qué debe o no cubrir la política en conservación ambiental?, ¿cuál es el objeto de esta política?, y ¿debe o no reformarse ese punto de “destino”?

A partir de los ejercicios deliberativos se encontró que en el país sí hay un enfoque claro de la política de conservación, y no hubo cuestionamientos de fondo sobre sus objetivos. Sin embargo, se planteó que ese foco no es de conocimiento y comprensión extendida entre la población, actores políticos, sociales y económicos (cuadro 8.1). En tal sentido, hubo coincidencia en que se deben expandir los alcances del entendimiento sobre ese objeto, dar a conocer que no hay dicotomía entre conservación y desarrollo y que, por el contrario, esta genera réditos: ambientales, sociales y económicos, y contribuye al desarrollo humano sostenible de Costa Rica.

Como se comentó, cuando se habla de ajustes en este caso particular es principal-

mente a la narrativa y el posicionamiento, no al enfoque mismo de la política de conservación. Hubo una visión extendida entre las personas participantes sobre la necesidad de redoblar los esfuerzos de información y comunicación, porque si bien la política de conservación tiene un foco claro, se requiere ajustar el relato en que está inmerso y la forma en que lo percibe la sociedad. Se hizo énfasis en que es preciso comunicar que este concepto (conservación) tiene dos componentes que no riñen con los objetivos de desarrollo del país y que no implica una restricción absoluta al uso de los recursos naturales y el territorio nacional (diagrama 8.1).

La percepción de las personas participantes es que hay desinformación en todos los niveles y entre los distintos actores, que tienden a ver los esfuerzos de conservación como un obstáculo para la producción y el crecimiento económico. Esta visión dicotómica produce una polarización, que en algunos casos genera conflictividad hacia las autoridades y las regulaciones ambientales.

“

Hay un interés sectorial muy grande para que el Minae no tenga ningún tipo de decisiones sobre ciertas especies [marinas]. Eso genera conflictividad y polarización, y el concepto errado de que si el Minae está no se va a poder hacer un aprovechamiento sostenible de especies”

En opinión de las personas consultadas, es necesario recuperar presencia en distintos medios y foros para aclarar las imprecisiones conceptuales y promover la relevancia que tiene la conser-

Cuadro 8.1

Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión del foco de la reforma

Dimensión	Foco
Opción 1	No se trató
Opción 2	No se requieren cambios a la situación actual
Opción 3	Si hay un acuerdo, se requieren cambios y hay acuerdos de orden general
Opción 4	Si hay un acuerdo, se requieren cambios y hay acuerdo parcial
Opción 5	Se requieren cambios y no hay acuerdo sobre qué hacer
Opción 6	Si hay acuerdos, se requiere definirlo y hay acuerdos específicos
Opción 7	No hay acuerdo y no se requiere lograr uno

Diagrama 8.1

Componentes del enfoque de conservación de recursos naturales en Costa Rica



Fuente: Vargas y Román, 2022 con base en las transcripciones de las sesiones de grupo.

vación de los recursos naturales y de la biodiversidad para el país. En distintos momentos de la historia, se logró posicionar discursos favorables para la conservación del patrimonio natural. Por ejemplo, en la década de 1970 la importancia de crear parques nacionales y otras áreas silvestres protegidas, o en el último decenio del siglo XX, el mensaje para contener la deforestación. Al respecto se señalaron algunos posibles cursos de acción que se desarrollan más adelante en la dimensión sobre desempeño institucional.

A lo largo de las discusiones se puntualizaron ideas relevantes para clarificar el foco de la política de conservación, con énfasis en la importancia de la protección y el uso racional de los recursos naturales y la biodiversidad, así como para posicionar el ambiente como un tema transversal de la política pública. El diagrama 8.2 lista los principales mensajes

y algunos argumentos que los sustentan y que refuerzan la conclusión de esta dimensión: la política de conservación tiene un enfoque claro, pero debe buscar un cambio en la narrativa para promover un proceso de diálogo con sentido estratégico entre sectores económicos, sociales y ambientales sobre los vínculos que existen entre conservación, crecimiento económico y desarrollo humano.

Rectoría de la política pública

La segunda dimensión que se trató en los ejercicios deliberativos fue la rectoría de la política pública en conservación ambiental. La rectoría refiere al órgano o entidad con potestad de conducir la gestión pública, con capacidad de mando, por disposición legal. En este caso las discusiones tuvieron como punto de partida las siguientes preguntas: ¿quién debe dirigir la institucionalidad a cargo del diseño

Diagrama 8.2

Mensajes para campañas de comunicación y sensibilización sobre la importancia de la conservación



Fuente: Elaboración propia con datos de Vargas y Román, 2022.

y ejecución de la política pública en conservación ambiental? ¿qué cambios legales o procedimentales se necesitan en torno a la rectoría?

El resultado del ejercicio deliberativo muestra que en materia de conservación se tiene una rectoría “atomizada”; es decir, hay varias instituciones con competencias, lo que, entre otras cosas, genera traslapes importantes en los procesos de toma de decisiones (cuadro 8.2). Así, por ejemplo, en algunas áreas coexisten dos y hasta tres rectorías. Tal es el caso del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Ministerio de Ambiente y Energía (Minae) en lo correspondiente a áreas mixtas de las ASP o el manejo de cobertura forestal en las fincas. En las zonas rurales, estas dos instituciones a menudo deben coordinar con el Instituto

Cuadro 8.2

Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión de rectoría del sector

Dimensión	Rectoría
Opción 1	No se trató
Opción 2	No se requieren cambios a la situación actual
Opción 3	Si hay un acuerdo, se requieren cambios y hay acuerdos de orden general
Opción 4	Si hay un acuerdo, se requieren cambios y hay acuerdo parcial
Opción 5	Se requieren cambios y no hay acuerdo sobre qué hacer
Opción 6	Si hay acuerdos, se requiere definirlos y hay acuerdos específicos
Opción 7	No hay acuerdo y no se requiere lograr uno

de Desarrollo Rural (Inder). Por su parte, en el sector marino coexisten el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (Incopesca) y el Minae, y para algunos temas intervienen las administraciones portuarias o el Instituto Costarricense de Turismo. Según se apuntó en los grupos focales, esta tendencia a la desagregación se ha acentuado en los últimos años.

“Cada ministro es como un señor feudal”. “No sabemos trabajar juntos”

También hubo coincidencia entre las personas participantes en que la falta de integración interinstitucional dificulta el establecimiento de políticas de Estado a largo plazo. Un ejemplo de esta situación es la estrategia nacional de biodiversidad. Si bien recibe buenas evaluaciones por parte de la Contraloría General de la

República en cuanto a la transparencia y el acceso a la información actualizada sobre el cumplimiento de metas, los puntos débiles tienen que ver con el trabajo entre entes y con el hecho de que otros actores que tienen responsabilidades en la estrategia no las asumen. Por otra parte, en diversos sectores se crean comisiones técnicas para asesorar o acompañar las rectorías, así como normas que delimitan sus funciones, pero a menudo a estas se les reduce el campo de acción o se omiten sus recomendaciones y, en el caso de las disposiciones, se producen con limitaciones³.

La combinación de rectorías y traslapes en la gobernanza hacen que el sector enfrente situaciones que dificultan su funcionamiento y buen desempeño. Una de esas situaciones es que, en algunos órganos, quienes toman decisiones son a la vez juez y parte. Ello limita abordar temas como el de las regulaciones. Un ejemplo se da en el sector pesquero en el que sus representantes forman parte de la Junta Directiva de Incopesca, una institución que interviene simultáneamente en la conservación y el uso de recursos naturales.

En este aspecto, las propuestas se relacionan en general con abordar la ato-

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS DE LOS GRUPOS FOCALES

véase Vargas y Román, 2022 , en www.estadonacion.or.cr

mización del sector, la función de las comisiones técnicas, la gobernanza, la rectoría del mar y de los residuos sólidos (diagrama 8.3). En algunos casos se sugiere la creación de un nivel superior, por ejemplo, para la rectoría de la gestión marina. En otros, como residuos sólidos, se planteó como una opción el traslado de este tema del Ministerio de Salud al Minae. También se hizo énfasis en la necesidad de determinar (o mantener, según corresponda) que los criterios emitidos por las comisiones técnicas sean vinculantes y relevantes en la toma de decisiones. En síntesis, si bien no hubo acuerdo en lo relativo al foco o profundidad de las reformas en este campo, sí en cuanto al señalamiento de resolver la atomización sin llegar a generar concentración total y la importancia de adoptar medidas para que los criterios técnicos tengan mayor trascendencia.

Diagrama 8.3

Propuestas relacionadas con las rectorías y la gobernanza institucional



Fuente: Elaboración propia con datos de Vargas y Román, 2022.

Gestión institucional

Una tercera dimensión sobre la que se deliberó en los grupos focales fue la gestión institucional. Esta responde a las siguientes preguntas: ¿quiénes deben ejecutar la política de conservación ambiental y qué roles o funciones deben tener? ¿qué cambios legales o procedimentales se necesitan en cuanto a la gestión institucional en materia de conservación ambiental?

El principal hallazgo de los ejercicios deliberativos en este tema es que el país cuenta con un esquema de gestión institucional conocido y claro, pero que requiere cambios para mejorar sus capacidades y efectividad (cuadro 8.3). No hubo, eso sí, claridad sobre las reformas que se deben hacer, sino propuestas diversas, alguna puntuales, otras muy generales y en ocasiones de signo contrario, en especial en cuanto a la tensión entre cómo atacar la atomización de las entidades y la toma decisiones, y cómo evitar la concentración o politización de dichas decisiones.

Las propuestas relativas a los problemas de gestión se enfocaron en cuatro aspectos, desde la perspectiva de las personas participantes: i) la necesidad de diferenciar los roles de quienes toman decisiones y de las personas que son consultadas como parte de ese proceso; ii) la importancia de transparentar la toma de decisiones; iii) el imperativo de que la normativa debe implementarse para que tenga impacto y iv) la relevancia de optimizar la participación de actores técnicos, el sector privado y la ciudadanía en los procedimientos de toma de decisiones.

En esta materia (gestión institucional) se hizo especial énfasis en el caso del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac), entidad central en el campo de la conservación. El Sinac tiene competencias claramente establecidas y amplias en dos áreas: protección y uso racional de los recursos naturales y la biodiversidad. Es la institución que más servicios directos brinda a la población (cerca de 77 de ellos; E⁴: Coto, 2022). Muchas de sus gestiones se dan a nivel de las ASP. No obstante, entre 2018 y 2022 perdió una tercera parte de su presupuesto.

Cuadro 8.3

Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión de gestión institucional

Dimensión	Gestión institucional
Opción 1	No se trató
Opción 2	No se requieren cambios a la situación actual
Opción 3	Si hay un acuerdo, se requieren cambios y hay acuerdos de orden general
Opción 4	Si hay un acuerdo, se requieren cambios y hay acuerdo parcial
Opción 5	Se requieren cambios y no hay acuerdo sobre qué hacer
Opción 6	Si hay acuerdos, se requiere definirlo y hay acuerdos específicos
Opción 7	No hay acuerdo y no se requiere lograr uno

Esta reducción afecta el cumplimiento de las labores que le competen. Una situación similar se reportó en otras instituciones, como el Minae y Conagebio.

“

El dinero que está entrando a Conagebio es prácticamente para pagar salarios. Se han reducido las partidas de las cosas con las que los funcionarios trabajan”

Si bien el sistema de ASP del país se califica por las personas participantes como *de primer mundo*, no se han realizado las inversiones ni los esfuerzos suficientes para alcanzar su consolidación. En este marco, se enfrentan problemáticas importantes. Por ejemplo, las limitaciones para mejorar el discurso y la forma de relacionarse con las comunidades aledañas a las ASP. Por otra parte, se señaló que en algunas áreas se carece de personal calificado y que una buena parte de este se enfoca en tareas que demandan mucho tiempo, pero con pocos resultados, por ejemplo, la atención de denuncias falsas. El diagrama 8.4 sintetiza las propuestas

“

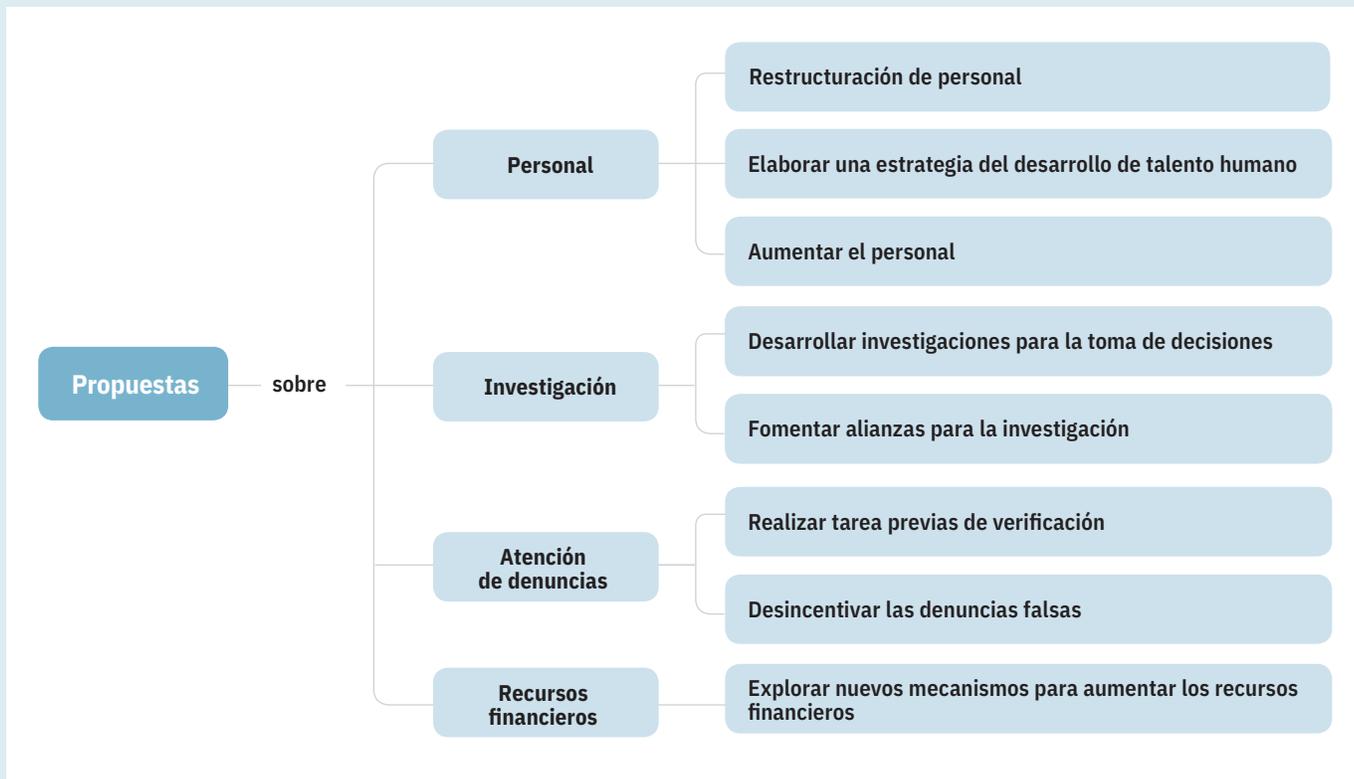
Hay un problema y es que el Estado considera el talento humano como un gasto. Puede haber flexibilidad en otras partidas, pero en la de personal no. Y, sin embargo, sin un personal suficiente y capacitado no se puede hacer todo lo que hay que hacer. No es posible resolver todo con consultorías externas, porque entonces el conocimiento no se queda en la institución”

que se hicieron con respecto a diversas formas en las que se podría mejorar la gestión de esta institución.

En los ejercicios deliberativos se expusieron algunas recomendaciones en torno a la estructura de gobernanza, en especial para resolver limitaciones de la gestión derivadas del marco normativo.

Diagrama 8.4

Propuestas para mejorar la gestión del Sistema Nacional de Áreas de Conservación



Fuente: Elaboración propia con datos de Vargas y Román, 2022.



Si el Estado quiere hacer una diferencia tiene que invertir en lo que puede hacer esa diferencia: el talento humano. Porque la gente es la que hace que funcionen las alianzas estratégicas, la consecución de recursos, la reingeniería de las instituciones. Se necesita gente capacitada, motivada y con los medios adecuados”

Al respecto, se reiteró que en este campo existe una gran cantidad de disposiciones. Según el PEN-Conare, en el último quinquenio en promedio se han adoptado 100 nuevas normas al año, entre las que destacan aquellas que buscan incentivar buenas prácticas en materia de conservación ambiental y recaudar recursos (los cuales *no siempre se usan adecuadamente*). No obstante, el alto número de normas no garantiza su efectividad. Entre las razones de lo anterior se señaló que una buena parte de éstas se aprueban en la Asamblea Legislativa sin que este órgano tenga una base técnica fuerte para su valoración. Aunque se envían los proyectos a consulta, usualmente se hace con poco tiempo para reaccionar. El cuadro 8.4 resume las principales propuestas que se plantearon con respecto al marco normativo.

En esta dimensión se señaló como un reto la “atomización”, que se relaciona

con la rectoría antes analizada pero vinculada también con el desempeño de la gestión institucional. Específicamente, se valoró que si bien se han desarrollado acciones -por parte de los últimos gobiernos- para simplificar trámites y realizar mejoras regulatorias, se advierte una pugna entre ambas tendencias que puede redundar en perjuicios para los esfuerzos de conservación, especialmente si predominan los que abogan por la desregulación. Es decir, resolver la atomización de la gestión y sus trabas no es sinónimo de perder capacidad de prevenir y mitigar los impactos negativos sobre la conservación ambiental. No fue posible identificar acuerdos claros sobre cómo resolver, entonces, ambas inquietudes.

Desempeño institucional

La cuarta dimensión que se abordó en los ejercicios deliberativos fue el desempeño institucional, el cual refiere a

Cuadro 8.4

Propuestas relacionadas con el marco regulatorio sobre conservación ambiental

Tema	Propuestas
Sistematización y “racionalización” del marco normativo	Recurrir a alianzas público-privadas para desarrollar y/o aplicar tecnologías que ayuden a que la institucionalidad sea más eficiente en el cumplimiento de las normas.
	Desarrollar protocolos para la acción conjunta interinstitucional que apoye el cumplimiento de las normas.
	Revisar a fondo el marco normativo para eliminar normas obsoletas y para valorar de qué manera las disposiciones vigentes afectan a las personas productoras de los distintos sectores.
Atomización de las decisiones	Evidenciar las consecuencias de la atomización y sensibilizar al respecto a quienes diseñan o aprueban las normas.

Fuente: Vargas y Román, 2022 con base en los aspectos planteados por las personas en los grupos focales.

Cuadro 8.5

Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión de desempeño

Dimensión	Desempeño
Opción 1	No se trató
Opción 2	No se requieren cambios a la situación actual
Opción 3	Se requieren cambios y hay acuerdos de orden general
Opción 4	Se requieren cambios y hay acuerdo parcial
Opción 5	Se requieren cambios, pero no hay acuerdo sobre qué hacer

las capacidades que las entidades deben tener para ejecutar sus funciones en materia de conservación ambiental. En tal sentido, se plantearon cuatro preguntas, a saber: ¿se debe mejorar la ejecución presupuestaria de las instituciones con tareas en conservación ambiental? ¿es preciso fortalecer las capacidades técnicas y humanas? ¿se requiere introducir sistemas de monitoreo y evaluación de las políticas de conservación ambiental? ¿qué cambios legales o procedimentales se necesitan para mejorar el desempeño institucional?

El ejercicio deliberativo encontró que, en términos generales, existen áreas en las que se requieren mejores formas para aprovechar los limitados recursos (humanos, económicos y técnicos), en particu-

lar para lograr un mayor impacto de las políticas de conservación (cuadro 8.5); aunque coincidieron en que los problemas no se limitan a este aspecto.

Así, por ejemplo, un tema no resuelto es la comunicación institucional y el trabajo de coordinación, para posicionar las iniciativas de conservación ambiental. La escasa *bioalfabetización* de la población pasa por un limitado desempeño del Estado como comunicador y facilitador de información, que sustente una percepción más precisa sobre esta materia. Al respecto se plantearon diversas acciones para corregir esta situación (diagrama 8.5). En primer lugar, se determinó que no solo es necesario generar información técnica actualizada y veraz para la toma de decisiones, sino también “romper”

con una cultura poco anuente a la transparencia para reportar y compartir datos, no solo entre las instituciones del Estado, también entre actores académicos centrales en este proceso⁵.

“

Hay que retomar los esfuerzos de bioalfabetización de la población...”

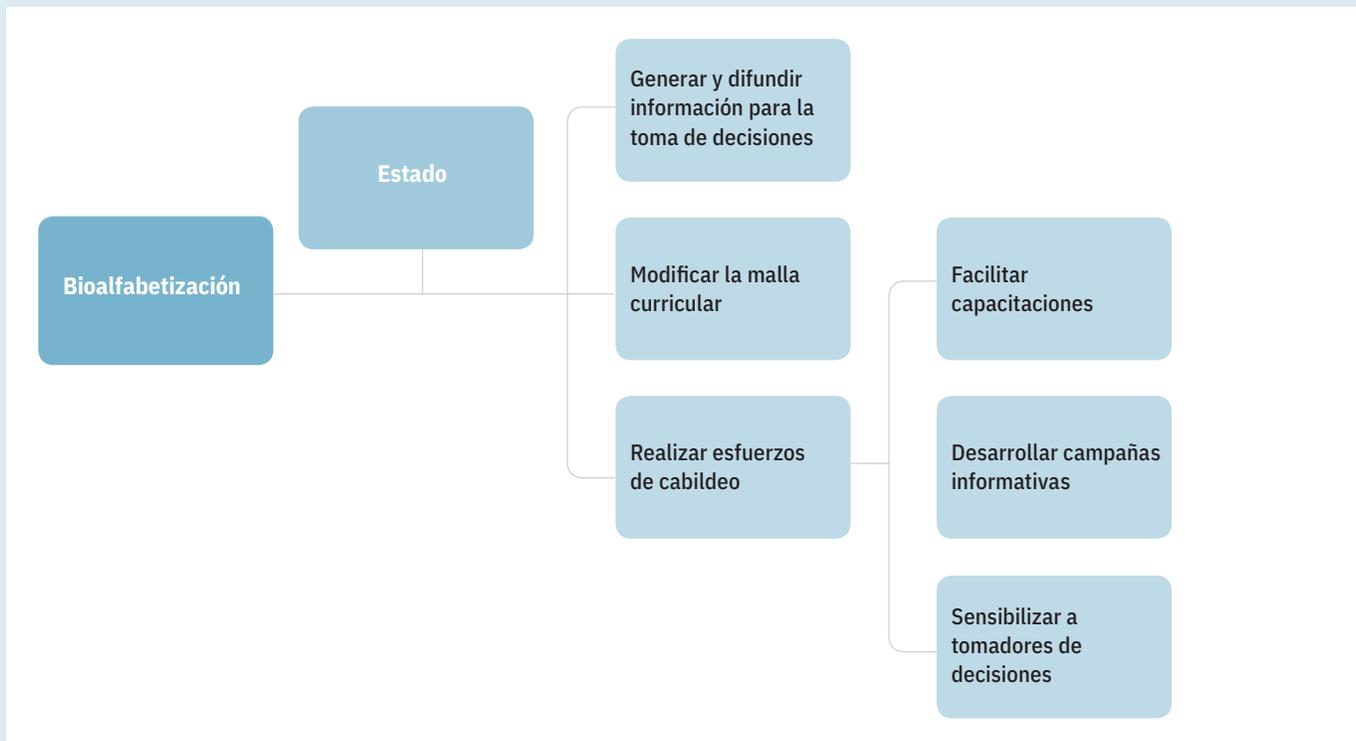
Otra de las propuestas que se esbozó es la modificación de la malla curricular del Ministerio de Educación Pública, es decir, la inclusión del tema ambiental en los planes de estudio de primaria y secundaria⁶. Si bien se tiene claro que este cambio es un esfuerzo cuyos resultados se verán a largo plazo, se considera que fue un elemento fundamental en el pasado y por tanto debe recuperarse. Paralelamente se pueden desarrollar otras acciones como la formación y capacitación del cuerpo docente, así como de las personas supervisoras y otras vinculadas a la educación formal en el país.

“

No tenemos una jurisdicción ambiental⁷, y no es que eso por sí solo vaya a resolver el problema, pero podríamos tener protocolos y un juez o una jueza que pueda tomar decisiones basadas en la evidencia... para orientar mejor...sus fallos”

Diagrama 8.5

Acciones para impulsar la bioalfabetización, el conocimiento y apoyo a las políticas de conservación



Fuente: Elaboración propia con datos de Vargas y Román, 2022.

En cuanto a los esfuerzos de cabildeo, las personas participantes de los grupos focales señalaron, entre otras cosas, que es necesario realizar acciones en este campo con distintos grupos sociales. Por un lado, capacitaciones para sectores específicos, entre estas comunidades aledañas a las ASP, funcionarios y funcionarias de instituciones públicas que tienen incidencia en el uso de los recursos naturales y de la biodiversidad del país, así como personas operadores de derecho. En el primer caso, se trata de brindar información sobre los recursos disponibles en iniciativas productivas sostenibles (por ejemplo, en el Inder) y dar seguimiento al uso racional de los recursos. En el segundo, se destacó la necesidad de realizar un esfuerzo de sensibilización sobre la importancia de la conservación para el desarrollo sostenible, principalmente a personal de instituciones como el MAG, el Ministerio de Salud, el Incopesca y de

aquellas adscritas al propio Minae. Por último, en lo que concierne a las personas especialistas en derecho que toman decisiones en materia ambiental o están vinculadas a este campo, se llamó la atención sobre relevancia de desarrollar protocolos que agilicen estos procesos.

Por otro lado, se insistió en que es preciso realizar esfuerzos para sensibilizar a las personas una vez que ocupan cargos políticos o de elección popular; por ejemplo, en municipalidades, Asamblea Legislativa, Poder Ejecutivo, ministerios como el de Hacienda y con los responsables del sistema bancario nacional. Estos actores deben comprender la importancia de invertir en la conservación, crear métricas sobre sus impactos económicos y no generar normativas que impidan que esta se implemente efectivamente.

Para alimentar las campañas, capacitaciones y esfuerzos de sensibilización se propone recopilar, sistematizar y difundir

datos que evidencien el aporte del ambiente y de los esfuerzos de conservación al desarrollo nacional (recuadro 8.2). También se subrayó la importancia de utilizar el lenguaje “habitual” de los actores que deciden sobre los recursos que se asignan al sector ambiental, de forma que los distintos mensajes resulten comprensibles para quienes no son personas expertas en la materia ambiental.

Más allá de la comunicación y sensibilización de diversos grupos relacionados con la conservación directa o indirectamente, las personas participantes enfatizaron la importancia de realizar acercamientos y actividades específicas con los distintos actores (diagrama 8.6). Se trata de esfuerzos que deberían desarrollarse en forma continua y a largo plazo para garantizar la sostenibilidad de las políticas públicas y la transmisión de conocimientos en momentos de cambio de autoridades locales o nacionales.

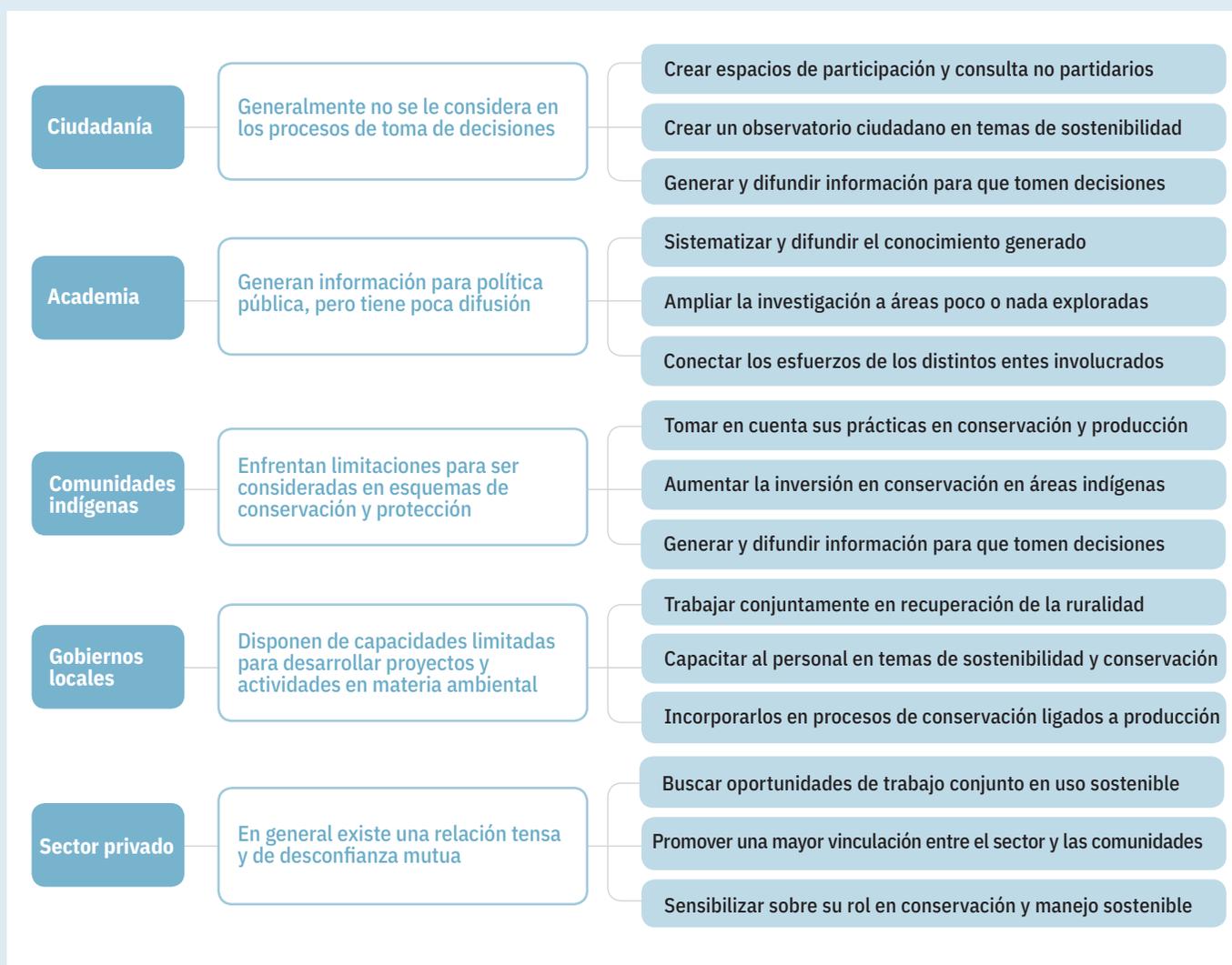
Recuadro 8.2

Algunas cifras sobre el aporte económico del ambiente según las personas consultadas

- 3,1% es el aporte al PIB del turismo vinculado a parques nacionales y reservas biológicas.
- 17 generadoras hidroeléctricas del país utilizan aguas que vienen directamente de las ASP.
- 3.215 millones de dólares es el valor de los servicios ecosistémicos brindados por siete humedales categoría Ramsar en 2017.
- 1% es la contribución al PIB de la madera en bosques relacionada con silvicultura, este valor aumenta a 2% si se contemplan otros usos del bosque.
- 100.000 millones de colones es el valor de la madera botada en los bosques (aunque no toda se puede aprovechar en términos comerciales).
- 5.000 hectáreas de bosque al año se gestionan bajo esquemas de manejo sostenible.
- 81% del agua potable del país se utiliza en la actividad agrícola.

Diagrama 8.6

Situación actual de los actores sociales y propuestas de interrelación



Para ello será necesario mapear las capacidades, herramientas y tecnologías de que disponen estos actores, para no entrar en conversaciones *a ciegas*. Al PEN-Conare le reconocen su capacidad para convocar y promover este tipo de acercamientos, por lo que varias personas sugirieron su involucramiento en este tema.

Financiamiento de la política pública

La quinta y última dimensión que se abarcó con las personas participantes de los grupos focales fue el financiamiento de la política pública en conservación ambiental. Este aspecto se trató en función de cuatro preguntas específicas: ¿qué recursos se requieren para llevar a cabo los objetivos de la política pública en conservación ambiental? ¿de cuáles fuentes provienen? ¿cómo se podrían obtener? ¿qué cambios legales o procedimentales se necesitan?

El ejercicio deliberativo encontró que hay problemas importantes de suficiencia y de sostenibilidad del financiamiento para la conservación ambiental. Pese a que existen recursos tanto nacionales como internacionales (en ambos casos limitados), no se cuenta con capacidades que permitan garantizar el mantenimiento, cuidado, protección y gestión de los territorios protegidos, la producción de información y los incentivos necesarios para sostener y fortalecer los logros en esta agenda (cuadro 8.6).

Este fue el tema alrededor del cual más propuestas concretas se generaron en los grupos focales: el problema de la conservación en un marco de escasos recursos. Entre los asuntos principales que se abordaron están las cuentas ambientales, la cooperación internacional, el pago de servicios ambientales, el rol de los bancos en el financiamiento sectorial y algunas iniciativas específicas que podrían atraer inversión o generar ahorros e ingresos. Tanto en los ejercicios deliberativos como en las entrevistas, se insistió en la necesidad de crear mecanismos para que al menos una parte de los fondos que se invierten en conservación lleguen a las comunidades aledañas a las áreas bajo esquemas de protección. El diagrama 8.7 recoge las principales observaciones y

Cuadro 8.6

Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión de financiamiento

Dimensión	Financiamiento
Opción 1	No se trató
Opción 2	No se requieren cambios a la situación actual
Opción 3	Si hay un acuerdo, se requieren cambios y hay acuerdos de orden general
Opción 4	Si hay un acuerdo, se requieren cambios y hay acuerdo parcial
Opción 5	Se requieren cambios y no hay acuerdo sobre qué hacer
Opción 6	Si hay acuerdos, se requiere definirlo y hay acuerdos específicos
Opción 7	No hay acuerdo y no se requiere lograr uno

“ El Estado tiene que pensar a largo plazo porque los sectores son inmediatistas ”

“ Hay que reconvertir las prácticas productivas y sumarlas al discurso verde del país ”

“ Se necesita una ciudadanía empoderada para exigir ”

“ Las universidades pueden ayudar a hacer una sutura entre ambiente y producción ”

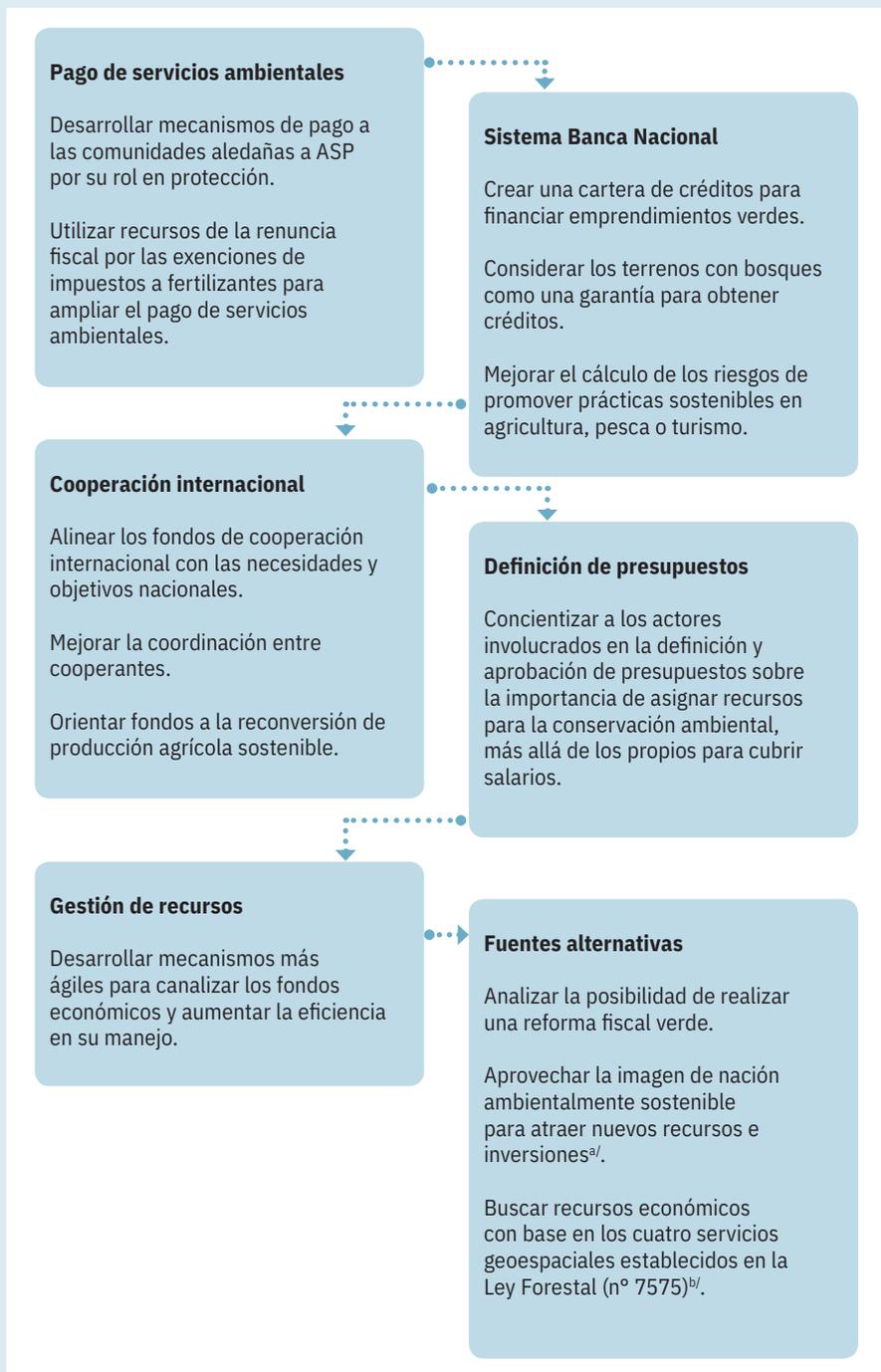
planteamientos para cada uno de estos subtemas que se mencionaron anteriormente (para más detalles véase Vargas y Román, 2022). Se dividen en dos grandes líneas: i) aquellas orientadas al financiamiento en temas de gestión y ii) las que buscan inyectar nuevos recursos económicos para la implementación de la política en conservación ambiental.

Síntesis: mirada general sobre los resultados de la deliberación

El cuadro 8.7 integra los resultados del ejercicio deliberativo en las cinco dimensiones consideradas para identificar rutas de ejecución, que permitan hacer más estratégicas y eficientes las políticas de conservación ambiental en el contexto actual. Los hallazgos permiten observar

Diagrama 8.7

Propuestas para mejorar la gestión y atracción de recursos económicos para la política de conservación ambiental



“ Todavía la banca no entiende el riesgo asociado a una actividad como la pesca. Eso desincentiva la capacidad de transformación, porque a veces lo que se necesita son recursos para cambiar el tipo de motor, por ejemplo”.

que hay una lectura compartida de que el país tiene necesidades de acción para mejorar en ese campo, pero no hay un conjunto integrado, claro y consensuado de las soluciones concretas con las cuales se pueden resolver todos los retos. En términos generales hay coincidencia en que el tema de la rectoría no contribuye en el cumplimiento de los objetivos de la política de conservación ambiental, no solo de traslapes y dispersión de competencias, sino porque el marco de gestión institucional y normativa son también fragmentados.

Las propuestas tienen un enfoque muy claro en construir un esquema de mejor coordinación, clarificar competencias, mayor incidencia de los criterios técnicos en la toma de decisiones y buscar un equilibrio entre las dimensiones ambiental, social y económica. No existe sin embargo una fórmula de consenso, pues hay una combinación de preocupaciones sobre la “atomización” de las decisiones, con una advertencia en torno a no caer en la concentración, limitar la participación o lograr que el criterio técnico alimente dichas decisiones. El tema de la narrativa sobre la conservación generó propuestas variadas, pues ayudaría a resolver los choques entre las visiones que no permiten integrar lo ambiental como parte fundamental del desarrollo humano. Se plantearon propuestas para mejorar la gestión de la entidad central (Sinac), aun-

a/ Con respecto a los sitios que son patrimonio mundial natural, la participante que los trajo a colación dejó claro que, antes de poder percibir recursos adicionales por esta vía, será necesario rehabilitarlos, porque actualmente *están en decadencia* y más bien podrían salir de la lista mundial con serias consecuencias para el país en términos reputacionales y de acceso a recursos.

b/ Estos servicios se refieren al agua, la belleza escénica, la biodiversidad y la mitigación del cambio climático.

Fuente: Elaboración propia con datos de Vargas y Román, 2022.

Cuadro 8.7

Construcción de un meta-relato de las rutas de ejecución para la política de conservación ambiental

	Opciones						
	1	2	3	4	5	6	7
Dimensiones	No se trató	No se requieren cambios a la situación actual	Si hay acuerdo, se requieren cambios y hay acuerdos de orden general	Si hay un acuerdo, se requieren cambios y hay acuerdo parcial	Se requieren cambios y no hay acuerdo sobre qué hacer	Si hay acuerdos, se requiere definirlo y hay acuerdos específicos	No hay acuerdo y no se requiere lograr uno
Foco de la reforma			Si hay foco, requiere ajustes, hay acuerdo				
Rectoría				Sí hay rectoría, pero se requieren cambios y no hay acuerdo sobre ubicación o funciones			
Gestión institucional				Sí hay un esquema, se requieren cambios y no hay acuerdo sobre cuáles o en qué sentido			
Desempeño institucional			Se requieren cambios y hay acuerdo parcial				
Financiamiento				Sí hay financiamiento, requiere ajustes, no hay acuerdo			

que de nuevo, no con grandes consensos. En materia de financiamiento, una gran cantidad de propuestas puntuales demuestran la inquietud de enfrentar de manera creativa las limitaciones fiscales.

Experiencias internacionales: aportes del análisis de los esquemas de gestión de conservación en otros países

Como complemento al ejercicio participativo y deliberativo que se sintetizó previamente, se llevó a cabo un estudio de las formas de gestión, herramientas y políticas para la conservación de ecosistemas y biodiversidad a nivel internacional, con el objetivo de identificar experiencias que registran resultados positivos y que tienen alguna viabilidad o pertinencia para ser consideradas entre las alternativas para resolver el problema que motivó esta investigación sobre Costa Rica.

La sistematización de experiencias fue precedida por la revisión y análisis de evaluaciones de efectividad existentes sobre los modelos de gestión de la conservación en general y de los esquemas de áreas protegidas en específico, con el fin de sustentar la posterior presentación de casos exitosos. Las prácticas seleccionadas se vinculan con la implementación de mecanismos de gestión de servicios ecosistémicos, certificaciones de áreas silvestres protegidas, modelos alternativos de gobernanza y nuevos esquemas de integración economía-ambiente. Cabe mencionar que para su elección se tomaron en cuenta algunas sugerencias de las personas participantes en los grupos focales.

Para el examen de las evaluaciones de efectividad de los esquemas de conservación se realizó una extensiva revisión de literatura y la síntesis y sistematización de tres iniciativas internacionales, a saber:

i) *Conservation Effectiveness* (CE) que valora si las estrategias de conservación funcionan o no; ii) el Atlas de Justicia Ambiental que registra y cataloga los conflictos sociales relacionados con asuntos ambientales y; iii) *Protected Planet* (PP) que recopila datos a nivel mundial sobre áreas protegidas, otros modelos de conservación y su eficacia.

Los esquemas evaluados en CE incluyen dos modelos de mecanismos de mercado: certificaciones forestales y pago por servicios ecosistémicos. También considera dos tipos de áreas protegidas de gobernanza catalogadas como estado-céntricas: terrestres y marinas. Además, presenta el manejo forestal comunitario y tres esquemas regulatorios: reforma en la tenencia de la tierra, reforestación y restauración de bosques, y políticas para combatir la producción y tráfico ilegal de madera. Para procesar estos datos se creó un índice que asigna puntos a los estudios

incluidos dependiendo de si sus resultados registran evidencia fuerte o débil de cambios positivos, neutros o negativos debido al instrumento o política. Para más detalles véase Aguilar, 2022.

Este ejercicio de evaluación determinó que los mecanismos de gestión más efectivos son el esquema regulatorio de reforestación y restauración (RR), los programas de pagos por servicios ecosistémicos (PSE) y las áreas protegidas terrestres estrictas (APT). En términos generales, se trata de modelos que muestran una mayor prevalencia en países de Asia y América Latina y el Caribe como China, India, Brasil, México y Ecuador. En lo que concierne a la evaluación ambiental el PSE es el esquema que reporta mejores resultados, le siguen las APT. Mientras que, desde la perspectiva social, la certificación forestal (FSC) es la que mejor se posiciona.

En cuanto a los conflictos socioambientales, la información analizada demuestra que América Latina y el Caribe es la región con la mayor cantidad de protestas en parques o reservas (38% del total registrados a nivel mundial) y por asuntos vinculados a iniciativas como reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques. Además, es la zona que ocupa el segundo puesto en relación con la cantidad de conflictos asociados a conservación y biodiversidad, con una mayor intensidad en Centroamérica.

Por su parte, según la base de datos de PP la región que reúne el mayor porcentaje de APT con evaluaciones de efectividad es América Latina y el Caribe (cerca de 13%). En este aspecto Costa Rica sobresale: un 41% de sus áreas protegidas presentan evaluaciones. Además, si se desagrega esta valoración por indicador se observa que en el país el porcentaje de área terrestre catalogada como importante para la biodiversidad y la proporción de cobertura boscosa supera los valores reportados para esta región: 41% versus 39%, y 59% versus 47%, respectivamente. Una situación similar se presenta en cuanto al área marina bajo protección: 29% versus 24%.

Si bien el Sinac es un modelo participativo por su diseño, en el cual su autoridad

se extiende hasta los aspectos presupuestarios y de nombramiento de jefes de las áreas de conservación, el país presenta esquemas de gobernanza fundamentalmente estatales (más del 80%). En contraste, la región latinoamericana, África y Asia o el Pacífico reportan porcentajes significativos de áreas protegidas bajo sistemas de gobernanza subnacional o privada. Otros modelos de gobernanza participativa son frecuentes en América Latina (indígena con más de un 7%), Norteamérica (ONG con cerca de un 24%), África (comunitaria con casi un 6%) Asia y el Pacífico (conjunta con más de un 5%). Entre estos cabe destacar una presencia importante de modelos de gestión comunitaria a nivel de ecosistemas como los humedales, sin que necesariamente estén declarados como ASP.

En cuanto a los objetivos de los tipos de ASP es frecuente la presencia de modelos que van más allá de la preservación estricta y de los parques nacionales. Se encuentran categorías como las áreas protegidas con uso sostenible de los recursos naturales, dominante en Latinoamérica. Costa Rica presenta una prevalencia de este tipo de áreas protegidas como resultado de la evolución histórica del Sinac, en buena parte por la dificultad del Estado de contar con los recursos para la compra de tierras. Esto ha obligado al país a aspirar a un modelo de manejo integrado regional de esas zonas, que permite una combinación de categorías más orientadas a la preservación, junto con modelos que se prestan para la gestión sostenible. Lo anterior genera oportunidades para zonas de manejo sostenible, corredores biológicos y áreas de amortiguamiento en varios sitios de conservación. Ello ha facilitado también la presencia de modelos con designación internacional, como las reservas de la biosfera, con mayor prevalencia que en el resto del mundo, aspecto que indudablemente le genera reconocimiento y mayor prestigio internacional al país y al Sinac.

Con base en los dos primeros indicadores analizados anteriormente, se identificaron experiencias exitosas en México y Brasil. La información registrada evidencia que el éxito de su implementación se relaciona con la focalización espacial,

la diferenciación de pagos y el establecimiento de sistemas robustos de monitoreo y sanción. La focalización refiere a centrar los esfuerzos en las áreas de mayor densidad de servicios ecosistémicos o riesgo de degradación. Mientras que los pagos diferenciados se enfocan no sólo en los costos financieros de provisión de los servicios ecosistémicos o el tamaño de los predios, sino también en las condiciones de vulnerabilidad de los grupos participantes, con el fin de reducir las inequidades que se pueden causar en los sistemas que se han implementado inicialmente. Este es el caso de los programas diseñados especialmente para comunidades indígenas. En México se encuentran ejemplos focalizados en casos como el de la cuenca del Saltillo, el Fondo de Conservación Mariposa Monarca y el PSE por Servicios Hidrológicos. En Brasil sobresalen la Agencia de las Cuencas Piracicaba, Capivari y Jundiá (Agencia PCJ) y los programas “Conservador das Aguas” y Oasis. Con relación al financiamiento, en ambos países se registra el uso de mecanismos alternativos. Así, por ejemplo, en Brasil se ha recurrido a enfoques de soluciones basadas en la naturaleza, la creación de redes de trabajo colaborativo entre inversionistas, proyectos o instituciones facilitados por la Fundación Grupo Boticario.

**PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
ESQUEMAS DE GESTIÓN DE LA
CONSERVACIÓN EN EL PLANO
INTERNACIONAL**

véase Aguilar, 2022

en www.estadonacion.or.cr

Sin embargo, el costo de un sistema de conservación con altas aspiraciones de efectividad es alto y depende, en buena parte, de identificar fuentes de ingresos adicionales. En el caso costarricense, esos recursos provienen fundamentalmente de instrumentos de política fiscal y de la cooperación internacional. No se han utilizado ampliamente en Costa Rica otras alternativas usadas a nivel internacional, por ejemplo, esquemas de gobernanza

compartida o no estatal, la generación de ingresos a través de actividades productiva sostenibles, entre otras (Aguilar, 2022).

A pesar de que Costa Rica es pionera latinoamericana en cuanto a contabilizar estadísticas desagregadas de las visitas del turismo a las ASP, en medir el aporte de las mismas en términos de contribuciones a diversos *clústeres* económicos⁸ y en términos de medición del valor de los servicios ecosistémicos aportados por la conservación de estas áreas⁹, los resultados de las consultas del PEN, sintetizadas en este capítulo, sugieren que se requiere de un esfuerzo más dirigido para promover la creación de encadenamientos productivos, así como la utilización de los valores económicos de los servicios ecosistémicos que producen las áreas protegidas, para generar fuentes de recursos frescos que permitan reducir la presión fiscal que afecta los alcances y sostenibilidad de las acciones de conservación implementadas.

Por otra parte, la Lista Verde de la UICN es un estándar que tiene como objetivo alentar, lograr y promover áreas protegidas efectivas, equitativas y exitosas en todos los países socios y jurisdicciones. Su objetivo general es aumentar la cantidad de áreas protegidas y conservadas que brindan resultados de conservación exitosos, a través de una gobernanza y gestión efectivas y equitativas. Utiliza 17 criterios en 4 componentes (buena gobernanza, planificación adecuada, manejo efectivo y productos de conservación exitosos) y 50 indicadores. Se ha desarrollado en las últimas dos décadas y cuenta con un proceso riguroso de acreditación, en colaboración entre la UICN y la *Accreditation Services International*, agencia acreditadora a nivel internacional.

El criterio ha sido adoptado por 50 países y busca que las áreas certificadas sean reconocidas por lograr resultados continuos para las personas y la naturaleza de una manera justa y efectiva. La expectativa es que la certificación se convierta en una fuente de atracción de financiamiento para estas áreas. En esa dirección el Programa Global de Áreas Protegidas y Conservadas (GPAP) de la UICN y la Comisión Mundial de Áreas

Protegidas (WCPA) han establecido un "grupo de trabajo de finanzas" para ayudar a movilizar los recursos para el financiamiento de áreas protegidas. Para el 2030, se priorizarán fuentes de financiamiento nuevas y adicionales, como una forma de demostrar el valor agregado de la certificación a los sitios participantes y sus agencias gubernamentales, así como a los inversionistas, tanto públicos como privados.

Con un enfoque similar (de mecanismos financieros alternativos para la conservación), cabe destacar los mercados voluntarios de carbono. Esta noción se implementa por ejemplo en Belice con el concepto de Parques Marinos "Bancables", promovido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El concepto es facilitado por la organización sin fines de lucro "Blue Finance" que ha creado una agregación de proyectos de alto impacto en áreas protegidas marinas (APM) que provee oportunidades de inversión para participar con capital concesionario en resiliencia ecológica y empoderamiento comunal.

Para el 2022, "Blue Finance" maneja con socios locales cinco APM en un esfuerzo por conservar 1.000.000 hectáreas de coral de alta biodiversidad, arrecifes, protegiendo a más de 57 especies en peligro de extinción, y mejorando los medios de subsistencia de más de 20.000 habitantes costeros de comunidades en el Caribe, Sudeste Asiático y África subsahariana. Cada APM tiene un mandato de sus respectivos gobiernos para la gestión operativa, con socios locales de confianza. Se busca que todas las áreas sean progresivamente independientes de los donantes, a través de modelos de ingresos tangibles basados en programas de ecoturismo, carbono azul y otras iniciativas innovadoras de economía azul en y alrededor de las APM. Socios externos independientes como Verra y *Gold Standard* verifican las métricas de impacto para naturaleza y comunidades. Mientras que personal de "Blue Finance" y en la entidad de cogestión actúan como gerentes de desempeño.

Los modelos novedosos de integración económica mencionados en los grupos focales del PEN-Conare incluyen los

clústeres económicos. De éstos se presentan experiencias documentadas en regiones como el País Vasco. Consisten en un cúmulo de empresas, ubicadas geográficamente cerca, que pertenecen a uno o varios sectores productivos directamente relacionados entre sí; es decir, a una misma o a varias cadenas de valor. Así, se caracterizan por la concentración geográfica y la interconexión de los actores de todo tipo. Generalmente resultan en salarios, productividad e innovación superiores a la media, beneficiando a la población, las otras empresas y la economía. En América Latina se han implementado varios proyectos para el desarrollo de *clústeres* auspiciados por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), incluyendo experiencias con *clústeres* turísticos y que utilizan materias primas de los ecosistemas en América del Sur (Aguilar, 2022).

La llamada "economía azul" presenta también oportunidades de integración economía-ambiente, mediante la generación de materias primas con vista en los retos que imponen las condiciones generadas por el cambio climático. Este es el caso de los sargazos, los cuales se han manifestado como un reto para las playas del Caribe en los últimos años, incluyendo la región del Caribe Sur costarricense. El PNUD apoya iniciativas en Barbados y otros países del Caribe para mejorar las capacidades en el manejo de esta planta marina. Este año se lanzó un proyecto de apoyo de más de 12 millones de dólares, que incluye el suministro de equipos tales como barreras flotantes, transportadores acuáticos, botes de trabajo, rastrillos de playa de superficie de máquinas, tractores y camiones de volteo. Se busca dar manejo integral a esta planta incluyendo su utilización como materia prima para fibras y abono. Asimismo, se implementa un escalamiento y capacitación en el monitoreo de su circulación mediante drones. Esta experiencia podría convertirse en un clúster económico y puede acrecentar el acervo de opciones de economía azul que está explorando Costa Rica y que se relacionan con los servicios ecosistémicos costeros, como lo son las experiencias acuícolas de pargo y de producción de

camarones con menor impacto en piletas sobre el suelo.

Por último, se documentan brevemente algunas experiencias internacionales de gobernanza alternativa. Estas pueden complementar los ya interesantes resultados de ejercicios como el manejo comunitario del Refugio de Vida Silvestre Ostional o la gobernanza compartida del Parque Nacional Cahuita, entre otros.

En el caso de gobernanza compartida de bosques, un ejemplo interesante a nivel centroamericano es la Asociación de Comunidades Forestales de Petén (ACOFOP). Esta organización opera dentro de la Reserva de la Biosfera Maya (RBM) en Guatemala por medio del sistema de concesiones comunitarias. Actualmente, las organizaciones de base comunitaria, que pertenecen a ACOFOP tienen bajo su responsabilidad 398.300 hectáreas de bosque de la zona de usos múltiples en la RBM. En conjunto, ACOFOP y el Consejo Nacional de Áreas Protegidas implementan un manejo integral del bosque, aprovechando sosteniblemente los recursos naturales que albergan las áreas bajo concesión. A nivel territorial se registran distintos grados de organización, que permite la definición de roles para garantizar una gobernanza forestal comunitaria exitosa, que se traduce en medios de vida sostenibles, menos incendios forestales e invasiones y más conservación. Su mayor logro ha sido la disminución de incendios forestales relacionados con la actividad del narcotráfico en la RBM. Su sistema comunitario es promocionado como modelo de referencia por reconocidas entidades educativas como Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (Aguilar, 2022).

En los grupos focales realizados por el PEN-Conare también se mencionaron las experiencias de gobernanza compartida de mares en las Islas Fiji. El Banco Mundial ha apoyado su política nacional del océano, la cual sirve de base para la meta de quintuplicar la cobertura de APM hasta llegar al 30% del total de su área marina en 2030. Un componente

muy importante lo constituye la incorporación del conocimiento tradicional de las poblaciones, con el fin de diseñar y establecer las zonas a proteger; las cuales, asimismo, generan un aporte económico indispensable para el bienestar de sus habitantes. Parte de esos conocimientos es el establecimiento de zonas de no uso utilizando la noción tradicional del “tabú”.

Finalmente, puede mencionarse la extensiva experiencia en manejo comunitario de manglares en las Filipinas. Este modelo ha sido evaluado como exitoso, en tanto utiliza un enfoque integrado y basado en ecosistemas que toma en cuenta la retroalimentación entre la rehabilitación y otras actividades económicas como el turismo, la extracción de moluscos y otras (Aguilar, 2022). Asimismo, los procesos de restauración van más allá de la mera plantación y la población local está involucrada en la planificación y seguimiento, además de la implementación. También, todas las partes interesadas están informadas de sus funciones y responsabilidades y la selección de especies se basa en el conocimiento ecológico y silvícola, en conjunto con las necesidades y prioridades identificadas por las partes interesadas.

En síntesis, las experiencias recopiladas muestran alternativas interesantes, que pueden ser parte de la discusión nacional sobre posibles rutas de ejecución para hacer más eficientes y estratégicas las políticas de conservación ambiental, en un marco de limitadas capacidades institucionales y políticas fiscales restrictivas. Su estudio más profundo y potencial implementación requerirían de un importante debate entre diferentes sectores y de la revisión para cada caso de su viabilidad o del marco regulatorio y de políticas necesarias para su implementación.

Conclusión: elementos para la discusión

Los aportes de este ejercicio de investigación participativa y deliberación social señalan claros objetos de política pública

para la consolidación de los esfuerzos de conservación ambiental en el país: la revisión del marco de gobernanza de la conservación, su rectoría y la arquitectura institucional, el fortalecimiento de las capacidades, la comunicación y cambio de narrativa sobre el vínculo entre conservación y desarrollo, y las necesidades de reforzar el financiamiento, principalmente.

Si bien las personas y sectores consultados coinciden en la necesidad e importancia de emprender reformas, no hay un consenso claro sobre cuál es la fórmula para resolver parte de los desafíos que se identificaron. Hay preocupaciones combinadas sobre cómo atacar la atomización y dispersión de las decisiones, pero sin concentrar el poder o comprometer la capacidad de generar criterios técnicos y procesos participativos que hagan que dichas decisiones sean sostenibles.

El análisis aquí presentado planteó algunas propuestas puntuales, identificadas por un conjunto de personas cercanas al tema, desde la academia hasta la institucionalidad y la sociedad civil. En conjunto, se podría unificar gran parte de ellas en una idea general: el país requiere reenfocar la narrativa hacia una mayor integración de la conservación con el desarrollo, con una gestión pública clara y ordenada, eficiente, pero que tenga pesos y contrapesos entre la participación social y el criterio técnico, componentes fundamentales para que la política en este campo maximice los beneficios sociales y económicos, conjuntamente con la protección y sostenibilidad de los ecosistemas. No obstante, para ello es necesario fortalecer el financiamiento y las capacidades institucionales para lograr que la conservación sea efectiva, no solamente para sus alcances ambientales, sino para que ella beneficie a amplios sectores de población, permita consolidar los logros que el país ha tenido en este campo y alcanzar mayores niveles de desarrollo humano.

Investigadores principales:

Leonardo Merino Trejos y Karen Chacón Araya.

Insumos: *Reporte de los principales hallazgos de las sesiones de grupo sobre la tensión ambiental relacionada con la conservación*, de Jimena Vargas Cullell y Marcela Román Forastelli; y *Esquemas de gestión de la conservación de ecosistemas y biodiversidad en el plano internacional*, de Bernardo Aguilar González.

Borrador del capítulo:

Leonardo Merino Trejos y Karen Chacón Araya.

Coordinación: Leonardo Merino Trejos y Karen Chacón Araya.

Edición técnica: Leonardo Merino Trejos y Karen Chacón Araya, con apoyo de Jorge Vargas Cullell.

Asistente de investigación:

Sebastián González Rosales.

Asesoría metodológica: Jorge Vargas Cullell.

Visualización de datos:

Karen Chacón Araya y Leonardo Merino Trejos.

Lectores críticos: Alberto Mora Román, Evelyn Villarreal Fernández y Jorge Vargas Cullell.

Revisión y corrección de cifras: Sebastián González Rosales.

Diseño y diagramación:

Erick Valdelomar /Insignia | ng.

Los grupos focales se realizaron el 9 de junio con la participación de Tania Ammour (Dirección Regional UICN), Katherine Arroyo (MarViva), Mario Coto (Sinac-Minae), Carlos Faerron (Center for Global Health), Ángela González (Conagebio), Rafael Gutiérrez (Sinac-Minae), Ana Gloria Guzmán (Conservación Internacional), Ovidio López (Mesa Nacional Indígena), Gustavo Induni

(Sinac-Minae), Pedro León (Academia Nacional de Ciencias), Vilma Obando (UNA), Jorge Mario Rodríguez (Fonafifo), Kifah Sasa (PNUD) y Felipe Vega (ONF).

En las entrevistas participaron Cynthia Córdoba (Minae), Ronald Chan (Área de Conservación La Amistad Pacífico), Gina Cuza (Área de Conservación Marina Coco), Mariana Jiménez (Área de Conservación Arenal Huetar Norte), Alexander León (Área de Conservación Arenal Tempisque), Pedro León (Academia Nacional de Ciencias), Gilmar Navarrete (Fonafifo), Henry Picado (Fecon), Mario Piedra (Fundecor), Renato Sánchez (Área de Conservación Central) y Luis Sánchez (Área de Conservación Pacífico Central).

Notas

1 Un problema es una falla o rezago que crea un cuello de botella clave para el desarrollo humano y que constituye una amenaza contra la capacidad futura del país de alcanzar un alto nivel de desarrollo. Se formula en términos de una pregunta que plantea una tensión entre un objetivo deseable de resolver y un conjunto de condiciones de partida, o restricciones, que reducen el margen de maniobra para actuar y las capacidades para atender ese objetivo deseable.

2 Cabe mencionar que las autoridades ambientales han afirmado públicamente que ya existen recursos frescos y que se espera una recuperación importante en el programa. Para el cierre de esta edición no se logró documentar, pero se dará seguimiento en próximas entregas.

3 Se dio el ejemplo de la Comisión de Gobernanza Marina, que no puede decidir sobre temas de pesca o la Ley de Conservación de Vida Silvestre que excluye a los tiburones.

4 Las referencias anteceditas por la letra “E” corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe. La información respectiva se presenta en la sección “Entrevistas”, de las referencias bibliográficas de este capítulo.

5 Se mencionó un ejemplo en la creación de Biodata, una base de datos elaborada por el Consejo Nacional de Biodiversidad (Conagebio), que compila y parametriza a partir de estándares internacionales la información producida por diversas instituciones. Se mencionó el problema que han tenido para obtener información diaria y horaria del Instituto Meteorológico Nacional, que lleva la data del clima en las zonas urbanas.

6 En el programa de estudios de la materia de ciencias de primaria y secundaria figuran ejes generales vinculados al tema ambiental, a saber: i) los seres vivos en entornos saludables, como resultado de la interacción de aspectos biológicos, socioculturales y ambientales;

ii) uso sostenible de la energía y los materiales, para la preservación y protección de los recursos del planeta y iii) las interrelaciones entre las actividades que realiza el ser humano a nivel local y global, con la integridad del planeta tierra y su vinculación con el universo.

7 Si bien Costa Rica no cuenta con una jurisdicción especializada en temas ambientales, es decir, tribunales especializados dependientes del Poder Judicial en este campo, si hay órganos jurisdiccionales no especializados a nivel penal, contencioso y agrario que atienden asuntos vinculados a esta materia (E: Cabrera, 2022).

8 Un 5% del PIB aportado a los clústeres de turismo, energía y otros por los Parques Nacionales según el Cinpe-UNA.

9 Entre 20.000 y 1,1 millones de dólares por hectárea por año en siete humedales Ramsar en el país.



CAPÍTULO

DEBATES PARA EL DESARROLLO

9

/ Rutas de ejecución para reformar el sistema de financiamiento y fortalecer a los partidos políticos

PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA



Se invitó a un conjunto seleccionado de personas provenientes de los ámbitos académicos, gestión de políticas públicas y organizaciones de la sociedad civil para que buscaran posibles soluciones a un dilema de desarrollo humano que el país experimenta: la organización de los partidos políticos y los mecanismos por medio de los cuales acceden al dinero para financiar sus actividades. Se trata de dos aspectos medulares, pero ampliamente problemáticos, en las democracias contemporáneas. El desafío se les planteó en los siguientes términos:

¿Cómo mejorar el sistema de financiamiento de la política que conduzca a un fortalecimiento de los partidos y una mejora de la representación ciudadana, en un contexto de alta fragmentación del sistema de partidos, debilitamiento extremo de las estructuras internas de las agrupaciones, surgimiento de candidaturas sin militancia y la preponderancia del endeudamiento privado como principal fuente de financiamiento electoral, aspectos que en su conjunto crean riesgos para la independencia y la misión de los partidos políticos?

ALCANCE



Las ideas y sugerencias que este capítulo contiene sobre las reformas del financiamiento y el fortalecimiento a los partidos políticos no reflejan la opinión del Programa Estado de la Nación (PEN-CONARE) ni de las instituciones auspiciadoras. Es producto de la sistematización del debate entre tomadores de decisión, personal de entidades públicas y privadas y sectores de la sociedad civil, así como personas de la academia que elaboraron sus posturas en torno al problema planteado.

El PEN-CONARE aportó el diagnóstico como punto de partida las discusiones, facilitó las sesiones y consolidó los resultados de los grupos focales. El contenido propositivo responde, por tanto, a las visiones de los actores consultados.

PRINCIPALES HALLAZGOS



El ejercicio deliberativo respaldó, ampliamente, la idea de que para pensar en reformas de política pública sobre el financiamiento político es necesario partir de un enfoque en el que este tema se aborde de manera correlativa con el de la organización y funcionamiento de los partidos y, que no se traten ambos temas por separado, como tradicionalmente se ha hecho. Se señaló que la combinación de una gran cantidad de partidos políticos, con la debilidad orgánica de todos ellos y unas finanzas partidarias persistentemente comprometidas, configura un flanco débil de la democracia costarricense. En general, en los grupos focales hubo acuerdo en la existencia de una clara rectoría institucional alojada en el Tribunal Supremo de Elecciones; sin embargo, hay temas en disputa y conflictos de competencias¹ entre el TSE y la Sala Constitucional en esta materia.

Como consecuencia de las consideraciones anteriores, las personas participantes en los grupos focales señalaron que el fortalecimiento de la democracia costarricense requiere rediseñar por completo el modelo de financiamiento de la política y fortalecer a los partidos políticos. En el primer ámbito, lo que se pretende es cerrar portillos y vacíos que lesionan la autonomía de estas agrupaciones y comprometen su misión. En cuanto al segundo, se procura atender el debilitamiento orgánico e institucional de los partidos políticos.

Los mayores obstáculos para estas reformas no derivan de desacuerdos sobre el enfoque y los mecanismos de gestión y evaluación de estas políticas, sino de cómo gestionarlas ante la Asamblea Legislativa, a fin de que los partidos acepten las reformas recomendadas. En efecto, los representantes en el parlamento son los actores a quienes corresponde aprobar estos cambios; sin embargo, son “juez y parte” y, además, no vislumbran incentivos para reformar los sistemas y mecanismos mediante los cuales se eligieron. Por lo tanto, la principal traba la ejercen actores con poder de veto y no la ausencia de acuerdos en las soluciones en los múltiples temas discutidos.

PREGUNTAS ESPECÍFICAS



1. ¿Qué tipo de requisitos debe cumplir un partido político para considerarlo una organización de representación ciudadana y que, a su vez, les permita acceder a financiamiento político (público y privado)?
2. ¿Cómo vincular criterios de acceso de financiamiento político con el cumplimiento de requisitos mínimos de las organizaciones partidarias?
3. ¿Qué tipo de mecanismos de financiamiento a los partidos políticos podrían establecerse que sean oportunos, austeros, transparentes, equitativos y que mejoren la representación de la ciudadanía, en el contexto político actual?
4. ¿Cómo generar condiciones para que las reglas de financiamiento político no alimenten la inestabilidad del sistema de partidos y contribuyan a institucionalizar a los partidos?
5. ¿Cómo minimizar el riesgo de la entrada de fuentes de financiamiento cuestionables?
6. ¿Qué lecciones aprendidas han dejado otras experiencias exitosas internacionales de reforma del financiamiento de la política y de la formación de partidos?



CAPÍTULO

DEBATES PARA EL DESARROLLO

9

/ Rutas de ejecución para reformar el sistema de financiamiento y fortalecer a los partidos políticos

INDICE	Introducción
Introducción	393
Metodología	393
Síntesis del diagnóstico preparado para el ejercicio deliberativo	394
Voces de los actores: ideas para reformar el sistema de financiamiento y fortalecer a los partidos políticos	397
Pertinencia y grados de acuerdo sobre el problema a resolver y sus soluciones	397
Foco de la reforma	398
Rectoría de la política pública	398
Gestión institucional	399
Desempeño institucional	399
Financiamiento de la política pública	406
Síntesis: mirada general sobre los resultados de la deliberación	410
Experiencias internacionales en la implementación de políticas para reformar el sistema de financiamiento y fortalecer a los partidos políticos	410
Conclusión: elementos para la discusión	413

Este capítulo aplica una estrategia metodológica inédita en el PEN para identificar, a partir de ejercicios deliberativos, posibles ideas o rutas de ejecución para resolver un problema concreto² de carácter estratégico para el desarrollo humano del país y sobre el cual existe un sustrato amplio de investigación publicada en los *Informes Estado de la Nación*:

¿Cómo mejorar el sistema de financiamiento de la política que conduzca a un fortalecimiento de los partidos y una mejora de la representación ciudadana, en un contexto de alta fragmentación del sistema de partidos, debilitamiento extremo de las estructuras internas de las agrupaciones, surgimiento de candidaturas sin militancia y la preponderancia del endeudamiento privado como principal fuente de financiamiento electoral, aspectos que en su conjunto crean riesgos para la independencia y la misión de los partidos políticos?

El texto se organiza en cinco secciones, además de esta introducción. La primera describe brevemente la metodología empleada para la realización del ejercicio deliberativo. La segunda sección presenta el diagnóstico en el que se sintetizan los principales hallazgos de una serie de investigaciones del PEN-Conare sobre las reformas del financiamiento y el fortalecimiento a los partidos políticos, que fue el punto de partida de las conversaciones

La tercera sección desgana los resultados de dos grupos focales con actores

estratégicos, convocados por el PEN-Conare, en los cuales se discutieron la pertinencia y nivel de acuerdo sobre el diagnóstico, la problemática, la conceptualización general de reforma y las posibles soluciones o rutas específicas para reformar el sistema de financiamiento y el fortalecimiento a los partidos políticos.

La cuarta sección sintetiza una serie de experiencias internacionales vinculadas con los problemas y soluciones planteados en los grupos focales. Esta recopilación tiene como objetivo aportar un marco de referencia internacional a las propuestas planteadas en ambos temas. Finalmente, la quinta y última sección presenta las principales conclusiones de este capítulo.

Metodología

La preparación de este capítulo se basa en la aplicación de tres abordajes metodológicos para cada una de las tres grandes partes: el diagnóstico del problema a resolver; la deliberación sobre las posibles rutas de ejecución para resolverlo y, por último, el análisis comparativo internacional.

La preparación del diagnóstico sobre las reformas del financiamiento y el fortalecimiento a los partidos políticos se basó, principalmente, en estudios previos del PEN-Conare sobre el tema. Estas investigaciones se han beneficiado del aumento en la cantidad, calidad y diversidad de las fuentes de información disponibles en el país para el estudio de ambos temas.

El ejercicio deliberativo se efectuó mediante la realización de dos grupos focales con personas vinculadas con el tema, de pensamiento y trayectorias diversas, según se detalla en el recuadro 9.1. El propósito era examinar la medida en que ellos y ellas podían, a partir del diagnóstico y el problema planteado, llegar a acuerdos sobre la naturaleza y alcance de las políticas requeridas.

Finalmente, se prepararon dos insumos con datos comparativos internacionales sobre la forma en la que se financian los partidos políticos en diversas democracias del mundo, así como normativa sobre el fortalecimiento de las agrupaciones políticas. Ambos insumos aportan un encuadre empírico a los hallazgos de las sesiones para trazar rutas de ejecución.

Síntesis del diagnóstico preparado para el ejercicio deliberativo

En la Costa Rica contemporánea, los partidos políticos son la única vía para acceder al poder y materializar el principio de representación política. A lo largo de la segunda mitad del siglo XX, la democracia costarricense experimentó profundos cambios en este tema. En una primera etapa, entre 1953 y 1982, el sistema de partidos se caracterizó por una fuerte hegemonía electoral del PLN y por la existencia de un pequeño pero cambiante grupo de agrupaciones que competían por convertirse en la principal fuerza de oposición al liberacionismo. La segunda etapa, entre 1983 y 2002, se distingue por la instauración de un bipartidismo clásico entre el PLN y el PUSC. Finalmente, en el siglo XXI, el sistema de partidos dio un giro importante y adoptó un formato multipartidista.

El tránsito del bipartidismo al multipartidismo, un cambio de gran magnitud fue acompañado por el debilitamiento de las organizaciones partidarias y de sus bases de apoyo territorial. Una consecuencia de este fenómeno fue que los partidos políticos triunfadores en las elecciones recientes ganan con una cantidad y proporción de votos muy inferior a los que obtenían las agrupaciones ganadoras en los comicios celebrados a mediados de los años noventa (ver capítulo 5 de este Informe).

La frágil condición de los partidos ha ocasionado una proliferación de nuevas agrupaciones políticas sin militancia, con débil estructura y con grandes dificultades para acceder al financiamiento político. Sumado a este proceso, la no obligatoriedad de realizar asambleas en todos los distritos del país debido a la sentencia de la Sala Constitucional n.º 9340-2010, propició la erosión de las bases de apoyo territorial de los partidos tradicionales, al debilitar los vínculos de estas agrupaciones políticas con sus dirigencias de base local. El resultado no solo ha sido una mayor lejanía entre las élites políticas nacionales y las bases locales partidarias, sino entre los partidos y la ciudadanía.

Un segundo factor con consecuencias importantes en el desempeño reciente de los partidos políticos es la salud de sus finanzas, una condición indispensable para que estas agrupaciones puedan representar los intereses de la ciudadanía y participar en la competencia electoral. La normativa vigente arrastra problemas, debilidades e inequidades que hacen vulnerables a los partidos a múltiples riesgos de captura por fuerzas indeseadas o capitales ilícitos, poniendo en juego la independencia misma de las organizaciones partidarias y su exclusiva misión en materia de representación política.

La combinación de muchos partidos políticos pero débiles desde el punto de vista orgánico con unas finanzas partidarias que fácilmente se pueden ver comprometidas, constituyen flancos preocupantes de debilidad de la democracia costarricense. En estas circunstancias, el sistema político debe ser capaz de encontrar alternativas para modernizar

Recuadro 9.1

Abordaje metodológico del ejercicio deliberativo

¿Qué se hizo?

Se organizaron dos grupos focales con personas involucradas en la fiscalización de las finanzas y el fortalecimiento de los partidos políticos.

¿Cómo se hizo?

Las sesiones se realizaron el 26 de mayo del 2022, ambas presenciales, una durante la mañana y otra en la tarde. Las dos sesiones tuvieron una duración aproximada de 2 horas y 15 minutos cada una. En el caso del primero se contó con la participación de siete personas, entre las que se incluyeron personas funcionarios públicos, militantes de los partidos políticos y de la esfera académica. En el segundo participaron cinco personas con el mismo perfil que el del primer grupo. A las y los participantes se les facilitó antes de la reunión un documento con un breve diagnóstico y el planteamiento de la pregunta general que se pretendía resolver durante la discusión. La discusión fue guiada por una experta en la moderación de grupos focales. La sistematización de los planteamientos se realizó a partir de transcripciones de las grabaciones en audio y con notas que aportaron los participantes posteriormente. Para conocer los mayores detalles de los resultados específicos de los grupos focales ver Vargas y Román (2022).

¿Cómo se analizó?

Se aplicó una metodología de escalas para no solo dar un tratamiento común a los contenidos de los grupos focales, sino para dibujar "meta-relatos". Las escalas están concebidas como tablas de la verdad. Combinaciones de presencia o ausencia de atributos deseables que definen los niveles de la escala. Cada "nivel" es un escenario cualitativo, que puede ser verbalizado con claridad. Las escalas están construidas a partir de los polos: presencia completa de atributos deseables / ausencia completa de atributos. A partir de estas situaciones polares, se definen los escenarios intermedios.

las reglas del financiamiento de la política y fortalecer a los partidos y su misión de representatividad de la sociedad, para evitar regresiones políticas.

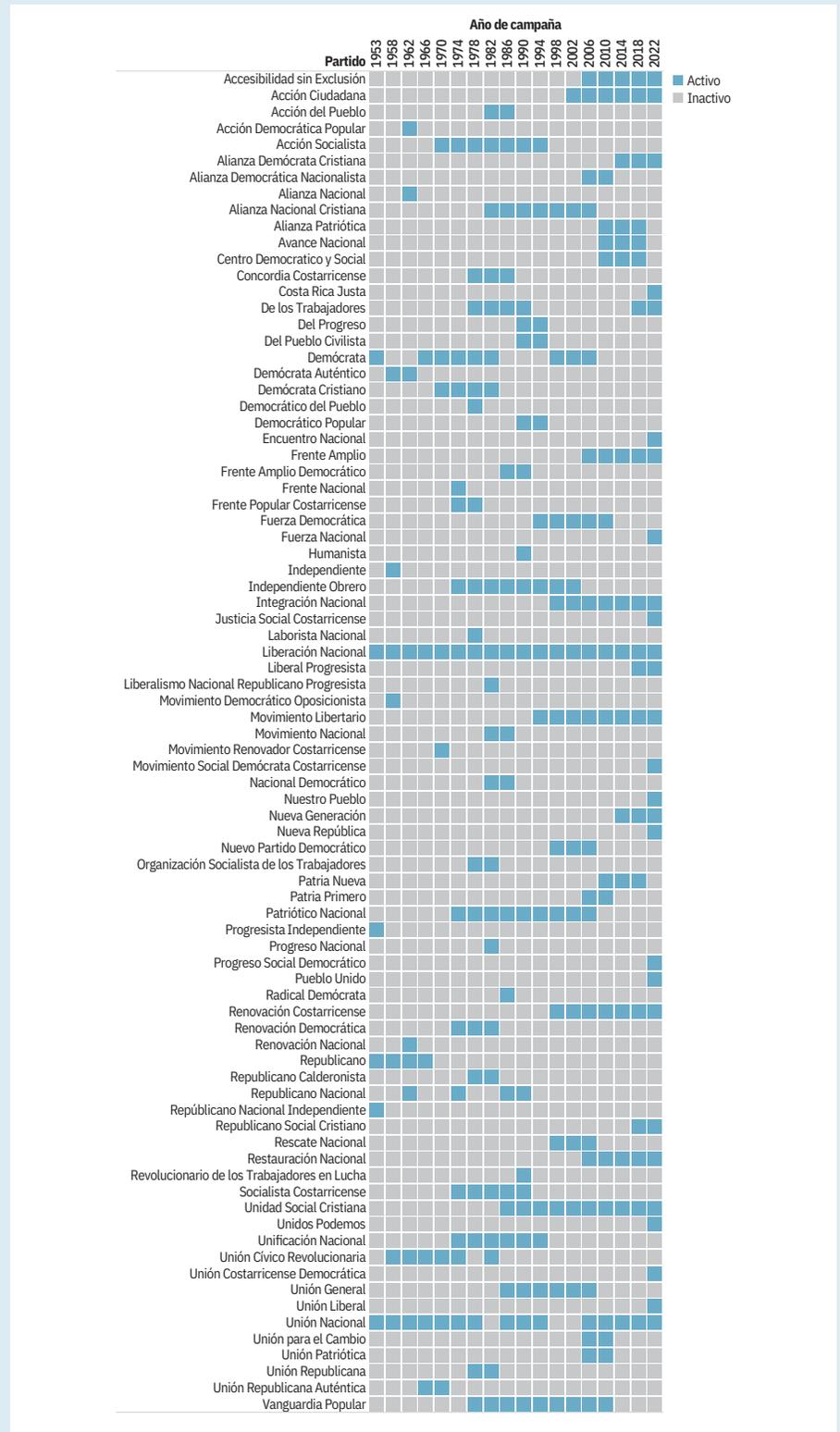
En setiembre de 2022, un total de 145 partidos políticos aparecían inscritos ante el Tribunal Supremo de Elecciones (32 nacionales, 22 provinciales y 91 cantonales). Esta cifra se considera elevada para una democracia de las dimensiones de la costarricense que, además, no ha experimentado cambios significativos recientes en la normativa para la inscripción y registro de partidos. En términos generales, los requisitos existentes para formar partidos en Costa Rica no son restrictivos, pues son fáciles de cumplir y no implican grandes esfuerzos organizacionales, desde el punto de vista financiero o territorial. Por ejemplo, todo grupo de al menos 100 personas puede conformar un partido político. Además, se establece como requisito un total de 3.000 adhesiones para partidos nacionales, menos del 1 por mil del padrón electoral. Del mismo modo, solo las inscripciones de partidos que no alcancen una votación igual o mayor a 3.000 votos pueden ser canceladas. Todas estas mismas disposiciones ya estaban incluidas en la legislación electoral previa al 2009 y por sí mismas no dieron paso a una alta fragmentación de la oferta partidaria.

Al revisar el registro histórico de participación partidaria en las últimas siete décadas, la tendencia es una baja “esperanza de vida” de los partidos, en términos de la competencia electoral. En efecto, la gran mayoría de agrupaciones compiten en pocos procesos electorales; algunos de ellos, sin embargo, permanecen inscritos, a pesar de una clara inactividad orgánica. Son pocos los casos de organizaciones que participan en 10 o más contiendas. Esto refleja una alta inestabilidad partidaria y poca consolidación organizativa (gráfico 9.1).

Los requisitos legales para formar partidos no han variado significativamente. Sin embargo, las dirigencias partidarias han adoptado disposiciones estatutarias flexibles en sus respectivas organizaciones. Una de las más sensibles son los requisitos para aspirar a una de las candidaturas partidarias. Como se puede

Gráfico 9.1

Permanencia e inactividad de los partidos políticos en Costa Rica. 1953-2022



Fuente: González, 2022.

apreciar en el cuadro 9.1, la mayoría de los partidos exige militancia o una cantidad de años como miembro del partido. Sin embargo, estas disposiciones pueden ser suspendidas o levantadas por decisión de la Asamblea Nacional del partido, lo cual abre espacios y constituye un incentivo para políticos tráfugas o nómadas que saltan de una agrupación a otra (cuadro 9.1).

Un ámbito en el que sí ocurrió un cambio relevante en la última década es en la organización territorial de los partidos. En 2010, la Sala Constitucional declaró inconstitucional la obligatoriedad de realizar asambleas en los distritos del país (sentencia n° 9340-2010).

Otro aspecto con consecuencias importantes en el desempeño reciente de los partidos políticos son sus finanzas, el tema principal del presente capítulo. El financiamiento de los partidos es un factor clave para que estas agrupaciones puedan representar los intereses de la ciudadanía y participar en la competencia electoral. Al respecto cabe señalar que, a partir de la reforma electoral de 2009, el

Tribunal Supremo de Elecciones experimentó una significativa transformación de sus potestades fiscalizadoras sobre el recurso financiero administrado por los partidos políticos.

En un estudio especializado publicado en 2021, con datos del período 2006-2108, el *Informe Estado de la Nación* planteaba que uno de los principales retos en esta materia, radica en el hecho de que el endeudamiento es, en la actualidad, la principal fuente de ingresos de los partidos políticos, al tiempo que las donaciones se han reducido y el mercado de los certificados de cesión, uno de los instrumentos financieros más utilizados por las agrupaciones políticas, es cada vez más reducido. La combinación de estos resultados ha creado escenarios de múltiples riesgos para los partidos políticos, ya de por sí débiles y vulnerables, de ser capturados por fuerzas o capitales ilícitos, a pesar de que se han fortalecido los controles y se han sentado responsabilidades en varios casos de violación de la ley por varios partidos políticos (PEN, 2021).

El ciclo de finanzas electorales más reciente, que comprende de mayo de 2018 a marzo del 2022, no varió significativamente las tendencias mencionadas. Por ejemplo, según los reportes de ingresos de las distintas agrupaciones políticas, divulgados por el TSE³, el rubro de endeudamiento representó el 56% de los gastos de campaña de Nueva República, el 40% del PLN, el 28% del FA y PUSC, y el 25% de RN. A su vez, las donaciones de personas físicas constituyen una baja porción de sus fondos: menos del 2% de todos los recursos en los partidos PRSC, RN y PUSC; 5% en el PPSD, PLN y FA y 6% de NR. El único partido con un comportamiento distinto en materia de donaciones es el PLP, agrupación en la cual las donaciones ascendieron al 21% de sus fondos. En este ciclo de financiamiento electoral estudiado, las agrupaciones políticas que emitieron certificados de cesión para cubrir sus actividades por un monto global que superó la totalidad de la contribución estatal disponible.

Cuadro 9.1

Requisitos para aspirar a una candidatura en un partido político

Requisito de años	Requisito de militancia	Sin requisito
Accesibilidad sin Exclusión (1 año) ^{a/}	Costa Rica Justa	Liberal Progresista
Acción Ciudadana (4 años) ^{b/}	De los trabajadores ^{c/}	Movimiento Social Demócrata Costarricense
Alianza Demócrata Cristiana (30 días) ^{a/}	Encuentro Nacional	
Liberación Nacional (15 días)	Frente Amplio ^{c/}	
Progreso Social Democrático (2 años)	Fuerza Nacional	
Restauración Nacional (3 años) ^{a/}	Integración Nacional	
Unidad Social Cristiana (2 años)	Justicia Social Costarricense	
Unión Costarricense Democrática (6 meses)	Movimiento Libertario ^{d/}	
	Nuestro Pueblo	
	Nueva Generación ^{c/}	
	Nueva República	
	Pueblo Unido	
	Renovación Costarricense ^{c/}	
	Republicano Social Cristiano ^{c/}	
	Unidos Podemos	

a/ La Asamblea del Partido puede mediante votación interna suspender este requisito.

b/ La persona candidata puede ser una persona que tenga comprobada afiliación a una organización de la sociedad civil.

c/ La Asamblea Nacional del Partido puede mediante votación interna suspender el requisito, pero de inmediato la persona debe afiliarse.

d/ Debe ser un miembro acreditado, que implica que deben haber acudido a un programa de capacitación ideológica.

Fuente: Guzmán, 2022 a partir de la revisión de los estatutos de los partidos políticos.

Voces de los actores: ideas para reformar el sistema de financiamiento y fortalecer a los partidos políticos

El diagnóstico de la sección anterior fue el insumo que fue puesto a disposición de las y los participantes de los grupos focales para sus deliberaciones sobre posibles soluciones al problema de política pública que les fue planteado: ¿cómo mejorar el sistema de financiamiento de la política que conduzca a un fortalecimiento de los partidos y una mejora de la representación ciudadana, en un contexto de alta fragmentación del sistema de partidos, debilitamiento extremo de las estructuras internas de las agrupaciones, surgimiento de candidaturas sin militancia y la preponderancia del endeudamiento privado como principal fuente de financiamiento electoral, aspectos que en su conjunto crean riesgos para la independencia y la misión de los partidos políticos?

Esta sección sistematiza los principales hallazgos de los dos grupos focales realizados. En ésta se presentan las voces de los actores clave consultados como parte del ejercicio deliberativo. Por ello, sus sugerencias no representan la posición del PEN-Conare sobre el tema.

Para reportar los hallazgos de las sesiones de grupo focales la participación de un conjunto de personas, se definieron escalas cualitativas sobre el grado de acuerdo y avance en la construcción de las rutas de ejecución. En primera instancia, se sistematiza el grado de acuerdo en la definición del problema y en la construcción de las soluciones. En el resto de las secciones analiza las propuestas concretas sobre financiamiento partidario y fortalecimiento de los partidos políticos con base en cinco dimensiones: foco de las reformas, rectoría, gestión institucional, desempeño y financiamiento.

Pertinencia y grados de acuerdo sobre el problema a resolver y sus soluciones

Los dos ejercicios deliberativos realizados mostraron, en términos generales, que las personas participantes estuvieron plenamente de acuerdo con el diagnós-

tico en materia de finanzas partidarias y condición de los partidos políticos publicado por el PEN, que se sintetizó en una sección previa de este texto. Lo calificaron como certero y completo. Concordaron en que había sido una buena decisión abordar estos dos temas de manera conjunta y no de forma aislada, como usualmente se hace. Además, admitieron como un hecho que existe una tensión para modernizar el sistema de financiamiento de la política y, al mismo tiempo, fortalecer a las agrupaciones políticas, en momentos en los que la democracia es más vulnerable a las amenazas existentes. El consenso entre ellas es que no es posible mejorar la forma en la que los partidos políticos acceden a dinero, sin tomar en consideración la frágil condición actual de las organizaciones partidarias, particularmente si de lo que se trata es incidir en la representatividad del sistema político, o viceversa.

En general, la discusión se orientó a la definición conjunta acerca de la naturaleza y alcance de las reformas pertinentes, aunque con matices y énfasis particulares en temas específicos. Por ejemplo, se planteó que una de las vías de perfeccionamiento de la democracia es el completo rediseño del modelo de financiamiento de la política, para cerrar portillos y vacíos que lesionan la autonomía de los partidos y comprometen su misión. A su vez, se reconoció que todas ellas están experimentando un serio debilitamiento orgánico e institucional. Debido a ello, se mencionó como prioritario la revisión de los requisitos para inscripción y desinscripción de agrupaciones políticas, con el fin de racionalizarlos.

Las personas participantes indicaron que la combinación de agrupaciones políticas frágiles con reglas permisivas en materia de financiamiento debilita y vulnera al sistema democrático. El fuerte consenso en estos temas confirma la pertinencia de la selección del problema y la imperiosa necesidad de plantear alternativas posibles. En suma, ambos ejercicios deliberativos permitieron identificar recomendaciones generales y propuestas concretas asociadas a un conjunto de aspectos relacionados con el fortalecimiento de los partidos políticos, y la

forma en la que se financian estas agrupaciones, los cuales se desarrollarán en los siguientes apartados.

Una segunda dimensión relevante corresponde a la valoración sobre el problema de política pública que les fue planteado a partir del diagnóstico. El resultado muestra un amplio acuerdo de las personas expertas en los grupos focales en que ese planteamiento es certero y completo. El ejercicio deliberativo confirmó que, ante la situación política prevaleciente, es pertinente que la sociedad costarricense discuta y promueva reformas para fortalecer a los partidos políticos, así como modernizar los mecanismos para que éstas accedan a financiamiento. Esta no es una tarea sencilla, pues los actores responsables de impulsar estas reformas son los propios partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa, es decir, los partidos políticos son juez y parte. Sin embargo, el costo de mantener el *status quo* en ambos temas es alto y sus consecuencias pueden ser no deseadas.

La reingeniería del sistema de financiamiento de la política tendría un impacto sensible en la forma en la que estas agrupaciones cumplen con el principio de representación de la ciudadanía. Al mismo tiempo, partidos robustos y plurales, podrían acceder a recursos para financiarse en condiciones de mayor equidad, transparencia y publicidad.

También hubo acuerdo en que las reformas requeridas no pasan simplemente por tomar medidas mínimas sin impacto real en los dos ámbitos planteados. Postergar estas transformaciones podría poner a la democracia costarricense ante escenarios convulsos y de alta vulnerabilidad. Uno de los temas discutidos fue la pertinencia de definir equilibrios entre el TSE, la Sala Constitucional y los departamentos de Registro de Partidos Políticos y de Fiscalización del Financiamiento Partidario, éstas últimas instancias internas al mismo TSE. También se consideró necesario un mayor protagonismo de estas entidades en la implementación de acciones para fortalecer a las agrupaciones políticas y modernizar el acceso al financiamiento de la política. Las propuestas planteadas abarcan un amplio rango de posibilidades y temas.

Más adelante en este capítulo se detallan estos aspectos. Finalmente, se consideró necesario robustecer los requisitos para la inscripción y des-inscripción de partidos, evitando, al mismo tiempo, que requisitos más estrictos se conviertan en obstáculos a la formación y transformación de estas organizaciones.

Foco de la reforma

La primera dimensión abordada en los ejercicios deliberativos fue el foco de la reforma. En esta dimensión interesó que las personas respondieran la siguiente pregunta: ¿qué debe cubrir y qué no una eventual reforma al financiamiento político y las normas sobre la organización y funcionamiento de los partidos? El foco, pues, refiere al lente que debe tener la política pública, su objeto y principios generales. ¿Qué cambios legales o procedimentales se necesitan?

El principal hallazgo en este tema es que las personas participantes arribaron a un acuerdo sobre el foco de las reformas en materia de financiamiento y fortalecimiento de los partidos políticos y los ajustes requeridos (cuadro 9.2). Rechazaron el enfoque tradicional utilizado de tratar por separado ambos temas por insuficiente e inapropiado, pues los cambios y reformas en uno de estos ámbitos incidirá en el otro y viceversa. Al no abordarse de manera conjunta, las transformaciones tendrán un menor alcance y efectos o, incluso, podrían tener efectos no deseados o no anticipados.

El punto de partida de cualquier transformación es el cambio del enfoque tradicional: para fortalecer a los partidos hay que discutir alternativas para modernizar el acceso a su financiamiento. Asimismo, la mejora a las finanzas de los partidos políticos pasa por contar con organizaciones partidarias sólidas y que representen a la ciudadanía. En síntesis, los ajustes deberían contemplar temas de registro, inscripción, participación y financiamiento partidario en conjunto. Por lo tanto, en el tema del foco de las reformas hubo un amplio acuerdo.

Rectoría de la política pública

La segunda dimensión del ejercicio deliberativo fue la discusión acerca de

Cuadro 9.2

Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión del foco de la reforma

Dimensión	Foco
Opción 1	No se trató
Opción 2	Sí hay enfoque y no se requieren ajustes
Opción 3	Sí hay enfoque, requiere ajustes y hay acuerdos
Opción 4	Sí hay enfoque, requiere ajustes, pero no hay acuerdo de cuáles
Opción 5	No hay enfoque, se requiere definir, pero no hay acuerdo de cuál debería ser
Opción 6	No hay enfoque y sí hay acuerdo de la definición
Opción 7	No hay y no se requiere

Fuente: xxxxxx

Cuadro 9.3

Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión de rectoría del sector

Dimensión	Rectoría
Opción 1	No se trató
Opción 2	Sí hay rectoría y no se requieren cambios
Opción 3	Sí hay rectoría, pero se requieren cambios y sí hay acuerdo sobre ubicación o funciones
Opción 4	Sí hay rectoría, pero se requieren cambios y no hay acuerdo sobre ubicación o funciones
Opción 5	No hay, se requiere crearla y no hay acuerdo sobre ubicación y funciones
Opción 6	No hay, se requiere crearla y hay acuerdo sobre ubicación o funciones
Opción 7	No hay y no se requiere

la rectoría de la política pública que se pretende reformar. En ésta se responden las siguientes preguntas: ¿quién debe dirigir la institucionalidad a cargo del diseño y ejecución de la política pública? ¿qué cambios legales o procedimentales se necesitan? La rectoría refiere al órgano o entidad con potestad de conducir en la materia, con capacidad de mando, por disposición legal. El resultado del ejercicio deliberativo muestra que, a pesar de que, legalmente hay una rectoría claramente estipulada por el marco normativo en materia de financiamiento y fortalecimiento de los partidos políticos, se requieren algunos ajustes y hay acuerdo sobre su ubicación o la delimitación de funciones (cuadro 9.3).

El principal problema señalado en este tema es que, a pesar de que el TSE es la máxima autoridad en materia electoral, la Sala Constitucional ha emitido jurisprudencia y ha reinterpretado normas, tanto en temas de formación de partidos políticos como en financiamiento, que entran en la categoría de conflictos de competencias con el TSE.

En términos generales, se enfatizó en que en temas particulares existen importantes diferencias de criterio entre el TSE y el tribunal constitucional. Por ejemplo, el TSE se ha opuesto, en varias ocasiones, a que sigan existiendo los certificados de cesión, mejor conocidos como bonos de la deuda política. Incluso, se ha incluido la eliminación de estos certificados

en proyectos de reforma electoral. No obstante, en su jurisprudencia, la Sala Constitucional ha avalado la existencia de estos mecanismos. Algo muy similar ha ocurrido con las discrepancias entre ambas entidades sobre los requisitos para la inscripción y permanencia de los partidos políticos.

Durante las sesiones nadie cuestionó la solvencia del TSE para velar por que las contiendas electorales se desarrollen con la mayor transparencia y en las mejores condiciones posibles, ni tampoco la capacidad de su personal técnico-profesional para desarrollar las actividades que se le han encomendado por Ley.

Gestión institucional

La tercera dimensión en la discusión sobre las reformas al financiamiento político y la organización y funcionamiento de los partidos es la gestión institucional que una reforma en esta materia debe procurar. En esta dimensión se responden las siguientes preguntas: ¿quiénes deben ejecutar y qué roles/funciones deben tener? ¿qué cambios legales o procedimentales se necesitan?

La principal conclusión de los ejercicios deliberativos fue que sí existe un esquema de gestión institucional sobre financiamiento y fortalecimiento partidario claramente establecido, pero que requiere importantes cambios. Además, hubo acuerdo sobre los cambios requeridos (cuadro 9.4).

Para varias de las personas participantes en las sesiones de grupo, abordar la situación imperante en el sistema de partidos y los mecanismos mediante los cuales acceden a financiamiento, requiere una revisión integral, para corregir las áreas grises que la normativa actual ha dejado al descubierto. Quienes proponen esto, tienen claro que esta reforma será muy compleja, no necesariamente por falta de acuerdos, sino porque hay obstáculos en el proceso de aprobación legislativo. Señalaron que varios cambios que se intentaron en el pasado (como la propuesta de reforma electoral de 2013 o la de inicios de siglo) no prosperaron, no porque carecieran de respaldo en la Asamblea Legislativa, sino por el veto ejercido por algunas agrupaciones políticas.

Cuadro 9.4

Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión de de gestión institucional

Dimensión	Gestión institucional
Opción 1	No se trató
Opción 2	Sí hay un esquema y no se requieren cambios
Opción 3	Sí hay un esquema, requiere cambios y hay acuerdo sobre cuáles
Opción 4	Sí hay un esquema, se requieren cambios y no hay acuerdo sobre cuáles o en qué sentido
Opción 5	No hay un esquema, se requiere definirlo, pero no hay acuerdo sobre cuál o cómo
Opción 6	No hay un esquema, se requiere definirlo y sí hay acuerdo sobre cuál o cómo
Opción 7	No hay y no se requiere



No se trata de poner más parches, porque se pone uno por aquí y por otro lado, algo se desordena”

Existe la percepción de que la contienda electoral del 2022 evidenció muchos problemas que urge resolver. Una de las personas panelistas indicó que la actual conformación del Congreso, “con bancadas ideológicamente más definidas y con mayor identidad partidaria”, podría ser una buena oportunidad para plantear una reforma profunda. La figura 9.1 resume los principales desafíos por atender, identificados durante las discusiones de grupo, así como las precauciones que se recomienda tener. En términos generales, se combinan aspectos generales, como la necesidad de “un cambio de mentalidad”, “no negociar la democracia” y “no involucionar”, con aspectos concretos como la reforma a la Constitución Política. Las precauciones, por su parte, se asocian a la necesidad de vencer las resistencias que previsiblemente ofrecerán actores con intereses creados en el status quo.

Desempeño institucional

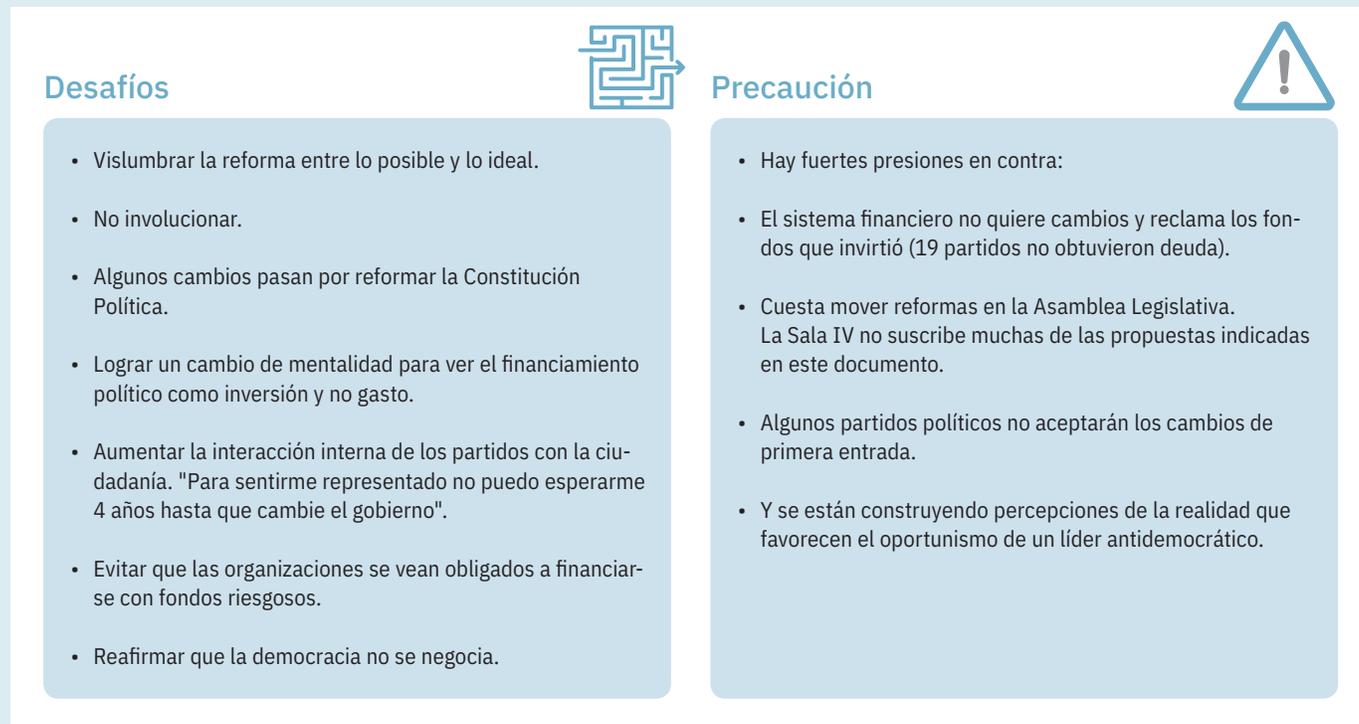
La cuarta dimensión en la discusión sobre el problema a resolver es el desempeño institucional. Esta se refiere a las capacidades que las entidades deben tener para ejecutar sus funciones con énfasis en identificar: ¿qué cambios legales o procedimentales se necesitan? ¿qué recursos técnicos y humanos se requieren una reforma? En este caso, el énfasis en los grupos focales no fue el TSE sino el desempeño de los partidos y, en particular, su relación con sus estructuras organizativas.

El ejercicio deliberativo muestra que, en opinión de las personas participantes, se requieren cambios en la forma en la que se ejecutan las acciones en materia de financiamiento y fortalecimiento de los partidos políticos. En este tema también hubo acuerdo general sobre en qué dirección debieran ir los ajustes en esta materia (cuadro 9.5).

La gestión de una reforma en materia de financiamiento político está íntimamente relacionada con la estructura y funcionamiento de las organizaciones partidarias. En los grupos focales hubo amplio acuerdo en que este ámbito organizativo se encuentra afectado por la situación actual, producto de modificaciones importantes en el comportamiento electoral de la ciudadanía, la erosión de las identidades partidarias tradicionales que no han sido reemplazadas por otras y, un conjunto de modificaciones a las reglas electorales. Sobre estas últimas,

Figura 9.1

Desafíos y precauciones en el impulso de reformas al sistema de partidos y su financiamiento



Fuente: Vargas y Román, 2022, a partir de los resultados de los grupos focales.

Cuadro 9.5

Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión de desempeño

Dimensión	Desempeño
Opción 1	No se trató
Opción 2	No se requieren cambios
Opción 3	Se requieren cambios y hay acuerdo general sobre estos
Opción 4	Se requieren cambios y hay acuerdo parcial
Opción 5	Se requieren cambios pero no hay acuerdo

la figura 9.2 sintetiza los cambios recientes de normativa más relevantes, que han tenido repercusiones en el sistema de partidos que tiene el país en la actualidad.

En el criterio de las personas consultadas, la ocurrencia de una serie de situaciones en los dos temas seleccionados para este estudio es un indicador de la necesidad de introducir reformas:

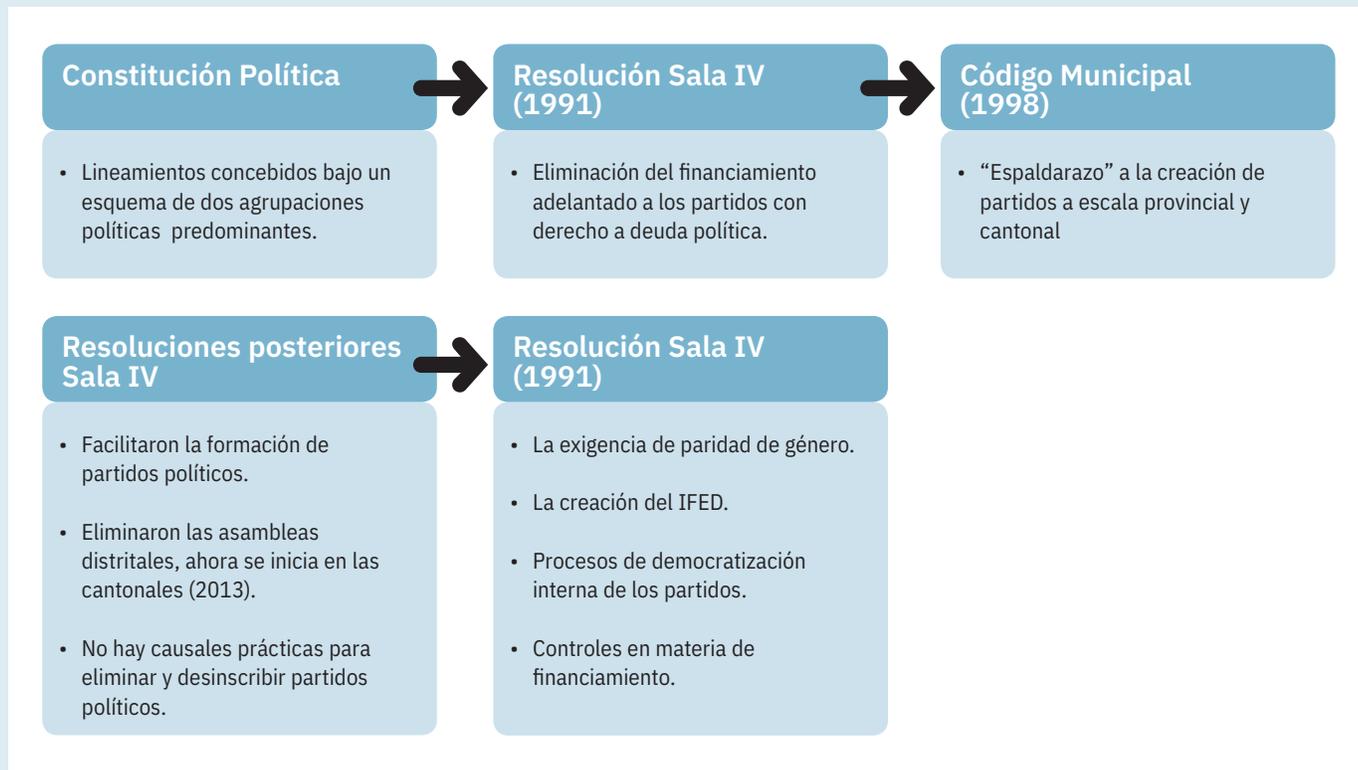
- A pesar de las buenas intenciones de las reformas acumuladas encaminadas a estimular la participación electoral, hoy día en Costa Rica es más fácil crear un partido político "de papel", que uno "de sustancia", con estructura, organización y militancia.
- Existen muchos partidos políticos,

pero la participación ciudadana en las elecciones es cada vez más baja. Los partidos no convocan a la ciudadanía.

- Los contribuyentes hacen un sustancial aporte (aproximadamente 19,000 millones de colones) para robustecer a la democracia y a los partidos políticos, pero en realidad ese aporte se está quedando en unos pocos actores.
- El esquema de financiamiento estatal está obsoleto. El dinero para cubrir la campaña política se presupuesta para el TSE 2 años antes. Durante esos 2 años no se ejecuta, mientras tanto, los partidos políticos no pueden acceder al financiamiento adelantado, precisamente cuando más lo necesitan y se ven obligados a recurrir al endeudamiento a elevadas tasas de interés.
- La falta de liquidez financiera de los partidos políticos es un grave problema para la vida interna y su participación en la competencia electoral.

Figura 9.2

Cambios normativos que han incidido en el sistema de partidos actual



Fuente: Vargas y Román, 2022, a partir de los resultados de los grupos focales.

- A pesar de las debilidades de los partidos políticos en términos de formación, desarrollo ideológico, organización y participación, hay agrupaciones que acumulan reservas financieras por años, incluso si no llegan a elegir a un solo diputado o diputada. Por otra parte, las organizaciones tradicionales que saben operar dentro de las normas establecidas resienten una pérdida de autonomía frente al TSE.

“Simpatizar está mal visto, ahora imagínese militar”.

Las personas participantes en las sesiones de grupo estuvieron de acuerdo en que hay un exceso en la oferta electoral en comparación con el tamaño del padrón de votantes. En las elecciones presidenciales y para diputados de 2022 se rompió el récord de agrupaciones participantes. Sin embargo, aunque todos los partidos son legalmente iguales, pues tienen la misma personería jurídica y están obligados al cumplimiento de determinados requisitos para su organización y funcionamiento, en la práctica sus organizaciones se diferencian entre sí por una serie de características (figura 9.3). La combinación de estas características crea perfiles organizativos particulares que podrían constituir un punto de referencia para la provisión de eventuales servicios de apoyo al fortalecimiento de su vida interna. Ediciones anteriores del Informe examinaron la estructura organizativa de varias agrupaciones y, en

efecto, confirman la existencia de particularidades importantes en esta materia.

La primera característica diferenciadora de las organizaciones partidarias es su alcance territorial, pues existen partidos cantonales, provinciales y nacionales. Pocos de éstos postulan candidaturas en todas las circunscripciones electorales del país, el resto lo hace en un reducido número⁴, lo que en opinión de las personas consultadas crea dudas sobre el alcance de la representatividad que de la mayoría de estas organizaciones. En términos de trayectoria legal, existen algunas agrupaciones consolidadas, con muchos años de existencia y otras emergentes, que aparecen en cada ciclo electoral; algunos de estos últimos pueden desaparecer rápidamente, aunque otros siguen inscritos sin mayor actividad. Asociada a la trayectoria legal está la experiencia de participación electoral. Mientras que algunos partidos acumulan

Figura 9.3

Características diferenciadoras entre partidos políticos actuales



Fuente: Vargas y Román, 2022, a partir de los resultados de los grupos focales.

participaciones consecutivas en procesos electorales, otros pueden pasar varias elecciones sin postular ninguna candidatura, aun cuando realizan “todo el desgaste institucional” de mantenerse inscritos.

La combinación entre el alcance, la trayectoria legal y la experiencia de participación electoral define datos básicos de la organización partidaria. Programas orientados al fortalecimiento de los partidos pueden ser distintos de acuerdo con estos signos vitales, pues una organización emergente y sin experiencia de participación puede requerir apoyos muy distintos a un partido de alcance nacional con amplia trayectoria y experiencia⁵.

Un segundo tipo de características está más relacionado con la vida interna de las organizaciones: la claridad en la orientación ideológica, el nivel de actividad interna. Para empezar, hay partidos políticos con alguna claridad en su orientación ideológica, mientras que para otros se desconoce el tipo de ideas que suscriben. Debe recordarse que la legislación costarricense no establece requisitos para los estatutos, por lo que algunos de ellos son poco precisos y carecen de los postulados básicos sobre la realidad nacional y sobre temas éticos.

La norma entre los partidos políticos actuales son organizaciones con poca identidad hacia el electorado y hacia ellos mismos. Carecen de ideario político, no tienen una ideología claramente

definida, no tienen vida interna, no tienen militantes y los planes de gobierno “son cualquier cosa... una paginilla ahí que da vergüenza ajena”.

“

En ambos ejercicios de deliberación las personas hablaron insistentemente de los partidos “casarón”, que están formalmente constituidos, cumplen con los requisitos, pero la calidad de esos requisitos “deja mucho que desear”. Algunos de ellos “se alquilan al mejor postor”.

Por otra parte, algunos partidos realizan procesos internos de selección, asambleas, tienen grupos de estudio y pensamiento sobre temas nacionales, entre otros; mientras que otros que son “partidos donde un caudillo o una caudilla decide todo”.

La militancia política es muy volátil en Costa Rica. Hay altos niveles de

desafiliación partidaria. “Saltar” de un partido a otro es muy sencillo... “con solo indicar que se renuncia, puede afiliarse a otro”. La relación se ha vuelto, además, muy utilitaria. Las agrupaciones políticas son los órganos peor valorados por la ciudadanía. El voto “duro” con que cuentan es muy reducido, y es cada vez menor.

La combinación de claridad en su orientación ideológica y el nivel de actividad interna ofrece un perfil de la vida interna de las organizaciones partidarias legalmente constituidas. Nuevamente, los programas que podrían ofrecerse para el fortalecimiento de los partidos deberían ser distintos si de lo que se trata es de apoyar que una organización desarrolle un proceso para clarificar su orientación ideológica o apoyar a otra que requiere la actualización de su ideario. Una consideración similar se podría formular en relación con iniciativas tendientes a la activación de la actividad interna, pues una situación distinta es tratar con organizaciones altamente centralizadas y dependiente de un liderazgo particular, a otras en la que existe una diversidad de centros de poder.

“

Algunos más parecen sociedades mercantiles que partidos políticos”. “¡No llegan ni a pulpería!”

“

Si me inscribí en este partido, pero no recibo nada a cambio, renuncio y me voy a otro partido a ver si ahí consigo lo que quiero”

“

Mucho de la contienda electoral se dedica a captar al electorado sin partido”

“

Al IFED llega gente que no se sabe el nombre del partido al que pertenecen. Dicen ‘yo soy del partido de Chaves o del de doña Maricela’”

“

Mucha de la vida del debate político parte de la formación y de la solidez con que se abordan los temas al interior de los partidos políticos”

“

Les cuesta incorporar la normativa electoral en el día a día y no ven oportunidades de mejora en las reformas políticas”

Los perfiles de organización partidarias que emergen a partir de las combinaciones específicas descritas anteriormente inciden sobre la capacidad de los partidos para tener acceso al financiamiento público y privado para atender necesidades urgentes como el financiamiento de gastos de campaña o de actividades de la vida interna. Hay algunos que, por su debilidad interna, no logran tener acceso al financiamiento político público; por tanto, tienen poca liquidez y deben recurrir a otras fuentes (a veces legítimas, otras no tan claras) para asegurar recursos en momentos claves de su actividad. En caso de asumir créditos bancarios (si se los dan), quedan fuertemente endeudados. Adicionalmente, en épocas que no son de campaña, aun teniendo recursos disponibles, numerosos partidos tienen dificultades para gastarlos. Se hizo la observación de que buena parte de las reservas para capacitación y para el desarrollo interno se están desaprovechando en la actualidad (recuadro 9.1).

En síntesis, hay partidos políticos que pueden cumplir con las reglas establecidas “porque están armados para ello”

y otros que no pueden, por lo endeble de sus estructuras, la rotación de sus integrantes⁶, la falta de capacitación de quienes ocupan los principales cargos y el desconocimiento sobre la normativa electoral y hasta de temas básicos, como por ejemplo los necesarios para llevar la contabilidad del partido.

De acuerdo con los ejercicios deliberativos, los programas orientados al fortalecimiento de las organizaciones partidarias debieran atacar, a partir de los perfiles particulares de cada partido, una serie de desconexiones:

- Entre las cúpulas dirigenciales y las bases partidarias territoriales hay poca interacción, así como poco o nulo contacto con las comunidades.
- Entre la dirección del partido político y la bancada legislativa hay un divorcio que en ocasiones ha impedido que reformas que podrían favorecer a los partidos lleguen a pasar en la Asamblea Legislativa.

Recuadro 9.1

Sobre las reservas de capacitación

Los partidos políticos enfrentan un problema de liquidez para financiar actividades de capacitación, pues los bancos solo les prestan durante períodos de campaña, pero no les prestan para este tipo de actividades u otras relacionadas con el funcionamiento organizativo. Actualmente, la mayor parte de los procesos de capacitación a los que acceden los partidos son proporcionados por el TSE. Por el artículo 24 del Código Electoral, el TSE no puede vender otros servicios a los partidos políticos, por lo que ampliar el portafolio de servicios pasaría por una reforma legal. Por esta razón, aunque muchos partidos han establecido institutos de capacitación para sus militantes, no los pueden ejecutar. En opinión de las personas consultadas, esta situación tiene consecuencias negativas sobre la formación política de los cuadros partidarios.

Fuente: Vargas y Román, 2022, a partir de los resultados de los grupos focales.

Desde esta perspectiva, en opinión de las personas consultadas, desde que se eliminó el requisito de realizar elecciones distritales hay escaso trabajo de desarrollo con las dirigencias locales y se sugiere repensar las estructuras partidarias a nivel cantonal, provincial y nacional. Adicionalmente, “*se dejó de invertir en las ligas menores*” que son militantes del futuro.

El acuerdo fue que hoy día es excesivamente fácil crear un partido y que ello facilita la emergencia de partidos con poca vida interna y débiles estructuras. La cantidad de firmas necesarias para inscribirlos es muy baja y se recomienda incrementar la cantidad de adhesiones, así como su arraigo territorial. Aunque existe una prohibición para que una misma persona dé su adhesión a varios partidos políticos, con solo decir que ya no milita en una de las agrupaciones, puede sortear esta prohibición y afiliarse

a otro. Para algunas de las personas participantes, estos factores explican la alta migración entre ellos y la proliferación de partidos políticos que se ha venido observando recientemente. Esta proliferación se ve exacerbada por la posibilidad de transformación de escala, de partidos cantonales a provinciales o nacionales al momento de la inscripción.

Debido a un fallo de la Sala Constitucional, los partidos políticos no se pueden desinscribir de forma automática, independientemente de los resultados electorales que tengan o de que luego de un proceso electoral “apaguen la luz” hasta la siguiente contienda o por períodos aún más prolongados. Para mantener su inscripción, se requiere que la suma de las votaciones en todas las elecciones supere el nivel de adhesiones con que se inscribieron los partidos políticos. Esta es una exigencia sumamente fácil de cumplir en la mayoría de los casos e impide des-inscribirlos por bajo rendimiento electoral.

Un paso en la dirección correcta en la modificación de los requisitos básicos es la reciente creación de la figura del partido político *inactivo* con el objetivo de garantizar aquellos que participan en las contiendas electorales tengan vida interna y estén presentes en los procesos electorales. Esta figura está por reglamentarse, lo que permitiría establecer los requisitos necesarios para activarse después de cierta fecha. Esto permitiría concentrar los programas e incentivos de fortalecimiento partidario en las agrupaciones que se mantengan activas.

Sin embargo, la normativa vigente no favorece la creación de nuevos partidos con perfiles robustos. En buena parte, ello se debe a que el proceso de gestación y consolidación de éstos está excluido del financiamiento. Durante las etapas iniciales o en períodos que no son de campaña política, al TSE se le dificulta verificar qué sucede a lo interno, generando así una zona gris, porque las regulaciones arrancan a partir de que éstos se inscriben para la contienda electoral. Antes de esto, pueden saltarse regulaciones de financiamiento y probidad, pues no hay forma de seguir el rastro a ingresos y gastos de personas privadas.

“

De acuerdo con la Sala Constitucional, como los partidos políticos son los únicos vehículos entre el poder y el pueblo, tenemos que incentivarlos”

“

La verificación de ingresos y gastos son las dos caras de una migraña”

“

Un ejemplo de lo compleja y desgastante que se ha vuelto la fiscalización tiene que ver con la verificación de las inversiones en redes sociales, que pueden tener un alto impacto en la opinión pública a muy bajo costo, pero requieren dedicar al personal a rastrear publicaciones, que a veces ya fueron eliminadas o retiradas”

Ciertamente, para la inscripción de partidos políticos en contiendas electorales hay numerosos requisitos, así como regular su participación en ellas y para acceder al financiamiento político público. Según los grupos focales, algunas de estas regulaciones “son de papel”, cuyo cumplimiento es satisfecho con la mera entrega o presentación de cierta documentación, pero ello no implica que lo que se entrega cumpla estándares mínimos de calidad. El ejemplo, más citado por los participantes en las sesiones es el de los planes de gobierno. Algunas agrupaciones entregan planes mínimos, sin objetivos claros, ni metas que se puedan medir, como ha registrado el PEN. Aunque el TSE debe respetar la libertad de expresión y abstenerse a formular juicios de valor sobre el contenido de esos planes, podría pensarse en crear incentivos que ayuden a los partidos en la formulación de estos documentos.

En opinión de las personas participantes en los ejercicios deliberativos, la normativa electoral actual busca la transparencia en la actividad partidaria por encima del castigo. Por tanto, deja en manos de los electores la decisión sobre la actuación de los partidos políticos. Sin embargo, la fiscalización que ejerce el TSE es muy amplia, detallada, a veces hasta engorrosa y tardada, por cuanto la revisión puede conllevar a sanciones penales. A menudo, los delitos que se identifican se juzgan mucho tiempo después, de que se cometen, por lo que los partidos políticos que incurrían en esas faltas pueden seguir participando en la contienda electoral, e incluso, salir electos. “*Esto desnivela la cancha*”.

El régimen de nulidades prevé solo tres situaciones en las que podría invalidarse una elección o algunos de los votos recibidos y ninguna de ellas está relacionada con faltas o sanciones por incumplimientos en materia de financiamiento: ante falta de requisitos de la persona electa; cuando el conteo está mal hecho y no refleja la voluntad del electorado; o cuando la junta receptora de votos está mal integrada. En todas las demás situaciones, priva el criterio de transparencia y el TSE ha tenido que usar la vía reglamentaria o de interpretación para resolver vacíos legales y normativos.

En línea con la consideración de la existencia de perfiles de organización partidaria distintas, en los grupos focales se señaló la posibilidad de abrir la opción de requisitos diferenciados, asociados al número de adhesiones requeridas para la inscripción del partido, la tenencia de una estructura operativa con determinadas características y a las responsabilidades que se les imponen, al acceso al financiamiento público, al porcentaje de votación obtenido o al beneficio de ciertos incentivos (relacionados con el cumplimiento de requisitos de participación, organización, renovación de estructuras y financiamiento, así como la transparencia de sus procesos internos, entre otros).

En cuanto al tipo de partidos, se habló de diversas opciones:

- Movimientos sociales interesados en transformarse en partidos políticos, para los cuales sería importante garantizar un “piso” de recursos, así como capacitación y acompañamiento para la consolidación.
- Partidos estables o permanentes. Se les exigirían requisitos, al tiempo que tienen acceso a más opciones de financiamiento, siempre y cuando cumplan con seguir activos, cumpliendo con las exigencias para su permanencia y manteniendo cierto caudal en las votaciones.
- Partidos con distintos niveles de representación territorial. En función de la escala, deberían ir los requisitos exigidos.
- Partidos inactivos (varias campañas sin participar). Se habló de la necesidad de pensar en algún tipo de consecuencias. Si mantienen reservas sin usarlas podría pensarse en algún tipo de penalización o descuento.

El principal afán de esta diferenciación sería brindar la posibilidad a nuevas agrupaciones políticas más cercanas al sentir ciudadano para que puedan iniciar su recorrido y consolidación como agrupaciones políticas; conforme van progresando y fortaleciéndose, se podría ir elevando el nivel de exigencia en

relación con los requisitos que deberían cumplir para mantenerse inscritas y tener acceso al financiamiento político. Varias personas abogaron por que se estipule por ley cuáles partidos se deben mantener dentro del registro y cuáles deberían excluirse. En relación con las elecciones primarias internas, una de las personas invitadas propuso que se implemente el voto electrónico, así como desarrollar e incentivar la figura de las coaliciones partidarias. Además, otras personas mencionaron la opción de realizar las elecciones primarias de los partidos políticos, el mismo día y supervisadas por el TSE, a pesar de que no todas las personas concordaron sobre este tema.

Una minoría de las personas participantes sugirió regular la transformación de escala de los partidos políticos e instituir regulaciones a partir de su creación, no solo cuando se inscriben para una campaña electoral. Estas personas insistieron en la necesidad de regular los criterios que deben cumplir los estatutos de las organizaciones partidarias.

En síntesis, la principal preocupación de las personas participantes en las sesiones de grupo fue la de recuperar la función social de los partidos políticos. Para todos los participantes la eliminación de las asambleas distritales fue un error y aunque algunos desearían recuperarlas, la mayoría lo ve muy difícil. En su opinión, los partidos políticos deberían mantener contacto y vínculos con las comunidades, no solo mediante

la realización de asambleas, sino también garantizando un mínimo de adhesiones en los distintos territorios que se supone representan. Sin embargo, concordaron en que algún tipo de regulación debe hacerse para controlar la proliferación de partidos. En las pasadas elecciones la preocupación fue en el plano de los comicios nacionales, pero un fenómeno similar ocurre en el nivel cantonal y esto repercutirá en las próximas elecciones municipales.

Se observaron dos posiciones en relación con las potestades de intervención del TSE en los esfuerzos para procurar el fortalecimiento de las organizaciones partidarias, según se observa en la figura 9.4. La más favorecida en los grupos es la que sugiere un rol activo del TSE⁷ en algunas actividades básicas para el fortalecimiento y desempeño de los partidos políticos. Unos pocos participantes no se pronunciaron favorables a esta tesis o la contradijeron, indicando que, aunque el TSE cuenta con las capacidades para hacerlo, podría no ser conveniente desde un punto de vista del fortalecimiento democrático. Para estas personas, los partidos deberían mantener una autonomía vigilada, pero autonomía al fin, para tomar sus propias decisiones. En un determinado momento, una de las personas invitadas sugirió que, para “*nivelar la cancha*” y procurar el desarrollo de una representación de calidad, podría pensarse en una especie de incubadora de partidos políticos.

Figura 9.4

Grados de intervención del TSE



Fuente: Vargas y Román, 2022, a partir de los resultados de los grupos focales.

Financiamiento de la política pública

La última dimensión en la deliberación sobre una reforma al financiamiento político es, propiamente, la relacionada con los recursos a disposición de los partidos. En este ámbito se procuró responder a las siguientes preguntas: ¿qué recursos se requieren para llevar a cabo los objetivos? ¿de cuáles fuentes? ¿cómo se podrían obtener? ¿qué cambios legales o procedimentales se necesitan? El ejercicio deliberativo concluyó que sí hay financiamiento de la política, pero que se requieren ajustes a la normativa. Hubo amplio acuerdo sobre cuáles son esas modificaciones.

Las personas indicaron que los principales desafíos del financiamiento político a los partidos son las crecientes dificultades para acceder a los recursos públicos, la falta de transparencia y la existencia de estructuras paralelas en las campañas electorales. El sentir general en ambos grupos focales es que el sistema financiero de reembolso está obsoleto, pues no permite a los partidos políticos competir en condiciones normales, ya que los partidos acceden a recursos que dedican a la organización de campaña, no a capacitar a su militancia ni a fortalecer procesos de participación interna. Así, por ejemplo, durante el periodo de gestación de un partido político, éste se ve obligado a atraer fondos más caros, fuera del Sistema Financiero Nacional, porque no tienen acceso a otro, y a menudo, quedan comprometidos, lo que limita el

financiamiento de actividades de desarrollo y consolidación, aparte de que se abre un portillo para recursos de dudosa procedencia a los que el TSE no puede dar trazabilidad ni verificar.

Las barreras de acceso al financiamiento público son tales que, de los 25 partidos que participaron en las elecciones presidenciales y para diputados de febrero 2022, solo 6 tuvieron acceso a la deuda. De los otros 19, entre los que hay partidos provinciales y cantonales, muchos no tienen recursos “*para su diario vivir*”. Pero incluso los partidos políticos que tienen derecho a dinero estatal típicamente no pueden acceder a los fondos cuando los necesitan, por el procedimiento de reembolso, según el cual hay que disponer de los recursos, realizar el gasto, probarlo y hasta después se reciben los recursos. Para el anticipo se

“

El concepto de deuda política de la Constitución Política no se adapta a las necesidades económicas de los partidos políticos”

“

Todos los partidos tienen problemas de liquidez”

exigen garantías que algunos partidos no pueden cumplir, y por lo tanto quedan excluidos. Hay fondos sobre los que no se presentan liquidaciones. Por ejemplo, en las últimas elecciones municipales de 2020, cerca de 1.300 millones de colones o no se comprobaron o no se justificaron como correspondía.

El procedimiento vigente de comprobación de los gastos está orientado a prevenir que financistas privados controlen los gastos en las campañas electorales. Sin embargo, al no girarse recursos hasta que se acreditan (es decir, hasta que se publicaron los estados financieros auditados y se comprueba la renovación de estructuras), los partidos políticos se ven obligados a recurrir al Sistema Financiero para endeudarse y conseguir los recursos requeridos, contra un resultado electoral incierto. ¿Por qué al sistema financiero? De todos los tipos de financiamiento es el más barato, “*pero aun así es caro, porque se pagan tasas de interés activas y comisiones por la intermediación financiera*”. Además, los partidos políticos quedan endeudados hasta que se agoten las reservas⁸ ya que por normativa no tienen posibilidad de amortizar antes. Finalmente, la carga financiera solo es reconocida si la deuda es con una entidad del Sistema Financiero Nacional.

La excesiva concentración del financiamiento a los partidos en pocos intermediarios es una de las principales preocupaciones externadas en ambas sesiones de grupo (recuadro 9.3).

Una gran preocupación externada por las personas participantes es la figura de los certificados de cesión, también conocidos como bonos de la deuda política. Estos bonos se pueden emitir sin

Cuadro 9.6

Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión de financiamiento

Dimensión	Financiamiento
Opción 1	No se trató
Opción 2	Sí hay financiamiento y no requiere cambios
Opción 3	Sí hay financiamiento, se requieren ajustes y sí hay acuerdos sobre cuáles
Opción 4	Sí hay financiamiento, se requieren ajustes, pero no hay acuerdo sobre cuáles
Opción 5	No hay financiamiento, se requiere crear, pero no hay acuerdos
Opción 6	No hay financiamiento, pero sí existen acuerdos de cuáles crear

Fuente: xxxxxx

Recuadro 9.3

Excesivo poder de los intermediarios financieros

En el proceso electoral del 2022, dos intermediarios financieros, ambos de la banca privada, concentraron los créditos para los partidos políticos. Uno de ellos manejó el 80% de los fondos. Entre ambos les prestaron recursos a los 5 primeros lugares en la contienda nacional, durante una elección compleja e incierta. Esto es un peligro porque, en opinión de las personas consultadas, el intermediario perfectamente podría llegar a solicitar favores bajo la premisa de que “ese dinero se lo di yo cuando más lo necesitaban”.

En las sesiones de grupo focal se indicó que los intermediarios financieros no solamente inciden en un proceso electoral al efectuar operaciones con unos partidos, mientras que dejan a otros sin acceso a recursos. Los criterios para dar los créditos son poco transparentes para el público en general. En algunos casos se los han concedido a partidos políticos que han tenido una liquidación exitosa, pero también ha habido casos en los que prestaron a

partidos “a los que nadie en su sano juicio les habría dado fondos”. Aún más, a algunos partidos no se les cobran las deudas. Sin embargo, en otros casos las entidades presionan bajo el argumento de que los fondos prestados provienen de los depósitos del público. A cambio de la intermediación financiera, se dejan “una tajada enorme” de los recursos. El TSE les paga alrededor de 1.800 millones de colones por comisiones, aparte de los costos que pagan los partidos políticos por los recursos.

En 2013 el TSE presentó un proyecto de reforma al Código Electoral que entre otras cosas dividía el apoyo estatal a los partidos políticos en aporte directo y en aporte indirecto (las franjas publicitarias). Este proyecto fracasó, entre otras cosas, por la fuerte oposición que plantearon los intermediarios financieros.

Fuente: Vargas y Román, 2022 a partir de los grupos focales.

“

Cuando no quieren prestar, no lo hacen... Yo llegué a escuchar que les pedían requisitos que no existen con tal de no darles la plata, porque ¡qué pereza lidiar con estos!”

límite de suma y se puede colocar por un monto mayor al que les corresponde a los partidos políticos con derecho a la deuda. Estos certificados generan un alto malestar en algunas personas que los adquieren debido a la insatisfacción de expectativas de pago al no recibir los reembolsos prometidos. Por otra parte, a pesar de los controles que se han establecido para verificar ingresos y gastos de los partidos políticos, el financiamiento de campaña ha llegado, en ocasiones, a “engordar” las finanzas de empresas afiliadas a familiares de candidatos o de ciertos militantes. El TSE puede comprobar los gastos y que fueron realmente utilizados para lo que se dice que se usaría, pero no prevenir este tipo de situaciones. Por otra parte, la normativa vigente favorece a algunos pocos actores como las entidades

“

Mucha gente en los cantones, a veces incurriendo en altos costos, aportan a las campañas y salen por dentro porque el partido, que les dijo que los certificados eran plata segura, después no les pueden pagar por falta de liquidez... Aparte de la afectación económica, esto genera desencanto y desafección hacia la democracia”

del Sistema Financiero Nacional y los medios de comunicación, “que hacen el agosto durante las campañas”.

Un tema que concentró la atención en los grupos focales fue la no existencia de trato diferenciado, en materia de financiamiento político, a un partido nacional y a otro cantonal. Tampoco la hay, entre uno consolidado y uno emergente. En otras palabras, la desarticulación de la normativa de financiamiento con la normativa que rige a la organización partidaria. Así, por ejemplo, en ambos casos se les pide el 4% de votación o la elección de un diputado o diputada para demostrar trayectoria y acceder a recursos. Sin embargo, las agrupaciones emergentes requieren otras condiciones para tener una organización, desarrollar una estructura, un ideario y un plan de gobierno. Asimismo, los emergentes y/o los que operan a nivel cantonal o provincial, deben cumplir las mismas responsabilidades que aquellos con trayectoria, en términos de los comprobantes financieros que deben aportar, aun cuando están accediendo a un sistema de

financiamiento diseñado para otro tipo de agrupaciones. Esto los deja en una situación endeble: para obtener recursos para postularse a una campaña política requieren financiamiento que terminan obteniendo en condiciones desfavorables que los deja comprometidos. Debe recordarse que la deuda anticipada aplica fundamentalmente para los partidos tradicionales, a pesar de que se exigen garantías que las agrupaciones no poseen o no están en capacidad de acceder. Las organizaciones emergentes definitivamente no tienen acceso a estos recursos.

Durante la contienda electoral, no existe un sistema de franjas que permita a los distintos partidos acceder en pie de igualdad a espacios en medios de comunicación para divulgar su propaganda. Como no hay límites de gasto en publicidad, un partido político puede comprar toda la pauta de un medio de comunicación la semana previa a una elección y dejar a los demás sin oportunidad, incluso si estos cuentan con fondos para comprarla⁹. Sobre este tema, varios participantes coincidieron en que el sistema de pauta tradicional no está funcionando, especialmente porque no hay control sobre lo que se puede gastar en redes sociales (recuadro 9.4).

Uno de los puntos débiles de la legislación vigente es que, en materia de financiamiento político, las responsabilidades legales de los partidos están concentradas casi en su totalidad en las personas que ocupan la tesorería. Aproximadamente el 80% de los delitos recaen sobre ellas, pese a que muchos de los problemas suceden durante las contiendas electorales y en esas épocas, quienes manejan los fondos son los comandos de campaña.

Si algún miembro del partido hace uso indebido de los recursos del partido a espaldas de quien ocupa la tesorería, igual recae sobre ésta última la responsabilidad. Pese a ello, funcionan con muy poca ayuda de los tesoreros o tesoreras cantonales o provinciales. Sin embargo, el TSE da cuenta de que muchas de las personas que ocupan este cargo, desconocen las reglas del financiamiento partidario e incluso muestran debilidades hasta en el manejo de una contabilidad básica. No sorprende que muchos tesore-

ros renuncien (como se detalló en la nota al pie 2) y que otros desarrollen problemas de salud por las presiones internas y externas que deben afrontar.

Las reformas al modelo de financiamiento político son de amplio espectro. Un conjunto de medidas se relaciona con los requisitos, modalidades y objetivos de este financiamiento, asociado con las responsabilidades de las organizaciones partidarias. En este tema, las medidas sugeridas fueron las siguientes:

- Establecer y comunicar que el financiamiento político no es un gasto, sino una inversión.
- Sujetar el financiamiento al aumento de umbrales de participación ciudadana.
- Ampliar el objeto del financiamiento de manera que no solo cubra la campaña política sino también en otras fases o actividades con el fin de que obtengan recursos en momentos de gestación y para fortalecer sus estructuras y su militancia, mediante la operación de centros de estudio o la realización de asambleas, entre otros.
- Eliminar el financiamiento político por reembolso con el objetivo de reducir el endeudamiento de los partidos.
- Contemplar esquemas de financiamiento directo e indirecto (por ejemplo, las franjas para publicidad).
- Repensar las responsabilidades y sanciones que recaen sobre las personas que ocupan el puesto de tesoro(a). Debería fomentarse una responsabilidad solidaria, por lo menos a nivel del directorio del partido.
- Buscar la disminución del costo financiero de la deuda, permitiendo que lo que se ahorre se pueda canalizar a otros rubros necesarios para el financiamiento de los partidos políticos.
- Subordinar la reforma del financiamiento a lo que se defina en la normativa que rige la organización partidaria y no al revés.

Recuadro 9.4

El rol de las redes sociales

En una de las sesiones de grupos se abordó el tema de las redes sociales en las campañas electorales. Funcionarios del TSE indicaron lo engorroso que resulta verificar la inversión en redes sociales, que es baja, pero con un enorme potencial. Se indicó que para la elección anterior el TSE logró algún tipo de negociación con *Meta* (anteriormente Facebook) para controlar los ataques abusivos y la dispersión de noticias falsas. Sin embargo, al no llegarse a un acuerdo con otras plataformas, los esfuerzos se ven severamente limitados.

Uno de los participantes de un partido político recalzó a lo que hay que poner atención es al rol de las redes sociales en las “tribus”. Entre más cerrada la “tribu”, la pauta es más efectiva. Pero esa labor política no se hace por Twitter, sino en plataformas como *Teams*, *Zoom* y *WhatsApp*.

Fuente: Vargas y Román, 2022 a partir de los grupos focales.

- Explorar la posibilidad de implementar mecanismos de presupuestación que se usen en la Administración Pública, mediante los cuales los recursos se presupuestan y el Ministerio de Hacienda se encarga de pagar cuando corresponda.

Un segundo conjunto de medidas se dirige a modificar el monto del financiamiento político, así como los instrumentos por medio de los cuales éste se otorga a los partidos. En este tema las recomendaciones llegaron a ser, en algunos casos, puntuales:

- Establecer, en materia de ingresos, un tope de financiamiento de las personas físicas. Esta es una recomendación que han hecho en forma reiterada las misiones observadoras de la OEA. Se podría incentivar las donaciones

políticas, permitiendo que se descuenten de la declaración de renta, mediante incentivos fiscales.

- Definir un techo de financiamiento, porque no todos los partidos se pueden endeudar al mismo nivel.
- Eliminar los certificados de cesión, que son los que hacen depender de financiamiento externo. Esto se podría compensar con un sistema de franjas adicionado a un financiamiento mínimo equitativo y no reembolsable para los partidos.
- Analizar la opción de bancarización obligatoria de las contribuciones políticas.
- Valorar la posibilidad de crear una cuenta única para todo tipo de ingreso.
- Procurar la democratización de los recursos: más para las bases, no solo para las cúpulas.
- Incentivar la creación de fideicomisos partidarios para cuando falte liquidez. De esta forma se garantizaría un financiamiento a una tasa pasiva, en lugar de la tasa activa que priva bajo el esquema actual. El Sistema Financiero Nacional participaría como inversionista, no como intermediario financiero. Si los recursos del fideicomiso no se utilizan, no se genera una carga financiera.

Un tercer conjunto de recomendaciones se orienta a atender el tema de los gastos de los partidos una vez que reciben el financiamiento. Las principales sugerencias en este campo fueron las siguientes:

- Establecer topes de gasto.
- Construir un registro de proveedores con precios de mercado y reconocer gastos a precios razonables.
- Exigir a los partidos políticos que elaboren presupuestos de operación en tiempos fuera y durante la campaña. Esta es, sin embargo, una tesis que no es suscrita por todos los participantes. Quienes la sostienen, indican que los presupuestos deberían plantearse por objetivos y detallar una lista de compras. En este sentido, el TSE podría manejar un presupuesto para financiar a los partidos políticos determinados rubros más estándar, contra factura. Nuevamente, el punto es garantizar la trazabilidad de lo que se paga con fondos públicos, al quedar los gastos automáticamente acreditados, y que los partidos tengan menos presión sobre su liquidez en momentos de fuerte presión sobre sus recursos.
- Premiar los gastos transparentes. Para gastos preestablecidos y estándares, se puede pensar en un porcentaje de las liquidaciones adelantadas, con el fin de garantizar a los partidos “que no se les para la bicicleta”.

La pauta publicitaria es un importante rubro de gasto de los partidos durante los procesos electorales. En los ejercicios deliberativos se consideró que, consecuentemente, una reforma en el financiamiento político debiera contemplar medidas que modifiquen la manera como se ejecuta la publicidad electoral. En relación con este tema se recomendó analizar diversas opciones:

- Adoptar un sistema de franjas¹⁰ tanto en medios tradicionales como en redes sociales.
- Prohibir la compra de pauta publicitaria por parte de terceros.
- Indagar la pertinencia de que sea el TSE quien pague la pauta tanto en medios tradicionales como en redes sociales, y así aprovechar economías de escala.

Las sugerencias emanadas de los grupos focales abordaron otros temas específicos. Si el financiamiento debe estar claramente articulado con la organización y funcionamiento de los partidos, el tema de la capacitación a los cuadros partidarios reviste un gran interés. En este sentido, la mayoría coincidió en que son necesarias capacitaciones adicionales a cargo del IFED en temas relacionados con la inscripción de partidos, fortalecimiento de las estructuras partidarias, el proceso electoral o temas contables relevantes, entre otros aspectos. Estos servicios estarían disponibles para todas las agrupaciones, no solo para los que tienen deuda.

Sin embargo, no hubo acuerdo acerca de si debiera autorizarse al IFED la venta de servicios de capacitación a los partidos, descontándolo de los fondos de reserva no liquidados. Quienes no apoyan esta idea mencionan la preocupación de una pérdida de autonomía de las organizaciones partidarias frente al TSE. Por su parte, quienes apoyan esta tesis sostienen que los partidos políticos podrían plantearle al IFED una lista de temas de interés e incluso aportar o sugerir capacitadores. Para estas personas, esta forma de proceder tendría varias ventajas:

“

Más vale muchos donando poco, que pocos donando mucho.”

“

Es importante reconocer gastos a tarifas de mercado. No pagar ocurrencias”

- No se requeriría un desembolso, por lo que no se afectaría la liquidez inmediata de los partidos.
- Se haría uso de los fondos de reserva no liquidados, actualmente subutilizados.
- Habría comprobación automática del gasto.
- Se garantizaría la calidad de la capacitación, que las capacitaciones son reales y que la asistencia es la que se reporta.

La educación política y la promoción de liderazgos alternativos también salió a relucir en las sesiones, aunque a diferencia de los asuntos anteriores, no se arribó a sugerencias específicas. Así, se habló de la importancia de incluir en la educación cívica el tema ideológico, que la gente pueda formular su orientación. Asimismo, se reseñó la importancia de educar a la ciudadanía sobre el financiamiento político, para que no resulten engañados o experimenten mermas a sus patrimonios por apoyar a los partidos políticos y se mencionó la necesidad de capacitar a los intermediarios financieros sobre las consecuencias del trato diferenciado que están dando a los partidos políticos. Un punto de particular urgencia fue procurar el desarrollo de liderazgos de hombres y mujeres para cumplir con la paridad de género en las postulaciones.

Se abordó el tema de las sanciones a los partidos que incumplen la normativa del financiamiento político. Las personas insistieron en la importancia de mantener la línea de la transparencia, por encima de buscar meramente las sanciones. Aunque algunos mencionaron como posibilidad, la aplicación de sanciones sobre los resultados electorales, como ha sucedido en México; sin embargo, varias personas no favorecieron esta opción, porque irrespeta la voluntad de la mayoría de los y las votantes.

Hubo plena coincidencia en que las sanciones que se lleguen a imponer deben ser más oportunas, especialmente cuando se refieren a incumplimientos de requisitos que podrían ser importantes para la decisión electoral de los ciudadanos: por ejemplo, cuando un

partido político no presenta los estados financieros auditados u omite presentar las liquidaciones de gastos, o cuando contrata medios de comunicación no reconocidos o registrados.

Finalmente, en las sesiones de grupo se abordaron algunos comentarios sobre el sistema electoral que resultan de interés, aunque no estaban directamente relacionados con el problema de política pública planteado como origen del ejercicio deliberativo. Por una parte, se planteó que la división territorial del país y el sistema de elección de representantes no se corresponde con la situación política y las realidades socioeconómicas subyacentes. Parte del fraccionamiento territorial que se está viviendo, con el surgimiento de nuevos cantones debiera llevar a pensar a cambios en la representación territorial en el congreso. Por otra parte, aunque a nivel cantonal ya se han registrado ejemplos, a nivel nacional no existe una figura legal para las coaliciones, lo que podría aliviar el exceso de partidos en contiendas políticas.

Síntesis: mirada general sobre los resultados de la deliberación

El cuadro 9.7 integra los resultados del ejercicio deliberativo en las cinco dimensiones consideradas para identificar “rutas de ejecución” que permitan reformar las finanzas partidarias y fortalecer a los partidos políticos para mejorar la representación política

En términos generales hubo acuerdo en rediseñar por completo, y de manera conjunta, los requisitos para la formación y permanencia de los partidos políticos, al tiempo que se modernizan los mecanismos a través de los cuales acceden a recursos para financiar sus actividades. La posibilidad de reformas menores o de simples “maquillajes” queda descartada en opinión de las personas participantes. También, se recomendó discutir reformas o cambios sobre los dos temas al mismo tiempo, y no seguir la estrategia de separar los ámbitos. Aunque hubo desacuerdos en aspectos específicos, fue posible identificar una hoja de ruta del alcance y los principales contenidos de la reforma en el ámbito del financiamiento político y la normativa relacionada con las organizaciones partidarias.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE INFORME DE LOS GRUPOS FOCALES

véase Vargas y Román, 2022
en www.estadonacion.or.cr

Experiencias internacionales en la implementación de políticas para reformar el sistema de financiamiento y fortalecer a los partidos políticos

La presente sección examina, con perspectiva comparada, las similitudes y diferencias, de los requisitos y criterios en materia de fortalecimiento de los partidos y financiamiento vigentes en el país, con respecto a las disposiciones existentes en otros países. Primero se presentan los requerimientos sobre organizaciones partidarias y luego se abordan los aspectos de índole financiero. Esta aproximación comparativa permite enmarcar la discusión sobre las recomendaciones formuladas en los grupos focales para el caso costarricense.

En cuanto a los requisitos para la formación de agrupaciones políticas, de los 23 países considerados en este análisis, Costa Rica forma parte de las 16 naciones en las que se establece como requisito presentar un número determinado de firmas de adherentes. Aunque en la mayoría de estos casos, existe este requisito, existen dos diferencias relevantes: la manera en la que se define la cantidad de adhesiones y su vínculo con una elección reciente o con arraigo territorial (cuadro 9.8).

Un primer elemento diferenciador con respecto a los demás, es que en el caso costarricense se exige una cantidad nominal de firmas (3.000 en el caso de partidos nacionales), mientras que en el resto de las naciones se establece una cifra porcentual del padrón que varía entre menos del 0,3% de los habilitados a sufragar como en Argentina o en Guatemala, y el 1,5% de las firmas de las personas empadronadas como se define

Cuadro 9.7

Construcción de un meta-relato de las rutas de ejecución para el financiamiento y el fortalecimiento de los partidos políticos

	Opciones						
	1	2	3	4	5	6	7
Dimensiones	No se trató	No se requieren cambios a la situación actual	Sí hay un acuerdo, se requieren cambios y hay acuerdos de orden general	Sí hay un acuerdo, se requieren cambios y hay acuerdo parcial	Se requieren cambios y no hay acuerdo sobre qué hacer	Sí hay acuerdos, se requiere definirlo y hay acuerdos específicos	No hay acuerdo y no se requiere lograr uno
Foco de la reforma			Sí hay un acuerdo, se requieren cambios y hay acuerdos de orden general				
Rectoría institucional			Sí hay un acuerdo, se requieren cambios y hay acuerdos de orden general				
Gestión institucional			Sí hay un acuerdo, se requieren cambios y hay acuerdos de orden general				
Desempeño de las instituciones y programas			Sí hay un acuerdo, se requieren cambios y hay acuerdos de orden general				
Sostenibilidad financiera			Sí hay un acuerdo, se requieren cambios y hay acuerdos de orden general				

en Bolivia. En Costa Rica, las 3.000 firmas exigidas para fundar un partido político están muy por debajo de estos porcentajes, pues no llega siquiera al 0,1% del padrón nacional. La segunda diferencia importante es que el requisito vigente de la cantidad de firmas en Costa Rica no está ligado con un porcentaje de votos en una elección cercana, como sí lo establecen las reglas en naciones como Brasil o Panamá. Tampoco, es necesario que esas firmas tengan un determinado arraigo territorial. Es decir, todas las firmas podrían ser de personas que habiten en una misma región del país. En este caso en particular Costa Rica, pertenece al grupo mayoritario de naciones en las que no se exige este tipo de vínculo territo-

rial, con la excepción de los partidos que compiten a escala provincial o cantonal. En 14 de las 23 naciones no se estipula este ligamen territorial. Solamente en 9 países si se considera este requisito, que varía en detalles como que las firmas provengan de una determinada cantidad de circunscripciones como el caso de Chile (en 8 de las 15 regiones) o en Ecuador (la mitad de las provincias); o demostrar presencia de la agrupación política en las provincias del país, como sucede en Perú y Venezuela.

En síntesis, si bien en Costa Rica se exige una cantidad de firmas para fundar un partido político, como en la mayoría de los casos analizados, la cifra requerida es nominal y no porcentual y es

muy pequeña con respecto al padrón. Además, no se exige arraigo territorial de dichas adhesiones ni su ligamen con resultados electorales recientes, como sí sucede en otras naciones.

El desafío para los responsables de la formulación de políticas sobre el financiamiento público a los partidos y los políticos reside en encontrar el equilibrio entre limitar los efectos negativos y favorecer la consolidación de la democracia a través de una competencia plural (IDEA, 2012). Los costos elevados de las campañas obligan a los candidatos a buscar fondos en muchas fuentes distintas. Con frecuencia, las agrupaciones se vuelven dependientes de grandes donaciones privadas o de fondos estatales.

Cuadro 9.8

Requisitos para formar partidos políticos en países seleccionados

País	Firmas	Cobertura regional	Normativa
Alemania	Sí	No	Federal Elections Act
Argentina	Sí	No	Ley 23298
Bolivia	Sí	Sí	Ley 1096-2018
Brasil	Sí	No	Ley 9504; Ley 9096
Chile	Sí	Sí	Ley 18603
Colombia	No	No	Constitución Política de Colombia; Código Electoral; Ley 1475
Costa Rica	Sí	No	Ley 8765
Ecuador	Sí	Sí	Constitución de la República del Ecuador; Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia
El Salvador	Sí	No	Decreto No. 307 — Ley de Partidos Políticos
España	No	No	Ley Orgánica 6/2002; Ley Orgánica 5/1985
Francia	No	No	Código electoral
Guatemala	Sí	No	Ley Electoral y de Partidos Políticos
Haití	Sí	No	Ley electoral
Honduras	Sí	Sí	Ley electoral y de las organizaciones políticas
México	Sí	Sí	Ley General de Partidos Políticos
Nicaragua	No	Sí	Ley Electoral No. 331
Panamá	Sí	Sí	Código electoral
Paraguay	No	No	Código Electoral Paraguayo
Perú	Sí	Sí	Ley 28094, de organizaciones políticas
Reino Unido	No	No	Elections and Referendums Act 2000
República Dominicana	No	No	Ley Orgánica de Régimen Electoral
Uruguay	Sí	No	Ley de Partidos Políticos
Venezuela	Sí	Sí	Ley de partidos políticos, reuniones públicas y manifestaciones

Fuente: González, 2022.

En el primer caso aumenta el riesgo de que las personas que donan grandes sumas de dinero ejerzan una mayor influencia en el proceso político que otras; en el segundo, de partidos con escasa autonomía y vida interna.

Según un análisis reciente de 180 países realizado y actualizado por IDEA Internacional a setiembre del 2022¹¹, es común que exista alguna modalidad de tope, límites o prohibiciones a las contribuciones o donaciones. Las restricciones más usuales son prohibiciones a las donaciones de fuentes internacionales (en 70% de los países), de fuentes anónimas (56%) o a recursos estatales (67%). También en buena parte de los países se prohíben donaciones de compañías estatales o

con contratos gubernamentales. En contraste, únicamente el 27% de las naciones (49 casos) prohíbe las donaciones de empresas. Lo interesante es que esta restricción es más común en Europa, donde el 41% de los países la restringe. En perspectiva global, el 48% de los países no establece límites en la cantidad de dinero que puede ser donado a partidos políticos. Además, 101 países (56%) no establecen límites sobre la cantidad de dinero donado a las personas candidatas. A su vez, en 125 naciones existen disposiciones que regulan el financiamiento público a los partidos políticos.

Uno de los controles más frecuentes está relacionado con el requisito de presentar algún tipo de reporte o informe

financiero por parte de las agrupaciones políticas o candidaturas. Este requisito es exigido en el 78% de los países (141 casos). En cuanto a la existencia de financiamiento denominado indirecto, los reportes comparativos indican que en el 69% de los casos existen disposiciones que regulan el acceso libre o subsidiado a los medios de comunicación para los partidos políticos. Asimismo, los incentivos fiscales son el mecanismo más usual en esta materia, pues existe en el 33% de las naciones.

En síntesis, la experiencia internacional muestra una gran variación de normativa en relación con el financiamiento de la política. No existen modelos universalmente aceptados como deseables.

Una consecuencia de esta constatación es que cada país debe diseñar las políticas en este campo a partir de los desafíos particulares que desea superar y los problemas que requiere evitar. Si bien la mirada comparativa no es concluyente en términos de las buenas prácticas, si aporta evidencia robusta de los problemas creados por normativas inadecuadas y omisas.

Conclusión: elementos para la discusión

El diagnóstico aportado por el PEN para el ejercicio deliberativo rompió con el esquema tradicional que considera al fortalecimiento de los partidos políticos y al financiamiento partidario como dos aspectos separados y desligados el uno del otro. En su lugar, se argumentó que para pensar en reformas de política pública en estos ámbitos es necesario partir de un enfoque en el que se contemple de manera conjunta ambos aspectos. Ello fue completamente aceptado por las personas que participaron en los grupos focales: en los dos ejercicios deliberativos respaldaron el cambio de enfoque mencionado y resaltaron la pertinencia de este abordaje articulado.

La situación del sistema de partidos en Costa Rica -caracterizado por la erosión de las identidades partidarias y la “explosión” de nuevas agrupaciones, así como los desafíos en el tema de sus finanzas, que ponen en riesgo la independencia y autonomía de los éstos- fueron señaladas como razones pertinentes para discutir y deliberar sobre reformas en estos dos ámbitos, partiendo del hecho de que lo que se modifique en uno de los ámbitos incidirá en el otro y viceversa.

La combinación de muchos partidos políticos pero débiles desde el punto de

vista orgánico con unas finanzas partidarias comprometidas, constituyen flancos preocupantes de debilidad de la democracia costarricense. Hubo un amplio acuerdo en los grupos focales sobre la necesidad de que la sociedad costarricense encuentre rutas y alternativas para modernizar el sistema de financiamiento de la política y, al mismo tiempo, fortalecer a las agrupaciones políticas, en momentos en los que la democracia es más vulnerable a las amenazas existentes.

En general, la discusión corroboró que el foco de la reforma debe abordar el fortalecimiento de los partidos junto con los mecanismos mediante los cuales estas agrupaciones acceden al financiamiento. En opinión de las personas consultadas, este énfasis es correcto y pertinente. Asimismo, consideraron que, pese a una rectoría institucional alojada en el Tribunal Supremo de Elecciones, existen temas en disputa y conflictos de competencias entre el TSE y la Sala Constitucional en esta materia que deben resolverse.

Una consecuencia de estas consideraciones fue el convencimiento de que el fortalecimiento de la democracia costarricense requiere, por una parte, rediseñar por completo el modelo de financiamiento de la política, para cerrar portillos y vacíos que lesionan la autonomía de los partidos y comprometen su misión; por otra, rediseñar la normativa vigente en relación con la estructura y funcionamiento de los partidos políticos, para atender su debilitamiento orgánico e institucional.

En la dimensión del financiamiento político, la opinión prevaleciente fue que, a pesar de que disponerse de recursos para este fin resulta indispensable resolver los siguientes desafíos prioritarios:

las crecientes dificultades para acceder al financiamiento político, la falta de transparencia de los mecanismos vigentes y la existencia de estructuras paralelas para el financiamiento de las campañas electorales. En la dimensión de organización partidaria, se sugirió la flexibilización de la normativa y la creación de criterios diferenciados según el perfil de la organización partidaria.

En síntesis, los ejercicios deliberativos evidenciaron la existencia de un amplio consenso sobre la pertinencia de las reformas para fortalecer a los partidos políticos y el sistema de financiamiento. Crucialmente, se encontró que en los temas en los que requieren cambios y transformaciones, hay respaldos significativos sobre las reformas que debieran implementarse. Concordaron en que se dispone de recursos financieros para atender los desafíos identificados. Ello sugiere que los mayores obstáculos para estas reformas no son un problema de enfoque o la falta de acuerdos entre distintos actores, sino de gestión política. Concretamente, el problema principal es la viabilidad política de una reforma en estos ámbitos: los representantes políticos a quienes les corresponde aprobar estos cambios se constituyen en actores con poder de veto, pues no vislumbran incentivos para reformar los sistemas y mecanismos mediante los cuales fueron electos. Asimismo, influye la influencia de grupos de interés para los cuales la situación actual es beneficiosa.

Investigador principal:

Ronald Alfaro Redondo.

Insumos: *Reporte de los principales hallazgos de las sesiones de grupo sobre la tensión relacionada con fortalecimiento de la democracia*, de Ana Jimena Vargas y Marcela Román. *Requisitos para la inscripción de partidos políticos*, de Jesús Guzmán y *Datos actualizados de financiamiento partidario*, de Sebastián González.

Coordinación: Ronald Alfaro Redondo.**Borrador del capítulo:** Ronald Alfaro Redondo.**Edición técnica:** Jorge Vargas Cullell.**Asesoría metodológica:** Jorge Vargas Cullell.**Lectores críticos:**

Leonardo Merino y Jorge Vargas Cullell.

Revisión y corrección de cifras:

Jesús Guzmán Castillo.

Diseño y diagramación:

Erick Valdelomar / Insignia | ng

Notas

1 El conflicto de competencias en materia electoral surge debido a las diferencias de criterio entre el TSE y la Sala Constitucional en diferentes temas. La Sala IV ha entrado a revisar la constitucionalidad de algunas normas electorales aun y cuando esa potestad es reclamada por el TSE.

2 Un problema es una falla o rezago para remediar que crea un cuello de botella clave para el desarrollo humano, que constituye una amenaza contra la capacidad futura del país de alcanzar un alto nivel de desarrollo. Se formula en términos de una pregunta que plantea una tensión entre un objetivo deseable de resolver y un conjunto de condiciones de partidas, o restricciones, que reducen el margen de maniobra para actuar y las capacidades para atender ese objetivo deseable.

3 Información disponible en: <https://www.tse.go.cr/fpp-infofacilitada.htm>

4 Se mencionó el caso del PAC que en varias elecciones ha inscrito candidaturas en la Gran Área Metropolitana pero no en las costas.

5 En el capítulo 5 de este Informe se discuten las características de agrupaciones políticas “primerizas” del 2022.

6 Durante la primera sesión se informó que desde febrero de 2022 han renunciado tesoreros(as) nacionales, propietarios o suplentes de cuatro partidos (entre ellos el PAC y Costa Rica Justa) y un presidente propietario del Comité Ejecutivo del partido Encuentro Nacional.

7 Un participante indicó que podría ser el TSE o alguna otra institución pública.

8 En la segunda sesión se mencionó que algunos partidos políticos conocen muy bien el “teje y maneje financiero”: Como las reservas se pueden aumentar en proporción de lo que no se logre liquidar por concepto electoral, hay partidos que fijan las reservas en un 50%. Si les va bien en la elección, no pierden nada, y si no, tampoco, porque lo que no logran liquidar es inferior a la reserva. Cabe resaltar que las reservas **ni tienen límite, ni caducan**. Los partidos políticos pueden estar inactivos y aun así pueden tener reservas, lo cual es un contrasentido en épocas de severa restricción fiscal.

9 Con respecto al pago de servicios, por ejemplo, los de comunicación (que son gastos millonarios), una de las personas participantes en las sesiones de grupo planteó el tema de cómo el IVA golpea la liquidez de los partidos, porque estos no operan con presupuestos en los que se puede contemplar el pago del IVA, sino que este se deduce directamente de los fondos disponibles.

10 Uno de los participantes fue muy insistente en que un sistema de franjas por sí solo no resuelve las brechas de acceso de algunos partidos políticos a la pauta, si no se toman medidas para regular el gasto ilimitado en medios o la posibilidad de que terceros paguen pauta en medios tradicionales o en redes sociales.

11 Para esto se utilizó la herramienta denominada Financiamiento Político disponible en <https://www.idea.int/data-tools/question-view/>. Se consultaron las preguntas 527, 529, 538, 542, 546, 552, 559 y 564.

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	Cedasa	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 Arrocera 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		F	
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		Fomude	Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización
Earth	Escuela de Agricultura de la Región Tropical Húmeda	Fonabe	Fondo Nacional de Becas
Ebais	Equipos básicos de atención integral en salud	Fonaffo	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal
ECA	Ente Costarricense de Acreditación	Fonavi	Fondo Nacional de Vivienda
ECCTI	Estado de las Capacidades en Ciencia, Tecnología e Innovación (PEN)	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	IICE	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	Infosa	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
OH1	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

PRÓLOGO

- PNUD. 1994. *Informe sobre Desarrollo Humano 1994* (ed. en español). México D.F.: Fondo de Cultura Económica, para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Sen, A. 1999. *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- _____. 2009. *The idea of justice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CAPÍTULO 1. SINOPSIS**
- Aguirre, E. y Arias, M. 2022. *Legislatura 2021–2022 Co-yuntura política y producción legislativa*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- Alfaro Redondo, R. 2022a. *Panel de Votantes 2022: una herramienta para estudiar a la ciudadanía en búsqueda*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- _____. 2022b. *Visualizaciones para el capítulo Fortalecimiento de la Democracia*. Contribución realizada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- Aresep. 2021. *Diagnóstico de la calidad del servicio de acueducto e hidrantes del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) para el año 2020 (IN-0082-AI-2021)*. San José: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- BCCR, 2022. *Informe de política monetaria julio 2022*. San José: BCCR.
- Calderón, K. y González, W. 2022. *Uso del decreto ejecutivo 1990-2022*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- Camacho, S. 2022. *Cartografía electoral en las elecciones nacionales 2022*. Contribución especial para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- Cepal. 2019. “Panorama Social de América Latina 2019”. En: <<https://bit.ly/3NmaYNs>>.
- Cepal. 2022. “Hacia la transformación del modelo de Desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad”. En: <<https://bit.ly/3DSYWaf>>.
- CIEP. Varios años. *Estudios de opinión*. San José: Centro de Investigación y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica.
- D’Agostino, F.; G. Gaus y J. Thrasher. 2021 “Contemporary Approaches to the Social Contract”. En: <<https://stanford.io/3UCWZ8x>>.
- Fernández, D. 2022. *Estado actual y evolución de los últimos 20 años de Costa Rica en los indicadores internacionales en materia de ambiente y sostenibilidad*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- FMI. 2022a. “First and Second Reviews Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility, Request for Extension Of the Arrangement, And Rephasing of Purchases-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director of Costa Rica”. En: <<https://bit.ly/3TpbADK>>.
- FMI. 2022b. *Fiscal Monitor: Fiscal Policy from Pandemic to War*. Washington D.C.: FMI.
- FMI. 2022c. *World Economic Outlook Report October 2022: Countering the Cost-of-Living Crisis*. Washington D.C., FMI, Fondo Monetario Internacional (FMI). En: <<https://bit.ly/3zV7c8k>>.
- Fonafifo-Minae. 2022. *Estadísticas anuales del programa de pago por servicios ambientales*. San José: Fondo de Financiamiento Forestal, Ministerio de Ambiente y Energía.
- Gómez Campos, S. 2019. *Visualización sobre perfil de demócratas en Costa Rica 1978-2019*. Contribución preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN, Conare.
- Gómez Campos, S., Aguilar, C. y Chacón, D. 2022. *Elecciones 2022 e identidades políticas en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- González, S. 2022a. *Visualizaciones capítulo Armonía con la Naturaleza*. Contribución para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- _____. 2022b. *Visualizaciones capítulo Fortalecimiento de la Democracia*. Contribución para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- Graetz, M. e I. Shapiro. 2021. *The Wolf at the Door: The Menace of Economic Insecurity And How to Fight It*. En: <<https://bit.ly/3hpSWhH>>.
- Guzmán J. 2022. *Visualizaciones para el capítulo Fortalecimiento de la Democracia*. Contribución para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- IMN-Minae. 2021. *Inventario nacional de emisiones por fuentes y absorción por sumideros de gases de efecto invernadero Costa Rica, 1990-2017*. San José: Instituto Metrológico Nacional, Ministerio Ambiente y Energía.
- INEC. 2021. “Encuesta Nacional de Hogares Julio 2021. Resultados Generales”. En: <<https://bit.ly/3STbh3N>>.
- Jiménez Fontana, P. 2022. *Gráficos realizados para el capítulo Balance en Oportunidades, estabilidad y solvencia*. Contribución realizada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.

- Jiménez Fontana, P. 2022. *Visualizaciones para el capítulo Oportunidades, Estabilidad y Solvencia Económicas*. Contribución realizada para el Informe Estado de la Nación 2022. San José: PEN, Conare.
- Jiménez Fontana, P., Guzmán Benavides, M. y Vargas Cullell, J. 2022. *Análisis del ecosistema institucional que atiende el desarrollo productivo en Costa Rica*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2022. San José: PEN, Conare.
- Jirón, N. 2021. “Experiencias de diálogo como estrategia de gestión de conflictos de interés público en Costa Rica: aproximaciones de análisis”. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2021. <https://bit.ly/3Uz9l1q>.
- Jirón, N. 2022. Manual de la base de datos de eventos de diálogo social. San José: San José: PEN, Conare.
- Jirón, N., Alfaro, Redondo, y Vargas Cullell, J. 2022. *Base de datos de diálogo social en Costa Rica del PEN CONARE: consideraciones para la definición de su unidad de análisis*. San José: PEN, Conare.
- Kaplan, S. 2017. *Inclusive Social Contracts in Fragile States in Transition: Strengthening the Building Blocks of Success*. Barcelona: Institute for Integrated Transitions.
- McCandless, E. et al. 2018. *Forging Resilient Social Contracts: A Pathway to Preventing Violent Conflict and Sustaining Peace*. Oslo: UNDP 2018.
- Meneses, K., Córdova, G. y Oleas, K. 2022a. *Balance de la recuperación del crecimiento económico y la competitividad de las exportaciones de bienes*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2022. San José: PEN, Conare.
- Meneses, K., Morales, N., Segura, R. 2022b. *Recuperación del empleo en Costa Rica*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2022. San José: PEN, Conare.
- Morales, N. 2022. *Visualizaciones y análisis de la situación de pobreza y desigualdad de ingresos*. Aporte especial realizado para el Informe Estado de la Nación 2022. San José: PEN, Conare.
- OCDE. 2021a. “Health at a Glance 2021: OECD Indicators. OECD Publishing”. En: <https://bit.ly/3zUuuE1>.
- OCDE. et al. 2021b. “Latin American Economic Outlook 2021: Working Together for a Better Recovery”. En: <https://bit.ly/3FZYKj3>.
- OEA. 2022. “Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Costa Rica”. En: <https://bit.ly/3y0u0T9>.
- Pacheco, J. e Itriago, D. 2022. *Seguimiento a los indicadores de cobertura, calidad y financiamiento de los servicios de salud*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2022. San José: PEN, Conare.
- ProDUS-UCR. 2022. *Ordenamiento y presiones territoriales sobre la conservación en Costa Rica*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2022. San José: PEN, Conare.
- Pratt, J. y Beverinotti, J. 2014. “Una mirada al gasto social en Centroamérica, Panamá y República Dominicana: 2007-2013”. En: <https://bit.ly/3zX9GDh>.
- Rawls, J. 1971. *A Theory of Justice*. Oxford, Oxford University Press.
- Seligson, M. y M. Gómez. 1987. “Elecciones ordinarias en tiempos extraordinarios: la economía política del voto en Costa Rica”. *Anuario de estudios centroamericanos* 13 (1).
- Seligson, M. y E. Muller. 1990. “Estabilidad democrática y crisis económica: Costa Rica 1978-1983”. *Anuario de estudios centroamericanos* 16-17 (2-1).
- Senara. 2022. *Estadísticas volumen anual de agua explotada de pozos*. San José: Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento.
- Sepse-Minae. 2022. *Estadísticas energéticas 2021*. San José: Secretaría Planificación Subsector Energía, Ministerio Ambiente y Energía.
- Sepse-Minae. 2022. *Estadísticas energéticas 2021*. San José: Secretaría Planificación Subsector Energía, Ministerio Ambiente y Energía.
- Sinac-Minae. 2022. *Informe anual de estadísticas Semec 2021*. San José: Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.
- Trejos, J. 2013. “Recuperación de la Inversión Social Pública en el 2012 en un contexto de lento crecimiento económico y desequilibrio fiscal”. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2019. <https://bit.ly/3USL2mo>.
- Trejos, J. 2022. *Fodesaf acumula en el 2021 una contracción por segundo año consecutivo*. Contribución para el Informe Estado de la Nación 2022. San José: PEN, Conare.
- United Nations Development Programme. 2016 “Engaged Societies, Responsive States: The Social Contract in Situations of Conflict and Fragility”. En: <https://bit.ly/3fJCTEx>.
- Universidad de Yale y Universidad de Columbia. 2022. *Índice de Desempeño Ambiental (EPI)*. Sitio oficial, en: <https://bit.ly/2tYFfu7>.
- Vargas Cullell, J. y Durán Monge, E. 2014. “La institucionalidad de los Estado en Centroamérica”. En: Pratt y Beverinotti (eds).
- Villamichel, P. y Ching, D. 2022. *Análisis de las finanzas públicas y gestión de la deuda en Costa Rica*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2022. San José: PEN, Conare.

PARTE 1 SEGUIMIENTO

CAPÍTULO 2. EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 2021a. “Dictamen afirmativo de mayoría: Reforma de los artículos 136, 142, 144 y 145 del código de trabajo, para actualizar las jornadas de trabajo excepcionales y resguardar los derechos de las personas trabajadoras. Expediente Legislativo 21182”. En: <https://bit.ly/3DIplrl>.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 2021b. “Reforma de los artículos 136, 142 y 144 y adición de los artículos 145 BIS y 145 TER del código de trabajo, para actualizar las jornadas de trabajo excepcionales y resguardar los derechos de las personas trabajadoras. Expediente Legislativo 21182”. Texto sustitutivo. En: <https://bit.ly/3SMa2mV>.
- Asenjo, M.A. 2020. “¿Tienen remedio las listas de espera sanitarias?”. Redacción médica. 15.40H. En: <https://bit.ly/3Dp5qNL>.
- CCSS. 2004. “Normas regulan las relaciones laborales, científicas, académicas, profesionales y sindicales, entre la CCSS y profesionales en medicina, microbiología, farmacia, odontología, psicología y otros”. En: <https://bit.ly/3zvHq5D>.
- CCSS. 2019. *Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la prestación de servicios de salud*. San José: Caja Costarricense del Seguro Social.
- CCSS. 2020. “Memoria Institucional 2020”. En: <https://bit.ly/3STt36X>.
- CCSS. 2021a. “Informe de resultados de la evaluación de la prestación de servicios de salud 2019 y monitoreo 2020. Gerencia Médica, Dirección de Compra de Servicios de Salud”. En: <https://bit.ly/3TUIG3V>.
- CCSS 2021b. “Memoria Institucional 2021”. En: <https://bit.ly/3SQTRoq>.
- Cepal. 2019. “Panorama Social de América Latina 2019”. En: <https://bit.ly/3NmaYNs>.
- Cepal. 2021. “Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2021: dinámica laboral y políticas de empleo para una recuperación sostenible e inclusiva más allá de la crisis del covid-19”. En: <https://bit.ly/3TR6S2l>.
- CGR. 2015. “Informe de la auditoría operativa sobre la eficiencia y eficacia de la gestión del servicio de consulta externa-medicina general en el primer nivel de atención de la Caja Costarricense de Seguro Social. Informe DFOE-SOC-IF-26-2015”. En: <https://bit.ly/3DKPrLp>.
- Desaf. 2022a. *Informe de ejecución presupuestaria del Fodesaf*. Diciembre 2021. San José, Costa Rica: Desaf, Departamento de Presupuesto.

- Desaf. 2022b. *Documento adicional de la liquidación presupuestaria del Fodesaf, periodo 2021*. San José, Costa Rica: Departamento de Presupuesto, Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.
- Defensoría de los Habitantes de la República. 2021. “Defensoría lanza Segunda Alerta Roja por el estado de las Listas de Espera: Informe enciende luces rojas”. En: <https://bit.ly/3FyjreS>.
- Fernández, S., Pacheco, A. Sauma, P. y Trejos, J. 2020. “Capítulo 6: Recomendaciones para revitalizar la política social selectiva”. En: Vargas Cullerell (ed).
- Ferreira, M., Díaz, L.D. y Urzúa, S. 2021. *La vía rápida hacia nuevas competencias*. Washington: Banco Mundial.
- Global Health Metrics. 2020. “Global age-sex-specific fertility, mortality, healthy life expectancy (HALE), and population estimates in 204 countries and territories, 1950–2019: a comprehensive demographic analysis for the Global Burden of Disease Study 2019”. En: <https://bit.ly/3WhcJ7J>.
- Gómez Campos, S. 2022. *Visualizaciones para el capítulo de Equidad e integración social*. Contribución especial realizada para el Informe Estado de la Nación 2022. San José: PEN-Conare.
- Huang, E., Paredes, S., Oviedo, L. y Robalino, J. 2022. *Nowcasting de pobreza en Costa Rica: metodología para estimar y pronosticar pobreza con mayor periodicidad*. San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE), Universidad de Costa Rica.
- INEC. 2018. “Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2017. Resultados Generales”. En: <https://bit.ly/3DIGbGz>.
- INEC. 2021. “Encuesta Nacional de Hogares Julio 2021. Resultados Generales”. En: <https://bit.ly/3STbh3N>.
- INEC. 2022. “Encuesta Nacional de Hogares Julio 2022. Resultados Generales”. En: <https://bit.ly/3DPiVaM>.
- Jansen, M. 2016. “El reto de la inserción de los desempleados de larga duración”. En: <https://bit.ly/3No1jGb>.
- Kelly, E., McGuinness, S., y O’Connell, P.J. 2012. “Transitions to long-term unemployment risk among young people: Evidence from Ireland”, en *Journal of Youth Studies* 15 (6).
- Landau, D.A., Bachner, Y.G., Elishkevitz, K., Goldstein, L., Barneboim, E. 2007. Opiniones de los pacientes sobre la duración óptima de la visita en atención primaria en *Biblioteca Nacional de Medicina* 23 (1). <https://bit.ly/3FsAsqJ>.
- Mata, C. y Trejos, J. 2021. “Inversión social pública y programas sociales focalizados en Costa Rica: tendencias y primer año de pandemia por COVID-19”. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2021. <https://bit.ly/3fkSsql>.
- Meneses, K., Galárraga, J., Morales, N., Segura, R. 2021. “Brecha salarial entre mujeres y hombres en Costa Rica en el periodo 2001-2019”. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2021. <https://bit.ly/3WuG1eq>.
- Meneses, K., Morales, N., Segura, R. 2022. *Recuperación del empleo en Costa Rica*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2022. San José: PEN, Conare.
- Morales, N. 2022. *Visualizaciones y análisis de la situación de pobreza y desigualdad de ingresos*. Contribución para el Informe Estado de la Nación 2022. San José: PEN-Conare.
- Morales, N. y Segura, R. 2022. *Dinamismo de la pobreza con datos del semipanel de Enaho 2020-2021*. Contribución para el Informe Estado de la Nación 2022. San José: PEN, Conare.
- Morera, M. 2017. “Índice de internación ajustado por riesgo en hospitales públicos de Costa Rica” en *Revista Gerencia y Políticas de Salud* 15 (31). En: <https://bit.ly/3fqzIT>.
- Murray, M., Davies, M. y Boushon, B. 2007. “Panel size: how many patients can one doctor manage? *Fam Pract Manag en National Library of medicine* 14 (4). <https://bit.ly/3sMbRph>.
- Observatorio de Violencia de Género contra las Mujeres. 2022. “Estadísticas de femicidios en Costa Rica”. En: <https://bit.ly/3sIo0eW>.
- OIJ. 2022. *Memoria anual del OIJ 2021*. San José: Oficina de Planes y Operaciones, San José: Organismo de Investigación Judicial.
- OMS y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 2022. “Seguimiento de la cobertura sanitaria universal: Informe de seguimiento mundial 2021”. En: <https://bit.ly/3fpMPJC>.
- OPS y Cepal. 2021. “La prolongación de la crisis sanitaria y su impacto en la salud, la economía y el desarrollo social”. En: <https://bit.ly/3DKATLM>.
- OECD. 2021. *Health at a Glance 2021: OECD Indicators*. OECD Publishing, Paris,
- Pacheco, J. y Alvarado, R. 2022. “Financiamiento del Seguro de Enfermedad y Maternidad de la CCSS: Experiencias y opciones a partir de la evidencia internacional”. En: <https://bit.ly/3UjSmRa>.
- Pacheco, J.F. e Itriago, D. 2022. *Seguimiento a los indicadores de cobertura, calidad y financiamiento de los servicios de salud*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2022. San José: PEN, Conare.
- PEN. 2019. *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Programa Estado de la Nación*. En: <https://bit.ly/3EixQec>.
- PEN. 2020. *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Programa Estado de la Nación*. En: <https://bit.ly/3te9BY1>.
- EN. 2021. *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Programa Estado de la Nación*. En: <https://bit.ly/3hSL53C>.
- Proyecto Estado de la Nación. 1994. *Primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Román, M. y Morales, N. 2022. *Análisis cualitativo del impacto de la pandemia en asentamientos informales*. Contribución para el Informe Estado de la Nación 2022. San José: PEN, Conare.
- Trejos, J. 2022. *Fodesaf acumula en el 2021 una contracción por segundo año consecutivo*. Contribución para el Informe Estado de la Nación 2022. San José: PEN, Conare.
- Vindas, F. 2022. *Jornadas de trabajo 4x3 en Costa Rica: discusión alrededor de la reforma al Código de Trabajo*. Contribución para el Informe Estado de la Nación 2022. San José: PEN, Conare.

CAPÍTULO 3. OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS

Achoy, J. 2022a. *Exoneraciones fiscales aprobadas por la Asamblea Legislativa 15 de enero al 15 de agosto 2022*. Contribución especial para el Informe Estado de la Nación 2022. San José: PEN, Conare.

_____. 2022b. *Impuestos, tasas y contribuciones especiales en Costa Rica: 1985-2021*. Contribución especial para el Informe Estado de la Nación 2022. San José: PEN, Conare.

Agosin, M. y Fernández-Arias, E. 2014. “Hora de repensar el desarrollo productivo”. En Crespi, G. et al. (eds.).

Ahemd, S. y Sukar, A. 2018. *A Critical Evaluation of IMF History and Policies*. Oklahoma: Cameron University.

Alfaro, A. 2022. *Consideraciones para Costa Rica de los nuevos activos digitales*. Contribución especial para el Informe Estado de la Nación 2022. San José: PEN, Conare.

BCCR, 2022. *Informe de política monetaria julio 2022*. San José: BCCR.

Bielchowski, R.; Castro, M y H, Beteta (eds). 2022. *Patrones de desarrollo en los seis países de Centroamérica 1950-2018*. México: Sede Subregional de la CEPAL.

Brenes, L.; Gómez, A.; Bermúdez, L. y Jiménez, D. 2022. *El comportamiento del emprendimiento empresarial costarricense durante los dos primeros años de la pandemia Covid-19, con base en el estudio de las patentes municipales*. San José: PEN, Conare.

- Broome, A. 2015. "Back to basics: the Great Recession and the narrowing of IMF policy advice", en *Governance*, 28.
- Cepal. 2021. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2021: dinámica laboral y políticas de empleo para una recuperación sostenible e inclusiva más allá de la crisis del COVID-19*. En: <https://bit.ly/3Ukzf9m>.
- _____. 2022. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2021*. En: <https://bit.ly/3UIWVui>.
- CGR. 2022a. *Informe sobre el cumplimiento de la reg-lar fiscal para el ejercicio económico 2021*. (DFOE-FIP-IF-00006-2022). San José: Área de fiscalización para el desarrollo de las finanzas públicas, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- CGR. 2022b. *Informe sobre la liquidación presupuestaria del ejercicio económico 2021 Ministerio de Hacienda*. (DFOE-FIP-IF-00002-2022). San José: Área de fiscalización para el desarrollo de las finanzas públicas, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- CGR. 2022c. *Informe sobre la calidad de la información reportada al 31 de diciembre de 2021, acerca de los resultados de metas del plan nacional de desarrollo y de inversión pública del bicentenario 2019-2022- Sector trabajo, desarrollo humano e inclusión social*. (DFOE-FIP-IF-00002-2022). San José: CGR.
- Chicago, B. 2022. *Bitcoin II*. Sitio Oficial, en <https://bit.ly/3EdkkIv>
- Ching, D. 2022. *Análisis del acuerdo de servicio de facilidad ampliada entre Costa Rica y el Fondo Monetario Internacional*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- CPC. 2021. *Primer Informe Nacional de Competitividad Índice de Competitividad Nacional*. San José: Consejo de Promoción de la Competitividad. <https://bit.ly/3DR6PN9>.
- Crespi, G., Agosin, M.; Fernández, E.; Stein, E. 2014. "¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica". En: <https://bit.ly/3zVjHkg>.
- Esquivel, M. y Loaiza, K. 2016. *Inversión en infraestructura y crecimiento económico, relevancia de factores institucionales*. Serie Documentos de investigación del Banco Central de Costa Rica. San José: BCCR.
- Eswar, P. 2021. "The Brutal Truth About Bitcoin". En: <https://nyti.ms/3UjgAeg>.
- FMI. 2014. "Código de transparencia fiscal". En: https://bit.ly/2OSgyfU.
- _____. 2021. "El Directorio Ejecutivo del FMI aprueba un acuerdo ampliado de 36 meses por USD 1.778 millones en el marco del Servicio Ampliado del Fondo para Costa Rica y concluye la Consulta del Artículo IV". En: <https://bit.ly/3fOl65s>.
- _____. 2022a. "First and Second Reviews Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility, Request for Extension Of the Arrangement, And Rephrasing of Purchases-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director of Costa Rica". En: <https://bit.ly/3GejPQ7>.
- _____. 2022b. "Fiscal Monitor: Fiscal Policy from Pandemic to War". En: <https://bit.ly/3UnWM9x>.
- _____. 2022c. *World Economic Outlook Update, July 2022: Gloomy and More Uncertain*. En: <https://bit.ly/3WKL6zf>
- González, V., Vargas Cullell, J., Calvo, O., Muñoz, R., Calvo, O., Rodríguez, B., Céspedes, A. y Segura, A. 2021. *Ciudades intermedias en Costa Rica: aproximación al estudio de su función de articulación de la economía local*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2021*. San José: PEN, Conare.
- Gutiérrez, M. y F. Straface (eds). 2008. *Proceso de políticas, partidos e instituciones en la Costa Rica democrática. Democracia estable: ¿alcanza?* Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo -Programa Estado de la Nación.
- INEC-SEN. 2022. *Lineamientos para la divulgación de las estadísticas y el acceso a microdatos del Sistema de Estadística Nacional*. San José: INEC.
- Jiménez Fontana, P. 2021. *Turismo en tiempos de pandemia: nuevos desafíos para la política pública*. Blog preparado para el Programa Estado de la Nación. San José: PEN, Conare.
- Jiménez Fontana, P. 2022. *Visualizaciones realizadas para el capítulo Balance en Oportunidades, estabilidad y solvencia*. Contribución realizada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- Jiménez Fontana, P., Guzman Benavides, M. y Vargas Cullell, J. 2022. *Análisis del ecosistema institucional que atiende el desarrollo productivo en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- MEIC. 2022. "Un 48,5 % de los consumidores del país realizan compras por algún medio electrónico". En: <https://bit.ly/3A0hyDV>.
- Melo, A. y Rodríguez-Clare, A. 2006. *Productive Development Policies and Supporting Institutions in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: BID.
- Meneses, K y Anda, D. 2015. *Crecimiento económico, ingresos, empleo y sector externo*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2015*. En: <https://bit.ly/3TqOi02>.
- Meneses, K.; Córdova, G. y Oleas, K. 2019. *Aporte del sector turístico como eje estratégico de encadenamientos productivos*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. En: <https://bit.ly/3hmrPUB>.
- Meneses, K.; Córdova, G.; Oleas, K. y Jiménez Fontana, P. 2021. *Perfil de las actividades productivas que son parte de Cadenas Globales de Valor*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2021*. En: <https://bit.ly/3G0UkBC>.
- Meneses, K.; Córdova, G. y Oleas, K. 2022a. *Balance de la recuperación del crecimiento económico y la competitividad de las exportaciones de bienes*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- Meneses, K., Morales, N. y Segura, R. 2022b. *Recuperación del empleo en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- Merino, L. 2022. *¿Qué factores están asociados a los desastres en Centroamérica y República Dominicana?* Blog preparado para el Programa Estado de la Nación. San José: PEN, Conare.
- OCDE, 2015. *Estudio de Gobernanza Pública Costa Rica. Buena Gobernanza, del proceso a los resultados*. París: OCDE.
- PEN. 2014. *Vigésimo Informe Estado de la Nación 2014 en Desarrollo Humano Sostenible*. En: <https://bit.ly/3VKzr34>.
- _____. 2016. *Vigésimo Segundo Informe Estado de la Nación*. San José: Programa Estado de la Nación, Conare.
- _____. 2021. *Informe Estado de la Nación 2021 en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación, Conare.
- Pianta. 2017. "¿Qué conviene producir? Salvaguardar la política industrial". En: *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina*. Santiago: Naciones Unidas.
- Picado, R. 1999. *Asistencia Financiera del Fondo Monetario Internacional a Costa Rica*. San José: Banco Central de Costa Rica.
- Salazar, J. 2022. "El patrón de cambio estructural y de desarrollo de Costa Rica, 1950-2021 y retos futuros". En: Bielchowski, R.; Castro, M y H. Beteta (eds).
- Segura, R. 2022. *Nota técnica: lineamientos y buenas prácticas en el acceso y producción de información*. Contribución preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- Serebrisky, T. 2014. *Infraestructura sostenible para la competitividad y el crecimiento inclusivo*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Solano, S. 2022. *Estudios de caso sobre los modelos de gestión de las principales instituciones que atienden el desarrollo productivo en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.

- Straface, F. y Vargas Cullell, J. 2008. "Gestión pública. In Democracia estable, ¿alcanza? Análisis de la gobernabilidad". En: Gutiérrez Saxe, M. y Straface, F. (eds).
- Villamichel, P. y Ching, D. 2022. *Análisis de las finanzas públicas y gestión de la deuda en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José, PEN: Conare.
- Vargas Montoya, P. y Madrigal, D. 2022. *Inversión pública en infraestructura física en Costa Rica: un análisis con enfoque territorial en la última década*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- Villalobos, F. 2021. *Reciclaje de activos públicos: alternativa para financiar la inversión en infraestructura*. Serie Programa Visión para el Desarrollo Academia de Centroamérica. San José: Academia de Centroamérica.
- Williamson, J. 2004. *The Washington Consensus as Policy Prescription for Development*. Washington: Institute for International Economics y Banco Mundial.
- Entrevistas y comunicaciones personales**
- Cubero, R. 2022. Ex-presidente del BCCR. 13 de mayo.
- CAPÍTULO 4. ARMONÍA CON LA NATURALEZA**
- Andam, K., Ferraro, P., Pfaff, A., Sánchez, A. y Robalino, J. 2008. "Measuring the effectiveness of protected area networks in reducing deforestation", en *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 105(42). <https://bit.ly/3yC5mZk>.
- Angulo, F. 2022. *Patrones e impactos del uso del agua y la energía en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- APPA. 2022. *¿Qué es la energía marina?*. Sitio oficial, en: <https://bit.ly/3Td4UsD>.
- Aresep. 2021a. *Boletín 13-2021 Aresep pronóstica más racionamientos en agua*. San José: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- _____. 2021b. *Diagnóstico de la calidad del servicio de acueducto e hidrantes del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) para el año 2020 (IN-0082-AI-2021)*. San José: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- AyA. 2021. *Balance hídrico GAM-OS*. San José: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- Banco Mundial. 2022a. *Datos de libre acceso del Banco Mundial*. Sitio oficial, en <https://bit.ly/3ErfeZJ>.
- _____. 2022b. *Indicadores de desarrollo mundial*. Sitio oficial, en <https://bit.ly/3fCNqXW>.
- BBVA. 2021a. *Así funciona una central mareomotriz y genera energía*. Sitio oficial, en <https://bbva.info/3EAFHnX>.
- _____. 2021b. *¿Qué es la energía undimotriz? Descubre sus características*. Sitio oficial, en <https://bbva.info/3EstLjd>.
- Boza, M. 1993. "Conservation in Action: Past, Present, and Future of the National Park System of Costa Rica", en *Conservation Biology* 7(2).
- Cabrera, J. 2022. *Normativa, capacidades regulatorias y acceso a la justicia ambiental en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- Calvo-Alvarado, J. McLennan, B. Sánchez-Azofeifa, A., Garvin, T. 2009. "Deforestation and forest restoration in Guanacaste, Costa Rica: Putting conservation policies in context", en *Forest Ecology and Management* 258 (6). <https://bit.ly/3ykrQcu>.
- Cence-ICE, 2021. *Informe de atención de demanda y producción de energía con fuentes renovables 2021*. San José: Centro Nacional de Control de Energía, Instituto Costarricense de Electricidad.
- Cepal. 2022. "Grado de dependencia de granos básicos y carne bovina". En: <https://bit.ly/3AaidDu>.
- CFIA. 2022. *Estadísticas de la construcción 2014-2021*. San José: Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos.
- CGR. 2012. *Informe sobre auditoría de carácter especial efectuada en el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (Incopeca) relacionado con el cumplimiento de sus funciones en materia de conservación del recurso marino (DFOE-EC-IF-14-2012)*. San José: Área de Fiscalización de Servicios Económicos, División de Fiscalización Operativa, Contraloría General de la República.
- Chacón, K. 2014. "El desafío de garantizar la seguridad alimentaria y nutricional". Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación 2014*. En: <https://bit.ly/3ebSXEx>.
- Chacón, K. y González, S. 2021. "Aspectos sobre la conflictividad socioambiental en Centroamérica: retos en favor del desarrollo humano". Ponencia preparada para el *Sexto Informe Estado de la Región 2021*. En: <https://bit.ly/3EjSuLj>.
- _____. 2022. *Agricultura: impactos y desafíos para la seguridad alimentaria y la sostenibilidad ambiental en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- CNE. 2021. "Plan general de la emergencia temporal en la Vertiente del Caribe. Decreto Ejecutivo n° 43131-MP". En: <https://bit.ly/3QrVesG>.
- _____. 2022a. *Obras de reconstrucción 2018-2022*. Sitio oficial, en <https://bit.ly/3zNLItr>.
- _____. 2022b. *Proyectos infraestructura de reconstrucción desarrollados por CNE-SNGR*. Sitio oficial, en <https://bit.ly/3A8asO7>.
- CNP. 2022. *Alertas de mercado. Mayo 2022*. San José: Consejo Nacional de Producción.
- Comisión Europea. 2022. *Informe del índice de riesgo 2022*. Sitio oficial, en <https://bit.ly/3Ep03Pa>.
- Conarroz. 2022. *Variación de precios de los insumos 2019-2022*. San José: Corporación Arrocería Nacional.
- CoopeSoliDar. 2019. *Hacia una estrategia integral para el reconocimiento y formalización de la actividad productiva de las mujeres en las principales cadenas de valor de la pesca artesanal de pequeña escala, que recupere los conocimientos y prácticas tradicionales*. San José: CoopeSoliDar.
- Corrales, L. 2022. *Uso, conservación y gestión de la biodiversidad y los recursos forestales*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- Cruz, L. 2019. *Análisis de la base de datos de actividades pesqueras, CoopeTárcoles R.L.: Período 2015 - 2019. Relación de Asociatividad CoopeSoliDar R.L. - CoopeTárcoles R.L. Informe Técnico*. San José: CoopeSoliDar R. L.
- Cuerpo de Bomberos de Costa Rica. 2022. *Estadísticas: Investigación de Incendios 2021*. San José: Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica.
- DCC-Minae. 2022. *Plan nacional de adaptación al cambio climático de Costa Rica 2022-2026*. San José: Dirección de Cambio Climático, Ministerio de Ambiente y Energía.
- Dirección de Aguas-Minae. 2022. *Base de datos concesiones del año 2021*. San José: Dirección de Aguas, Ministerio de Ambiente y Energía.
- Durán Monge, E. y Aragón, A. 2021. *Patrones espaciales y temporales de los depósitos forestales de carbono, emisiones y remociones por cambios en la cobertura forestal en Costa Rica durante el período 1986-2019*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2021*. En: <https://bit.ly/3ChAgXV>.
- Evans, S. 2010. *The Green Republic: A Conservation History of Costa Rica*. Austin, Texas: University of Texas Press.
- FAO. 2006. *Seguridad alimentaria. Informe de políticas, número 2*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- _____. 2022. *Año internacional de la pesca y la acuicultura artesanales 2022*. Sitio oficial, en <https://bit.ly/3yqcp7p>.
- Fernández, D. 2022. *Estado actual y evolución de los últimos 20 años de Costa Rica en los indicadores internacionales en materia de ambiente y sostenibilidad*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- Fonafifo-Minae. 2022. *Estadísticas anuales del programa de pago por servicios ambientales*. San José: Fondo de Financiamiento Forestal, Ministerio de Ambiente y Energía.

- Global Footprint Network. 2022. *Ecological Footprint Explorer*. Sitio oficial, en: <<https://bit.ly/3f-CfGK>>.
- González, M. 2009. "Sociedad, naturaleza, metabolismo social. Sobre el estatus teórico de la historia ambiental". En Loreto (ed.).
- González, S. 2022. *Visualizaciones realizadas para el capítulo Armonía con la Naturaleza*. Contribución realizada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- González, V. 2022. *Distribución territorial de los contratos de PSA activos 2007-2021 (mapa 4.1)*. Contribución especial realizada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- González, V. et al. 2017. "Análisis histórico de la estructura agropecuaria de Costa Rica". Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. En: <<https://bit.ly/3ymz4RX>>.
- _____. 2021. "Descripción de cambios de uso del suelo en Costa Rica: 1986-2019". Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2021*. En: <<https://bit.ly/3Enk9i>>.
- Guerrero, M. 2022. *Proyecto de restauración de agua desde la iniciativa privada*. Contribución especial realizada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- Gutiérrez, E. et al. 2015. *Estudio comparado de los marcos normativos en materia de derecho humano a la alimentación en Centroamérica*. San Salvador: Centro para la Defensa del Consumidor.
- IBM. 2022. *Escala logarítmica*. Sitio oficial, en <<https://ibm.co/3rO6lBQ>>.
- Icafe. 2022. *Mercado internacional de fertilizantes*. San José: Instituto del Café de Costa Rica.
- ICT. 2022. *Instituto Costarricense de Turismo*. Sitio oficial, en <<https://bit.ly/3RNZT8M>>.
- IMN-Minae. 2021. *Inventario nacional de emisiones por fuentes y absorción por sumideros de gases de efecto invernadero Costa Rica, 1990-2017*. San José: Instituto Metrológico Nacional, Ministerio Ambiente y Energía.
- Incopesca-MAG. 2022a. *Desembarque total en kilogramos por años*. Puntarenas: Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Incopesca-MAG. 2022b. *Registro público de licencias de pesca vigentes* [base de datos]. San José: Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- INEC. 2020. "Encuesta Nacional de Hogares, julio 2020. Resultados Generales". En: <<https://bit.ly/3T0Gtyu>>.
- _____. 2022. *Índice de precios al consumidor, mayo 2022*. San José: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- Invu. 2017. *Manual de planes reguladores como instrumento de ordenamiento territorial*. San José: Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.
- _____. 2022. *Planes reguladores cantonales*. Sitio oficial, en <<https://bit.ly/3V6UX1r>>.
- Loreto, R. 2009. *Agua, poder urbano y metabolismo social*. México: Instituto Ciencias Sociales y Humanidades.
- Morales, R.; Barborak, Macneely, JA, Miller, KR. 1984. "Establishment, planning and implementation of a national wildlands system in Costa Rica", en *National Parks, Conservation and Development: The Role of Protected Areas in Sustaining Society*, 592-599.
- MAG. 2022. *Informe de quemas agrícolas controladas período 2020-2021*. San José: Departamento de Producción Agroambiental, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Magaña Z., J. B., Atoche E., J. R., Molina, JC, Blanco, M.; Pérez, E. 2017. "Estimación de la distancia a un objeto con visión computacional ingeniería". En: <<https://bit.ly/3CpQr5E>>.
- Marín, B. 2013. *Informe de la pesquería en el área marina de pesca responsable de Tárcoles y su zona contigua durante los años 2005 al 2013*. Puntarenas: Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Merino, L. y Chacón, K. 2022a. *Conflictividad ambiental: tres décadas de protesta y movilización social*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- _____. 2022b. "Desarrollo y ambiente: no se sale de la crisis sacrificando la sostenibilidad". En: <<https://bit.ly/3ry8dih>>.
- Minae, Conagebio y Sinac. 2016. "Estrategia nacional de biodiversidad 2016-2025". En: <<https://bit.ly/3rCDy37>>.
- Minae. 2022a. *Iniciativa internacional 30 X 30*. Sitio oficial, en <<https://bit.ly/3BxFCOr>>.
- _____. 2022b. *Resumen ejecutivo del reporte de avances en la implementación del Plan Nacional de Descarbonización al 2021*. San José: Ministerio de Ambiente y Energía.
- Mora, D., Portuguez, F. 2022. *Agua para consumo humano y saneamiento en Costa Rica al 2021: brechas y metas en tiempos de la "covid-19"*. San José: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- Muñoz, A. 2011. *Análisis de la base de datos de actividades pesqueras, CoopeTárcoles R.L.: para el año 2011. Relación de Asociatividad CoopeSoliDar R.L. – CoopeTárcoles R.L. Informe Técnico*. San José: CoopeSoliDar R.L.
- _____. 2021. *Respuesta al oficio DDI-037-2020, del 29 de abril de 2020. Relación de Asociatividad CoopeSoliDar R.L. – CoopeTárcoles R.L.* San José: CoopeSoliDar R.L.
- Muñoz, A. y Solís, V. 2012. *Análisis de la base de datos de actividades pesqueras, CoopeTárcoles R.L.: Relación de Asociatividad CoopeSoliDar R.L. – CoopeTárcoles R.L. Informe Técnico*. San José: CoopeSoliDar R.L.
- OCDE. 2019. *Key findings and recommendations from the assessment of fisheries and aquaculture in Costa Rica by the OECD Fisheries Committee*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- OHI. 2022. *Índice de Salud de los Océanos*. Sitio oficial, en <<https://bit.ly/3V9mwHn>>.
- OMS y Unicef. 2022. *WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply, Sanitation and Hygiene (JMP)*. Sitio oficial, en: <<https://bit.ly/3ebeixR>>.
- Orozco, R. y Brenes, A. 2022. *Gestión del riesgo en Costa Rica: desafíos e impactos para el desarrollo humano sostenible*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- Ospesca. 2011. *Encuesta estructural de la pesca artesanal y la acuicultura en Centroamérica*. San Salvador: Organización del Sector Pesquero y Acuicola del Istmo Centroamericano, Sistema de la Integración Centroamericana.
- Ovsicori. 2021. "Boletín Anual 2021. Sismotectónica en Costa Rica". En: <<https://bit.ly/3zCKAZe>>.
- Paz, A. 2007. "Los conceptos de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria dentro de la concepción de Desarrollo del PND". En: <<https://bit.ly/3rCTJOC>>.
- PEN. 2017. *"Informe Estado de la Nación 2017 en Desarrollo Humano Sostenible"*. En: <<https://bit.ly/3RVQCve>>.
- _____. 2018. *"Informe Estado de la Nación 2018 en Desarrollo Humano Sostenible"*. En: <<https://bit.ly/3CvYspB>>.
- _____. 2019. *"Informe Estado de la Nación 2019 en Desarrollo Humano Sostenible"*. En: <<https://bit.ly/3SPHb7>>.
- _____. 2020a. *"Informe Estado de la Nación 2020 en Desarrollo Humano Sostenible"*. En: <<https://bit.ly/3yYn6i3>>.
- _____. 2020b. *"Tercer Informe Estado de la Justicia"*. En: <<https://bit.ly/3VikW5w>>.
- _____. 2021a. *"Informe Estado de la Nación 2021 en Desarrollo Humano Sostenible"*. En: <<https://bit.ly/3fRCvK4>>.
- _____. 2021b. *"Informe Estado de la Región 2021"*. En: <<https://bit.ly/3EAuP9k>>.
- _____. 2022. *"Cuarto Informe Estado de la Justicia"*. En: <<https://bit.ly/3g4w0bV>>.
- Pfaff, A., Robalino, J. Sánchez, A., Andam, KS. Ferraro, P. 2009. "Park location affects forest protection: Land characteristics cause differences in park impacts across Costa Rica", en *The BE Journal of Economic Analysis & Policy* 9(2).

- Procomer. 2022. "Portal Estadístico de Comercio Exterior". En: <<https://bit.ly/3JFvtjt>>.
- ProDUS-UCR. 2022. *Ordenamiento y presiones territoriales sobre la conservación en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- Rodríguez, D. 2021. *Predicción de la pérdida de cobertura arbórea en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2021*. En: <<https://bit.ly/3CGvPYq>>.
- RTV. 2022. *Anuario revisión técnica vehicular 2021*. San José: Revisión Técnica de Vehículos S.A.
- Rugeles, C. 2013. *Las quemadas agrícolas en Costa Rica: alto impacto, escasa información*. Contribución especial realizada para el *Decimonoveno Informe Estado de la Nación*. San José: PEN, Conare.
- Sánchez, L. 2021. *Ordenamiento territorial y crecimiento urbano: desafíos e impactos para las ciudades intermedias y la zona marino-costera*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2021*. San José: PEN, Conare.
- Sánchez, A., Quesada, C., González, P., Quesada, Dayanandan, S. y Bawa, S. 1999. "Protected areas and conservation of biodiversity in the tropics", en *Conservation Biology*, 13(2).
- Senara. 2022. *Estadísticas volumen anual de agua explotada de pozos*. San José: Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento.
- Sepsa-MAG. 2022. *Boletín estadístico agropecuario. Serie cronológica 2018-2021*. San José: Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Sepse-Minae. 2022. *Estadísticas energéticas 2021*. San José: Secretaría Planificación Subsector Energía, Ministerio Ambiente y Energía.
- Setena. 2022. Sitio oficial, en <<https://bit.ly/3S4KGQV>>.
- SFE-MAG. 2021. *Uso aparente de plaguicidas sintéticos en Costa Rica 2021*. San José: Servicio Fitosanitario del Estado, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- _____. 2022. *Estadísticas sobre plaguicidas químicos sintéticos en Costa Rica 2021*. San José: Servicio Fitosanitario del Estado, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Sinac-Minae. 2013. *Guía para el diseño y formulación del Plan General de Manejo de las Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica*. San José: Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.
- _____. 2022. *Informe anual de estadísticas Semec 2021*. San José: Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.
- Solis, V. et al. 2021. *Remos: Una pesca responsable asegura la sostenibilidad ambiental, social, económica y cultural de los pueblos marinos costeros*. San José, CR: CoopeSolidar.
- _____. 2022. *Situación e implicaciones sociales y ambientales de la pesca artesanal de pequeña escala en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- Téllez, J., Rodríguez, A., Fajardo, A. 2006. "Contaminación por monóxido de carbono: un problema de salud ambiental". En: <<https://bit.ly/2HzSbAB>>.
- UICN y Fundecor. 2021. "Informe de paisaje: Subcuencas Norte de San José (SNSJ), Costa Rica". <En: <https://bit.ly/3JDal0k>>.
- UICN. 2022. *The IUCN Red List of Threatened Species*. Sitio oficial, en: <<https://www.iucnredlist.org>>.
- UNDRR. 2022. *Desinventar Sendai. Costa Rica*. Sitio oficial, en: <<https://bit.ly/3sti0AU>>.
- UNEP. 2020. "El impacto de las quemadas agrícolas: un problema de calidad del aire". En: <<https://bit.ly/3C1Mzmm>>.
- Universidad de Yale y Universidad de Columbia. 2022. *Índice de Desempeño Ambiental (EPI)*. Sitio oficial, en: <<https://bit.ly/2tYFfu7>>.
- Vargas, D. y Molina, N. 2022. *Incendios forestales en Costa Rica: un vistazo a las temporadas 2021 y 2022*. Contribución especial realizada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- Ziegler, J. 2001. "Informe preparado del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, de conformidad con la resolución 2000/10 de la Comisión de Derechos Humanos". En: <Microsoft Word - 0111038.doc (un.org)>.
- Entrevistas y comunicaciones personales**
- Angulo, J. 2022. Gerente general, Consejo Nacional de Producción.
- Chacón, D. 2021. Gerente general, CoopeTárcoles.
- Chacón, J. 2017. SubDirector, Dirección de Aguas del Minae.
- Corrales, L. 2022. Consultor independiente.
- Coto, M. 2022. Director técnico, Sinac-Minae.
- Dumanni, M. 2022. Académica, Escuela de Nutrición, Universidad de Costa Rica.
- Durón, S. 2022. Centro Agrícola Cantonal de Puntarenas.
- Fernández, G. 2022. Asopro San Ramón.
- Fournier, M. 2022. Académica pensionada, UNA.
- González, A. 2022. Directora ejecutiva, Conagebio.
- Guerrero, M. 2022. Secretario Técnico, Agua Tica
- Guillén, A. 2022. Jefa, Departamento Gestión de Servicios Ambientales, Fonaffo.
- Gutiérrez, R. 2022. Director ejecutivo, Sinac-Minae.
- Induni, G. 2022. Coordinador de Investigación y Monitoreo, Sinac-Minae.
- Murillo, H. 2022. Profesional en Cooperación Internacional, Mideplan.
- Rodríguez, Z. 2022. Jefa, Departamento Financiero Contable, Fonaffo.
- Ramírez, A. 2022. Académico, Universidad de Costa Rica.
- Robalino, J. 2022. Director, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas-UCR.

CAPÍTULO 5. FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

Aguirre, E. 2022. *La reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa y su efecto en el proceso legislativo (2019-enadelante)*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.

Aguirre, E. y Arias, M. 2022. *Legislatura 2021–2022 Coyuntura política y producción legislativa*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.

Alfaro Redondo, R. 2019. *Divide y votarás*. San José: Servicios Gráficos AC.

_____. 2022a. *Panel de Votantes 2022: una herramienta para estudiar a la ciudadanía en búsqueda*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.

_____. 2022b. *Visualizaciones para el capítulo Fortalecimiento de la Democracia*. Contribución realizada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.

Alfaro Redondo, R. y Gómez Campos, S. 2014. *Análisis electoral y de partidos políticos en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare. <<https://bit.ly/3exU95m>>.

Asamblea Legislativa de Costa Rica. 1949. "Constitución Política de Costa Rica". En: <<https://bit.ly/3eEjkmJ>>.

Alvarenga, X. 2022. *Trato ciudadano: un acercamiento a las valoraciones ciudadanas respecto al trato recibido por parte de instituciones públicas*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PE, Conare.

Beltrán, V. y Mora, K. 2022a. *Organización y desafíos de los partidos emergentes en Costa Rica: Los casos de Nueva República, Progreso Social Democrático, Unidos Podemos, Liberal Progresista y Costa Rica Justa*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.

_____. 2022b. *Percepción de las candidaturas presidenciales 2022 frente a los principales desafíos del país*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.

- Beltrán, V. y Sáenz, J. 2021. *Características del funcionamiento y organización de los principales partidos políticos costarricenses en los años recientes*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2021*. San José: PEN, Conare. <<https://bit.ly/3MNBwvT>>.
- Berlinsky, S., Dewan, T. y Dowding, K., 2010. "The impact of individual and collective performance on Ministerial Tenure", en: <<https://bit.ly/3VmxQA6>>.
- Browne, E., Frensdreis, J. y Gleiber, D. 1998. "An events approach to the problem of Cabinet Stability", en *Comparative Political Studies* 17(2).
- Calderón, K. y González, W. 2022. *Uso del decreto ejecutivo 1990-2022*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- Camacho, S. 2022. *Cartografía electoral en las elecciones nacionales 2022*. Contribución especial para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- Cascante, M. 2015. "Los cambios en el sistema de partidos costarricense: viejos y nuevos actores en la competencia electoral". En: *Freidenberg* (ed.).
- Cerdas, D. 2022. "Informe destapa crisis en el MEP por ataque de Conti", en *La Nación*. San José: 6 de mayo.
- CIEP-UCR. 2021. *Panel de Votantes elecciones 2022*. San José: Centro de Investigación y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica.
- _____. 2022. *Panel electoral 2022*. San José: Centro de Investigación y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica.
- _____. Varios años. *Estudios de opinión*. San José: Centro de Investigación y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica.
- Corporación Latinobarómetro. 2021. "Informe Latinobarómetro 2020". En: <<https://bit.ly/3k4lOK9>>.
- Cubero, F. 2019. "Representatividad de minorías a la luz del artículo 95 constitucional", en: *Revista Derecho Electoral* 4(28).
- Delgado, R. 2007. "Organización y estrategias de los partidos políticos emergentes en México: Partido Verde Ecologista de México, Partido del Trabajo y Convergencia", en *Espacios Públicos* 10 (19).
- Demoscopia. 2022. *Informe de las sesiones de grupales para el Programa Estado de la Nación*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- Dewan, T. y Dowding, K. 2005. "Effect of ministerial resignations on government popularity", en *American Journal of Political Science* 49(1).
- Dewan, T. y Myatt, D. 2007. "Scandal, protection and recovery in the Cabinet", en *American Political Science Review* 100(1).
- Diermier, D. y Merlo, A. 2000. "Government turnover in parliamentary democracies", en *Journal of Economic Theory*, 94(1).
- Eichengreen, B., Mari, R. y Thwaites, G. 2018. "Will Brexit Age Well? Cohorts, Seasoning and the Age-Leave Gradient, Past, Present and Future". En: <<https://bit.ly/3yH6y4>>.
- Esquivel, M. y Guzmán, J. 1999. *El Trato Ciudadano en Costa Rica: apuntes sobre la vivencia cotidiana de la Democracia*. Ponencias para *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia e Quinto Informe Estado de la Nación*. San José: PEN, Conare.
- Freidenberg, F. (ed.). 2016. *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015*. Ciudad de México: UNAM.
- Gómez Campos, S. 2013. "Organización y Funcionamiento de los Partidos Políticos en Costa Rica". Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2013*. En: <<https://bit.ly/3S5GOip>>.
- _____. 2019. *Visualización sobre perfil de democratas en Costa Rica 1978-2019*. Contribución preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN, Conare.
- _____. 2020. "El Votómetro: exploración de las identidades políticas en la decisión electoral". En: <<https://bit.ly/3CI0frZ>>.
- Gómez Campos, S., Aguilar, C. y Chacón, D. 2022. *Elecciones 2022 e identidades políticas en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- Gómez Campos, S. y Herrera, M. 2017. "Desempeño legislativo en el período 1990-2017". Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. <<https://bit.ly/3S3ssyV>>.
- Gómez Campos, S. y Murillo, J. 2015. "Desempeño legislativo en el período 1990-2015". Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2015*. <<https://bit.ly/3T8Dncd>>.
- González, S. 2022a. *Aproximaciones al control constitucional al Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica (2020-2022)*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- _____. 2022b. *Visualizaciones capítulo Fortalecimiento de la Democracia*. Contribución para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- Guzmán, J. 2022a. *Formación y rotación de gabinetes ministeriales en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- _____. 2022b. *Visualizaciones para el capítulo Fortalecimiento de la Democracia*. Contribución para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- Hernández, G. 2019. "PresCab_BASIC_Costa Rica (2019)-Presidential Cabinets Project". En: <<https://bit.ly/3rkY9Zy>>.
- IDEA. 2021. "Reporte Global del Estado de la democracia 2021". En: <<https://bit.ly/3CegnLY>>.
- Moncada, J. 2022. *La protesta social en Costa Rica durante el último año de gobierno de Carlos Alvarado Quesada (CAQ) (mayo del 2021 a abril del 2022)*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- OEA. 2022. "Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Costa Rica". En: <<https://bit.ly/3y0u0T9>>.
- PEN. 2014. *Vigésimo Informe Estado de la Nación 2014 en Desarrollo Humano Sostenible*. En: <<https://bit.ly/3VKzr34>>.
- _____. 2015. *Vigésimo Primer Informe Estado de la Nación 2015 en Desarrollo Humano Sostenible*. En: <<https://bit.ly/3EP9SrA>>.
- _____. 2016a. "Debates para el desarrollo. Capítulo 6: El descontento ciudadano y sus implicaciones para la estabilidad política en Costa Rica". En: PEN, 2016 <<https://bit.ly/3gc3PD2>>.
- _____. 2016b. *Vigésimo segundo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: PEN, Conare. <<https://bit.ly/3Si3TOR>>.
- _____. 2017. *Informe Estado de la Nación 2017 en Desarrollo Humano Sostenible*. En: <<https://bit.ly/3EP8iWG>>.
- _____. 2019. *Informe Estado de la Nación 2019 en Desarrollo Humano Sostenible*. En: <<https://bit.ly/3E073Xu>>.
- _____. 2020. *Informe Estado de la Nación 2020 en Desarrollo Humano Sostenible*. En: <<https://bit.ly/3s2DdHb>>.
- _____. 2021. *Informe Estado de la Nación 2021 en Desarrollo Humano Sostenible*. En: <<https://bit.ly/3EO9hq7>>.
- _____. 2022a. *Base datos de decretos ejecutivos de Costa Rica 1990-2022*. San José: Programa Estado de la Nación, Conare.
- _____. 2022b. *Base datos de reglamentos de ley 2022*. San José: Programa Estado de la Nación, Conare.
- _____. 2022c. *Base datos de decretos ejecutivos de convocatorias a sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa 1990-2022*. San José: Programa Estado de la Nación, Conare.
- _____. 2022d. *Base datos sobre control constitucional al Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica*. San José: Programa Estado de la Nación, Conare.
- _____. 2022e. *Cuarto Informe Estado de la Justicia*. San José: Programa Estado de la Nación, Conare. En: <<https://bit.ly/3EMk3wO>>.
- Ramírez, A. 2016. "Uso del decreto ejecutivo como instrumento de gobierno en Costa Rica". Ponencia preparada para el *Vigésimo Segundo Informe Estado de la Nación 2016*. San José: PEN, Conare. <<https://bit.ly/3CFCFMz>>.

- _____. 2017. Uso del decreto ejecutivo. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. En: <<https://bit.ly/3S6DtZB>>.
- Ramseook-Munhurrin, P., Lukea-Bhiwajee, S. y Naidoo, P. 2010. "Service quality in the public service", en *International Journal of Management and Marketing Research*, 3(1). <https://bit.ly/3D42FIU>
- Sáenz, J. 2017. *Características y efectos de las regulaciones del financiamiento político en los principales partidos políticos costarricenses*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN, Conare. <<https://bit.ly/3eGSbQ3>>.
- _____. 2022. *Visualizaciones para el Capítulo 1: Sinopsis*. Contribución especial realizada para el *Cuarto Informe Estado de la Justicia*. San José: PEN, Conare.
- SWI swissinfo.ch. 2022. "Costa Rica elimina últimas medidas restrictivas en la pandemia de COVID-19". En: <<https://bit.ly/3TsLW0J>>.
- Revista The Economist. 2022. *Democracy Index*. Sitio oficial, en: <https://bit.ly/3Ch5PIW>
- UNIMER. varios años. *Estudios de opinión*. San José: Unimer R.I.
- Urbina, A. 2022. *Inútil segunda ronda electoral*. Contribución especial para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- V-Dem. 2022. "Democracy Report 2022". En: <https://bit.ly/3dXKeO>
- Villareal, E. 2022. *Recuadro: La corrupción reportada en medios se dispara en 2021*. Contribución especial para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- Weisleder, S. 2022. *Una campaña desde adentro. Apuntes y reflexiones sobre la campaña del Partido Liberación Nacional de cara a las elecciones presidenciales de 2022*. Contribución especial para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- Zúñiga, A. 2022. *Desigualdad y resultados electorales. Elecciones presidenciales: Costa Rica 2002-2022*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- Entrevistas y comunicaciones personales**
- Brenes, E. 6 de abril de 2022. Secretario General del Partidos Liberal Progresista.
- Gatgens, J. 11 de abril de 2022. Vicepresidente del Partido Liberal Progresista.
- Grillo, J. 26 de abril de 2022. Tesorero del Partido Unidos Podemos.
- Jiménez, L. 01 de julio de 2022. Tesorero del Partidos Progreso Social Democrático.
- León, A. 11 de agosto de 2022. Vocalía del Partidos Progreso Social Democrático.
- López, J. 27 de mayo de 2022. Vicepresidente del Partidos Nueva República.
- López, C. 06 de junio de 2022. Vocal de Partido Unidos Podemos.
- Raventós, C. 30 de setiembre de 2022. Socióloga, Miembra del Consejo Consultivo.
- Vargas, J. 18 de abril de 2022. Secretario General del Partido Costa Rica Justa.
- Vega, J. 21 de abril de 2022. Exesorero y presidente cantonal del Partido Costa Rica Justa.
- Zúñiga, C. 23 de mayo de 2022. Tesorero del Partidos Nueva República.
- Entrevistas a candidaturas presidenciales 2022**
- Alvarado, F. 12 de noviembre de 2021. Candidato presidencial. Nueva República.
- Araya, R. 10 de noviembre de 2021. Candidato presidencial. Costa Rica Justa.
- Campos, O. 08 de octubre de 2021. Candidato presidencial. Encuentro Nacional.
- Chaves, R. 28 de octubre de 2021. Candidato presidencial. Progreso Social Democrático.
- Chinchilla, M. 01 de noviembre de 2021. Candidato presidencial. Pueblo Unido.
- Cordero, L. 12 de noviembre de 2021. Candidato presidencial. Movimiento Libertario.
- Cruickshank, E. 04 de noviembre de 2021. Candidato presidencial. Restauración Nacional.
- Díaz, N. 11 de noviembre de 2021. Candidato presidencial. Unidos Podemos.
- Feinzaig, E. 22 de octubre de 2021. Candidato presidencial. Liberal Progresista.
- Figueroa, J. 09 de noviembre de 2021. Candidato presidencial. Liberación Nacional.
- Hernández, R. 27 de octubre de 2021. Candidato presidencial. Republicano Social Cristiano
- Jiménez, R. 15 de noviembre de 2021. Candidato presidencial. Movimiento Social Demócrata Costarricense.
- López, O. 25 de octubre de 2021. Candidato presidencial. Accesibilidad Sin Exclusión.
- Malavassi, F. 08 de octubre de 2021. Candidato presidencial. Unión Liberal.
- Mena, S. 13 de octubre de 2021. Candidato presidencial. Nueva Generación.
- Morales, M. 11 de octubre de 2021. Candidato presidencial. Unión Costarricense Democrática.
- Moya, G. 12 de noviembre de 2021. Candidato presidencial. Fuerza Nacional.
- Muñoz, W. 29 de octubre de 2021. Candidato presidencial. Integración Nacional.
- Piza, R. 22 de noviembre de 2021. Candidato presidencial. Nuestro Pueblo.
- Quesada, C. 19 de octubre de 2021. Candidato presidencial, Partido Justicia Social Costarricense.
- Ramos, W. 29 de octubre de 2021. Candidato presidencial. Acción Ciudadana.
- Rivera, C. 29 de octubre de 2021. Candidato presidencial. Alianza Demócrata.
- Saborío, L. 15 de noviembre de 2021. Candidato presidencial. Unidad Social Cristiana.
- Vega, J. 21 de octubre de 2021. Candidato presidencial. De los Trabajadores.
- Villalta, J. 29 de octubre de 2021. Candidato presidencial. Frente Amplio.
- PARTE 2. DEBATES PARA EL DESARROLLO**
- CAPÍTULO 6. RUTAS DE EJECUCIÓN PARA EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA SOCIAL SELECTIVA MÁS EFICIENTE Y ESTRATÉGICA**
- Amarante, V. y Vigorito, A. 2007. "Evolución de la Pobreza en el Uruguay. 2001-2006". En: <<https://bit.ly/3gri7ji>>.
- Bacil, F., Burattini, B., Lang, J., Rolon, C., Loessl, M., Thives, V., Wagner, L. 2022. "Universal cash transfers in Latin America and the Caribbean". En: <<https://bit.ly/3z3vWel>>.
- Banco Mundial. 2022. "Panorama general de Uruguay". En: <<https://bit.ly/2Wi5ewb>>.
- Bucheli, M. y Furtado M. 2004. "Uruguay 1998-2002: ¿quiénes ganaron y quiénes perdieron en la crisis?". En: <<https://bit.ly/3TmEdlv>>.
- Comisión Europea. 2012. "La Seguridad Social en Finlandia". En: <<https://bit.ly/3TkfUom>>.
- Cuitiño, C. 2018. "Cambios producidos en las políticas asistenciales en Uruguay (1990-2010)". Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, Universidad de la República de Uruguay. En: <<https://bit.ly/3z2jpb7>>.
- Delgado, F. 2017. "Efectividad en la selección de beneficiarios de los programas avancements y bienestar familiar", en *Economía y Sociedad* 22 (52). En: <<https://bit.ly/3sjwmcw>>.
- Fernández, A. 2022. *El sector social costarricense*. Contribución para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- Gobierno de Uruguay. 2008. "Ley n° 18.227 de asignaciones familiares". En: <<https://bit.ly/3VPTiCr>>.
- Gobierno de Uruguay. 2014. "De la equidad hacia la igualdad. Las políticas sociales del gobierno nacional en el período 2010-2014". Montevideo: Consejo Nacional de Políticas Sociales. Ministerio de Desarrollo Social.

- Márquez, G. 2008. "La reformulación del Estado del bienestar: el workfare, las políticas activas de empleo y las rentas mínimas. Zerbitzuan", en *Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria= Revista de servicios sociales* (43).
- Mata, C. y Trejos, J. 2021. *Inversión social pública y programas sociales focalizados en Costa Rica: tendencias y primer año de pandemia por COVID-19*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2021*. <https://bit.ly/3UwkJLA>.
- Mikkonen, J. 2013. "The politics of poverty in Finland. Social Alternatives". En: <https://bit.ly/3FXGK1R>.
- OIT. 2012. "R202 -Recomendación sobre los pisos de protección social" (202). En: <https://binged.it/3WFKzi9>.
- OIT y FAO. 2021. "Extender la protección social a las poblaciones rurales: Perspectivas para un enfoque común de la FAO y la OIT". En: <https://bit.ly/3zVq51k>.
- Olano, E. 2007. "El modelo escandinavo y su transposición en los países europeos. Lan harremanak", en *Revista de relaciones laborales* (16).
- Ossani, L. 2020. "La política social del Uruguay en el Gobierno del Frente Amplio (2005-2015): un análisis de políticas públicas". En: <https://bit.ly/3Um0MHX>.
- Pacheco, J. y García, H. 2022. *Enfoque y estructura de la política social selectiva*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- Pizarro, C., Raczynski, D., Vial, J. *Políticas Económicas y Sociales en el Chile Democrático*. Santiago de Chile: Cieplan/Unicef.
- Raczynski, D. 1995. "Focalización de Programas Sociales: Lecciones de la Experiencia Chilena" En Pizarro, Raczynski y Vial (ed.)
- Repo, K. 2003. "Acerca del Modelo de atención social de los países nórdicos: el ejemplo de Finlandia". En: <https://bit.ly/3WEI94i>.
- Sande, S. 2014. "Las políticas sociales en vejez en Uruguay". En: <https://bit.ly/3UAZFDA>.
- Vargas, A y Román, M. 2022. *Reporte de los principales hallazgos de las sesiones de grupo sobre la tensión social relacionada con la Política Social Selectiva*. Contribución para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- Vecinday, L. 2017. "Alteraciones institucionales y tecnológicas de la política de asistencia social en el Uruguay del siglo XXI ¿Hacia un nuevo modelo de gestión social de la pobreza?" En: <https://bit.ly/3G0FyLa>.
- CAPÍTULO 7. RUTAS DE EJECUCIÓN PARA LA RESOLUCIÓN DE LAS DIFICULTADES DE GENERAR MÁS Y MEJORES OPORTUNIDADES DE EMPLEO FUERA DE LAS ZONAS FRANCAS Y EL GAM**
- Accetturo, A. y de Blasio, G. 2012. "Policies for local development: An evaluation of Italy's "Patti Territoriali", en *Regional Science and Urban Economics*, 42 (1-2).
- Balkan, B.; Soner Baskaya, Y. y Tumen, S. 2016. *Evaluating the impact of the post-2008 employment subsidy program in Turkey*. Turkia: IZA.
- Durán Monge, E., Jiménez Fontana, P., Santos, M. y Aragón A. 2021. *Estructura productiva cantonal en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2021*. San José: PEN, Conare.
- Durán Monge, E. 2022. Visualizaciones para el *Capítulo: Rutas de Ejecución para generar más y mejor oportunidades de empleo*. Contribución para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- EMCC. 2021. *Special Economic Zones*. Sitio oficial, en <https://bit.ly/3s0li3R>
- Gambaro, L.; Milio, S. y Simoni, M. 2004. *Partnerships for development: Studies on Territorial Employment Pacts in Italy*. Génova: OIT.
- García, C. 2022. *Estrategia nacional para el fomento de la formación dual en las empresas de Colombia*. Madrid: Programa EUROsocial, Unión Europea.
- Gutiérrez, M. y F. Straface (eds). 2008. *Democracia estable: ¿alcanza?* Washington D.C.: BID.
- Jensen, C. 2018. "The Employment Impact of Poland's Special Economic Zones Policy", en *Regional Studies*, 52(7). <https://bit.ly/3eB7Hx3>
- Jiménez Fontana, P. 2022. Visualizaciones preparadas para el *Capítulo: Rutas de Ejecución para generar más y mejor oportunidades de empleo*. Contribución preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare
- Jiménez Fontana, P., Guzmán, M., Vargas Cullrell, J. 2022. *Análisis del ecosistema institucional que atiende el desarrollo productivo en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- Jiménez Fontana, P. y Segura, R. 2020. *Estructura productiva regional en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN, Conare.
- Madrigal, G. y Vargas, L. 2022. *Experiencias nacionales e internacionales de generación de empleo por medio de intervenciones públicas orientadas al desarrollo productivo*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN, Conare.
- Meneses, K. y Anda, D. 2016. *Crecimiento económico, encadenamientos y empleo*. Ponencia preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN, Conare.
- _____. 2021. *Perfil de encadenamientos productivo de Costa Rica: Un enfoque desde la MIP producto-producto 2017*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2021*. San José: PEN, Conare.
- Meneses, K. y Córdova, G. 2017. *Perfil de encadenamientos productivo de Costa Rica: Un enfoque desde la MIP producto-producto 2017*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2021*. San José: PEN, Conare.
- Meneses, K. y Córdova, G. 2021a. *Balance del crecimiento económico, el sector externo, y el empleo en Costa Rica 2020 y primeros meses del 2021*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2021*. San José: PEN, Conare.
- _____. 2021b. *Perfil de encadenamientos productivo de Costa Rica: Un enfoque desde la MIP producto-producto 2017*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2021*. San José: PEN, Conare.
- Meneses, K., Córdova, G. Oleas, K. 2022a. *Crecimiento y sector exportador*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN, Conare.
- Meneses, K. Morales, N. y Segura, R. 2022b. *Recuperación del empleo en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN, Conare.
- MinTrabajo. 2012. *Plan Local de Empleo: Guía para su Implementación*. Bogotá: Ministerio de Trabajo, República de Colombia.
- Monge, R. y Salazar, J. M. 2016. *Políticas de clústeres y de desarrollo productivo en la Comunidad Autónoma del País Vasco: Lecciones para América Latina y el Caribe*. Lima: OIT.
- OIT. 2015. *Notas OIT: Servicios Públicos de Empleo en América Latina y el Caribe, Colombia*. Lima: Organización Internacional del Trabajo.
- PEN. 2014. *Vigésimo Informe Estado de la Nación 2014 en Desarrollo Humano Sostenible*. En: <https://bit.ly/3VKzr34>.
- _____. 2015. *Vigésimo Primer Informe Estado de la Nación 2015 en Desarrollo Humano Sostenible*. En: <https://bit.ly/3EP9SrA>.
- _____. 2016. *Vigésimo segundo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humanos Sostenible*. San José: PEN, Conare. <https://bit.ly/3Si3TOR>.
- _____. 2019. "Informe Estado de la Nación 2019 en Desarrollo Humano Sostenible". En: <https://bit.ly/3SPHpb7>.
- _____. 2020a. "Informe Estado de la Nación 2020 en Desarrollo Humano Sostenible". En: <https://bit.ly/3Yn6i3>.

Schuschny, A. 2005. *Tópicos sobre el modelo de insumo-producto: teoría y aplicaciones*. Santiago de Chile: Cepal.

Straface, F. y Vargas Cullell, J. 2008. "Gestión Política". En: Gutiérrez, M. y F. Straface (eds).

Vargas, J. y Román, M. 2022. *Reporte de los principales hallazgos de las sesiones de grupo sobre la tensión económica relacionada con la generación de empleo fuera de la GAM y las zonas francas*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.

CAPÍTULO 8.

RUTAS DE EJECUCIÓN PARA LA SOLUCIÓN DE RETOS DE LA POLÍTICA DE CONSERVACIÓN AMBIENTAL

Aguilar, B. 2022. *Esquemas de gestión de la conservación de ecosistemas y biodiversidad en el plano internacional*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.

Cinpe y Sinac-Minae. 2020. *Contribuciones de los parques nacionales y reservas biológicas al desarrollo socioeconómico de Costa Rica, 2018: línea base para el análisis de los efectos de la pandemia*. Heredia: Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible y Sistema Nacional de Áreas de Conservación.

Corrales, L. 2022. *Uso, conservación y gestión de la biodiversidad y los recursos forestales*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.

Durán Monge, E. y Aragón, A. 2021. *Patrones espaciales y temporales de los depósitos forestales de carbono, emisiones y remociones por cambios en la cobertura forestal en Costa Rica durante el período 1986-2019*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2021*. En: <<https://bit.ly/3fNgOvd>>.

Durán, E. 2018. *Entidades públicas relacionadas con el ambiente, según tamaño presupuestario, fuente de financiamiento y naturaleza jurídica* (red). Contribución para el *Informe Estado de la Nación 2018*. San José: PEN.

Fonafifo-Minae. 2022. *Estadísticas anuales del programa de pago por servicios ambientales*. San José: Fondo de Financiamiento Forestal, Ministerio de Ambiente y Energía.

González, V., Muñoz, Rudy, Vargas, C. y Durán, E. 2021. "Descripción de cambios de uso del suelo en Costa Rica: 1986-2019". Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2021*. En: <<https://bit.ly/3A0dXG4>>.

ICE. 2022. *Estadísticas del Sistema Eléctrico Nacional 2021*. San José: Instituto Costarricense de Electricidad.

IMN-Minae. 2021. *Inventario nacional de emisiones por fuentes y absorción por sumideros de gases de efecto invernadero Costa Rica, 1990-2017*. San José: Instituto Metrológico Nacional, Ministerio Ambiente y Energía.

Incopesca-MAG. 2022a. *Desembarque total en kilogramos por años*. Puntarenas: Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Incopesca-MAG. 2022b. *Registro público de licencias de pesca vigentes* [base de datos]. San José: Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, MAG.

Mora, D., Portuéguez, F. 2022. *Agua para consumo humano y saneamiento en Costa Rica al 2021: brechas y metas en tiempos de la "covid-19"*. San José: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.

PEN. 2014. "Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible". En: <<https://bit.ly/3GOVPzv>>.

_____. 2018. "Informe Estado de la Nación 2018 en Desarrollo Humano Sostenible". En: <<https://bit.ly/3CVYspB>>.

_____. 2021a. "Informe Estado de la Nación 2021 en Desarrollo Humano Sostenible". En: <<https://bit.ly/3fRCvK4>>.

Rodríguez, D. 2021. *Predicción de la pérdida de cobertura arbórea en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2021*. En: <<https://bit.ly/3NRMITQ>>.

Sinac-Minae y Fonafifo. 2014. *Tipos de bosque Costa Rica 2013, Inventario Nacional Forestal* (mapa). San José: Sistema Nacional de Áreas de Conservación, del Ministerio de Ambiente y Energía, y Fondo Nacional de Financiamiento Forestal.

Sinac-Minae. 2022. *Informe anual de estadísticas Semec 2021*. San José: Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.

UICN. 2008. *Lineamientos para la gestión compartida de áreas protegidas. Pueblos indígenas y tribales y comunidades locales en Centroamérica*. San José: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.

Vargas, A. y Román, M. 2022. *Reporte de los principales hallazgos de las sesiones de grupo sobre la tensión ambiental relacionada con la conservación*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN-Conare.

Entrevistas y comunicaciones personales

Cabrera, J. 2022. Académico, Universidad de Costa Rica.

Coto, M. 2022. Director técnico, Sinac-Minae.

CAPÍTULO 9. RUTAS DE EJECUCIÓN PARA REFORMAR EL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO Y FORTALECER A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Ace Project. 2022. "Datos Comparados de Partidos y Candidaturas". En: <<https://bit.ly/3VCYrOk>>.

González, S. 2022. *Datos actualizados de financiamiento partidario, ciclo 2018-2022*. Contribución para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.

Guzmán, J. 2022. *Requisitos para la inscripción de partidos políticos en Costa Rica*. Contribución al *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.

IDEA. 2021. "Political Finance Tool". En: <<https://bit.ly/3D7ic4w>>.

Vargas, J. y Román, M. 2022. *Reporte de los principales hallazgos de las sesiones de grupo sobre la tensión relacionada con fortalecimiento de la democracia*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN-Conare.

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



Año de las Universidades
Públicas por los Territorios
y las Comunidades

CON EL APOYO DE

