
EN
Estado de la Nación
2023
29

Estado de la Nación 2023

CONSEJO NACIONAL DE RECTORES
www.conare.ac.cr

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN

APDO. 1174-1200 PAVAS, COSTA RICA

www.estadonacion.or.cr

303.440972
C755e Consejo Nacional de Rectores (Costa Rica). Programa Estado de la Nación
Estado de la Nación / Consejo Nacional de Rectores, Programa Estado de la Nación -- Datos electrónicos (1 archivo : 25 mb). -- San José, C.R. : CONARE - PEN, 2023.
(Informe Estado de la Nación ; no. 29-2023)

ISBN 978-9930-636-00-8 Digital
ISBN 978-9930-636-01-5 Impreso
Formato PDF, 338 páginas.

1. DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE. 2. EQUIDAD SOCIAL. 3. ECONOMÍA. 4. ARMONÍA CON LA NATURALEZA. 5. FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA. 6. EMPLEO. 7. POBREZA. 8. DESIGUALDAD MULTIDIMENSIONAL. 9. MERCADO LABORAL. 10. INVERSIÓN SOCIAL. 11. POLÍTICAS PÚBLICAS. 12. FINANZAS PÚBLICAS. 13. PODER EJECUTIVO. 14. AMBIENTE. 15. COSTA RICA. I. Título

Primera edición: Noviembre, 2023.

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar/ Insignia | ng
Concepto e ilustración de cubierta: Erick Valdelomar/ Insignia | ng
Fotografía: Daryan Shamkhali / Ivan-Vranic / Kvnga /Lisa Fotios

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
Emmanuel González Alvarado, Angie Cruickshank Lambert, 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, José Francisco 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, Erick Rojas, 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 Fabiana Conejo (pasante).

Área Administrativa
Susan Rodríguez, Karol Arroyo, Ileana Jiménez, Suyen Miranda 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 auspiciadotes 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 (Minaet), Dinadeco, Dirección General de Adaptación Social (MJG), Dirección Sectorial de Energía (Minaet), Fiscalía Ambiental (Poder Judicial), Fodemipyme (Banco Popular), Fodesaf, Fonabe, Fonafifo, 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, Minaet, 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 (Minaet), Uccaep, UICN, UNED, Unesco, Unión Nacional de Gobiernos Locales, Unimer, Universidad de Costa Rica y Universidad Nacional.

Índices

EQUIPO RESPONSABLE 3

RECONOCIMIENTOS 5

PRESENTACIÓN 19

PRÓLOGO AL INFORME ESTADO DE LA NACIÓN 2023 21
Una visión de mediano plazo y con enfoque propositivo 21
La misión del Informe 21
Palabras finales 22

PARTE 1 | SINOPSIS 23

CAPITULO 1
SINOPSIS 25

Valoración general 25
Introducción: Costa Rica y su promesa a la población 29
"Estimular la producción..." 29
Los territorios más rezagados fueron los más afectados durante la pandemia 30
Tras la pandemia, Costa Rica retoma con claridad un patrón de crecimiento excluyente 30
El dinamismo económico es cada vez más dependiente del sector externo 31
La economía para el mercado doméstico crece poco y su productividad se rezaga cada vez más 32
*Clima de negocios es m*ás hostil para empresas más pequeñas y de producción local 32
Ingresos tributarios están poco encadenados a actividades económicas que más crecen 33
El ajuste fiscal equilibra las finanzas públicas sin resolver el alto endeudamiento público 34
"...con justa distribución de la riqueza..." 35
País atraviesa coyuntura de deterioro del bienestar y la integración social 36
Circulación de los hogares hacia adentro y afuera de la pobreza demuestra extendida vulnerabilidad social 36
Aumentos en los precios afectan más a familias de menores ingreso 36
Desmejoras en las condiciones de vida exacerban entornos de violencia social 37
Acceso al agua potable está más comprometida en poblaciones vulnerables 39
Desigualdad de ingresos es mayor a la conocida 40
La desigualdad de ingresos disminuye la capacidad de ahorro nacional 40
Desigualdad aleja a estratos medios de las urnas y debilita un pilar histórico de la democracia 40
La desigualdad en el acceso a bienes y servicios construye escenarios de riesgo para los territorios más rezagados 41
El entrecruzamiento de múltiples desigualdades fragmenta a Costa Rica 42
Construcción social de riesgos de desastre y cambio climático afecta a territorios de menor desarrollo 43
Desigual acceso a infraestructura verde afecta disfrute del derecho a un ambiente sano 44
Política de austeridad fiscal debilita el Estado de bienestar social 44
"...en armonía con el ambiente..." 46
País experimenta calentamiento 46
Fortalezas en la conservación se mantienen, aunque enfrentan nuevas amenazas 47
Se consolida alta cobertura forestal 47

Múltiples amenazas acechan la salud de los ecosistemas 48
Menos capacidad de los recursos forestales para mitigar emisiones que la estimada anteriormente 48
Patrones insostenibles en el uso de los recursos naturales no cambian 48
Creció la electricidad generada por fuentes térmicas 49
No ha sido posible modificar las prácticas de una agricultura insostenible 49
Políticas ambientales débiles y contradictorias en relación con el compromiso de avanzar hacia la descarbonización 50
Más normativa pero menos capacidades institucionales 50
Crecientes evidencias de regresividad ambiental en la política pública 51
Importantes cambios en el activismo y movilización ambiental ciudadana 51
"...con derecho a la educación y al trabajo..." **54**
En la última década aumentó la pobreza entre niños, niñas y adolescentes 54
Mercado laboral mantiene a amplios segmentos de población excluidos de empleos de calidad 54
Insuficiente y desigual recuperación del empleo 55
Jóvenes y mujeres con desventajas estructurales en la inserción laboral 55
La debilidad de la movilidad social en el mercado laboral favorece la transmisión intergeneracional de la desigualdad 56
...en una democracia... **57**
Costa Rica mantiene su reputación internacional como una democracia estable y sólida 59
Tensiones entre el diseño de la gobernanza política, una crisis de representación ciudadana y la gestión política del gobierno 59
Democracia presidencialista con un Ejecutivo no dominante y sin mecanismos para recrear capital político electoral 59
Se consolida crisis de representación ciudadana 60
Resurge antagonismo en las relaciones Gobierno-oposición 60
Cambia la dinámica Ejecutivo-Legislativo de años recientes, con menos productividad y mayor incapacidad de crear acuerdos 60
Ejecutivo no prioriza agendas multipartidistas en Congreso 60
Menor efectividad de la gestión política del Ejecutivo en el Parlamento 62
Estrategia política del Ejecutivo se acompaña de fuerte inestabilidad del gabinete y mayores reacciones legales e institucionales 63
Poco uso del decreto como instrumento de política pública 63
Judicialización y roces con la ley en acción del Ejecutivo 63
Inestabilidad del gabinete en registros históricos 64
Gestión política del gobierno logra altos niveles de apoyo ciudadano y prolonga desactivación de la protesta social 64
Confianza en gobierno acompañado por apoyo personalista y aumento de polarización 64
Caída de la protesta social por la desactivación de actores sociales clave 66
Señales preocupantes en contribución de los actores políticos al desarrollo humano en democracia 66
Retrocesos en libertad de expresión 66
Nuevas presiones políticas sobre los presupuestos públicos 66
Conversar para prever **67**

PARTE 2 | SEGUIMIENTO **71**

CAPÍTULO 2
EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL **73**

Hallazgos relevantes **73**
Valoración general **75**
Valoración del anterior *Informe Estado de la Nación 2022* **76**
Aspiraciones **76**
Introducción **77**
Insuficientes oportunidades de bienestar para todos los grupos de la población **77**
Pobreza por ingresos se detiene en niveles por encima del promedio 78
Alta y persistente circulación hacia dentro y fuera de la pobreza afecta a muchos hogares 80
Aumentan hogares en condición de vulnerabilidad a la pobreza por ingresos 80
En un contexto de disminución generalizada de los ingresos de los hogares, se reduce el coeficiente de Gini 82
Nueva estimación sugiere que la desigualdad en la distribución del ingreso es mayor a la reportada en las encuestas de hogares 84

Mercado laboral mantiene a amplios segmentos de la población excluidos de un empleo remunerado de calidad 87
Una débil recuperación del empleo deja rezagadas a las poblaciones más vulnerables 88
El desempleo se reduce, pero hay menos personas ocupadas 89
Continúa el deterioro generalizado en los ingresos laborales 90
Deterioro en las condiciones de vida exacerban entornos de violencia social 92
Creciente violencia homicida vinculada al crimen organizado 93
Uno de cada cinco hogares del país reporta personas victimizadas por robo 95
Alto nivel de emergencias por violencia familiar refleja un grave problema social 96
Nueva contracción de la inversión social pública compromete el desarrollo humano 98
La política social es la principal damnificada de la austeridad fiscal 100
Los programas y servicios en educación, salud y protección social sufren los mayores recortes 101
La recuperación del Fodesaf en el 2022 resulta insuficiente para proteger la inversión social selectiva 103
Sostener la inversión en la niñez y adolescencia es fundamental para romper el ciclo de la pobreza y reducir desigualdades 104
Alta incidencia de la pobreza entre la población menor de 18 años 105
Inversión pública en la niñez y adolescencia enfrenta un escenario de riesgo de recortes en los próximos años 107
Aporte especial: Sinirube como una fuente clave para el estudio de la política social selectiva 110

CAPITULO 3
OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS 117

Hallazgos relevantes 117
Valoración general 119
Valoración general *Informe Estado de la Nación 2022* 120
Aspiraciones 120
Introducción 121
Recrudecimiento de las desigualdades productivas y laborales afectan a sectores más vulnerables 121
Regreso a niveles promedio de crecimiento mantiene una limitada generación de oportunidades laborales 122
Dinamismo económico continúa dependiendo fuertemente del sector externo y zonas francas 122
Consolidación de la oferta exportable con una mayor diversificación a nuevos mercados 125
Retorno al patrón de crecimiento con pocas y desiguales oportunidades de empleo 128
Aumento de la productividad deja rezagada a la economía tradicional y regiones periféricas 131
Estancamiento en la productividad del parque empresarial fuera de las zonas francas limitan crecimiento de la economía 131
Mayores aportes a la productividad se concentran en el Gran Área Metropolitana 134
Persisten dificultades estructurales para el desarrollo de oportunidades empresariales 135
Mayoría del parque empresarial son microempresas tradicionales que generan poco empleo 135
Gran parte de las empresas no logran crecer a lo largo del tiempo 137
Empresas nacionales con las expectativas para sobrevivir 137
Alta desigualdad provoca que mayoría de hogares no tengan capacidad de ahorro 141
Vulnerables finanzas públicas crean más restricciones a la inversión para el desarrollo humano 145
País logra déficit fiscal más bajo en quince años con mayores desafíos en endeudamiento y gasto público 145
Ingresos tributarios poco encadenados a las actividades económicas que más crecen 145
Recortes en el gasto público afectan principalmente a la inversión social y la infraestructura 148
Costa Rica se mantiene en el umbral más crítico de la regla fiscal 149
Sistema político crea nuevas excepciones a la disciplina fiscal 151
Importantes rezagos en los sistemas de información y transparencia fiscal 153
Adverso entorno monetario perjudica la inversión y a los hogares más vulnerables 154
Aumentos en los precios afectaron más a familias de menores ingresos 154
Inflación y expectativas se desalinean del rango meta 155
Impacto de la inflación es diferenciado según los patrones de consumo de los hogares 156
Fuerte volatilidad del tipo de cambio obliga al BCCR a una mayor intervención 156
Costa Rica experimenta mayor episodio de volatilidad cambiaria en los últimos cuatro años 157
Exceso de dólares en circulación produce fuerte apreciación cambiaria 158
Política monetaria contractiva genera resistencias públicas 160
Cambio de postura en la política monetaria para reducir inflación genera encarecimiento en el crédito 160
Política monetaria se convierte en objeto de discusión pública 161

CAPÍTULO 4
ARMONÍA CON LA NATURALEZA **167**

Hallazgos relevantes **167**
Valoración general **169**
Valoración del *Informe Estado de la Nación 2022* **170**
Aspiraciones **170**
Introducción **171**
Persistencia en algunos resultados negativos aumenta riesgos de retroceso en la sostenibilidad ambiental **171**
Fortalezas históricas en conservación y gestión forestal enfrentan nuevas amenazas 173
Mirada a profundidad: degradación forestal debilita mitigación en cambio climático 178
Zonas no protegidas dominan el escenario de emisiones por degradación forestal *180*
Logros forestales no alcanzan para equilibrar el balance de emisiones del país *184*
Uso de energía y agua mantienen tendencias que vulneran la sostenibilidad 185
Sin cambios en materia energética, con patrones de alto impacto y menor información *186*
Atípico retroceso en acceso al agua potable para la población *190*
Patrones en el uso del suelo agropecuario profundizan vulnerabilidad de la producción 191
Aporte especial: visión histórica sobre la producción agropecuaria en el territorio 196
Actividades agropecuarias se desplazan del centro del país a las zonas periféricas *197*
Producción agropecuaria se concentra en pocos cantones *197*
Eventos hidrometeorológicos siguen golpeando población e infraestructura 199
Respuesta institucional débil y contradictoria, limita avanzar en sostenibilidad ambiental **202**
Creciente tensión entre los retos ambientales, la normativa y las capacidades públicas 202
Costa Rica es un país activo en la adopción de normas, pero débil en la ejecución y control *202*
Menos recursos para control y fiscalización ante mayores presiones y conflictos *205*
Primera sistematización exploratoria de evidencias sobre el riesgo de regresividad o retroceso ambiental 206
Herramientas de gestión territorial e información pueden mejorar la respuesta pública 211
Los planes reguladores mejoran la calidad del crecimiento urbano en la GAM *212*
Nueva herramienta identifica exposición de infraestructura a inundaciones *215*
Respuesta ciudadana se transforma: menos acción colectiva y cambios en la organización **219**
Acciones colectivas en temas ambientales dejan atrás período de alta intensidad 219
Cambios en el grado de participación y organización de la sociedad civil 221

CAPÍTULO 5
FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA **227**

Hallazgos relevantes **227**
Valoración general **229**
Valoración del *Informe Estado de la Nación 2022* **230**
Aspiraciones **230**
Introducción **231**
Una tensión básica en los fundamentos de la gobernanza política crea riesgos para la democracia costarricense **232**
Diseño descentralizado del poder impone la cooperación entre fuerzas políticas 232
Presidencialismo con un Ejecutivo no dominante *233*
Ejecutivo y Legislativo sin mecanismos constitucionales para reiniciar mandatos de origen *234*
Crisis de representación ciudadana 235
La desigualdad salarial está asociada a la "retirada" de las urnas de los estratos medios *235*
Debilitamiento de apoyo electoral a gobiernos electos *241*
Sistema de partidos políticos desestructurado *242*
Se rompió la dinámica ejecutivo-legislativo prevaleciente en años recientes **244**
Incapacidad de las fuerzas legislativas para construir acuerdos 244
Cantidad de leyes aprobadas retorna a sus niveles promedio *245*
Actores no incurren en "promesa democrática sin sustento económico", pero principal fuente es la reasignación de recursos *246*
Nueva composición del Parlamento no trae cambios en los patrones de votación *247*
Aumenta la conflictividad ejecutivo-legislativo y disminuye la efectividad del ejecutivo 248
Tasa de éxito del Ejecutivo es de las más bajas *248*
Resellos legislativos alcanzan su nivel más alto desde 1953 *249*
Ejecutivo no prioriza agendas multipartidistas en su relación con el congreso **252**
El nuevo ejecutivo emplea el decreto con el mismo patrón que sus predecesores 253
Mayor judicialización asociada a la gestión de políticas públicas y más roces con las leyes 254

Más de la mitad de los decretos de alto alcance y leyes sustantivas son sometidos a control constitucional 256
Incrementa la conflictividad ciudadana en materia de políticas públicas 257
Indicios de una nueva estrategia del ejecutivo para mantener la iniciativa política 258
Inestabilidad de gabinete supera registros históricos 259
Un gobierno con alta popularidad coincide con una época de desarticulación social **261**
Gobierno actual tiene la aprobación ciudadana más alta en décadas durante su primer año 261
Reducción de la movilización social se percibe en tres grupos: empresarios, vecinos y trabajadores 262
Sociedad costarricense desaprovecha amplio tejido de organizaciones civiles 264
Apoyo ciudadano a la democracia no repunta y se erosiona la libertad de expresión **268**
Se registran retrocesos en la garantía de la libertad de expresión 268
Mediciones recientes dan señalas contradictorias en apoyo ciudadano a la democracia 270
Cierre: balance y perspectivas **271**
Los fundamentos de la gobernanza democrática en Costa Rica 271
Sobre la emergencia de un nuevo estilo de gestión gubernamental 272
Reflexiones tentativas sobre las consecuencias de un nuevo estilo de gestión 275

PARTE 3 | DEBATES PARA EL DESARROLLO **279**

CAPÍTULO 6
PATRONES DE LA DESIGUALDAD MULTIDIMENSIONAL EN COSTA RICA **281**

Hallazgos relevantes **281**
Introducción **283**
Consideraciones generales **284**
Las desigualdades sociales fragmentan el territorio nacional y crean amplias brechas **285**
Desigualdades en el derecho a educación y conocimiento de calidad 286
Desigualdades en el derecho a una vida sana 287
Desigualdad en el derecho a vivir una vida libre de violencia 289
Desigualdades en el derecho a vivir en un entorno ambientalmente seguro y sostenible 290
Desigualdades en el derecho a vivir una vida confortable 292
Desigualdades en el ejercicio del derecho a una participación política activa 293
Una Costa Rica fragmentada en múltiples perfiles de desigualdad en el territorio 294
La desigualdad como experiencia vivida: percepciones ciudadanas 295
La transmisión intergeneracional de la desigualdad: educación ofrece mayores oportunidades de movilidad que el mercado laboral **296**
La movilidad en educación: amplia mayoría de hijos e hijas supera el nivel de sus progenitores 298
Progreso menos dinámico en movilidad laboral y de ingresos 298
Las desigualdades sociales se forjan desde la niñez y se solidifican en las edades adultas **299**
Amplias desigualdades en las oportunidades para la formación de desarrollo humano 300
El acceso a servicios prenatales no crea desventajas para las poblaciones socialmente más vulnerables *300*
Importantes brechas de equidad en el entorno familiar y primera infancia *301*
Las asimetrías en salud y nutrición en la niñez y adolescencia afectan más a los hogares de bajo ingreso *304*
El mercado laboral retoma y amplía las desigualdades legadas en la formación del desarrollo humano 307
Se reducen las brechas en el logro educativo de la población laboral pero fuertes asimetrías en competencias complementarias *308*
Amplios grupos poblacionales experimentan formas de exclusión y vulnerabilidad laboral *309*
Las desigualdades en el mundo laboral se viven como desesperanza y vulnerabilidad para las personas consultadas y sus hijos e hijas *310*
En la acumulación de activos se presentan las desigualdades más amplias entre la población 313
Un país con alta tenencia de vivienda, pero con calidad diversa y poca protección de activos 313
Fuertes asimetrías en la disponibilidad de activos y en el acceso a recursos financieros 314

Nota especial: una exploración de casos en los que la política social induce desigualdades **316**
Primer caso: barreras institucionales para la universalización de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil 318
Segundo caso: la correspondencia entre asignación presupuestaria en la CCSS y las necesidades sanitarias de la población 320

CONCLUSIONES **321**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS **325**

Índice de cuadros

1.1 Principales mensajes sobre el cumplimiento de la promesa fundacional costarricense 27
1.2 Evidencias seleccionadas para una discusión sobre retrocesos en materia ambiental 52
2.1 Resumen de indicadores sociales. 1990-2022 74
3.1 Resumen de indicadores económicos. 2017-2022 118
3.2 Riesgo relativo del cierre de una empresa, según características. 2005-2021 140
3.3 Beneficios fiscales que reciben las empresas en zonas francas 147
3.4 Medidas de reforma incorporadas dentro del marco del acuerdo propuesto del Servicio de Resiliencia y Sostenibilidad (SRS) 151
3.5 Rangos de la regla fiscal que determinan el crecimiento del gasto 152
3.6 Entidades en las que se aprobó una excepción total o parcial de la Ley de Fortalecimiento de la Finanzas Públicas posterior a la creación de norma 153
4.1 Resumen de indicadores ambientales. 2018-2022 168
4.2 Algunos hitos recientes en la política pública ambiental. 2010-julio 2023 172
4.3 Evidencias seleccionadas para una discusión sobre retrocesos en materia ambiental 208
5.1 Resumen de indicadores políticos. 2005-2022 228
5.2 Personas aseguradas a la CCSS, según tipo. 2022 237
5.3 Datos descriptivos comparativos entre padrón TSE y Sicere. 2018 238
6.1 Porcentaje de hogares que poseen activos financieros, por características de la jefatura del hogar, según tipo de activo. 2022 317

Índice de recuadros

1.1 Resultados generales del INEC sobre pobreza e ingresos de los hogares 2023 36
1.2 Aporte especial: la importancia de ver con luces largas el cambio demográfico 58
2.1 Aspectos metodológicos para ajustar la distribución de los ingresos y de otros agregados que se requieren para las estimaciones de desigualdad 85
2.2 Principales conceptos y definiciones de indicadores del mercado laboral 87
2.3 Estimaciones de riesgo relativo por el crimen organizado, según cantones 94
2.4 Aspectos metodológicos del análisis de los reportes de emergencias al sistema 9-1-1 97
2.5 Aspectos metodológicos en las estimaciones de la inversión social pública 100
2.6 Aspectos metodológicos para analizar los beneficios incluidos en el Sinirube 111
3.1. Entorno internacional aumenta presiones para la economía 122
3.2 Mayor caída en las ventas durante la pandemia se registró en cantones fuera de la GAM 124
3.3 Fortalecimiento de la oferta exportable con mayor posicionamiento en Asia 126
3.4 Cambios en la institucionalidad dedicada al sector externo 128
3.5 Metodología para la estimación de la productividad total de factores 132
3.6 Abordaje metodológico para el estudio de la sobrevivencia empresarial 135
3.7 Metodología y fuentes de información para el análisis de la desigualdad 141
3.8 Construcción de una base de datos de análisis de coyuntura de política monetaria 161
4.1 Aspectos metodológicos del estudio sobre degradación y mejora de bosques permanentes 180
4.2 Aportes para la discusión sobre el origen de la degradación según territorio 182
4.3 Retrocesos en el acceso a información ambiental relevante 188
4.4 Algunas alternativas enfocadas en la transición de la matriz energética en Costa Rica 189
4.5 Algunos desafíos y oportunidades para la implementación de buenas prácticas agropecuarias 195
4.6 Aspectos metodológicos sobre la identificación de *hot spots* y zonas multiproductoras agropecuarias 198
4.7 Un ejemplo de alianza público-privada para la inversión en conservación de la biodiversidad 206
4.8 Aspectos metodológicos centrales sobre el estudio de impactos de la regulación territorial en la GAM 213
4.9 Aspectos metodológicos del estudio sobre exposición a inundaciones 216
5.1 La aparición de nuevos partidos sigue en alzada y el oficialismo se divide 244
5.2 Construcción de la base de datos de voto nominal 2022-2023 247
5.3 No se protesta, tampoco se dialoga 265
5.4 Reflexión sobre el conflicto en la sociedad democrática y las estrategias para gestionarlo 273
6.1 Aspectos metodológicos en el análisis multivariado de conglomerados en los cantones 294
6.2 Estudio cualitativo exploratorio sobre la vivencia de las desigualdades 297
6.3 Principales preocupaciones intergeneracionales a la luz de los grupos focales 300

Índice de gráficos

1.1 Tasa de crecimiento del PIB real y proyección 31
1.2 Tasa de crecimiento del PIB real y proyección 31
1.3 Crecimiento del índice mensual de actividad económica según régimen comercial 32
1.4 Promedio de la tasa de variación interanual de la productividad dentro y fuera de las zonas francas, según periodos 33
1.5 Probabilidad de sobrevivencia de las empresas costarricenses, según características 33
1.6 Relación anual entre el crecimiento de la recaudación tributaria y el dinamismo de la producción, según régimen. 2007-2022 34
1.7 Balance financiero del Gobierno, según principales componentes 34
1.8 Índice de la incidencia de la pobreza por ingresos en los hogares 36
1.9 Hogares en condición de vulnerabilidad a la pobreza 37
1.10 Variación interanual total en los precios de las canastas de consumo de los estratos de ingreso bajo y alto y efecto de los principales productos 37
1.11 Tasa de homicidios dolosos 38
1.12 Cantidad de incidentes reportados al 911 por violencia familiar, según día de la semana y hora del día. 2022 38
1.13 Déficit hídrico, por sistema de abastecimiento poblacional. Mayo 2023 39
1.14 Porcentaje de participación de los ingresos antes y después de la corrección de la distribución de los ingresos, según grupos 40
1.15 Tasa de ahorro de los hogares en países seleccionados, según quintiles de ingreso. 2018 41
1.16 Probabilidad de votar en las elecciones presidenciales, según la distribución del ingreso. 2002-2018 41
1.17 Probabilidad de votar en las elecciones presidenciales, según nivel de ingresos de las personas. 2002-2018 42
1.18 Evolución de la inversión social pública (ISP) por habitante, según función social 45
1.19 Distribución porcentual de los beneficios otorgados por la política social selectiva registrados en el Sinirube, por componentes, según eje 46
1.20 Balance entre emisiones y remociones en el sector forestal 49
1.21 Porcentaje de electricidad generada con fuentes térmicas 50
1.22 Uso promedio de plaguicidas. 2000-2020 50
1.23 Variación porcentual del presupuesto asignado a instituciones del sector ambiental. 2019-2023 51
1.24 Evolución de las acciones colectivas en materia ambiental
1.25 Porcentaje de la población menor de 18 años que vive en hogares en condición de pobreza por ingresos, según tipo 55
1.26 Tasas de desempleo y de no participación laboral 55
1.27 Índice del ingreso laboral promedio real, según tipo de empleo y características de la población 56
1.28 Diferencia de años de escolaridad de hijos e hijas con sus progenitores. 2022 57
1.29 Estructura laboral de los hijos e hijas y sus progenitores, según el nivel de calificación de la ocupación. 2022 57
1.30 Tasa global de fecundidad (TGF) total, para mujeres nacidas en Costa Rica y la que se había proyectado en el 2012 59
1.31 Posición de Costa Rica en dos índices de situación de la democracia 59
1.32 Posición de Costa Rica en los índices de poderes del Poder Ejecutivo con respecto a los países de América Latina. 1992 y 2021 60
1.33 Evolución del tamaño de la fracción parlamentaria oficialista en la Asamblea Legislativa. 1953-2022 61
1.34 Leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa según tipo. 1986-2023
1.35 Leyes aprobadas por administración, según proponente. 1986-2022
1.36 Tasa de éxito del Poder Ejecutivo en sesiones extraordinarias, por administración. 1990-2023 62
1.37 Cantidad de vetos y resellos en primer año de gobierno, según administración. 1953-2023 63
1.38 Cantidad de decretos promulgados en el primer año de Gobierno, por administración. 1990-2023 63
1.39 Asuntos declarados con lugar por la Sala Constitucional, con una orden concreta contra instituciones del Poder Ejecutivo, por legislatura. 2015-2022 64
1.40 Cantidad de salidas del Gabinete, según tipo, por administración. 2006-2023 64
1.41 Porcentaje de opiniones positivas sobre el Gobierno. 1995-2023 65
1.42 Nivel de polarización política en Costa Rica. 1980-2022 66
1.43 Cantidad de acciones colectivas por año, por tipo de actores. 1992-2022 67
1.44 Cantidad de recursos de amparo sobre libertad de expresión y prensa, por tipo. 1989-2023 67
2.1 Incidencia de la pobreza, según método 78
2.2 Incidencia de la pobreza por método, según región y zona 79
2.3 Flujo de hogares según condición de pobreza por ingresos en 2021 y 2022. Semipanel de Enaho, 2021-2022 80
2.4 Hogares en condición de vulnerabilidad a la pobreza 81

2.5 Líneas de pobreza (LP) total y extrema 82
2.6 Distribución porcentual de los hogares, según estratos de ingresos 82
2.7 Coeficiente de Gini 83
2.8 Variación real del ingreso promedio del hogar, según decil de ingreso per cápita 83
2.9 Coeficiente de Gini antes y después de la corrección de la distribución de los ingresos 84
2.10 Porcentaje de participación de los ingresos antes y después de la corrección de la distribución de los ingresos, según grupos 86
2.11 Porcentaje de participación de los ingresos en países seleccionados, según grupos 86
2.12 Variación interanual neta de la población ocupada, fuerza de trabajo y población en edad de trabajar, por trimestres 88
2.13 Índice del empleo formal e informal y de la población fuera de la fuerza de trabajo 89
2.14 Tasas de desempleo y de no participación laboral 90
2.15 Estructura de la población fuera de la fuerza de trabajo, según rango de edad y sexo 90
2.16 Porcentaje de la población que está fuera de la fuerza de trabajo por obligaciones familiares, según sexo y grupos de edad. Primer trimestre 2019 y 2023 91
2.17 Índice del ingreso laboral promedio real, según tipo de empleo y características de la población 92
2.18 Índice del ingreso promedio real reportado por las personas aseguradas directas al seguro de salud de la CCSS, según sector de empleo 92
2.19 Tasa de homicidios dolosos 93
2.20 Relación entre el índice de violencia social y el riesgo relativo a la exposición de homicidios relacionados con el crimen organizado, según la tasa de homicidios 95
2.21 Cantidad de denuncias interpuestas ante el Organismo de Investigación Judicial (OIJ), según tipo 95
2.22 Características seleccionadas de los hogares cuyas viviendas o alguna persona de su núcleo fue víctima de un robo o de un intento de robo. 2022 96
2.23 Cantidad de incidentes reportados al sistema 9-1-1, por tipo, según período 98
2.24 Cantidad de incidentes reportados por violencia familiar, según día de la semana y hora del día. 2022 98
2.25 Cantidad promedio de llamadas mensuales por violencia familiar al sistema 9-1-1 por distritos, según población y tasa por 100.000 habitantes. 2019 y 2022 99
2.26 Cantidad de incidentes reportados de violencia familiar, según tipo de persona agresora. 2022 99
2.27 Evolución de la inversión social pública real por habitante 101
2.28 Variación real anual de la inversión social pública (ISP) por habitante, por programa social, según función social y peso relativo. 2021-2022 102
2.29 Evolución de la inversión social pública (ISP) por habitante, según función social 102
2.30 Composición de los ingresos efectivos reales del Fodesaf 103
2.31 Variación anual promedio de la inversión social pública (ISP) real del Fodesaf, según programas y períodos 104
2.32 Porcentaje de la población menor de 18 años que vive en hogares en condición de pobreza por ingresos, según tipo 105
2.33 Porcentaje de la población menor de 18 años que vive en hogares en condición de pobreza por ingresos, por características de las personas, según tipo de pobreza. 2022 106
2.34 Gasto público total en niñez y adolescencia 107
2.35 Proyecciones del presupuesto esperado en cuatro programas selectivos dirigidos a la niñez y adolescencia si se aplicara de manera estricta la regla fiscal, según programa 108
2.36 Comparación del presupuesto proyectado con regla fiscal versus contrafactual en cuatro programas selectivos dirigidos a la niñez y adolescencia. 2019-2030 108
2.37 Costo total de aplicar un programa de transferencias monetarias para las personas menores de edad, por escenarios 109
2.38 Distribución porcentual de los beneficios otorgados por la política social selectiva registrados en el Sinirube, por componentes, según eje 112
2.39 Dimensiones principales del análisis de correspondencias múltiples (ACM), a partir de las características de los beneficios de la política social selectiva registrados en el Sinirube 113
3.1 Tasa de crecimiento del PIB real y proyección 122
3.2 Crecimiento del índice mensual de actividad económica, según régimen comercial 123
3.3 Estructura del PIB real según régimen comercial 123
3.4 Tasa de variación y peso relativo de los principales componentes de la demanda total del PIB real
3.5 Estructura de la oferta exportable de Costa Rica, por país destino, según año 125
3.6 Monto exportado de los diez principales bienes, según régimen comercial 126
3.7 Evolución de las exportaciones de bienes por régimen comercial, según contenido tecnológico 127
3.8 Variación neta de la cantidad de personas ocupadas, según trimestre. 2018-2023 129

3.9 Evolución del índice del PIB y empleo 129
3.10 Índice del nivel de empleo y de la producción, por ramas de actividad, según el peso del empleo. Promedio 2022 130
3.11 Promedio semanal de horas efectivas trabajadas por las personas ocupadas 130
3.12 Ingreso promedio real en la ocupación principal de las personas ocupadas 131
3.13 Promedio de la tasa de variación interanual de la productividad dentro y fuera de las zonas francas, según periodos 132
3.14 Tasa de variación de la productividad por sectores, según periodos seleccionados 133
3.15 Índice de productividad por condición de exportación y nivel de contenido tecnológico, según sector económico. Promedio 2005-2021 133
3.16 Distribución de la cantidad de empresas, las ventas y el trabajo formal, según tamaño del negocio. 2021 136
3.17 Distribución de las ventas y el trabajo formal en el parque empresarial, por sector económico, según tipo de aporte. 2021 136
3.18 Distribución de las ventas por sector económico, según tamaño de las empresas. 2021 137
3.19 Distribución de la transición de las empresas vivas entre el 2005 y 2019, por tamaño del negocio 137
3.20 Probabilidad de sobrevivencia de las empresas, según características 138
3.21 Probabilidad promedio de las empresas de sobrevivir en el tiempo, según sectores económicos seleccionados 139
3.22 Distribución de las remuneraciones de las personas asalariadas y la renta de la propiedad neta recibida, por quintiles de ingreso de los hogares. 2018 142
3.23 Distribución de las transferencias sociales en especie en educación y salud, por quintiles de ingreso de los hogares. 2018 143
3.24 Distribución del ingreso disponible, por quintiles de ingreso de los hogares. 2018 143
3.25 Tasa de ahorro de los hogares en países seleccionados, según quintiles de ingreso. 2018 144
3.26 Tasa de ahorro según actividad económica de la persona de referencia del hogar. 2018 144
3.27 Balance financiero del Gobierno, según principales componentes 145
3.28 Relación anual entre el crecimiento de la recaudación tributaria y el dinamismo de la producción, según régimen. 2007-2022 146
3.29 Brecha entre el ingreso nacional disponible (IND) y el PIB real 147
3.30 Cantidad de exoneraciones aprobadas en la primera legislatura, por administración en las que se aprobó 147
3.31 Evolución de los principales gastos del Gobierno por año y rubro 148
3.32 Presupuesto inicial aprobado del Gobierno Central, por clasificación funcional 149
3.33 Saldo y peso relativo de la deuda del Gobierno Central 150
3.34 Descomposición de los factores que explican el cambio de la deuda del Gobierno Central como proporción del PIB 150
3.35 Inflación, expectativas y rango meta 155
3.36 Ponderaciones de los principales bienes y servicios de las canastas de consumo de los hogares de estratos bajo y alto. Diciembre, 2020 156
3.37 Variación interanual total en los precios de las canastas de consumo de los estratos de ingreso bajo y alto y efecto de los principales productos 157
3.38 Tipo de cambio diario de referencia del BCCR y promedio de largo plazo 157
3.39 Índice de tipo de cambio efectivo real multilateral de Costa Rica 158
3.40 Compras y ventas de divisas en el mercado cambiario neto por tipo de participante 159
3.41 Operaciones de los principales actores del sector privado en ventanilla que presionan el tipo de cambio a la baja. Junio de cada año 159
3.42 Contribución absoluta del régimen de zonas francas a la producción nacional 160
3.43 Tasa de política monetaria (TPM) y tasa básica pasiva (TBP) 160
3.44 Cantidad mensual de noticias de política monetaria y discrepancias reportadas por agentes económicos en medios de prensa escrita 162
3.45 Cantidad de intervenciones en medios de comunicación escrita, según tipo de actor 163
4.1 Composición porcentual de la huella ecológica, por tipos de uso 173
4.2 Distribución porcentual del área silvestre protegida, por tipo y categoría de manejo. 2022 174
4.3 Número de especies amenazadas de la Lista Roja de la UICN con distribución en Costa Rica 175
4.4 Desembarques totales de pesca 175
4.5 Área anual bajo contratos de pago por servicios ambientales (PSA), según modalidad 177
4.6 Evolución de la superficie afectada por incendios forestales, por año, según área de conservación 179
4.7 Emisiones por degradación y remociones por mejora de bosques permanentes 181
4.8 Hectáreas degradadas y mejoradas fuera de áreas silvestres protegidas de protección absoluta (Asppa), según período de análisis 181
4.9 Evolución de emisiones fuera de las áreas silvestres protegidas de protección absoluta (Asppa), según área de conservación 184
4.10 Balance entre emisiones y remociones en el sector forestal 185
4.11 Comparación de emisiones y remociones del sector forestal y emisiones de otros sectores 186

4.12 Emisiones y remociones de gases de efecto invernadero, según sector. 2017 186
4.13 Evolución de la importación total de derivados de petróleo y de la factura petrolera 187
4.14 Variación interanual del consumo de electricidad 189
4.15 Déficit hídrico, por sistema de abastecimiento poblacional. Mayo 2023 190
4.16 Evolución de la cobertura de agua potable, según ente operador 192
4.17 Resultados de la evaluación de la calidad del servicio de abastecimiento de agua potable de las Asada, por región, según componente. 2022 193
4.18 Variación interanual del área sembrada, por cultivo. 2021 y 2022 193
4.19 Distribución porcentual del área sembrada y la producción de las principales actividades agrícolas, por tipo de cultivos. 2022 194
4.20 Distribución porcentual del área aprobada para quemas agrícolas, por región. 2021-2022 196
4.21 Evolución del número de desastres por eventos naturales, según principales tipos 201
4.22 Distribución porcentual de las pérdidas económicas por desastres vinculados a fenómenos climáticos, por sector afectado, según evento 202
4.23 Nuevas disposiciones ambientales adoptadas, por período 203
4.24 Distribución de las disposiciones ambientales adoptadas, por período, según su fin 203
4.25 Evolución de las denuncias ambientales, por instancia 205
4.26 Variación porcentual del presupuesto asignado a instituciones del sector ambiental. 2019-2023 206
4.27 Crecimiento urbano disperso. 1979-2021 214
4.28 Distribución porcentual de las acciones colectivas en materia ambiental, por actor. 2012-2022 220
4.29 Evolución de las acciones colectivas en materia ambiental 221
4.30 Principales áreas de trabajo de las organizaciones ambientales consultadas. 2012-2022 222
4.31 Principales temas de trabajo de las organizaciones ambientales consultadas. 2012-2022 222
4.32 Nube de palabras de los temas que motivaron las movilizaciones socioambientales. 2012-2022 223
5.1 Posición de Costa Rica en los índices de poderes del Poder Ejecutivo con respecto a los países de América Latina. 1992 y 2021 234
5.2 Probabilidad de votar en las elecciones presidenciales, según nivel de ingresos de las personas. 2002-2018 239
5.3 Probabilidad de votar en las elecciones presidenciales, según percentiles y deciles de ingresos. 2002-2018 240
5.4 Probabilidad de votar en las elecciones presidenciales, según la distribución del ingreso. 2002-2018 241
5.5 Cambio porcentual en la distribución del ingreso y en la participación electoral, según deciles de ingresos. 2002-2018 241
5.6 Apoyo electoral obtenido por los dos partidos políticos con mayor votación y porcentaje de abstencionismo 242
5.7 Evolución del tamaño de la fracción parlamentaria oficialista en la Asamblea Legislativa. 1953-2022 243
5.8 Leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa según tipo. 1986-2023 245
5.9 Duración promedio en la aprobación de leyes, por período legislativo 246
5.10 Porcentaje de coincidencia de las personas diputadas con la jefatura de fracción del partido PPSD en votaciones de legislación sustantiva, según el apoyo que recibió el PPSD en la provincia que representa. 2022-2023 248
5.11 Cantidad de decretos ejecutivos y proyectos de ley en sesiones extraordinarias, por administración, según tipo. 1990 – 2023 249
5.12 Tasa éxito en sesiones extraordinarias en primeros doce meses de gobierno. 1990-2023 249
5.13 Cantidad de vetos y resellos en primer año de gobierno, según administración. 1953-2023 252
5.14 Iniciativa legislativa por administración, según proponente. 1986-2022 253
5.15 Leyes aprobadas por administración, según proponente. 1986-2022 253
5.16 Cantidad de decretos promulgados en el primer año de Gobierno, por administración. 1990-2023 254
5.17 Razón de decretos ejecutivos de alto alcance con respecto a los de medio y bajo alcance, por administración. 1990-2022 255
5.18 Cantidad de días que tarda una acción de inconstitucionalidad en ser resuelta, según administración y tipo de resultado. 1990-2022 257
5.19 Porcentaje de decretos ejecutivos con revisión constitucional, por administración. 1990-2023 257
5.20 Porcentaje de leyes con acciones de inconstitucionalidad, por administración. 1990-2022 258
5.21 Asuntos declarados con lugar por la Sala Constitucional, con una orden concreta contra instituciones del Poder Ejecutivo, por legislatura. 2015-2022 258
5.22 Cantidad de salidas del Gabinete, según tipo, por administración. 2006-2023 260
5.23 Días promedio en el gabinete de personas ministras salientes, primer año de gobierno. 1986-2023 260
5.24 Porcentaje de opiniones positivas sobre el Gobierno. 1995-2023 261
5.25 Acciones colectivas por mes. Enero 1992 a abril 2023 262
5.26 Cantidad de acciones colectivas por año, por tipo de actores. 1992-2022 263
5.27 Cantidad de acciones colectivas dirigidas al Poder Ejecutivo. 1992-2023 264
5.28 Posición de Costa Rica en dos índices de situación de la democracia 269
5.29 Cantidad de recursos de amparo sobre libertad de expresión y prensa, por tipo. 1989-2023 270

5.30 Índice de apoyo promedio al sistema político en Costa Rica. 1978-2023 271
6.1 Correlación entre el porcentaje de participación en las últimas cuatro elecciones nacionales algunos indicadores sociales y ambientales a nivel cantonal 293
6.2 Valores mínimos y máximos de los indicadores utilizados en el análisis multivariado de desigualdades multidimensionales entre cantones 294
6.3 Diferencia de años de escolaridad de hijos e hijas con sus progenitores. 2022 298
6.4 Nivel educativo de los hijos e hijas, según el nivel que lograron sus progenitores. 2022 299
6.5 Estructura laboral de los hijos e hijas y sus progenitores, según el nivel de calificación de la ocupación. 2022 299
6.6 Porcentaje de mujeres embarazadas con menos de seis consultas prenatales, según características socioeconómicas. 2018 301
6.7 Porcentaje de bebés con bajo peso al nacer, según características socioeconómicas de la madre. 2018 302
6.8 Porcentaje de asistencia a programas de primera infancia entre la población menor de cinco años, según características socioeconómicas. 2018 302
6.9 Porcentaje de menores de 5 años sin acceso a libros infantiles y número promedio de ejemplares, según características socioeconómicas. 2018 303
6.10 Participación parental en actividades de lectura y lúdicas en menores de 5 años, según quintiles de ingreso del hogar. 2018 303
6.11 Tasa de reconocimiento de letras del alfabeto entre la población de 3 y 4 años, según características socioeconómicas. 2018 304
6.12 Porcentaje de menores de cinco años con diarrea y problemas respiratorios en las dos semanas previas a la encuesta, según características socioeconómicas. 2018 305
6.13 Principales proveedores de servicios de salud a los hogares, según quintil de ingreso del hogar. 2018
6.14 Menores entre 5 y 17 años con dificultades de aprendizaje o niveles de ansiedad, según característica socioeconómica. 2018 306
6.15 Indicadores antropométricos en menores de 5 años, según característica socioeconómica. 2018
6.16 Años de escolaridad promedio de las personas ocupadas, según características sociodemográficas. Segundo trimestre 2023 307
6.17 Indicadores de formación profesional de la población ocupada, según características sociodemográficas. 2022 309
6.18 Razones que aducen la personas en edad de trabajar que no buscaron un empleo, según sexo y región seleccionada. 2022
6.19 Indicadores de problemas de empleo, según características sociodemográficas. 2023
6.20 Porcentaje de personas ocupadas con ingresos laborales por debajo del salario mínimo, por jornada laboral, según características sociodemográficas. Segundo trimestre 2023 311
6.21 Distribución de los grupos socioeconómicos según tenencia y calidad de la vivienda. 2022 314
6.22 Tamaño promedio de la vivienda, según características socioeconómicas. 2022 315
6.23 Relación entre los indicadores de acceso a crédito y el tamaño promedio de la vivienda, según características socioeconómicas. 2022 315
6.24 Porcentaje de hogares con una segunda propiedad, según características socioeconómicas de la jefatura del hogar 316
6.25 Distribución porcentual de los hogares según tenencia de activos físicos y cantidad de activos financieros. 2022 317
6.26 Porcentaje de hogares sin activos físicos ni financieros, según características socioeconómicas. 2022 317
6.27 Relación entre el gasto per cápita y la prevalencia de dos enfermedades crónicas, según área de salud. 2022 321

Índice de mapas

1.1 Cantones con la mayor reducción relativa en las ventas entre el 2019 y 2020 30
1.2 Costa Rica: conglomerados cantonales de desigualdad multidimensional 42
1.3 Distribución espacial de las áreas de exposición a inundaciones. 2017 43
1.4 Composición de la infraestructura verde en la Gran Área Metropolitana. 2022 45
1.5 Tipos de bosque y otros usos de la tierra. 2021 47
3.1 Cantones con la mayor reducción relativa en las ventas entre el 2019 y 2020 125
3.2 Distribución del aporte cantonal a la productividad total del país. 2005-2021 134
3.3 Probabilidad de las empresas formales de sobrevivir cinco años, por cantón. 2005-2021 140
4.1 Tipos de bosque y otros usos de la tierra. 2021 176
4.2 Composición de la infraestructura verde en la Gran Área Metropolitana. 2022 178
4.3 Distribución espacial de las emisiones totales por degradación de bosques permanentes 183
4.4 Hot spots del área cosechada de arroz 199
4.5 Zonas clasificadas como altamente y muy altamente multiproductoras. 2014 200

4.6 Coeficiente de edificabilidad en la Gran Área Metropolitana 215
4.7 Distribución espacial del crecimiento de edificaciones en Guápiles. 1986–2017 217
4.8 Distribución espacial de las áreas de exposición a inundaciones. 2017 218
4.9 Área de exposición a inundaciones de Puerto Viejo de Sarapiquí. 2017 219
5.1 Costa Rica: Coeficiente de Gini, según cantones. 2022 239
6.1 Costa Rica: asimetrías cantonales en la escolaridad promedio de la población adulta. 2021 286
6.2 Costa Rica: asimetrías cantonales en el porcentaje de estudiantes de primaria que recibe Informática. 2021 287
6.3 Costa Rica: asimetrías cantonales en el número de estudiantes por docente de secundaria. 2021 288
6.4 Costa Rica: asimetrías cantonales en la tasa de mortalidad infantil. 2020 288
6.5 Costa Rica: asimetrías cantonales en el porcentaje de la población con diabetes e hipertensión. 2022 289
6.6 Costa Rica: asimetrías cantonales en el porcentaje de la población que reside a más de 15 kilómetros de distancia de un Ebais. 2020 290
6.7 Costa Rica: asimetrías cantonales en la tasa de homicidios. 2021 290
6.8 Costa Rica: asimetrías cantonales en la tasa de asaltos. 2021 291
6.9 Costa Rica: asimetrías cantonales en el índice sobre las condiciones para un desarrollo inmobiliario sostenible. 2019 291
6.10 Costa Rica: asimetrías cantonales en el porcentaje de hogares con acceso a agua potable. 2021 292
6.11 Costa Rica: asimetrías cantonales en el promedio de interrupciones eléctricas. 2020 292
6.12 Costa Rica: conglomerados cantonales de desigualdad multidimensional 296

Índice de figuras

2.1 Composición del mercado laboral costarricense. 2022 88
5.1 Trámite legislativo del veto presidencial según el Reglamento de la Asamblea Legislativa 250
5.2 Trámite legislativo según el tipo de veto (constitucionalidad o convencionalidad) según el Reglamento de la Asamblea Legislativa 251
5.3 Resumen del control constitucional al Ejecutivo y Legislativo. 1989 – 2023 256
5.4 Algunas acciones de política pública impulsadas por el Ejecutivo entre mayo 2022 y agosto 202 259
6.1 Distribución de los cantones, según conglomerado 295

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 decisorios en los distintos campos del acontecer nacional.

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

El Estado de la Nación se ha adaptado a los cambios experimentados en el entorno, y ello se refleja tanto en su contenido y proyección, como en su estructura institucional. 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 contexto actual del llamado "mundo de la posverdad", esta misión es más importante que nunca.

En el marco del CONARE, que hoy incluye una quinta universidad -la UTN-, y siempre 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 el año 2022 y primer semestre de 2023, hasta donde lo permitieron las fuentes de información, y se organiza en los cuatro capítulos regulares comunes a todas las ediciones y un capítulo especial dedicado al estudio de la desigualdad en Costa Rica a partir de una amplia sistematización de datos cuantitativos y cualitativos.

En el año de las universidades por el cambio climático, el Informe incluye, en el capítulo de Armonía con la Naturaleza, varios estudios que forman parte de un compromiso del programa con el CONARE para poner a disposición de las personas información relevante para la toma de decisiones en esta materia.

En este reporte se incluye una síntesis de dos investigaciones en particular: una nueva y más precisa estimación sobre la capacidad de los bosques de actuar como depósitos de carbono y el examen de la vulnerabilidad de la infraestructura pública y privada y de las viviendas ante eventos hidrometereológicos. Ambas usan y combinan capas de información de gran precisión espacial. En camino se encuentra el diseño de una herramienta de política pública para la estimación de los caudales de aguas superficiales, de especial interés para la mitigación y adaptación del cambio climático, y una sistematización de la legislación y políticas públicas adoptados por este país en el ámbito de interés, que estará abierta a consulta por parte de las personas interesadas.

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*.

Emmanuel González Alvarado
Presidente del Conare
Rector
Universidad Técnica Nacional

Angie Cruickshank Lambert
Defensora de los Habitantes
de la República

Gustavo Gutiérrez Espeleta
Rector
Universidad de Costa Rica

María Estrada Sánchez
Rectora
Instituto Tecnológico de Costa Rica

Francisco José González Alvarado
Rector
Universidad Nacional

Rodrigo Arias Camacho
Rector
Universidad Estatal a Distancia

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

Prólogo al Informe Estado de la Nación 2023

Una visión de mediano plazo y con enfoque propositivo

La presente edición del Informe reporta la situación nacional en el año 2022 y la primera mitad del 2023, desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible. Con éste, ya son veintinueve 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.

Al igual que en las últimas ediciones, el presente *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 de esta edición. 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 a profundidad de ciertos temas.

La tercera parte, "Debates para el desarrollo", presenta un capítulo dedicado enteramente al análisis de las desigualdades sociales en Costa Rica. Cuando el Consejo Consultivo del Informe recomendó abordar este tema, planteó la necesidad de ir más allá del examen de las brechas de ingreso y estudiar también desigualdades en el acceso a bienes y servicios públicos y en las condiciones de vida de las poblaciones en los diversos territorios, y pidió explorar el estado de los mecanismos de ascenso social (educación, trabajo e ingresos), claves para cortar el ciclo intergeneracional de las desigualdades.

El análisis complementa el tratamiento del tema que todos los capítulos regulares del Informe realizan. El principal aporte es la recopilación y tratamiento sistemático de fuentes de información muy diversas y una mirada a profundidad sobre una de las principales fallas del estilo de desarrollo del país.

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 2023* 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 I*nforme Estado de la Nación* está a cargo de un equipo de trabajo que ha construido amplios 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, 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 2023* 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

PARTE 1

Sinopsis

CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

1 Sinopsis

INDICE

Valoración general 25

Introducción: Costa Rica y su promesa a la población 29

"Estimular la producción..." 29

...con justa distribución de la riqueza..." 35

...en armonía con el ambiente..." 46

...con derecho a la educación y al trabajo... 54

...en una democracia... 57

Conversar para prever 67

Valoración general 2023 ➜

Costa Rica está sumida en la inmediatez, en la coyuntura; quitó las luces largas y descuidó el rumbo. Esa omisión no ha generado, además, mayor respuesta de su sistema político. Durante el 2022 y el primer semestre de 2023, el país consolidó un desgaste de los logros históricos de su desarrollo humano sostenible, así como una mayor incapacidad de su democracia para promoverlo. Esta cosecha de resultados negativos acumulados, un nuevo paso en el progresivo abandono del contrato social costarricense, tiene como principal consecuencia un debilitamiento en la capacidad previsora; es decir, la posibilidad de anticipar los problemas, acometer lo necesario para solventarlos y sentar las bases de un futuro compartido de más bienestar para el mayor número de habitantes. Este es el principal mensaje de este Informe.

El desgaste del desarrollo humano se constata porque, en comparación con una década atrás, amplios sectores de la sociedad tienen menos acceso a oportunidades laborales de calidad, al bienestar social y a un entorno seguro. Además, el aumento en el dinamismo de la economía y el empleo que reportan los indicadores promedio son insuficientes para reparar los efectos económicos y sociales de la pandemia, la cual afectó, sobre todo, a los sectores más vulnerables. Y a su vez, se percibe una acumulación de impactos sobre el equilibrio ambiental, especialmente fuera de las áreas protegidas, lo cual deriva en un balance insostenible en la relación entre los recursos naturales y el territorio.

En el sistema político, el desgaste se evidencia en los alcances de un cambio: con otro tono y estilo de gestión política de los asuntos públicos, no mejora la capacidad para dar entregas de bienestar a la población y crear oportunidades de desarrollo. Regresó un entrabamiento de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, característico de las dos primeras décadas del presente siglo, aunque no como un retorno al pasado: en el período bajo análisis surgieron nuevos y riesgosos elementos para el funcionamiento de la democracia, como la crispación y el antagonismo en la gestión política y una creciente judicialización de las acciones gubernamentales. Ello ha generado resultados que evidencian roces con la legalidad, incluyendo ámbitos relacionados con el ejercicio de libertades fundamentales como la de expresión y prensa. Varios factores subyacen a esta situación. Después de la pandemia, Costa Rica volvió a un patrón de crecimiento económico desigual y excluyente, que sigue profundizando las brechas de dinamismo y productividad entre la vigorosa pero minoritaria economía de las zonas francas, ubicada principalmente en el centro del país, y la economía orientada principalmente al mercado interno. En esa última, son mucho menores las oportunidades de sobrevivencia empresarial y la oferta de empleos de buena calidad. En conjunto, la información disponible señala que el crecimiento de producción no va acompañado de una

➜ Valoración general 2023 > continuación

mayor cantidad de puestos de trabajo. Un ajuste fiscal de casi cinco puntos porcentuales del PIB permitió pasar al déficit más bajo en los últimos catorce años, un logro de equilibrio de las finanzas públicas, según la experiencia internacional. Sin embargo, este proceso se efectuó mediante políticas de austeridad fiscal divorciadas de una estrategia discernible de desarrollo. En la práctica, descansó en fuertes recortes a la inversión social e infraestructura, que han debilitado las políticas sociales universales -como salud y educación- y focalizadas, dirigidas a las poblaciones vulnerables. El país sigue fuertemente endeudado, sin mayores capacidades internas para nuevas inversiones públicas y sin avances en la reorganización de su institucionalidad. Las remuneraciones y transferencias ya no son lo que presiona más el crecimiento del gasto, mientras el pago de intereses es más del triple de lo que se gasta en capital.

La vuelta al entrabamiento político evidencia una tensión estructural: el diseño del sistema, basado en la Constitución Política, convive con una crisis de representación política de largo plazo y estilos de gestión que rompen con sus principios básicos. Costa Rica posee una arquitectura constitucional que requiere de un grado sustantivo de cooperación entre poderes de la República y fuerzas políticas para la gestión de los asuntos públicos, pues posee un esquema descentralizado del poder estatal y un sistema presidencialista en el que el Ejecutivo es un actor clave, pero no dominante. Sin embargo, la implosión del sistema de partidos políticos, la caída en la participación ciudadana en las elecciones y en el apoyo directo a partidos concretos, así como la creciente debilidad de los mandatos ciudadanos a los gobiernos electos, han creado mayores barreras para una construcción compartida de soluciones que utilice los mecanismos de cooperación propios de la democracia costarricense. Esta compleja situación interna crea flancos débiles para Costa Rica, un pequeño país que debe navegar y adaptarse a un mundo en el que se agravan las tensiones geopolíticas y la crisis climática. Además, pertenece a una región en que se profundizan las crisis humanitarias debido a los nuevos flujos migratorios que cruzan el territorio nacional, el deterioro o quiebra de las débiles democracias centroamericanas y la ofensiva del crimen organizado ligado al narcotráfico. Todos estos elementos golpean la convivencia nacional e impiden también el desarrollo de las oportunidades que el país requiere para abordar el contexto mundial.

Después de muchos años de advertir sobre los problemas del desarrollo humano, este Informe enfatiza en las consecuencias del incumplimiento de la promesa fundacional de la sociedad costarricense. Esta promesa está contenida en el contrato social sobre el cual descansa el *quiénes somos*, codificado en la Constitución Política de 1949 y sus reformas posteriores. Está sustentada, además, en valores ampliamente compartidos sobre Costa Rica como un país de paz, oportunidades e innovación, y en la creencia de que las generaciones venideras tendrán un mejor futuro que las actuales. Sin reacción pronta y, ante todo, fundada en la cooperación y el diálogo democrático, se puede perder la capacidad de previsión, que le permitió anticiparse a las oportunidades y los problemas durante mucho tiempo. Existen las herramientas para evitarlo y la necesidad de hacerlo, pues se debe enfrentar no solo los desafíos no resueltos del desarrollo, sino el manejo de los cambios demográficos y los desafíos globales de la crisis climática, la revolución científico-tecnológica y la transformación laboral.

La promesa fundacional se puede sintetizar en que Costa Rica es:

> **Una democracia que busca el bienestar para todas las personas, a través del estímulo de la producción, pero también de la justa distribución de la riqueza en armonía con el ambiente y con el derecho a la educación y al trabajo para buscar una vida digna, de tal forma que las generaciones venideras gocen de mejores condiciones que las actuales.**

En las últimas décadas, el país logró avances importantes en el cumplimiento de esta promesa, que perfilaron -con limitaciones, dificultades y conflictos- una trayectoria singular de desarrollo humano en el contexto centroamericano y latinoamericano, con una identidad de orgullo de vivir en una democracia enfocada en buscar un mayor bienestar para la mayoría de la población.

El capítulo 1 de este Informe retoma cada uno de los componentes de esta promesa fundacional de desarrollo humano, para efectuar una valoración del estado actual y las tendencias en su cumplimiento. Esta valoración se resume en cinco ideas principales para estos componentes. Vistas en su conjunto, son las que sustentan el mensaje general de este Informe acerca del desgaste en el desarrollo humano y el riesgoso debilitamiento de la capacidad de previsión de la sociedad costarricense para construir un futuro capaz de impulsar el bienestar de amplios sectores de la población.

➜ Valoración general 2023 > continuación

Cuadro 1.1

Principales mensajes sobre el cumplimiento de la promesa fundacional costarricense

Componente	Mensaje central
Estimular la producción... (Artículo 50 Constitución Política)	Un patrón de crecimiento excluyente concentra las oportunidades en algunos sectores, con grandes rezagos en otros y poca generación de empleo e ingresos.
...a través de la justa distribución de la riqueza... (Artículo 50 Constitución Política)	La desconexión entre crecimiento económico y bienestar aumenta la desigualdad y amplía las vulnerabilidades en la población.
...en armonía con el ambiente... (Artículo 50 Constitución Política)	La conservación consolida logros históricos, pero hay un balance insostenible de conjunto y débil respuesta pública.
...con derecho a la educación y al trabajo para una vida digna... (Artículos 56, 57 y 78 Constitución Política)	Costa Rica logró movilidad social a través de la educación y el trabajo, pero hoy acumula rezagos y barreras en ambos campos para las generaciones presentes y futuras.
...en una democracia (Artículos 1, 9, 10, 11 y 12 Constitución Política; Título IV. Derechos y Garantías Individuales)	En un sistema político diseñado para la cooperación, la debilidad de los actores políticos, el antagonismo y el entrabamiento dificultan la construcción de acuerdos y mejores resultados para el desarrollo humano.

Que el país deje de ser y hacer lo que le distinguió, que no esté discutiendo cómo hacerlo y con qué rumbo, ni cómo cumplir e incluso renovar su promesa, implicaría una seria falta de previsión para que, en el futuro, la sociedad costarricense posea el patrimonio económico, social, institucional, político y ambiental requerido para atender tiempos difíciles. El porvenir se ha complicado por la persistencia de un curso de acción que afecta a las mayorías. De seguir por ese camino, las generaciones actuales pueden consumir buena parte de la herencia que legarán a sus descendientes y dejar pobres condiciones para que afronten dicho futuro.

CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

1 Sinopsis

Situación actual, perspectivas y oportunidades

Introducción: Costa Rica y su promesa a la población

Este capítulo elabora una síntesis analítica y valorativa del contenido del *Informe Estado de la Nación 2023*. Brinda una visión integrada de sus capítulos a partir de un conjunto de ideas fuerza que evalúan el desempeño nacional en desarrollo humano sostenible. Aunque el período base del reporte es el año 2022 e inicios del 2023, también contempla una visión de mediano plazo que lo ubica en un contexto más amplio de trayectorias, tendencias, aspiraciones, logros y desafíos nacionales, con especial énfasis este año en las implicaciones de la situación actual sobre la capacidad de Costa Rica de abordar el futuro.

El punto de partida del capítulo es la urgente necesidad de revalorar el cumplimiento de la promesa, contenida en el contrato social, a partir de la cual se construyó la sociedad actual, así como una visión compartida acerca de quiénes somos como nación independiente. Desde la mitad del siglo XX, esa promesa fue codificada en la Constitución Política y las leyes y se fue desarrollando con el tiempo hasta establecer un marco de derechos, garantías, responsabilidades y capacidades públicas para llevarla a cabo por medio de un Estado de bienestar social.

Como se indicó en la valoración general de este capítulo, la promesa sobre qué es y qué debe darle el país a su ciudadanía podría resumirse así:

> Una democracia que busca el bienestar para todas las personas, a través del estímulo de la producción, pero también de la justa distribución de la riqueza en armonía con el ambiente y con el derecho a la educación y al trabajo para buscar una vida digna, de tal forma que las generaciones venideras gocen de mejores condiciones que las actuales.

En Costa Rica, la promesa ha estado vinculada con concepto del *desarrollo humano*: dar oportunidades y capacidades a las personas para buscar su bienestar y felicidad. En el mundo, se ha plasmado en diferentes acuerdos internacionales y aspiraciones básicas que los países se han comprometido a seguir, como por ejemplo los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* aprobados por la Organización de Naciones Unidas (ONU). El Programa Estado de la Nación ha desglosado *aspiraciones* del desarrollo humano a las cuales da seguimiento cada año en sus Informes.

En la anterior edición, el *Informe Estado de la Nación 2022* afirmó que el país estaba abandonando progresivamente esta *promesa* (es decir, su *contrato social*) y aportó evidencia para sostener esa idea. Costa Rica tiene su sistema político centrado en urgencias y conflictos entre poderes y actores y no en temas de fondo; además, cuenta con una política pública "de papel", que promete medidas y acciones sin las condiciones para su cumplimiento, debilita la inversión social y, por tanto, abandona a las poblaciones más vulnerables. El sistema tiene capacidad nula de reforma y adaptación institucional para mejorar la gestión pública.

Debido a los rezagos acumulados que las últimas ediciones de este Informe han venido señalando en desarrollo humano sostenible, hoy más que nunca es urgente que el país recupere su capacidad de visión a largo plazo, más allá de la coyuntura. Es necesario que se genere un debate público acerca del rumbo que se ha traído y el que se desea, el estilo de desarrollo, de Estado y de bienestar para la población, y que se analice cómo se está actuando hoy de cara a cumplir la promesa sobre la cual espera la ciudadanía una respuesta.

La presente sinopsis desglosa esa promesa y analiza el desempeño del país en cada uno de sus componentes, para evaluar si la gestión que está realizando para el desarrollo humano contribuye o no a su cumplimiento.

"Estimular la producción..."

Estimular la producción es una tarea que la Constitución Política da al Estado costarricense, pero no como un fin en sí misma, sino como medio para lograr bienestar, con una justa distribución de la riqueza (Artículo 50). Por décadas se vinculó con mecanismos redistributivos y con la ampliación de oportunidades para que, a través del crecimiento, el trabajo y la política social, el país avanzara en desarrollo humano sostenible.

La estrategia de desarrollo basada en la promoción de exportaciones y la atracción

de inversión extranjera directa ha logrado impulsar un crecimiento económico moderado de largo plazo (4,4%) y ha conformado un sector exportador dinámico y diversificado. Sin embargo, ha profundizado desigualdades productivas y laborales que impiden expandir el desarrollo humano y que afectan a los grupos más vulnerables debido a los débiles encadenamientos productivos, sociales y fiscales del sector más moderno de la economía. Esta sección analiza esas debilidades y desafíos pendientes para estimular la producción.

Los territorios más rezagados fueron los más afectados durante la pandemia

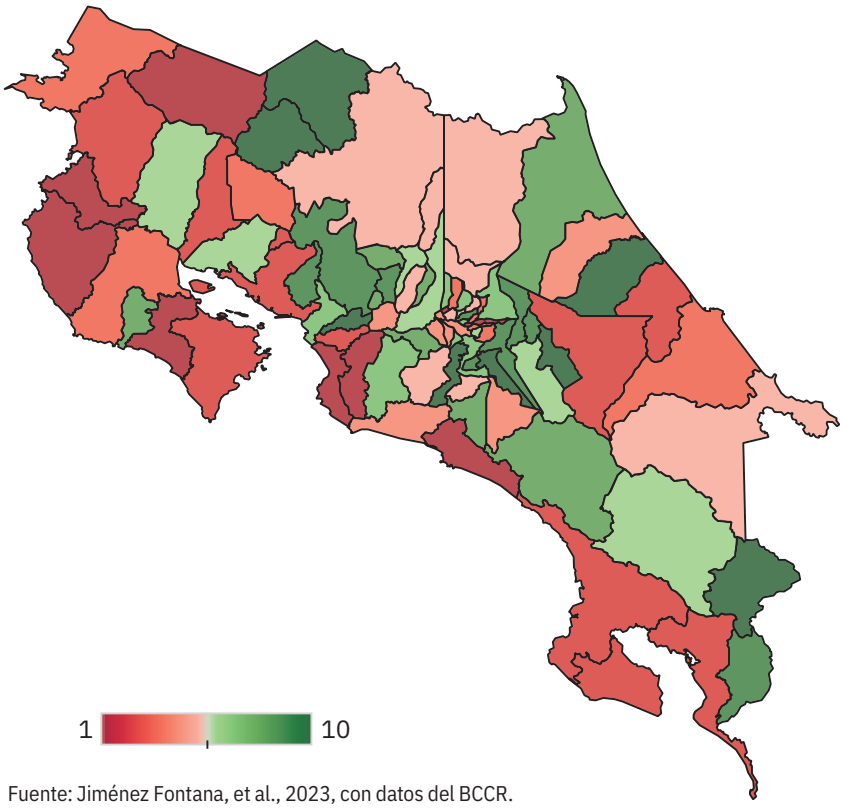
Cabe iniciar reiterando el proceso reciente que Costa Rica y el mundo vivieron con la pandemia por covid-19 y su impacto diferenciado sobre la economía nacional. *El Informe Estado de la Nación 2021* planteó que hubo un efecto asimétrico entre sectores y territorios, lo cual profundizó aún más las brechas productivas y laborales que ya existían en el país (PEN, 2021). Sin embargo, no se conocían realmente las dimensiones de la afectación, un aspecto relevante para implementar políticas que permitan apoyar a los sectores más afectados. Para esta edición del Informe, con información del BCCR, se pudo identificar que, durante el 2020, se registró el cierre de 1.654 microempresas. Estos resultados eran esperables, dado que estos negocios tienen las mayores dificultades para crecer y las menores expectativas de vida.

La afectación puede valorarse también en términos relativos; es decir, la caída respecto al nivel de ventas que tenía cada cantón en el 2019. Desde esta perspectiva, Turrubares, Flores, Goicochea, Santa Cruz, Liberia Carrillo, Garabito, Quepos, Orotina, Puntarenas, Matina, Cañas, Nandayure, Golfito, Upala y Turrialba fueron territorios más afectados, la mayoría de estos fuera de la GAM (mapa 1.1). Dichos cantones destacan por tener escasos vínculos productivos con otras zonas, baja intensidad en investigación y desarrollo o una producción concentrada en actividades más tradicionales como la manufactura y agricultura o el turismo.

Mapa 1.1

Cantones con la mayor reducción relativa en las ventas entre el 2019 y 2020

(deciles de mayor a menor afectación)



Fuente: Jiménez Fontana, et al., 2023, con datos del BCCR.

Tras la pandemia, Costa Rica retoma con claridad un patrón de crecimiento excluyente

En el 2021, como parte del proceso de recuperación del fuerte golpe de la pandemia por covid-19, la economía experimentó un efecto rebote que se manifestó en un fuerte crecimiento de 7,9%. Esta expansión, sin embargo, no se mantuvo. En el 2022 la economía creció en 4,6%, lo cual significa un retorno al promedio de largo plazo previo a la pandemia[1] (2005-2019).

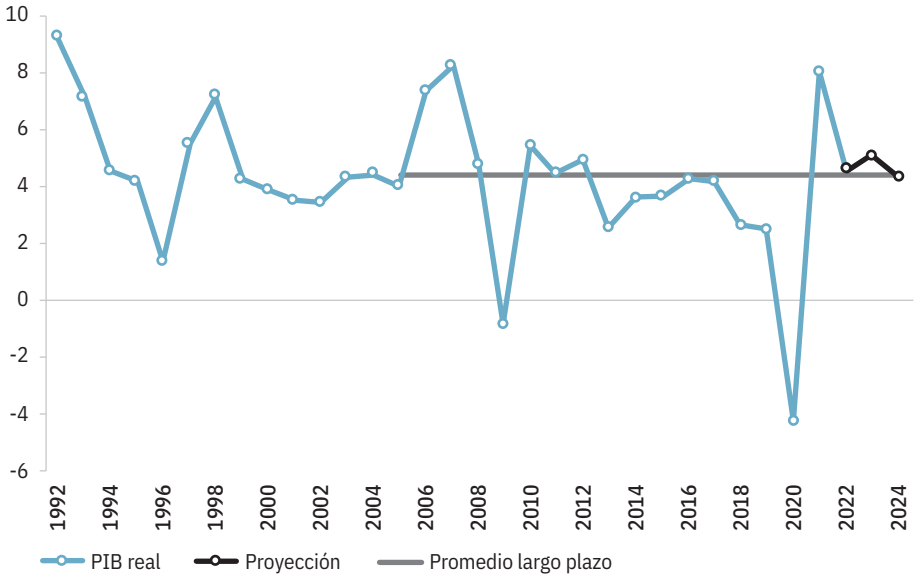
La aparente "normalización" en las tendencias económicas se acompaña, sin embargo, de un recrudecimiento de las desigualdades productivas y laborales que ya existían desde antes del 2020, lo cual se constituye como un desafío para impulsar las actividades con mayores limitaciones que permitan crecer y generar oportunidades para las personas, especialmente a las de menor nivel educativo, quienes han visto aumentar sus problemas para encontrar puestos de trabajo.

Desde finales del 2022 e inicios del 2023, la brecha entre la variación del empleo y de la producción empezó a ampliarse. Tal y como fue reportado en el *Informe Estado de la Nación 2022*, la economía está logrando producir más pero con menor cantidad de personas. En el segundo trimestre del 2023, el país produjo un 11% más en relación con el 2019, pero con un 3% menos de personas ocupadas (gráfico 1.2).

La mejora en la producción y el empleo observada durante el segundo semestre

Gráfico 1.1

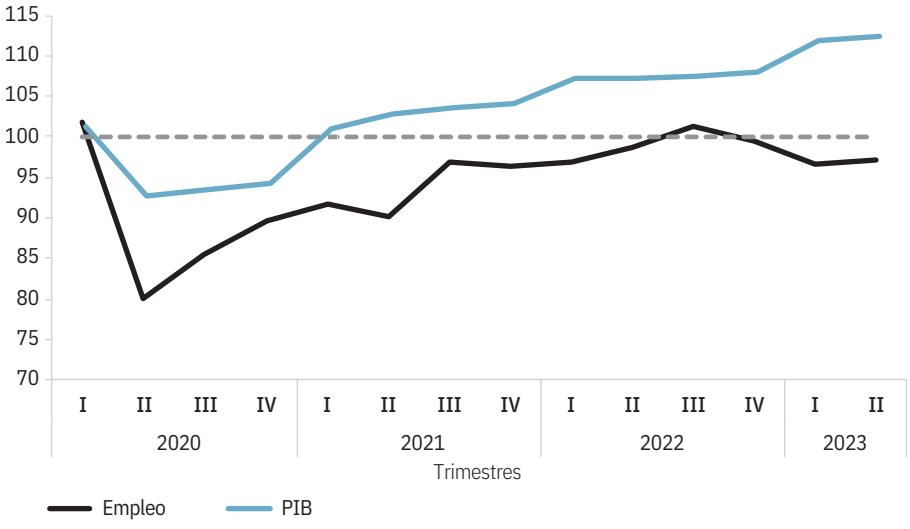
Tasa de crecimiento del PIB real y proyección



Fuente: Meneses et al., 2023a con datos del BCCR.

Gráfico 1.2

Evolución del índice[a/] del PIB[b/] y empleo
(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/ Los datos trimestrales del PIB son de la serie tendencia ciclo.
Fuente: Meneses et al., 2023b, con datos de la ECE del INEC y BCCR.

del 2022 no es una tendencia generalizada en todas las ramas de actividad. Las actividades vinculadas al régimen especial, como la industria manufacturera y las actividades profesionales, y otros servicios como el comercio son los únicos que superan el nivel de producción y empleo prepandemia. Otros sectores dedicados más al mercado local, como los servicios financieros, el transporte, la enseñanza y la salud lograron crecer con menos personal. Finalmente, el caso más crítico se registra en la agricultura, la construcción y los hoteles y restaurantes, pues presentan los mayores rezagos en la generación de valor agregado y oportunidades laborales respecto a la situación previa a la pandemia.

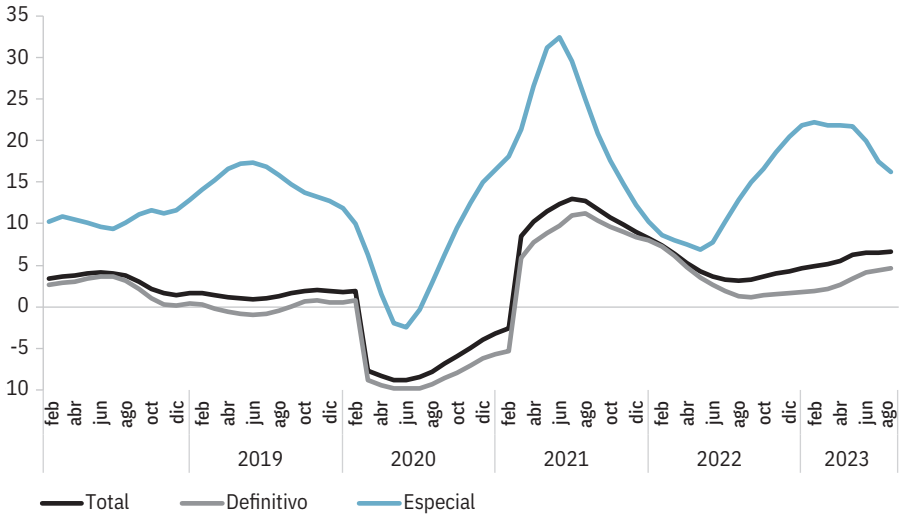
El dinamismo económico es cada vez más dependiente del sector externo

Costa Rica se caracteriza por haber mantenido a lo largo de los años resultados desiguales en materia productiva y laboral entre el régimen especial y el definitivo. El especial, compuesto principalmente por las zonas francas, se ha establecido como el principal motor de crecimiento económico, con un dinamismo promedio de dos dígitos que en el 2022 significó 11,9% (gráfico 1.3). Estos resultados son, en gran medida, un logro de la política de atracción de inversión extranjera directa y fomento al sector exportador, así como del desempeño de una institucionalidad novedosa y el establecimiento de beneficios fiscales, lo cual, en su conjunto, ha permitido una diversificación de los destinos y productos que se venden en el mercado internacional. Destaca, por ejemplo, el fortalecimiento de las ventas de dispositivos médicos a países como Estados Unidos y Asia.

Por otra parte, el régimen definitivo, que representa la mayor parte de la producción (87%) crece de forma moderada, con tasas de un dígito que al 2022 significó un 3,4%. Este sector está compuesto en gran medida por actividades más tradicionales o que venden en el mercado local, las cuales son atendidas por una plataforma institucional rezagada y dispersa. Aunque en julio del 2023 se reportó una reducción en el dinamismo

Gráfico 1.3

Crecimiento del índice mensual de actividad económica, según régimen comercial
(variación interanual de la serie tendencia ciclo)



Fuente: Meneses et al., 2023a, con datos del BCCR.

promedio del régimen especial, aún se encuentra muy por encima de lo que experimenta el resto del país.

Además, en el régimen definitivo se observó un leve repunte en su crecimiento en los meses más recientes, entre junio y agosto del 2023, pero aun así la tasa anual promedio se mantiene por debajo del experimentado el año anterior. El problema es que en el régimen definitivo se genera la mayor parte de la producción y el empleo del país. Aunque fuera de este sector (régimen especial) se observa un mayor dinamismo, su aporte a la economía es menor. Por ello, el éxito de las zonas francas es relevante, pero no suficiente para impactar la mayor parte de la economía.

La economía para el mercado doméstico crece poco y su productividad se rezaga cada vez más

Las mejoras en la productividad son fundamentales para lograr avances significativos en el crecimiento económico (OCDE, 2018) que se traduzcan en mayores oportunidades de empleo. En el caso de Costa Rica, desde el 2016 la productividad ha mantenido una tendencia al alza, lo cual se explica principalmente por el impulso de las zonas francas. Entre el 2016 y el 2021, la productividad de las zonas francas creció un 10,9%, mientras que para el resto de la producción este indicador fue de -0,1% (gráfico 1.5). Las capacidades de las empresas de conectarse con el mercado internacional implican, en muchas ocasiones, la búsqueda para mejorar los procesos productivos con certificaciones internacionales y la diferenciación de la oferta exportable para competir con otros países. Además, la inserción del país en cadenas globales de valor también posiciona a este tipo de producción en escalones más complejos de la cadena productiva. Por ello, no sorprende que los productos de exportación, especialmente aquellos con mayor contenido tecnológico, logren los mayores niveles de productividad en el país.

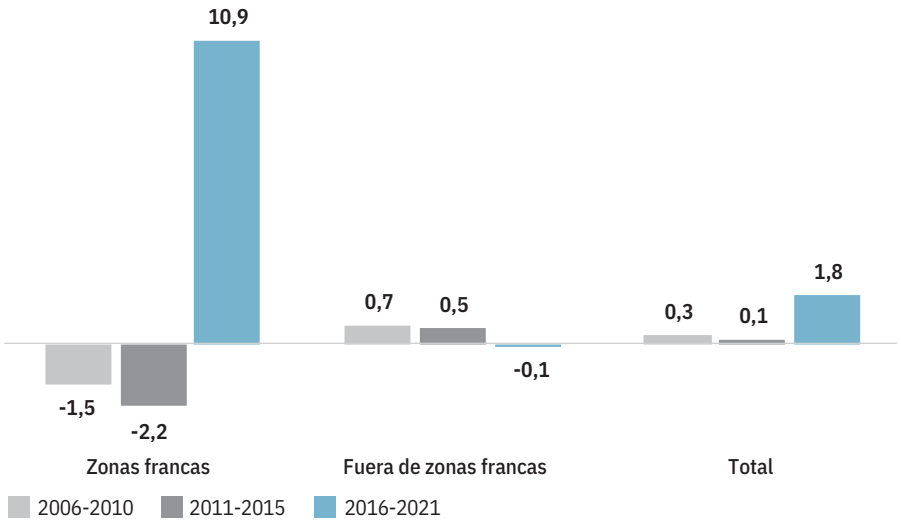
Aunque las zonas francas destacan por lograr significativos avances en su desarrollo productivo, su dinamismo tiene un alcance limitado sobre el resto del parque empresarial. Este panorama se complica aún más al observar que la producción fuera del régimen especial se encuentra estancada en materia de productividad, lo cual limita su potencial de crecimiento y explica las escasas nuevas oportunidades de empleo en este sector. Entre los factores que se asocian a este hecho se encuentra que el 75% de las exportaciones del régimen definitivo no tienen contenido tecnológico. Uno de los elementos que permitiría afrontar el desafío expuesto es promover una mayor inversión en educación que permita contar con un recurso humano mejor calificado, ya que sin ello resulta difícil alcanzar la aspiración de que las inversiones de capital en infraestructura avanzada, tecnología, investigación y desarrollo no se concentren en las zonas francas. Por lo tanto, aunque los avances en materia de productividad que se registran en la mayor parte del régimen especial son importantes para el crecimiento promedio del país, no son suficientes para lograr avances en la producción dedicada al mercado local y fuera del área metropolitana.

Clima de negocios es más hostil para empresas más pequeñas y de producción local

En el 2019, el *Informe Estado de la Nación* publicó un estudio que evidencia que las empresas en Costa Rica tienen amplias dificultades para crecer y sobrevivir en el tiempo (Jiménez Fontana y Segura Carmona, 2019a). En la presente edición del Informe, se actualizó este trabajo a fin de identificar los avances y retrocesos del parque empresarial después de haber enfrentado el golpe de la pandemia Covid-19 en el 2020 (Jiménez Fontana et al., 2023). Entre los principales hallazgos se encuentra que los negocios de mayor tamaño tienen una expectativa de vida de 95% al quinto año de operación, mientras que, para las micro, este indicador es de 53% (gráfico 1.5). Según el vínculo con el mercado internacional, también se registran diferencias significativas: si el negocio exporta, tiene una probabilidad de 78% de sobrevivir cinco años, mientras que, para aquellas dedicadas al mercado interno, este indicador se reduce a 55%. Estas asimetrías sectoriales en la expectativa de vida son similares a las registradas previamente por este Informe, lo cual evidencia que han sido pocos los avances en esta materia. Dichas diferencias se podrían

Gráfico 1.4

Promedio de la tasa de variación interanual de la productividad[a/] dentro y fuera de las zonas francas, según periodos
(porcentajes)



a/Se estima como el residuo de una función de producción que emplea como variable dependiente el valor bruto de la producción.
Fuente: Vega y Jiménez, 2023, con datos del BCCR.

asociar con las brechas en la institucionalidad que atiende cada sector y los costos de operación por las diferencias en los esquemas tributarios y exoneraciones fiscales.

Ingresos tributarios están poco encadenados a actividades económicas que más crecen

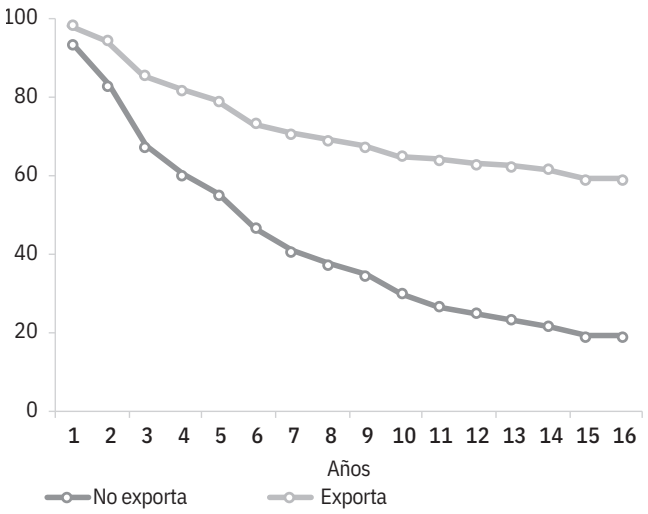
La principal fuente de dinamismo de la recaudación tributaria es el impulso de la producción. En teoría, un crecimiento robusto y sostenido del valor agregado se debería traducir en un aumento de los ingresos fiscales por el cobro de impuestos a la renta de personas y empresas, al consumo y las ventas. Si la economía crece, se espera que las arcas del Gobierno también aumenten, mientras que si se da una contracción productiva, disminuyen.

En el caso de Costa Rica, no existe un vínculo claro entre las tasas de crecimiento de la recaudación tributaria y de la economía. Cuando se examina la evolución según régimen comercial, es posible observar que las desigualdades productivas

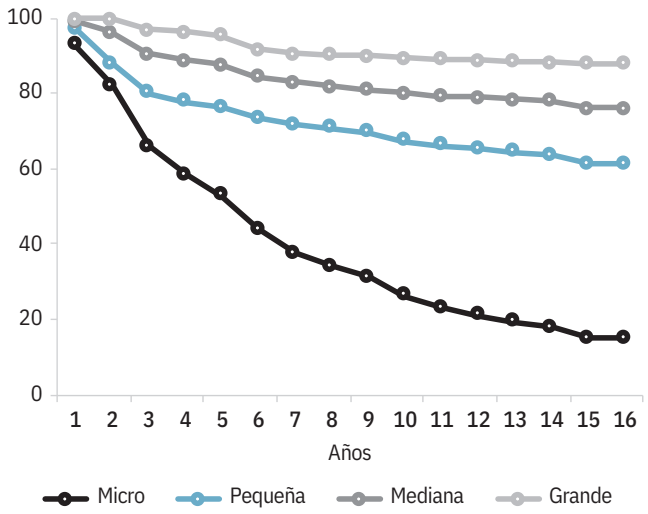
Gráfico 1.5

Probabilidad de sobrevivencia[a/] de las empresas, según características
(porcentaje)

a) Participación en el mercado externo



b) Tamaño[b/]



a/ La probabilidad se calculó a partir del modelo no paramétrico de Kaplan-Meier.La curva se interpreta como las probabilidades de supervivencia acumuladas, entre más bajo sea el indicador menor es la expectativa de sobrevivir.
b/ Se define a partir de la cantidad de empleo. Las micro están compuestas por diez o menos personas, las pequeñas tienen entre once y 35, las medianas entre 36 y 100 y las grandes 101 o más.
Fuente: Jiménez Fontana et al., 2023, con datos del BCCR.

tienen implicaciones negativas sobre los ingresos fiscales. El régimen especial, compuesto principalmente por las zonas francas, mantiene tasas de crecimiento elevadas de hasta dos dígitos, pero su dinamismo impacta poco sobre lo que el fisco recauda debido a las exenciones de que goza dicho régimen (gráfico 1.6). En cambio, el crecimiento del régimen definitivo, mucho más lento, impacta positivamente sobre las finanzas públicas. Esto evidencia que la mayor parte de la carga impositiva recae sobre los sectores que están fuera de zonas francas, en su mayoría compuestos por empresas de capital nacional. Los hallazgos plantean una disyuntiva, dado que aquellas actividades que más aportan al crecimiento de la producción no están encadenadas con las finanzas públicas de tal forma que permitan una mayor inversión en infraestructura pública, transporte, política social, entre otros.

El ajuste fiscal equilibra las finanzas públicas sin resolver el alto endeudamiento público

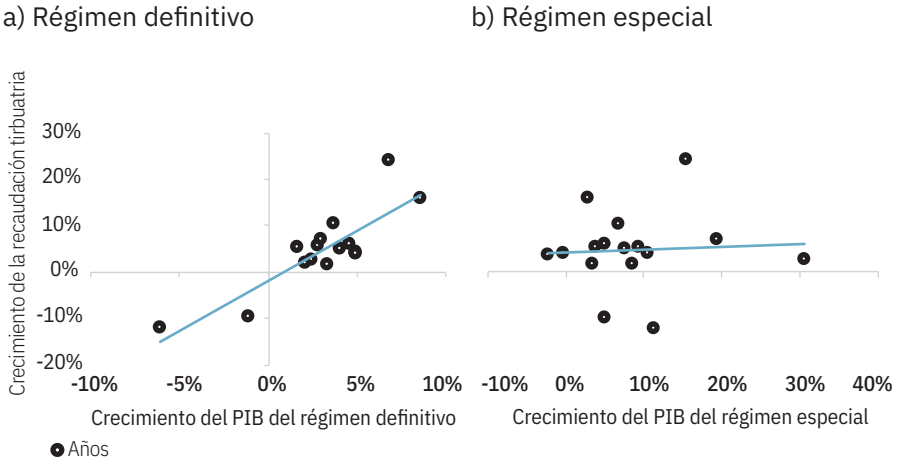
En el 2022, el déficit financiero del Gobierno Central fue de 2,5% del PIB: el más bajo desde el 2009 (gráfico 1.7). Este resultado permitió que Costa Rica mejorara su calificación de riesgo en las principales entidades internacionales como Fitch Ratings y Standard & Poor's. Desde el 2011 no se observaba un avance en este tipo de indicadores. En promedio, se observa un cambio importante en el equilibrio de las finanzas públicas producto de la consolidación de la reforma fiscal aprobada en 2018 y, en particular, de la regla fiscal que contenía.

En términos generales, el ajuste fiscal ha sido de casi cinco puntos porcentuales del PIB entre 2019 y 2022, un gran logro en el esfuerzo de equilibrar las finanzas públicas, incluso cuando se la compara en la experiencia internacional. En ese último año Costa Rica fue el tercer país de la OCDE con el mejor balance primario (ingresos menos gastos públicos si incluir el pago de intereses) de los 38 miembros (OCDE, 2023).

Pese a esta mejora, el país sigue registrando los niveles de servicio de la deuda más altos; estos no han podido ser controlados pese a la austeridad fiscal, lo que resulta en una fuerte presión hacia los presupuestos públicos. En el 2022, la deuda pública alcanzó el 63,8% del PIB, con una reducción de 4,2 puntos porcentuales respecto al año anterior. Aunque, en términos relativos, la deuda pesa menos, su saldo absoluto siguió creciendo, solo que a un ritmo menor; incluso, una parte de esta reducción se explica

Gráfico 1.6

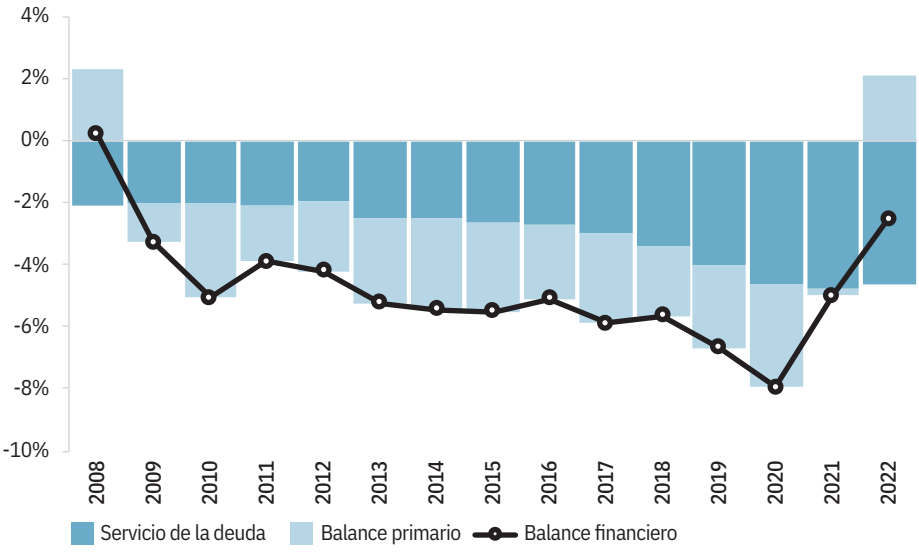
Relación[a/] anual entre el crecimiento de la recaudación tributaria y el dinamismo de la producción, según régimen. 2007-2022
(tasa de variación real)



a/ La línea muestra la tendencia lineal. El coeficiente de correlación entre el crecimiento de la recaudación tributaria y el régimen definitivo es de 0,85, mientras que para el régimen especial es de 0,06. Entre más cercano a 1 sea este indicador, mayor vínculo entre ambas variables.
Fuente: Jiménez Fontana, 2023, con datos del Ministerio de Hacienda y del BCCR.

Gráfico 1.7

Balance financiero del Gobierno, según principales componentes
(porcentaje del PIB)



Fuente: Villamichel, 2023, con datos del Ministerio de Hacienda.

por la apreciación de la moneda nacional frente al dólar.

Con la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (ley n° 9635) en el 2018, Costa Rica comenzó a implementar una regla fiscal que establece parámetros de control de gasto y endeudamiento. Sin embargo, aunque el país implementa este instrumento de control, el aumento en el tamaño de la deuda se mantendrá durante los próximos años. Durante el 2023, el Gobierno se mantuvo en el umbral más crítico de la regla fiscal y se estima que será hasta el 2025 cuando la deuda se encuentre en un rango inferior al 60% del PIB (Villamichel, 2023).

Una consecuencia de estas dificultades para controlar el endeudamiento público es que entre 2012 y 2022, los intereses que paga el Gobierno por los créditos que mantiene vigentes aumentaron de 2% a 4,6% del PIB. Esta evolución estruja los gastos operativos del gobierno, básicos para las entregas de bienestar a la población, y no se vislumbra una salida a corto plazo. Por lo tanto, aunque la situación fiscal ha mejorado, en el mediano plazo seguirá siendo desafiante reducir la deuda pública.

Desde el 2021 los presupuestos del Gobierno han registrado recortes sistemáticos sobre los servicios sociales y comunales, lo cual afecta a los grupos más vulnerables del país, tema que se desarrolla con más profundidad más adelante. En cambio, los mayores aumentos en el presupuesto han sido en el rubro de intereses de la deuda pública (Villamichel, 2023).

Actualmente, el principal reto fiscal del país es lograr mejorar la sostenibilidad de las finanzas y reducir las presiones de la deuda sin generar recortes en programas que históricamente permitieron al país avanzar en materia de desarrollo humano y que pueden comprometer su futuro, como por ejemplo en áreas cruciales como la educación (ver más adelante). Las decisiones presupuestarias que afectan los programas sociales y sectoriales deben tomar en cuenta su impacto sobre el potencial de la población, especialmente la más vulnerable.

"...con justa distribución de la riqueza..."

En Costa Rica, la justa distribución de la riqueza es un fin explícito del crecimiento económico, tal y como lo ha dispuesto la Constitución Política. Ello quiere decir que tanto el crecimiento como la redistribución social son imperativos del contrato social. El I*nforme Estado de la Nación 2014* afirmó que, durante la segunda mitad del siglo XX, el país logró un desarrollo inclusivo, basado en la articulación de crecimiento económico y el bienestar social. La construcción de un Estado de bienestar social fue clave para una rápida mejora en las condiciones de vida de la ciudadanía y para la reducción de las desigualdades de ingreso y de la pobreza.

Sin embargo, las últimas tres décadas han visto agravarse una situación contradictoria: un país que apostó por la ampliación de la inversión social, basado en articulación de crecimiento económico y el fortalecimiento del Estado de bienestar social, experimenta desde inicios de siglo una constante ampliación de las desigualdades y una mayor vulnerabilidad de su población. Hay, pues, una creciente desconexión entre el crecimiento económico y el bienestar. Hoy, el Estado de bienestar enfrenta importantes problemas en su financiamiento, calidad de gestión y una baja en la confianza ciudadana en su capacidad para atender las principales demandas de la población.

País atraviesa coyuntura de deterioro del bienestar y la integración social

Desde la perspectiva del desarrollo humano, la pobreza y la exclusión social son situaciones que privan a las personas de las posibilidades de "ser y actuar"; es decir, afectan el aprovechamiento de las oportunidades y capacidades y dificultan el crecimiento económico. En los primeros años de la pospandemia no se ha logrado, incluso, volver a los niveles previos que tenían estos indicadores antes del 2020. La pobreza por ingresos del 2023 permanece en niveles altos (un 21,8%), superior al promedio del período 2000-2019 (20,4%). De los últimos 24 años, más de la mitad se ha ubicado alrededor del promedio y los cuatro años en que se logró bajar de ese nivel se dieron en la primera década del siglo XXI. Al cierre de edición de este Informe, el INEC publicó los principales resultados de la Enaho 2023 (recuadro 1.1).

Circulación de los hogares hacia adentro y afuera de la pobreza demuestra extendida vulnerabilidad social

Los hogares costarricenses presentan una fuerte variabilidad en su condición de pobreza por ingresos. La medición interanual del 2021 al 2022 mostró que el 9,5% de los hogares del país logró salir de la pobreza en el 2022, un 10% entró a ella, el 14,7% permaneció como pobre en ambos años y el restante 65,9% como no pobre, cifras similares a las observadas en años anteriores (excepto en el 2020 por la pandemia). Esto demuestra que, aunque la cifra oficial es la misma en 2021 y 2022, no se trata de los mismos hogares pobres.

En el 2022, un 13,3% de los hogares se ubicaron en situación de vulnerabilidad por tener ingresos per cápita superiores a la línea de pobreza (LP), pero inferiores a 1,4 veces la LP. Esta proporción se ubica entre las más altas desde el 2010, solo superada por el 2020. En cantidad de hogares, equivale a 230.000, la cifra más alta desde el 2010 (gráfico 1.9). Una parte importante de estos son los que entran y salen de dicha condición de un año a otro.

Aumentos en los precios afectan más a familias de menores ingreso

Después de un largo periodo de baja inflación, durante el 2022 el país experimentó un fuerte aumento en los precios. En agosto de ese año se alcanzó una tasa de 12,1%, la más alta desde el 2009. Estas variaciones afectaron a los hogares de forma distinta dependiendo de sus patrones de consumo. A fin de comprender con mayor detalle los efectos socialmente diferenciados de la inflación, se estudiaron dos aspectos: las canastas de consumo según nivel de ingreso y las fuentes que originaron los aumentos. En relación con el primero, el INEC estima

Recuadro 1.1

Resultados generales del INEC sobre pobreza e ingresos de los hogares 2023

El 19 de octubre de 2023 se presentaron los primeros resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), cuyo trabajo de campo se realizó a mediados de este año. Uno de los principales temas de interés es la estimación del nivel de la pobreza en el país. Los resultados del 2023 mostraron que un 21,8% de los hogares estaban en condiciones de pobreza –si se mide como insuficiencia de ingresos– equivalente a 390.509 hogares. Con respecto al 2022, se da una disminución de 1,2 puntos porcentuales (variación estadísticamente significativa). La pobreza extrema afectó a un 6,3% de los hogares, similar al año anterior (6,4%).

Con la estimación del 2023 es posible afirmar que el país superó el "pico" de pobreza generado por el golpe económico y social de la pandemia por covid-19. Sin embargo, con una mirada de largo plazo, sigue estando por encima del nivel promedio del siglo XXI, e incluso no ha logrado retornar al prevaleciente antes a la pandemia. La perspectiva de más largo plazo permite identificar nuevos elementos de juicio. Durante la primera década del siglo XXI, la pobreza descendió por debajo del nivel histórico (la banda en color gris en el gráfico 1.8) en cuatro de los diez años y solamente en una ocasión lo superó. En cambio, en ningún año de la segunda década el resultado fue inferior al nivel histórico y en tres ocasiones lo superó. Si no se toma en cuenta la "anomalía" del 2020, originada por la pandemia, los tres primeros años de la década actual registraron resultados negativos. En resumen, no solo ha habido estancamiento en la aspiración de disminuir la pobreza por ingreso, sino que ha ocurrido un cierto retroceso.

Por zona de residencia, la pobreza bajó en las rurales (de 28,3% en el 2022 a 26,4% en el 2023) y se mantuvo en las zonas urbanas (20,1%). Por regiones, solamente bajó en la región Central (de 18,1% a 17,0%) y es la única que se ubica por debajo del promedio nacional. Le siguen en orden: Chorotega (27,6%), Pacífico Central (28,4%), Huetar Norte (29,3%), Brunca (30,6%) y Huetar Caribe (31,4%). En la pobreza extrema la única que mostró cambios estadísticamente significativos fue la región Chorotega, en la cual aumentó de un 7,9% en el 2022 a un 10,5% en el 2023, que la ubica como la de mayor pobreza extrema en el país.

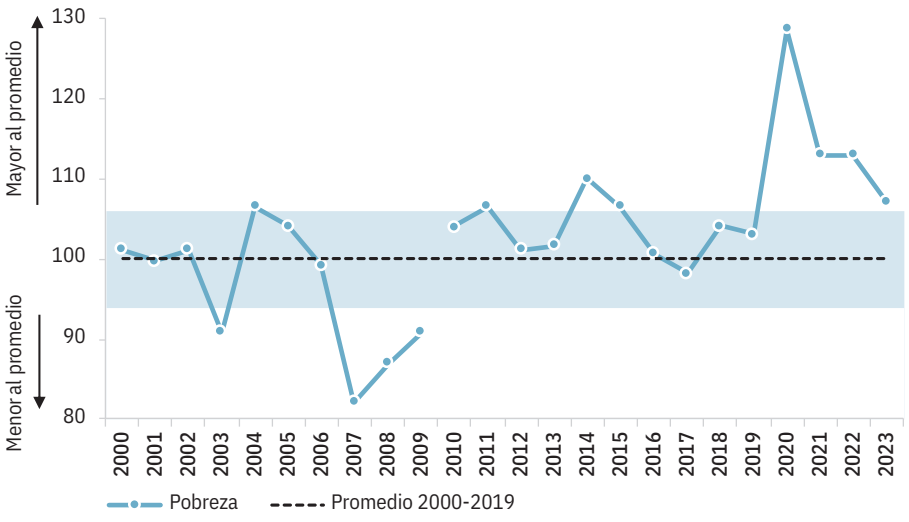
En el próximo *Informe Estado de la Nación* se analizará ampliamente la situación socioeconómica de los hogares y personas, de manera que se puedan interpretar mejor estos resultados y a su vez, sirva de insumo para diseñar e implementar políticas públicas que busquen mejorar las condiciones de vida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

Fuente: Elaboración propia a partir de INEC, 2023.

Gráfico 1.8

Índice de la incidencia de la pobreza por ingresos en los hogares[a/]

(base promedio 2000-2019 = 100)



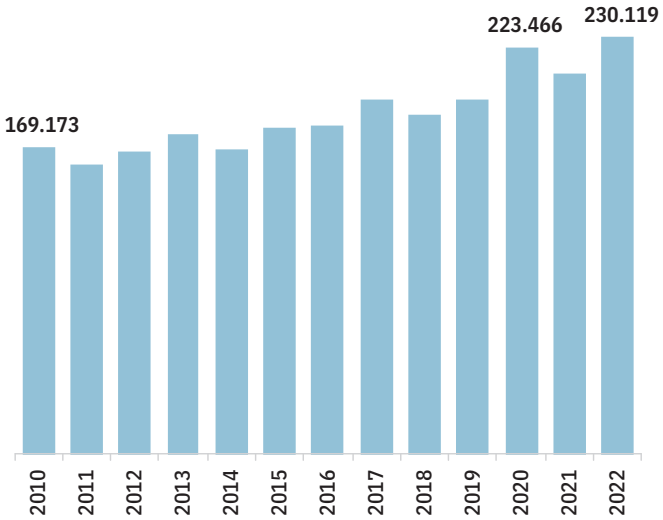
a/ El índice se calcula con base en el promedio de la pobreza del período 2000-2019. Cuando el índice (línea azul) es igual a 100 o si está dentro del área sombreada que representa los intervalos de confianza de las estimaciones, significa que en ese año la pobreza se ubicó en niveles similares al promedio. Si está fuera de la zona sombreada denota diferencias significativas con respecto al promedio histórico.
Fuente: Morales, 2023, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

las variaciones en los precios según estrato de consumo (alto, medio y bajo) a partir de la desagregación del índice de precios al consumidor (IPC). Las principales diferencias se observan entre las familias de menor y mayor ingreso: mientras que los primeros dedican 37% de su gasto al consumo de alimentos, el segundo dedica solo un 16%. En el caso de las fuentes que originaron el aumento en la inflación en el 2022, fue posible identificar que el 59% del alza de precios fue ocasionado por los incrementos en el costo de los alimentos y un 17% por el alza en el transporte.

Considerando las diferencias en las canastas de consumo y las fuentes que originaron el aumento en los precios, fue posible concluir que la inflación afectó en mayor medida a los hogares más vulnerables. Entre diciembre del 2021 y del 2022, la variación interanual en el costo de la canasta de consumo promedio para las personas de menores ingresos aumentó de 2,9% a 9,9%, mientras que para aquellas de mayores recursos este

Gráfico 1.9

Hogares en condición de vulnerabilidad a la pobreza[a/]



a/ La vulnerabilidad a la pobreza se define como los hogares cuyos ingresos per cápita superan la línea de pobreza (LP), pero son menores a 1,4 veces la LP.
Fuente: Morales y Segura, 2023, con datos de las Enaho, del INEC.

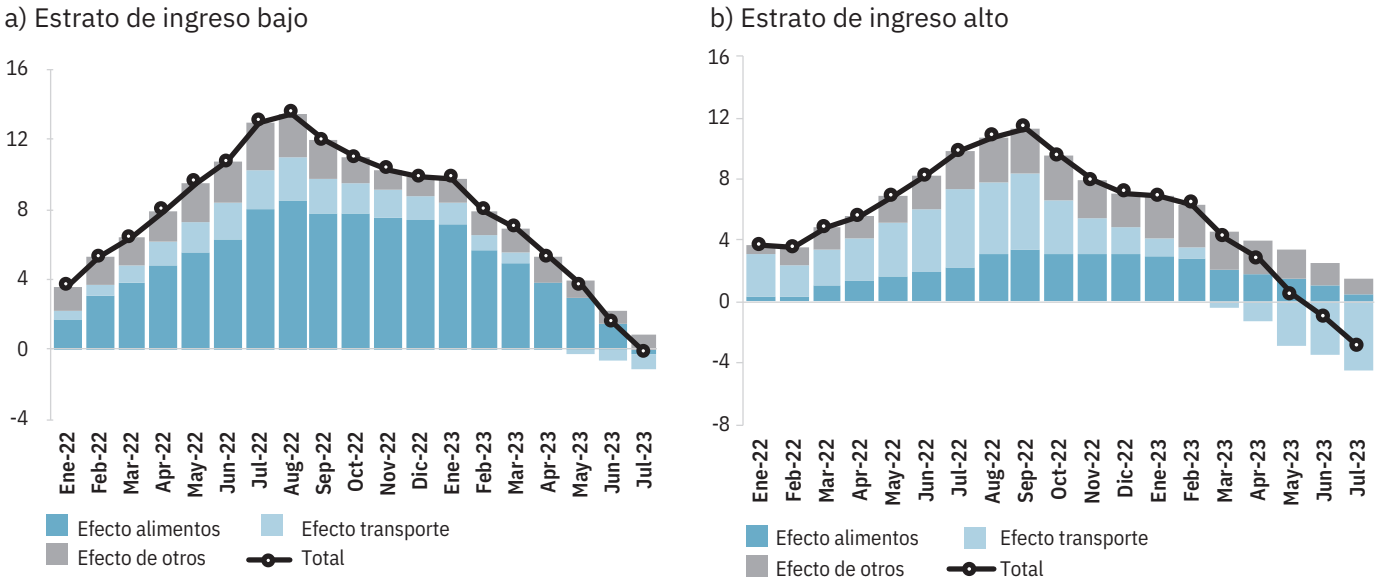
indicador pasó de 3,7% a 6,9% (gráfico 1.10). El 75% del incremento en los precios para los hogares de menores recursos fue producto del costo de los alimentos, mientras que para las familias de estrato alto esto solo significó un 44%. Para este último grupo, destaca el peso de los aumentos en el costo del transporte, lo cual significó 39% en el aumento en los precios.

Desmejoras en las condiciones de vida exacerban entornos de violencia social

En sucesivas ediciones el Informe ha reportado un deterioro en la convivencia social, tanto en el ámbito familiar como en el entorno regional y nacional, debido al aumento de la violencia en sus múltiples manifestaciones. Todas las fuentes de información analizadas convergen en indicar una fuerte disminución de la seguridad ciudadana y de las relaciones pacíficas que caracterizaron a Costa Rica

Gráfico 1.10

Variación interanual total en los precios de la las canastas de consumo de los estratos[a/] de ingreso bajo y alto y efecto de los principales productos
(porcentajes)



a/ El INEC estima las canastas de consumo según estratos de ingreso. Los hogares se ordenan según su ingreso per cápita –de menor a mayor ingreso– y se dividen en diez grupos (deciles). El estrato bajo está conformado por los deciles 1, 2 y 3, mientras que el alto está conformado por los deciles 9 y 10. La información de la variación en los precios se obtiene de las desagregaciones del IPC.
Fuente: Jiménez Fontana, 2023, con datos del INEC.

por mucho tiempo en la historia reciente. La exposición a la violencia afecta a todos los grupos etarios, estratos sociales y zonas del país, características que complican aún más el panorama para su debida atención.

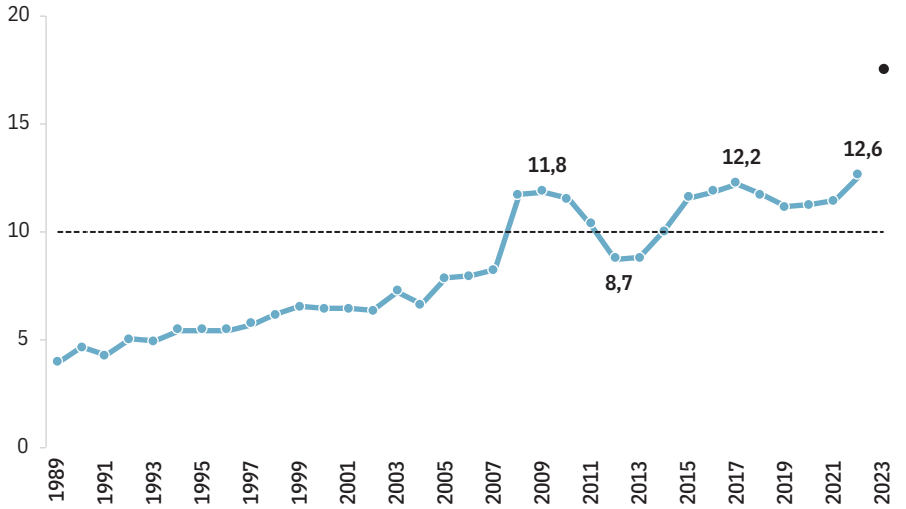
En el 2022 el país había alcanzado la tasa de homicidios más alta desde 1980 (12,6 casos por 100.000 habitantes) aunque para setiembre de 2023 este récord ya se superó. De no ocurrir nada extraordinario en los meses restantes, el país habrá alcanzado niveles cercanos a algunos de los países centroamericanos tradicionalmente más violentos. Los homicidios han sido producto en su mayoría de las disputas y ajustes de cuentas relacionadas con el crimen organizado (gráfico 1.11). Otros delitos contra la propiedad también crecieron en el último año, siendo los fraudes informáticos los que más aquejan a la población.

La ampliación del fenómeno de violencia social también está ocurriendo a lo interno de los hogares costarricenses. Con información del sistema de emergencias 9-1-1, este Informe confirma la prevalencia de la violencia familiar en los últimos años, una problemática que afecta principalmente a las mujeres y a la niñez. Un análisis detallado de los días y horas de la semana en que se presentan más incidentes demuestra que se trata, de forma muy marcada, de aquellos momentos en los que la familia está reunida (gráfico 1.12). Un análisis de minería de texto aplicado al contenido de las llamadas por motivos de violencia familiar permitió identificar una alta prevalencia de hombres agresores que atacan físicamente a otras personas de su familia, generalmente a su pareja (o expareja), a sus hijos(as), a su madre o a sus hermanas.

Las víctimas y victimarios se caracterizan, con cada vez más frecuencia, por ser personas jóvenes que desde edades muy tempranas están viviendo sin poder acceder a suficientes oportunidades de educación y empleos de calidad y sin satisfacer necesidades básicas como una vivienda digna, pues suelen habitar en entornos familiares y comunitarios inseguros, situación que los coloca como "blanco fácil" para ser reclutados por el crimen organizado y el narcotráfico.

Gráfico 1.11

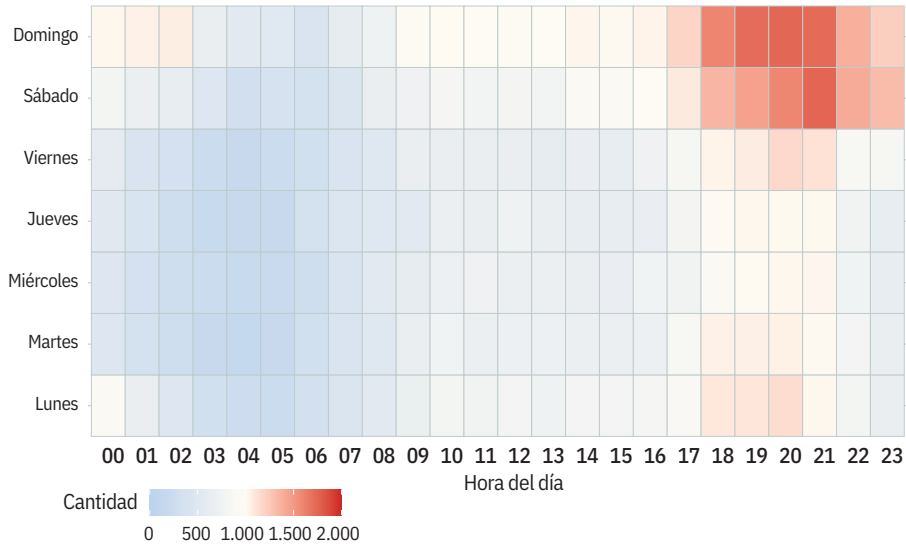
Tasa de homicidios dolosos[a/]
(por 100.000 habitantes)



a/ La línea horizontal punteada indica el umbral a partir del cual la OMS establece como epidemia (tasa de 10). El punto del 2023 corresponde a una proyección de la cifra que podría alcanzar la tasa de homicidios, a partir del crecimiento interanual promedio de este delito en los primeros ocho meses del año.
Fuente: Morales, 2023, con datos del Poder Judicial.

Gráfico 1.12

Cantidad de incidentes reportados por violencia familiar, según día de la semana y hora del día. 2022



Fuente: Gómez Campos et al., 2023, con datos del Sistema de Emergencias 9-1-1.

Tal combinación de factores deteriora, a su vez, las condiciones de vida de la población en general. De acuerdo con los datos del CIEP de la Universidad de Costa Rica (2023), el principal problema que el país enfrenta actualmente es la inseguridad y la delincuencia. A septiembre de 2023, el 27,8% de la población respalda esa afirmación. Le siguen en prioridad, la corrupción y el desempleo.

La evidencia recopilada subraya la importancia de diseñar e implementar estrategias e intervenciones desde distintos ámbitos para prevenir la violencia. Priorizar las acciones que ayuden a reducir las causas de la criminalidad tendría más efectividad en el mediano plazo y hasta podrían resultar más económicas que las acciones represivas en el ámbito policial y judicial. Algunas ideas en esta línea son las siguientes: retomar los esfuerzos por ofrecer una educación pública de calidad; más proyectos culturales, deportivos y recreativos en las comunidades; espacios públicos seguros (iluminación, cámaras de vigilancia, canchas deportivas, conectividad); limitar el acceso a las armas de fuego; mejorar el transporte público y más oportunidades para la niñez en condiciones de pobreza.

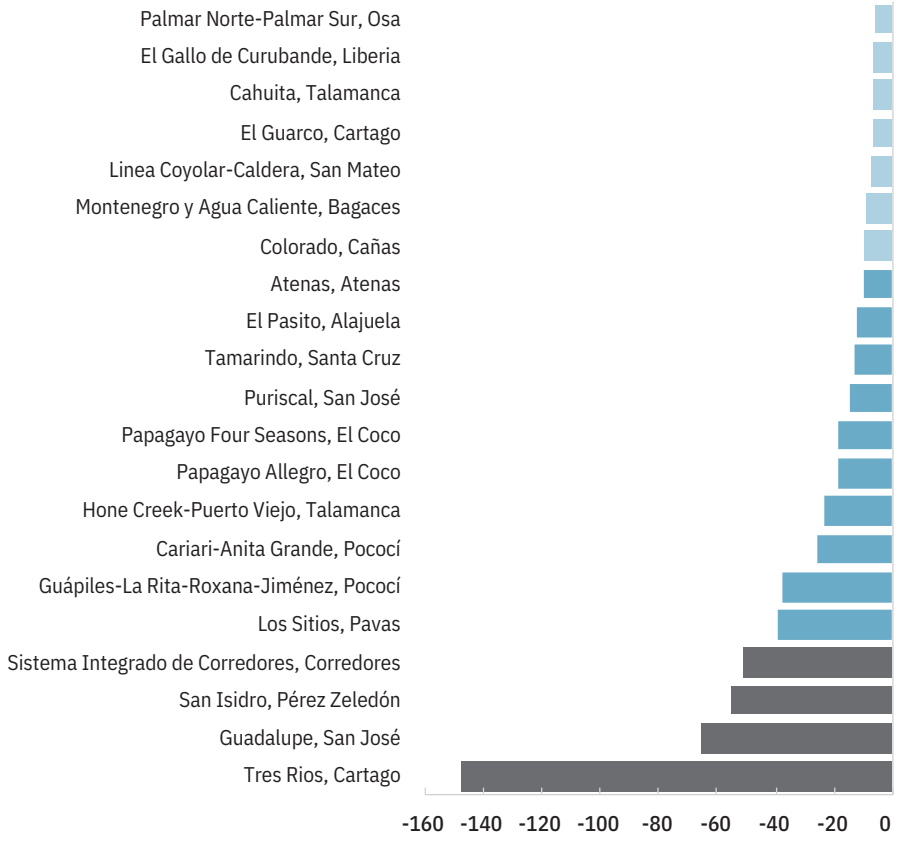
Acceso al agua potable está más comprometida en poblaciones vulnerables

Existen evidencias de potenciales problemas de disponibilidad hídrica en el país, muchos de ellos en zonas de bajo desarrollo social (aunque no la totalidad). En el caso específico de los acueductos operados por el AyA, en mayo de 2023 se estimó el déficit hídrico de los sistemas de abastecimiento poblacional en 679,5 litros por segundo (IICA, 2023a). Es posible identificar tres niveles. El primero corresponde a los acueductos en los cuales la diferencia entre la producción reportada y la demanda estimada es superior a 50 litros por segundo (l/s), que incluye a zonas como Tres Ríos y Guadalupe en la GAM, San Isidro y el Sistema Integrado de Corredores en la Región Brunca. El segundo grupo se compone por aquellos en los que el faltante de agua ronda entre los 10 l/s y los 40 l/s. En esta situación se encuentran diez sistemas. El tercer grupo cubre a los sistemas que registran déficits inferiores a 10 l/s. Este conglomerado contiene el 82,7% (67 de 81) de los acueductos con esta condición (gráfico 1.13).

Gráfico 1.13

Déficit hídrico, por sistema de abastecimiento poblacional. Mayo 2023

(litros por segundo)



Fuente: Elaboración propia con datos del IICA, 2023a.

Las razones que explican los problemas de disponibilidad de agua varían según el sistema y la zona geográfica. Sin embargo, en términos generales, varios factores los originan, tales como la variabilidad y el cambio climáticos, el estado de la infraestructura hídrica, la contaminación antropogénica y natural, la poca planificación urbana, el crecimiento de la población, así como la baja inversión que realizan algunos acueductos —principalmente comunales— en temas de protección de fuentes y control de fugas (E²: Angulo, 2023). De forma paralela, en los últimos años la presencia del fenómeno El Niño-Oscilación del Sur (Enos) dificulta garantizar la disponibilidad de agua para todos los usos. También persisten los problemas por agua no facturada. En 2022, del total de agua extraída por el AyA, el 57% se perdió por fugas, rebalses de tanques, errores de micromedición, entre otros (E: Campos, 2023).

En 2022 se registró, además, un resultado atípico: una reducción en la cobertura de agua potable de 5,8 puntos porcentuales a nivel nacional en relación con el 2021: esta pasó de un 95,7% a 89,9% de la población. Todos los operadores experimentaron descenso, pero en diferente medida. Los sistemas comunales fueron los más afectados, con una caída de 14,4 puntos porcentuales, mientras que, para las municipalidades y el AyA, esta fue de 5 y 3 puntos porcentuales,

respectivamente. Según Mora et al. (2023), entre las posibles causas que explican esta variación están los pocos controles operativos que realizan los acueductos, una reducción en la implementación de mecanismos de vigilancia de la gestión operativa que realizan las Asociaciones Administradoras de los Sistemas de Acueductos y Alcantarillados por parte del AyA (a raíz de la pandemia por covid-19), y el aumento de las precipitaciones, las cuales facilitan el arrastre de partículas de tierra hasta los cuerpos de agua.

Desigualdad de ingresos es mayor a la conocida

A lo largo del siglo XXI la desigualdad en la distribución del ingreso en Costa Rica —medida con las encuestas de hogares— estuvo en niveles históricamente altos desde que hay registros sobre el tema. Uno de los indicadores más utilizados para medirla es el coeficiente de Gini[4], el cual mostró una reducción entre el 2021 y 2022, como resultado de una contracción de los ingresos de casi toda la población, a excepción de los más pobres, quienes ya presentaban niveles sumamente bajos.

Una nueva estimación de la distribución del ingreso, que combina varias fuentes de datos, muestra que la desigualdad es mayor a la reportada por las encuestas de hogares. La principal razón es que las poblaciones de altos ingresos concentran más proporción de la riqueza que la reportada por la fuente tradicional (gráfico 1.14). Con estos resultados, Costa Rica destaca entre los países con mayor desigualdad en la distribución del ingreso del continente y de la OCDE (Zúñiga Cordero, 2023).

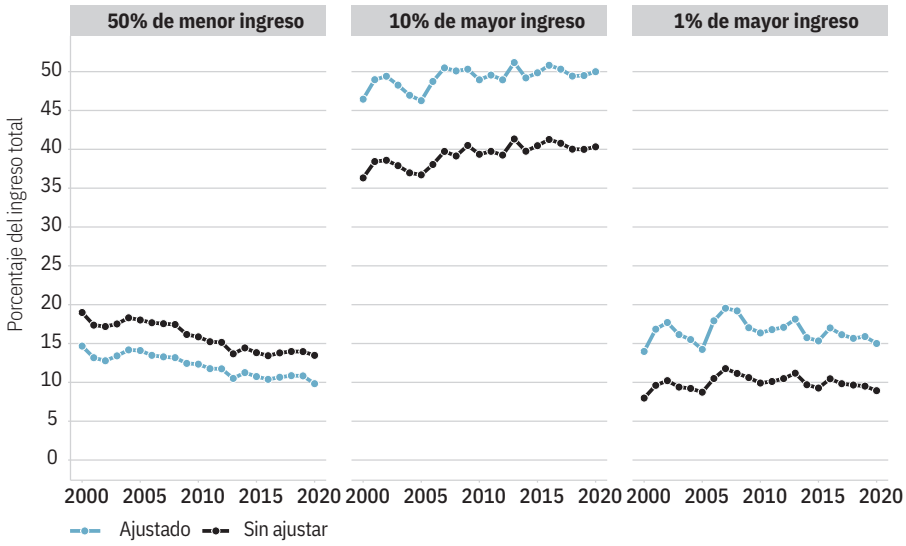
La desigualdad de ingresos disminuye la capacidad de ahorro nacional

La desigualdad de ingresos es un factor que repercute negativamente en el desarrollo humano. Este indicador usualmente se define a partir de la concentración del ingreso total de los hogares, pero en realidad este tipo de métricas son muy agregadas y omiten otro tipo de disparidades existentes. Con el fin de ir más allá de dichas estadísticas, en esta edición del *Informe Estado de la Nación* se incluye un análisis desarrollado por Alfaro Navarro y Muñoz Sibaja (2023), con la colaboración del BCCR, a partir de la metodología del "Grupo de Expertos en Disparidades de las Cuentas Nacionales" (EG-DNA, por sus siglas en inglés) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Oficina Europea de Estadística (Eurostat).

Las autoras lograron identificar que la alta desigualdad se traduce en fuertes asimetrías en la capacidad de ahorro en los hogares y, en general, en una debilidad para el país. Solo los hogares de mayor ingreso logran una tasa de ahorro positiva, mientras que en el resto están consumiendo más que los ingresos disponibles (gráfico 1.15). Esta dificultad es especialmente profunda en las familias cuya persona de referencia se dedica principalmente a las actividades de servicio doméstico, artísticas y recreativas, construcción y hoteles y restaurantes.

Gráficos 1.14

Porcentaje de participación de los ingresos antes y después de la corrección de la distribución de los ingresos, según grupos[a/]



a/ Las principales fuentes de ingreso reportadas en las encuestas de hogares se ajustan utilizando datos administrativos. Posteriormente, se recalcula el ingreso total por persona y se reestiman las proporciones de ese ingreso que poseen distintos grupos. "50% menor" es el porcentaje que reciben los primeros cinco deciles, "10% mayor" es el porcentaje que acumula el décimo decil, y "1% mayor" representa la proporción que recibe el último percentil (más alto).
Fuente: Zúñiga Cordero, 2023 con datos del INEC, CCSS, Ministerio de Hacienda y BCCR.

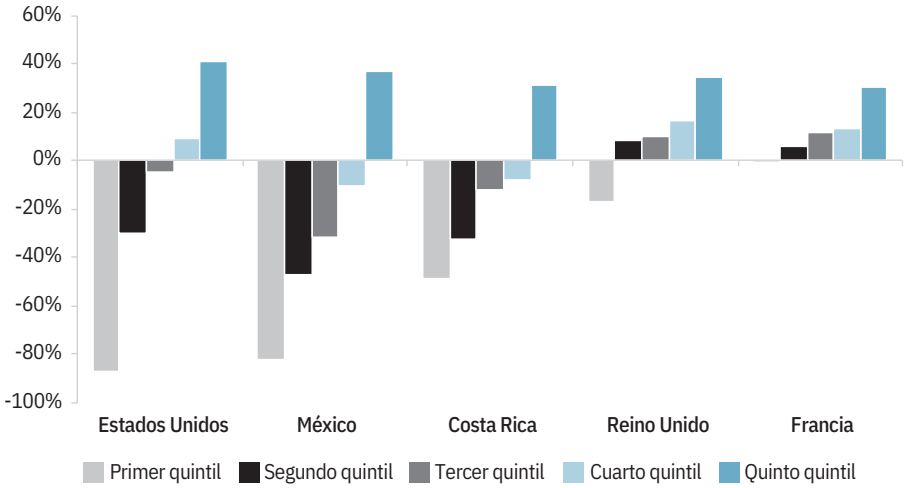
Desigualdad aleja a estratos medios de las urnas y debilita un pilar histórico de la democracia

La participación electoral de la ciudadanía es un factor determinante en cualquier democracia. Si en circunstancias normales grandes segmentos del electorado no concurren a las urnas, el mandato político de las autoridades electas se debilita, pues carecen de extendidos apoyos políticos para llevar adelante sus prioridades de gobierno. La literatura especializada en participación electoral ha documentado cómo la desigualdad económica en las diversas democracias se traduce en brechas de participación entre las personas de alto y bajo ingreso. Este hallazgo ha sido confirmado para Costa Rica en sucesivas ediciones del Informe con base en una fuente de información que permite corroborar no solo la asociación entre mayor desigualdad y menor participación a nivel agregado, sino a nivel individual.

Con base en estas fuentes, un estudio

Gráfico 1.15

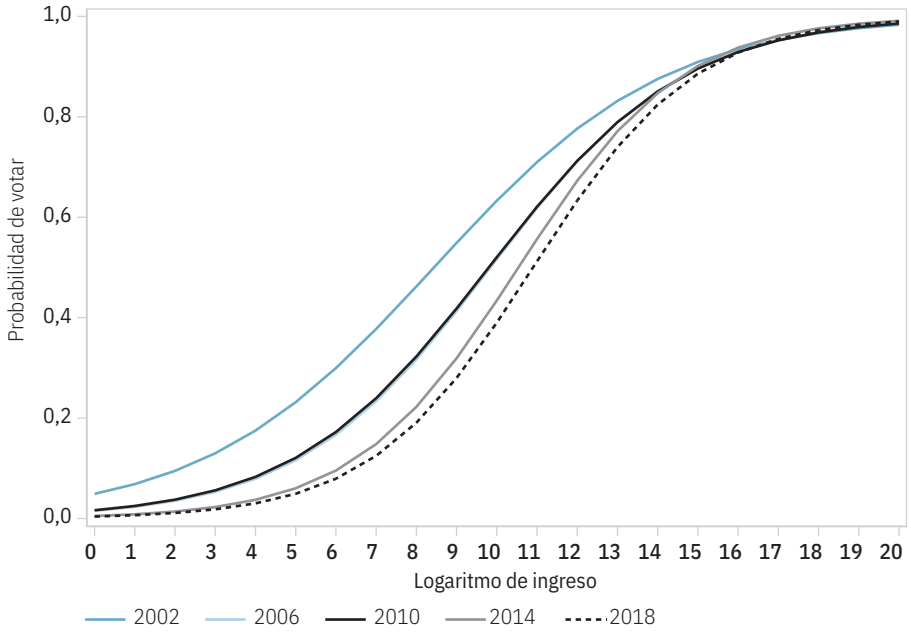
Tasa de ahorro[a/] de los hogares en países seleccionados, según quintiles[b/] de ingreso. 2018



a/ La tasa de ahorro se mide como la diferencia entre el ingreso disponible ajustado y el consumo final efectivo más el cambio en el patrimonio neto de los hogares en los fondos de pensión respecto al ingreso disponible ajustado.
b/ Los hogares se ordenan en cinco grupos de igual tamaño (quintiles), a partir de su ingreso disponible. En el caso del primer quintil de Francia el valor es -0,5%.
Fuente: Alfaro y Muñoz, 2023, con datos del BCCR, el INEC y EG-DNA.

Gráficos 1.16

Probabilidad de votar en las elecciones presidenciales, según la distribución del ingreso[a/]. 2002-2018



a/ Transformación logarítmica de la variable de ingreso, distribuida en orden ascendente.
Fuente: Alfaro Redondo y Zúñiga, 2023, con datos del TSE y CCSS.

especializado realizado para este Informe permite agregar una nueva pieza de conocimiento que apunta a un problema estructural para la representación ciudadana en la democracia costarricense: el aumento de la desigualdad salarial a lo largo de las últimas décadas ha estado asociado a menor participación electoral de la ciudadanía (gráfico 1.16).

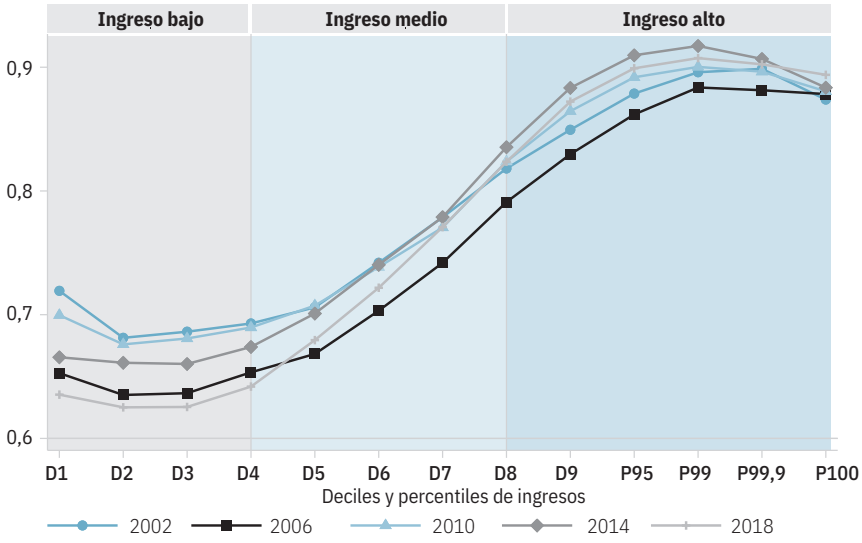
Las circunstancias relacionadas con una menor participación electoral pueden generar un efecto duradero en el comportamiento político de las personas. El análisis en profundidad sobre la relación entre la desigualdad y la participación electoral arribó a dos conclusiones. La primera confirma que, en todas las elecciones del siglo XXI, las personas de menores ingresos salariales votan menos que aquellas de mayores ingresos salariales. La segunda conclusión es novedosa: en Costa Rica, el sesgo socioeconómico en la asistencia en las urnas tiene un matiz particular, pues las capas de salarios intermedios (en adelante, las "capas medias") son las que más han dejado de votar, un resultado que puede tener fuertes repercusiones en una democracia como la costarricense, históricamente reconocida por ser una democracia de "estratos medios" fuertemente conectados con la política y con un alto nivel de participación y apego a los valores democráticos (Seligson, 1972; Booth, 2008; Lehoucq, 1991; Yashar, 1997) (gráfico 1.17).

La desigualdad en el acceso a bienes y servicios construye escenarios de riesgo para los territorios más rezagados

Tradicionalmente, el debate alrededor del concepto de desigualdad ha girado en torno al grado de distribución del ingreso o la riqueza de un país. El enfoque monetario, sin embargo, es una de las posibles aproximaciones al complejo fenómeno de la desigualdad, aunque es la que más atención recibe en la literatura sobre el desarrollo de las naciones. El bienestar de una sociedad no se encuentra limitado a temas económicos, sino que posee una naturaleza multidimensional y, por lo tanto, está moldeado por diversas aristas sociales, económicas, ambientales y políticas.

Gráfico 1.17

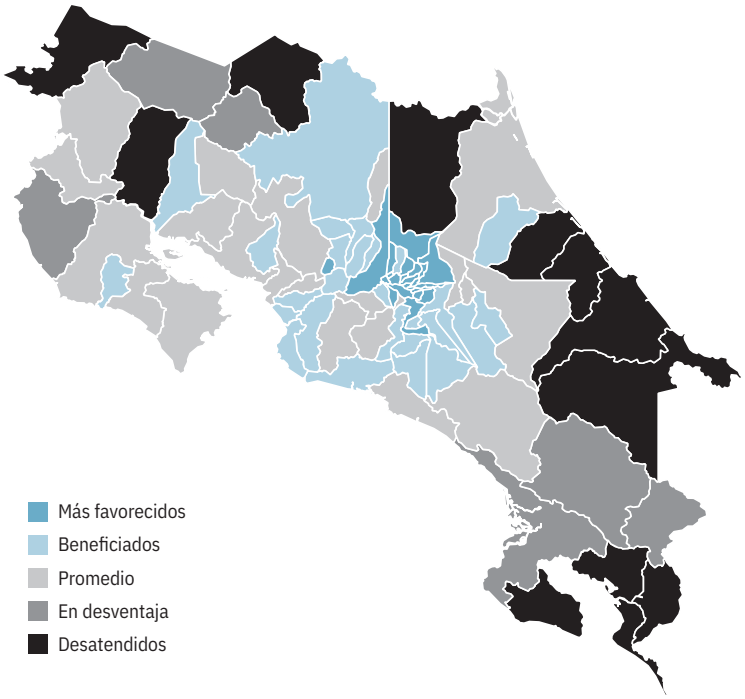
Probabilidad de votar en las elecciones presidenciales, según nivel de ingresos de las personas[a/]. 2002-2018



a/ Se calcula a partir de los ingresos reportados a la CCSS.
Fuente: Alfaro Redondo y Zúñiga, 2023 con datos del TSE y CCSS.

Mapa 1.2

Costa Rica: conglomerados[a/] cantonales de desigualdad multidimensional



a/ El análisis de conglomerados permite agrupar los cantones en cinco perfiles según el nivel que ocuparon en doce indicadores seleccionados.

Fuente: Pacheco, 2023, con base en algunos indicadores del Índice de Competitividad Nacional del 2022, PEN, 2020 y CCSS.

El bienestar puede asociarse a un conjunto de derechos consagrados en la Constitución Política, en principio de carácter "universal" (para toda la población). En estos ámbitos, la existencia de asimetrías en el acceso o disfrute que no pueden ser atribuibles a factores personales como el talento o a factores del azar son producto de desigualdades de carácter estructural. El vínculo con la Constitución Política permite, además, efectuar una asociación con el concepto de "contrato social" que el *Informe Estado de la Nación 2022* presentó para valorar el desempeño del país en desarrollo humano.

El entrecruzamiento de múltiples desigualdades fragmenta a Costa Rica

Este Informe realizó un análisis de la desigualdad desde una perspectiva multidimensional, más allá del aspecto monetario. Entre otros elementos, estudió la interacción entre las inequidades territoriales de diversa naturaleza. Para ello, aplicó un análisis multivariado mediante la técnica de clústeres o conglomerados, el cual permite identificar cantones que comparten condiciones similares, aunque no necesariamente se encuentren territorialmente próximos (para más detalles véase el capítulo 6).

El análisis de conglomerados consideró doce indicadores, según el nivel que ocupó cada cantón y las distancias con respecto al promedio nacional, en temas clave para la calidad de vida de las personas y que se vinculan con sus derechos fundamentales, tales como la educación, la salud, el acceso a servicios básicos, la seguridad ciudadana, la participación política y los entornos ambientalmente seguros. Desde una perspectiva multidimensional, el resultado no es una dualidad, es decir, dos grupos extremos. El retrato que emerge es el de un país altamente fragmentado en las condiciones propicias para el desarrollo humano y una vida digna (mapa 1.2).

Los cinco perfiles se describen a continuación. 1) Los más favorecidos (20 cantones), aquellos con los mejores indicadores y, en general, con las mayores distancias positivas en relación con los

promedios nacionales; tienen resultados sobresalientes en nueve de los doce temas; sin embargo, conviven en ambientes de inseguridad ciudadana. 2) Los beneficiados, conformado por 25 cantones con resultados positivos en la mayoría de los indicadores, aunque presentan distancias moderadas, no tan alejadas de los promedios nacionales; tienen rezagos en conectividad a internet y salud (diabetes). 3) Cantones promedio con niveles muy cercanos a los promedios nacionales en los temas analizados (21 cantones); sin embargo, puntúan especialmente mal en infraestructura vial y el indicador de salud (diabetes). 4) En desventaja, corresponde a 6 cantones con resultados negativos en la mayoría de los indicadores, aunque no muy alejados de los promedios nacionales; tienen entornos sociales más seguros. 5) Los desatendidos, 10 cantones con los peores resultados, que reflejan la mayor desprotección del Estado y el mercado; zonas alejadas del centro del país, rurales, pobres y con fuertes barreras para acceder a oportunidades de desarrollo y bienestar.

Construcción social de riesgos de desastre y cambio climático afecta a territorios de menor desarrollo

En el largo plazo, la dinámica de los desastres por eventos naturales en Costa Rica está determinada por los fenómenos hidrometeorológicos. Sin embargo, sus efectos sociales se concentran especialmente en áreas con mayor rezago social.

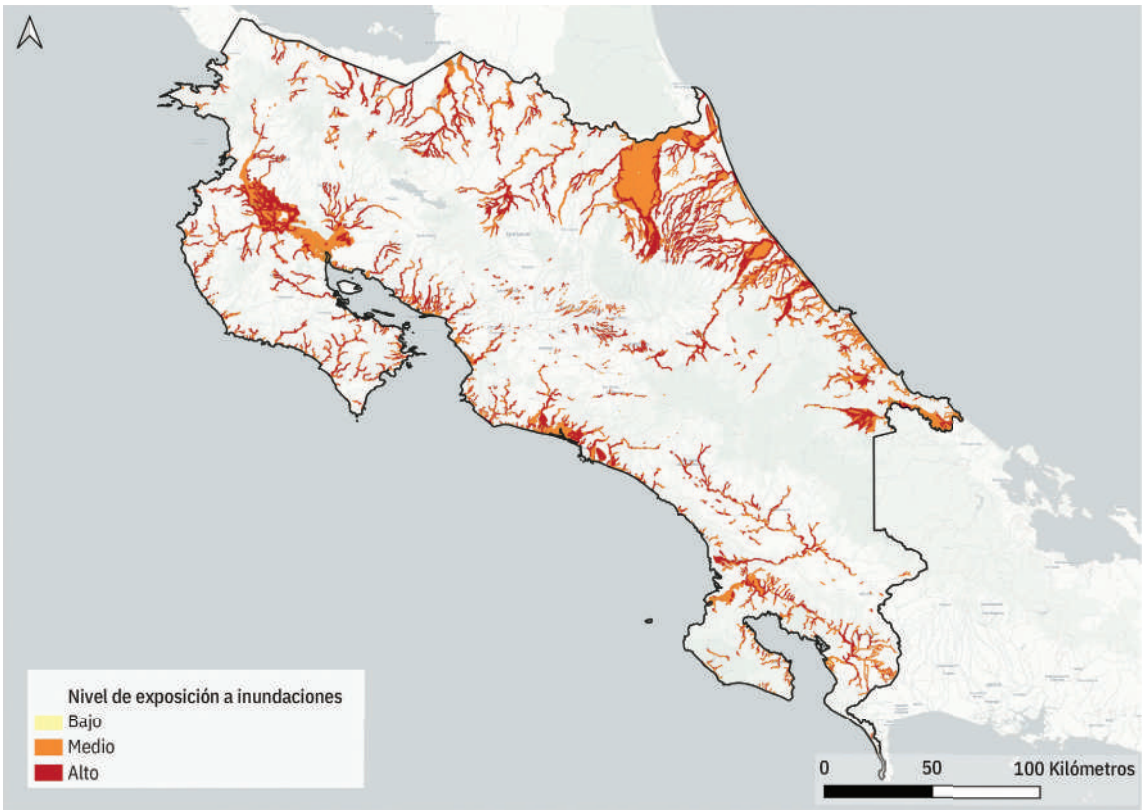
Entre 1970 y 2020 los desastres hidrometeorológicos representaron el 80% del total reportado en la base de datos DesInventar (Orozco Montoya et al., 2022). El 2022 no fue la excepción, pero con un peso aun mayor: la cifra ascendió al 99,2% (UNDRR, 2023). Las inundaciones figuran como la principal causa, junto con las lluvias y los deslizamientos. Se trata de eventos propios de la región del mundo en que se ubica el país, pero que encuentran un escenario de riesgo que los convierte en catástrofes con fuertes impactos para la población y sus medios de vida.

Para esta edición se realizó una investigación que identifica las zonas y edificaciones con mayor exposición a inundaciones en el período 1986-2017 (último año disponible) y cuantifica económicamente el costo de reposición de dichas edificaciones en caso de afectación. Para ello se clasificó el territorio nacional según el índice de exposición directa a inundaciones en zonas de tres niveles: baja, media o alta.

El mapa 1.3 muestra la distribución espacial de la superficie potencialmente inundable en dichas categorías. Hay espacios que concentran amplios territorios con este tipo de condición: los alrededores del río Tempisque y el cantón de Sarapiquí. El área de zonas con exposición media es la más amplia en el país, con 303.956 hectáreas. Le siguen las

Mapa 1.3

Distribución espacial de las áreas de exposición a inundaciones. 2017



Fuente: González et al., 2023a, con datos de la CNE, 2023.

de alta exposición (65.464 hectáreas) y de baja exposición (16.915,8 hectáreas). Las de situación más grave representan el 16,9% de toda el área evaluada.

De esta forma, se identificaron las edificaciones localizadas en las áreas de exposición para cada año en estudio. Una primera conclusión es que las construcciones en los tres tipos de zonas aumentaron en el tiempo y en forma constante. En todos los casos, ese crecimiento es más marcado entre 2014 y 2017, pero en las de mediana exposición es más notorio, con un 123,8% de aumento. A lo largo de todo el período 1986-2017, la edificación en zonas de alta y baja exposición se ha expandido en forma más escalonada, aunque, en total, las de nivel alto lo hicieron en un 443,9%, lo cual representa un 14,3% por año en promedio.

La herramienta creada permite obtener información específica en el territorio y genera insumos para la gestión del riesgo y la planificación urbana. También se puede predecir la población que podría verse afectada directa e indirectamente dentro de un área específica a partir de un perímetro llamado *Isocrona*[6]. Un ejemplo de la aplicación de este concepto se realizó para Puerto Viejo de Sarapiquí. En este caso, se podrían ver afectadas 9.920 personas. Esta superficie se estima a partir de un kilómetro alrededor del centro de población y se extiende a los límites hasta donde existen edificaciones; en este poblado, de 66 hectáreas en total (corresponde a la *Isocrona*), un 272,4% está dentro de zonas potencialmente inundables (para más detalles véase González et al., 2023).

Desigual acceso a infraestructura verde afecta disfrute del derecho a un ambiente sano

La cobertura boscosa en Costa Rica es de 57,1% del territorio nacional, lo que, en principio, asegura un amplio disfrute de este patrimonio natural en las diversas regiones y entre la población en general. No obstante, en las ciudades existen indicios de "desigualdad verde", es decir, acceso diferenciado entre la población a infraestructura verde. Esta se define como el conjunto amplio de espacios que disponen de vegetación en la ciudad: áreas verdes públicas, privadas con vegetación, arbolado urbano y ecosistemas naturales o seminaturales ubicados dentro de las zonas urbanas o periurbanas de la Gran Área Metropolitana (GAM; Biodiver_city, 2020).

Nueva información generada en el marco del proyecto *Biodiver_city*, que se desarrolla en la GAM, determinó que la infraestructura verde cubre un 41,9% de esta zona (Sinac et al., 2023), pero con diferencias importantes si se desagregan los datos por cantón. Mientras en Mora, Aserrí, Santa Ana y Alajuelita la densidad de cobertura arbórea por habitante es superior a 0,5 hectáreas, en Heredia y San Pablo es de 0,1 hectáreas. En países como Estados Unidos o Francia es obligatorio establecer los mínimos de cobertura verde por municipio (Corrales, 2023), pues, como se señaló en el *Informe Estado de la Nación* 2020, los espacios verdes en las ciudades son esenciales para la conservación de la naturaleza y para el bienestar físico y emocional de las personas.

La mayor proporción de los espacios verdes públicos se localiza en los bordes de la GAM, hacia el norte y el sureste (mapa 1.4). Esta dinámica resulta consecuente con los patrones de crecimiento urbano que se experimentan en esta zona desde la década de los ochenta, así como con las tendencias registradas de cambio de uso del suelo. La infraestructura verde en la GAM corresponde fundamentalmente a bosques y arbolados periurbanos o que se localizan en la ribera de los ríos, lo que significa que en la extensión más desarrollada tiene poca presencia este tipo de áreas y es más vulnerable a eventos como inundaciones y olas de calor, así como a un deterioro del bienestar humano (E: Corrales, 2023).

Política de austeridad fiscal debilita el Estado de bienestar social

El equilibrio fiscal que Costa Rica ha logrado en los últimos años se ha efectuado con sacrificios en desarrollo humano debido a recortes en el gasto social y la infraestructura. El nivel de estos sacrificios está empezando a comprometer al país en el cumplimiento de los compromisos constitucionales y legales de las políticas sociales. Hasta el momento, se ha aplicado la regla fiscal y la contención del gasto de forma individual en cada entidad, sin priorizar estrategias de apoyo para los grupos sociales más vulnerables. Además, en la práctica, los objetivos de las políticas sectoriales se han subordinado a las decisiones de la política fiscal del Ministerio de Hacienda.

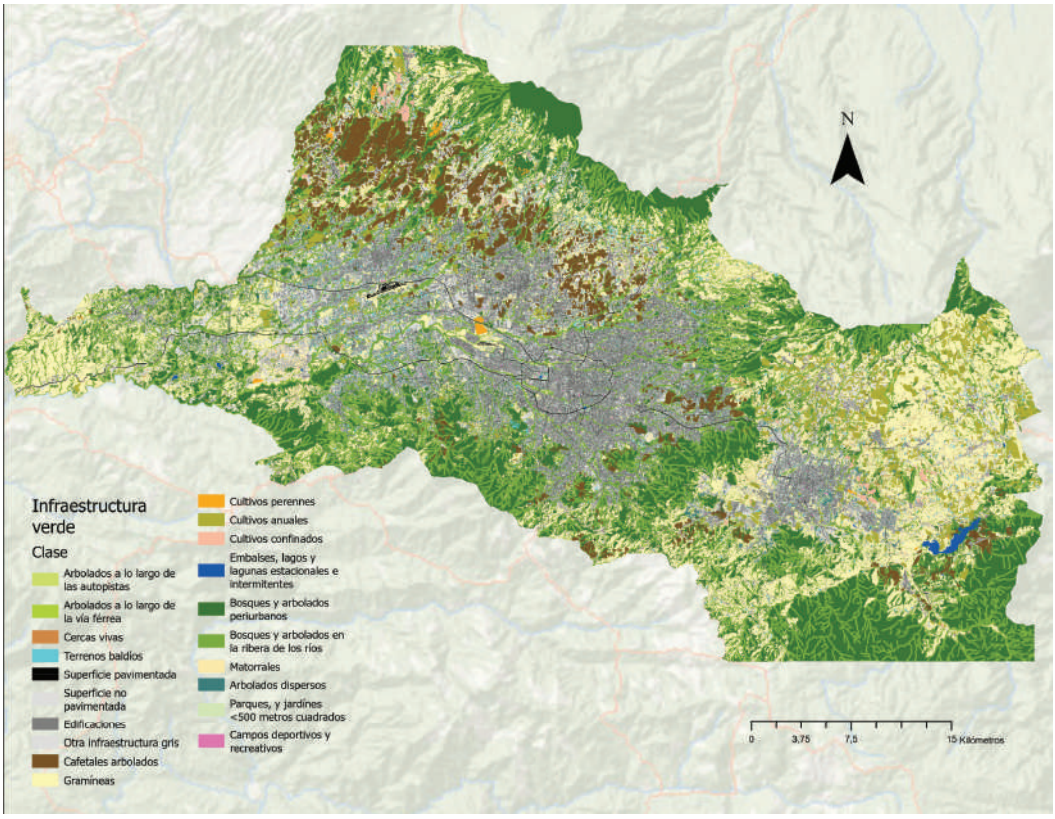
En el 2022 el país registró una nueva contracción de la inversión social pública (ISP) que, de no manejarse adecuadamente, puede afectar el bienestar de los hogares (gráfico 1.18). Las medidas llevadas a cabo por el Ejecutivo para la contención del gasto han priorizado el pago del servicio de la deuda pública a partir del recorte de las transferencias de recursos para la política social, en especial educación, protección social y salud.

Los recortes en la ISP ocurridos entre el 2021-2022 se experimentaron en las tres funciones más grandes de la política social costarricense: educción, protección social y salud. La caída más fuerte ocurrió en los servicios educativos (-4,6% por persona), cuyo monto destinado en el 2022 representa apenas el 5,9% del PIB, bastante lejos del 8% que señala la Constitución Política de Costa Rica.

Después de casi una década de recibir el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) sus ingresos anuales completos por parte del Ministerio de Hacienda, en 2022 el Poder Ejecutivo volvió a incumplir lo establecido en la Ley. En ese año se le transfirieron montos muy por debajo del porcentaje por recaudación que le correspondían. Partiendo del hecho de que las poblaciones más pobres y vulnerables son las que más acceden y utilizan los programas y servicios sociales del Estado, como la salud y la educación pública, así como los beneficios selectivos, es de esperar que los efectos de la contención del gasto público caigan más fuertemente sobre las condiciones de vida de estas poblaciones. Adicionalmente, este Informe toma nota de una práctica presupuestaria perjudicial para el Fodesaf: el Ministerio de Hacienda ha adoptado la práctica de "saltarse" al fondo y girar directamente a las instituciones y programas de su consideración. Próximas ediciones examinarán el impacto de esta práctica sobre la política social selectiva.

Mapa 1.4

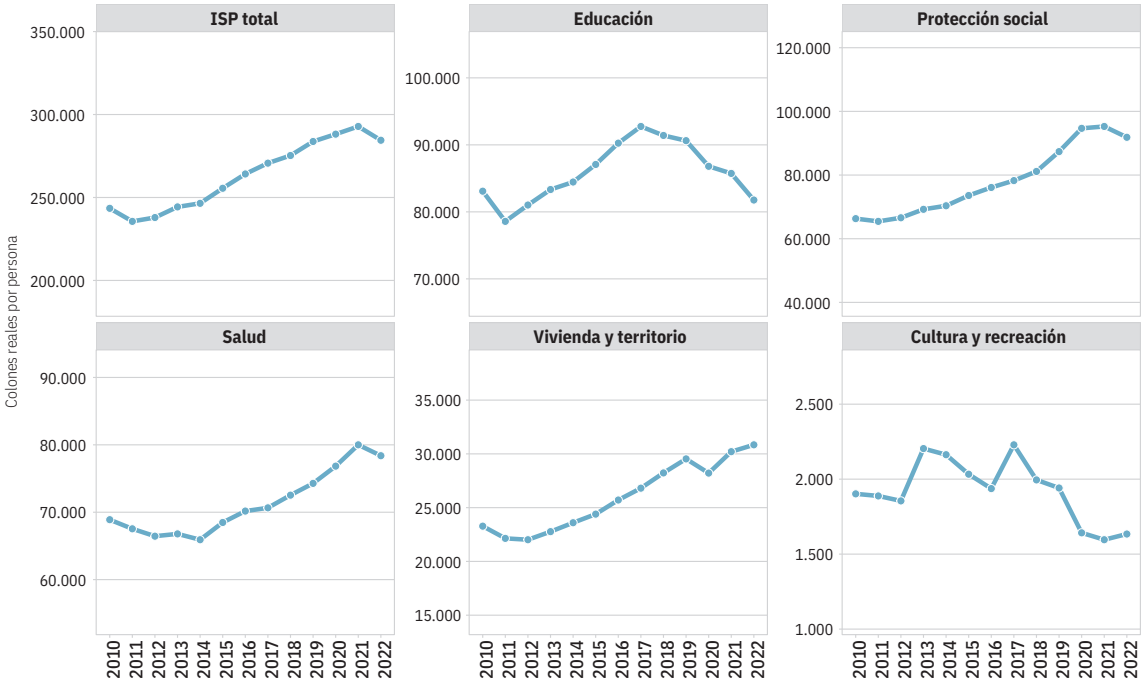
Composición de la infraestructura verde en la Gran Área Metropolitana. 2022



Fuente: Sinac et al., 2023.

Gráfico 1.18

Evolución de la inversión social pública (ISP) por habitante, según función social
(colones reales del 2000)[a/]



a/ En colones del año 2000 según el deflactor implícito del gasto de consumo del gobierno general de Cuentas Nacionales. Es importante señalar que la escala del eje vertical es variable, es decir, se ajusta a los montos de cada sector.

Fuente: Trejos, 2023, con datos de la STAP, BCCR, CGR, INEC y las instituciones sociales.

Este año, el Informe hizo una revisión detallada de 92 beneficios registrados en el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube) que comprueba la amplia y diversa lista de ayudas sociales que otorga el Estado, dirigidas principalmente a las poblaciones más pobres, vulnerables y excluidas (gráfico 1.19). El Sinirube tiene un rol clave como herramienta de asignación, gestión, seguimiento y planificación de la política social selectiva que se dirige a segmentos específicos de la población. Es el resultado de muchas décadas de esfuerzos por mejorar la coordinación, la gestión y la rendición de cuentas para ejecutar los recursos públicos administrados por las instituciones del sector social. El Sinirube posibilita innovar en el diseño de la política pública basada en la evidencia, así como hacer un uso más eficiente de los fondos públicos.

"...en armonía con el ambiente..."

En el contrato social costarricense, el crecimiento económico con equidad social se debe dar, necesariamente, en armonía con el ambiente. La importancia del derecho al ambiente sano radica no solo en que es una obligación constitucional (artículo 50), sino porque es la base material sobre la cual descansa el desarrollo humano sostenible y la calidad del entorno para la vida.

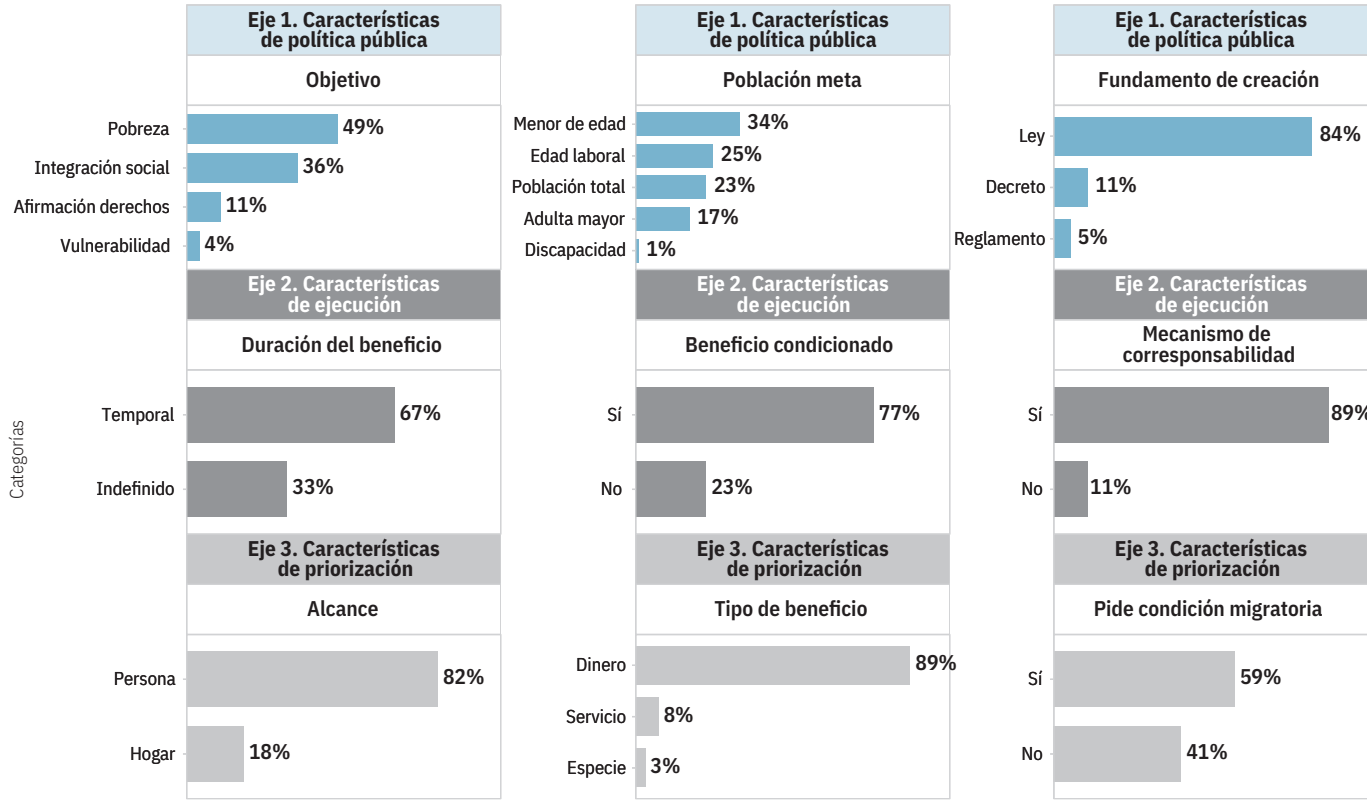
Sucesivas ediciones del Informe han señalado que, en el último tercio del siglo XX, Costa Rica apostó por la conservación ambiental para establecer un mejor equilibrio con la naturaleza y sigue consolidando logros históricos en ese ámbito. Sin embargo, la conservación no es suficiente para cumplir con el derecho constitucional a un ambiente sano. El país registra un balance insostenible en su relación con los recursos naturales y el territorio y en años recientes muestra signos de ambigüedad, estancamiento e incluso retroceso en áreas clave de la política ambiental.

País experimenta calentamiento

Las temperaturas promedio anuales en Costa Rica aumentaron de 27,9°C en 1990, a 28,4°C en 2022 (IMN, 2023). Las últimas proyecciones de cambio climático del Instituto Meteorológico Nacional, a partir de un escenario de bajas emisiones de GEI (RCP2.6), prevén que la temperatura podría aumentar de 1°C a 2°C con respecto al clima de control, con un crecimiento ligeramente mayor en la vertiente del Caribe y la Zona Norte (IMN, 2023). El mismo estudio determinó que, en un contexto de más altas emisiones de GEI (RCP8.5), las temperaturas podrían experimentar una

Gráfico 1.19

Distribución porcentual de los beneficios otorgados[a/] por la política social selectiva registrados en el Sinirube, por componentes, según eje[b/]



a/ Se caracterizaron 92 beneficios sociales registrados en el Sinirube.
b/ Se excluye de la visualización en el eje 3 la distribución del componente "define un sexo como priorización", pues en el 98% no se limita.
Fuente: Cubero et al., 2023, con información del Fodesaf, Sinirube y normativa de los programas.

variación espacial de 3,8°C a 4,8°C en el período 2070-2090.

Este incremento puede significar, entre otros efectos, una disminución de la oferta de agua, la reducción de los niveles de producción, la erosión y desertificación del suelo, la pérdida de controladores naturales de plagas y patógenos, y la modificación de los ciclos de siembra, cosecha y manejo de los cultivos, entre los principales impactados esperados (Chaves, 2023; IMN y Laica, 2023). Se trata de problemas que requerirían la adopción de una planificación de largo plazo que se traduzca en la implementación de políticas públicas en una diversidad grande de ámbitos, desde la producción hasta la conservación.

El objetivo no es solo mitigar los efectos del calentamiento, sino adaptar la producción y el consumo a las nuevas y cambiantes condiciones. Un elemento central en esto es la implementación de la política de descarbonización al 2050, un compromiso que el país ha adquirido a nivel internacional. En esta edición no se registraron avances claros en esta dirección; por el contrario, la política de descarbonización parece haber perdido prioridad.

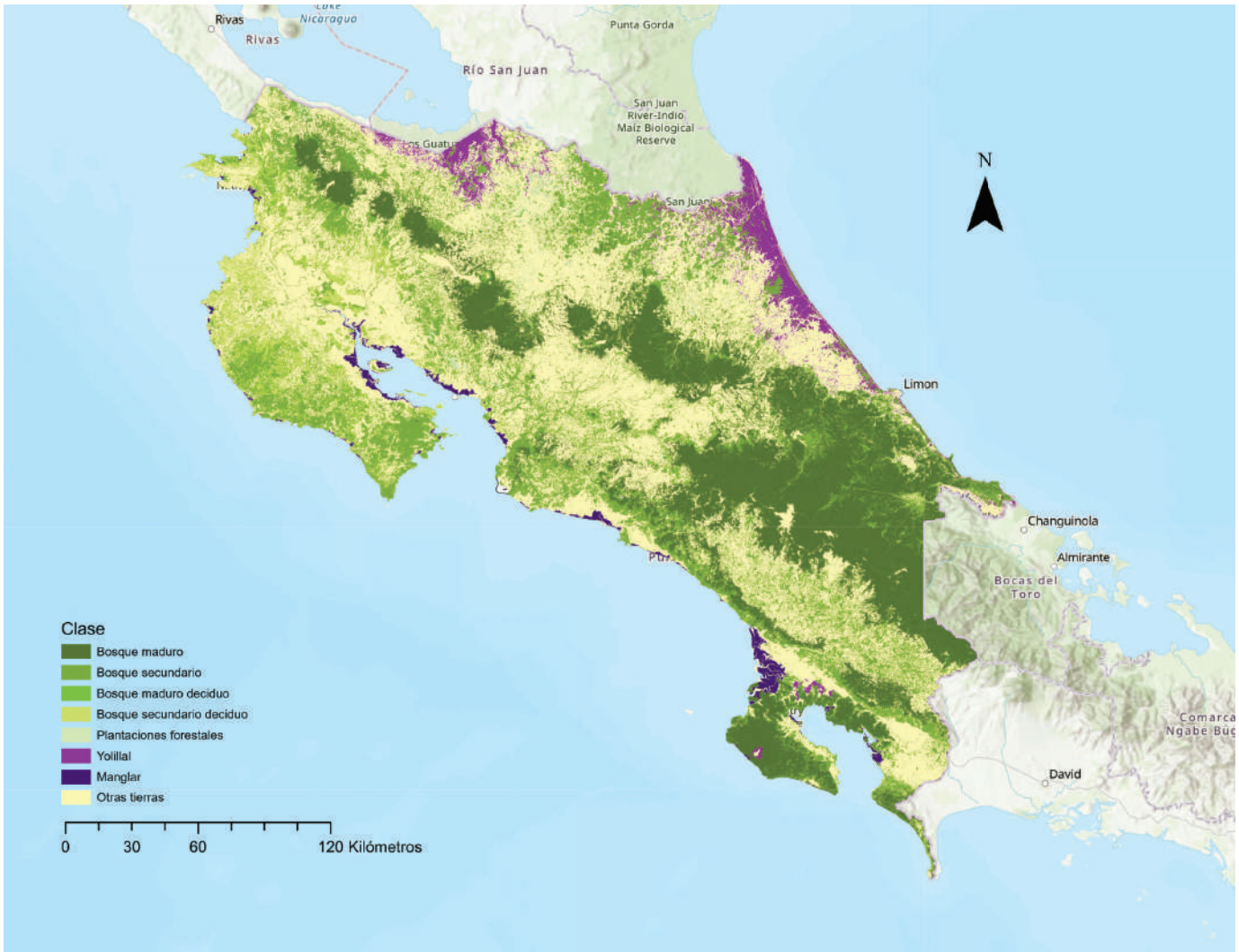
Fortalezas en la conservación se mantienen, aunque enfrentan nuevas amenazas

Se consolida alta cobertura forestal

En un contexto de importantes presiones por el uso de los recursos naturales y el territorio, Costa Rica mantuvo en 2022 sus fortalezas en materia ambiental. El área silvestre protegida (ASP) se mantuvo en los niveles reportados para el año anterior: 25,5% del territorio terrestre e insular y 30,3% del espacio marino. Además, en 2023 el Sinac-Minae presentó el segundo mapa de los tipos de bosque de Costa Rica (mapa 1.5). El cual muestra

Mapa 1.5

Tipos de bosque y otros usos de la tierra. 2021



Fuente: Minae, 2023d.

que la cobertura boscosa es de 57,1% del territorio nacional e identifica siete tipos de cobertura, así como otras categorías de uso clasificadas como "no bosque". La mayor proporción corresponde a bosque maduro: 24,2%, mientras que el bosque secundario abarca un 23,2%, y un 42,9% se clasifica como "otras tierras" (Minae, 2023b).

Otro aspecto positivo que se reportó en 2022 fue el aumento del área anual contratada bajo pago por servicios ambientales (PSA), después de dos años consecutivos de experimentar una de las mayores reducciones desde el inicio del programa. El Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo) otorgó 953 contratos de PSA que abarcaron una superficie de 51.546 hectáreas, lo que equivale a un 759,5% más que en 2021. El 91% se orienta a la protección de bosque, el cual mostró una importante recuperación, un 5% a regeneración natural, un 3,3% a reforestación y el 1% restante a manejo de bosque. El espacio asignado a sistemas agroforestales también registró un incremento significativo al pasar de 24.307 hectáreas en 2021 a 351.935 hectáreas en 2022 (Fonafifo, 2023).

Múltiples amenazas acechan la salud de los ecosistemas

Pese a los esfuerzos, en conservación y gestión forestal se identifican amenazas o puntos débiles. En el primer caso, según la "lista roja" que elabora la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), en Costa Rica se documenta un crecimiento acumulado de especies amenazadas del 123,4% entre 2011 y 2022 (UICN, 2023; Corrales, 2023). Además, desde 2017 se experimenta un crecimiento sostenido de los desembarques totales de pesca (Incopesca, 2023). En promedio este incremento se ha movido en un rango de entre 7,3% y 45,5%, con su punto máximo en 2020. Dicho comportamiento contrasta con la ausencia de suficientes datos para valorar el estado de la biomasa pesquera y los impactos de esta actividad sobre otras especies y los mares.

Otro desafío para la protección ambiental que se mantiene y podría crecer son los incendios forestales. En el año bajo estudio, la superficie afectada por este fenómeno fue de 43.319 hectáreas: un 91,2% más que en 2021. Cabe señalar que 9 de cada 10 hectáreas quemadas estaban fuera de ASP (Minae, 2023a). No obstante, las implicaciones son igualmente graves desde el punto de vista ambiental: destrucción de cobertura forestal, pérdida de suelo fértil, desaparición de ecosistemas de flora y fauna, aumento en las emisiones de gases contaminantes como el dióxido de carbono y el carbono negro, entre otros. Según la ONU (2020), el aumento de los incendios forestales podría empeorar como consecuencia de los cambios en las condiciones climáticas y del uso de la tierra.

Otra práctica que genera emisiones son las quemas agrícolas. Tienen un peso importante en el calentamiento global y la contaminación del aire, pues son una de las mayores fuentes de carbono negro en el mundo (ONU, 2020). En la temporada 2021-2022 se aprobaron 1.407 permisos para realizar quemas agrícolas controladas en un área de 37.995 hectáreas (MAG, 2023c). Cerca de la mitad de esta superficie se concentró en la región Chorotega. Cabe señalar que la extensión quemada equivale a un 9,6% del área sembrada de las principales actividades agrícolas en 2022 y que casi 8 de cada 10 hectáreas correspondieron a espacios que se utilizan para el cultivo de la caña de azúcar. Este método se afinca en prácticas de larga data en el país que, aun siendo legales, podrían sustituirse por otras alternativas de menor impacto, como la liberación de descomponedores, la trituración vegetal y forestal con maquinaria autorizada, y la descomposición de rastrojos (E: Araya, 2023).

Menos capacidad de los recursos forestales para mitigar emisiones que la estimada anteriormente

El patrimonio forestal (incluyendo la conservación y las acciones enfocadas en zonas no protegidas) ha sido objeto de una política pública ambiental que ha alcanzado logros concretos en las últimas tres décadas. Esta edición del Informe efectúa una nueva y más precisa valoración sobre la importancia de los recursos forestales en materia de mitigación. Los resultados de la investigación muestran la persistencia de procesos importantes de degradación forestal fuera de las áreas silvestres protegidas de protección absoluta (Asppa), los cuales ocasionan pérdida de existencias de carbono en bosques permanentes. Ello genera un resultado neto negativo para estos últimos, con mayores emisiones que remociones durante las últimas tres décadas, considerando solamente degradación y mejora de bosques.

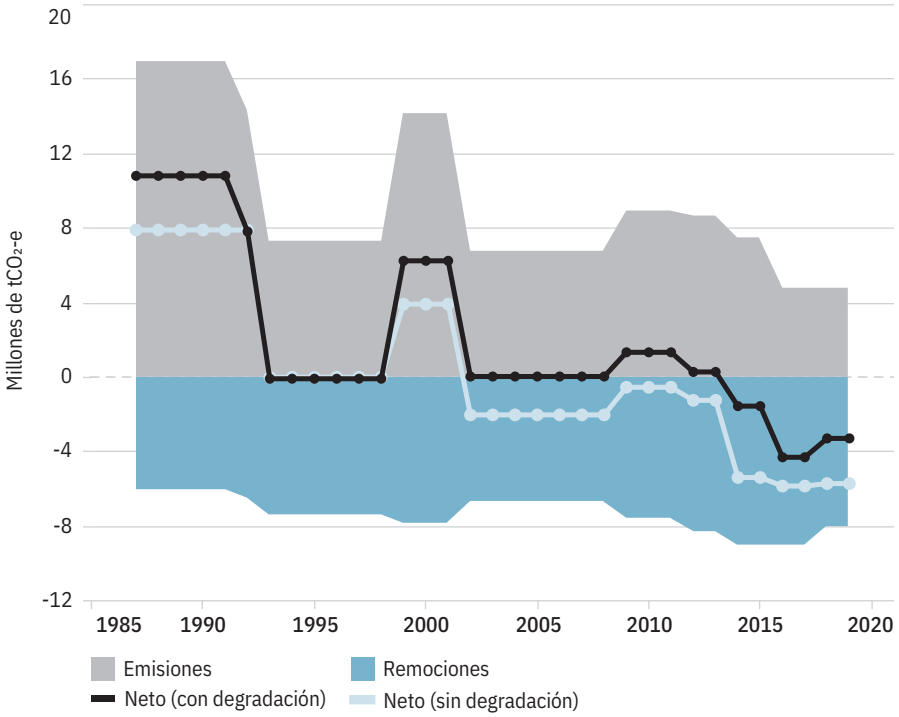
Si lo anterior se analiza de forma agregada con los resultados previos (incluyendo emisiones por deforestación y remociones por recuperación o mantenimiento de bosques), el sector muestra un resultado neto positivo: mayor capacidad de remoción que de emisiones, pero en menor magnitud que lo reportado en el primer estudio (gráfico 1.20). Tomando como referencia el año 2019, hay una reducción del 42,1% en las remociones netas del país al incluir la degradación. Esto significa una merma importante en el potencial forestal conocido para la mitigación del cambio climático, lo cual demuestra que no solo se debe mantener sino profundizar la gestión de los bosques dentro y fuera de áreas protegidas. Por último, aunque el sector por sí mismo mantiene un balance positivo, la evidencia muestra que no alcanza para compensar o absorber las emisiones de otras fuentes (energía, agricultura, residuos sólidos y otros). Lo anterior permite ilustrar la enorme brecha que tiene que resolver Costa Rica para acercarse a una meta de neutralidad de carbono, pese a no ser el objeto de esta metodología.

Patrones insostenibles en el uso de los recursos naturales no cambian

En Costa Rica, la mayor proporción de las emisiones de GEI se origina en el elevado uso de combustibles fósiles, principalmente para transporte. En la última década, el país adoptó instrumentos de política pública con la meta de reducir estas emisiones (IMN, 2021; PEN, 2022). Sin embargo, se mantiene una tendencia creciente en la importación de derivados del petróleo. Entre 1990 y 2022, se adquirieron 533,2 millones de barrilles, la mayor proporción de estas

Gráfico 1.20

Balance entre emisiones y remociones en el sector forestal[a/]
(millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente)



a/ Por deforestación, reforestación, degradación, mantenimiento y mejora de bosques permanentes.
Fuente: Durán-Monge et al., 2023 con datos de Minae, 2019, terraPulse, 2022 y Durán-Monge y Aragón, 2021.

compras (41,1%) se concentraron en los últimos diez años, aunque el ritmo de crecimiento fue menor (1,7%) que el reportado para los lapsos 1990-2000 (6,1%) y 2001-2011 (2,7%).

El alto consumo de los combustibles fósiles deriva, mayoritariamente, de un sistema de transporte y movilidad que no cambia de manera significativa hace tres décadas. Como se documentó en entregas anteriores del Informe, para modificar estas condiciones se requiere promover un transporte público sostenible, eficiente, moderno, seguro e interconectado, que integre los distintos modos de movilización entre sí: tren, autobuses, bicicletas, así como los medios no motorizados. En relación con el cambio tecnológico en transporte público, la información disponible evidencia lentos progresos: de los 27.992 vehículos de tecnologías distintas a la combustión reportadas para el período 2011-2021, menos de 120 corresponden a autobuses eléctricos y solo 100 a autobuses híbridos conectables de diésel (Minae, 2022). Tampoco se visualizan cambios importantes en cuanto a la meta de la interconexión del sistema de transporte público. Por el contrario, se mantiene el mismo esquema de servicio de autobús (sin avances en sectorización), además de que las autoridades nacionales decidieron replantear (o descartar) el proyecto del Tren Eléctrico de la GAM y hay pocos avances en cuanto al Tren Eléctrico Limonense de Carga (Blanco, 2023).

Creció la electricidad generada por fuentes térmicas

En materia relativa al sector eléctrico, no se observaron cambios importantes en 2022 en el aporte de las distintas fuentes. En total, se generaron 11.869 gigavatios por hora (GWh): el 73% provino de plantas hidroeléctricas, seguidas de las geotérmicas y eólicas: 13,6% y 11,5%, respectivamente (ICE, 2023a). El aporte de la biomasa y la energía solar mantuvo un peso marginal: menos de un 1% del total. No obstante, el advenimiento del fenómeno de El Niño alteró la estructura energética en el sector eléctrico. La participación de las plantas térmicas fue menor al 1% durante varios años, pero la reducción de los caudales de agua, principalmente de Los embalses Arenal y Cachí del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), modificó este comportamiento en los primeros meses del 2023.

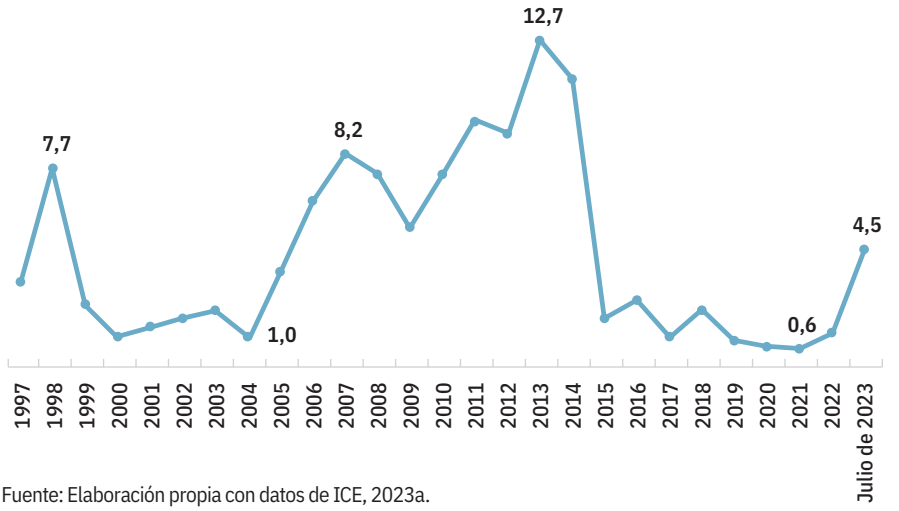
Desde enero hasta el 17 de julio de ese año, en Costa Rica se consumió un total de 6.640.060 MWh de energía eléctrica, de la cual un 4,5% se generó mediante el uso de búnker o diésel (gráfico 1.21; ICE, 2023b). Distintos actores y personas expertas han expresado preocupación por las posibles implicaciones negativas de esta situación sobre el ambiente y sobre el precio final de la electricidad. Además, valoran la posibilidad de que ese comportamiento se mantenga en el corto y mediano plazo como consecuencia, por un lado, de la variabilidad climática y, por otro, ante la ausencia de medidas preventivas e inversiones en el desarrollo de nuevas fuentes y en la transformación de la matriz energética nacional (E: Blanco, 2023, E: Angulo, 2023).

No ha sido posible modificar las prácticas de una agricultura insostenible

En cuanto a la relación entre agricultura y desarrollo humano sostenible, en 2022 se intensificaron varias tendencias relevantes. En primer lugar, se observó —por sexto año consecutivo— una reducción (de un 1,3%) en el área sembrada de las principales actividades agrícolas, que abarca 396.719 hectáreas en dicho año (MAG, 2023a). Esto se explica tanto en cultivos para la exportación y la agroindustria, como en aquellos que tienen como principal destino el mercado nacional para venta o autoconsumo: granos básicos y hortalizas (Chacón y González, 2023). Los granos básicos fueron el grupo que más área perdió: un 5,8% con respecto a 2021, una tendencia

Gráfico 1.21

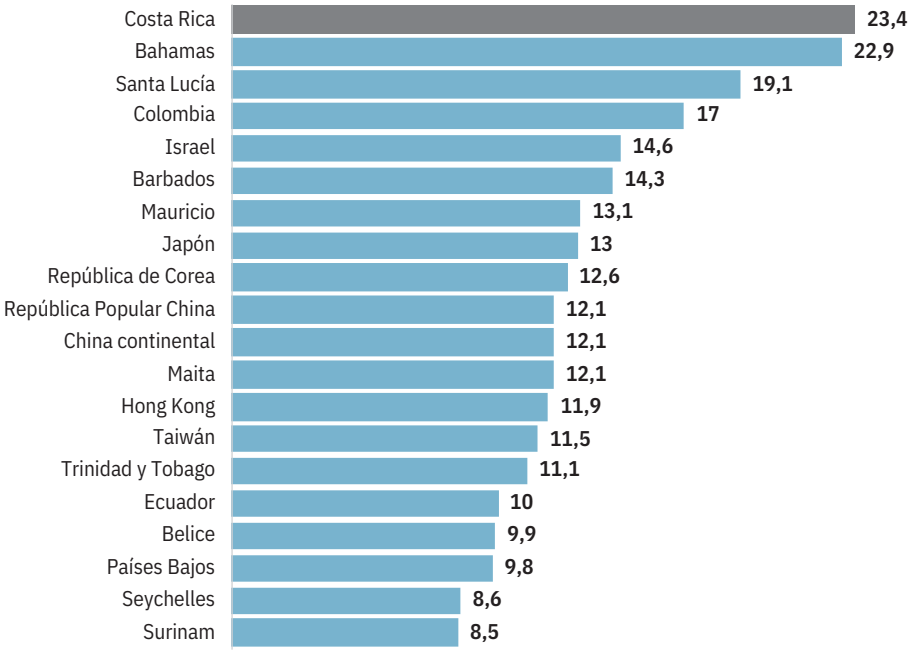
Porcentaje de electricidad generada con fuentes térmicas



Fuente: Elaboración propia con datos de ICE, 2023a.

Gráfico 1.22

Uso promedio de plaguicidas. 2000-2020
(kilogramos por hectáreas)



Fuente: FAO, 2023.

que viene consolidándose desde los años noventa. Cabe señalar que la reducción del área sembrada no modificó la composición del uso del suelo agrícola.

En segundo lugar, se mantiene el alto uso de agroquímico. Los datos nacionales muestran que la importación total de plaguicidas aumentó de 16,4 millones de kilogramos de ingrediente activo (k.i.a) en 2021 a 16,8 k.i.a en 2022 (es decir, un 2,5%) en tanto las exportaciones crecieron un 6,2% (MAG, 2023b). Del total adquirido ese último año, el 54,2% se quedó en el territorio[10], un 0,5% menos que en 2021. Según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), de cien naciones analizadas, Costa Rica ocupa el primer lugar en uso promedio de plaguicidas por hectárea (gráfico 1.22; Vargas, 2022). Entre las principales afectaciones por el uso de estas sustancias se cuentan las que se generan sobre la salud humana. Según un diagnóstico efectuado por el PNUD con el apoyo de la Organización Panamericana de la Salud, entre 2010 y 2020 se registraron en el país 58 muertes por intoxicación con plaguicidas, la mayoría vinculadas al sector agrícola, concretamente a tres cultivos: banano, café y piña, y relacionadas al uso de diazinón, paraquat y glifosato (PNUD, 2022).

Políticas ambientales débiles y contradictorias en relación con el compromiso de avanzar hacia la descarbonización

Más normativa pero menos capacidades institucionales

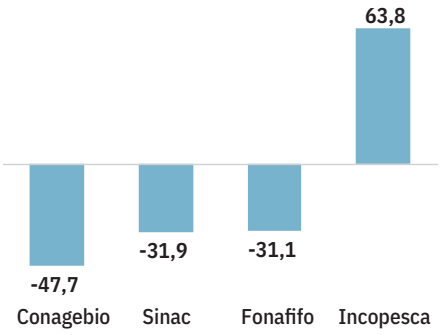
El Estado costarricense ha sido fértil en la adopción de disposiciones ambientales de todo tipo, pero con importantes rezagos en sus capacidades fiscalizadoras y de control. En 2022 e inicios de 2023 se mantiene esta dinámica e, incluso, se acentúa. En la última década, el país adoptó en promedio 106 normas en materia ambiental por período. Esta cifra se incrementó a 153 y 144 entre 2021 y abril 2022 y durante 2022 hasta abril 2023, respectivamente. La necesidad de regular nuevas áreas de la vida social, la atención de antiguos y recientes proble-

mas ambientales, las tensiones por el uso de los recursos naturales y el territorio, entre otros elementos, explican este activismo (Cabrera, 2023).

La adopción de normas jurídicas por sí solas es insuficiente para garantizar la sostenibilidad ambiental. Se requieren capacidades para su adecuada implementación. En este aspecto, el país muestra tanto rezagos históricos como retrocesos recientes. En el primer caso, ha persistido la costumbre de adoptar nuevos mandatos para la gestión ambiental, pero sin dotarla de los recursos para cumplirlos, lo que este Informe ha denominado "promesa democrática sin sustento". Así sucede en 12 de las 21 leyes en materia ambiental que se aprobaron en la Asamblea Legislativa entre 2010 y 2022 (PEN, 2023). En el segundo caso, varias de las instituciones responsables de poner en práctica estas normas, así como de las tareas relacionados con el control y la fiscalización ambiental, están experimentando recortes a sus presupuestos. Entre estas se encuentran la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (Conagebio) el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac) y el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo); (gráfico 1.23). Esto limita las acciones para realizar ejercicios de fiscalización *a priori;* es decir, desarrollar medidas para minimizar afectaciones negativas a los ecosistemas naturales. Un ejemplo son las reducciones en los patrullajes y otras acciones de control y protección por parte del Sinac-Minae (Cabrera, 2023).

Gráfico 1.23

Variación porcentual del presupuesto asignado a instituciones del sector ambiental. 2019-2023



Fuente: Elaboración propia con datos de la CGR, 2023 y Ministerio de Hacienda, 2023.

Crecientes evidencias de regresividad ambiental en la política pública

En sucesivas ediciones de este Informe se han planteado retos para consolidar las fortalezas del país en materia ambiental, así como la necesidad de corregir patrones de uso de los recursos naturales y del territorio que comprometen la sostenibilidad en su conjunto. Se han identificado riesgos sobre la salud de los ecosistemas, la biodiversidad o el ambiente en general, con potencial de daños irreversibles o, al menos, cada vez más complicados de atender. En esta ocasión, se genera un primer insumo para ir ampliando el foco sobre cómo se moviliza el país, su política ambiental y sus patrones a partir de las aspiraciones ambientales definidas en este Informe y de las propias metas que Costa Rica ha definido a lo largo de las últimas décadas. Para ello, se realiza una primera sistematización sobre áreas en las que se pueden estar generando nuevos riesgos o mostrar indicios de regresión en la protección y sostenibilidad ambiental.

En esta edición se parte de una idea clave: el estancamiento como una forma de regresividad en la política ambiental. Según Faerron y Mora (2023), la falta de progresividad no necesariamente implica regresividad, aunque puede llevar a perjuicio para los sistemas naturales y para las comunidades humanas, especialmente las más vulnerables. Sin embargo, una política no progresiva, es decir, que no promueva activamente la equidad socioeconómica y la sostenibilidad ambiental, puede contribuir a perpetuar desigualdades y a mantener patrones que generan impacto ambiental, el cual es acumulado e insostenible. Podría argumentarse que la falta de progresividad contribuye indirectamente a la regresividad, ya que permite que persistan inequidades y prácticas ambientales dañinas (Faerron y Mora, 2023).

Un ejemplo de ello son las políticas energéticas. Si estas no incentivan la transición a energías renovables y una matriz energética sostenible y resiliente, no se está promoviendo activamente la sostenibilidad ambiental ni la equidad. Esto podría resultar en la persistencia de una economía basada en combustibles fósiles, lo que puede agravar las desigualdades socioeconómicas (ya que los impactos de la contaminación del aire y el cambio climático suelen recaer de manera desproporcionada sobre las comunidades más pobres y vulnerables) y dañar el medio ambiente (contribuyendo así a la regresividad). Es decir, el estancamiento es, en muchos casos, una forma de regresión que genera retroceso en la calidad ambiental y la sostenibilidad, aun sin empeorar directamente los indicadores de base del *statu quo*.

Con este punto de partida, se realizó una sistematización cualitativa de metas o aspiraciones en sostenibilidad, sus hitos o marco reciente y, principalmente, posibles impulsores de regresión o estancamiento con sus evidencias. El detalle de este ejercicio se puede consultar en el capítulo 4 de este Informe. En el cuadro 1.2, se muestran tres casos concretos.

En resumen, Costa Rica ha realizado esfuerzos para promover el desarrollo sostenible y establecer un marco normativo e institucional que lo acompañe a través de metas claras en la materia. Sin embargo, la brecha entre política y práctica sigue siendo significativa, con avances en algunas áreas y retrocesos en otras. Para Faerron (2023), ello resalta la ambigüedad que rodea algunos aspectos de la agenda ambiental del país y subraya la dificultad de traducir políticas en impactos tangibles y efectivos. Uno de los retos que deriva de lo anterior es no asumir que Costa Rica tiene asegurada la protección y la capacidad para controlar el impacto ambiental de la actividad humana y para la conservación.

Importantes cambios en el activismo y movilización ambiental ciudadana

La movilización es una expresión de la participación ciudadana en los asuntos de la política pública ambiental. Un mayor

Cuadro 1.2

Evidencias seleccionadas para una discusión sobre retrocesos en materia ambiental

Meta o aspiración	Avances registrados	Evidencias de los impulsores y amenazas de retrocesos[a/]
Carbono neutral al 2021 y descarbonización de la economía al 2030	• Adopción de la Estrategia Nacional de Cambio climático (2009) • Constitución de la Dirección de Cambio Climático (2010) • Establecimiento de regulaciones en materia de calidad del aire • Adopción de la Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático de Costa Rica 2018-2030 • Adopción del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático de Costa Rica 2022-2026 • Aprobación de la Ley de incentivos y promoción para el transporte eléctrico (n° 9518) • Presentación de la contribución nacionalmente determinada ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático • Adopción del Plan Nacional de Descarbonización 2018-2030 Estrategia Nacional de Hidrógeno Verde (2022)	**Equilibrio negativo en balance de emisiones** *Menor capacidad de remoción de emisiones del sector forestal (página 178)* **Alta dependencia del petróleo** *Incremento de la importación y consumo de petróleo (página 186)* **Estancamiento en el sistema de transporte y patrones de movilidad** *Crecimiento de la flota vehicular* *Baja incorporación de vehículos de tecnologías distintas a la combustión (página 187)* *Abandono de propuesta del tren eléctrico (página 187)* *Lentos avances en cuanto al Tren Eléctrico Limonense de Carga* **Rezagos en la transformación de la matriz energética** *Alta dependencia de fuentes tradicionales para la generación de electricidad* *Aumento del uso de hidrocarburos para producir electricidad en 2023* **Ausencia de un abordaje integrado de las emisiones de gases de efecto invernadero** *Creciente huella de carbono* **Ampliación del período de cumplimiento de la meta de carbono neutralidad** *No se construyó metodología para medir avances y cumplimiento* *Se replanteó en el marco del Acuerdo de París y la meta de la descarbonización*
Protección de los océanos y biodiversidad marino-costera	• 30% del área marina bajo resguardo • Constitución del Viceministerio de Aguas y Mares (2012) • Creación del Consejo Nacional de los Mares y la Comisión de Gobernanza Marina • Adopción de la Política Nacional del Mar 2013-2028 • Adopción de la Estrategia Nacional para la Gestión Integral de los Recursos Marinos y Costeros (2008) • Construcción de la Agenda Marina Sectorial (2016-2021) para la implementación de la Política Nacional del Mar 2013-2028 • Prohibición de la pesca y comercialización del tiburón martillo	**Lentos avances en el ordenamiento territorial marino** *No se incluyó el ordenamiento marino en la Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2040* **Deterioro de ecosistemas marinos** *Desmejora en el índice de salud de los océanos (página 175)* **Presiones por uso insostenible de recursos marinos** *Persistencia de la pesca de arrastre* *Pesca de especies protegidas* **Cambios en la gobernanza del uso de recursos pesqueros** *Designación del Incopesca como autoridad científica de conformidad con la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (decreto 40379-Minae-MAG)* **Persistencia de prácticas insostenibles de uso de recursos pesqueros** *Declaración de inconstitucional de la pesca de arrastre* *Veto del Poder Ejecutivo al proyecto de ley para el desarrollo y aprovechamiento sostenible del camarón (expediente 21.478)* *Exportaciones de aletas de tiburón martillo* *Inclusión de especies protegidas en la lista de interés pesquero de Incopesca*

Continúa ➜

Cuadro 1.2 | Continuación

Evidencias seleccionadas para una discusión sobre retrocesos en materia ambiental

Meta o aspiración	Avances registrados	Evidencias de los impulsores y amenazas de retrocesos[a/]
Agricultura sostenible	• Creación de Nama Café y Nama Ganadería • Elaboración de Nama para los sectores arroz y azúcar • Aprobación de la Ley sobre desarrollo, promoción y fomento de la actividad agropecuaria orgánica (nº 8591) • Adopción de la Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial 2015-2030 • Adopción de la Política Nacional de Semillas 2017-2030 • Adopción del Plan Nacional de Agricultura Familiar de Costa Rica 2020-2030	**Persistencia de patrones de alto uso de agroquímicos** *Desventajosa posición en Índice de Desempeño Ambiental en esfuerzos para mantener poblaciones humanas saludables minimizando las amenazas de la agricultura al ambiente (PEN, 2021)* *Alta posición en índices sobre uso de agroquímicos por hectárea (página 194)* Creciente dependencia de agroquímicos prohibidos *Registro de uso en compuestos prohibidos en otros países; implicaciones en la salud (PEN, 2017)* **Afectación ambiental por expansión de monocultivos** *Invasión de áreas protegidas y humedales por expansión del cultivo de la piña (PEN, 2018)* *Impactos ambientales en contaminación de aguas y suelos (PEN, varios años).* **Apuestas productivas comprometen seguridad alimentaria** *Aumento del área orientada a cultivos agroindustriales de exportación y reducción de la su*perficie dedicada a granos básicos (página 192) **Estancamiento en área de producción orgánica** *Pocos avances en la ampliación del área certificada como orgánica (página 195)* *Baja implementación de prácticas amigables con el ambiente en las fincas agropecuarias (PEN, 2015)* *Alta importación y uso de agroquímicos (página 194)*

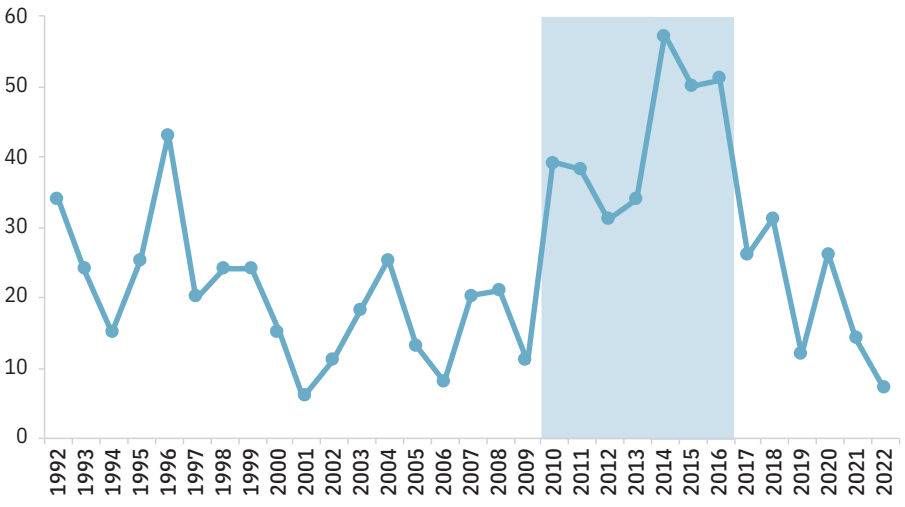
a/ Se seleccionaron algunos ejemplos de evidencias de los impulsores y las amenazas de retrocesos ambientales documentados por Faerron y Mora (2023) y en este capítulo, así como en ediciones anteriores de este Informe.
Fuente: Elaboración propia con datos de Faerron y Mora, 2023 y PEN, varios años.

nivel de protesta puede ser una señal de un aumento de las presiones sobre los recursos naturales y el territorio, y puede ser reflejo de una ciudadanía consciente e interesada en incidir en los asuntos socioambientales. En Costa Rica, los registros muestran que las acciones colectivas en temas ambientales son dinámicas y se orientan principalmente a solicitar la intervención de la institucionalidad pública para resolver problemas en este campo. En el largo plazo, la movilización en estas áreas ha experimentado altibajos con respecto al promedio de tres décadas, con algunos "picos" a mediados de los años noventa, un "episodio de conflictividad" entre 2010-2016 y a partir de 2017 una notable caída en su intensidad hasta alcanzar en 2022 su segundo punto más bajo: 7 protestas, solo por encima de las 6 reportadas en 2001 (gráfico 1.24).

Es importante señalar que este comportamiento no es exclusivo de este ámbito, sino que es similar al patrón que sigue la protesta social en el país. El número

Gráfico 1.24

Evolución de las acciones colectivas en materia ambiental[a/]



a/El área sombreada corresponde al "episodio de conflictividad" que se presentó entre 2010 y 2016.
Fuente: Elaboración propia con datos de la base de acciones colectivas del PEN.

de acciones colectivas en todos los temas pasó de 587 en 2014 a 223 en 2022; se trata de una reducción del 62% (véase el capítulo 5 de este Informe). Es importante resaltar que parte de este patrón se acompaña de una mayor atención a los espacios virtuales como las redes sociales y también de una ampliación de acciones judicializadas en la materia, como se vio en la segunda sección de este capítulo.

Una modalidad de acción y participación ambiental ha sido el involucramiento de las personas en distintos tipos de organizaciones sociales. Según un análisis de Aguilar (2023) a partir de una consulta aplicada a 26 organizaciones y 14 entrevistas a informantes clave, en el período 2012-2022 las organizaciones ambientales se han concentrado fundamentalmente en desarrollar actividades enfocadas en la incidencia política, la capacitación o empoderamiento, la educación ambiental y la ejecución de consultorías y proyectos. Para poder ejecutar algunas de estas actividades utilizan distintos métodos: desde los más tradicionales como el volanteo, el perifoneo hasta —más recientemente— el uso de las redes sociales. También se determinó que la mayoría de las organizaciones se centra en asuntos vinculados con el cambio climático, la gestión del recurso hídrico, la biodiversidad, la gobernanza ambiental, la educación y capacitación ambiental y el manejo de áreas protegidas.

Otra característica del trabajo de las organizaciones ambientales es su colaboración con instituciones públicas. La mayoría señalaron haber apoyado o desarrollado algún trabajo conjunto o en participación con las instituciones públicas ambientales en los últimos diez años. Estas interacciones se dan prevalentemente con dos tipos de entes: por una parte, aquellos que tienen en su diseño institucional espacios de gobernanza ambiental participativa establecidos por normativa, como la Ley de biodiversidad (n° 7788) o la Ley orgánica del ambiente (n° 7554) y, por otra, los que tienen relaciones de inmediatez con los objetos o espacios de conservación. En el primer caso se encuentra el Sinac y las dependencias del Minae en general, en el segundo las municipalidades, el mismo Sinac-Minae y las Asada. Las interacciones que han prevalecido son aquellas que se enmarcan en los procesos de construcción de políticas públicas.

La participación y el alcance de las acciones impulsadas por las organizaciones ambientales enfrentan riesgos en varios frentes. En primer lugar, por sus limitadas capacidades económicas: 12 de las 26 consultadas carecen de un ingreso anual y 4 tienen ingresos menores a 12.000 dólares al año. Por lo anterior, la mayoría trabaja a partir del voluntariado, la venta de servicios, las donaciones y los aportes de la cooperación internacional. Esta situación puede amenazar la capacidad de mantener un tejido social fuerte, en un tema que es clave para el posicionamiento de Costa Rica y para su propio desarrollo humano.

En segundo lugar, esa falta de recursos limita los espacios de articulación, por lo que las organizaciones aprovechan aquellos que les ofrecen condiciones que faciliten su participación. Por último, por las dificultades para incorporar nuevos cuadros en sus estructuras organizativas. En este aspecto, se determinó que el desempleo juvenil y la sobresaturación informativa en las redes sociales se constituyen como obstáculos para la integración de las nuevas generaciones a estos espacios (para más detalles sobre el relevo generacional en este ámbito véase Aguilar, 2023).

...con derecho a la educación y al trabajo..."

Otro de los fundamentos de la promesa costarricense es el compromiso de crear mecanismos para mejorar las condiciones de vida de la población, en particular, la educación y el trabajo como vías para el ascenso social. Estos mecanismos procuran no solo mejorar la distribución de los beneficios del desarrollo entre las generaciones actuales, sino de lograr que las nuevas generaciones tengan, gracias a las oportunidades y capacidades generadas por la sociedad, mejores condiciones que las previas.

Históricamente, Costa Rica logró por esta vía una importante mejora en el bienestar general de su población y una ampliación de las capas medias, tema analizado en anteriores ediciones del Informe. Sin embargo, hoy acumula rezagos y barreras para que las generaciones presentes y futuras puedan tener un mejor futuro, debido una crisis profunda en el sistema educativo público general y diversificado y en las oportunidades del mercado laboral.

En la última década aumentó la pobreza entre niños, niñas y adolescentes

Un elemento clave para perfilar el futuro y la capacidad de movilidad social de la población es revisar la situación socioeconómica en que se encuentra la niñez y adolescencia. Una proporción significativa de estas personas en Costa Rica vive en hogares en condiciones de pobreza por ingresos (gráfico 1.25). Este grupo etario es el que presenta la mayor incidencia y ubica al país como el de mayor porcentaje en este indicador entre la OCDE. Crecer en dicha situación tiene consecuencias graves para el desarrollo cognitivo, físico y socioemocional de una persona en el resto de su vida (Dearing et al., 2006; Roos et al., 2019).

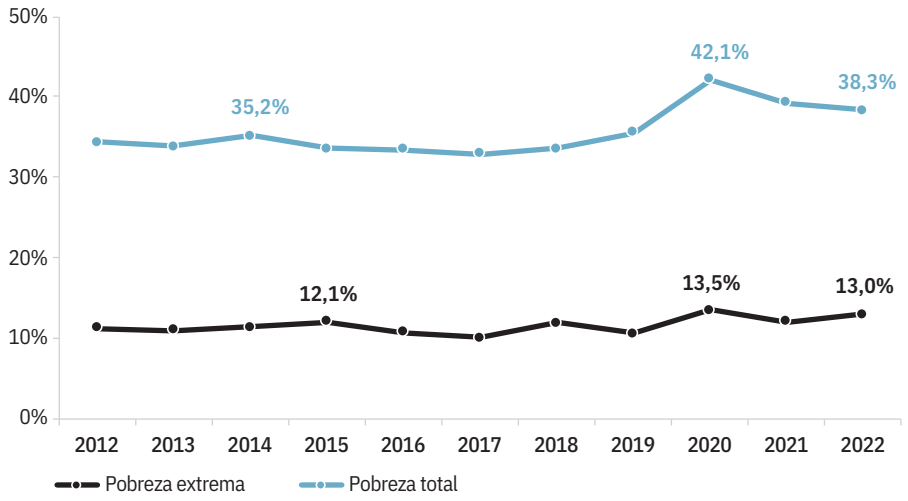
En el 2021 el Estado invirtió el equivalente a un 6,9% del PIB en un conjunto de programas sociales dirigidos a la niñez y adolescencia, una cifra más baja que en años anteriores. Un análisis que escogió cuatro programas sociales selectivos dirigidos a este segmento etario muestra que sus presupuestos han tenido alta volatilidad entre el 2019 y 2022, con una reducción en el año 2023. Nuevos recortes en su financiamiento podrían generar más pobreza y comprometer aún más el futuro de esta población. Como el país experimenta una transición demográfica avanzada, con una fuerte reducción del contingente de niños, niñas y adolescentes, este descuido puede tener consecuencias negativas para la sostenibilidad futura del desarrollo humano sostenible.

Mercado laboral mantiene a amplios segmentos de población excluidos de empleos de calidad

Una aspiración del desarrollo humano es que todas las personas puedan acceder a suficientes oportunidades que les per-

Gráfico 1.25

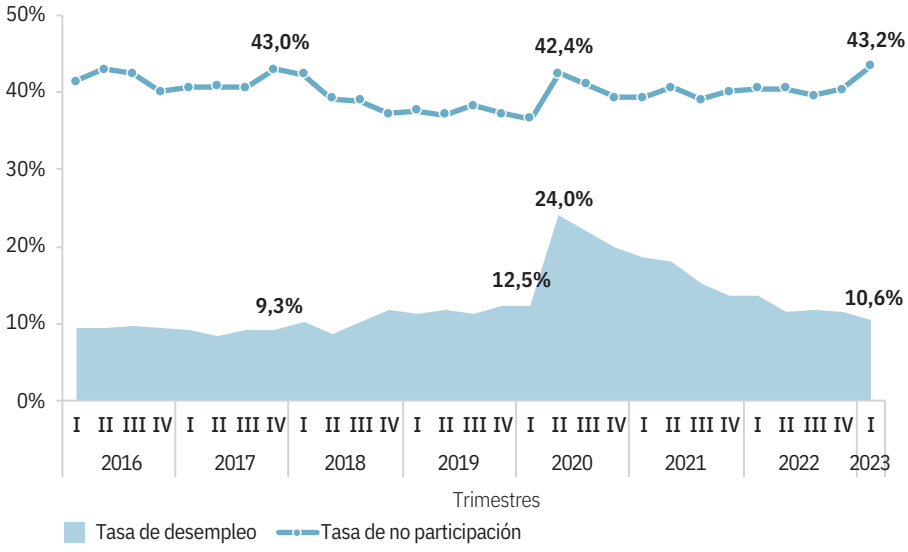
Porcentaje de la población menor de 18 años que vive en hogares en condición de pobreza por ingresos, según tipo



Fuente: Pacheco, 2023 a partir de las Enaho, del INEC.

Gráfico 1.26

Tasas de desempleo y de no participación laboral



Fuente: Meneses et al., 2023, con datos de las ECE, del INEC.

mitan contar con los ingresos necesarios para disfrutar de una vida digna. Los resultados del primer año pospandemia registran un balance negativo en relación con esta aspiración del desarrollo. Pese a la recuperación del shock económico del 2020, varios sectores productivos no han contratado a la cantidad de personas trabajadoras con los que contaban en 2019; en otros, la situación es inestable pues, aunque se recuperaron más rápidamente, muestran un comportamiento volátil que evidencia desaceleración en el 2023.

Insuficiente y desigual recuperación del empleo

La recuperación del empleo ha sido heterogénea, pues muchos grupos se mantienen por debajo de los niveles que mostraron en el 2019, tales como la población no calificada (con secundaria o menos) y los puestos de tipo asalariado. Por el contrario, superaron más rápidamente ese umbral las personas que trabajan de manera independiente y la población calificada, el primero como una opción para generar ingresos ante las dificultades de contratación y el segundo porque tienen más empleabilidad. En las mujeres, el impacto inicial fue muy fuerte y la recuperación tardó casi un año más que la de los hombres, aunque estos últimos han tenido un comportamiento más inestable en el 2022-2023.

La reducción en la tasa de desempleo a un 9,6% en el segundo trimestre del 2023 no se ha traducido en mejores oportunidades de trabajo para toda la población (gráfico 1.26). Con respecto al año 2019 hay menos personas ocupadas (-3,4%), una destrucción de empleos informales (-12,5%) y un crecimiento de la población que no busca trabajar de manera remunerada (21%). Esto se debe, entre otras razones, a las dificultades para encontrar un puesto de calidad y a las brechas de género, las cuales impiden que muchas mujeres puedan trabajar fuera de su hogar por asumir las responsabilidades domésticas.

Jóvenes y mujeres con desventajas estructurales en la inserción laboral

Meneses et al. (2023b) estimaron un modelo econométrico para identificar la relación entre algunas características de la población y la probabilidad de conseguir empleo. Los resultados muestran las desventajas estructurales de la población joven (menor de 35 años) y de las mujeres. Las personas con este perfil tienen 24 y 39 puntos porcentuales (pp.) menos de probabilidad de conseguir empleo en comparación con las personas adultas (35 a 59 años) y los hombres, respectivamente. Por el contrario, tener competencias y más conocimientos son ventajas para que las personas se empleen, lo cual reitera

la importancia de ofrecer alternativas de formación al amplio grupo de la fuerza de trabajo que tiene bajo perfil educativo. Por ejemplo, un año extra de educación aumenta la probabilidad de conseguir empleo en 2,4 pp.; cuando una persona domina un segundo idioma su probabilidad es 5pp. mayor en relación con los que solo hablan español; y la ventaja más fuerte está en el uso de la tecnología, pues la probabilidad de conseguir empleo es 15 pp. mayor en relación con los que no la usan.

Una situación agravante es la contracción real de los ingresos laborales promedio por tercer año consecutivo, afectados por el aumento en los precios de bienes y servicios (inflación) en el 2022. Este deterioro fue mayor entre las personas calificadas y del sector público (gráfico 1.27). Es previsible que el retroceso se empiece a compensar en los meses finales del 2023 debido a la caída de la inflación. En este contexto, el país continúa sin definir una Política Nacional de Empleo con enfoque de género, territorial y etario, que trascienda los gobiernos y que ayude a generar fuentes de empleos de calidad para todos los grupos.

La debilidad de la movilidad social en el mercado laboral favorece la transmisión intergeneracional de la desigualdad

La desigualdad en los ingresos se perpetúa entre generaciones si las personas no gozan de mejores oportunidades educativas e inserción laboral. Cuando ello sucede, los mecanismos de movilidad social ascendentes son débiles y los hijos e hijas tienden a reproducir las condiciones de vida y trabajo de sus progenitores: los de "arriba" siguen arriba y los de "abajo" siguen en la misma posición.

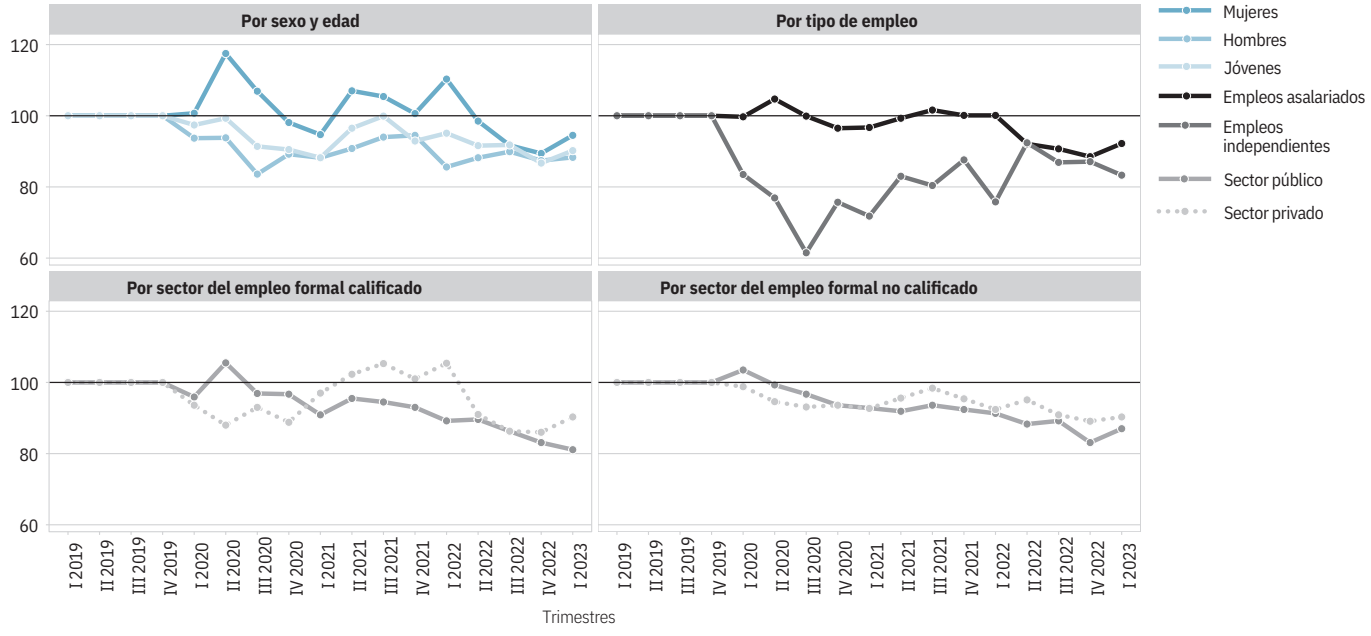
Un capítulo especial en este Informe analizó la fortaleza de dos mecanismos de movilidad social intergeneracional en Costa Rica: la educación y la inserción laboral. El principal hallazgo es que, si bien la movilidad educativa ha sido amplia y ha creado una extendida oportunidad para romper con el ciclo de la reproducción de la desigualdad, los mecanismos en el mercado laboral son muchos más débiles o poco evidentes, situación que tendería a reproducir los patrones de desigualdad a lo largo del tiempo.

La escolaridad promedio de las jefaturas de hogar en Costa Rica se estima en 8,7 años entre personas con una edad promedio de 54 años, según la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del 2022. Para sus descendientes, esos valores alcanzan los 10,5 años y 35 años, respectivamente. El coeficiente de correlación entre ambas variables se estima en 0,486, lo cual sugiere que un porcentaje importante del nivel educativo de los hijos e hijas es distinto al que obtuvieron sus padres. En promedio, los hijos e hijas estudiaron 5,3 años más que sus padres. El 39% estudió seis o más años y el 18% los superó únicamente en uno o dos años (gráfico 1.28).

Sin embargo, la movilidad ocupacional[11] de los hijos e hijas respecto a sus

Gráfico 1.27

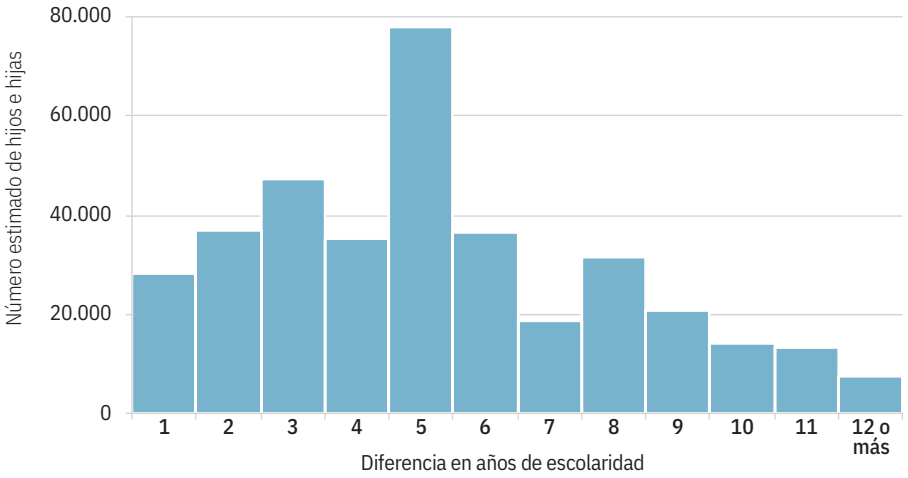
Índice[a/] del ingreso laboral promedio real[b/], según tipo de empleo y características de la población
(trimestres del 2019=100)



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/ Se utiliza como deflactor el promedio trimestral del índice de precios al consumidor (IPC), base diciembre 2020=100.
Fuente: Meneses et al., 2023, con datos de las ECE, del INEC.

Gráfico 1.28

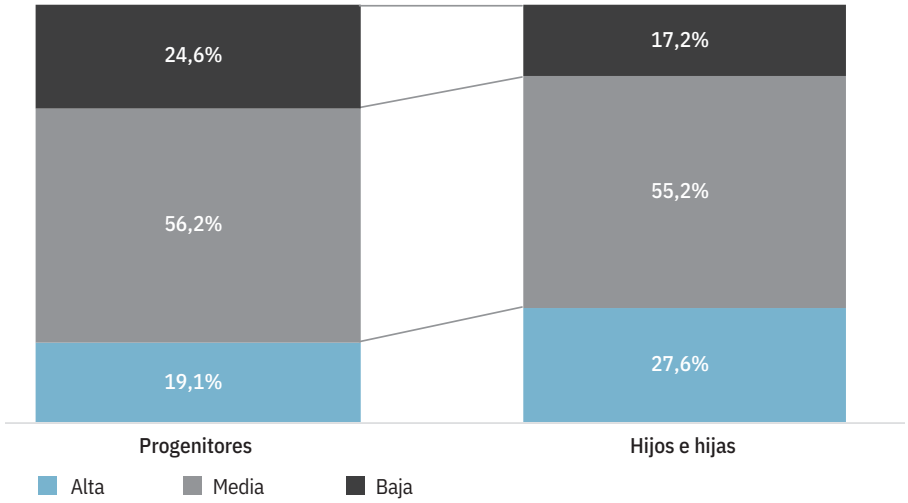
Diferencia de años de escolaridad de hijos e hijas[a/] con sus progenitores. 2022



a/ Se calcula para los hijos e hijas mayores de 24 años que viven en el mismo hogar de sus progenitores.
Fuente: Pacheco, 2023 con datos de la Enaho 2022 del INEC.

Gráfico 1.29

Estructura laboral de los hijos e hijas[a/] y sus progenitores, según el nivel de calificación[b/] de la ocupación. 2022



a/ Se calcula para los hijos e hijas mayores de 24 años que viven en el mismo hogar de sus progenitores.
b/ Entre las ocupaciones de alta calificación se consideran: puestos de dirección, gerencia, profesionales, científicas y técnicas de nivel medio. Baja calificación reúne las ocupaciones elementales (como peones, servicio doméstico, mensajería, jardinería, entre otros). El resto se incluye en el grupo de calificación media.
Fuente: Pacheco, 2023 con datos de la Enaho 2022 del INEC.

progenitores ha sido menos dinámica que la observada en el logro educativo, aunque es importante señalar que muchos de ellos apenas se están insertando a un trabajo y tienen poca o nula experiencia laboral. Al clasificar las ocupaciones según su nivel de calificación, se obtiene que el porcentaje de hijos e hijas que trabajan en puestos de baja calificación[12] (17%) es apenas 7,4 puntos porcentuales menor al de los progenitores. Las ocupaciones de calificación media no muestran una diferencia significativa, mientras que sí hay un aumento de 8,5 puntos en las de alta calificación, que representan un 28% entre los hijos e hijas (gráfico 1.29).

La mitad de los hijos e hijas de progenitores con puestos de alta calificación también trabajan en ese tipo de empleos. Por su parte, entre los progenitores que trabajan en ocupaciones no calificadas, un 30% de los hijas e hijos tienen empleos con ese mismo perfil, cifra que contrasta con el 17% a nivel nacional y con el 7% entre padres con puestos de alta calificación.

Además de las consideraciones relativas a las oportunidades que tendrán las futuras generaciones, en el campo de la educación y el trabajo, Costa Rica tiene la urgencia de analizar y planificar la profunda transformación demográfica que enfrenta, así como sus posibles implicaciones para una gran cantidad de dimensiones del desarrollo humano. En ese sentido, Rosero Bixby (2023) preparó para el Programa Estado de la Nación un estudio que se espera aporte para la compresión y dimensionamiento del proceso que vive el país. El recuadro 1.2 extrae algunos de sus principales contenidos, como un aporte que proporciona bases demográficas objetivas para que las narrativas y políticas se basen en la realidad de datos duros. Esto implica una deliberación pública basada en evidencia y con previsión del largo plazo, para enfrentar los desafíos de desarrollo que plantea el cambio demográfico.

...en una democracia...

Para enfrentar los desafíos no resueltos del desarrollo humano y la promesa fundacional, la sociedad costarricense optó décadas atrás por una fórmula política

Recuadro 1.2

Aporte especial: la importancia de ver con luces largas el cambio demográfico

El número de nacimientos en Costa Rica ha venido disminuyendo vertiginosamente (Rosero Bixby, 2023). En la última década, este indicador cayó 27%, y en 2022 alcanzó una cifra que el país no veía desde 1957: 53.000 nacimientos[13]. En esa época el país tenía apenas un millón de habitantes; hoy tiene más de cinco. En el 2021, el país alcanzó el umbral denominado como "ultrabaja fecundidad" de 1,3 nacimientos de tasa global de fecundidad (TGF)[14], una situación que, de mantenerse, tendría efectos demográficos y socioeconómicos severos y de largo alcance (Kohler et al., 2001).

Datos provisionales para 2022 estiman la TGF de Costa Rica en 1,29 hijos. Si se excluye a las mujeres no nacidas en el país, la TGF de las nacionales es de tan solo 1,1 hijos por mujer. Solamente tres países en el mundo mostraron en 2022 una TGF menor que 1,1: Taiwán, Ucrania y Corea del Sur (PRB, 2023). En ausencia de flujos migratorias, una TGF estable en 1,3 implica que el tamaño de la población se reduciría a la mitad cada 45 años.

La ultrabaja fecundidad alcanzada por Costa Rica es resultado de un largo proceso de caída de la fecundidad, desde el altísimo nivel de más de 7 hijos por mujer a principios de la década de 1960 (Gómez, 2009). Hace 50 años, en 1972, la TGF era de 4,5 hijos (gráfico 1.30). Desde entonces la tendencia histórica es una caída proporcional constante de 2,2% anual. Esta situación tomó por sorpresa al país, pues desde el 2012 las proyecciones oficiales de población estimaban una TGF de 1,7 hijos al 2022 (INEC y CCP, 2012), cifra ligeramente inferior al nivel experimentado en 2011 (1,8 hijos por mujer). Un aspecto relevante es que en la última década el descenso de la fecundidad fue impulsado principalmente por las personas jóvenes, a diferencia del pasado cuando la tendencia era protagonizada por la fecundidad tardía.

A partir de la estimación de diversos escenarios, Rosero Bixby (2023) plantea una primera interrogante: ¿cuán grave será la implosión demográfica de Costa Rica si persiste el escenario de ultrabaja fecundidad? Con un horizonte de 50 años, el país perdería cerca de un millón de habitantes y volvería a la población que tenía en 2009, cerca de 4,5 millones. Más aun, flujos migratorios robustos pero manejables, podrían elevar la población en cantidades semejantes a las que se llega con un escenario de familias de dos hijos: 5,4 millones. Sin embargo, una caída de la población del país ciertamente tendrá impactos económicos, socioculturales y ecológicos, que la sociedad costarricense actual tiene que prever y discutir.

Hay tres cambios demográficos que deben ser enfrentados. El primero es una caída profunda en la población infantil y juvenil (6 a 17 años). Este grupo alcanzó un máximo de un millón de personas en 2002. Al 2023, se redujo a 880.000 y se estima que seguirá cayendo en todos los escenarios. En el caso de que el país mantenga la ultrabaja fecundidad de 1,3 hijos, la población en edad escolar al 2075 será de 310.000 personas, menos de la tercera parte que al inicio de siglo. En el caso de que lo que se está observando actualmente corresponda a una posposición de la maternidad y que se regrese a una TGF de 2 hijos por mujer, las personas entre 6 y 17 años estarían representando alrededor de 600.000 a partir del 2045. En cualquiera de los casos posibles, la reducción en este grupo podría ser una oportunidad de oro para que el país eleve las coberturas y mejore la calidad de la educación pública, de este modo acumularía capital humano que le permitiría afrontar el reto del punto siguiente.

El segundo cambio es una caída substancial en la población en edades productivas desde un máximo de 3,6 millones en 2038 a mantener entre 2,2 y 2,6 millones en 2075. Estas personas poco a poco se van moviendo a conformar la población adulta mayor. Es importante considerar que las futuras personas adultas mayores ya nacieron, dado que hoy en día la mayoría se encuentra entre el sistema educativo o en las edades más productivas. Entre el 2023 y el 2075 se estima que el grupo de 65 años o más pasará de 510.000 a 1,9 millones. Esta situación genera un desplome del cociente de sustento demográfico de las pensiones, lo cual significa que el país pasará de tener siete a una persona que forma parte del mercado laboral por cada pensionada. En este panorama, Rosero Bixby (2023) plantea que pareciera que ni un aumento en la natalidad o un incremento en los flujos migratorios podrían neutralizar las fuertes presiones que puedan generarse sobre el sistema actual de pensiones de reparto.

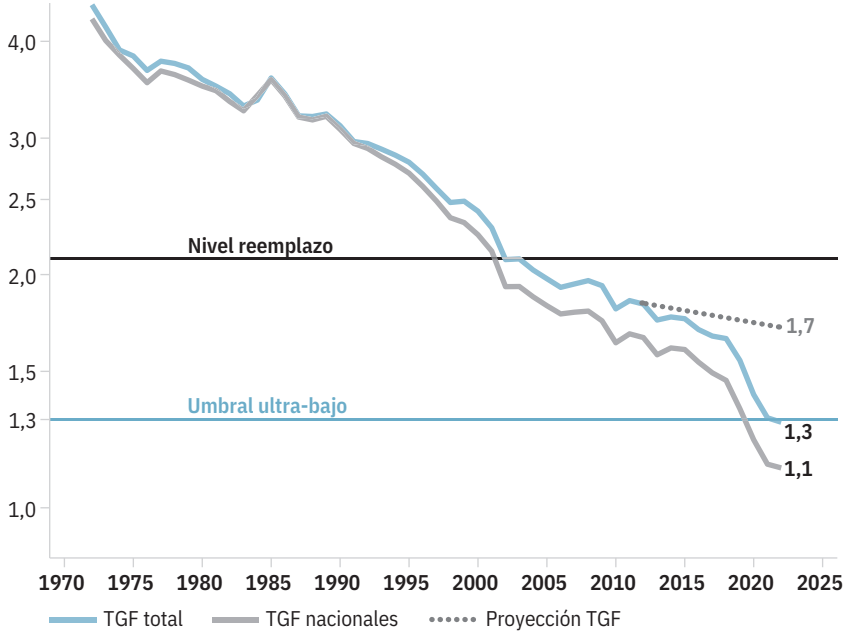
El tercer cambio es la fuerte caída en la población de jóvenes de 18 a 24 años que demanda educación universitaria y empleos de entrada a la fuerza laboral. En el caso de mantenerse la ultrabaja fecundidad, este grupo pasará de más de 310.000 a 125.000 entre el 2010 y 2055. Esta caída ofrece una inmejorable oportunidad para ampliar y mejorar la educación postsecundaria y universitaria, así como para reducir el desempleo y subempleo e incluso para reducir la delincuencia que suele concentrarse en estas edades.

Otra interrogante de peso a dilucidar es si se está ante un escenario permanente de ultrabaja natalidad o uno temporal de posposición de la maternidad por las mujeres más jóvenes. Varios países europeos y del este de Asia atravesaron el umbral de ultrabaja fecundidad en la década de 1990, pero casi todos salieron de esa condición luego de 10 o 15 años (Goldstein et al., 2009). En gran parte la recuperación se debió a que la caída había sido causada por una posposición generalizada de la edad para tener hijos, sobre todo el primero, y no a una renuncia a tener hijos. Dar seguimiento a este comportamiento resulta de vital importancia mediante el apoyo a la investigación con instrumentos y encuestas especializadas, prácticamente inexistente en el país de los determinantes de la fecundidad y la composición familiar.

Fuente: Rosero Bixby, 2023.

Gráfico 1.30

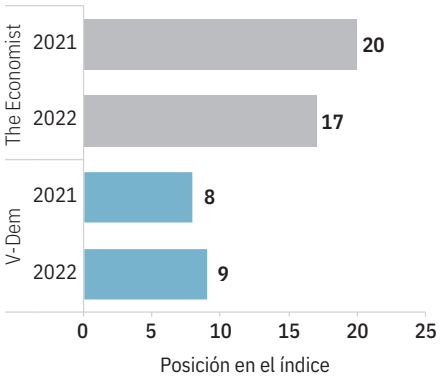
Tasa global de fecundidad (TGF) total, para mujeres nacidas en Costa Rica y la que se había proyectado en el 2012[a/]
(hijos por mujer)



a/ La proyección se refiere a las estimaciones originales realizadas en el 2012 por el INEC y CCP-UCR para el período 2012-2022.
Fuente: Rosero Bixby, 2023, con datos del INEC y CCP-UCR.

Gráfico 1.31

Posición de Costa Rica en dos índices de situación de la democracia



Fuente: V-DEM, 2023 y *The Economist*, 2023.

garantizada en la Constitución Política y apoyada por la mayoría de la población: *un Estado democrático*. Hacer las cosas en democracia implica crear equilibrios que permitan la formación de acuerdos, bajo el marco de leyes e instituciones que tutelan los derechos de la ciudadanía y, más en general, los derechos humanos. La democracia costarricense, sólida y estable, diseñó un sistema político para resolver problemas a partir de la cooperación política y supone la existencia de actores políticos, ciudadanía y partidos políticos fortalecidos, involucrados y activos.

Sin embargo, en ediciones previas, el Informe ha documentado una crisis de representación política de larga data, que se manifiesta en una fuerte disminución en la participación electoral, declinantes mandatos electorales a las autoridades electas y, finalmente, la desestructuración del sistema de partidos políticos, principal vehículo de la representación política. Esto se ha aparejado con mandatos ciudadanos cada vez más débiles a los gobiernos electos, que obtienen minorías parlamentarias cada vez más pequeñas. La debilidad de los actores políticos, el antagonismo y las nuevas formas de gestión política están dificultando la construcción de acuerdos y soluciones a los desafíos del desarrollo humano.

Costa Rica mantiene su reputación internacional como una democracia estable y sólida

Costa Rica es una de las democracias más antiguas del continente americano y, una de las más estables. Esta condición le ha permitido proyectar una imagen de una nación diferente y resiliente, que ha permitido mantener su estabilidad a lo largo de más de siete décadas, a pesar de los conflictos político-militares y las convulsiones experimentadas en Centroamérica, su vecindario más inmediato y, en general, en América Latina.

Para examinar si esta condición ha variado, el presente Informe utiliza índices comparativos internacionales. A pesar de los problemas en el funcionamiento y el desempeño de la democracia costarricense, discutidos en profundidad en el capítulo 5, los índices e indicadores comparativos dan cuenta de que la estabilidad del sistema político sigue siendo un activo estratégico en un panorama global cada vez más adverso (gráfico 1.31).

La sólida democracia costarricense diseñó un sistema político para resolver problemas a partir de la cooperación; sin embargo, recientemente, la debilidad de los actores políticos, el antagonismo y las nuevas formas de gestión política dificultan la construcción de acuerdos, soluciones y la mejora en los resultados.

Tensiones entre el diseño de la gobernanza política, una crisis de representación ciudadana y la gestión política del gobierno

Democracia presidencialista con un Ejecutivo no dominante y sin mecanismos para recrear capital político electoral

En Costa Rica, la Constitución Política contiene un diseño descentralizado del poder dentro del aparato del Estado. No hay un Poder Ejecutivo o Legislativo dominante, sino que existen múltiples actores de veto dentro de la estructura institucional y quienes resultan electos

en las urnas no pueden "reiniciar" sus apoyos a lo largo de su período debido a la inexistencia de elecciones de medio período y a la prohibición de la reelección sucesiva. Por tanto, se trata de una democracia presidencialista con un Ejecutivo no dominante.

Un sistema así contiene un sesgo de origen a favor de la cooperación entre actores políticos representativos de la pluralidad de la sociedad costarricense. Es decir, en la medida en que el poder está distribuido entre una multiplicidad de actores, ninguno de los cuales tiene facultades para imponerse al otro, el sistema obliga a diseñar estrategias de cooperación (y control recíproco) para la gestión de los asuntos públicos. Los estudios sobre esta materia indican que los poderes constitucionales e institucionales de la figura presidencial de Costa Rica se ubican en la zona más baja, pues son los segundos más débiles del continente (gráfico 1.32).

Gráfico 1.32

Posición de Costa Rica en los índices de poderes del Poder Ejecutivo con respecto a los países de América Latina. 1992 y 2021



Fuente: Alfaro Redondo, 2023 a partir de Shugart y Carey, 1992 y Botelho y Silva, 2021.

Se consolida crisis de representación ciudadana

Una arquitectura descentralizada del poder que comprende múltiples controles cruzados y puntos de veto para la gestión pública supone la existencia de actores políticos, ciudadanía y partidos políticos fortalecidos, involucrados y activos. Este supuesto plantea la existencia de mecanismos mediante los cuales las autoridades electas representan a la ciudadanía y esta se siente identificada con sus representantes. En ediciones previas, el Informe ha señalado que la democracia costarricense atraviesa un período de crisis de representación política que afecta directamente la gobernanza del sistema al debilitar a los actores a cargo de la conducción de los asuntos públicos.

La crisis se ha profundizado a lo largo de las dos décadas iniciales del presente siglo y se manifiesta en la fuerte disminución en la participación electoral de la ciudadanía, los declinantes mandatos electorales a los partidos y autoridades electas surgidas de las urnas y, finalmente, la desestructuración del sistema de partidos políticos costarricense, antaño uno de los más sólidos de América Latina y el principal vehículo de la representación política de la ciudadanía. La convergencia de estos factores ha ido configurando mandatos de la ciudadanía cada vez más débiles a los gobiernos electos, que obtienen minorías parlamentarias cada vez más pequeñas (gráfico 1.33).

Resurge antagonismo en las relaciones Gobierno-oposición

En un sistema político diseñado para resolver problemas de fondo a partir de la cooperación, la debilidad de los actores políticos, el antagonismo y las nuevas formas de gestión política son algunos factores que dificultan la construcción de soluciones y la mejora de los resultados

Cambia la dinámica Ejecutivo-Legislativo de años recientes, con menos productividad y mayor incapacidad de crear acuerdos

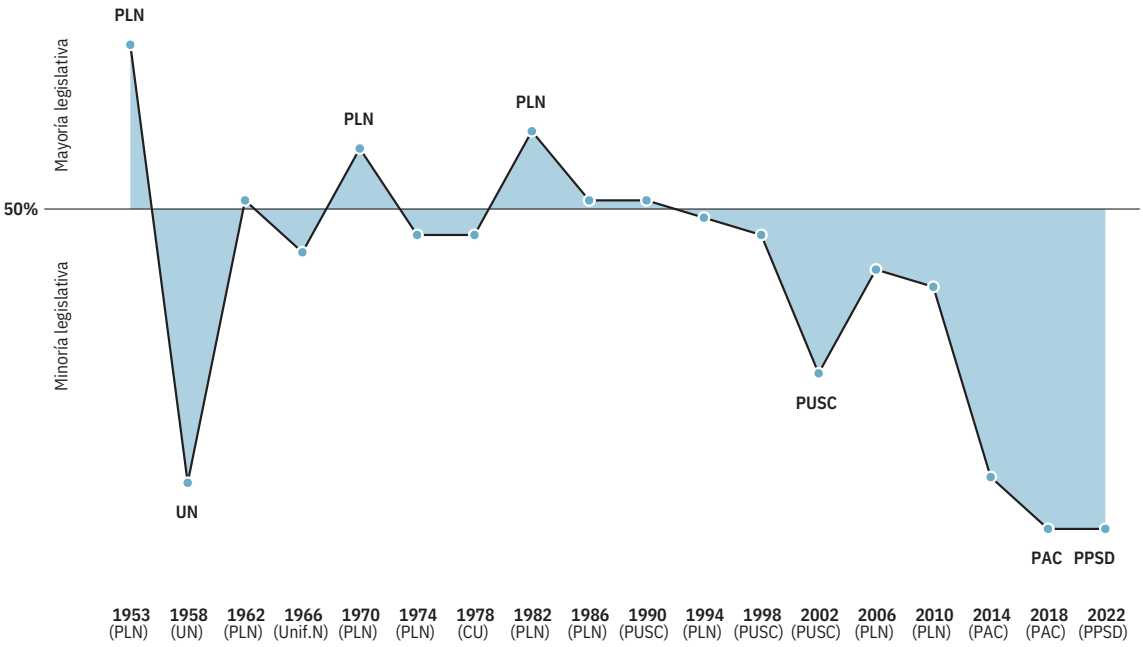
Durante el período 2018-2022 las fuerzas políticas de la democracia costarricense fueron capaces de superar el entrabamiento y la parálisis mediante acuerdos funcionales en el Ejecutivo y el Legislativo que fueron analizados en ediciones anteriores del Informe. Durante el período bajo análisis (2022-2023), se rompió la dinámica de cooperación entre ambos poderes de la República y se retornó a los prevalecientes a lo largo del siglo XXI. Un indicador de ello es la baja productividad legislativa. En el primer año del nuevo congreso, se volvió a niveles promedio, luego de un período de cuatro años del mayor número de leyes aprobadas entre 2018 y 2022 (gráfico 1.34).

Ejecutivo no prioriza agendas multipartidistas en Congreso

El cambio observado en las relaciones entre gobierno y oposición no es, sin embargo, un retorno al pasado. Una práctica común en una Asamblea Legislativa fragmentada, como la actual, es que las distintas fracciones negocien e incorporen iniciativas de varias de las fuerzas políticas a la agenda con el fin de promoverlas y eventualmente aprobarlas, como un mecanismo de transacción. Siguiendo esta lógica, los datos deberían mostrar

Gráfico 1.33

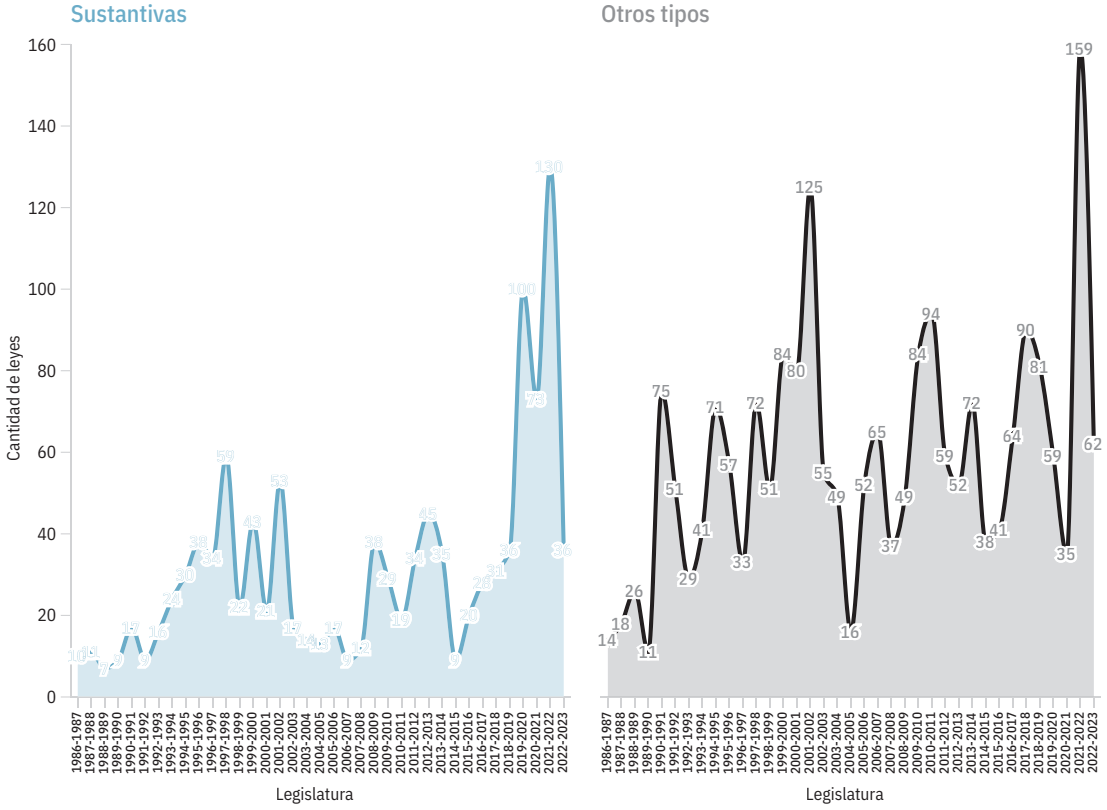
Evolución del tamaño de la fracción parlamentaria oficialista en la Asamblea Legislativa. 1953-2022



Fuente: Gómez Campos, 2023 con información del TSE.

Gráfico 1.34

Leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa, según tipo[a/]. 1986-2023



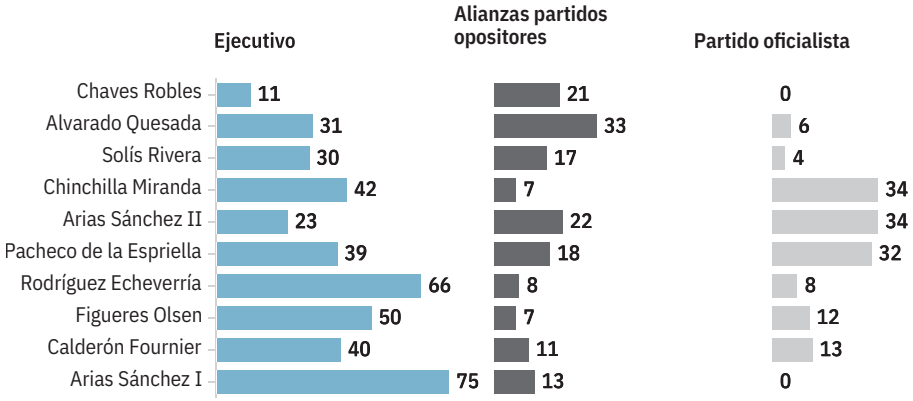
a/ Una ley sustantiva es una norma que tiene un impacto sobre el desarrollo humano.
Fuente: Alfaro Redondo, 2023 a partir de Aguirre y Cortés, 2023 y de la base de datos de legislación aprobada del PEN.

que los gobiernos inclinados a la construcción de coaliciones agregan, comparativamente, más iniciativas de la oposición que aquellos que apuestan por una agenda en la que el Ejecutivo se inclina por ir "en solitario".

La administración Chaves Robles incluyó solo un 15% de propuestas de partidos opositores y las iniciativas del partido oficialista fueron las más bajas (1%) desde que se lleva este registro (1990). Por otra parte, además de que en la administración actual no hay un predominio de iniciativas de la oposición, sobresale por otras dos cifras: registra el menor porcentaje de leyes aprobadas de su propia iniciativa o heredada por gobiernos anteriores (solo el 11%) y no ha logrado aprobar ninguna ley proveniente de su propio partido (gráfico 1.35).

Gráfico 1.35

Leyes aprobadas por administración, según proponente. 1986-2022
(porcentajes)



Fuente: Alfaro Redondo, 2023 con base en Aguirre y Cortés, 2023 y la base de datos de legislación aprobada del PEN.

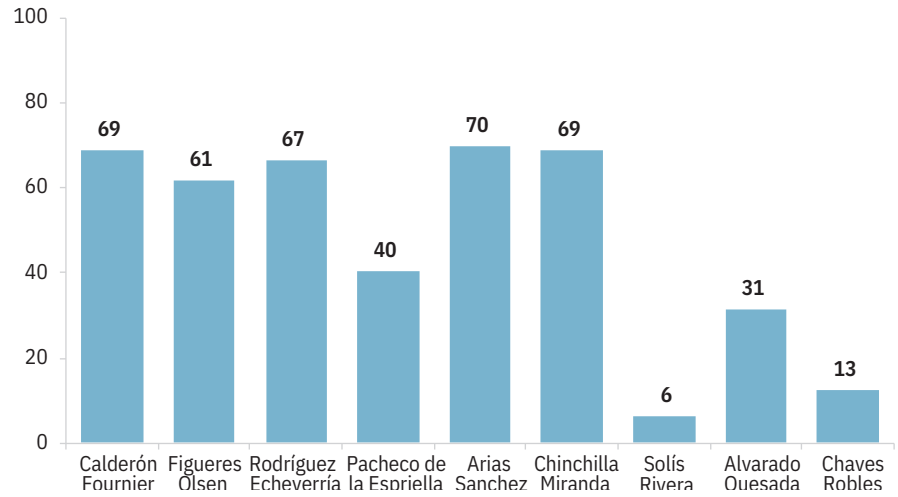
Menor efectividad de la gestión política del Ejecutivo en el Parlamento

Un indicador útil para comprender la gestión en las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo es la tasa de éxito de las iniciativas que promueve el gobierno. Ello se refiere a un valor que contrasta la cantidad de proyectos aprobados por la Asamblea Legislativa versus los convocados por el Poder Ejecutivo. El valor de la tasa es mayor si se aprueban más proyectos convocados. La evidencia demuestra que la tasa de éxito de la Administración Chaves Robles alcanza, en su primer año de mandato, el segundo valor más bajo después de la administración Solís, y sus valores están muy por debajo del rendimiento de gobiernos previos en sus primeros 12 meses (gráfico 1.36).

Un indicador del nuevo ambiente de confrontación en las relaciones Ejecutivo-Legislativo es la comparación entre los vetos presidenciales y los resellos legislativos. La potestad del Poder Ejecutivo de vetar una ley (parcial o completamente) está establecida en la Constitución Política. No obstante, la Asamblea Legislativa puede anular el veto presidencial, pero para ello requiere de dos tercios del total de sus miembros. A este procedimiento se le conoce como resello. En el análisis de largo plazo de los vetos y resellos de los primeros años de gobierno, la administración Chaves Robles sobresale como la que registra el mayor porcentaje de resellos (75%) de leyes vetadas y le sigue la administración Orlich Bolmarich, con un porcentaje del 67% (gráfico 1.37).

Gráfico 1.38

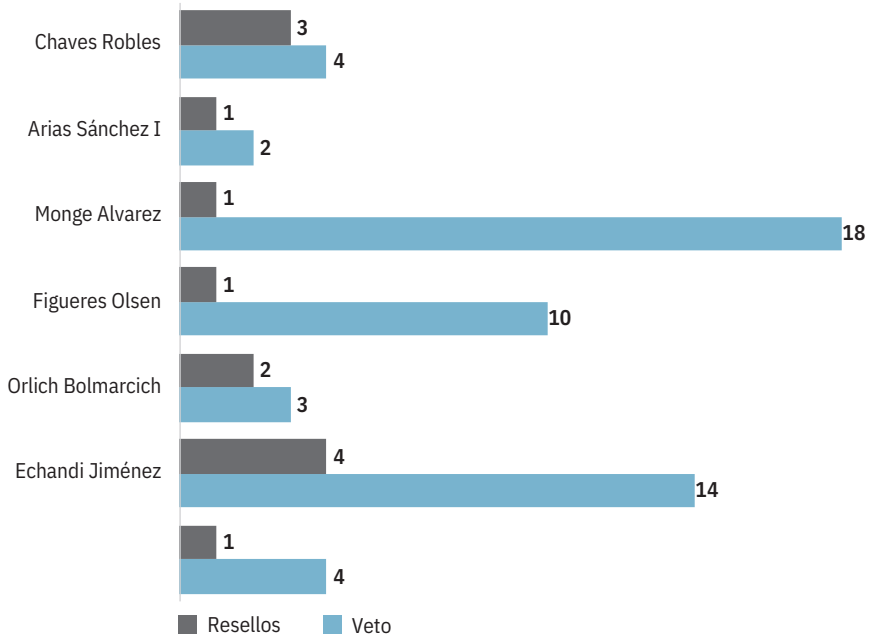
Tasa de éxito del Poder Ejecutivo en sesiones extraordinarias, por administración. 1990-2023



Fuente: Calderón, 2023 con datos de la base de decretos del PEN.

Gráfico 1.37

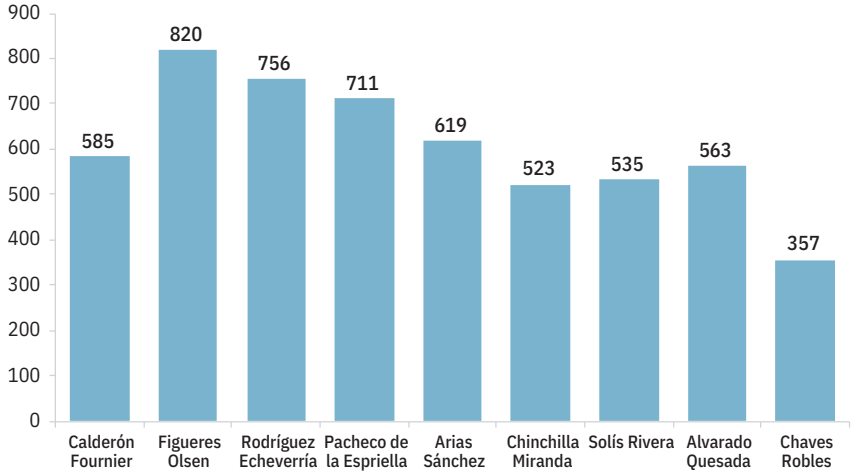
Cantidad de vetos y resellos en primer año de gobierno[a/], según administración. 1953-2023



a/ Las administraciones que no aparecen no registran vetos ni resellos en su primer año de gobierno.
Fuente: Alfaro Redondo, 2023 a partir de datos aportados por el Departamento de Servicios Parlamentarios.

Gráfico 1.38

Cantidad de decretos promulgados en el primer año de Gobierno, por administración. 1990-2023



Fuente: Calderón, 2023 con datos de la base de decretos ejecutivos del PEN.

Estrategia política del Ejecutivo se acompaña de fuerte inestabilidad del gabinete y mayores reacciones legales e institucionales

Poco uso del decreto como instrumento de política pública

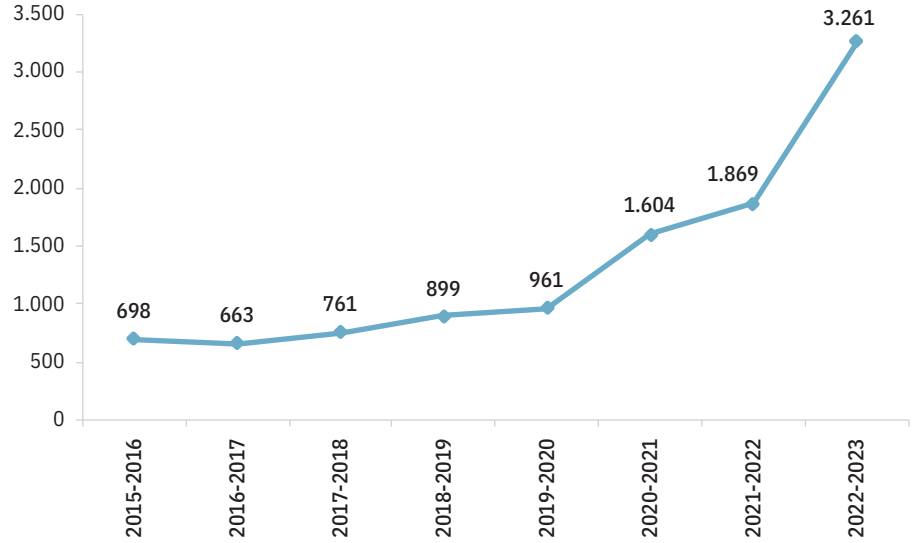
El Poder Ejecutivo, es decir, el presidente de la República y su gabinete, desempeñan una función preponderante en los sistemas políticos: la conducción del gobierno y sus instituciones. Para cumplir con esa meta, los decretos ejecutivos constituyen uno de los mecanismos más importantes que posee el Ejecutivo a fin de encauzar su gestión. A partir de 2010, se evidencia una disminución en la productividad de los primeros años de gobierno, con un leve repunte durante la Administración Alvarado y una caída abrupta durante la Administración Chaves, que registra la menor producción de decretos ejecutivos (gráfico 1.38).

Judicialización y roces con la ley en acción del Ejecutivo

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. El estudio del control de constitucionalidad procura determinar que las acciones de los poderes se apeguen a las normas constitucionales para evitar que, mediante ellas, las y los representantes políticos se extralimiten o generen roces con la Constitución. Los análisis efectuados por este Informe concluyen que, a pesar de que en el año estudiado la cantidad de decretos ejecutivos y leyes es menor que en el pasado reciente, tanto en términos generales, como aquellos decretos de alto alcance o normas sustantivas, persiste el hecho de que una alta proporción de estos se someten a control constitucional. Además, se registra una mayor evidencia de problemas de legalidad sobre políticas públicas, la cual se expresa en la cantidad de recursos de amparo que han sido resueltos con condenas en contra de entidades del poder Ejecutivo (gráfico 1.39).

Gráfico 1.39

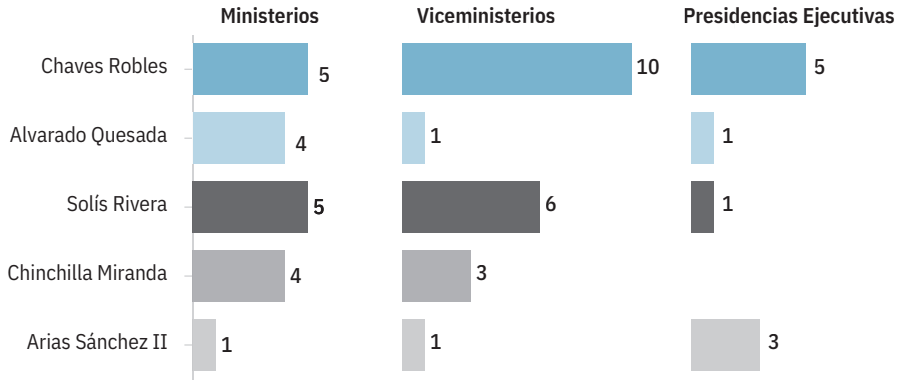
Asuntos declarados con lugar por la Sala Constitucional, con una orden concreta contra instituciones del Poder Ejecutivo, por legislatura. 2015-2022



Fuente: Alfaro Redondo, 2023 con datos del Centro de Jurisprudencia Constitucional del Poder Judicial.

Gráfico 1.40

Cantidad de salidas del Gabinete, según tipo, por administración. 2006-2023



Fuente: Pichardo, 2023 a partir de la base de datos de rotación del gabinete del PEN.

Inestabilidad del gabinete en registros históricos

Un aspecto directamente relacionado con las capacidades políticas del Poder Ejecutivo para conducir los asuntos públicos es la unidad y estabilidad de su equipo de gobierno. El nombramiento, destitución y sustitución de ministros y ministras es una potestad exclusiva del Presidente de la República. Una premisa clave es que la formulación y continuidad de las políticas públicas demanda algún grado razonable de estabilidad en los gabinetes ministeriales. A pesar de que no existe en la comunidad de personas expertas un umbral consensuado sobre rotación del gabinete, lo cierto es que se considera que un gabinete inestable dificulta la conducción del gobierno. Según la información disponible en este ámbito, la rotación ministerial en el primer año del gobierno actual es alta, como lo ha sido la de las administraciones en época multipartidista (2002 en adelante). Además, si se consideran los puestos de viceministerios y presidencias ejecutivas, también nombradas por el presidente de la República, se trata de la rotación más alta en 17 años (gráfico 1.40).

Gestión política del gobierno logra altos niveles de apoyo ciudadano y prolonga desactivación de la protesta social

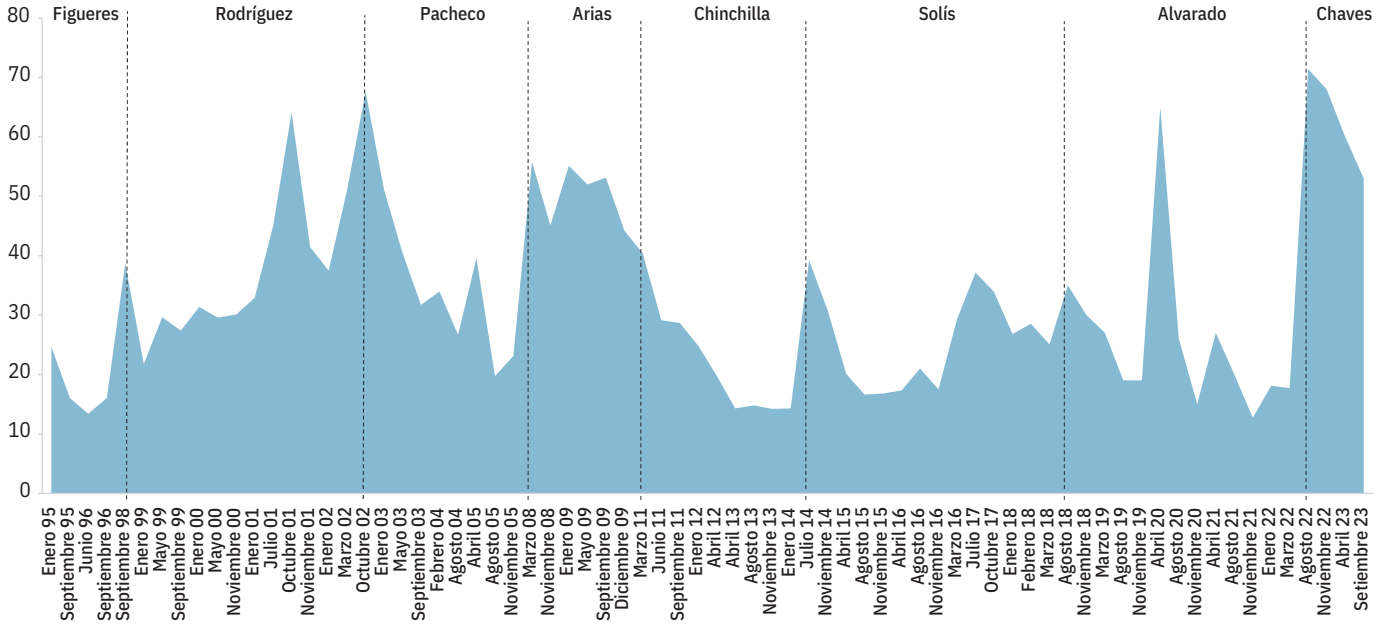
Confianza en gobierno acompañado por apoyo personalista y aumento de polarización

Luego de transcurridos los primeros 12 meses de la administración Chaves, el nivel de aprobación ciudadana hacia el desempeño del actual presidente de la República se caracteriza por ser, durante su primer año, el más alto de las últimas tres décadas. Las mediciones más recientes apuntan a que, pese a este nivel de apoyo inusualmente alto a la figura presidencial, se observa una pérdida de capital político, como ocurrió con mandatarios anteriores, aunque a un ritmo menor que en las últimas administraciones de gobierno (gráfico 1.41).

Una característica de este apoyo es que da indicios de un tipo más identitario o personalista de respaldo, no necesariamente apegado a los resultados sino a la figura presidencial. Según la encuesta del CIEP-UCR de septiembre 2023, el grupo más amplio está compuesto por ciudadanos y ciudadanas que creen que el gobierno no resuelve los problemas, pero apoyan al mandatario (39%); otros están de acuerdo con lo que el gobierno hace, pero rechazan su figura, lo que sugiere una identificación personalista de aprobación y rechazo que no depende de una valoración del desempeño gubernamental (gráfico 1.42). Es decir, no vinculan el apoyo a la Presidencia con el logro de la política pública. Este análisis del apoyo de la ciudadanía al presidente

Gráfico 1.41

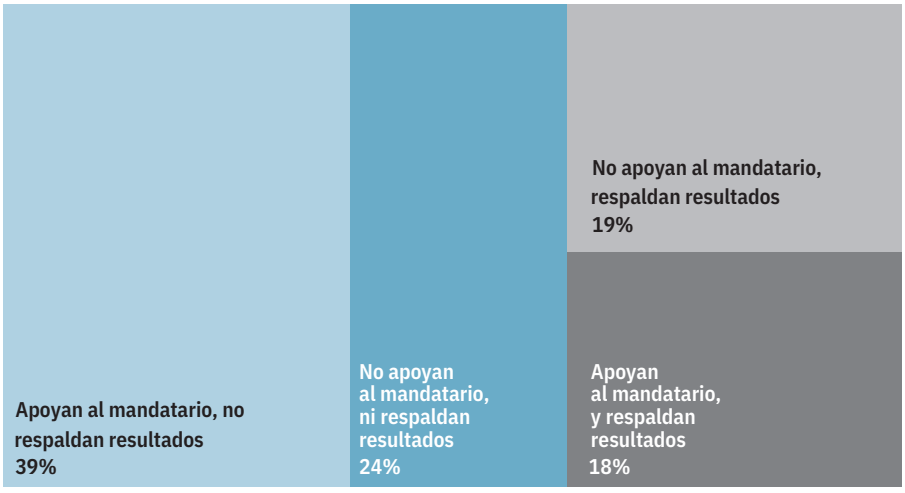
Porcentaje de opiniones positivas sobre el Gobierno. 1995-2023



Fuente: Unimer y CIEP-UCR.

Gráfico 1.42

Categorías de apoyo al mandatario y sus resultados en seguridad y educación[a/]. Septiembre 2023



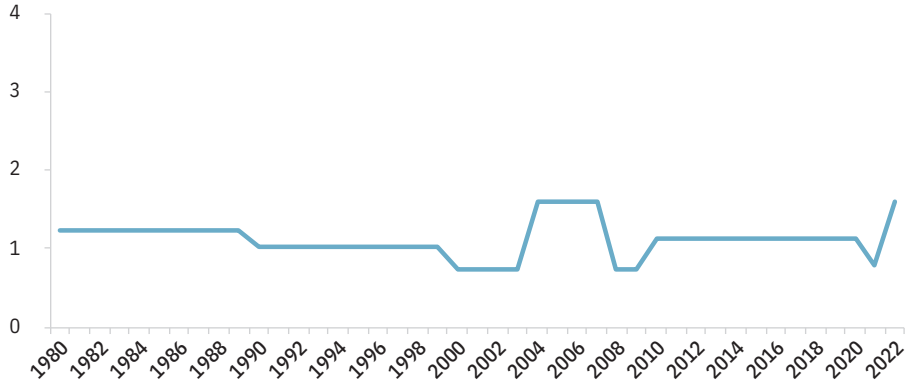
a/ Las preguntas utilizadas fueron las siguientes: ¿Cómo califica la gestión del presidente Rodrigo Chaves?: Muy buena, buena, regular, mala, muy mala; En su opinión ¿La educación actual del país está mejor o peor que hace 12 meses?: mejor, igual o peor; En su opinión ¿La seguridad del país está mejor o peor que hace 12 meses?: mejor, igual o peor.
Fuente: Alfaro Redondo, 2023, con datos del CIEP-UCR.

y al gobierno contiene elementos de una política identitaria que se puede asociar con hiperpolarización en contextos de débiles sistemas de partidos (Iyengar et al., 2019; Moraes y Béjar, 2023).

En 2022 y 2023 ha surgido un mayor antagonismo en la gestión de los asuntos públicos. Los choques legales entre los Poderes de la República fueron reiterados. De acuerdo con el indicador de polarización política de V-Dem, el nivel actual en el país es similar al existente en el período 2005-2007, cuando la sociedad estaba enfrentada por el TLC-CARD con Estados Unidos, aunque en esta ocasión no existe un asunto específico de política pública que la divida (gráfico 1.42). Esta crispación pareciera estar más vinculada con elementos adscriptivos de apoyo o rechazo a la gestión gubernamental que, como fue mencionado, no están ligados a simpatías partidarias, sino a la identificación positiva o negativa con la figura del mandatario.

Gráfico 1.43

Nivel de polarización política[a/] en Costa Rica. 1980-2022



a/ La escala debe ser interpretada de la siguiente manera. 0: No hay polarización (Los partidarios de campos políticos opuestos generalmente interactúan de manera amistosa). 1: Básicamente no (es más probable que los partidarios de campos políticos opuestos interactúen de manera amistosa que hostil). 2: Un poco de polarización (es igualmente probable que los partidarios de campos políticos opuestos interactúen de manera amistosa u hostil). 3: Sí hay polarización, en alguna medida (es más probable que los partidarios de campos políticos opuestos interactúen de manera hostil que amistosa). 4: Sí hay polarización, en gran medida (los partidarios de campos políticos opuestos generalmente interactúan de manera hostil)

Fuente: Varieties of democracy, 2022.

Caída de la protesta social por la desactivación de actores sociales clave

Un aspecto al que el Informe da seguimiento en materia de convivencia ciudadana es el de la protesta social, entendida como las acciones mediante las cuales las personas emplean sus derechos y libertades de manera organizada para obtener objetivos que consideran importantes. Los datos más recientes señalan que, para el año 2022 y hasta abril de 2023, continúa una etapa de baja movilización social, la cual fue señalada en la edición anterior y que viene desde la época de la pandemia (PEN, 2022).

Esta etapa de desmovilización está asociada a dos factores principales: por un lado, los sindicatos del sector público han perdido protagonismo y, por otra parte, los actores empresariales y vecinos, que en períodos anteriores mostraban un mayor activismo colectivo, han reducido su participación de manera significativa, particularmente a partir de 2014 (gráfico 1.44). Estos resultados sugieren que la crisis de representación no se limita a las relaciones entre la ciudadanía, los partidos políticos y las instituciones del Estado, sino que también se extiende a las relaciones entre esta y las organizaciones de la sociedad civil.

Señales preocupantes en contribución de los actores políticos al desarrollo humano en democracia

En una democracia, los actores políticos asumen, como mínimo, la responsabilidad de preservar la salud de las instituciones del Estado de derecho, así como las libertades y derechos ciudadanos. Desde el punto de vista del desarrollo humano, deben, además, promover políticas públicas que permitan ampliar las capacidades y libertades de las que gozan las personas.

Retrocesos en libertad de expresión

En toda democracia, las relaciones entre los medios de comunicación social y los gobiernos tienden a ser, por lo general, tensas y conflictivas. No obstante, ambas partes están obligadas a observar el régimen de libertades y derechos propios de un régimen democrático.

El informe de la organización no gubernamental Reporteros sin Fronteras 2023 indica que Costa Rica, que se mantenía como el último bastión de la región con una situación "buena", ha cambiado de categoría tras caer 5 puntos, debido a un retroceso muy marcado de su puntuación política (menos 16 puntos), lo cual la sitúa por detrás de Canadá. Desde el inicio de la gestión de la Sala Constitucional en 1989 y hasta 2013, este tribunal recibía menos de 100 casos de denuncias de vulneración de las libertades de expresión y de prensa por año. Este panorama empezó a cambiar en 2014 y se prolonga, con algunos altibajos, hasta la fecha. De hecho, el año 2022 se caracteriza por reportar la mayor cantidad de recursos de amparo para la tutela y protección de ambas libertades (gráfico 1.45).

Nuevas presiones políticas sobre los presupuestos públicos

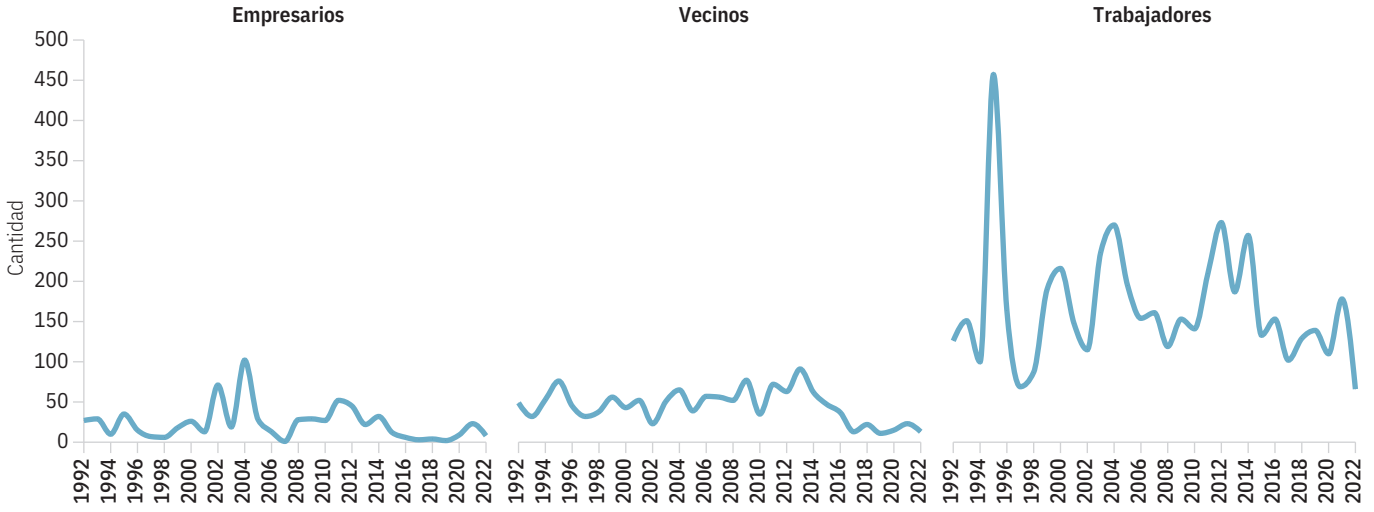
En la legislatura 2022-2023 continuó la tendencia observada desde mediados de la década anterior en cuanto a una mayor responsabilidad fiscal de las personas congresistas. A pesar de que el porcentaje de leyes sustantivas que requieren de recursos económicos y a las cuales no se les asignan ha aumentado ligeramente desde 2020, esa cifra se ubica en el 18%, un valor que sigue por debajo de los niveles promedio del período 1986-2023, que es del 45%.

Al analizar con detenimiento las leyes aprobadas, el Parlamento debe resolver, sin embargo, importantes retos en términos de las capacidades que otorga a la administración pública para atender los mandatos legales aprobados. En la legislatura 2022-2023, únicamente 6 de las 29 leyes sustantivas que requieren recursos para atender sus mandatos crean nuevos ingresos. La gran mayoría de la legislación (18) reasigna recursos; es decir, se trata de normas que estipulan el traslado de recursos que ya utilizaba la Administración o bien señalan la necesidad de buscar nuevos recursos sin especificar la fuente del financiamiento.

Estos resultados sugieren, en principio, una mayor preocupación de las personas diputadas de las últimas legislaturas por especificar las fuentes de financiamiento en las leyes. Sin embargo, es prudente no

Gráfico 1.44

Cantidad de acciones colectivas por año, por tipo de actores. 1992-2022



Fuente: Moncada, 2023 con datos de la base de acciones colectivas del PEN.

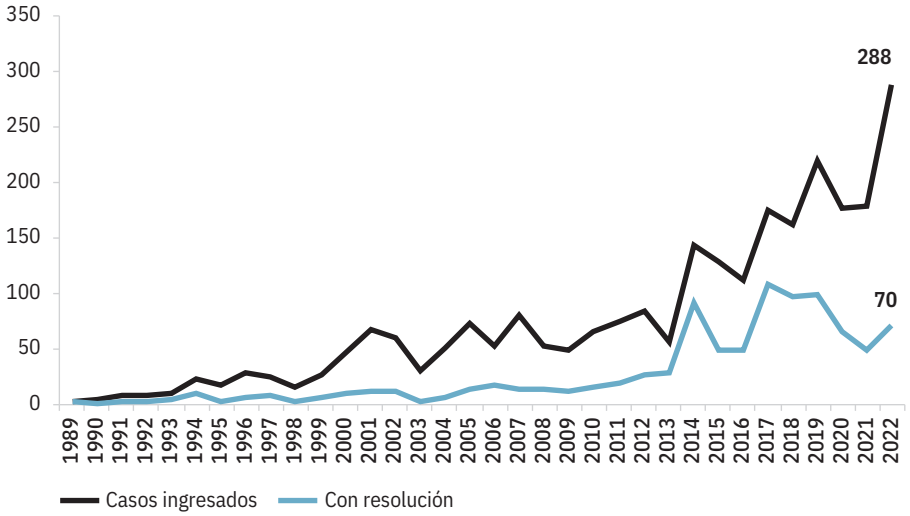
adelantar conclusiones sobre la responsabilidad fiscal del parlamento, pues existen otros aspectos que deben considerarse a la hora de examinar el tema. Por ejemplo, en un contexto de finanzas públicas rígidas e insuficientes, las y los diputados continúan aprobando exoneraciones tributarias. En la primera legislatura de la Administración Chaves Robles, comprendida entre mayo de 2022 y el 30 de abril de 2023, se aprobaron 36 exoneraciones fiscales, una cifra elevada para el período (si desea conocer más detalles, ver Achoy, 2023, en el capítulo de Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas).

Conversar para prever

En la actualidad la sociedad costarricense está ensimismada debido a la urgencia de los problemas inmediatos y la desazón que produce experimentar retrocesos en los logros históricos de su desarrollo humano. Aunque no es claro cuáles son las respuestas concretas, urge tomar precauciones para recuperar la idea de un rumbo colectivo y abrir los canales de distribución por la vía que la promesa costarricense implica: en democracia, con producción, justa distribución de la riqueza, en armonía con el ambiente y con educación y trabajo para la movilidad social.

Gráfico 1.45

Cantidad de recursos de amparo sobre libertad de expresión y prensa, por tipo. 1989-2023



Fuente: Alfaro Redondo, 2023 con datos del Centro de Jurisprudencia Constitucional del Poder Judicial.

El presente informe llama *capacidad de previsión* a la deliberación y adopción de estas precauciones, que son además doblemente necesarias con la vista en los problemas de largo plazo y los desafíos globales que acompañarán en el futuro al país. En una sociedad democrática cruzada por fragmentaciones económicas, sociales y políticas, esa previsión debe hacerse dentro del marco definido por el diseño constitucional del sistema político costarricense, que obliga a la cooperación entre diversas fuerzas sociales y políticas para gestionar los asuntos públicos.

La cooperación entre diferentes fuerzas no es posible sin la comunicación, un reconocimiento elemental que, en el actual clima de polarización,

es necesario recordar. No se trata de cualquier comunicación, sino de una que transmita ideas y, sobre todo, entendimiento para crear soluciones a problemas complejos; es decir, comunicación *significativa*. Este reconocimiento aplica tanto en el ámbito de la vida cotidiana de las y los ciudadanos, como en el de la política, donde se adoptan decisiones colectivas que marcan el rumbo de la sociedad.

La democracia es un sistema de gobierno en el que las conversaciones significativas están institucionalizadas y sus espacios se encuentran garantizados para lograr la coexistencia de dos valores fundamentales: la vigencia de las libertades individuales y la búsqueda de mejores condiciones de vida para la mayoría. Ciertamente, la democracia costarricense ha fallado cada vez más en el logro de mayor bienestar y equidad para la población. Este Informe registra retrocesos en las condiciones de vida y trabajo de amplios sectores de la población: muchos problemas se agravaron, y otros carecen de respuestas claras por parte del sistema político. Está claro, además, que esta falla de la democracia no es un fenómeno local, sino un defecto compartido con muchos otros países. En el mundo, esta tendencia ha vuelto vulnerable a la democracia frente al empuje de fuerzas autocráticas, que se han aprovechado del enojo de la ciudadanía ante la incapacidad de garantizar mejores condiciones de vida.

Cooperar para restaurar la capacidad previsora del sistema político requiere que las partes confíen en que es posible llegar a acuerdos. El incumplimiento de la palabra empeñada o, incluso, la sola expectativa de ello, actúa de manera corrosiva para la democracia. Sin embargo, la situación actual no parece impulsar la confianza entre actores. El reiterado incumplimiento del contrato social y la promesa que implica alimenta la duda y, sobre todo, el cuestionamiento de las causas, los datos de la realidad y, por supuesto, las intenciones de "los y las demás". La duda carcome la noción del "nosotros" y genera rechazo a "los adversarios", dos factores ineludibles en la comunicación política.

Que la confianza sea indispensable para la cooperación y la previsión no significa que las partes deban exigirla como requisito para conversar. En democracia el requisito para ello no solo es confianza mutua, sino también y, sobre todo, los derechos que permitan participar en la vida pública. Y esos derechos son universales. Conversan entre sí no solamente quienes se tienen confianza, sino quienes tienen derecho a hacerlo. La confianza, pues, se construye en el proceso político de encontrar las maneras de cooperar para resolver problemas compartidos. Sin embargo, para que ello ocurra, bajar el tono del antagonismo y la crispación y reducir el "ruido" que provocan, son condiciones necesarias. Y hacerlo es una decisión política, como también lo es negarse a ello con tal de obtener algún rédito.

Allí precisamente reside la responsabilidad histórica de quienes ostentan un puesto de elección popular. Sus acciones influyen en el rumbo del país por años. Les fue depositada la voluntad popular mediante el voto, pero, como sucesivas ediciones de este Informe han documentado, no la mayoría de esa voluntad popular. Cuentan con un respaldo político que es tanto minoritario como efímero y enfrentan reglas electorales que impiden su perpetuación en el poder. Por tanto, requieren de muchos actores, confianza y diálogo para cambiar el rumbo de las cosas.

Otros actores políticos como los gremios y las organizaciones de sociedad civil son también claves en este llamado a la conversación en democracia. Se trata de grupos que el Informe ha estudiado por muchos años. Despliegan un rol central para canalizar problemas hacia el sistema político y ayudan a co-crear soluciones. Constituyen un segundo anillo del poder, fundamental en una democracia: influyen sobre las decisiones políticas y capacidad de inducir bloqueos al diseño de soluciones o su implementación, aunque no son objeto de un escrutinio público directo. En la actualidad estas organizaciones están disminuidas, pues a ellas también les alcanzó la crisis de representación ciudadana. Sin embargo, aún persiste la responsabilidad de ayudar, participar o minar la creación de espacios de diálogo político.

Finalmente, los partidos políticos son actores medulares de la democracia. No es casualidad que el Informe registre una época de serios retrocesos en el bienestar social paralelamente a los tiempos en que dichas entidades han atravesado un período de fuerte erosión de sus militancias y amplio descrédito. Partidos políticos autónomos, independientes, vigorosos, abiertos a la participación ciudadana y, sobre todo, con claridad del proyecto político generan espacios de deliberación responsable. Por esos caminos transita la respuesta democrática. La situación actual de una gran oferta de partidos políticos, muchos de ellos sin contenido programático y creados como vehículo electoral es, ciertamente, desventajosa. Conversar para la previsión requiere de partidos que representan a la ciudadanía y deseen hacerlo.

En otro contexto histórico y enfrentando problemas muy distintos, Abraham Lincoln planteó: "Si pudiéramos saber dónde estamos y hacia dónde vamos, podríamos juzgar mejor qué hacer y cómo hacerlo ... Una casa dividida contra sí misma no puede sostenerse."

La sociedad costarricense tiene información suficiente sobre el estado de la nación y la agenda de los problemas por resolver está, en términos generales, perfilada. La búsqueda del "cómo hacerlo" implica, en una democracia, una conversación pública pues, al fin y al cabo, la democracia es conversación. Y, la advertencia es clara: una sociedad polarizada, sin diálogo constructivo, no solo es incapaz de enfrentar sus problemas, sino que arriesga su patrimonio y legado. Una casa dividida no tiene capacidad para prever y actuar concertadamente. Si la democracia es conversación libre, se debe conversar.

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, tanto en la Parte II de este Informe como en los capítulos disponibles en el sitio www.estadonacion.or.cr

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 17 de octubre de 2020, con la participación de Margarita Bolaños, Mauricio Castro, Marinela Córdoba (UCR), Pascal Girot, Miguel Gutiérrez Saxe, Gabriel Macaya, Luis Mesalles, Ciska Raventós, Rolvin Salas (TEC), Pablo Sauma, Alexander Ugarte (DHR), Eduardo Ulibarri, Saúl Weisleder y Fernando Zumbado.

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

Notas

1Para efectos de este trabajo, se estimó el largo plazo como el periodo entre 2005 y 2019. Para las estimaciones de crecimiento, se excluyó la caída experimentada durante la crisis del 2009.

2 Las referencias antecedidas 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.

3 Los sistemas operados por Asociaciones Administradoras de los Sistemas de Acueductos y Alcantarillados y los Comités Administradores de Acueductos Rurales (CAAR).

4 El coeficiente de Gini es una medida empleada para cuantificar la desigualdad en la distribución del ingreso. Toma valores de entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad (todas las personas tienen los mismos ingresos) y 1 a la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y las demás ninguno). La metodología usada para estimarlo en Costa Rica es la siguiente: a partir de la variable "ingreso neto per cápita del hogar", con ajustes para mantener la consistencia con la pobreza, se ordenan las personas y se acumula el ingreso.

5 La tasa de ahorro se estima como el ahorro respecto al ingreso disponible ajustado.

6 Este dato se obtiene a partir del plug-in ORS Tools en QGIS (2023), que basa su información en datos del *Global Human Settlement* Layer (GHSL) de la Comisión Europea y que, a su vez, se alimenta de los datos generados por el proyecto Copernicus Emergency Management Service de la Agencia Espacial Europea (Comisión Europea, 2023).

7 La cobertura arbórea incluye los árboles ubicados a lo largo de las autopistas, líneas férreas, árboles dispersos, arbolado en la ribera de los ríos y los bosques y arbolados periurbanos (Corrales, 2023).

8 Según Incopesca, los desembarques incluyen las pescas pelágicas, de escama, tiburón, camarón y de aletas de tiburón, así como la captura de langostas, moluscos y cangrejo.

9 El carbono negro es un contaminante climático de vida corta, lo que implica que, aunque persiste en la atmósfera solo 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 (ONU, 2020).

10 Se trata del remanente, es decir, corresponde a los kilogramos de ingrediente activo (k.i.a) importados menos los k.i.a exportados por año.

11Es importante señalar algunas limitaciones que tiene el análisis de movilidad ocupacional a partir de la Enaho 2022. Primero, solo se tiene información de progenitores e hijos/hijas mayores de 24 años que vivían en el mismo hogar y que estaban trabajando de manera remunerada en el 2022. Esto excluye la población desempleada y la que no participa en el mercado laboral. Segundo, los progenitores posiblemente han acumulado muchos años de experiencia y han cambiado de puestos de trabajo, mientras que los hijos e hijas apenas se están insertando al mercado, por lo que tienen poca o nula experiencia laboral. Muchos de ellos podrían tener mejores oportunidades de empleo en los próximos años si lograran acumular habilidades y experiencia laboral, junto con el logro educativo.

12 Según el INEC las ocupaciones elementales que se incluyen entre las de baja calificación implican la realización de tareas sencillas y rutinarias que pueden requerir la utilización de herramientas manuales y un esfuerzo físico considerable (como por ejemplo peones agropecuarios o de construcción, servicio doméstico, limpieza de hoteles, servicios de mensajería, jardinería, entre otros).

13 Los datos de nacimientos provienen del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Los datos para 2022 son preliminares y podrían cambiar ligeramente con el arribo de inscripciones tardías. Los datos de población para calcular tasas son también estimaciones oficiales del INEC hasta 2011. De 2012 a 2022 son estimaciones del autor basadas en datos reales de nacimientos, defunciones y migraciones; esto porque las proyecciones oficiales para estos años se apartaron de las tendencias reales.

14 La TGF se estimó por suma de las tasas de fecundidad por años simples de edad de la mujer, de los 12 a los 49 años. la TGF a menudo se interpreta como el promedio de hijos por mujer durante toda la vida, en una cohorte hipotética sujeta en cada edad a las tasas del periodo en estudio. Dado que la TGF en inglés es la total fertility rate (TFR), a veces se comete el anglicismo de llamarla "tasa total de fertilidad".

PARTE 2

Seguimiento

CAPÍTULO

2

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

BALANCE

Equidad e integración social

INDICE

Hallazgos relevantes 73
Valoración general 75
Valoración del anterior *Informe Estado de la Nación 2022* 76
Aspiraciones 76
Introducción 77

Insuficientes oportunidades de bienestar para todos los grupos de la población 77

Mercado laboral mantiene a amplios segmentos de la población excluidos de un empleo remunerado de calidad 87

Deterioro en las condiciones de vida exacerban entornos de violencia social 92

Nueva contracción de la inversión social pública compromete el desarrollo humano 98

HALLAZGOS RELEVANTES

- Entre 2021 y 2022 la pobreza por ingresos se mantuvo sin cambios: 23,0% la total y 6,4% la extrema, mientras que la multidimensional se redujo: de un 16,4% a un 14,3%, la cifra más baja de la serie (desde 2010).
- Persistente circulación de los hogares según su condición de pobreza por ingresos, pues si bien la incidencia no varió, el 9,5% logró salir de la pobreza en el 2022, pero un 10% entró a ella.
- En el 2022 un 13,3% de los hogares se ubicó en situación de vulnerabilidad por tener un ingreso per cápita superior a la línea de pobreza, pero inferior a 1,4 veces. Ese porcentaje es el segundo más alto desde el 2010, solo superado por el 2020.
- En el 2022 el coeficiente de Gini, un indicador que mide la desigualdad en la distribución de los ingresos, se estimó en 0,504, un 3,9% menor al 2021, año en que había exhibido el nivel más alto de la serie (desde 1987).
- Entre el 2021 y 2022 la mayoría de los hogares registraron disminuciones en el ingreso total neto promedio, excepto el primer decil (10% más pobre). Las mayores contracciones se dieron en el décimo decil, el noveno y el segundo decil.
- Una nueva estimación de la desigualdad en la distribución del ingreso combinando varias fuentes de información obtiene un nivel mayor al reportado por las encuestas de hogares, ubicando al país entre los más altos en el contexto internacional.
- En el año 2022 se registró, por primera vez después de la pandemia, el nivel de empleo que se tenía en el año 2019 (en el tercer trimestre); sin embargo, no logró sostenerse y en los trimestres posteriores se reduce la cantidad de personas ocupadas.
- El empleo formal retomó el nivel prepandemia desde el año 2021, sin absorber la fuerte destrucción que tuvo el informal en el 2020. A inicios del 2023, este último se sitúa un 12,5% por debajo del nivel prepandemia.
- En el 2022 los ingresos laborales reales se contraen por tercer año consecutivo. La caída fue generalizada, pero más fuerte en el sector público.
- La tasa de desempleo mantuvo la tendencia a la baja. Para el primer trimestre del 2023 alcanzó una cifra menor al año prepandemia.
- Continúa en aumento la cantidad de personas fuera de la fuerza de trabajo, tendencia que se acentúo en 2023. Entre los grupos con más crecimiento están las personas cercanas a la edad de jubilarse y las mujeres en edad laboral.
- En el 2022 el país registró la tasa de homicidios más alta de la serie (desde 1980): 12,6 casos por 100.000 habitantes, impulsada por el crimen organizado. Al cierre de esta edición, ya se superaron esas cifras (septiembre, 2023).
- Según la Enaho 2022, un 19% de los hogares reportó que alguna persona sufrió algún robo o intento de robo en el último año. La victimización fue mayor en los hogares urbanos y los de mayor ingreso.
- Entre el 2021 y 2022 la inversión social pública (ISP) disminuyó un -2,8% por habitante. Esta caída se concentra en las tres funciones sociales dominantes: educación (-4,6%), protección social (-3,6%) y salud (-2,0%).
- Población menor de 18 años tiene la mayor incidencia de la pobreza en comparación con el resto de las edades: 38,3% en el 2022 (456.000 menores).

Cuadro 2.1

Resumen de indicadores sociales. 1990-2022

Indicador	1990	2000	2010	2020	2021	2022
Expansión de capacidades						
Esperanza de vida al nacer (años)[a/]	77,0	77,7	79,1			
Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos)	14,8	10,2	9,5	7,9	8,7	9,6
Cobertura de la PEA por seguro de salud[b/] (%)	64,7	64,6	63,0	71,7	70,0	74,6
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones[b/] (%)	44,6	48,0	57,7	64,1	62,7	67,2
Escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años[c/] (años)	7,2	8,0	8,8	9,4	9,6	9,6
Población de 25 a 39 años que tiene secundaria completa y más[c/] (%)	31,2	32,9	39,8	49,0	51,3	53,8
Población de 15 a 24 años que no estudia ni trabaja[c/]	23,3	18,6	13,9	12,0	9,7	10,6
Población de 12 a 18 años que asiste a la educación[c/] (%)	58,6	69,0	83,2	93,0	92,3	92,5
Tasa neta de escolaridad en educación regular[d/] (%)						
Primaria		96,5	98,0	95,1	94,5	94,5
Secundaria		51,6	67,7	76,1	78,5	81,7
Población de 18 a 24 años que asiste a educación superior[c/] (%)		22,1	26,0	29,6	33,6	35,5
Tasa neta de participación laboral[c/]	57,3	58,0	59,3	53,1	55,7	54,0
Hombres	82,5	79,2	75,5	67,4	69,5	68,2
Mujeres	32,5	37,8	44,5	40,0	43,1	41,6
Tasa de desempleo abierto[c/] (%)	4,6	5,2	7,3	17,4	11,2	8,4
Hombres	4,2	4,4	6,1	15,5	9,3	7.3
Mujeres	5,9	6,8	9,2	20,3	13,8	9.9
Índice de salarios mínimos reales, promedio del año (base 1984=100)	100,8	115,6	122,3	140,7	138,9	132,0
Variación real anual del ingreso per cápita de los hogares[e/] (diciembre 2020=100)	-9,1	4,3		-13,5	12,9	-4,3
Gasto público social real en relación con el PIB (%)	14,9	17,4	21,7	24,2	23,4	21,2
Inversión social real per cápita (miles de colones del 2000)	172,5	207,4	250,1	290,4	302,6	293,3
Tasa de víctimas de homicidios (por cien mil habitantes)	4,6	6,1	11,5	11,2	11,4	12,6
Brechas de equidad						
Coeficiente de Gini[c/]	0,450	0,479	0,507	0,519	0,524	0,504
Relación entre el ingreso promedio del hogar del quinto quintil y del primer quintil[f/] (veces)	9,3	8,0	10,8	11,4	12,4	11,5
Relación de dependencia económica en los hogares[g/]						
Pobres	3,00	3,00	2,40	2,30	2,30	2,80
No Pobres	1,50	1,30	1,00	1,10	1,00	1,00
Hogares pobres[c/] (%)	27,4	20,6	21,3	26,2	23,0	23,0
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	1,88

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 2020-2022, debido a que el INEC no ha actualizado 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 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 neto per cápita de los hogares con imputación de valores no declarados. No son comparables con años anteriores.

f/ 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.

g/ 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

En el 2022 e inicios del 2023, Costa Rica se alejó de la aspiración de tener una sociedad más equitativa e integrada, con mayores capacidades y oportunidades para todas las personas, sin exclusión, en un entorno de seguridad humana. El país mantuvo altos niveles de pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso, junto con un mercado laboral que siguió sin generar suficientes empleos de calidad y con un deterioro de los ingresos laborales. A esta incapacidad de la economía real para crear bienestar social se sumó la contracción en el financiamiento de la inversión social pública, por la manera en que se ha implementado la política de austeridad fiscal, que está afectando áreas claves del desarrollo humano sostenible. A estos retrocesos se agregó una erosión en el componente de la equidad social producto de un fuerte aumento de la violencia social.

Con perspectiva de más largo plazo, diversas ediciones del Informe reportaron un estancamiento en la mayoría de los indicadores sociales de equidad e integración social durante la segunda década del siglo XXI. Se señaló, además, que la pandemia provocó un fuerte golpe socioeconómico, que acrecentó las brechas entre estratos de ingreso, género, territoriales, etarias, tecnológicas, entre otras, cuya recuperación ha sido insuficiente y desigual.

Con estos antecedentes, el presente capítulo elabora cuatro ideas fuerza. La primera afirma que, en los primeros años de la pospandemia no se está logrando, incluso, que los indicadores vuelvan a los niveles previos al golpe pandémico. Estas insuficientes oportunidades de bienestar para toda la población se manifiestan en altos niveles de pobreza por ingreso (23% en 2022), por encima del promedio de los últimos veinte años, más intensa en las zonas rurales (28%) y regiones periféricas (30% aproximadamente) y en un nuevo aumento de los hogares en condición de vulnerabilidad, a un 13% del total, muchos de los cuales constantemente entran y salen de la pobreza según la disponibilidad de empleo e ingresos que logren tener.

El problema actual del país no es solo la incapacidad de bajar la pobreza, incluso a los niveles promedio. Es que se ha acompañado de una creciente concentración del ingreso, en la que Costa Rica destaca entre los países más desiguales en el continente y la OCDE. Aunque el coeficiente de Gini registró una leve diminución en el 2022, la cifra sigue alta (0,504). Además, una nueva estimación de la distribución del ingreso, que combina varias fuentes de información, muestra que la desigualdad es mayor a la reportada por las encuestas de hogares. Esto ocurre debido a que las poblaciones de altos ingresos concentran una mayor proporción de la riqueza que la reportada por la fuente tradicional.

La segunda idea fuerza señala que el mercado laboral mantiene amplios segmentos de la población excluidos de un empleo de calidad. La reducción en la tasa de desempleo, a un 9,6% en el segundo trimestre del 2023, no se ha traducido en mejores oportunidades de trabajo para toda la población. Con respecto al año 2019 hay menos personas ocupadas (-3,4%), una destrucción de empleos informales (-12,5%) y un crecimiento de la población que no busca trabajar de manera remunerada (21%). Esto se debe, entre otras razones, a las dificultades para encontrar un puesto de calidad (personas desalentadas) y a las brechas de género, que impiden que muchas mujeres puedan trabajar fuera de su hogar por asumir las responsabilidades domésticas.

Una situación agravante es la contracción real de los ingresos laborales promedio por tercer año consecutivo, afectados por el aumento de los precios de bienes y servicios (inflación) en el 2022. Este deterioro es mayor entre las personas calificadas y del sector público. Es previsible que este retroceso se empiece a compensar en los meses finales del 2023 debido a la caída de la inflación. En este contexto, el país continúa sin definir una Política Nacional de Empleo con enfoque de género, territorial y etario, que trascienda los gobiernos y que ayude a generar fuentes de empleos de calidad para todos los grupos.

La tercera idea fuerza advierte que este deterioro en las condiciones de vida exacerba entornos de violencia social. El país registró en el año 2022 la tasa de homicidios más alta desde 1980: 12,6 casos por 100.000 habitantes, para un total de 657 víctimas, producto en su mayoría de las disputas y ajustes de cuentas relacionadas con el crimen organizado. A septiembre del 2023 (cierre de esta edición), estas cifras ya se superaron.

Diversas fuentes de información demuestran la pérdida de la convivencia pacífica que caracterizó a Costa Rica por mucho tiempo, tanto en el ámbito familiar como del entorno. Las víctimas y victimarios se caracterizan, cada vez más, por ser personas jóvenes, que están viviendo sin poder acceder a suficientes oportunidades de educación y empleo, sin satisfacer necesidades básicas como una vivienda digna, en un entorno familiar y comunitario inseguro, situación que los coloca como "blanco fácil" para ser reclutados por el crimen organizado y el narcotráfico.

La cuarta y última idea fuerza plantea que el país registró una nueva contracción de la inversión social pública (ISP) en el 2022 que, de no manejarse adecuadamente, puede afectar el bienestar de los hogares. Las medidas llevadas a cabo para la contención del gasto han priorizado el pago del servicio de la deuda pública a partir del recorte de las transferencias de recursos para la política social, en especial educación, protección social y salud.

Este año el capítulo hizo una revisión detallada de 92 beneficios registrados en el Sinirube que comprueba la amplia y diversa lista de bienes y servicios sociales que otorga el Estado, dirigidos principalmente a las poblaciones más pobres, vulnerables y excluidas. Otro grupo de población con alto riesgo de afectación por los recortes de la ISP es la niñez y adolescencia, debido a que casi un 40% vive en hogares pobres. Este es el grupo etario con la mayor incidencia y ubica al país con la cifra más alta entre los países miembros de la OCDE. Crecer en pobreza tiene implicaciones importantes sobre el desarrollo cognitivo, físico y socioemocional de una persona para el resto de su vida.

En el 2021, el Estado invirtió un 6,9% del PIB en programas sociales dirigidos a las personas menores de edad, una cifra más baja que en años anteriores. Nuevos recortes en su financiamiento podrían generar más pobreza y comprometer aún más el futuro de esta población. Como el país experimenta una transición demográfica avanzada, con una fuerte reducción del contingente de niños, niñas y adolescentes, este descuido puede tener consecuencias negativas para la sostenibilidad futura del desarrollo nacional.

En resumen, los logros en desarrollo humano sostenible (DHS) que caracterizaron al país por mucho tiempo se están desgastando, algunas veces por acción y otras por omisión. La evidencia que aporta este capítulo da señales de alerta sobre el rumbo que ha tomado la sociedad costarricense, con un creciente rezago social para amplios sectores de la población, muchos en desventaja desde el momento de nacer.

La agenda estratégica necesaria para atender estas tendencias negativas es clara y ha sido enunciada en distintas ediciones del Informe, pues los desafíos en materia de equidad e integración social no han cambiado: mayor articulación entre la política económica y productiva, con el mercado laboral y la política social; una educación pública de calidad, con cobertura universal; un régimen de bienestar social, que garantice el derecho a la salud y protección social; y dotar de recursos a la política social, acompañada de mecanismos de evaluación y rendición de cuentas. Las decisiones que se tomen hoy serán clave para definir si se logran mejorar las reglas del reparto y los beneficios del desarrollo, o si, por el contrario, seguimos por la ruta de retrocesos en el DHS.

Valoración del *Informe Estado de la Nación 2022*

Al cierre del año 2022 Costa Rica mostró 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, provocó un retroceso en las oportunidades y capacidades de las personas, que se evidencia 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.

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.

Aspiraciones

Equidad creciente

Un entorno[1] de creciente equidad y mejor distribución de la riqueza que, mediante la generalización del acceso a las oportunidades, sin distingos de edad, sexo, orientación sexual, etnia, nacionalidad, ideología y credo religioso, les permite a las personas desplegar sus capacidades y lograr bienestar.

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.

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.

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 población[2].

CAPÍTULO

2

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

BALANCE

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 capacidades[3] y oportunidades que les 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 la población 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 capítulo da cuenta de los avances y retrocesos del país en cuanto a la acumulación de capacidades básicas en DHS. Trata temas como la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, analizados como situaciones que limitan el aprovechamiento de las oportunidades y el despliegue de las capacidades. También considera el 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.

En esta edición se incluyen además varios estudios novedosos. El primero presenta los resultados del comportamiento de la desigualdad en la distribución del ingreso a partir de tres fuentes de información: encuestas de hogares, cuentas nacionales y registros administrativos. El segundo caracteriza una cantidad extensa de programas y beneficios sociales incluidos en el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube), resultados de una primera fase de un proyecto de investigación más amplio con esta fuente de información, que pretende perfilar a los hogares de acuerdo con los beneficios que reciben. Finalmente, se analiza la inversión social pública dirigida a la niñez y adolescencia del país, debido a la alta incidencia de la pobreza en este grupo etario.

Este capítulo se organiza en las siguientes cuatro ideas principales:

- Son insuficientes las oportunidades de bienestar para todos los grupos de la población
- El mercado laboral mantiene a amplios segmentos de la población excluidos de un empleo remunerado de calidad.
- El deterioro en las condiciones de vida exacerba entornos de violencia social.
- Nueva contracción de la inversión social pública compromete el desarrollo humano.

Insuficientes oportunidades de bienestar para todos los grupos de la población

Desde la perspectiva del desarrollo humano, la pobreza, la exclusión social y la desigualdad en la distribución de los ingresos son situaciones que privan a las personas de las posibilidades de "ser y actuar", es decir, afectan el aprovechamiento de las oportunidades y capacidades, dificultan el crecimiento económico y debilitan la democracia.

El análisis para el año 2022, el primero pospandemia, muestra un balance negativo en esta aspiración, valoración que se repite por tercer año consecutivo. La pobreza por ingresos permanece en niveles altos, con más intensidad en las zonas rurales y en las regiones periféricas, aunque las zonas urbanas concentran una cantidad importante de pobres. A esto se suman los hogares vulnerables a caer en esta condición, muchos de los cuales constantemente entran y salen de la pobreza según la disponibilidad de ingresos que tengan.

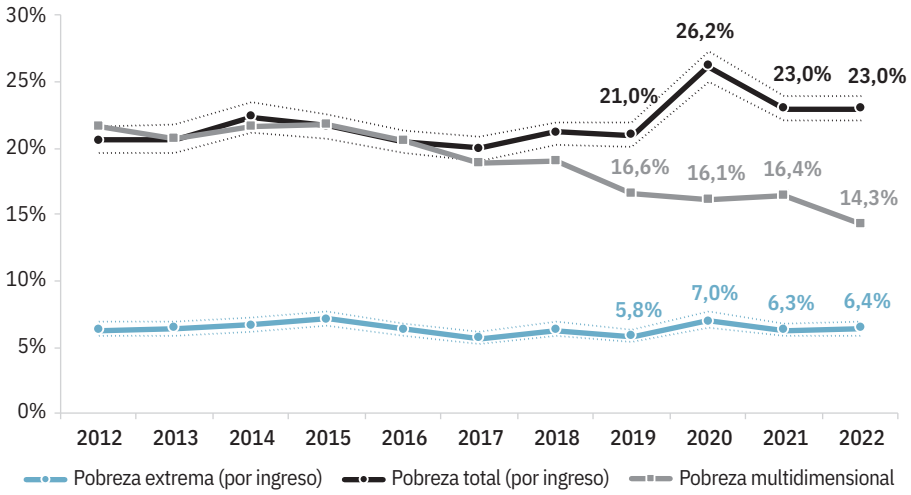
En materia de desigualdad en la distribución de los ingresos, el coeficiente de Gini mostró una reducción entre el 2021 y 2022, situación que ocurrió por una contracción casi generalizada de los ingresos de los hogares (excepto en el primer decil). Una medición realizada por Zúñiga Cordero (2023) ajusta los ingre-

sos de la población con varias fuentes de información y encuentra que la concentración en los grupos de altos ingresos es aún mayor que la reportada por las encuestas de hogares del INEC, lo cual ubica al país entre los más desiguales en el contexto internacional.

Estos resultados significan un retroceso en la aspiración de tener un país que genere las suficientes oportunidades para todos los grupos de población y en una sociedad con equidad, que les permita a todas las personas desarrollar sus capacidades, satisfacer sus necesidades básicas y vivir con calidad. Luego de la inercia que el país presentó en esta materia durante la segunda década del siglo XXI, la pandemia generó un fuerte golpe socioeconómico que acrecentó las brechas sociales por estratos de ingreso, género, territoriales, educativos, etarios, tecnológicos, entre otros, cuya recuperación ha sido lenta, insuficiente y desigual.

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, 2023, con datos de las Enaho del INEC.

Pobreza por ingresos se detiene en niveles por encima del promedio

Costa Rica cuenta con la información de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), que realiza el INEC en julio de cada año, para dar seguimiento a los temas de pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso. La más reciente medición disponible para el análisis de este capítulo[4] es la del 2022.

La pobreza definida como insuficiencia de ingresos[5] se mantuvo sin cambios entre 2021 y 2022: 23,0% la total y 6,4% la extrema (gráfico 2.1), superiores al nivel promedio del 20% que mostró el país en el período 2000-2019. En números absolutos, se estima que aproximadamente 399.000 hogares y 1.329.000 personas vivían en pobreza total, de los cuales 110.000 hogares y 393.000 personas estaban en extrema pobreza.

La pobreza por ingresos no es la única manera de medir esta condición. En Costa Rica también se calcula la pobreza multidimensional[6], que se situó en 14,3% en el 2022. Este nivel implica una reducción de 2,1 puntos porcentuales con respecto al año previo, variación que se considera estadísticamente significativa. El valor del 2022 es el más bajo de la serie (desde el 2010). Por zona y regiones, casi todas mostraron disminuciones, excepto la Chorotega y Pacífico Central. Este método se enfoca en indicadores que miden las privaciones de los hogares y no utiliza directamente el ingreso para estimarla. De los indicadores incluidos, los de mayor incidencia entre los hogares en pobreza multidimensional son el bajo desarrollo de capital humano (71%), no tener seguro de salud (63%), el mal estado del piso o el techo de la vivienda (49%) y el incumplimiento de los derechos laborales (42%).

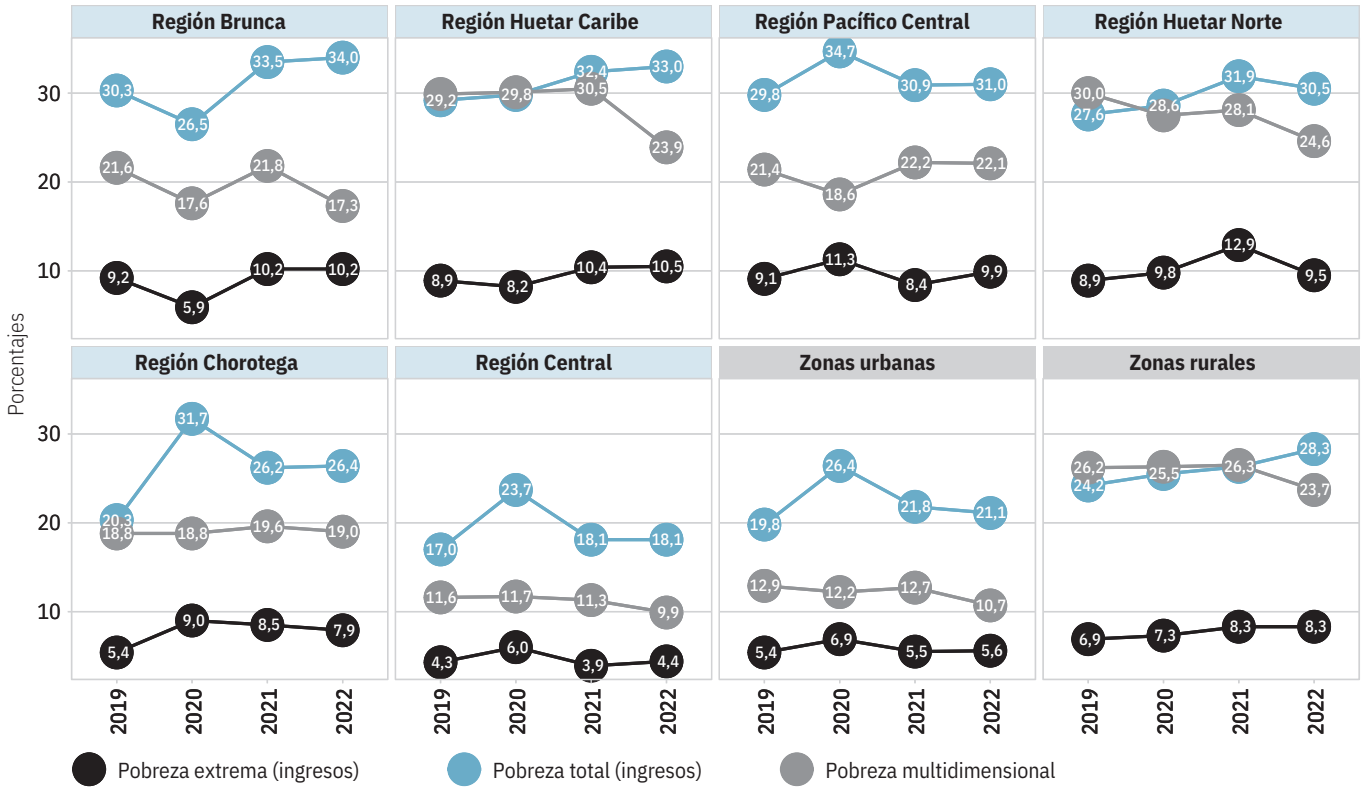
Entre el 2019 y 2022, las carencias que más explican la tendencia decreciente son las relacionadas con la dimensión de educación, al reducirse los hogares que tienen menores de edad con rezago y no asistencia escolar, así como sin logro de bachillerato. Este resultado es a primera vista positivo; sin embargo, pareciera estar asociado a un conjunto de medidas administrativas y de evaluación adoptadas por las autoridades educativas con el fin de "retener" a la población en el sistema de educación pública durante la pandemia y no a mejoras en la calidad de la educación. Desde esta perspectiva, no reflejaría un avance real, sino una manifestación de una grave crisis del sistema educativo público, tal y como se documenta en el más reciente *Informe Estado de la Educación* (PEN, 2023).

Luego de una década de conceptualización e implementación de este método para estimar la pobreza multidimensional, parece conveniente efectuar una revisión de los indicadores incluidos en las cinco dimensiones, de manera que puedan capturar con mayor precisión las privaciones que más afectan la calidad de vida y el bienestar de los hogares actualmente.

Si se combinan los resultados de las dos metodologías de pobreza, se obtiene que un 7,3% de los hogares del país son pobres por insuficiencia de ingresos y por privaciones multidimensionales, lo que equivale a 126.000 hogares y 506.000 personas. El perfil de estos hogares se caracteriza por tener más cantidad de personas dependientes (menores de 15 años y mayores de 65), menor nivel educativo (promedio de primaria), mayor rezago escolar, más jefaturas femeninas, mayores problemas de calidad del empleo (informales) y de desempleo (casi 4 veces más que los no pobres), menor acceso a servicios de agua (sobre todo en zonas rurales), viviendas en mal estado, con

Gráfico 2.2

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



Fuente: Morales, 2023, con datos de las Enaho del INEC.

hacinamiento y sin servicio de internet.

Volviendo a la pobreza por ingresos, en las zonas rurales aumentó de un 26,3% en el 2021 a un 28,3% del 2022, mientras que en las urbanas bajó levemente, a un 21,1%, cambio que no es estadísticamente significativo (gráfico 2.2). Es importante señalar que la pobreza rural exhibe una tendencia creciente desde el año 2020 y la cifra del 2022 es la segunda más alta de las estimadas con las Enaho, solo superada por el dato del 2014. Sin embargo, cuando se calcula la distribución de los hogares pobres, se obtiene que dos de cada tres residen en zonas urbanas, por lo que ambas zonas son prioritarias de atender por las políticas públicas en la materia.

Por regiones, ninguna mostró cambios estadísticamente significativos en el porcentaje de pobreza por ingresos entre 2021 y 2022 (gráfico 2.2). Persisten como las más pobres la Brunca y la Huetar Caribe, seguidas por la Pacífico Central y la Huetar Norte. Como es usual, la región Central ostenta los niveles más bajos, mientras que la Chorotega está en un nivel intermedio. 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.

Si se compara el nivel de pobreza del 2022 con el año previo a la pandemia (2019), todas las regiones exhibieron porcentajes mayores. La Chorotega es la que mostró la brecha más alta (6,1pp), seguida por la Huetar Caribe (3,7) y la Brunca (3,6); mientras que la Central (1,1) y Pacífico Central (1,2) tienen las menores diferencias.

Otro aspecto importante de señalar es que todas las regiones en el 2022 tienen una incidencia de la pobreza por ingresos mayor a la multidimensional (gráfico 2.2), por lo que el acceso a un empleo de calidad sigue siendo una prioridad para mejorar las condiciones de vida de la población. El efecto de la política social es más evidente en el mediano plazo, y se refleja más en la pobreza multidimensional. En el 2022, la brecha más amplia entre ambas estimaciones la tiene la región Brunca, en la cual la pobreza por ingresos casi duplica a la multidimensional. La región Central tiene la segunda mayor brecha, aunque ambos porcentajes son los más bajos si se comparan con el resto de las regiones.

Alta y persistente circulación hacia dentro y fuera de la pobreza afecta a muchos hogares

Los hogares tienen una fuerte variabilidad en su condición de pobreza por ingresos (PEN, 2021). La medición interanual del 2021 al 2022 repite esa tendencia, con valores similares a los últimos años: el 9,5% de los hogares del país logró salir de la pobreza en el 2022, un 10% entró a ella, el 14,7% permaneció como pobre en ambos años y el restante 65,8% como no pobre. Esto demuestra que, aunque la cifra oficial es la misma en 2021 y 2022, no son los mismos hogares pobres.

Para profundizar sobre estos cambios, se utiliza 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, pues el INEC identifica a los hogares cuyas características coinciden en ambas encuestas[7]. En esta oportunidad se logró "empatar" un 44% de los registros de la encuesta del 2022 (13.577 registros), similar al de 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 oficiales[8]. Los datos estimados en el 2022 por este método fueron de un 24,6% de hogares (+1,6pp que la cifra oficial del INEC) para la pobreza total y un 6,4% (igual) para la pobreza extrema. En el 2021, la pobreza total se calcula en 23,7% (+0,7pp) y la extrema en 6,6% (+0,3pp). Estos resultados permiten afirmar que las estimaciones con el semipanel siguen estando dentro de los márgenes de error de las encuestas de corte transversal (es decir, de cada año con toda la muestra), pues se ubicaron dentro de los intervalos de confianza .

Según los datos del semipanel, el 10,0% de los hogares del país cayó en pobreza en el 2022 (gráfico 2.3): el 1,7% se ubicó en extrema y el 8,3% en no extrema. Contrariamente, un 9,5% salió de la pobreza. Además, un 14,7% se mantuvo como pobre en 2021-2022.

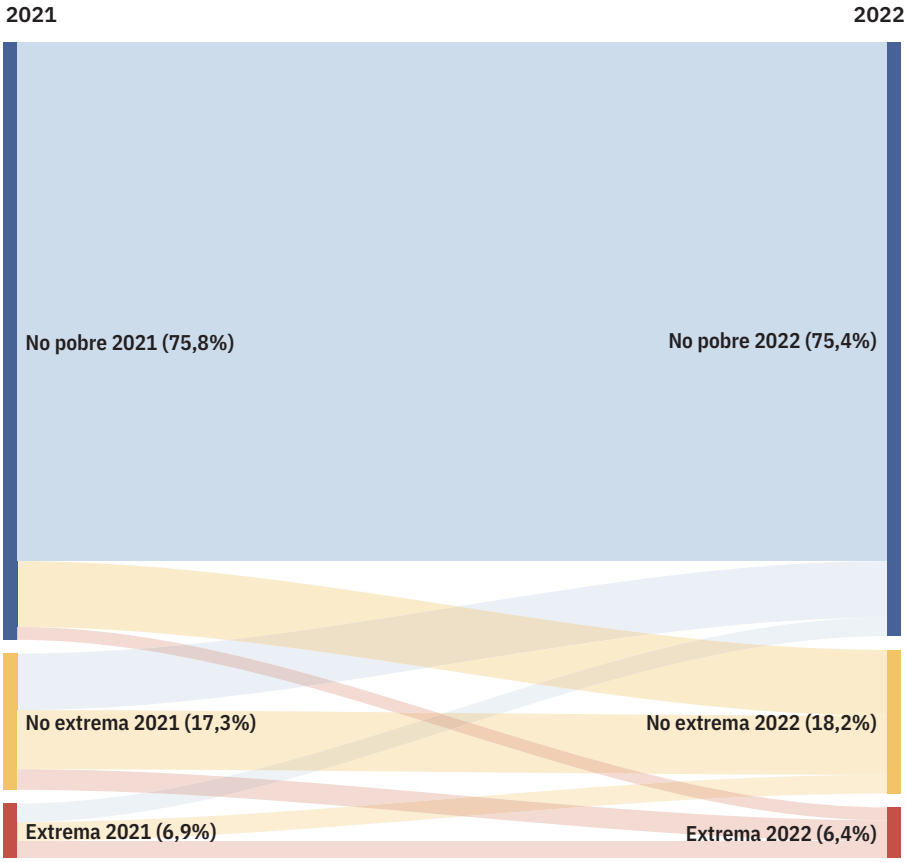
Si el análisis enfatiza en los hogares en condición de pobreza, y no en el total general, la magnitud de la "circulación" hacia fuera y hacia dentro es más evidente. Un 41% de los pobres en 2022 no lo era el año anterior. Si se toman solamente aquellos que estaban en pobreza extrema en el 2022, un 26% no era pobre un año antes. Por su parte, de los hogares pobres en el 2021, lograron salir el 39% en el 2022. Esto sugiere la existencia de una importante cantidad de hogares que viven sin poder escapar de la pobreza de manera permanente.

Algunas regiones muestran diferencias en el porcentaje de hogares que se mantuvieron en la condición de pobreza entre 2021 y 2022, con respecto al promedio nacional. Las cifras son más altas para la Pacífico Central (64%), Huetar Caribe (63%) y Chorotega (62%), mientras que son más bajos en las zonas rurales (56%) y en las regiones Central y Brunca (57%). En estas hubo más circulación de hogares no pobres a pobres, y viceversa.

Gráfico 2.3

Flujo de hogares según condición de pobreza por ingresos. Semipanel de Enaho, 2021-2022

(porcentaje de hogares)



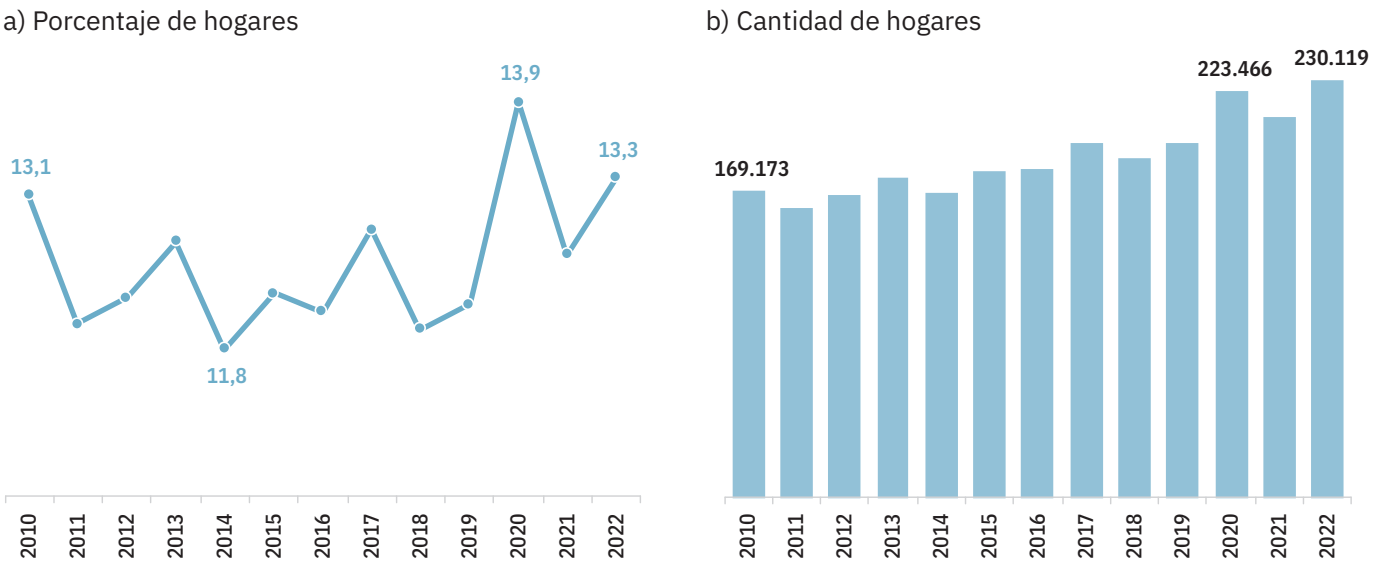
a/ Las líneas punteadas indican los intervalos de confianza de las estimaciones de la incidencia de pobreza por ingreso (a un 95% de confianza).
Fuente: Morales, 2023, con datos de las Enaho del INEC.

Aumentan hogares en condición de vulnerabilidad a la pobreza por ingresos

Una condición social a la que este Informe ha dado seguimiento es la vulnerabilidad a la pobreza de ciertas capas de la población. En esta condición se encuentran, en principio, los hogares catalogados como "no pobres", pero

Gráfico 2.4

Hogares en condición de vulnerabilidad a la pobreza[a/]



a/ La vulnerabilidad a la pobreza se define como los hogares cuyos ingresos per cápita superan la línea de pobreza (LP), pero son menores a 1,4 veces la LP.
Fuente: Morales y Segura, 2023, con datos de las Enaho, del INEC.

cuyos ingresos per cápita apenas superan el límite de clasificación. Los resultados ya vistos de la "circulación" de los hogares hacia dentro y fuera de la pobreza sugieren que esta población es numerosa.

En el 2022, un 13,3% 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 (gráfico 2.4). Esta proporción muestra un crecimiento con respecto al año anterior y se ubica entre los más altos desde el 2010, solo superado por el 2020 (inicio de la pandemia por covid-19). 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.

En cantidad de hogares, se estima que 230.000 tenían ingresos hasta 1,4 veces la LP, la cifra más alta de la serie (gráfico 2.4). Para alejarlos 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 a empleos de calidad, especialmente para la población no calificada.

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 (CBA) y el monto estimado de 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 invariables, al igual que en el año 2021 (gráfico 2.5).

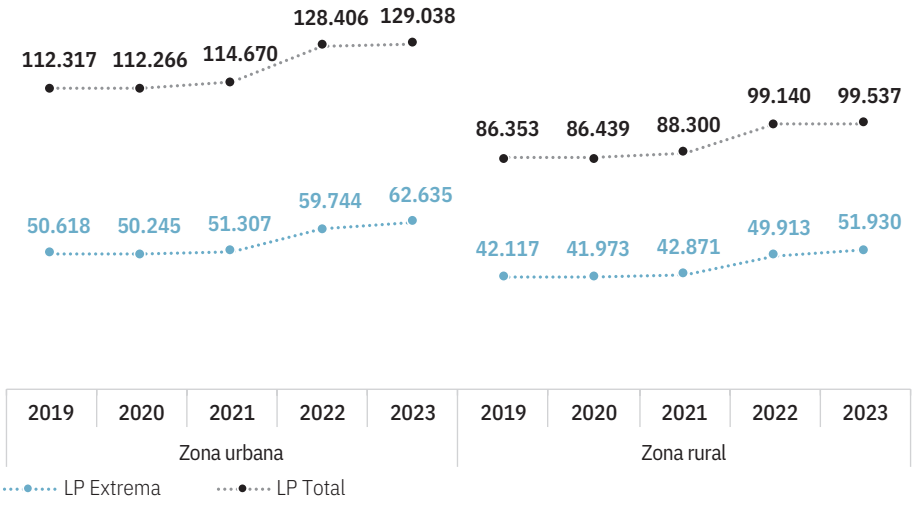
El panorama cambió en el 2022 debido al aumento en el costo de la vida que afectó con mayor intensidad el costo de la CBA, al subir un 16,4% con respecto al 2021, superando inclusive el incremento del 10,1% del índice general de precios al consumidor (IPC). La incidencia de la pobreza no varió debido a que los ingresos per cápita del primer decil (10% de hogares de menor ingreso) crecieron un 18,4% en términos nominales (o 7,6% real) y los del segundo decil un 11,4% (1% real). El crecimiento se dio tanto en los ingresos por trabajo como en las transferencias (pensiones contributivas, pensiones alimenticias u otras).

En el año 2023 el costo de la CBA (la línea de pobreza extrema) crece nuevamente, pero menos: 4,8% la urbana y 4% la rural, aunque el IPC tuvo una disminución del -1%. De este modo, un aumento de los ingresos de los hogares pobres superior al 5% podría generar que algunos de ellos salgan de esta situación en el 2023, aunque el panorama del mercado laboral no es positivo ni tampoco el financiamiento de los programas sociales, ambos temas se analizarán más adelante en este capítulo. Además, el capítulo 3 de este Informe incluye un análisis de la inflación para varios grupos de hogares según su estrato de ingresos.

Otra forma de abordar la vulnerabilidad es mediante un enfoque de estratos socioeconómicos según los ingresos de los hogares, ordenados como múltiplos de la línea de pobreza, con base en la metodología desarrollada y publicada por el Panorama Social de la Cepal en el 2019. Este método compara los ingresos por persona (o per cápita) que reciben los

Gráfico 2.5

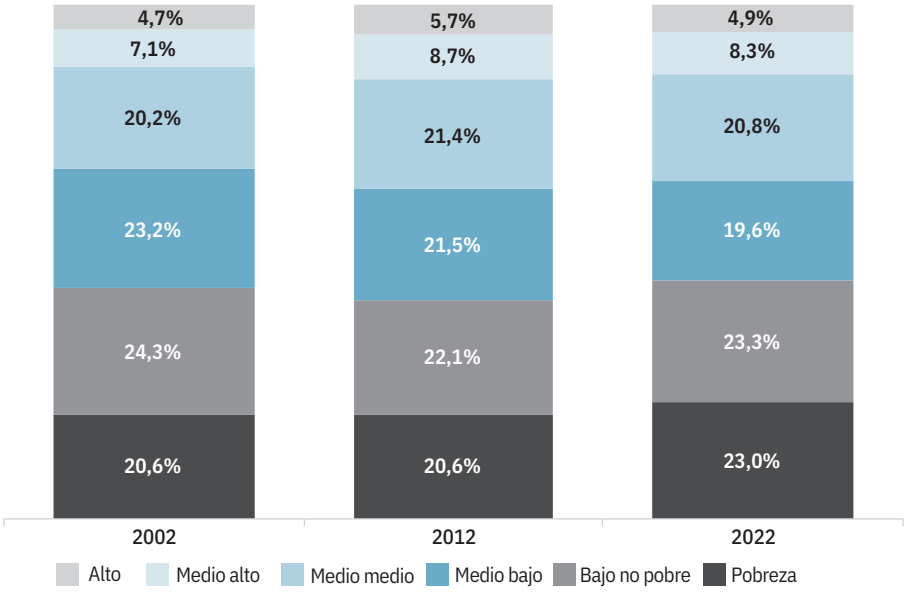
Líneas de pobreza (LP) total y extrema[a/]
(en colones corrientes[b/])



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 (CBA).
b/ Corresponde a los montos per cápita (o por persona).
Fuente: Morales, 2023, con datos de las Enaho, del INEC.

Gráfico 2.6

Distribución porcentual de los hogares, según estratos de ingresos[a/]



a/ Se basa en la metodología de estratificación socioeconómica de la Cepal, 2019. Se calcula a partir del ingreso por persona (IPP) de los hogares y la línea de pobreza (LP): en **pobreza** se clasifican los hogares con ingreso menor a la LP; **bajo no pobre** tienen IPP mayor a la LP y hasta 1,8 veces; **medio bajo** poseen IPP mayor a 1,8 veces la LP y hasta 3 veces; **medio medio** tienen IPP mayor a 3 veces la LP y hasta 6 veces; **medio alto** tienen ingreso mayor a 6 veces la LP y hasta 10 veces; **alto** sobrepasan en más de 10 veces la LP. Es importante señalar que las encuestas de hogares no captan adecuadamente los hogares con ingresos más altos.
Fuente: Morales y Segura, 2023, con datos de las Enaho, del INEC.

hogares y cuánto se acercan o se alejan de las líneas de pobreza y, de esta manera, los clasifica en estratos bajos, medios y altos.

Para este Informe se realizó una estimación utilizando las encuestas de hogares y las líneas de pobreza oficiales del INEC (gráfico 2.6). En general, se observan pocos cambios en el presente siglo XXI, con un estrato medio que aglutina a cerca de la mitad de los hogares. Entre el 2002 y el 2012 disminuye el estrato bajo, por la reducción de los hogares de ingreso "bajo no pobre", aunque la pobreza mantiene su porcentaje; esto generó un aumento de los estratos medios, junto con un leve aumento del estrato alto. Sin embargo, la situación cambió en el 2022, pues el estrato bajo creció, debido al aumento tanto de la pobreza como de la vulnerabilidad, a costa de una reducción de los estratos medios, principalmente del "medio-bajo".

Para el año 2022 un 46,3% de los hogares se ubica en el estrato bajo: un 23% en pobreza y un 23,3% no pobre pero vulnerable. Los estratos medios absorben el 48,7%, de los cuales el 19,6% se considera "medio-bajo", el 20,8% "medio-medio" y el 8,3% "medio-alto". Solamente el 4,9% se clasifica en el estrato alto, con ingresos que superan en más de diez veces la línea de pobreza.

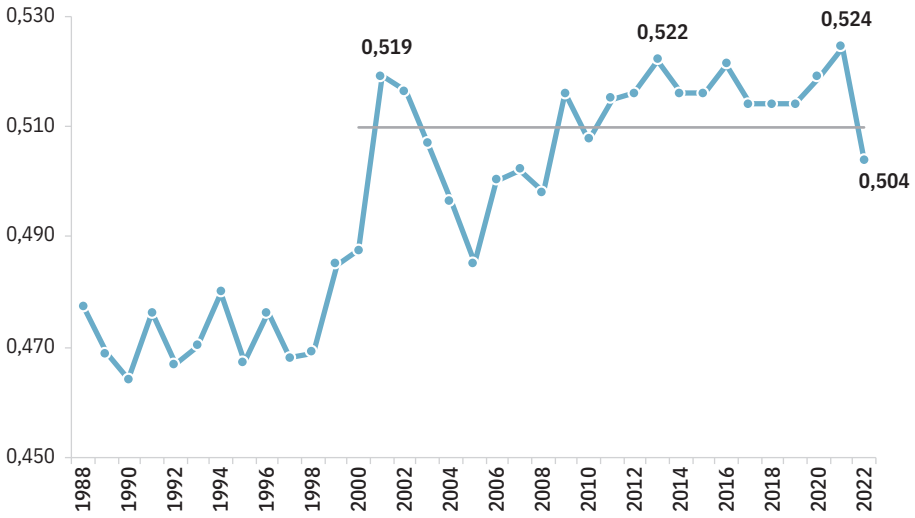
En un contexto de disminución generalizada de los ingresos de los hogares, se reduce el coeficiente de Gini

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 Gini[10], que en el 2022 se estimó para Costa Rica en 0,504, mostrando una disminución del 3,9% con respecto al 2021, año con el nivel más alto en la serie desde 1987 (gráfico 2.7).

La variación 2021-2022 se considera estadísticamente significativa, según las estimaciones del INEC (2022), un resultado que se aparta de lo observado en la última década, cuando permaneció

Gráfico 2.7

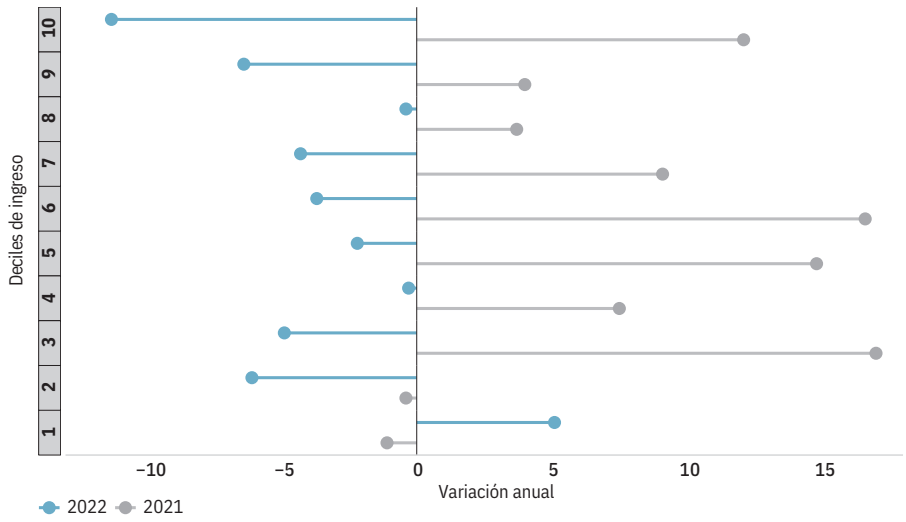
Coeficiente de Gini[a/]



a/ Medida empleada para cuantificar la desigualdad en la distribución del ingreso. Las personas son ordenadas ascendentemente según el ingreso neto per cápita del hogar. Toma valores entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad y 1 a la perfecta desigualdad. La línea horizontal representa el promedio del período 2000-2021.
Fuente: Morales, 2023, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

Gráfico 2.8

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, 2023, con datos de las Enaho del INEC.

estancado en altos valores y por encima del promedio. El índice bajó 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 el 2021, a la menor en el 2022.

Otro indicador usado para medir la desigualdad de ingresos es el porcentaje del ingreso total que acumula cada decil. Los hogares se dividen en diez grupos iguales al ordenarlos según su ingreso per cápita. En julio del 2022, el primer decil (10% de menor ingreso) recibió apenas un 1,6% y el décimo concentró el 31,6% del total, para una relación de 20,4 veces, la cifra más baja desde el 2010. En la última década, el pico se alcanzó en el 2015 cuando fue de 27,2 veces.

Es importante reiterar los problemas que tienen las encuestas de hogares para captar y medir los ingresos de los hogares, especialmente en las colas inferior y superior de la distribución, sobre todo en el 1% de ingresos más altos del país. Para afinar las estimaciones es importante utilizar otras fuentes de información que complementen los datos de las encuestas de hogares, los resultados de un estudio en esta línea se presentan en la siguiente sección.

Según la Enaho 2022, el ingreso neto promedio por hogar se estimó en 1.023.641 colones por mes. Si se compara con el del año 2021, ese promedio experimentó una contracción real de un 6,2%, afectados por el aumento de los precios (la inflación). Todos los rubros que lo componen también disminuyeron: subsidios estatales (-10%), ingresos por trabajo (-5%), otras transferencias (-2%) y rentas de propiedad (-32%). La caída real de los ingresos netos afectó más fuertemente a los hogares de las zonas urbanas (-6,8%), que a los rurales (-2,8%) y a las regiones Central (-9%) y Huetar Caribe (-5%). Dos regiones experimentaron aumentos: Chorotega (8%) y Huetar Norte (3%).

Los resultados se modifican si en lugar de calcular el promedio de todos los hogares, estos se clasifican en diez grupos (deciles) según su ingreso per cápita. El gráfico 2.8 muestra que casi todos registraron disminuciones en el ingreso neto total en el 2022, excepto el 10%

de hogares de menor ingreso, que experimentaron un aumento real del 5%, el cual se explica tanto por el trabajo como por las transferencias (pensiones contributivas, pensiones alimenticias u otras). Las mayores contracciones se dieron en el décimo decil (-11%), seguido por el noveno y el segundo. Además, ningún decil ha recuperado el poder adquisitivo que tenía en el año prepandemia (2019). Estos resultados de los ingresos reales de los hogares ayudan a entender por qué se redujo la desigualdad del ingreso entre el 2021 y 2022, debido a una desmejora casi generalizada, excepto para el primer decil.

Nueva estimación sugiere que la desigualdad en la distribución del ingreso es mayor a la reportada en las encuestas de hogares

Desde la segunda década del siglo XXI, la desigualdad en la distribución del ingreso en Costa Rica —medida con las encuestas de hogares— está en niveles históricamente altos. También se ha insistido en las dificultades y limitaciones que tiene esta fuente de información para capturar los ingresos de ciertos estratos (sobre todo de los extremos), así como para obtener estimaciones con mayor nivel de desagregación territorial.

Para solventar algunas de estas limitaciones y ampliar el análisis de la desigualdad, se utiliza el estudio realizado por Zúñiga Cordero (2023), el cual estima la distribución de los ingresos a partir de tres fuentes de información: las encuestas de hogares, los datos macroeconómicos (cuentas nacionales) y los registros administrativos de algunas instituciones como la CCSS y el Ministerio de Hacienda (los detalles metodológicos se resumen en el recuadro 2.1). Es importante anotar que estas fuentes ajustan los ingresos que se obtienen desde el sector más formal de la economía.

Las estimaciones obtenidas muestran que la desigualdad en el país es mayor a lo reportado por las encuestas de hogares (ya de por sí alta), pues los ajustes de los ingresos dan como resultado un menor porcentaje de participación del 50% de menores ingresos, junto con un aumento en el porcentaje que acumula el décimo decil (10% más alto). Además, al introducir la comparación internacional, Costa Rica destaca entre los países con la mayor desigualdad en la distribución del ingreso, no solo con respecto a los países más desarrollados, sino también en el contexto latinoamericano.

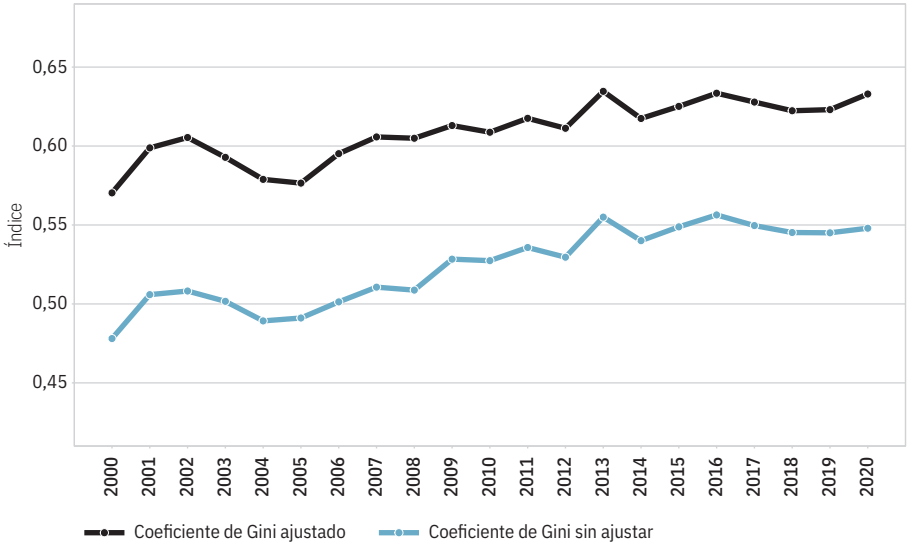
El efecto de aplicar la corrección de los ingresos de las encuestas de hogares utilizando los registros administrativos y las cuentas nacionales se observa en el gráfico 2.9. El coeficiente de Gini oficial del INEC ya era bastante alto según los estándares internacionales, pero aumenta significativamente después de los ajustes.

Zúñiga Cordero (2023) también calcula el porcentaje ajustado de la participación en el ingreso de los distintos grupos según la distribución: el 50% de menores ingresos, el 10% más alto (décimo decil) y el 1% mayor. El gráfico 2.10 muestra que, una vez corregidos los ingresos, los grupos de mayores ingresos aumentan su participación, mientras que el 50% más bajo lo reduce. Este último grupo, además, tiene una tendencia decreciente en el período, lo que indica que las condiciones de vida de este segmento de la población se están deteriorando; a diferencia de los estratos más altos, que muestran una tendencia al aumento, es decir, cada vez acumulan una mayor proporción de los ingresos totales.

Con el objetivo de evaluar estos resultados a nivel internacional, Zúñiga Cordero (2023) utiliza la información de la "Base de datos de desigualdad mundial (wid.world)", producidas por el Laboratorio Mundial de las Desigualdades (inequalitylab.world). Este centro de investigación, con sede en París, se dedica a la recopilación y mantenimiento de la información más extensa sobre la dinámica de la desigualdad del ingreso global. Utiliza y promueve como marco conceptual las metodologías elaboradas por Piketty (2003), Piketty y Saez (2003) y Atkinson y Piketty (2007 y 2010), extendidas por otras personas investigadoras desde entonces. En otras palabras, promueven la medición de la desigualdad mediante la combinación de encuestas y datos administrativos, cuyos

Gráfico 2.9

Coeficiente de Gini[a/] antes y después de la corrección de la distribución de los ingresos



a/ Las principales fuentes de ingreso reportadas en las encuestas de hogares se ajustan utilizando datos administrativos. Posteriormente, se recalcula el ingreso total por persona y se reestima el coeficiente de Gini, como medida de la distribución del ingreso entre individuos adultos. El indicador fluctúa entre 0 y 1, desde la perfecta igualdad (cuando es 0) a la perfecta desigualdad (igual a 1).
Fuente: Zúñiga Cordero, 2023 con datos del INEC, CCSS, Ministerio de Hacienda y BCCR.

Recuadro 2.1

Aspectos metodológicos para ajustar la distribución de los ingresos y de otros agregados que se requieren para las estimaciones de desigualdad

Las estimaciones de la desigualdad en la distribución del ingreso ajustada de Zúñiga Cordero (2023) toma como base la metodología de Alvaredo et al. (2016) y Blanchet et al. (2017), así como el caso de Uruguay, a partir de Burdín et al. (2014 y 2015). Dichos estudios ajustan los ingresos reportados en las encuestas de hogares con los registros administrativos tributarios y de la seguridad social, así como con las cuentas nacionales y fiscales. De este modo, a partir de Atkinson y Piketty (2007 y 2010), Zúñiga Cordero (2023) estima la participación en el ingreso de los estratos altos y ajusta los indicadores de desigualdad usando datos fiscales y cuentas nacionales.

Las estimaciones de los ingresos se realizan con las siguientes fuentes de información:

- **Las encuestas de hogares realizadas por INEC** durante el período 2000-2020. Para la primera década se usa la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM 2000-2009) y para la segunda la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho 2010-2020).

- **Los registros administrativos tributarios del impuesto sobre la renta** (asalariados e independientes) del Ministerio de Hacienda para el período 2008-2017. Se utilizan principalmente para ajustar los ingresos de las personas trabajadoras independientes y las rentas de capital.

- **Los registros administrativos de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS**) del período 2001-2021 con los ingresos mensuales reportados para la cobertura directa al seguro social. Se utilizan principalmente para ajustar los ingresos de las personas asalariadas y pensionistas.

- **Las Cuentas Nacionales Integradas** (2012-2021) del Banco Central de Costa Rica con los agregados macroeconómicos de ingresos, gastos y sector económico.

Zúñiga Cordero (2023) aplica la metodología descrita por Alvaredo et al. (2016) y puesta en práctica por varios estudios, como Morgan (2017), Alvaredo et al. (2022), y De Rosa et al. (2022), a partir de los agregados de ingresos que proporcionan las cuentas nacionales y los compara con las estimaciones de las encuestas y otras fuentes de microdatos, como los registros de impuestos y de la seguridad social. Primero se estiman los componentes de las rentas por trabajo y las rentas de capital del Ingreso Nacional. Los agregados de las otras fuentes de ingresos se comparan con estos componentes para comprender qué tan representativos son de la población total y del ingreso nacional. Es decir, se comparan las rentas laborales consignadas en la seguridad social, con las rentas laborales de las cuentas nacionales.

Los resultados muestran que, en general, el ingreso total registrado en las encuestas de hogares representa aproximadamente entre el 80%-90% del componente de ingresos de los hogares de las cuentas nacionales. En otras palabras, las encuestas no logran explicar entre el 10% y 20% del ingreso total de los hogares, lo cual no sorprende y es precisamente la justificación para realizar este ejercicio de ajuste.

Por su parte, los registros de ingresos de la seguridad social explican entre un 50% y 60% del componente del ingreso de los hogares de las cuentas nacionales. Y representa en promedio el 83,5% de los salarios en cuentas nacionales y el 92,5% de los ingresos del trabajo formal en las encuestas de hogares.

De este modo, se utilizan los datos de la seguridad social para ajustar los salarios totales, especialmente en el sector formal; mientras que la información tributaria se usa para ajustar los ingresos totales del trabajo independiente.

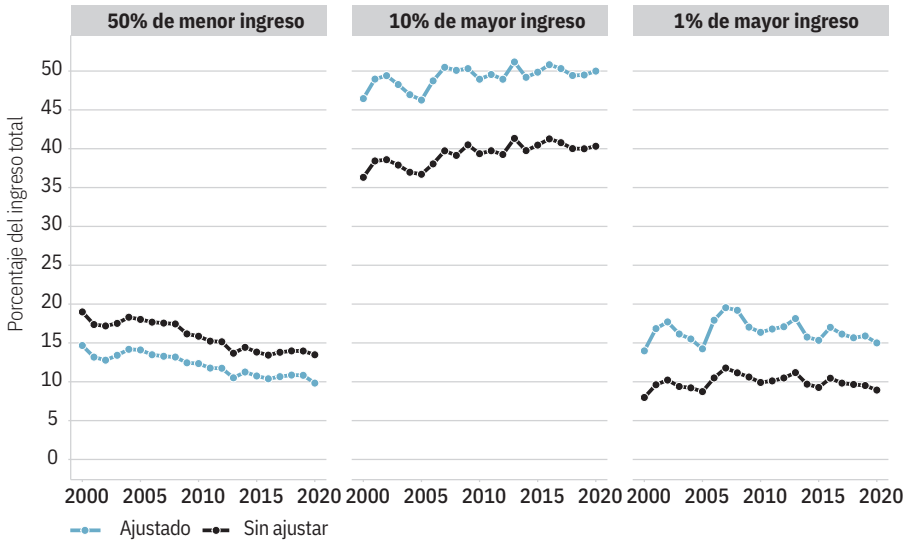
También se corrigen las rentas de capital y las pensiones que se registran en las encuestas de hogares. En el primer caso, se utilizan las rentas de la propiedad declaradas en los formularios de impuestos y, en el segundo, los microdatos de la seguridad social. Sin embargo, para ambos casos las muestras son menores a las encuestas, por lo que se asumen algunos supuestos.

Con todas las correcciones de ingresos descritas se reestima la distribución de los ingresos y se calculan indicadores para medir la desigualdad. Para más detalles metodológicos, se recomienda consultar en el estudio de Zúñiga Cordero (2023).

Fuente: Zúñiga Cordero, 2023.

Gráficos 2.10

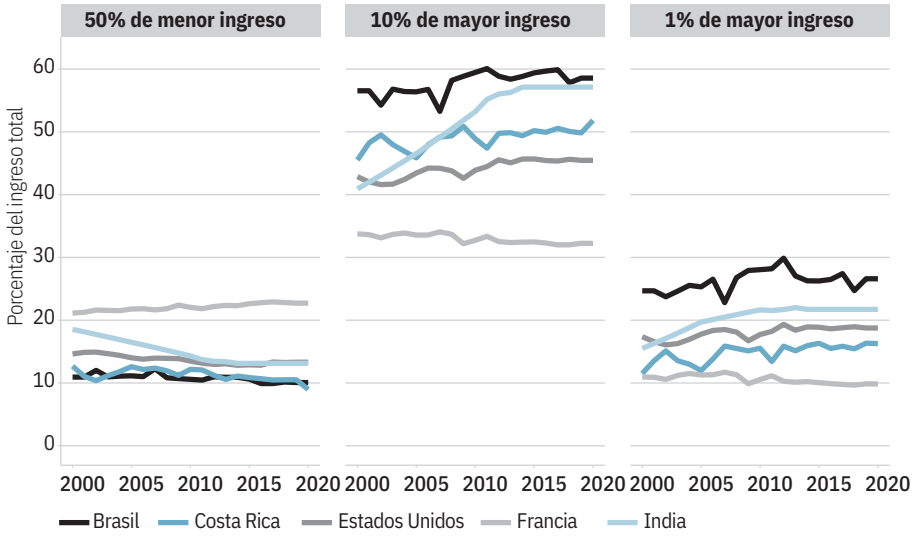
Porcentaje de participación de los ingresos antes y después de la corrección de la distribución de los ingresos, según grupos[a/]



a/ Las principales fuentes de ingreso reportadas en las encuestas de hogares se ajustan utilizando datos administrativos. Posteriormente, se recalcula el ingreso total por persona y se reestiman las proporciones de ese ingreso que poseen distintos grupos. "50% menor" es el porcentaje que reciben los primeros cinco deciles, "10% mayor" es el porcentaje que acumula el décimo decil, y "1% mayor" representa la proporción que recibe el último percentil (más alto).
Fuente: Zúñiga Cordero, 2023 con datos del INEC, CCSS, Ministerio de Hacienda y BCCR.

Gráficos 2.11

Porcentaje de participación de los ingresos en países seleccionados[a/], según grupos



a/ Utiliza las series "Equal-split-adults", es decir, para las personas que viven en pareja se divide el ingreso entre los dos. Para el caso de Costa Rica se utiliza el ingreso total corregido con los registros administrativos.
Fuente: Zúñiga Cordero, 2023 con datos del INEC, CCSS, Ministerio de Hacienda, BCCR y World Inequality database.

principales resultados pueden consultarse en el último *Informe sobre la desigualdad global 2022* (Chancel et al., 2022).

En perspectiva internacional, al comparar los resultados de Costa Rica con algunos países seleccionados, la desigualdad del país destaca entre las más altas (gráficos 2.11): i) corresponde al menor porcentaje de participación del 50% de menores ingresos entre la muestra seleccionada (similar a Brasil); ii) está entre los de mayor porcentaje de participación del 10% de mayor ingreso, solo superado por Brasil e India; iii) se ubica en un nivel intermedio en la proporción que acumula el 1% de mayor ingreso, aunque para este segmento aún persisten limitaciones para capturar sus fuentes de ingresos, especialmente los ingresos de capital, a diferencia de los otros países.

Otro de los resultados del estudio de Zúñiga Cordero (2023) son las estimaciones de la desigualdad en la distribución de ingresos a nivel local (cantones y distritos), cuyos hallazgos se explican en el capítulo 5 de este Informe. Se aprovecha el acervo de registros administrativos de la CCSS y el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) para estimar las medidas de desigualdad a nivel subnacional. Los resultados en las últimas dos décadas muestran una caída de la desigualdad entre distritos (inter/*between*) y un aumento a lo interno de cada distrito (intra/*within*). En otras palabras, los distritos son más similares en el 2022 que en el 2002; sin embargo, hay más diferencias entre sus habitantes. Ese capítulo analiza la relación entre el aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso y la caída en la participación en las elecciones presidenciales.

A modo de cierre, la desigualdad en Costa Rica es creciente, independientemente de cómo se mida. El método presentado muestra que la tendencia es similar a la medición con las encuestas de hogares, pero los niveles son mucho más altos. En este sentido, el resultado más sorprendente es el bajo porcentaje del ingreso total que absorbe el 50% más pobre. Si bien estas estimaciones no toman en cuenta las transferencias públicas (las estimaciones de los otros países mostrados tampoco), preocupa el

deterioro de las condiciones de vida de este segmento de la población. Por lo tanto, uno de los siguientes pasos en la agenda de investigación es incorporar las transferencias públicas (usando registros administrativos) a estas medidas de desigualdad corregidas. Esto ya se hace sistemáticamente en otros países y en el Laboratorio Mundial de las Desigualdades. El aumento de la desigualdad y, en particular, el deterioro relativo de las condiciones materiales de las poblaciones más empobrecidas genera, entre otros efectos, descontento y atentan contra la cohesión social. Un análisis más amplio de las desigualdades sociales se puede consultar en el capítulo 6 de este Informe.

Mercado laboral mantiene a amplios segmentos de la población excluidos de un empleo remunerado de calidad

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 de 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.

Los resultados del 2022 e inicios del 2023 registran un balance negativo en relación con esta aspiración del desarrollo. Pese a la recuperación del *shock* económico del 2020, varios sectores productivos no han contratado a la cantidad de trabajadores que tenían en el año prepandemia; en otros, la situación es inestable pues, aunque se recuperaron más rápidamente, muestran un comportamiento volátil, con desaceleración al inicio del 2023 (véase el capítulo 3 para un análisis económico sobre este tema).

Esta situación, junto con la mala calidad de los puestos, pudo motivar que algunas personas dejaran de trabajar o de buscar un empleo (o fueran expulsadas), lo cual se evidencia en la tendencia creciente en la cantidad de personas fuera de la fuerza de trabajo y explicaría parte de la reducción en la tasa de desempleo. Este escenario se dio en casi en todos los grupos de población, aunque con mayor proporción en las personas cercanas a la edad de jubilarse y en las mujeres en edad laboral que aducen responsabilidades familiares para no poder trabajar de manera remunerada.

A este escenario se suma la contracción real de los ingresos laborales promedio por tercer año consecutivo, afectados por la alta inflación del 2022. El deterioro de los ingresos es casi generalizado por sectores y grupos, aunque es mayor entre las personas calificadas y del sector público.

Para dar seguimiento a estos temas, este capítulo se basó en el estudio de Meneses et al. (2023), quienes analizan la situación del mercado de trabajo con el objetivo de identificar cuáles grupos de población han tenido más problemas de inserción laboral y acceso a empleos de calidad. La fuente de información principal es la Encuesta Continua de Empleo (ECE) del INEC, con cortes por trimestres del año calendario. Los detalles metodológicos se sintetizan en el recuadro 2.2.

Recuadro 2.2

Principales conceptos y definiciones de indicadores del mercado laboral

La clasificación internacional y que aplica el INEC para Costa Rica establece que la población en edad de trabajar (PET) es aquella que tiene 15 años o más. Este grupo se divide en dos categorías: las personas que trabajan o desean trabajar y aquellas que no están buscando empleo, ya sea porque no pueden, no les interesa o porque creen que no va a ser posible conseguir. Al primer grupo se le denomina fuerza de trabajo (FT) o población económicamente activa (PEA), que a su vez tiene dos condiciones[11]: aquellas que están trabajando (población ocupada) y las que están buscando, pero no consiguen empleo (desempleada). Al segundo grupo de la PET se le denomina población fuera de la fuerza de trabajo (FFT). La figura 2.1 muestra esta estructura para Costa Rica en el 2022.

A partir de la información básica se estiman un conjunto de indicadores que se utilizan con frecuencia para dar seguimiento al mercado laboral, a continuación se detallan los principales:

- **Tasa de participación:** Porcentaje de la FT en la PET. Es decir, de la población de 15 años y más, cuántas trabajan o están buscando empleo.
- **Tasa de no participación:** Porcentaje de la PET que está fuera de la FT. Puede ser por razones de estudio, discapacidad, jubilación, trabajo doméstico, o porque se desalentaron al no conseguir un empleo, entre otras.
- **Tasa de desempleo:** Porcentaje de personas desempleadas en la FT. Es decir, qué porcentaje de las personas que desean trabajar no encuentran empleo.
- **Tasa de ocupación:** Porcentaje de personas ocupadas en la PET.

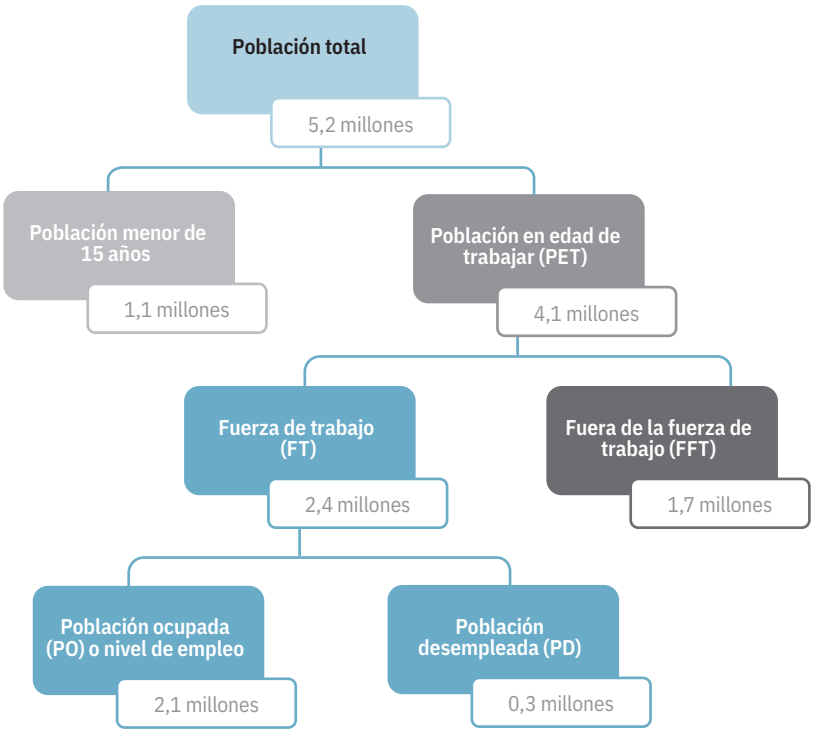
La estructura e indicadores detallados son fundamentales para el análisis, dado que, por ejemplo, una reducción en la tasa de desempleo puede obedecer a distintos fenómenos, tales como un aumento en las oportunidades laborales o a una reducción en la cantidad de personas en la FT, que pasan a la población fuera de la fuerza de trabajo, ya sea porque están desmotivadas o por razones que les imposibilita trabajar de manera remunerada (responsabilidades domésticas, por ejemplo).

Con el objetivo de dimensionar qué tan lejos o cerca están las cifras más actuales de las observadas antes de la pandemia, se comparan los niveles de los indicadores, no las variaciones interanuales, pues algunas pueden obedecer al efecto "rebote" luego de la fuerte contracción. Para ello se calculan índices interanuales, que toman como año base cada trimestre del año 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.

Fuente: Meneses et al., 2023.

Figura 2.1

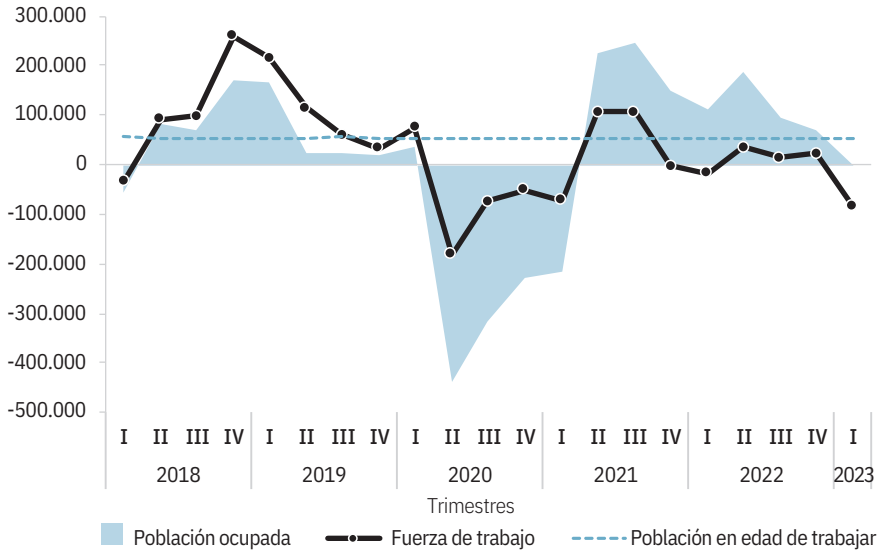
Composición del mercado laboral costarricense. 2022



Fuente: Meneses et al., 2023, con datos de las ECE, del INEC.

Gráfico 2.12

Variación interanual neta de la población ocupada, fuerza de trabajo y población en edad de trabajar, por trimestres



Fuente: Meneses et al., 2023, con datos de las ECE, del INEC.

Una débil recuperación del empleo deja rezagadas a las poblaciones más vulnerables

En el año 2022 el país logró alcanzar el nivel de empleo (o de población ocupada) que se tenía en el tercer trimestre de 2019, el período previo antes del golpe pandémico. Sin embargo, este nivel no logró sostenerse y a inicios del 2023 se redujo nuevamente la cantidad de personas ocupadas. La recuperación por el efecto de la crisis de la pandemia ha sido heterogénea, pues muchos grupos se mantienen por debajo de los niveles de empleo del 2019: la población no calificada (con secundaria o menos) y los puestos de tipo asalariado. Por el contrario, superaron más rápidamente ese umbral el empleo independiente y la población calificada, el primero como una opción para generar ingresos ante las dificultades de contratación y el segundo porque tienen más empleabilidad. En las mujeres el impacto inicial fue muy fuerte y la recuperación tardó casi un año más que la de los hombres, aunque estos últimos han tenido un comportamiento más inestable en el 2022.

A diferencia de los años previos a la pandemia, la creación neta de empleo reportada durante todo el año 2022 fue superior al aumento neto de la población en edad de trabajar (PET) y de la fuerza de trabajo (FT), en parte como consecuencia del "efecto rebote" en la recuperación de la significativa destrucción del empleo en el 2020. El promedio de la variación neta del empleo interanual durante el 2022 fue de 114.000 personas, mientras que el aumento en la población en edad de trabajar fue de 51.500, de las cuales solamente 13.000 se insertaron a la fuerza de trabajo, equivalente a una cuarta parte (gráfico 2.12).

La recuperación del empleo femenino, aunque tardía, mantuvo una tendencia creciente y más estable en comparación a la rápida e inestable recuperación del empleo masculino. Al cuarto trimestre del año 2022, si se compara con el nivel de empleo se reporta 30% más de empleos asalariados para las mujeres (17% para los hombres). Además, cayó el empleo independiente femenino y mejoró el índice de empleo para las mujeres calificadas.

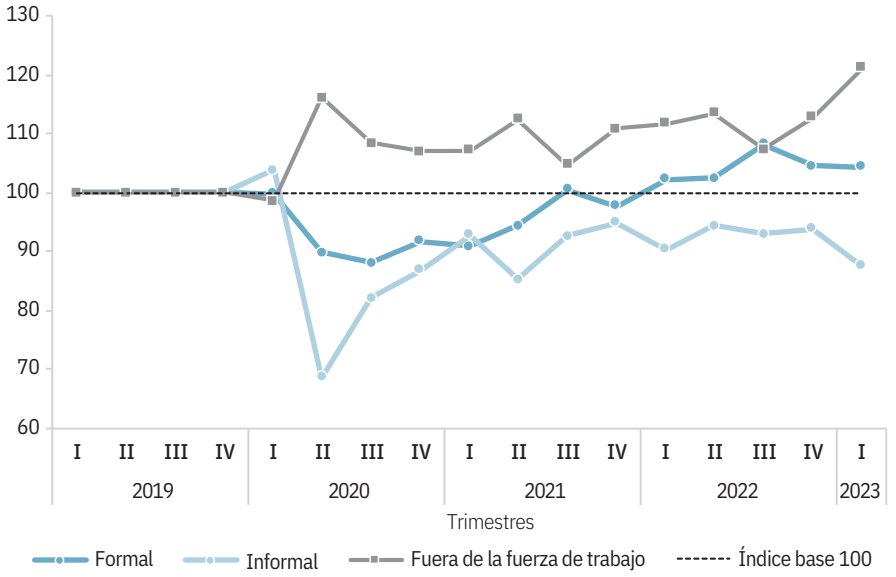
En América Latina el empleo informal solía actuar como mecanismo de contención o amortiguador en escenarios de crisis. Sin embargo, el impacto de la pandemia por covid-19 generó que una proporción importante de la población que perdió su trabajo pasara directamente a estar fuera de la fuerza de trabajo (OIT, 2022 y 2023). Según Lotti et al. (2021) y OIT (2022), al ser una crisis de empleo tan prolongada y que golpeó fuertemente el empleo informal, el desaliento y la frustración alargan el reingreso de estas personas al mercado laboral.

Esta dinámica es la que se observa en el país, pues el empleo informal[12] fue el más afectado y es el que se está recuperando más lento; contrario a la dinámica de la población que salió del mercado laboral que sigue en aumento, lo que podría explicar la nueva caída de la informalidad en el primer trimestre del año 2023 (gráfico 2.13). Si se calcula la tasa de variación interanual 2022-2023, se observa que el empleo informal decreció -3%, mientras que el formal creció 2%.

Los grupos con mayor recuperación de empleos formales en el período pospandemia han sido las mujeres y la población calificada (entendida como la que tiene educación universitaria). En el tercer trimestre del 2022 las personas jóvenes y las no calificadas del sector formal superaron los niveles del 2019, pero no lograron sostenerse y al primer trimestre del 2023 la cantidad nuevamente está por debajo del nivel prepandemia.

Gráfico 2.13

Índice[a/] del empleo formal e informal y de la población fuera de la fuerza de trabajo
(trimestres del 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., 2023, con datos de las ECE, del INEC.

El desempleo se reduce, pero hay menos personas ocupadas

La tasa de desempleo continuó con su tendencia a la baja durante el año 2022 y cerró el último trimestre con un valor del 11,7%, todavía un punto porcentual por encima de la reportada en el mismo trimestre del año 2019. En el primer trimestre del 2023 volvió nuevamente a bajar y el nivel alcanzado (10,6%) se colocó por debajo del nivel prepandemia (-0,7). ¿Cómo se explica la disminución de la tasa de desempleo si en este año hubo una reducción de las personas ocupadas, como se mostró en el acápite anterior?

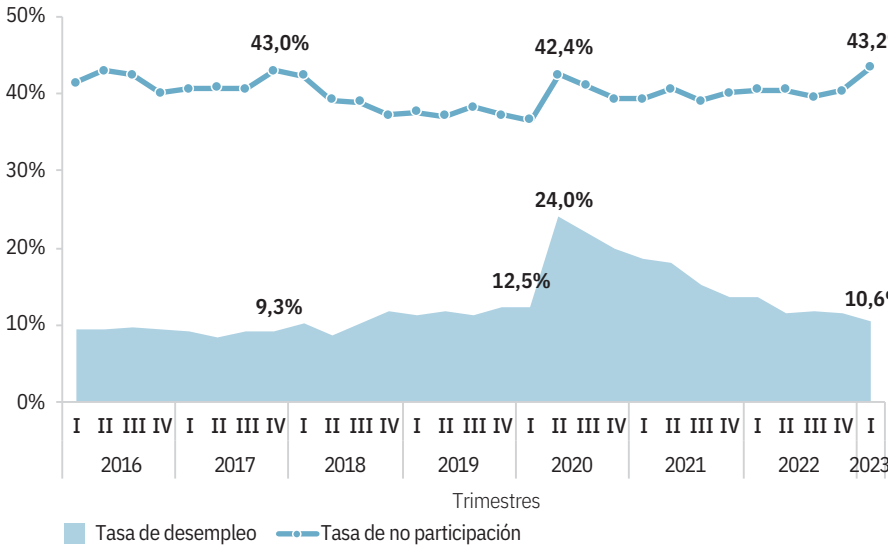
Los problemas ya vistos en la capacidad de la economía para generar nuevos empleos, sobre todo en ciertos grupos vulnerables, pudo motivar que algunas personas dejaran de buscar trabajo y este abandono se reflejaría en la reducción de la tasa de desempleo. En efecto, la cantidad de personas que salieron de la fuerza de trabajo se acentúo en los primeros meses del 2023 (gráfico 2.14). En otras palabras, la aparente mejora en la tasa de desempleo es en parte un efecto contable en el que menos personas buscaron trabajo y no obedece totalmente a más personas con empleos.

La tendencia a que cada vez más población se salga de la fuerza de trabajo no es propia de la pandemia, aunque esta pudo haberla profundizado. Empezó a registrarse desde el año 2016, consistente con el período en el cual el crecimiento económico muestra debilidades para crear de forma sostenida y creciente oportunidades laborales. Además, en su composición, las personas fuera de la fuerza de trabajo (FFT) tienen un sesgo femenino.

Si se compara el perfil de las personas FFT entre los primeros trimestres del 2019 y 2023 destaca el aumento del grupo cercano a la edad de jubilarse. El peso de la población mayor de 60 años dentro de las personas FFT pasó de un 39% en el 2019, a un 44% en el 2023, crecimiento que se dio en ambos sexos (gráfico 2.15). Para las personas que pueden optar por la jubilación, esto les garantiza una salida segura del mercado laboral, aunque presiona la sostenibilidad del sistema de pensiones. Según la Enaho 2022, el 55% de las personas de 60 años y más tiene una pensión, de las cuales el 13% es no contributiva. Sin embargo, la salida sin contar con una pensión contributiva podría generar un deterioro importante en la calidad de vida y mayor riesgo de caer en pobreza en este grupo etario.

Gráfico 2.14

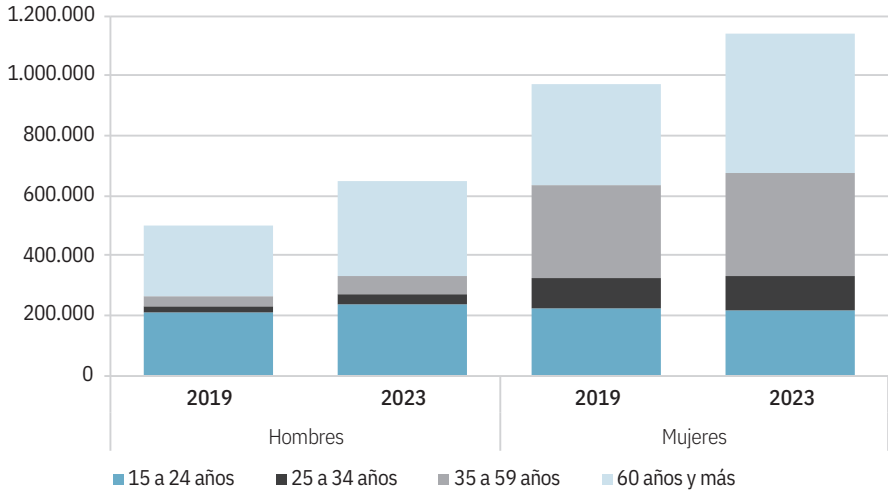
Tasas de desempleo y de no participación laboral



Fuente: Meneses et al., 2023, con datos de las ECE, del INEC.

Gráfico 2.15

Estructura de la población fuera de la fuerza de trabajo, según rango de edad y sexo
(personas)



Fuente: Meneses et al., 2023, con datos de las ECE, del INEC.

Otros grupos que muestran aumentos de la población FFT son las mujeres en edad laboral, en especial entre 35 a 59 años. Este hecho realza la importancia de aprovechar el "bono de género", es decir, la economía costarricense tiene un grupo de mujeres en edad productiva que están teniendo dificultades para insertarse en el mercado laboral y la principal barrera es la repartición inequitativa de las tareas domésticas y el cuido de personas. El porcentaje de mujeres de 35 a 59 años que no trabaja y que aduce obligaciones familiares aumentó 13 puntos porcentuales, al pasar de un 49% en el primer trimestre del 2019 a un 62% en el 2023; mientras que en los hombres este aumento fue de 8 puntos porcentuales, de un 4% a un 12%. La diferencia entre mujeres y hombres FFT por estas razones es aún mayor en el rango de 25 a 34 años (gráfico 2.16).

Meneses et al., (2023) estimaron un modelo econométrico para identificar la relación entre algunas características de la población y la probabilidad de conseguir empleo. Los resultados muestran las desventajas estructurales de la población joven (15 a 34 años) y de las mujeres. Las personas con este perfil tienen 24 y 39 puntos porcentuales (pp) menos de probabilidad de conseguir empleo en comparación con las personas adultas (mayores de 35 años) y los hombres, respectivamente.

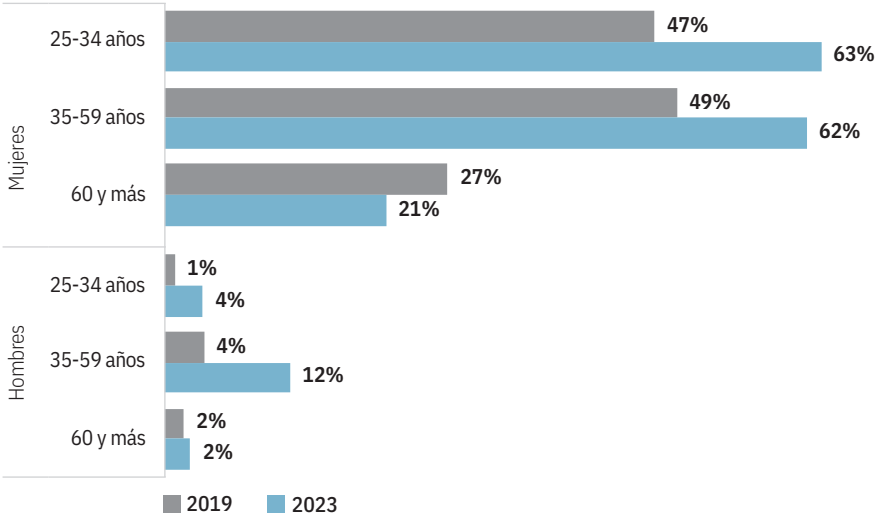
Por el contrario, tener competencias y más conocimientos son ventajas para que las personas se empleen, lo cual reitera la importancia de ofrecer alternativas de formación al amplio grupo de la fuerza de trabajo que tiene bajo perfil educativo. Por ejemplo, un año extra de educación aumenta la probabilidad de conseguir empleo en 2,4pp, cuando una persona domina un segundo idioma su probabilidad es 5pp mayor en relación con los que solo hablan español, y la ventaja más fuerte está en el uso de la tecnología, pues la probabilidad de conseguir empleo es 15pp mayor en relación con los que no la usan (Meneses et al., 2023).

Continúa el deterioro generalizado en los ingresos laborales

En el año 2022 la recuperación inestable y heterogénea del empleo se acompañó de un fuerte y generalizado deterioro en los ingresos laborales, situación que se profundizó aún más que la observada en el año 2021. Entre los factores asociados están los episodios de alta inflación que el país tuvo durante el 2022, lo cual generó una pérdida del poder adquisitivo; el congelamiento de los salarios públicos por tercer año consecutivo; y el aumento de las personas de mayor edad que han salido del mercado laboral por su

Gráfico 2.16

Porcentaje[a/] de la población que está fuera de la fuerza de trabajo por obligaciones familiares, según sexo y grupos de edad. Primer trimestre 2019 y 2023



a/ Los porcentajes representan la cantidad de mujeres (u hombres) que aducen obligaciones familiares como motivo para no trabajar de manera remunerada en cada grupo de edad.
Fuente: Meneses et al., 2023, con datos de las ECE, del INEC.

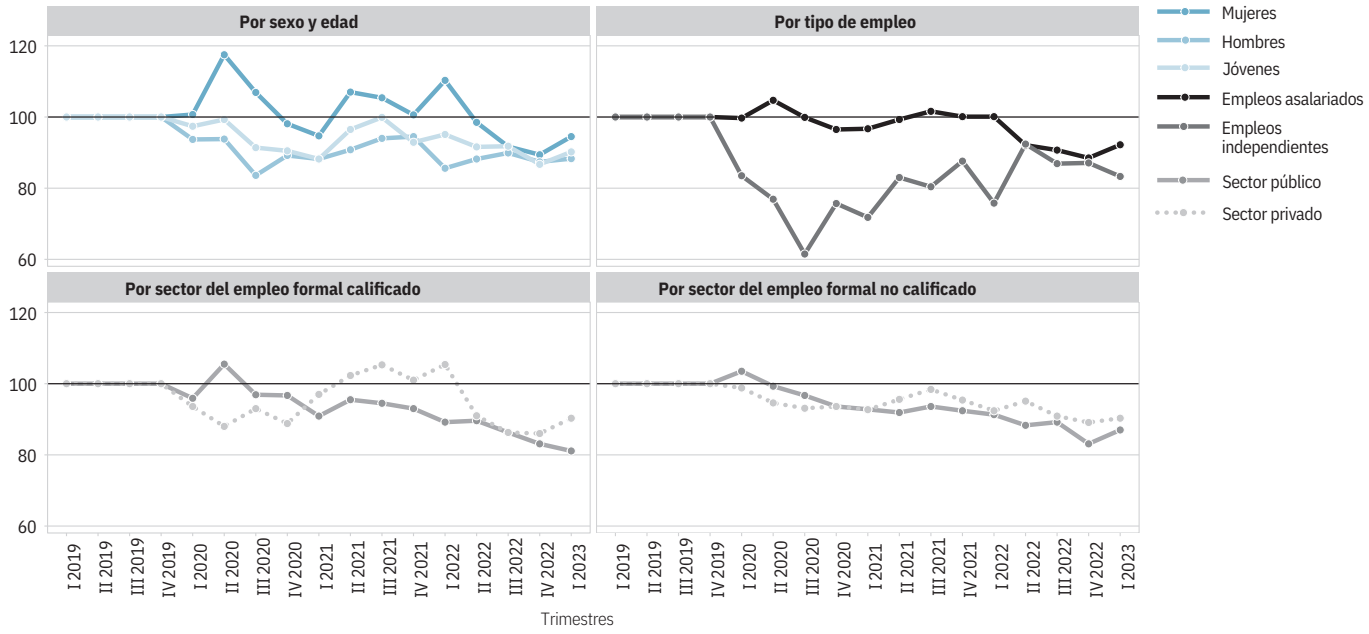
jubilación, lo cual podría afectar el promedio si una parte pertenecía al grupo de mayor ingreso (por tener alta calificación y muchos años de experiencia).

En comparación con el 2019, al cuarto trimestre del 2022 el índice del ingreso laboral promedio real[13] registró un valor de 12 puntos menos y una contracción del -8,9% en relación con el mismo trimestre del 2021. Para el primer trimestre del 2023, el índice fue de 90,6 (-4,1% con respecto al mismo trimestre del 2022).

Si se analiza el ingreso laboral promedio real para diferentes perfiles de población ocupada todos profundizaron la caída hacia finales del 2022 con respecto al nivel prepandemia (gráfico 2.17). En el primer trimestre del 2023 el ingreso parece mostrar señales de recuperación, pues se revierte la tendencia decreciente, especialmente en el empleo formal calificado del sector privado, que había disminuido de manera significativa durante el 2022, aunque aún es pronto para saber si se recuperará. Las únicas excepciones de recuperación se observan en el empleo

Gráfico 2.17

Índice[a/] del ingreso laboral promedio real[b/], según tipo de empleo y características de la población
(trimestres del 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/ Se utiliza como deflactor el promedio trimestral del índice de precios al consumidor (IPC), base diciembre 2020=100.
Fuente: Meneses et al., 2023, con datos de las ECE, del INEC.

formal calificado del sector público, que sigue en descenso y en los trabajos de tipo independientes.

Una fuente de información de ingresos laborales alternativa a las Enaho es el reporte que realiza mensualmente la población asegurada directa al seguro de salud de la CCSS, que captura una parte importante del empleo en el país. A partir del ingreso promedio real mensual, se calcula el índice trimestral usando como base el año prepandemia (2019). Los resultados muestran que en la mayoría de las categorías laborales (excepto en el sector público) se dio una contracción de los ingresos al inicio de la pandemia (año 2020), con un efecto rebote en el 2021. La situación cambió en el año 2022, donde casi todos los ingresos disminuyeron, excepto el promedio de la empresa privada, caída que es más pronunciada en el empleo público y el de tipo independiente (gráfico 2.18). De este modo, se corrobora la pérdida del poder adquisitivo en los ingresos de una cantidad importante de la población ocupada durante el 2022 e inicios del 2023, más fuerte en el sector público que en el privado asalariado.

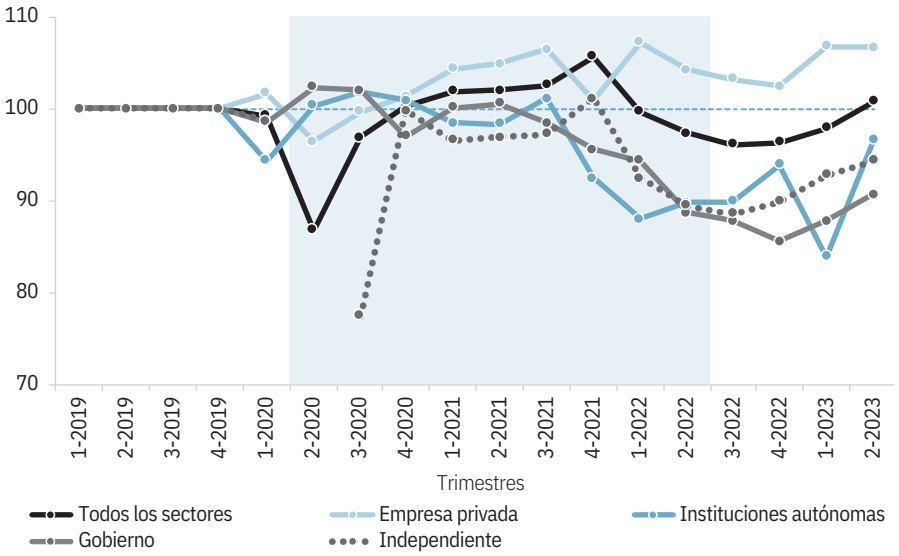
Los datos de la CCSS a junio del 2023 registran 1.932.686 personas contribuyentes directas al seguro de salud, de las cuales el 8% cotiza al seguro voluntario. Si se le resta esta población que no necesariamente está vinculada al mercado laboral, se obtiene un total de 1.774.641, que representa un 84% de la población ocupada reportada por la ECE del INEC. Según sector, el 62% trabaja en la empresa privada, el 18% en el sector público (8% en el Gobierno y 10% en instituciones autónomas o descentralizadas), un 15% tiene seguro independiente y el restante 5% está asegurada por convenios especiales o por servicio doméstico (solo el 1%).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

SITUACIÓN DEL MERCADO LABORAL
véase Meneses et al., 2023, en
www.estadonacion.or.cr

Gráfico 2.18

Índice[a/] del ingreso promedio real[b/] reportado por las personas aseguradas directas al seguro de salud de la CCSS, según sector de empleo[c/]
(trimestres del 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; mientras que valores por encima significan que ya lo superó. El área sombreada identifica el período de la crisis de la pandemia por covid-19.
b/ Se calcula un promedio trimestral a partir de los datos mensuales reportados por la CCSS. Para deflactar se usa el índice de precios al consumidor (IPC), base diciembre 2020=100.
c/ Se excluye la cifra de ingresos de la población asegurada de manera independiente para el segundo trimestre del 2020, debido a que, por el inicio de la pandemia, la CCSS aprobó flexibilizar el pago de las cuotas, lo que generó una caída significativa en el ingreso reportado en los meses de abril a junio de ese año.
Fuente: Morales, 2023, con datos de la Dirección Actuarial y Económica de la CCSS.

Deterioro en las condiciones de vida exacerban entornos de violencia social

Un aspecto de gran importancia para la integración social es la existencia de espacios públicos seguros, que le permitan a la población realizar sus actividades cotidianas. La inseguridad, por el contrario, crea barreras a la interacción y favorece la segregación socioespacial. Durante la última década el país ha tenido una tendencia creciente en la violencia social, que se manifiesta desde distintos ámbitos: delincuencia, asesinatos, accidentes de tránsito, violencia contra la niñez y las mujeres, entre otros.

El balance al año 2022 es negativo. El país alcanzó la cifra más alta, hasta ese momento, en la tasa de homicidios. El crimen organizado es uno de los factores asociados con ese incremento, el cual afecta con más intensidad a las personas jóvenes y a las cabeceras de las provincias. Otros delitos contra la propiedad también crecieron, dentro de los cuales los fraudes informáticos son los que más aquejan a la población.

La ampliación del fenómeno de violencia social también está ocurriendo a lo interno de los hogares costarricenses. Con información del Sistema de Emergencias 9-1-1, este capítulo confirma la prevalencia de la violencia familiar en los últimos años. Esta problemática afecta principalmente a las mujeres y a la niñez.

En suma, esta sección reporta impor-

tantes deterioros en la convivencia social, tanto en el ámbito familiar como del entorno, debido al aumento de la violencia en sus múltiples manifestaciones. A partir de un conjunto de fuentes de información analizadas, es evidente que todas convergen a una pérdida de la seguridad ciudadana y de las relaciones pacíficas que caracterizaron a Costa Rica por mucho tiempo en la historia reciente. La exposición a la violencia afecta a todos los grupos etarios, estratos sociales y zonas del país, características que lo hacen más complejo de atender.

Asimismo, las víctimas y victimarios se caracterizan, cada vez más, por tener personas jóvenes, a edades muy tempranas, que están viviendo sin poder acceder a suficientes oportunidades de educación y empleos de calidad, sin satisfacer necesidades básicas como una vivienda digna, en un entorno familiar y comunitario inseguro, situación que los coloca como "blanco fácil" para ser reclutados por el crimen organizado y el narcotráfico.

Tal combinación de factores deteriora, a su vez, las condiciones de vida de la población en general. De acuerdo con los datos del CIEP de la Universidad de Costa Rica (2023), el principal problema que el país enfrenta actualmente es la inseguridad y la delincuencia. A septiembre de 2023, el 27,8% de la población respalda esa afirmación. Le siguen, en prioridad, la corrupción y el desempleo.

La evidencia recopilada subraya la importancia de diseñar e implementar estrategias e intervenciones desde distintos ámbitos para prevenir la violencia. Priorizar las acciones que ayuden a reducir las causas de la criminalidad tendría más efectividad en el mediano plazo, que las acciones represivas en el ámbito policial y judicial. Algunas ideas en esta línea son retomar los esfuerzos por ofrecer una educación pública de calidad; más proyectos culturales, deportivos y recreativos en las comunidades; espacios públicos seguros (iluminación, cámaras de vigilancia, canchas deportivas, conectividad); limitar el acceso a las armas de fuego; mejorar el transporte público y más oportunidades para la niñez en condiciones de pobreza.

Creciente violencia homicida vinculada al crimen organizado

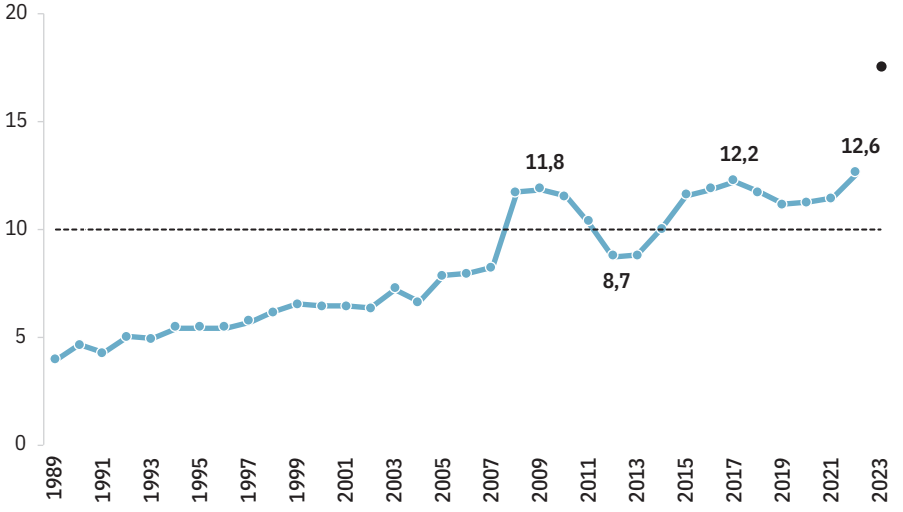
El principal indicador utilizado para monitorear el estado de seguridad ciudadana de un país es la tasa de homicidios, pues constituye la manifestación más extrema de violencia, al quitarle de manera intencional la vida a una persona. Además, los registros se caracterizan por su confiabilidad y comparabilidad temporal y territorial. En el año 2022, el país registró —hasta ese momento— la tasa de homicidios más alta de la serie (desde 1980): 12,6 casos por 100.000 habitantes (gráfico 2.19), para un total de 657 víctimas, 69 más que en el 2021. No obstante, el año 2023 registra aún más violencia, pues al mes de septiembre —fecha de cierre de edición de este capítulo— ya se había superado la cifra del 2022. Según datos del Organismo de Investigación Judicial (OIJ), en el primer semestre de este año la cantidad aumentó un 41% con respecto al anterior. De seguir esta tendencia en los meses que restan, el país podría alcanzar una tasa de entre 15 y 18 homicidios por 100.000 habitantes, muy superior a sus máximos históricos.

El crimen organizado, asociado con el narcotráfico y otros delitos violentos, se mantiene como uno de los principales detonantes de esta problemática, con mayor prevalencia en la población joven, en zonas de alto rezago social y densamente pobladas. En un contexto de alta desigualdad y falta de oportunidades para que las personas tengan acceso a un ingreso digno, esta combinación de afectaciones constituye una clara desmejora en las perspectivas de bienestar para muchos segmentos de la población, tal y como se abordó en la primera parte de este capítulo.

El método más común para cometer los asesinatos es el uso de armas de fuego. Así sucedió en el 72% de los casos reportados en el 2022, proporción creciente en los últimos años. El perfil de las personas fallecidas por esta causa corresponde mayormente a hombres (93%), costarricenses (87%), jóvenes (41% son menores de 30 años). Es importante señalar el creciente riesgo que tiene la población más joven de ser reclutada por el crimen organizado, probabilidad que podría verse en aumento debido a la falta de oportunidades de empleos de calidad y a

Gráfico 2.19

Tasa de homicidios dolosos[a/]
(por 100.000 habitantes)



a/ La línea horizontal punteada indica el umbral a partir del cual la OMS establece como epidemia (tasa de 10). El punto del 2023 corresponde a una proyección de la cifra que podría alcanzar la tasa de homicidios, a partir del crecimiento interanual promedio de este delito en los primeros ocho meses del año.
Fuente: Morales, 2023, con datos del Poder Judicial.

los problemas de retención en el sistema educativo.

Los homicidios del año 2022 muestran el siguiente perfil, según los datos del OIJ. El móvil principal fue el ajuste de cuentas (64%), seguido por discusión y riña (17%), asesinato ocurrido durante la comisión de otro delito (9%), violencia doméstica (3%) y otros (7%). El promedio diario se situó en 1,8 víctimas, lo que equivale a que cada 13 horas con 22 minutos ocurría un homicidio en el país. El día con mayor cantidad de decesos son los sábados y el rango de mayor prevalencia delictiva es entre las 18 y las 21 horas (OIJ, 2023).

Esta problemática tiene comportamientos diferenciados en el territorio. En el 2022, al igual que en el 2021, el cantón de Limón ocupaba el primer lugar de asesinatos en el país (63). Le sigue la capital, San José, con 50 casos. Otras cabeceras de provincia también tienen alta prevalencia, como Alajuela (46) y Puntarenas (44). Cinco de los seis cantones de la provincia de Limón se ubicaron entre los primeros diez con mayor número de homicidios. Si se examina la situación con mayor desagregación espacial, utilizando los distritos como unidad de análisis, en Limón (56), Chacarita de Puntarenas (23) y San Rafael de Alajuela (15) ocurrió la mayor cantidad de víctimas. Siete de los diez distritos con mayor prevalencia están fuera del Valle Central, todos tienen zonas de alto rezago y exclusión social.

El fenómeno de la violencia tiene raíces complejas que afectan diversos ámbitos de la vida en comunidad. En aras de entender mejor estas dinámicas en el territorio, Aguilar (2023) realizó un estudio con el objetivo de evaluar el riesgo de exposición a la violencia asociada al crimen organizado (recuadro 2.3). Entre los hallazgos destaca que siete cantones del país sufren una combinación crítica: tienen alto riesgo de exposición a homicidios combinado con entornos sociales muy inseguros por incidentes vinculados con el crimen organizado, de acuerdo con los registros de emergencias del sistema 9-1-1. En tal situación se encuentran San José, Tibás, La Unión, Puntarenas, Limón, Pococí y Siquirres.

Recuadro 2.3

Estimaciones de riesgo relativo por el crimen organizado, según cantones

Para evaluar los riesgos asociados al crimen organizado en los cantones del país, Aguilar (2023) utiliza dos fuentes de información: i) la cantidad de homicidios por ajuste de cuentas o venganza, es decir, la cantidad de decesos, y ii) los reportes de emergencias al Sistema 9-1-1 ligados con drogas, armas de fuego, arma blanca, privación de la libertad y hechos contra la vida. Esta segunda fuente, que contiene diversas manifestaciones de conflicto se convierte, utilizando la metodología de componentes principales, en un índice denominado "violencia social", que mide la inseguridad del entorno en la comunidad.

Posteriormente se elabora un modelo estadístico jerárquico bayesiano espacio temporal con variable de conteos, con los indicadores de homicidios por ajuste de cuentas, los homicidios esperados de acuerdo con la población de cada territorio y el índice de violencia social. Todos a nivel cantonal. El modelo calcula un indicador de riesgo relativo que muestra el nivel de exposición que tienen los cantones a los homicidios relacionados con el crimen organizado. Los resultados muestran que, conforme aumenta en una unidad el índice de violencia social — entornos inseguros—, se constata un aumento de un 12% en el riesgo de exposición a homicidios por crimen organizado en los cantones del país.

Fuente: Aguilar, 2023.

El indicador de riesgo de exposición a homicidios vinculados al crimen organizado, para el período 2018-2022, da cuenta de la situación de violencia cantonal según intensidad en cuatro grupos (gráfico 2.20):

- Cantones en **situación crítica** porque registran alto riesgo de exposición a homicidios por crimen organizado con entornos de alta inseguridad en la comunidad. En este grupo hay siete cantones.

- Cantones con **alta violencia focalizada:** son zonas que registran alto riesgo de exposición a homicidios, pero menores niveles de inseguridad en el entorno comunitario. Acá hay once cantones.

- Cantones en **peligro de mayor deterioro:** son territorios que tienen menor riesgo relativo de homicidios, pero sufren entornos sociales altamente inseguros de acuerdo con los registros de emergencias del 9-1-1. Acá hay doce cantones.

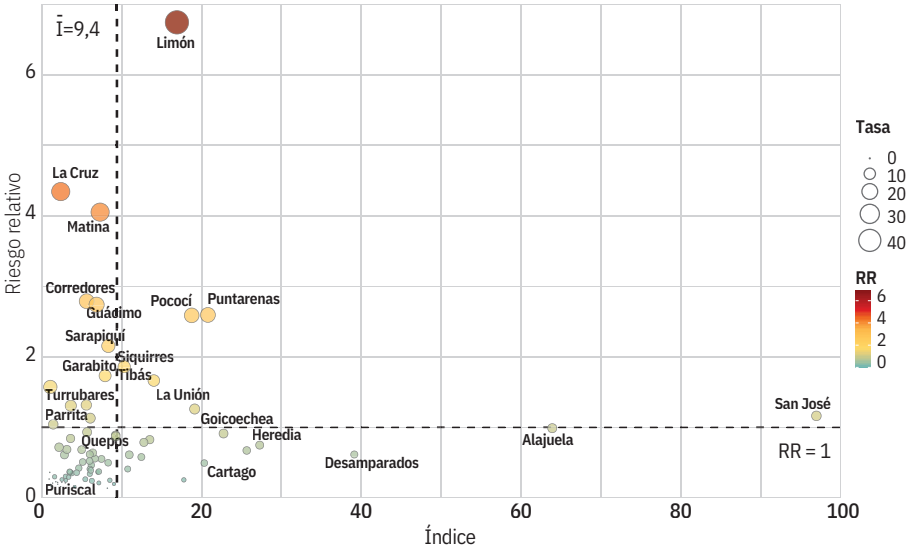
- Cantones **más seguros:** que presentan bajos niveles en ambos indicadores, el de riesgo a exposición de homicidios y la violencia social del entorno. Acá se ubican 51 cantones del país.

Estos cuadrantes pueden constituir un insumo para tomadores de decisión, con el fin de priorizar estrategias de atención según las características de cada territorio. Por ejemplo, el caso de La Cruz tiene un riesgo relativo de homicidios que lo ubica como el cantón de mayor crecimiento en los últimos años, aunque su entorno comunitario no es tan inseguro. Es decir, presenta alta violencia focalizada. En contraste, otros cantones como Heredia y Cartago tienen una exposición menor a los homicidios —riesgos relativos menores a 1—, pero registran entornos comunitarios inseguros que involucran asaltos más violentos con arma de fuego o arma blanca. Estas son zonas que, de no atenderse a tiempo, pueden sufrir un mayor deterioro en sus condiciones.

Los homicidios relacionados con el crimen organizado (por ajuste de cuentas o venganza) es el indicador extremo

Gráfico 2.20

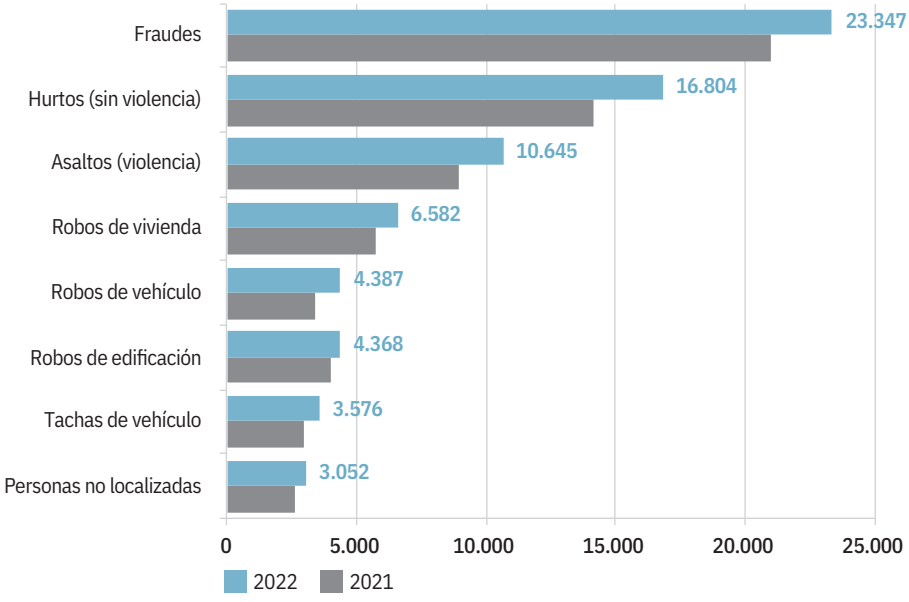
Relación entre el índice de violencia social y el riesgo relativo a la exposición de homicidios relacionados con el crimen organizado[a/], según la tasa de homicidios
(tasa por 100.000 habitantes)



a/ Se calcula un modelo estadístico jerárquico bayesiano espacio temporal con variable de conteos para estimar el riesgo relativo de homicidios relacionados con el crimen organizado (eje vertical), a partir del índice de violencia social (eje horizontal). El tamaño de la esfera representa la tasa de homicidios (por 100.000 habitantes) y el color el nivel del riesgo relativo. Para más detalles metodológicos, véase el recuadro 2.3.
Fuente: Aguilar, 2023 con datos del Sistema de Emergencias 9-1-1 y del Poder Judicial.

Gráfico 2.21

Cantidad de denuncias interpuestas ante el Organismo de Investigación Judicial (OIJ), según tipo



Fuente: Morales, 2023 con datos del OIJ, 2023.

de la manifestación de la violencia. Los datos del Sistema de Emergencias del 9-1-1 cobran relevancia como una opción para conceptualizar un sistema de alerta temprana. Con los reportes de llamadas es posible detectar de manera oportuna cambios en las tendencias de los indicadores y monitorear los aumentos en los delitos asociados al crimen organizado en tiempo real.

Otros indicadores útiles en el seguimiento a la seguridad ciudadana son los hechos denunciados ante el OIJ. En el año 2022 se registraron 107.727 denuncias, un 11% más que en el 2021. Los mayores incrementos se dieron en: robo a vehículos (30%), persona mayor de edad no localizada (24%), asaltos (19%), hurtos (19%) y robo a vivienda (15%) (gráfico 2.21). Un tipo de delito que ha venido aumentando en los últimos son los fraudes, por lo que se ha convertido en el que más denuncias registró en el último año (23.347).

En el año 2007 se promulgó la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres. Desde esa fecha y hasta el 2022 se han contabilizado en total 425 femicidios. En el último año ocurrieron 20 casos. De ellos, 10 fueron cometidos por sus parejas o exparejas (artículo 21 de la Ley[14]). El arma blanca es el principal método utilizado (45%), seguido por la asfixia (25%), el arma de fuego (15%) u otro (15%). La mitad tenía edades entre 15 y 35 años y 15 de las 20 víctimas eran madres (Observatorio de violencia de género contra las mujeres, 2023).

Uno de cada cinco hogares del país reportan personas victimizadas por robo

Cada cuatro años la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del INEC incluye un módulo para indagar la victimización que han sufrido los hogares en el último año. El más reciente se indagó en la Enaho 2022, con la pregunta de si alguna persona del hogar fue víctima de un conjunto de delitos en el último año (de julio 2021 a junio 2022) o han tenido intento de sufrirlos[15]. Los resultados muestran que un 10,5% de los hogares reportó que alguna persona sufrió algún tipo de robo en el último año, ya sea en

la vivienda, de un medio de transporte (como carro, moto o bicicleta), de pertenencias o mediante una estafa electrónica. Si a estos se le suman aquellos a los que les intentaron robar alguno de los anteriormente mencionados, la cifra llega a un 19%. Este porcentaje es similar al observado en las mediciones anteriores de la Enaho (2010, 2014 y 2018).

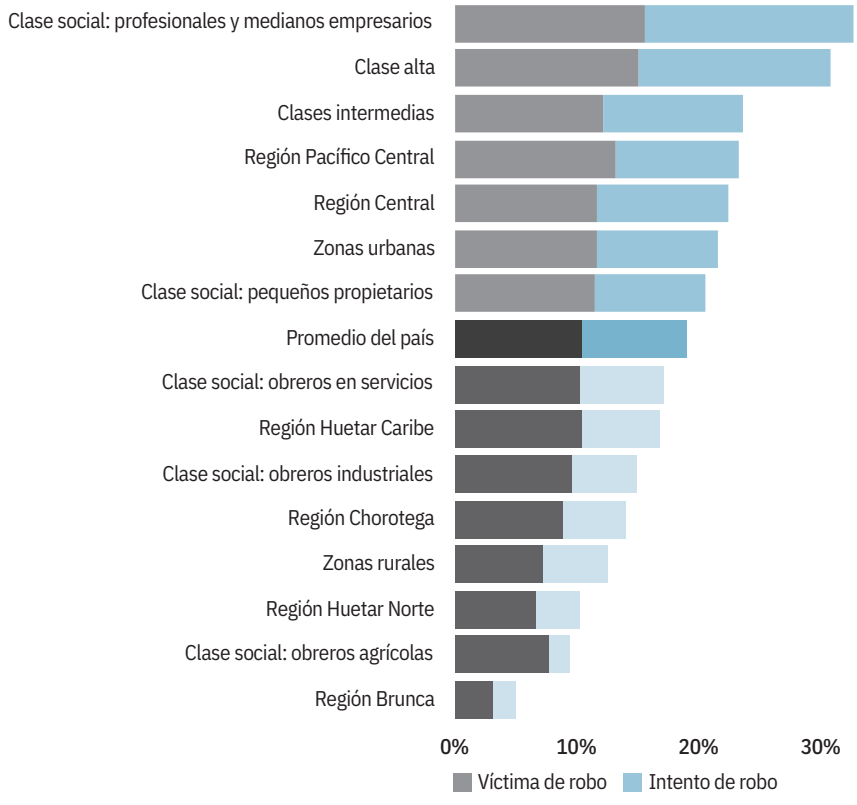
La victimización fue mayor en los hogares cuya jefatura pertenece a las siguientes clases sociales: profesionales y medianos empresarios (33%), altas (31%) e intermedias (24%) (gráfico 2.22). Las regiones Pacífico Central (23%) y Central (22%) también superan el promedio nacional, así como las zonas urbanas (22%). En el extremo inferior, muy por debajo de ese promedio están las personas cuyos hogares se ubican en las regiones Brunca (5%) y Huetar Norte (10%), la clase social de obreros agrícolas (10%) y las zonas rurales (12%).

El delito que más aqueja a la población es el intento de estafa electrónica, mencionado por nueve de cada cien hogares, seguido por el hecho concreto de la estafa electrónica (3,5%). El robo en la vivienda ocupa la tercera posición (3,3%) y el robo fuera de la vivienda el cuarto lugar (2,9%). Si se analiza la incidencia delictiva por zonas y regiones, puede observarse una diversidad de patrones, aunque el intento de estafas electrónicas siempre ocupa la primera posición: es más alta en las zonas urbanas y en la región Central y los robos fuera de la vivienda también son más frecuentes. En cambio, en las zonas rurales y en las regiones Chorotega, Pacífico Central y Huetar Caribe el robo en la vivienda adquiere más importancia, por encima del promedio nacional.

La Enaho 2022 también indaga si alguna persona del hogar ha sufrido agresión (violencia física o psicológica, acoso sexual). Los resultados muestran que un 1,6% de los hogares indicaron que sí, más alto en las zonas urbanas (1,7%) que en las rurales (1%). Destaca la prevalencia en los hogares de la región Pacífico Central (3%), en el primer quintil de ingresos (2,4%) y en la jefatura femenina (2%).

Gráfico 2.22

Características seleccionadas de los hogares[a/] cuyas viviendas o alguna persona de su núcleo fue víctima de un robo o de un intento de robo. 2022



a/ El cálculo hace un conteo de hogares una única vez. Algunos de ellos pueden haber sido víctimas de varios delitos o de varios intentos. Incluye robos de viviendas, de medios de transporte, de pertenencias o estafas electrónicas. La clase social se determina para las jefaturas del hogar que están ocupadas y se le asigna a todo el hogar.

Fuente: Morales y Segura, 2023, con datos de las Enaho, del INEC.

Alto nivel de emergencias por violencia familiar refleja un grave problema social

Una fuente de información que registra los incidentes de violencia y delincuencia son las llamadas que recibe el Sistema de Emergencias 9-1-1. La detallada información de este sistema permite un análisis con amplia desagregación territorial y temporal (recuadro 2.4). Gómez Campos et al. (2023) efectuaron un estudio para este capítulo con énfasis en los incidentes reportados por violencia familiar. Debido a que estos eventos ocurren en el ámbito privado de los hogares, es difícil su detección y prevención. En muchos casos no se hacen las denuncias formales y, por consiguiente, quedan invisibilizados en las estadísticas administrativas del sistema judicial. De ahí la importancia de explorar fuentes de información complementarias.

Los resultados muestran que los incidentes relacionados con la violencia familiar aumentaron en el año 2022, un cambio que confirma el deterioro en los entornos de convivencia social segura y pacífica que una sociedad requiere para lograr una mayor equidad e integración social. Los patrones reportados en estudios previos se mantienen: los fines de semana y las horas de la noche son momentos "aterradores" en muchos hogares, con picos en los días festivos como la Navidad, Año Nuevo y vacaciones escolares (PEN, 2021).

Un análisis de minería de texto aplicado al contenido de las llamadas por

motivos de violencia familiar permitió identificar el perfil de la agresión y del sujeto agresor. El resultado muestra una alta prevalencia de hombres que atacan físicamente a otras personas de su familia, generalmente a su pareja (o expareja), a sus hijos(as), a su madre o a sus hermanas. Esto coincide con lo observado en las denuncias al Poder Judicial y las características en las que se cometen los femicidios.

Este estudio ofrece insumos valiosos para que las instituciones encargadas de atender la violencia, ya sea en el ámbito del hogar o del entorno social, prioricen intervenciones y campañas de prevención y control para generar ambientes familiares seguros y pacíficos, con el fin de evitar que la población menor de edad y las mujeres sigan siendo las principales víctimas de agresiones físicas.

El Sistema de Emergencias 9-1-1 registró cerca de 1,2 millones de incidentes calificados como "una emergencia" durante el año 2022, un nivel similar al del período 2016-2021. El principal motivo de las llamadas en el último año son los eventos médicos (29%), seguidos por los de tránsito (13%) y la violencia familiar (10%). Este último escaló a la tercera posición, luego de ocupar la cuarta en años anteriores (gráfico 2.23).

Se reportaron 123.167 incidentes de violencia familiar en el año 2022, para un promedio mensual de 10.264. Estas cifras equivalen a casi 15 llamadas por hora. Sin embargo, estas emergencias tienen patrones claramente definidos, pues se concentran los fines de semana en horas de la noche, especialmente en el rango de las 18 a las 21 horas de los sábados y los domingos (gráfico 2.24). En días específicos del año, destacan cuatro fechas de alta prevalencia: 01 de enero y 24, 25 y 31 de diciembre.

Un análisis espacial de las llamadas durante período 2019-2022 muestra que los distritos con más alta densidad poblacional (muchas personas en áreas pequeñas) o los centros urbanos muy poblados (dentro y fuera de la GAM, como las cabeceras de provincias) son los que concentran la mayor cantidad de llamadas por violencia familiar (gráfico 2.25). Entre las diez primeras posiciones en el 2022 y con pocos cambios en los últimos años se ubican: Pavas (de San José), Limón (distrito central), Liberia (distrito central), San Francisco (de Heredia), Alajuela (distrito central), Hatillo (de San José), San Miguel (de Sarapiquí), San Isidro de El General (Pérez Zeledón) y Carmen (de San José).

El estudio de Gómez Campos et al. (2023) también aplicó técnicas de minería de texto al contenido de las llamadas relacionadas con la violencia familiar, para extraer información sobre el tipo de agresión y la persona agresora. Primero se analiza la raíz "agre" para determinar cuáles palabras la contienen. Las más frecuentes son: "agresivo", "agresión", "agrede", "agresor" y "agresiva". Entre los pares de palabras destacan: "masculino agresivo", "sujeto agresivo", "hijo agresivo" y "pareja agrede".

Los resultados de este análisis de texto muestran que las parejas o exparejas y

Recuadro 2.4

Aspectos metodológicos del análisis de los reportes de emergencias al sistema 9-1-1

El estudio realizado por Gómez Campos et al. (2023) utiliza el archivo de datos de las llamadas recibidas en el Sistema de Emergencias 9-1-1, el cual fue proporcionado con información anonimizada para el período 2016-2022. Se entiende por emergencias aquellas situaciones que amenacen la vida o la propiedad de las personas.

Cuando ingresa una llamada, la persona operadora sigue un protocolo de preguntas para recabar la información de la emergencia y registrarla en la base de datos. Esta información se remite de forma inmediata a las instituciones de respuesta para el envío de los recursos que atenderán la solicitud de ayuda. Este sistema tiene conexión en tiempo real con 11 instituciones públicas que atienden este tipo de eventos, tales como la Fuerza Pública, los bomberos, la Cruz Roja, la Policía de Tránsito, el Sistema de Guardacostas, la Comisión Nacional de Emergencias (CNE), entre otros.

Las dos preguntas básicas que se hacen al recibir la llamada son: ¿qué sucede, cuál es la emergencia? y ¿dónde sucede la emergencia? Luego se aplican protocolos de preguntas según los motivos, los cuales proporcionan la información necesaria para la atención específica.

La base de datos suministrada por el sistema 9-1-1 contiene los incidentes únicos vinculados a una emergencia; es decir, unifica en un solo registro los reportes recibidos por el mismo evento. Tampoco se incluyen las llamadas equivocadas o no reportadas como emergencias. Ese registro de información se transforma en una estructura adecuada para el análisis estadístico, se generan las variables y se realiza una limpieza de los datos. A esta información se le aplica un análisis descriptivo, con énfasis en la visualización de datos y mapas para entender las tendencias, la distribución en el territorio (cantones y distritos) y los patrones temporales (horas, días, semanas y meses).

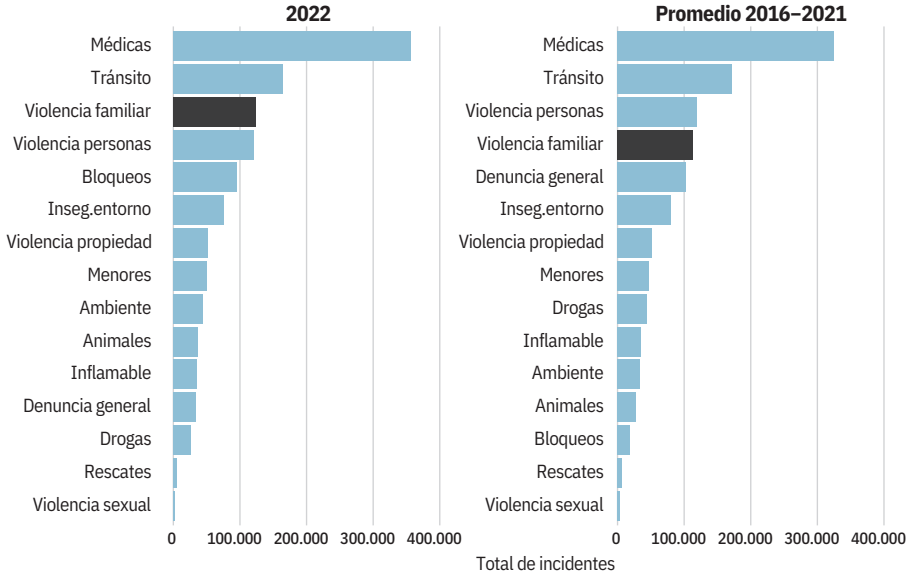
El sistema 9-1-1 también proporcionó el texto de las llamadas. Para profundizar en los incidentes de violencia familiar se analiza el perfil de la agresión y del sujeto agresor aplicando técnicas de minería de texto. El primer paso es limpiar el texto y ordenarlo, para operacionalizar las variables de interés. Se seleccionan las palabras que interesa analizar.

En este caso, para responder cuál es el tipo de agresión se identifica si se usa arma (blanca o de fuego), si es agresión física o verbal. Para identificar a la persona agresora se examina si es pareja o expareja, si es una persona del núcleo familiar primario (hijo(a), padre o madre), si son otros familiares (hermano(a), primo(a), tío(a), cuñado(a)) o si es una persona externa (desconocido(a), vecino(a)).

Fuente: Gómez Campos et al., 2023, con datos del Sistema de Emergencias 9-1-1.

Gráfico 2.23

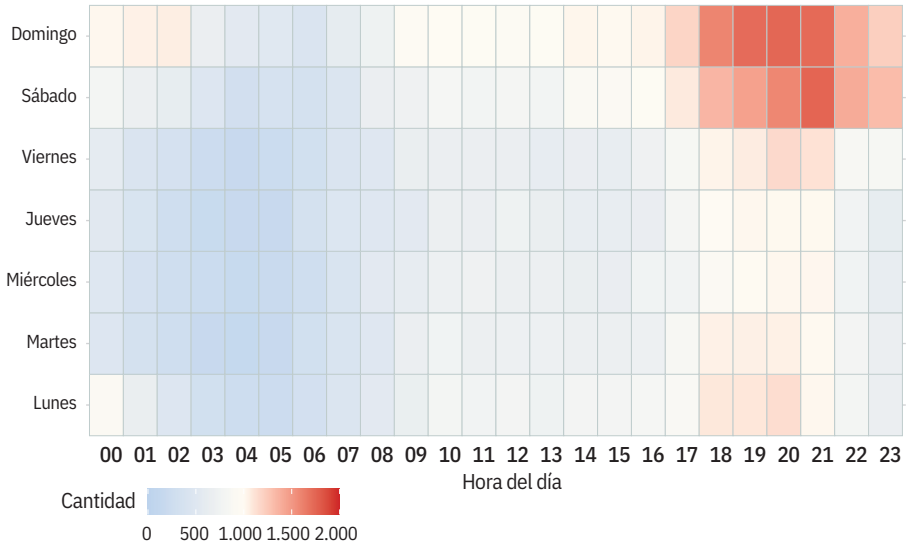
Cantidad de incidentes reportados al sistema 9-1-1, por tipo, según período



Fuente: Gómez Campos et al., 2023, con datos del Sistema de Emergencias 9-1-1.

Gráfico 2.24

Cantidad de incidentes reportados por violencia familiar, según día de la semana y hora del día. 2022



Fuente: Gómez Campos et al., 2023, con datos del Sistema de Emergencias 9-1-1.

el núcleo familiar directo son la fuente principal de las agresiones en los hogares del país (gráfico 2.26). Las palabras más frecuentes tienen género masculino: sujeto, agresor, hijo, hermano. Por tipo de agresión, la mayoría son de tipo físico, seguidas de lejos por las agresiones con arma y la combinación de ambas. El arma blanca es la más frecuente, a diferencia de otros delitos contra la vida, que son perpetrados con armas de fuego, por ejemplo los relacionados con el crimen organizado.

Nueva contracción de la inversión social pública compromete el desarrollo humano

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 pública (ISP), 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.

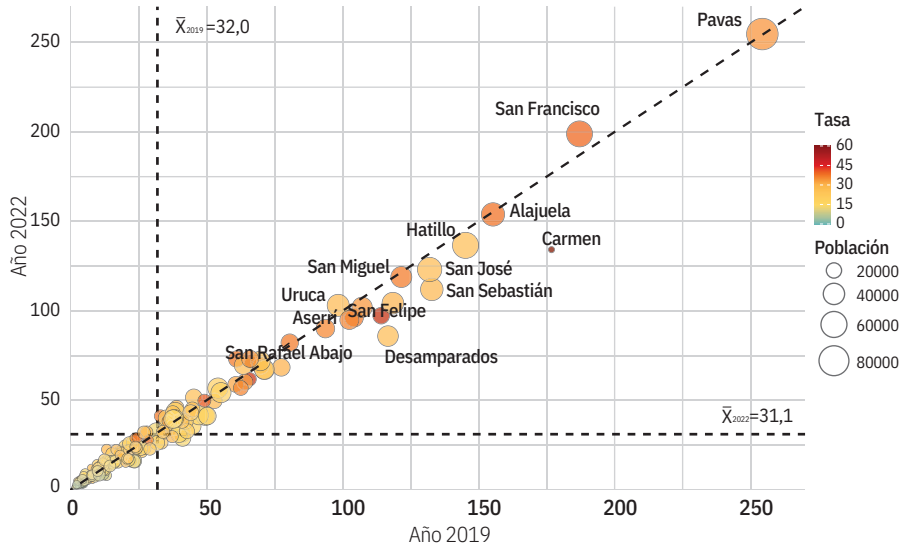
El balance en esta aspiración en 2022 fue negativo. La contención del gasto público aplicada en los últimos años ha erosionado el financiamiento de muchas de las áreas clave del desarrollo humano. La ISP muestra una mayor volatilidad en el último trienio (2020-2022) y ha perdido prioridad en la estructura del gasto público total, tanto por la manera en que el Ejecutivo ha escogido aplicar la regla fiscal, como por decisiones políticas que han priorizado el pago del servicio de la deuda pública a partir del recorte de las transferencias de recursos para la política social.

Después de casi una década de recibir el Fodesaf sus ingresos anuales completos por parte del Ministerio de Hacienda, en

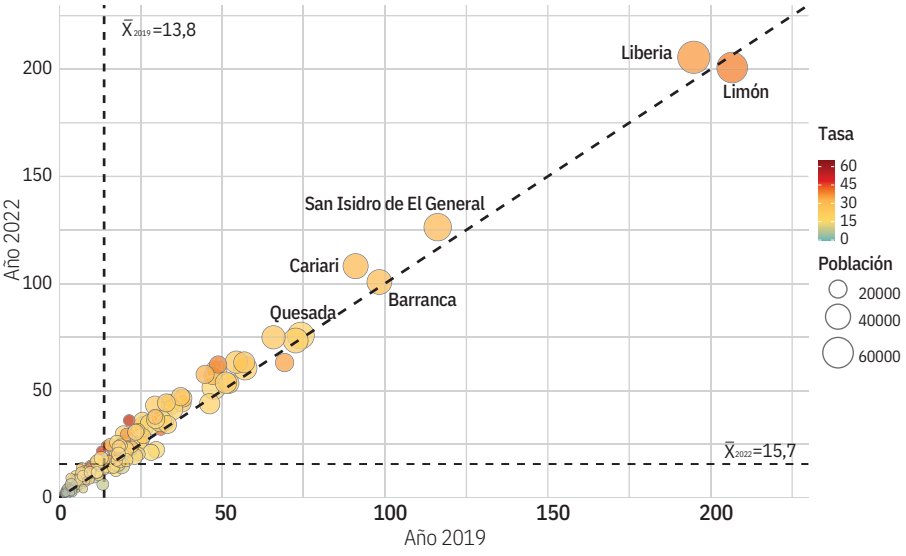
Gráfico 2.25

Cantidad promedio de llamadas mensuales por violencia familiar al sistema 9-1-1 por distritos, según población y tasa por 100.000 habitantes[a/]. 2019 y 2022

a) Distritos de la GAM



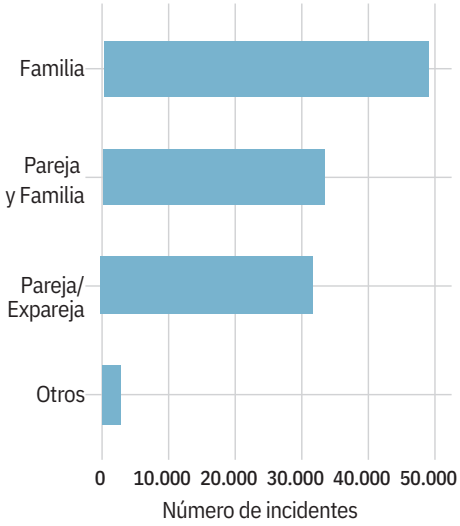
b) Distritos del resto del país



a/ El tamaño de la esfera representa la cantidad de habitantes en el distrito y el color el nivel de la tasa de violencia familiar por 100.000 habitantes.
Fuente: Gómez Campos et al., 2023, con datos del Sistema de Emergencias 9-1-1.

Gráfico 2.26

Cantidad de incidentes reportados de violencia familiar, según tipo de persona agresora. 2022



Fuente: Gómez Campos et al., 2023, con datos del Sistema de Emergencias 9-1-1.

2022 el Poder Ejecutivo volvió a incumplir lo establecido en la Ley. En ese año se le transfirieron montos muy por debajo del porcentaje por recaudación que le corresponden. De este modo, la contracción de la ISP tendrá efectos importantes en las oportunidades a las que tiene acceso toda la población. Partiendo del hecho de que las poblaciones más pobres y vulnerables son las que más acceden y utilizan los programas y servicios sociales, como la salud y la educación pública, así como los beneficios selectivos a lo largo de su vida, es de esperar que los efectos de la contención del gasto público caigan más fuertemente sobre las condiciones de vida de estas poblaciones. Adicionalmente, este Informe toma nota de una práctica presupuestaria perjudicial para el Fodesaf: el Ministerio de Hacienda ha adoptado la práctica de "saltarse" al fondo y girar directamente a las instituciones y programas de su consideración. Próximas ediciones examinarán el impacto de esta práctica sobre la política social selectiva.

Primero se da seguimiento a la evolución de la ISP, a partir del estudio realizado por Trejos (2023) como insumo para este Informe, el cual estima de manera muy detallada los rubros, programas y servicios sociales, según función y criterios de acceso. Luego se incluyen dos aportes especiales: i) la inversión que el Estado dirige a las personas menores de edad (niñez y adolescencia), debido a que este es el grupo etario con la más alta incidencia de la pobreza en el país; y ii) un análisis exhaustivo del perfil de 92 beneficios sociales que se registran en el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube), que constituye una primera fase de un proyecto de investigación de mediano plazo con esta fuente de información.

Es importante mencionar que el ciberataque que sufrió el Ministerio de Hacienda (y otras instituciones públicas) durante el año 2022 no solo atrasó la disponibilidad de estadísticas en el 2021, las cuales no se pudieron publicar en el Informe anterior, sino que también ha impedido contar con mediciones definitivas para el 2022, por lo que los datos acá publicados se consideran preliminares. El recuadro 2.5 sintetiza algunos aspectos metodológicos relevantes sobre las estimaciones que realiza Trejos (2023) para calcular la ISP en el país.

La política social es la principal damnificada de la austeridad fiscal

La inversión social pública (ISP) total, que financia a las políticas sociales en Costa Rica, experimentó una expansión real relativamente sostenida durante un largo período, que comprendió de la década de los años noventa del siglo pasado, a la segunda década de este siglo, aunque con algunos períodos contractivos coyunturales de limitada magnitud. A partir de la implementación de la reforma fiscal de 2018 y durante la pandemia por covid-19, empezó un período de fuerte inestabilidad: se contrajo en el 2020, se recuperó parcialmente en el 2021 y volvió a disminuir en el 2022.

Cuando se ajusta el nivel total por el crecimiento de la población, la ISP por

Recuadro 2.5

Aspectos metodológicos en las estimaciones de la inversión social pública

Para estimar la inversión social pública (ISP), tanto en el corto como en el largo plazo, Trejos (2023) utiliza exhaustivamente la información generada y proporcionada por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) del Ministerio de Hacienda, con su consolidación funcional y referida al sector público en su conjunto, y se complementa con información provista por las principales instituciones del sector público social.

Se parte de una aproximación general del gasto o inversión social, luego se precisa la medición y se amplía la desagregación, para tener una mejor aproximación sobre el esfuerzo fiscal desarrollado para mejorar directamente la calidad de vida de la población. Además, se pone la atención en un componente central de la ISP como lo es el relativo a las políticas sociales selectivas y al papel del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), la principal fuente de financiamiento de estos programas.

Para estimar con más precisión la ISP y desagregarla por funciones, Trejos (2023) recupera los órganos desconcentrados que la STAP deja afuera del sector social e identifica y separa otros que están dentro de los ministerios sociales. Se incorporan a las funciones sociales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y del Instituto de Desarrollo Rural (Inder), desagrega la ISP de la CCSS en salud por nivel de atención y del Ministerio de Educación (MEP) por nivel educativo. También excluye del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) lo correspondiente a las tiendas libres (empresa auxiliar) y de la Junta de Protección Social (JPS) el pago de los premios de lotería (otra empresa auxiliar). Además, realiza algunos cambios en las conciliaciones, incluyendo el pago de las cargas sociales referidas al Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC) y excluye las cargas sociales asociadas con el Fodesaf y el pago de la cuota del Estado a la CCSS, así como las transferencias del Fodesaf a la CCSS como parte de los programas financiados.

Cabe señalar que en abril del 2022 el Gobierno sufrió un ciberataque que afectó sus sistemas informáticos, particularmente en el Ministerio de Hacienda y en la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Ello originó atrasos en las liquidaciones referidas al año previo (2021), de modo que se pudo contar con esa información hasta inicios del 2023. También, el ciberataque afectó directamente el registro de las transacciones del Gobierno, por lo que la STAP señala que los datos para el 2022 son preliminares.

La Contraloría General de la República (CGR) indica que también encontró problemas en el registro de algunas transacciones del Gobierno Central, por ello no dio el aval a la liquidación presupuestaria presentada (CGR, 2023). Ambos problemas impidieron a la CGR presentar la consolidación del gasto del Gobierno General por función y poner a disposición de la ciudadanía las bases de datos de las liquidaciones del presupuesto nacional y de las instituciones autónomas, con lo que, a su juicio, se da un debilitamiento de la transparencia y la rendición de cuentas.

Paralelamente, con la entrada en operación en el 2021 de la Ley de Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central (Ley 9524) y su reglamento (Decreto 42712-H), los presupuestos de los órganos desconcentrados[16] fueron incorporados al presupuesto nacional para su discusión y aprobación por parte de la Asamblea Legislativa. Esto hace que cuatro órganos desconcentrados del sector social se incorporen a ministerios no sociales, por lo que ya no se incluyen en la cuantificación de la inversión social.

Esto aumenta la necesidad de contar con liquidaciones del presupuesto nacional por ministerio y programa. Esta información no estuvo disponible para el 2022 por la inexistencia de la base de datos que ofrecía la CGR y por la negativa de algunos ministerios para entregar esa liquidación detallada. Esta situación se trató de subsanar con información presupuestaria y, aunque corresponden a instituciones pequeñas dentro de la inversión social pública total, las estimaciones para el 2022 deben verse con cautela y, en todo caso, como provisionales.

Fuente: Trejos, 2023.

habitante muestra una evolución menos satisfactoria (gráfico 2.27). La crisis de la deuda de 1980 la redujo en casi una cuarta parte, sin alcanzar un crecimiento importante en los siguientes veinte años. No fue sino hasta la primera década del presente siglo que empieza a crecer de manera más sostenida. En el 2022, la ISP por habitante es menor al año previo a la pandemia (2019). Si se compara este monto en términos reales apenas resulta un 20% superior al invertido 42 años atrás (Trejos, 2023).

La aplicación del escenario más estricto de la regla fiscal aprobada en 2018 implica que la ISP solo puede crecer en una proporción menor al aumento del PIB (para más detalles de la regla fiscal, véase el capítulo 3 de este Informe). De este modo, en los dos últimos años, la ISP pierde 3 puntos porcentuales (pp) del PIB, al caer del 24% en 2020 al 21%.

La prioridad fiscal es la proporción que representa la ISP dentro del gasto del Gobierno general. A partir del 2016 es posible determinar un lento deterioro que se acentúa después del año 2019. En total, la pérdida en la prioridad fiscal fue de casi 6pp en los últimos tres años, un resultado que pone en evidencia que otros componentes del gasto público han tomado más importancia para el Poder Ejecutivo. En particular, la prioridad ha sido pagar los intereses asociados al creciente endeudamiento público, rubro que se expande a un ritmo superior y desfinancia la inversión social (Trejos, 2023).

Para poder desagregar y analizar la ISP por funciones y programas, Trejos (2023) realizó varios ajustes a la estimación del largo plazo (recuadro 2.5). Estos cálculos dan como resultado una ISP que es 3% menor a la reportada directamente por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP del Ministerio de Hacienda). La ISP por habitante ajustada se estima en alrededor de 1,7 millones de colones corrientes al año (2.716 dólares), es decir, 146.000 colones al mes por persona (226 dólares).

Los programas y servicios en educación, salud y protección social sufren los mayores recortes

Los recortes en la ISP ocurridos entre el 2021-2022 se experimentaron en las tres funciones más grandes de la política social costarricense. La caída más fuerte ocurrió en los servicios educativos, que representan el 29% de la ISP y cayeron un -4,6% por persona. En términos absolutos, el monto destinado a este sector representa apenas el 5,9% del PIB, bastante lejos del 8% que señala la Constitución Política de Costa Rica. La disminución se da en el financiamiento de todos los niveles educativos, junto con los programas de incentivos para estudiar. El único rubro que experimentó un aumento es la inversión en educación destinada a la formación profesional (gráfico 2.28).

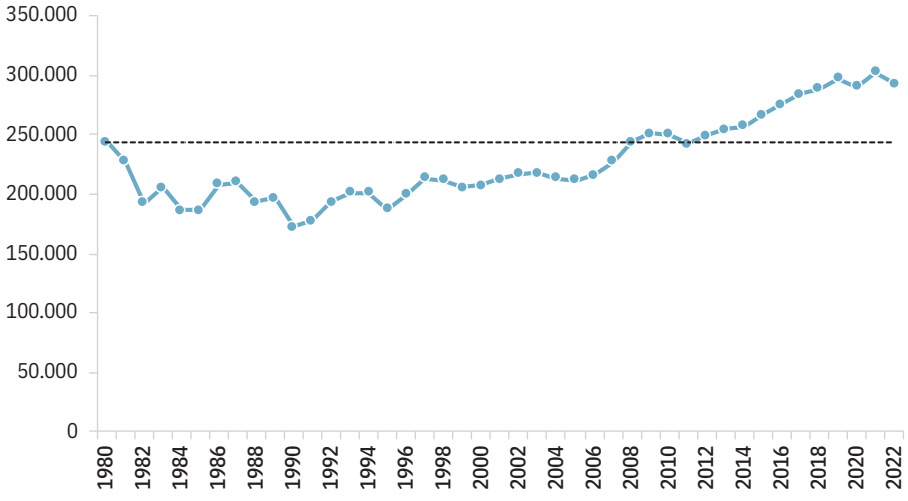
La segunda mayor caída en el 2022 se dio en los servicios de protección social, esto es, las pensiones y los programas de apoyo a los grupos más vulnerables, con un -3,6% por habitante. En la actualidad representa un 6,6% del PIB y sobrepasó a la educación en el primer lugar de la ISP. Casi todos los programas de este sector disminuyeron, principalmente los rubros relacionados con las pensiones contributivas de la CCSS, excepto las pensiones no contributivas (gráfico 2.28). Un factor asociado con este resultado es el control aplicado a la expansión del pago de las pensiones, sin ajustes por el costo de vida y la introducción de impuestos solidarios que tasan a las pensiones más altas.

La tercera función que muestra una caída real corresponde a los servicios de salud, con un -2% por habitante, que junto con la protección social conservaban una evolución favorable durante la pandemia. Las otras dos funciones sociales, los servicios de vivienda y territorio[17], y los servicios culturales y recreativos, que representan poco más del 11% de la ISP, muestran una expansión real, pero por su limitado peso relativo se torna insuficiente para contrarrestar la caída de la ISP.

Un análisis de la evolución de la ISP durante el período 2010-2022 muestra trayectorias distintas según la función social (gráfico 2.29). El financiamiento de la educación tuvo un crecimiento generalizado a partir del 2011 y hasta el 2017, luego se desacelera y se contrae fuertemente durante la pandemia. Para el 2022, la inversión en educación por persona es menor a la que se tenía en el 2010.

Gráfico 2.27

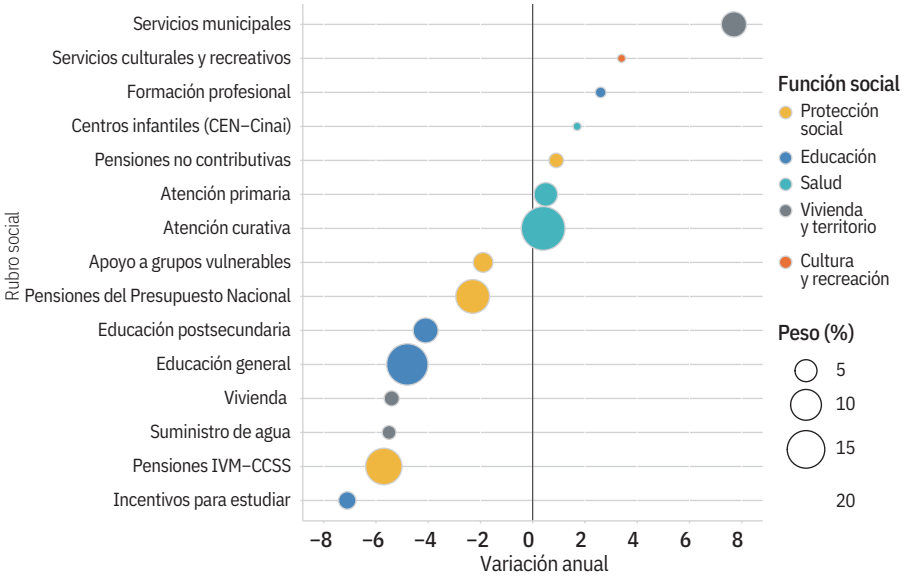
Evolución de la inversión social pública real por habitante[a/]
(colones del año 2000)



a/ La línea horizontal punteada representa la ISP por habitante de 1980.
Fuente: Trejos, 2023, con datos de la STAP, Corec II, BCCR, CGR, INEC y las instituciones sociales.

Gráfico 2.28

Variación real anual de la inversión social pública (ISP) por habitante, por programa social, según función social y peso relativo[a/]. 2021-2022



a/ Cifras deflactadas con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general. El tamaño de las esferas representa el peso relativo de cada rubro en la ISP en el año 2022 y el color identifica la función social.
Fuente: Trejos, 2023, con datos de la STAP, BCCR, CGR, INEC y las instituciones sociales.

La función de protección social tuvo un crecimiento sostenido durante todo el período, excepto en el último año. Esta tendencia se explica tanto por las pensiones contributivas (IVM-CCSS es el que más crece) como por los programas de apoyo a los grupos vulnerables, pobres y no pobres, asociado con el impulso dado a través del Fodesaf.

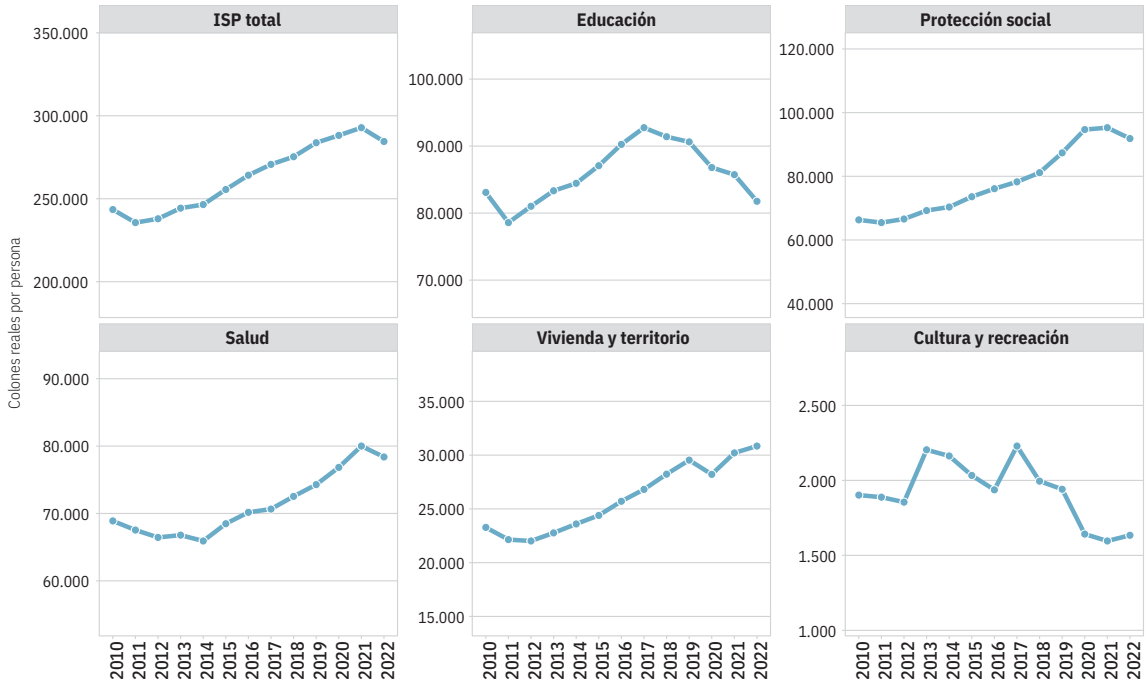
Los servicios de salud mostraron una leve contracción en el primer quinquenio de la segunda década del siglo XXI, luego empezó a recuperarse. La situación cambió con la pandemia, pues para enfrentarla se aumentó la inversión en salud.

Las otras dos funciones sociales han tenido un comportamiento más volátil. Vivienda y territorio muestran un crecimiento durante el período 2013-2019, debido principalmente a los servicios municipales y de suministro de agua, luego se contrae en el primer año de la pandemia y se expande nuevamente en 2021-2022.

Finalmente, los servicios de cultura y recreación son los que muestran más inestabilidad en su financiamiento. En el 2022 la inversión por habitante en este rubro representa un 14% menos que la

Gráfico 2.29

Evolución de la inversión social pública (ISP) por habitante, según función social
(colones reales del 2000)[a/]



a/ En colones del año 2000 según el deflactor implícito del gasto de consumo del gobierno general de Cuentas Nacionales. Es importante señalar que la escala del eje vertical es variable, es decir, se ajusta a los montos de cada sector.
Fuente: Trejos, 2023, con datos de la STAP, BCCR, CGR, INEC y las instituciones sociales.

asignada en el año 2010. Esta limitadísima inversión, amenazada con recortes para el 2023, sigue siendo una deuda país.

Un análisis muy detallado de los programas sociales que conforman los principales rubros de la ISP para el período 2010-2022 se puede consultar en el estudio de Trejos (2023) en el sitio www.estadonacion.or.cr

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA
véase Trejos, 2023, en
www.estadonacion.or.cr

La recuperación del Fodesaf en el 2022 resulta insuficiente para proteger la inversión social selectiva

El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) es el principal instrumento de financiamiento para la política social selectiva del país. Fue creado en el año 1974 (Ley 5662) y en el 2009 sufre una importante reforma (Ley 8783), mediante la cual se consolidan algunos programas dentro del Fondo, se mantiene el impuesto del 5% sobre las planillas como una de sus dos fuentes de financiamiento y el aporte adicional del Gobierno se establece en el equivalente a 593.000 salarios base utilizados por el Poder Judicial, proveniente de la recaudación del impuesto sobre las ventas (ahora sobre el valor agregado, IVA). Con esta reforma también se admiten algunas instituciones y programas que no son selectivos ni dirigidos a los hogares pobres.

La transferencia del Gobierno tendió a cumplirse durante la década prepandemia y explica la fuerte expansión real que mostró en sus ingresos reales (2,3% promedio anual) (gráfico 2.30). Los dos años de pandemia (2020-2021) se caracterizan por una contracción real de los ingresos (-15%), caída que se origina en la aplicación más estricta de la regla fiscal, la cual conduce al incumplimiento del financiamiento establecido en la reforma del 2009 y a lo establecido en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (ley 9635). Si bien esta Ley flexibiliza el cumplimiento de los destinos específicos, como el aporte proveniente del IVA para el Fodesaf, por lo menos para períodos de restricción fiscal, establece que los recursos que deberá girar el Ministerio de Hacienda no pueden ser menores al monto asignado en el presupuesto del 2019 (Trejos, 2023).

Para el año 2022, los ingresos reales volvieron a crecer en forma significativa (8,6% real) debido a la ley aprobada ese año para incentivar el establecimiento de zonas francas fuera de la GAM, donde se excluye al Fodesaf de la aplicación de la regla fiscal, aunque también establece exoneraciones temporales a las nuevas empresas que se establezcan en el pago del impuesto sobre las planillas para el Fondo (Ley 10234). Con esta evolución, el impuesto sobre la planilla adquiere protagonismo dentro del financiamiento del Fondo, ya que para el 2022 aporta el 67% de los ingresos recibidos, mientras que en el 2010 su aporte ascendía al 52% (gráfico 2.30).

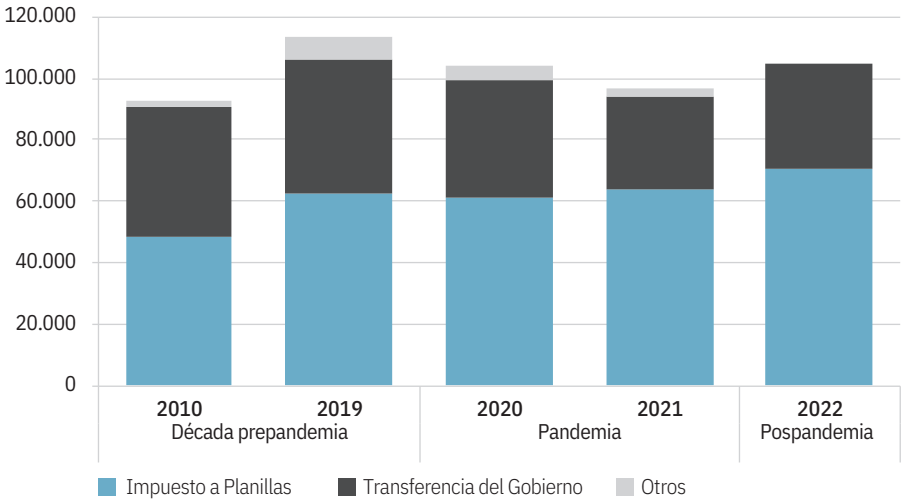
Cabe destacar que en el último trienio (2020-2022) el Fondo mantiene una pérdida neta de recursos reales del orden del -7% y aún no se recibe lo estipulado en la legislación vigente. Esto significa que, en términos nominales, ha dejado de percibir ingresos que rondan entre los 148.000 millones de colones si se mantiene lo recibido en el 2019 o 196.000 millones de colones si se confronta con los salarios base que debía recibir.

La incorporación de los órganos desconcentrados al presupuesto nacional también ha complicado el accionar del Fondo, al perder la administración de sus fuentes de financiamiento. Con base en el Presupuesto Nacional del Gobierno aprobado para el año 2023 y el presentado para el 2024 se espera una contracción en sus recursos.

La inversión social del Fodesaf lo que refleja es el giro a los distintos programas para complementar su financiamiento. Ello no significa que todo lo gaste la unidad ejecutora ni que esos sean los únicos recursos disponibles de cada programa selectivo. A continuación, se analiza únicamente los recursos girados por

Gráfico 2.30

Composición de los ingresos efectivos reales del Fodesaf
(en millones de colones del año 2000)[a/]



a/ Según el deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.
Fuente: Trejos, 2023, con datos de la STAP, BCCR, CGR, INEC y las instituciones sociales.

el Fondo a los principales programas que financia (gráfico 2.31).

En el año 2022, el Fodesaf distribuyó el equivalente al 1,5% del PIB, -0,2 puntos por debajo del 2010. Con estos recursos, actualmente se financia el 58% de la inversión social selectiva, 9 puntos menos que en el 2010 (cuando era del 67%). Se destinan a 34 programas o proyectos en 21 instituciones, dos de ellos del sector privado.

La variación relativa del trienio 2020-2022 muestra que los programas de tipo promocional (apoyo a la formación del capital humano y mejoramiento del hábitat) acumularon una contracción real del 21%, mientras la red de protección social creció un 16% debido a la recuperación del año 2022. Esta situación cambió la estructura, pues en el 2019 los programas de tipo promocional absorbían más de la mitad de los recursos (54%), al 2022 se reducen al 45%; en contraposición con los programas de la red de protección social, que ahora constituyen más de la mitad y reflejan la apuesta por estos otros.

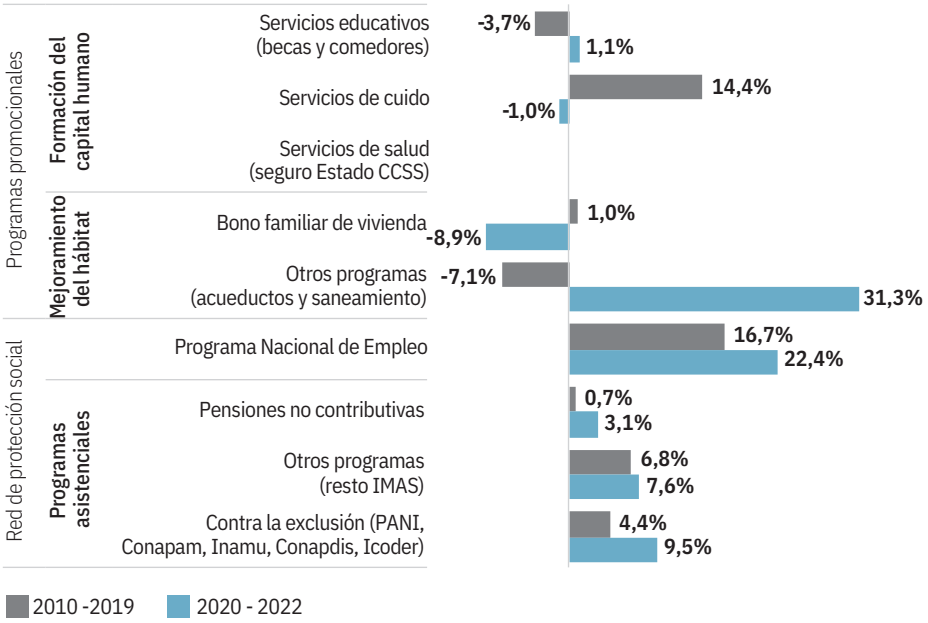
Dentro de los programas promocionales, dos terceras partes de los recursos se dedican a apoyar o proteger la formación de capital humano. Estas partidas acumulan una contracción real del -19% en los últimos tres años. En el 2022 se explica por la reducción de los beneficios dirigidos a los servicios educativos (como las becas y los comedores) y al programa de aseguramiento por cuenta del Estado, pues la Red de Cuido más bien creció, aunque sin compensar la fuerte reducción que había tenido en el 2021. El tercio restante corresponde a recursos que buscan el mejoramiento del hábitat. En ellos, el bono familiar de la vivienda tiene un peso protagónico. Estos perdieron cerca de una cuarta parte de los recursos reales que disponían en el año 2019.

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. En el 2022, crecieron un 20%, superando con creces los recortes que tuvieron en 2020-2021.

El resto de los recursos se dirigen a proteger a la población vulnerable, no exclusivamente por su situación de pobreza. Ahí se concentran instituciones 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. En el año 2022, crecieron de manera significativa en un 45%, principalmente por el aumento en las transferencias al PANI, que se habían reducido en el 2021.

Gráfico 2.31

Variación anual promedio de la inversión social pública (ISP) real del Fodesaf, según programas[a/] y períodos



a/ Se excluye del gráfico el programa de asegurados por cuenta del Estado, el cual desde el año 2021 tiene diferencias en el monto cobrado por la CCSS a la Desaf. Este programa crece un 55,7% en el período 2010-2019 y se contrae en un 54% en el trienio 2020-2022.
Fuente: Trejos, 2023, con datos de las liquidaciones presupuestarias del Fodesaf y la clasificación de Trejos, 2013.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

RECURSOS DEL FODESAF
véase Trejos, 2023, en
www.estadonacion.or.cr

Sostener la inversión en la niñez y adolescencia es fundamental para romper el ciclo de la pobreza y reducir desigualdades

Una proporción significativa de la niñez y adolescencia en Costa Rica vive en hogares en condiciones de pobreza por ingresos. Es el grupo etario con la mayor incidencia y ubica al país como el de mayor porcentaje en este indicador entre la OCDE. Crecer en dicha situación tiene implicaciones importantes sobre el desarrollo cognitivo, físico y socioemocional de una persona en el resto de su vida (Dearing et al., 2006; Roos et al., 2019).

Para desarrollar el potencial de una persona es fundamental que en las primeras etapas de su vida reciba una educación de calidad, tenga acceso a la salud y nutrición adecuada, crezca en un entorno seguro y con protección a sus derechos. Invertir en la niñez y adolescencia

es invertir en el desarrollo económico, social y cultural del país. Según datos de Unicef Costa Rica (2022), el país "tiene una población de 5,16 millones de personas, de las cuales el 23% son niños, niñas y adolescentes, y está llegando al final de su dividendo demográfico, con una población envejecida y un aumento de las tasas de dependencia". En este contexto, la inversión en este grupo sigue siendo una prioridad fundamental para ofrecer condiciones más favorables para las generaciones futuras.

Pacheco (2023) elaboró un estudio en este tema como insumo para este capítulo, que tiene como principales hallazgos que casi un 40% de la niñez y adolescencia del país pertenece a hogares en pobreza por ingresos. Algunas características con alta incidencia son vivir en regiones periféricas, tener alguna discapacidad, hogares numerosos (con tres o más menores de edad) y pertenecer a la primera infancia.

En el 2021, el Estado invirtió un 6,9% del PIB en un conjunto de programas sociales dirigidos a la niñez y adolescencia para mejorarles sus condiciones de vida, tanto en políticas universales como selectivas. Más de la mitad se dirige a la educación pública. Un análisis que escogió cuatro programas selectivos dirigidos a este segmento etario muestra que sus presupuestos han tenido alta volatilidad entre el 2019 y 2022, con una reducción en el aprobado para el año 2023. En un contexto fiscal limitado, la aplicación estricta de la regla fiscal actual generaría una fuerte contracción de los recursos para el resto de la presente década.

Aunque el país experimenta una transición demográfica avanzada hacia el envejecimiento de la población, aún no ha resuelto cómo generar las suficientes oportunidades y capacidades de la población menor de edad. Es importante darle sostenibilidad financiera a la política social dirigida a este segmento etario, de manera que logren desarrollar su potencial y se conviertan en personas productivas y felices.

Alta incidencia de la pobreza entre la población menor de 18 años

La población menor de 18 años sufre altas tasas de incidencia de la pobreza por ingresos. Entre el 2012 y 2022, en promedio un 35,6% vivía en hogares pobres (gráfico 2.32), con un aumento significativo al inicio de la pandemia por covid-19. La cifra del año 2022 se ubica 2,7 puntos porcentuales superior a ese promedio, equivalente a 456.000 menores pobres. El porcentaje es considerablemente mayor al del grupo de 18 a 64 años (20,6%) y de las personas adultas mayores (27,0%).

Dos indicadores usados en el análisis de la pobreza son la brecha y la severidad. El primero se define como el ingreso necesario para que las personas pobres puedan traspasar la línea de pobreza (LP). Se puede expresar en unidades monetarias o en términos porcentuales. Por su lado, la severidad captura tanto la incidencia como la desigualdad en la distribución de los ingresos entre las personas en pobreza.

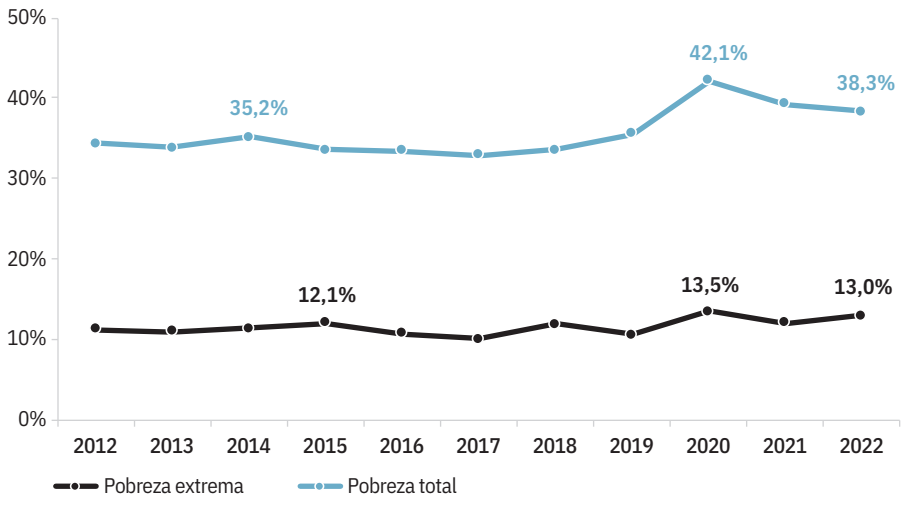
Los cálculos de Pacheco (2023) para los años 2012, 2017 y 2022 indican que sería necesario ajustar en un 16,5% el ingreso per cápita de los hogares pobres con menores de edad para que superen la LP. Esta brecha ha venido creciendo en los últimos años, pues en el 2017 el ajuste necesario era del 13,6%. En términos monetarios, significa que el ingreso por persona debería incrementarse casi en 20.000 colones por persona. Considerando que estos hogares son más numerosos que el promedio nacional (5,2 versus 3,9), esto significa que, para sacar de la condición de pobreza a estas personas, un hogar debería aumentar sus ingresos en 103.000 colones por mes. La severidad (o desigualdad) del ingreso en los hogares pobres con menores de edad también ha venido al alza, lo cual sugiere que los ingresos de estos han tendido a polarizarse y que algunos de ellos se alejan cada vez más de la LP.

En materia de pobreza multidimensional, la situación muestra cambios importantes entre 2017 y 2022, tal y como se analizó al inicio de este capítulo. En este caso, la incidencia ha bajado 4,6 puntos porcentuales, principalmente porque hay menos hogares con privaciones en la dimensión de educación (mayor asistencia educativa, menor rezago escolar y mayor aprobación de la secundaria).

Al combinar ambos métodos se obtiene que un 7,5% de las personas menores de edad viven en hogares afectados tanto

Gráfico 2.32

Porcentaje de la población menor de 18 años que vive en hogares en condición de pobreza por ingresos, según tipo



Fuente: Pacheco, 2023 a partir de las Enaho, del INEC.

por la pobreza extrema como por la multidimensional (casi 89.000); mientras que casi la mitad de los menores de edad (46,3%) viven en hogares con algún tipo de pobreza (por ingresos, multidimensional o ambas).

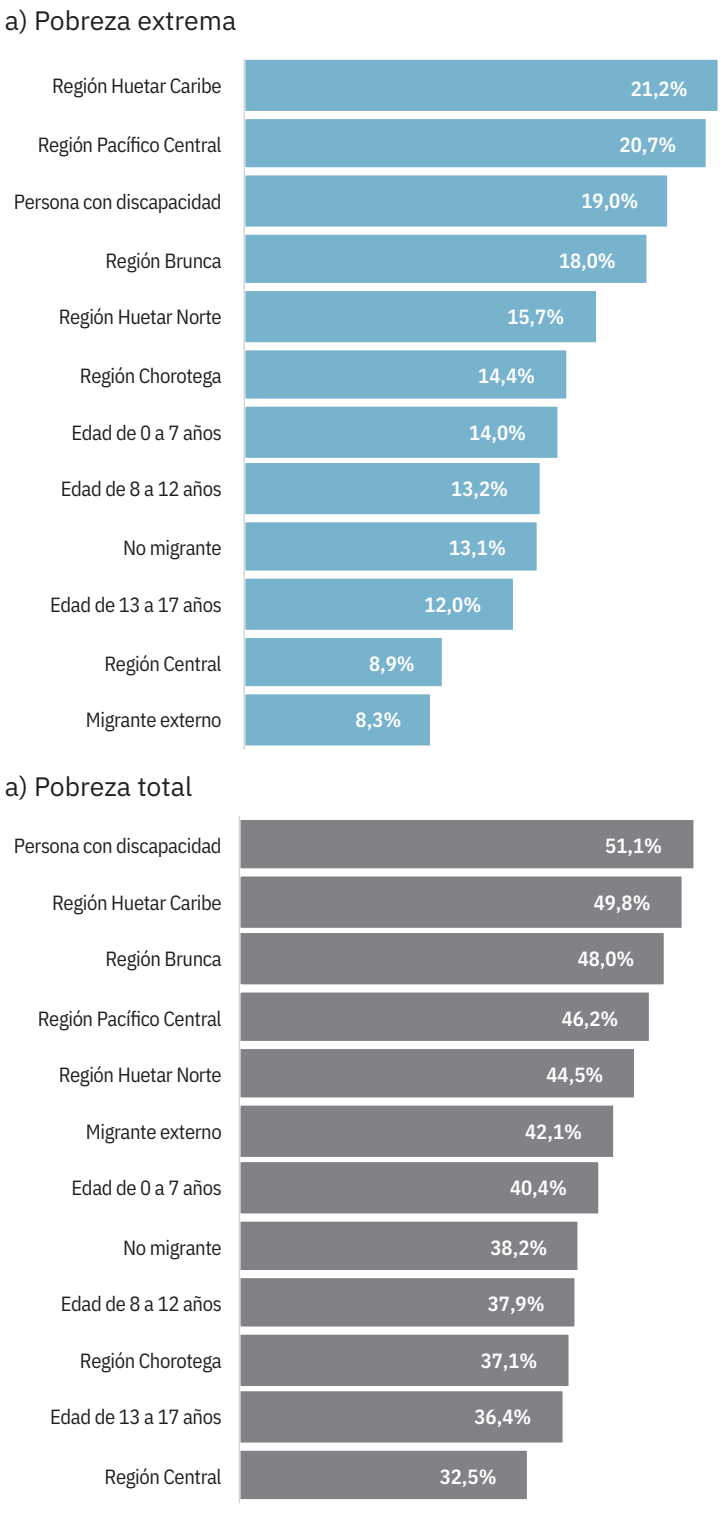
El gráfico 2.33 muestra el porcentaje de pobreza por ingresos según características seleccionadas de las personas menores de 18 años. Sobresale que, entre la pobreza total, la mayoría de las condiciones superan el 40% de sus respectivas poblaciones, con las regiones periféricas mostrando las tasas más altas, junto con la condición de discapacidad. Mientras uno de cada tres menores son pobres en la región Central, la mitad de aquellos que habitan en la región Huetar Caribe viven en esta condición. No muy lejos se ubican las otras regiones: Brunca (48%), Pacífico Central (46,2%) y Huetar Norte (44,5%). Al desagregar las edades, destaca que los menores de siete años son los más afectados (40%), seguidos por el grupo de 8 a 12 años (38%).

La pobreza extrema muestra rangos que van desde el 8% entre menores migrantes externos, hasta un 21% en los hogares de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central. Estas últimas han tenido un aumento significativo de la violencia homicida en el 2022-2023, cuyo perfil muestra una alta participación de personas jóvenes, tal y como se explicó anteriormente en este capítulo. Las personas con discapacidad también muestran una alta incidencia de la pobreza extrema.

El tamaño promedio de los hogares de las personas menores de edad en condición de pobreza se sitúa en 5,2 miembros, cifra que contrasta con un 3,8 a nivel nacional. Su distribución refleja una alta concentración en aquellos que tienen de dos a tres menores (55,2%), un 17,4% posee un único menor y un 13,2% cinco o más. Como es esperable, la cantidad de menores de edad guarda una estrecha relación con el nivel de pobreza del hogar: es 20% si el hogar tiene un menor de edad, pero se eleva al 53% cuando viven tres menores. Prácticamente después del quinto infante, las probabilidades de vivir en pobreza se universalizan.

Gráfico 2.33

Porcentaje de la población menor de 18 años que vive en hogares en condición de pobreza por ingresos, por características de las personas, según tipo de pobreza. 2022



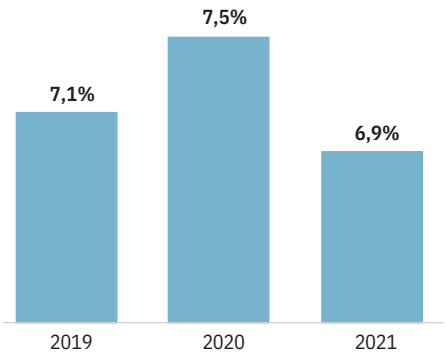
Fuente: Pacheco, 2023 a partir de la Enaho 2022, del INEC.

Inversión pública en la niñez y adolescencia enfrenta un escenario de riesgo de recortes en los próximos años

El Estado costarricense, a través de un conjunto de programas sociales dirigidos a la niñez y adolescencia, busca impactar positivamente el bienestar de este grupo etario y mejorarles sus condiciones de vida, a través del acceso a la educación, la salud, la protección social, entre otros, reconociéndolos como sujetos de derechos. Un estudio realizado por el PANI (2023) calcula que en el 2021 el Estado invirtió 2.788 miles de millones de colones, equivalente a un 6,9% del PIB en este grupo etario. Si se compara con los dos años previos, el dato denota una leve contracción, pues en términos del PIB la asignación pasa de un 7,1% a un 6,9% (gráfico 2.34).

Gráfico 2.34

Gasto público total en niñez y adolescencia
(porcentaje del PIB)



Fuente: Pacheco, 2023 a partir de PANI, 2023.

Al analizar la dinámica de la inversión pública en niñez y adolescencia se observa que, cada vez más, un porcentaje mayor de los fondos se ejecutan en servicios y actividades que llegan directamente a las personas menores de edad. Así, mientras en el 2019 un 80,8% tuvo esa condición, en el 2021 había subido al 83%. Desde la perspectiva de la persona beneficiaria, el segmento adolescente (12 a 17 años) absorbe la mayor proporción de los recursos, con un 41% del total. En términos per cápita, el grupo de 0 a 5 años es el segmento que recibe menor asignación presupuestaria, con un valor estimado de 2 millones de colones por año, en tanto la niñez y la adolescencia perciben montos muy similares entre sí (2,5 millones y 2,4 millones, respectivamente).

La composición muestra un dominio del sector educativo como destino principal de los recursos, con un 53% de los fondos, en tanto salud añade un 26%, que junto a protección social (10%) contabilizan el 90% de la inversión del sector. Si bien su peso es marginal dentro de la composición total, algunos destinos como ciencia y tecnología (1%) y los servicios recreativos, deportivos y culturales (1%) vieron crecer su presupuesto.

El estudio de Pacheco (2023) incluye una amplia descripción sobre los programas selectivos dirigidos a la niñez y adolescencia. A partir de dicha revisión se seleccionan cuatro de ellos, debido al tamaño de la población cubierta y el presupuesto percibido, para los cuales se calcularon escenarios prospectivos sobre su evolución futura a partir del contexto actual de restricciones fiscales:

- Programa de becas estudiantiles Avancemos del IMAS.
- Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, conformado por los beneficios del IMAS, los centros integrales y desarrollo infantil (Cidai del PANI) y los centros de atención y protección infantil (CEN-Cinai del Ministerio de Salud).
- Programas de equidad en educación, en el cual se analizan dos de ellos: el programa de alimentación y nutrición escolar y del adolescente (Panea, conocido como comedores estudiantiles) y el transporte para estudiantes.

El presupuesto total de estos programas ascendió a 316.268 millones en el 2022, con una proyección al 2023 de 280.679 millones. Si el presupuesto del 2023 hubiera mantenido la participación del PIB del 2022, habría sido 53.588,5 millones más de lo asignado (0,11% más). Si se hubiese mantenido la proporción del PIB del 2019, entonces se hubiera tenido que asignar 74.378 millones más (+0,16%).

Los comedores estudiantiles son los que tienen el mayor peso presupuestario (39%). Dos aspectos resaltan sobre su evolución. El primero es que en el 2021 presentaron un patrón atípico, al elevarlo en cerca de 12 puntos porcentuales respecto a su peso histórico. Segundo, si se elimina dicho año especial, se observa una caída persistente de la participación.

Las becas Avancemos y la Red de Cuido comparten montos similares, que promediaron 26,6% y 23,9% del total asignado entre 2019 y 2023. En el caso de Avancemos, desde el 2021 aumentó su participación por la integración con Crecemos (anterior Fondo Nacional de Becas, Fonabe). En el caso de la Red de Cuido, su participación ha sido más estable, aunque se proyecta una mayor asignación presupuestaria en el 2023. Finalmente, el programa más pequeño de los cuatro considerados se refiere a transporte estudiantil, con un presupuesto de 29.000 millones en el 2023. De todos, es el que tiene presupuestos más volátiles.

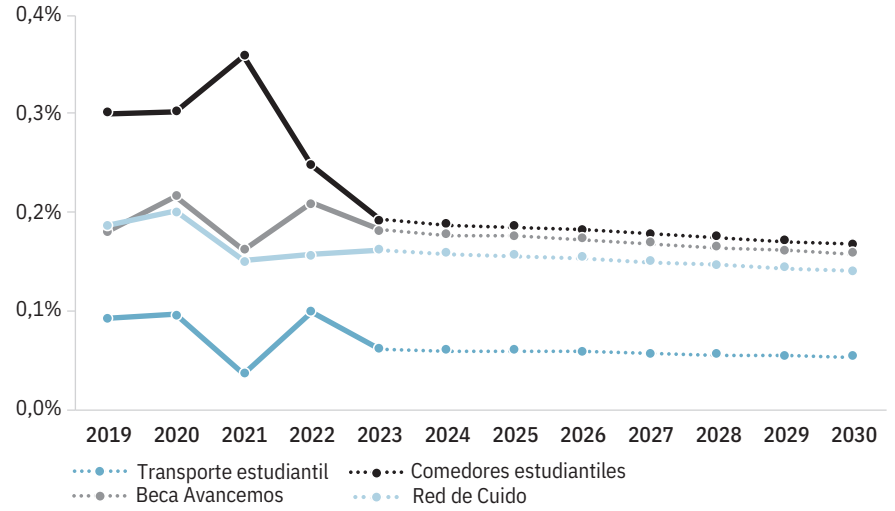
Pacheco (2023) estima los potenciales efectos que podría tener una aplicación estricta de la regla fiscal[18] en los respectivos presupuestos durante el período 2024-2030. Para ello, el análisis asume que la deuda pública se mantendrá por encima del 60% del PIB en los siguientes años y, por lo tanto, el crecimiento se limitará a un máximo del 65% del crecimiento promedio del PIB nominal en los cuatro años previos a la formulación, según lo dispuesto en el Artículo 11 de la Ley 9635.

Mientras la regla fiscal se aplique bajo el escenario actual, el gasto en estos programas sociales se desacelerará por debajo del crecimiento de la economía. Por ello, la trayectoria futura de los presupuestos presenta una tendencia negativa (gráfico 2.35). De forma integrada, se espera que el gasto presupuestado de los cuatro esquemas pase de un 0,60% a un 0,52% del PIB. Individualmente, el programa más perjudicado sería comedores estudiantiles, seguido por las becas Avancemos y la Red de Cuido.

Una forma alternativa de comparar el efecto de la regla fiscal en los presu-

Gráfico 2.35

Proyecciones del presupuesto esperado en cuatro programas selectivos dirigidos a la niñez y adolescencia si se aplicara de manera estricta la regla fiscal[a/], según programa
(porcentaje del PIB)



a/ Asume que la deuda pública se mantendrá por encima del 60% del PIB y se aplicará la regla fiscal de manera estricta; por lo que el crecimiento de los presupuestos se limitará a un máximo del 65% del crecimiento promedio del PIB nominal en los cuatro años previos a la formulación, según lo dispuesto en el Artículo 11 de la Ley 9635.
Fuente: Pacheco, 2023 a partir de los presupuestos institucionales.

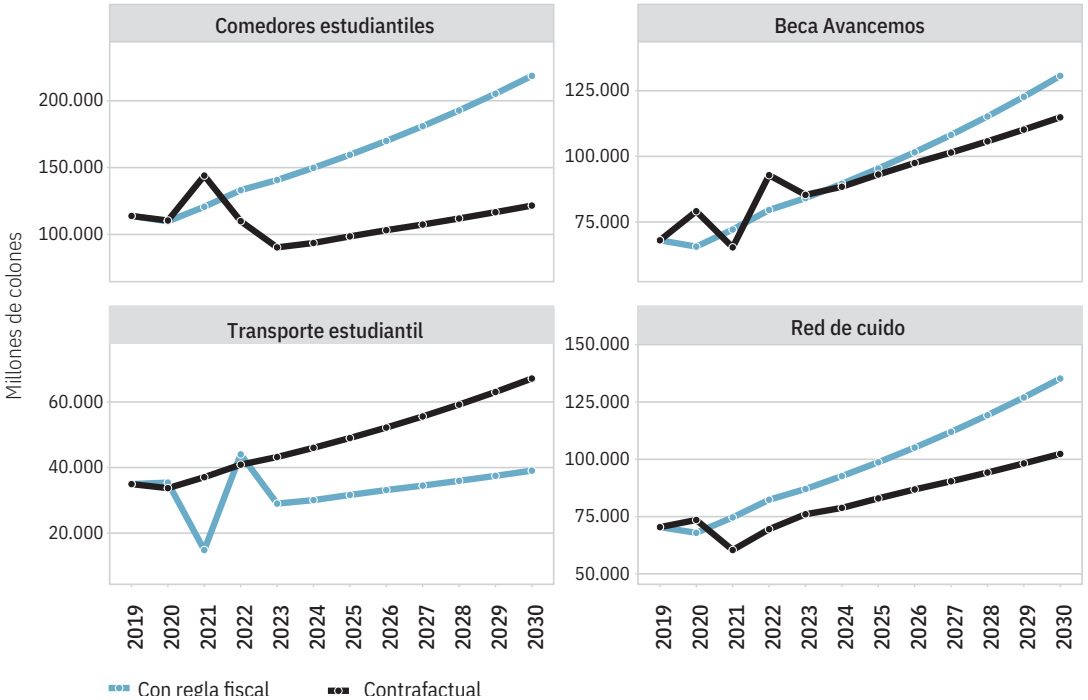
puestos de estos programas es a través de la identificación de un parámetro de referencia (i.e. un contrafactual), que estime lo que hubiera sucedido si no se hubiese aprobado la regla, considerando que el resto de las condiciones hubiesen permanecido igual. Pacheco (2023) estima el presupuesto que hubiera recibido cada programa si el monto asignado en el 2019 (en términos del PIB) se hubiera mantenido en el tiempo.

De acuerdo con las estimaciones, el presupuesto integrado de los cuatro programas sería 0,24 puntos del PIB menor al que prevalecería de haberse mantenido los niveles de gasto del 2019, con un recorte del 31% del presupuesto programático (gráfico 2.36). Por programa, la mayor diferencia la tiene comedores estudiantiles, seguido por la Red de Cuido y el Transporte estudiantil.

Las diferencias por programa dependen del nivel de gasto experimentado en el 2019-2023. Por ejemplo, la menor brecha se encuentra en el programa de becas Avancemos, esto porque en el 2019 su presupuesto fue 0,18% del PIB, al

Gráfico 2.36

Comparación del presupuesto proyectado con regla fiscal[a/] y el contrafactual[b/] en cuatro programas selectivos dirigidos a la niñez y adolescencia. 2019-2030



a/ Asume que la deuda pública se mantendrá por encima del 60% del PIB en los siguientes años. El crecimiento de los presupuestos se limitará a un máximo del 65% del crecimiento promedio del PIB nominal en los cuatro años previos a la formulación, según lo dispuesto en el Artículo 11 de la Ley 9635.
b/ El contrafactual o parámetro de referencia estima el presupuesto que hubiera recibido cada programa si el monto asignado en el 2019 se hubiera mantenido.
Fuente: Pacheco, 2023 a partir de los presupuestos institucionales.

igual que en el 2023. Por lo tanto, la brecha al 2030 no fue tan amplia como en comedores, cuyo presupuesto inicial fue del 0,30% del PIB y bajó a un 0,19% en el 2023.

Pacheco (2023) también hace un ejercicio de calcular el costo fiscal que tendría aplicar un programa de transferencias dirigidas a diferentes grupos de niñez y adolescencia en Costa Rica. Múltiples investigaciones alrededor del mundo han mostrado que las transferencias monetarias (condicionadas o no condicionadas) tienen efectos tanto en la disminución de la pobreza como en otras dimensiones del desarrollo humano. Por ejemplo, Unicef (2020) hace un recorrido por múltiples evaluaciones de impacto en materia de transferencias monetarias y reducción de pobreza, con resultados de diversa naturaleza. Aquellos con altas coberturas tienen mayores impactos como herramienta para reducir la pobreza infantil y la total. El programa denominado "Rodzina 500+" de Polonia contribuyó a reducir la pobreza infantil en 6 puntos, en tanto el "Programa de Efectivo para la Infancia" (CMP por sus siglas en inglés, *Child Money Programme*) de Mongolia logró reducir la pobreza nacional en un 12% y la brecha de pobreza en un 21%. El programa "Bolsa Família" de Brasil, la transferencia condicionada más grande del mundo, contribuyó a una disminución del nivel de pobreza total entre un 12% y un 18%.

Los efectos, sin embargo, no se limitarían a reducir el nivel de privación económica. Aizer et al. (2016) descubrieron que los niños varones beneficiarios del programa "Pensión para Madres", el primero de su tipo en Estados Unidos, vivieron un año más, estudiaron un tercio más de años y tuvieron menor riesgo a la desnutrición respecto a los niños de hogares cuya inscripción al programa fue rechazada.

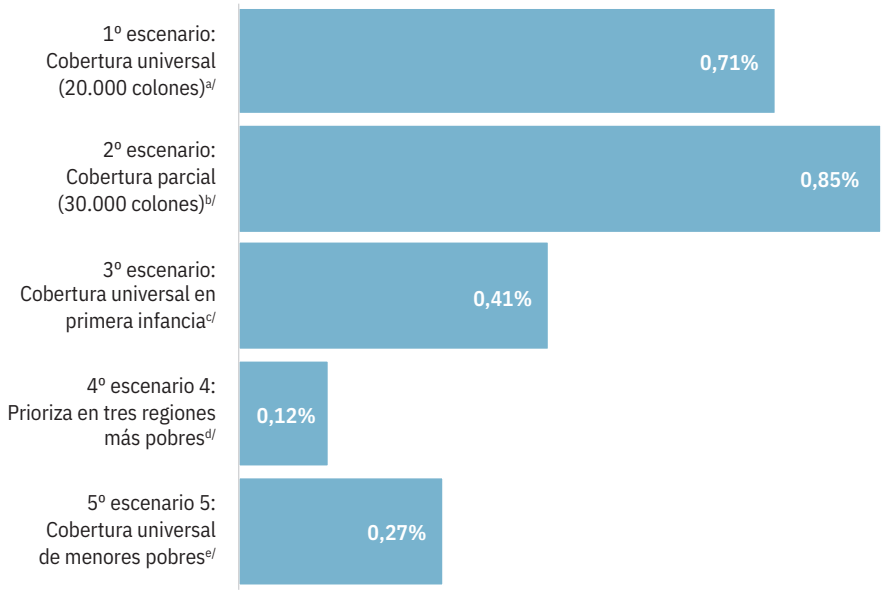
El costo de aplicar una transferencia monetaria en el país que garantice a toda persona menor de edad un ingreso básico se calculó para cinco escenarios dirigidos a diferentes grupos (gráfico 2.37). El rango estimado va de un mínimo de 0,12% del PIB, en el caso del escenario 4, el cual prioriza en la población menor de 12 años que reside en las tres regiones más pobres del país; a un 0,85% del PIB si se implementase el escenario 2, el cual propone una cobertura de la mitad de la población menor de 15 años. Si bien el escenario 1 es el de mayor cobertura poblacional (a todas las personas menores de 18 años), es el número 2 el que tiene el mayor costo debido a que la transferencia monetaria otorgada es 50% mayor a la del escenario previo.

Las restrictivas condiciones fiscales son un factor limitante de la factibilidad de estas opciones presentadas. Por ello, una posibilidad es diferir la estrategia de implementación de una transferencia monetaria sin perder su carácter universal, como un proceso en etapas, como las mostradas en los escenarios 3 al 5, según las estimaciones de Pacheco (2023). La forma de arrancar el proceso podría ser sujeto de consideraciones financieras, políticas y técnicas. Por ejemplo, la estrategia podría empezar en las tres regiones más pobres del país, en donde el otorgamiento de una transferencia monetaria a todas las personas entre 0 y 12 años costaría el 0,12% del PIB. Si, por el contrario, se desea elevar el impacto potencial, es posible que la estrategia de alcanzar la universalidad en la primera infancia sea la recomendada, aunque costaría 3,5 veces más.

La estrategia de diseño e implementación, donde se define el escenario priorizado, debería comprender una discusión

Gráfico 2.37

Costo total de aplicar un programa de transferencias monetarias para las personas menores de edad, por escenarios
(como porcentaje del PIB)



a/ El primer escenario otorga una transferencia mensual de 20.000 colones al mes al 100% de la población de 0 a 17 años en el país.
b/ El segundo escenario otorga una transferencia mensual de 30.000 colones al 50% de la población menor de 15 años.
c/ El tercer escenario otorga el monto de la canasta básica alimentaria definido por el INEC para la zona urbana (59.744 colones) y rural (49.913 colones) al 100% de la población de 0 a 4 años.
d/ El cuarto escenario otorga una transferencia mensual de 20.000 colones al 100% de la población de 0 a 12 años que reside en las tres regiones con mayor incidencia de pobreza en menores de edad: Pacífico Central, Brunca y Huetar Caribe.
e/ El quinto escenario otorga una transferencia mensual de 20.000 colones al 100% de la población menor de 18 años que viven en hogares en condiciones de pobreza.
Fuente: Pacheco, 2023.

adicional sobre las fuentes de espacio fiscal posibles, para darle sostenibilidad en el tiempo. Un plan de financiamiento no debería depender de una única fuente, sino que convendría visualizar múltiples alternativas que combinen fuentes tributarias con otras derivadas de una mejor gestión del gasto (ahorros por eficiencia). Además, es importante incorporar en la ecuación el gasto que en la actualidad ejecutan los programas de becas Avancemos y Crecemos, que totalizan 111.000 millones. Si la decisión fuese adoptar el escenario 1 o 2, entonces se requeriría adicionalmente 202.802 millones (escenario 1) o 266.989 millones (escenario 2). Esto significa que la brecha de financiamiento para alcanzar alguno de esos dos escenarios se ubicaría entre 0,46% y 0,60% del PIB.

El cierre de esta brecha podría darse desde múltiples frentes. Por ejemplo, una posibilidad sería incrementar alguno de los impuestos generales como el IVA o renta. Asimismo, algunos países han aprobado impuestos con un destino específico para financiar programas de transferencias condicionadas, tal es el caso de Brasil y el impuesto a las transacciones financieras.

A modo de cierre, aun cuando la cantidad de menores de edad tienda a la baja, las necesidades para este grupo etario presionan al alza por varias razones. Primero, porque en la actualidad no todos los servicios llegan a los grupos meta, de forma que todavía se ocupan recursos para avanzar en la cobertura universal. Segundo, la calidad del servicio cuenta y cuesta. Aún si la educación primaria se encuentra cerca de la cobertura universal, un servicio de calidad demanda fondos (por ejemplo, computadoras, infraestructura deportiva, etc.). Tercero, constantemente surgen nuevas necesidades que décadas atrás no existían. Los temas de Inteligencia Artificial podrían significar, por ejemplo, en un nuevo rubro a tomar en cuenta dentro de las inversiones en favor de la niñez (Pacheco, 2023).

La evidencia internacional demuestra que la primera infancia es decisiva en el desarrollo humano presente y futuro de las personas; sin embargo, las inversiones nacionales tienden a asignar un menor porcentaje a este grupo, por debajo de lo que se le otorga a la edad escolar y la adolescencia. Es decir, el país tiene una deuda con la inversión en la primera infancia. La reorientación en favor de un grupo debe darse sin afectar a los otros, en medio de una limitación fiscal. El aumento del presupuesto a la Red de Cuido, cuya brecha de cobertura es aún elevada, es un ejemplo de esta compatibilidad necesaria entre los distintos segmentos poblacionales.

En esta línea, es imprescindible fortalecer la gobernanza, financiamiento y gestión de la Red de Cuido (en todos sus niveles) de manera que el programa avance hacia cobertura universal, según establece la Ley. Este elemento parece fundamental en el mejoramiento de las condiciones de vida de la niñez, al aumentar su acceso a servicios de estimulación temprana, nutrición y relaciones psico-sociales, entre otros. Además, es posible que una mayor cobertura con cuido permita a las mujeres que en la actualidad se encuentran fuera de la fuerza laboral por responsabilidades familiares, acceder a un empleo, situación que podría redundar en menores niveles de pobreza en sus respectivos hogares.

Finalmente, el acceso a programas de recreación, arte y deporte son esenciales, pero son por lo general aspectos sin prioridad fiscal. Debe reforzarse la idea de desarrollar este tipo de actividades en zonas alejadas de la GAM, dado que la tendencia es concentrarlas en esta zona. Más inversión en estos rubros, especialmente en zonas con alta exclusión social, permitiría ofrecer más oportunidades a la niñez y adolescencia de este país.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

INVERSION EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA
véase Pacheco, 2023, en
www.estadonacion.or.cr

Aporte especial: Sinirube como una fuente clave para el estudio de la política social selectiva

La política social del país se ha construido sobre una compleja estructura institucional en la que intervienen múltiples entidades y programas que atienden a la población total, o a grupos específicos que poseen distintas vulnerabilidades, ya sea de tipo socioeconómico (pobreza, por ejemplo) o riesgos por edad, sexo, enfermedad, discapacidad, lugar de residencia, entre otros.

El Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube) tiene un rol clave como herramienta de asignación, gestión, seguimiento y planificación de la política social selectiva que se dirige a segmentos específicos de la población. Este Sistema integra microdatos de la población objetivo y de las personas beneficiarias de los programas sociales selectivos con criterios homogéneos (PEN, 2020). Es el resultado de muchas décadas de esfuerzos por mejorar la coordinación, la gestión y la rendición de cuentas en la ejecución de los recursos públicos administrados por las instituciones del sector social. El Sinirube posibilita innovar en el diseño de la política pública basada en la evidencia, así como hacer un uso más eficiente de los fondos públicos.

Un primer esfuerzo de análisis con los datos del Sinirube se publicó en el *Informe Estado de la Nación* del 2020. En esa ocasión se identificaron factores asociados con la población pobre y vulnerable con carácter exploratorio. Dicho estudio corroboró que la clasificación de los hogares en condición de pobreza es robusta, aunque la población no pobre presenta perfiles heterogéneos, lo que demanda estudiar con más profundidad a los grupos vulnerables.

Con este antecedente, Cubero et al. (2023) se proponen crear una nueva capa de análisis perfilando los hogares de acuerdo con los beneficios que reciben, de manera que sirvan de insumos para mejorar la eficiencia de la política pública a la hora de asignar los subsidios, en un contexto de contracción de la inversión social pública y de recursos cada vez más limitados. Este capítulo presenta

los hallazgos de una primera fase de este proyecto de investigación para estudiar la estructura institucional sobre la cual se asienta la política social selectiva. En esta fase se aplicó un análisis estadístico, conocido como análisis de correspondencias múltiples, mediante el cual se logró efectuar un mapeo de todos los programas y beneficios sociales, para clasificarlos de acuerdo con la similitud de sus perfiles y objetivo (recuadro 2.6). Una vez mapeado el conjunto de programas y beneficios sociales, la siguiente fase será vincularlo con el perfil de la población beneficiaria (y sus hogares), cuyos resultados quedarán para la próxima edición de este Informe.

La revisión detallada de 92 beneficios registrados en el Sinirube comprueba la amplia y diversa lista de ayudas sociales que otorga el Estado, tema abordado en numerosos estudios académicos (Trejos, 2013; Fernández, 2022; Pacheco y García, 2022). Los objetivos van desde la atención y reducción de la pobreza, hasta la integración social, la afirmación de derechos y el mejoramiento de las condiciones de vida de poblaciones de muy diversa naturaleza, a través de las ayudas monetarias, en especie o mediante servicios (como el cuido y capacitaciones).

La mayoría de estos programas de la política social selectiva tiene como objetivo combatir la pobreza o ayudar a la integración social de ciertas poblaciones; tres de cada cuatro definen ciertos grupos etarios como su población meta (gráfico 2.38). Además, la mayor parte de estos programas fueron creados mediante una ley, dos tercios tienen una temporalidad definida, muchos están sujetos a condiciones o requisitos y definen mecanismos de corresponsabilidad. Entre las características de priorización, sobresale que la mayoría se dirige a la persona (pocos al hogar como unidad), más de la mitad piden condición migratoria regular para acceder al beneficio y casi el 90% corresponden a ayudas de dinero (transferencias monetarias).

A partir de esta caracterización, Cubero et al. (2023) clasificaron los beneficios en grupos distintos entre sí, lo que permite ordenar el complejo entramado de beneficios entregados por la

Recuadro 2.6

Aspectos metodológicos para analizar los beneficios incluidos en el Sinirube

Al 2020, el Sinirube registraba un total de 31 programas de ayuda social, los cuales poseen 109 tipos de beneficios, que en su mayoría tienen como ente regente a la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf). Cubero et al. (2023) se dieron a la tarea de revisar las fichas técnicas y la normativa de todos los programas y sus beneficios, para caracterizarlos a partir de tres ejes conceptuales, cada uno integrado por varios componentes, a saber:

i) Características de la política pública:

- **Objetivo: 1)** atender pobreza, 2) integración social, 3) afirmación de derechos, 4) atender vulnerabilidad (o anticipar riesgos).
- **Población meta** (o prioritaria del beneficio): 1) población total, 2) menor de edad, 3) edad activa laboralmente, 4) persona adulta mayor, 5) con discapacidad.
- **Fundamento de creación:** 1) por ley, 2) por decreto, 3) por reglamento.

ii) Características de ejecución:

- **Duración del beneficio:** 1) indefinida (no especifica el plazo), 2) temporal o período específico (posee un perfil de salida).
- **Beneficio condicionado:** 1) sí requiere cumplir con requisitos o condiciones de entrada (ej. matrícula en centro educativo), 2) no tiene condiciones.
- **Mecanismo de corresponsabilidad** (compromiso mutuo entre el Estado y la persona para mejorar eficiencia): 1) sí pide corresponsabilidad (ej. asistir a centros de educación o salud mientras recibe el beneficio), 2) no pide.

iii) Características de priorización del beneficio:

- **Se dirige a un sexo:** 1) sí, 2) no.
- **Alcance:** 1) persona, 2) hogar.
- **Tipo:** 1) dinero, 2) especie (ej. alimentos), 3) servicio (ej. cuido).
- **Requiere condición migratoria regular:** 1) sí, 2) no.

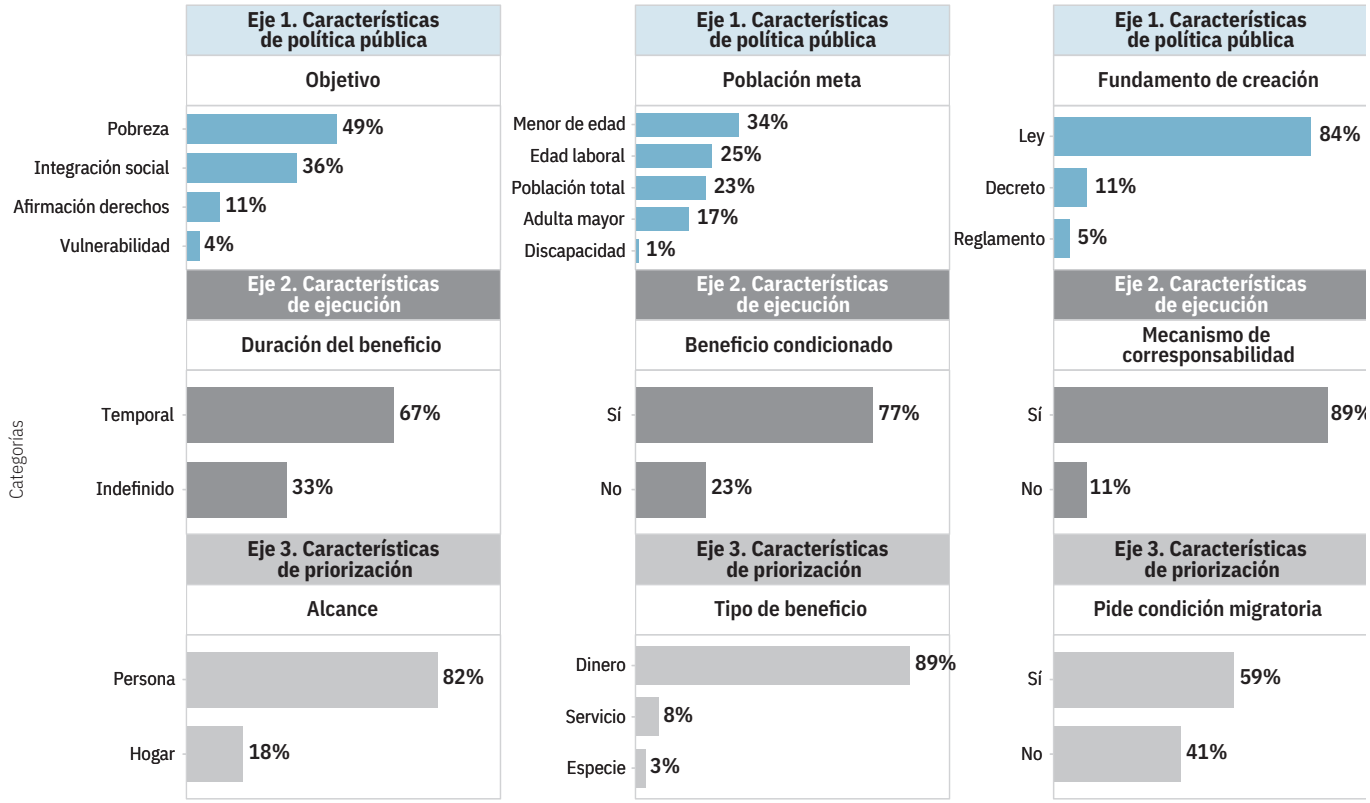
En este proceso se caracterizaron 15 programas y 92 beneficios incluidos en el Sinirube, que representan el 84%, pero que absorben el 99% de la población beneficiaria. Se excluyeron principalmente los beneficios otorgados por algunas municipalidades, por ser beneficios de muy pequeña escala y por las dificultades para conseguir la ficha técnica en muchos de ellos.

De esta forma, para la primera etapa del proyecto de investigación se tiene un mapa institucional de los beneficios otorgados y de la pluralidad de atributos que tienen los mismos. Por lo tanto, se aplica un análisis de correspondencias múltiples (ACM), con el objetivo de describir afinidades entre las categorías de las variables cualitativas. Es decir, el método ACM permite resumir un conjunto de propiedades al generar nuevas variables-resumen denominadas factores, que ponen en evidencia las diferencias entre las unidades de análisis (en este caso los beneficios) de acuerdo con las combinaciones de sus características (Algañaraz, 2016).

Fuente: Cubero et al., 2023.

Gráfico 2.38

Distribución porcentual de los beneficios otorgados[a/] por la política social selectiva registrados en el Sinirube, por componentes, según eje[b/]



a/ Se caracterizaron 92 beneficios sociales registrados en el Sinirube.
b/ Se excluye de la visualización en el eje 3 la distribución del componente "define un sexo como priorización", pues en el 98% no se limita.
Fuente: Cubero et al., 2023, con información del Fodesaf, Sinirube y normativa de los programas.

política social en Costa Rica. El mapeo da cuenta de la amplia diversidad de enfoques y poblaciones a las que se dirige la política social selectiva. Es imperativo aprovechar el acervo de información de este Sistema para entender cómo y a quiénes se les otorgan los recursos, de manera que sirvan de insumo para mejorar la eficiencia y focalización, pero también para identificar grupos que están excluidos actualmente de esos beneficios y que demandan la atención del Estado para mejorar sus condiciones de vida presentes y futuras.

Este ejercicio da continuidad a los hallazgos documentados en el capítulo 6 del Informe Estado de la Nación 2022 denominado "Rutas de ejecución para el diseño de una política social selectiva más eficiente y estratégica", el cual identificó algunas alternativas para ayudar a que este tipo de políticas logren un mayor impacto, con igual o menos recursos, a fin de contener la pobreza y mejorar las condiciones de vida de los hogares. Se identificaba una agenda prioritaria con al menos cuatro pasos: 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.

El estudio permitió clasificar los 92 beneficios en dimensiones con el objetivo de identificar similitudes entre los mismos. Las primeras cinco dimensiones son las más importantes porque explican el 66% de la varianza acumulada en el modelo estadístico:

- **Dimensión 1. Protección e integración social a población definida:** Se explica en un 60% por el programa "Construyendo Lazos de Solidaridad" del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam). Corresponden principalmente a beneficios en efectivo que buscan mejorar la calidad de vida de la población adulta mayor, mediante artículos de uso personal e higiene, transporte, alimentación, medicamentos y centros comunitarios, entre otros.

- **Dimensión 2. Afirmación de derechos otorgando beneficios en especie:** Se explica en un 54% por el programa de Nutrición y Desarrollo Infantil Integral (CEN-Cinai) del Ministerio de Salud. Incluye sobre todo los beneficios en especie, como por ejemplo las comidas servidas, la distribución de leche en polvo y de paquetes de alimentos a la población menor de 12 años, especialmente en la primera infancia (menor de 7 años).

- **Dimensión 3. Afirmación de derechos mediante oportunidades de empleo:** Se explica en un 55% por dos programas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS): el Programa Nacional de Apoyo a Micro y Pequeña Empresa (Pronapyme) y el Programa Nacional de Empleo (Pronae). Corresponden a beneficios dirigidos a la población en edad laboral con el objetivo de generar opciones de empleos a través de las pymes, mejorar la empleabilidad y ofrecer alternativas de capacitación. Es importante destacar que la característica que más explica esta dimensión es que fueron creados por decreto ejecutivo, lo cual podría reflejar riesgos de continuidad en el futuro.

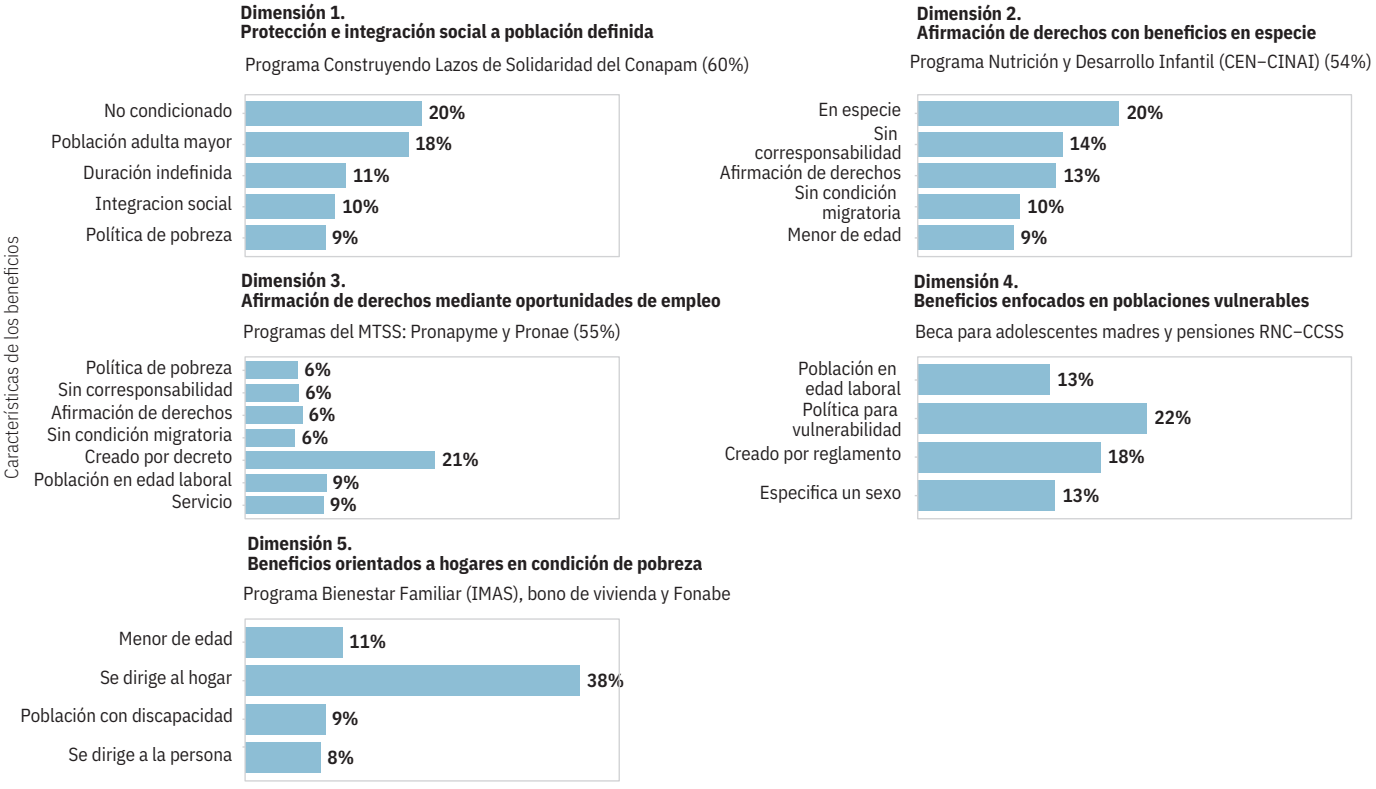
- **Dimensión 4. Beneficios enfocados en poblaciones vulnerables:** Tiene como el beneficio que más explica la variabilidad a la beca para adolescentes madres (25%) y algunos beneficios del régimen no contributivo (RNC-CCSS) (14%). Las características más importantes de esta dimensión son reducir la vulnerabilidad como objetivo de la política, la creación mediante reglamento y que están orientados a un sexo en específico (mujeres).

- **Dimensión 5. Beneficios orientados a hogares en condición de pobreza:** Se explica en un 40% por tres programas, el de "Bienestar y Promoción Familiar" del IMAS, el Fondo de subsidio para la vivienda y el Fondo Nacional de Becas (Fonabe). El componente más importante en esta dimensión es el alcance del beneficio, pues algunos se dirigen al hogar y otros a poblaciones específicas, como por ejemplo menores de edad (estudiantes) o personas con discapacidad. De todas las dimensiones, en esta se agruparon los beneficios que se dirigen al hogar en su conjunto.

En este ejercicio de agrupamiento de los beneficios se identificó que el objetivo, la población meta y el fundamento de creación de los programas son componentes importantes para entender el perfil de estas intervenciones públicas. Por ejemplo, si los beneficios se dirigen a poblaciones prioritarias por su edad, como menores de edad o adultos mayores; si fueron creados por una Ley o por decreto; si atienden pobreza, vulnerabilidades o afirmación de derechos, o si el tipo de ayudas que ofrecen son monetarias, en especie o un servicio (gráfico 2.39).

Gráfico 2.39

Dimensiones principales del análisis de correspondencias múltiples (ACM)[a/], a partir de las características de los beneficios de la política social selectiva registrados en el Sinirube



a/ El método ACM genera nuevas variables-resumen denominadas dimensiones (o factores), que ponen en evidencia las diferencias entre las unidades de análisis (en este caso los beneficios), de acuerdo con las combinaciones de sus características. Se clasificaron 92 beneficios sociales registrados en el Sinirube.
Fuente: Cubero et al., 2023, con información del Fodesaf, Sinirube y normativa de los programas.

Investigadores principales: Natalia Morales Aguilar, Karla Meneses Buchelli (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador), Rafael Segura Carmona, Steffan Gómez Campos, Juan Diego Trejos Solórzano, Álvaro Zúñiga Cordero, José Francisco Pacheco Jiménez, Mariana Cubero Corella, Camila Aguilar Gómez.

Insumos: *Situación del mercado laboral de Costa Rica en 2022 e inicios 2023*, de Karla Meneses Buchelli (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador), Natalia Morales Aguilar y Rafael Segura Carmona; *Evolución de la inversión social pública en el 2022*, de Juan Diego Trejos Solórzano; *Cuentas Nacionales Distributivas (DINA) Costa Rica: medidas de desigualdad del nivel nacional al local, 2000-2020*, de Álvaro Zúñiga Cordero; Caracterización de los programas sociales del *Sinirube mediante análisis de correspondencias múltiples*, de Mariana Cubero Corella, Steffan Gómez Campos y Natalia Morales Aguilar, *Pobreza infantil: tendencias y efectos de recortar los programas sociales*, de José Francisco Pacheco Jiménez; *Patrones de la violencia familiar con el sistema de emergencias 9-1-1*, de Steffan Gómez Campos, Camila Aguilar Gómez y Natalia Morales Aguilar; *Riesgo de exposición al crimen organizado en los cantones de Costa Rica: un análisis a través de los reportes del sistema de emergencias del 9-1-1*, de Camila Aguilar Gómez; *Seguimiento a la pobreza, desigualdad de ingresos y módulo de victimización con la Enaho 2022*, de Natalia Morales Aguilar y Rafael Segura Carmona.

Coordinación: Natalia Morales Aguilar.

Borrador del capítulo: Natalia Morales Aguilar.

Edición técnica: Natalia Morales Aguilar, Steffan Gómez Campos, Jorge Vargas Cullell y Leonardo Merino Trejos.

Visualización de datos complejos: Natalia Morales Aguilar y Steffan Gómez Campos.

Actualización y procesamientos de datos: Natalia Morales Aguilar y Rafael Segura Carmona.

Lectores críticos: Karen Chacón Araya, Steffan Gómez Campos, Leonardo Merino Trejos, Susan Rodríguez Calvo, Pablo Sauma Fiatt, Rafael Segura Carmona, Jorge Vargas Cullell.

Revisión y corrección de cifras:
Natalia Morales Aguilar.

Corrección de estilo: Daniela Sánchez.

Diseño y diagramación:
Erick Valdelomar/Insignia | ng .

Un agradecimiento especial al INEC, al Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube) y al Sistema de Emergencias 9-1-1 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), Ivonne Ruiz y Yuliana Mora (CCSS), Adrián Vega (Ministerio de Salud), Ana Yancy Fallas (MTSS), Vivian Martínez y Leonel Rivera (STAP-Ministerio de Hacienda), Irene Hernández, Natalia Rojas, Marlon Cruz (Sinirube).

Los talleres de consulta se realizaron los días 27 de junio, 7 de julio y 5 de septiembre del 2023, con la participación de las siguientes personas: Maribel Alemán, Juan Gabriel Alfaro, Martha Argüello, María Leonela Artavia, Luis Alberto Ávalos, Juan Luis Bermúdez, Gilbert Brenes, Ana Lidieth Chacón, Francisco Delgado, Andrés Fernández, Ana Lorena Flores, Mauren García, Jonathan Garita, Wilson Garro, Irene Hernández, Gloriana Ivankovich, Silvia Lara, Valeria Lentini, Eddy Madrigal, Johan Mena, Hazel Mora, Ericka Moraga, Daniel Ortiz, Pilar Ramos, María Fernanda Retana, Bruno Rodríguez, Esteban Sánchez, Pablo Sauma, Pablo Slon, Juan Diego Trejos, Jefrey Vargas, Oscar Weathley, Álvaro Zúñiga.

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 adquiridas por las personas, las cuales les permiten emprender proyectos de vida que consideran valiosos.

4 Cuando este Informe salga publicado ya se conocerán los resultados de la Enaho 2023, cuyos principales resultados pueden consultarse en el capítulo 1.

5 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).

6 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%.

7 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 o alguna inconsistencia en las variables llave que se utilizan para el empate.

8 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).

9 Los coeficientes de variación para las estimaciones del porcentaje de los hogares en pobreza por ingresos según el INEC son los siguientes: 2,1 en pobreza total 2021; 4,0 en pobreza extrema 2021; 2,1 en pobreza total 2022 y 4,1 en pobreza extrema 2022.

10 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: a partir de 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.

11 El INEC define a la población ocupada como "aquellas que participaron en la producción de bienes y servicios económicos (trabajaron) por lo menos una hora en la semana de referencia". La población desempleada "son las personas en la fuerza de trabajo que estaban sin empleo en la semana de referencia de la encuesta, disponibles a participar, buscaron trabajo, pero no lo encontraron, aunque realizaron medidas concretas de búsqueda durante las últimas cuatro semanas. Además, se consideran desempleadas las personas que: i) no buscaron trabajo en el período de referencia porque ya consiguieron y esperan iniciarlo en los próximos días; ii) esperan el reinicio de operaciones de una actividad temporalmente suspendida, cuyo período de inactividad es menor a un mes; iii) esperan respuesta de gestiones anteriores" (INEC, 2023).

12 Según el INEC, el empleo formal cumple con las siguientes características: i) personas asalariadas con seguridad social financiada por su empleador(a); ii) personas trabajadoras por cuenta propia y empleadoras que tienen empresas constituidas en sociedad, es decir, registradas en el Registro Nacional de la Propiedad y llevan una contabilidad formal en forma periódica y; iii) personas trabajadoras por cuenta propia y empleadoras que tienen cuasi-sociedades, es decir, no registradas en el Registro Nacional de la Propiedad, pero sí en otra instancia pública y llevan una contabilidad formal en forma periódica. El empleo informal son aquellas personas que no cumplen con las características anteriores.

13 Se calculan índices interanuales que toman como año base cada trimestre del año 2019, a partir del ingreso laboral promedio real, deflactado con el índice de precios (IPC), cuya base es diciembre del 2020. 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 (Meneses et al., 2023).

14 A partir del 10 de junio del 2021, el artículo 21 de la Ley de Penalización de Violencia contra las Mujeres incluye los asesinatos de mujeres en los siguientes escenarios: las relaciones de noviazgo, convivencia, de no convivencia, casual u otra análoga, aun cuando medie divorcio, separación o ruptura, siempre que la conducta no constituya un delito más grave o previsto con una pena mayor.

15 La pregunta incluida en la Enaho del 2022 fue: "en los últimos 12 meses, de julio del 2021 a junio del 2022, ¿usted u otra persona de su hogar ha sido víctima de...?: robo en la vivienda de pertenencias (o intento), robo o asalto fuera de la vivienda (o intento), robo de carro (o intento), robo de pertenencias en el carro o de partes del carro, robo de motocicleta o bicimoto, robo de bicicleta, robo o estafa de dinero o bienes por medios electrónicos (o intento), solo agresión contra alguna persona del hogar (violencia física o psicológica, acoso sexual), algún otro delito contra la propiedad o pertenencias, algún otro delito contra las personas (INEC, 2022).

16 Este es el caso del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam) y la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), que se integran al presupuesto de la Presidencia de la República, así como el Conejo Nacional de Personas con Discapacidad (Conapdis) y la mayor parte del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) que se incorporan al presupuesto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). En otros casos, aunque los órganos desconcentrados se consolidan en ministerios sociales, se hace necesario su separación para contar con información más desagregada. Este es el caso de la Dirección Nacional de CEN-Cinai del Ministerio de Salud (Trejos, 2023).

17 Trejos (2023) revisó el aumento en el sector de vivienda y territorio del 2021, el cual se debe a las transferencias de capital al sector privado del Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi) y que no corresponden al bono de la vivienda, pues superan los recursos girados por el Fodesaf para este fin.

18 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. Según un pronunciamiento de la PGR "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 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).

CAPÍTULO

3

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

BALANCE

Oportunidades, estabilidad y solvencia económica

INDICE

Hallazgos relevantes 117
Valoración general 119
Valoración del anterior Informe *Estado de la Nación 2022* 120
Aspiraciones
Introducción 121
Recrudecimiento de las desigualdades productivas y laborales afectan a sectores más vulnerables 121
Regreso a niveles promedio de crecimiento mantiene una limitada generación de oportunidades laborales 122
Aumento de la productividad deja rezagada a la economía tradicional y regiones periféricas 131
Persisten dificultades estructurales para el desarrollo de oportunidades empresariales 135
Alta desigualdad provoca que mayoría de hogares no tengan capacidad de ahorro 141
Vulnerables finanzas públicas crean más restricciones a la inversión para el desarrollo humano 145
País logra déficit fiscal más bajo en quince años con mayores desafíos en endeudamiento y gasto público 145
Sistema político crea nuevas excepciones a la disciplina fiscal 151
Importantes rezagos en los sistemas de información y transparencia fiscal 153
Adverso entorno monetario perjudica la inversión y a los hogares más vulnerables 154
Aumentos en los precios afectaron más a familias de menores ingresos 155
Fuerte volatilidad del tipo de cambio obliga al BCCR a una mayor intervención 156
Política monetaria contractiva genera resistencias públicas 160

HALLAZGOS RELEVANTES

- En el 2022, la producción costarricense creció un 4,3%, lo cual significó un regreso al promedio de largo plazo antes de la pandemia. Sin embargo, la dualidad productiva se profundizó: mientras que el régimen especial, compuesto principalmente por las zonas francas, creció 11,9%, el definitivo lo hizo al 3,4%.
- Entre el segundo trimestre del 2021 y mediados del 2022 se registró una recuperación del empleo, que alcanzó el nivel previo a la pandemia; durante los primeros meses del 2023 se observó una desaceleración en la variación neta de puestos de trabajo.
- Las actividades vinculadas al régimen especial, como la industria manufacturera, las actividades profesionales y otros servicios como el comercio son los únicos que superan el nivel de producción y empleo prepandémicos.
- Entre el 2016 y el 2021, el crecimiento de la productividad de las zonas francas creció un 10,6%, mientras que en el resto de la producción este crecimiento fue de -0,1%. Estos resultados evidencian que las zonas francas son el principal motor del dinamismo de la productividad en los últimos años.
- Los cantones de la Gran Área Metropolitana (GAM) concentran el mayor aporte a la productividad total del país, mientras que fuera de la GAM se observan los mayores rezagos.
- El 75% del parque empresarial está compuesto por empresas micro, las cuales generan el 14% del empleo y 15% de las ventas.
- Las microempresas dedicadas al mercado local, no exportadoras y del sector construcción tienen las mayores dificultades para sobrevivir en el tiempo.
- Un 54% del pago en remuneraciones se concentra en hogares de mayor ingreso, mientras que a los del primer quintil solamente les correspondió un 3%.
- Solo los hogares de mayores ingreso (quinto quintil) tienen en promedio una tasa de ahorro positiva, lo cual evidencia las dificultades de la mayor parte de familias en el país para acumular capital.
- En el 2022, el déficit financiero del Gobierno Central fue de 2,5% del PIB: el más bajo desde el 2009.
- Aunque el régimen especial mantiene tasas de crecimiento elevadas de hasta dos dígitos, incide poco sobre la recaudación fiscal, debido a las exenciones de que goza dicho régimen.
- El crecimiento efectivo del gasto público en el 2022 fue de 1,4%, la segunda cifra más baja desde que se tienen registros (2006).
- En el 2022, el país experimentó un fuerte aumento en los precios que alcanzó en agosto una tasa de 12,1%, la más alta desde el 2009. En 2023, la inflación regresó al rango meta del Banco Central.
- En junio del 2022, Costa Rica alcanzó un tipo de cambio de 698 colones por dólar, el más alto desde que se tienen registros, muy por encima del nivel de largo plazo. En los siguientes quince meses se registró una fuerte apreciación cambiaria y al cierre de esta edición el dólar se cotizaba en el nivel más bajo en el último quinquenio.
- Después de 18 meses de mantener una muy baja tasa de política monetaria en 0,75%, en noviembre del 2021 la autoridad monetaria la aumentó hasta alcanzar un máximo de 9% en febrero del 2023.

Cuadro 2.1

Resumen de indicadores económicos. 2017-2022[a/]

Indicador	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Promedio 2012-2022
Oportunidades							
Crecimiento del PIB real por persona (%)	3,0	1,5	1,3	-5,3	6,7	3,3	2,1
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	1,5	0,7	1,0	-5,0	4,4	0,3	1,6
Formación bruta de capital/PIB (%)	18,2	18,0	16,1	16,3	16,8	16,2	17,7
Crédito al sector privado (% PIB)	45,6	45,9	41,9	44,5	42,5	39,7	42,6
Crecimiento de las exportaciones de bienes (dólares corrientes)[b/]	7,1	6,1	0,8	2,1	23,7	9,3	6,3
Tasa de desempleo abierto (%)[c/]	9,3	12,0	12,4	20,0	13,7	11,7	11,5
Índice de salarios mínimos reales (enero 1995=100)[d/]	127,2	127,5	128,6	130,9	129,3	122,8	125,2
Ingreso promedio real mensual de las personas ocupadas[e/]	565	560	575	556	558	551	560
Índice de términos de intercambio (2017=100)	100,0	98,3	99,0	99,8	93,3	87,0	95,5
Estabilidad							
Inflación (IPC 2020=100) (%)	2,6	2,0	1,5	0,9	3,3	7,9	2,9
Déficit comercial/PIB (%)[f/]	8,7	8,5	7,1	3,8	6,2	8,3	9,0
Déficit de cuenta corriente/PIB (%)[g/]	3,6	3,0	1,3	1,0	2,5	3,7	3,2
Tipo de cambio efectivo real multilateral (1997=100)[h/]	83,8	85,8	85,8	85,0	93,5	93,1	84,9
Resultado financiero del Gobierno Central/PIB (%)[i/]	-5,9	-5,7	-6,7	-8,0	-5,0	-2,5	-5,4
Solvencia							
Ahorro nacional neto/PIB (%)	8,9	8,9	9,0	9,5	10,1	8,7	9,2
Reservas internacionales netas como % del PIB[j/]	11,8	12,0	13,8	11,6	10,7	12,5	12,9
Deuda interna del Gobierno Central/PIB (%)[k/]	37,0	41,2	43,8	50,8	51,1	47,5	38,2
Deuda pública externa/PIB (%)[l/]	10,1	10,7	12,6	16,2	16,9	16,3	11,3
Gasto público en educación/PIB (%)[m/]	7,4	7,1	7,0	6,9	6,4	5,7	6,9

a/ Estimaciones con base en datos de cuentas nacionales del 16 de agosto 2023.
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 2020. 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, debido a los cambios metodológicos en la base del cálculo de ingresos y gastos fiscales.
j/ Incluye las amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558.
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.
l/ 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.
m/ El dato es tomado de la STAP del Ministerio de Hacienda.

Valoración general

A dos años de la disrupción de la pandemia, en el 2022 y primeros meses del 2023 la economía costarricense retornó a la senda de crecimiento de largo plazo y obtuvo los mejores resultados fiscales en catorce años. Sin embargo, en este período se experimentaron mayores desigualdades en la productividad, la generación de empleo y la contribución fiscal entre diversos sectores. Por su parte, la mejora en la sostenibilidad de las finanzas públicas se efectuó mediante recortes en el financiamiento de la política y de la inversión social, lo cual aumenta la vulnerabilidad de las personas y el territorio. En este sentido, las recientes mejoras no están resolviendo las brechas que afectan a grandes sectores de la población, e incluso están profundizando el desgaste de las bases fundamentales para el desarrollo humano.

En el 2022, la producción costarricense creció un 4,3%. Este dinamismo no es incluyente y genera escasas oportunidades para los sectores empresariales y laborales más vulnerables. La mayor parte de este impulso se explica por el fuerte incremento en las exportaciones, mientras que el consumo de los hogares, que representa el 61% de la demanda, mantiene un comportamiento moderado y la economía para el mercado interno camina a un paso más lento. Estas asimetrías mantienen, desde hace décadas, una limitada generación de nuevos puestos de trabajo. Aunque en el 2022 hubo una mejora en este indicador, fue insuficiente y, además, efímera, pues en los primeros meses del 2023 se experimentó una desaceleración. Como ha reportado este Informe, son pocos los sectores que lograron recuperar tanto el nivel de producción como el de empleo que tenían antes de la pandemia y varios estan produciendo más con menos personal.

Entre 2020 y 2022, el déficit fiscal se redujo de 8,0% a 2,5% del PIB, un fuerte ajuste, incluso cuando se compara con lo ocurrido en otros países. Este resultado se logró a partir de una política de austeridad fiscal basada en recortes en la inversión social, como la educación pública. En el corto plazo, esto afecta de forma directa a las familias de menores recursos y profundiza los problemas que actualmente causa la falta de calificación educativa en el mundo del trabajo. En el mediano, el país está reduciendo el capital humano para apalancar su desarrollo humano. A pesar de la restricción en el gasto, se mantendrá el escenario más estricto de la regla fiscal al menos uno o dos años más debido a que el nivel de endeudamiento del Fisco es superior al 60% del PIB. Esta situación impacta los presupuestos del Gobierno y la capacidad de implementar política pública sectorial: en el período 2012-2022, el pago de intereses de la deuda pasó de representar un 2,0% a un 4,6% del PIB lo que equivale a menos de la mitad de los ingresos tributarios en ese periodo. Estas presiones generan que el Estado costarricense gaste más del triple en este rubro que en capital (infraestructura), lo cual reduce el potencial de un importante motor de crecimiento y deteriora la competitividad.

Con una perspectiva de largo plazo, el estilo de crecimiento económico que retomó el país luego de la pandemia recrudece las desigualdades productivas y laborales entre los diversos sectores y territorios, que se vienen arrastrando desde hace décadas. En esta edición del Informe Estado de la Nación se evidencia que no existen avances en el clima de negocios para los grupos empresariales más vulnerables: las microempresas, los negocios de capital nacional y los que se orientan al mercado interno tienen una menor expectativa de vida respecto aquellos vinculados a nivel internacional y de mayor tamaño.

El acelerado dinamismo de las zonas francas se explica, en gran medida, por el fuerte crecimiento en su productividad, especialmente en aquellas actividades con considerable contenido tecnológico. En cambio, para el resto de la producción, la mayor proporción de la economía, este indicador se encuentra estancado. Esta dualidad se profundiza y tiene como consecuencia una insuficiente generación de empleo.

Los hallazgos de este Informe evidencian la necesidad de enfocarse en indicadores especializados más allá de los promedios, los cuales no muestran las desigualades que experimenta el país y los retrocesos en desarrollo humano que pueden generar las medidas de austeridad fiscal desconectadas de la implementación de políticas de desarrollo humano y de promoción del empleo. Para que Costa Rica logre mejoras significativas en las oportunidades laborales y empresariales se requieren instrumentos que promuevan un mejor desempeño de los negocios que se encuentran fuera del régimen especial.

Una de las consecuencias del aumento en las desigualdades empresariales y laborales es que la mayor parte del ingreso y de la renta se concentra en una pequeña proporción de la población, por lo que las posibilidades de ahorro para las familias de menores recursos son muy limitadas. Este panorama evidencia el deterioro en una de las bases del crecimiento de largo plazo en una economía, pues si un país no tiene posibilidad de acumular capital las opciones de inversión serán aún más limitadas.

Pese a los avances en el equilibrio de las finanzas públicas, el escenario fiscal es vulnerable. La recaudación tributaria depende principalmente de las empresas fuera del régimen especial, que operan en un clima de negocios más adverso y tienen dificultades para crecer. El fuerte dinamismo del régimen especial es un desarrollo positivo en la economía real, pero debido a las exoneraciones, tiene un impacto relativamente bajo sobre los ingresos fiscales del Gobierno. Por ello, el éxito de las zonas francas es una condición necesaria pero insuficiente para el desarrollo humano.

El recrudecimiento de la desigualdad económica ocurrió en un entorno monetario más adverso, con altas tasas de interés y aumento en el costo de las materias primas. En agosto de 2022 el país alcanzó la inflación más alta de los últimos catorce años, panorama que afectó en mayor medida a los hogares de menores ingresos, especialmente por el elevado incremento en los precios de los alimentos. El BCCR implementó una política monetaria contractiva con fuertes incrementos en las tasas de interés para contrarrestar las alzas en los precios, que, finalmente, fueron neutralizadas en 2023. Cabe señalar que, aunque el abatimiento de la inflación implicó una leve mejora en la capacidad de compra de la población, no compensa aún el deterioro que experimentó en los últimos años.

La pandemia y el proceso de recuperación posterior evidencian la enorme vulnerabilidad de la economía costarricense. Los procesos de crisis que inciden sobre la producción y el empleo o eventos imprevistos de aumentos en los precios golpean a los grupos sociales y empresariales más vulnerables sin que el Estado tenga capacidad para implementar medidas anticíclicas. Estos no solo son los más afectados en períodos de recesión, también son los que experimentan las mayores dificultades para recuperarse. Esta fragilidad se mantendrá latente mientras que el país no logre fortalecer a los sectores rezagados, mediante acciones de desarrollo productivo, al mismo tiempo que revitaliza la inversión social.

Valoración del *Informe Estado de la Nación 2022*

Después de la contracción productiva ocasionada por la pandemia, el país experimentó una fuerte recuperación impulsada por el dinamismo de las exportaciones de bienes y el consumo de los hogares. Sin embargo, actualmente se enfrenta un gran desafío pues existe un proceso de desaceleración que dificulta la generación de empleo.

Costa Rica ha sido afectada por factores externos, tales como el aumento de los precios de las materias primas y costos de transporte, la invasión de Rusia a Ucrania y el endurecimiento de las políticas monetarias internacionales. Luego de un largo periodo de estabilidad de precios, en el 2022 la inflación llegó a ser de dos dígitos, lo cual, aunado al bajo crecimiento de los ingresos de los hogares, deteriora el nivel de vida, en especial para los hogares de menores ingresos. Ante esta situación, el Banco Central implementó acciones más restrictivas en su política monetaria con el aumento de las tasas de interés y reducciones en las abruptas variaciones en el tipo de cambio.

Con la aprobación de la reforma de las finanzas públicas en el 2018, el país registra avances en la solvencia económica. A esto se suma la recuperación de la economía en el 2021 y a los cambios metodológicos en el registro de estadísticas que también aportaron a mejorar el balance fiscal. Sin embargo, uno de los principales retos del Ministerio de Hacienda es manejar la deuda pública, la cual asciende al 68% del PIB. Por otro lado, el Gobierno enfrenta el riesgo de aumentos en el costo de financiamiento y la desaceleración económica, pues ambos pueden incidir negativamente en la recaudación tributaria.

El panorama económico del país es negativo. Las brechas productivas y sociales han empeorado debido al mal desempeño del mercado laboral y los aumentos en el costo de vida. Todo esto, sumado al contexto macroeconómico adverso, puede implicar retrocesos en desarrollo humano sostenible.

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 controlado[3], 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 país[4].

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

3

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

BALANCE

Oportunidades, estabilidad y solvencia económica

Introducción

Este capítulo valora el desempeño de la economía costarricense durante el año 2022 y la primera parte del 2023 en relación con las oportunidades, la estabilidad y la solvencia económica. El análisis se efectúa con una visión de mediano y de largo plazo fundamentada en la perspectiva del desarrollo humano sostenible. Para cumplir con dicho propósito, se analizan indicadores económicos, sociales e institucionales que permiten determinar si se ha avanzado o retrocedido en el logro de las aspiraciones definidas.

Las oportunidades son fruto del crecimiento económico sostenido. A su vez, el crecimiento 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 todo el país. La estabilidad consiste en mantener reducidos los desequilibrios internos —déficit fiscal e inflación— y externos —balanza de pagos—, de manera que se posibilite 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.

En el capítulo, el dinamismo económico, la economía interna, el mercado laboral, el sector externo (exportaciones e importaciones), las finanzas públicas y la política monetaria y cambiaria se utilizan como ejes de análisis para la valoración del desempeño de la economía nacional en desarrollo humano. Desde esta perspectiva, no se da seguimiento a todos los indicadores de coyuntura, sino que el énfasis recae en dilucidar cómo la evolución de la economía y su estructura incide sobre los avances y retrocesos en desarrollo humano, específicamente en el logro de las aspiraciones planteadas por el Consejo Consultivo del Informe.

Este capítulo se divide en tres grandes secciones. En la primera, se examinan las desigualdades productivas y laborales que afectan de distinta manera las oportunidades y capacidades de los diversos sectores y territorios para contribuir al progreso del país. En la segunda parte, se analizan las políticas de austeridad fiscal, en particular, sus efectos sobre la inversión social y las presiones que pago de intereses de la deuda pública generan sobre la política pública a partir de una serie de indicadores vinculados a la sostenibilidad, tales como los ingresos tributarios y el gasto fiscal. Finalmente, en la última sección se estudia el volátil entorno monetario adverso actual, que ha convergido con un encarecimiento en los precios y el costo de vida en una época de contracción de los ingresos reales (sobre este último punto, véase capítulo 2).

Recrudecimiento de las desigualdades productivas y laborales afectan a sectores más vulnerables

Este capítulo tiene entre sus principales aspiraciones que el país logre un crecimiento económico sostenido que permita la generación de empleo para los distintos grupos de la población, por medio de una distribución equitativa de las oportunidades. Para ello se requieren políticas económicas articuladas e incluyentes capaces impulsar, también, a los sectores y territorios más rezagados. En el primer apartado de esta sección se analiza con detalle la evolución de la producción y las oportunidades laborales en el 2022 y primeros meses del 2023 desde una perspectiva de largo plazo. Se evidencia cómo, aunque el país retorna a la tasa de crecimiento de largo plazo anterior a la pandemia, se registra un recrudecimiento de las brechas productivas y laborales entre los diversos sectores de actividad económica y territorios. Esto refuerza uno de los mensajes principales planteados en el *Informe Estado de la Nación 2022*: el impulso de las políticas en desarrollo productivo requiere de un enfoque sectorial y territorial más allá de los promedios nacionales.

Desde el 2018, el Programa Estado de la Nación dirige una línea de investigación que se nutre de insumos especializados en el tema del desarrollo productivo. Para la presente edición del capítulo se

estudiaron tres temas a profundidad, cada uno de los cuales se trata en un apartado específico. El primer estudio identifica cómo los mayores aportes al impulso de la productividad de la economía provienen principalmente de las zonas francas en la Gran Área Metropolitana, mientras que para el resto del país se observa un estancamiento. El segundo estudio evidencia cómo persisten las desigualdades en la expectativa de vida de las empresas, lo cual afecta principalmente a las empresas nacionales dedicadas al mercado local. Finalmente, en el último apartado se muestra cómo el recrudecimiento en la desigualdad productiva y laboral provoca una alta concentración del ingreso en los hogares más ricos y una baja capacidad de ahorro de los hogares más pobres.

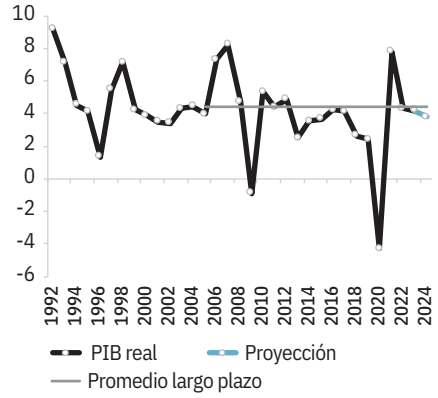
Regreso a niveles promedio de crecimiento mantiene una limitada generación de oportunidades laborales

La economía costarricense regresó en el 2022 a la tasa de crecimiento promedio de largo plazo del período 2005-2019, luego de experimentar una caída inicial y luego el efecto rebote de los dos años de pandemia. Esta aparente "normalización" en las tendencias económicas se acompaña, sin embargo, de un recrudecimiento de las desigualdades productivas y laborales que ya existían desde antes del 2020. Ello plantea un desafío no resuelto de impulsar las actividades con mayores limitaciones para crecer y generar oportunidades para las personas, especialmente a las de menor nivel educativo, quienes han visto crecientes problemas para encontrar puestos de trabajo.

A fin de dar seguimiento a las oportunidades generadas durante el 2022 y principios del 2023, esta sección analiza la evolución de la economía real, específicamente del crecimiento de la producción, las exportaciones, los flujos de inversión extranjera directa y el ingreso nacional disponible. El desempeño de estas variables resulta importante en materia laboral para la población. Esta sección se basa en el análisis elaborado por Meneses et al. (2023a y 2023b).

Gráfico 3.1

Tasa de crecimiento del PIB real y proyección
(porcentaje)



Fuente: Meneses et al., 2023a, con datos del BCCR.

Dinamismo económico continúa dependiendo fuertemente del sector externo y zonas francas

Al igual que el resto de los países del mundo, Costa Rica experimentó en el 2020 una de las contracciones del PIB más fuertes de la historia (-4,3%), producto de la pandemia por covid-19 (gráfico 3.1). En el 2021, como parte del proceso de recuperación, se dio un efecto rebote que implicó un fuerte crecimiento de 7,8%. Como era de esperar, esta expansión no se mantuvo y durante el 2022 la economía creció en 4,3%, lo cual significó un regreso al promedio de largo plazo antes de la pandemia[5] (2005-2019).

La desaceleración de la producción costarricense durante el 2022 ocurrió en un entorno internacional más adverso caracterizado por una disminución en el crecimiento económico mundial. Como respuesta a los aumentos en los precios en el mercado internacional, los países de mayor ingreso implementaron políticas monetarias contractivas, con alzas en las tasas de interés, y políticas fiscales más austeras para contener los déficit fiscales (recuadro 3.1). Estos aumentos en los precios y costos de inversión externos repercutieron sobre el país, especialmente sobre la inflación local, el dinamismo de la demanda internacional de produc-

Recuadro 3.1

Entorno internacional aumenta presiones para la economía

Durante el 2022, un entorno internacional más adverso limitó el crecimiento económico mundial. A inicios de año, con la guerra entre Rusia y Ucrania, los precios de los alimentos y combustibles comenzaron a experimentar una fuerte tendencia al alza que elevaron de forma rápida la inflación en la mayor parte de países del mundo (FMI, 2022). Por su parte, el rebrote del covid-19 en China durante el último trimestre de 2022 provocó la reanudación de la política de confinamiento que debilitó la demanda local, lo que, unida a la persistente contracción del sector inmobiliario, agravó la desaceleración del crecimiento del país y mermó el aumento de la demanda de productos en el mercado internacional. Adicionalmente, las limitaciones en la capacidad de producción y logística retrasaron el desbloqueo de las cadenas de suministro y mantuvieron elevadas las presiones de la oferta mundial (FMI, 2022).

Durante el 2022, la inflación mundial cerró en 8,7%, muy por encima de la tasa experimentada el año anterior (4,7%). Esta situación presionó a los bancos centrales a aumentar las tasas de interés con políticas monetarias más contractivas. Si bien estas acciones permitieron contener el aumento en los precios, la inflación alcanzó máximos no registrados en varias décadas (FMI, 2023b).

Al cierre de edición de este Informe, los últimos pronósticos del FMI proyectan una baja en el crecimiento mundial y se espera que alcance el 3% en 2023 y 2024. Aunque se esperan algunas mejoras en el crecimiento por la recuperación de las cadenas de suministros (FMI, 2023) y el anuncio de que el covid-19 ya no constituye una "emergencia sanitaria mundial", persisten algunos retos relacionados con la inflación, las tasas de interés y la intensificación de la guerra Rusia-Ucrania. En términos del comercio mundial, se espera una menor recuperación de China, lo cual podría debilitar el consumo.

Fuente: Meneses et al., 2023a

tos costarricenses y los flujos de inversión tanto extranjera como nacional.

La economía costarricense se caracteriza por tener dos regímenes comerciales de producción: el especial y el definitivo. Cada uno opera en diferentes condiciones fiscales e institucionales y tienen un desempeño productivo asimétrico. El primero está compuesto por las empresas en zona franca y perfeccionamiento activo, las cuales gozan de una serie de beneficios e incentivos tributarios para el desarrollo de inversiones en el país (Procomer, 2023), mientras que el segundo considera todo el resto del parque empresarial.

Para entender la dualidad que existe en la producción nacional, es indispensable distinguir la dinámica y estructura productiva por régimen. Según el índice mensual de actividad económica (IMAE), el crecimiento mensual promedio del país durante el 2022 fue de 4,7% (gráfico 3.2). En ese año, el régimen especial logró una expansión de 11,9%, mientras que en el definitivo este indicador fue de 3,4%, tres veces menor. Esto evidencia como el impulso que se observa desde el régimen especial, principalmente de las zonas francas, corresponde al principal motor de crecimiento del país.

Durante los primeros meses del 2023, la producción del régimen especial mantuvo un crecimiento superior al 20%. Aunque en julio se reportó una reducción, el promedio aún se encuentra muy por encima de lo que experimenta el resto de la economía nacional. El régimen definitivo, aunque observó un leve repunte durante junio y julio del 2023, se mantuvo un crecimiento promedio por debajo de 2,8%, cifra inferior a la del año anterior.

La producción de régimen especial tiene importantes fortalezas, pues además de ser uno de los principales motores de crecimiento, mantiene una importante participación en cadenas globales de valor (Meneses et al., 2021) y altos niveles de productividad (Vega y Jiménez, 2023). Este dinamismo le ha permitido un aumento en su participación en la economía nacional, al pasar del 6% al 13% del PIB entre el 2010 y el 2022. Sin embargo, representa menos de la sétima parte de la producción total del país (gráfico 3.3). Sumado a lo anterior, en promedio, este régimen tiene una limitada capacidad para generar encadenamientos productivos y de empleo (Meneses et al., 2017). Por su parte, aunque el régimen definitivo ha visto decrecer su peso económico pero sigue representando la mayor parte de la economía nacional (87%) y por ende es el principal generador de oportunidades laborales. Por ello, el éxito de las zonas francas es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo del país.

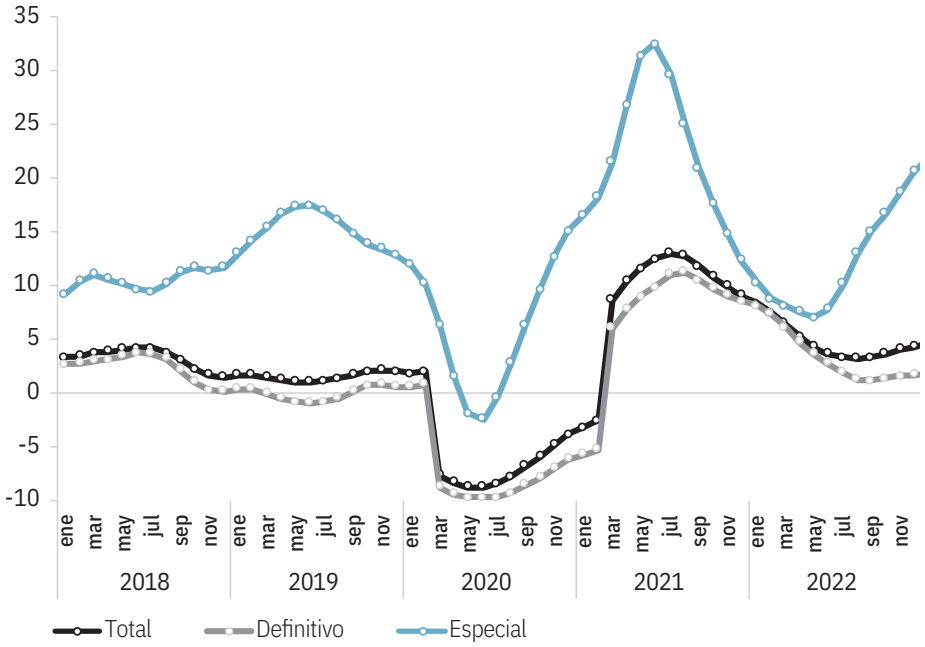
El consumo de los hogares es el componente de la economía con el mayor peso en la producción nacional (61%) y tuvo un crecimiento moderado de 3,3% en el 2022 (gráfico 3.4). La inversión privada, con un peso relativo de 14% del PIB mostró un bajo dinamismo de apenas 2,2%. La situación más crítica se observó en la infraestructura pública, que registró por tercer año consecutivo una contracción (-7%). Esta tendencia ha implicado reducciones en las inversiones en carreteras, escuelas, mantenimiento de edificios existentes, entre otros (Vargas y Madrigal, 2022).

El sector exportador se mantiene como

Gráfico 3.2

Crecimiento del índice mensual de actividad económica, según régimen comercial

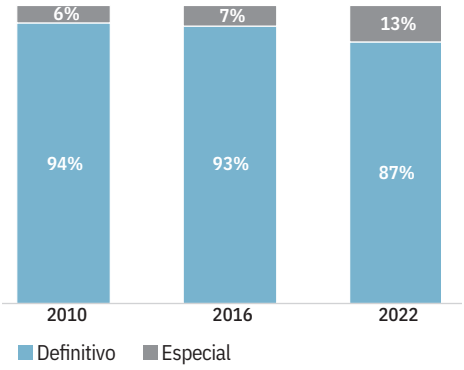
(variación interanual de la serie tendencia ciclo)



Fuente: Meneses et al., 2023a, con datos del BCCR.

Gráfico 3.3

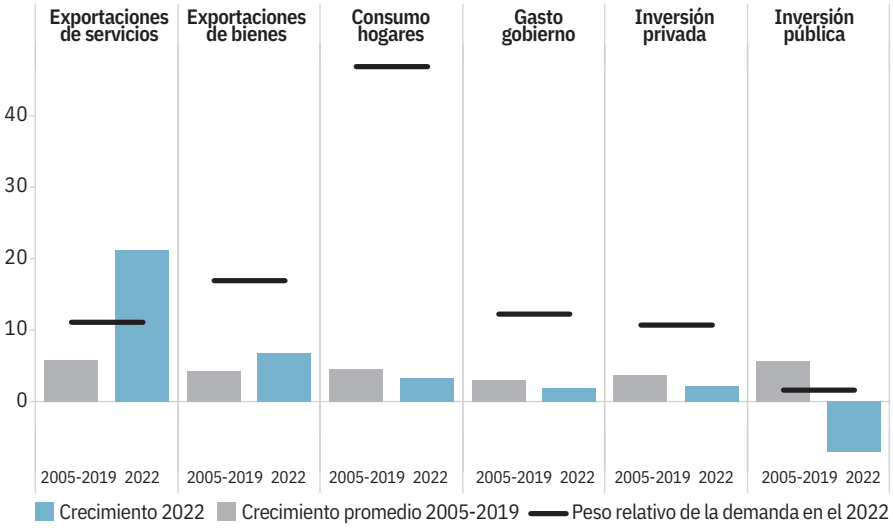
Estructura del PIB real según régimen comercial



Fuente: Meneses et al., 2023a, con datos del BCCR.

Gráfico 3.4

Tasa de variación y peso relativo de los principales componentes de la demanda total del PIB real
(porcentajes)



Fuente: Meneses et al, 2023a, con datos del Banco Central.

el principal motor del crecimiento de la producción, un dato consistente con el alto dinamismo del régimen especial. Explicó el 81% del aumento en la demanda total de la economía durante el 2022. Las ventas externas de bienes, que representan un 24% del valor agregado del país, crecieron un 6,8%; entre ellas destacan los servicios, con un aumento de 21,2%. Al menos la mitad de este dinamismo se explica por la fuerte reactivación del turismo observada el año pasado, después del golpe que recibió por las medidas sanitarias y cierres de fronteras durante el 2020. Aun así, el sector turismo todavía no logra superar el nivel alcanzado antes de la pandemia, especialmente en los territorios que fueron más afectados en el 2020 (recuadro 3.2). El resto de la mejora en las ventas externas de servicios se explica por los servicios de transformación, información e informática y otros servicios empresariales.

Recuadro 3.2

Mayor caída en las ventas durante la pandemia se registró en cantones fuera de la GAM

El *Informe Estado de la Nación 2021* planteó que el impacto de la pandemia fue asimétrico entre sectores y territorios, un comportamiento que profundizó aún más las brechas productivas y laborales que ya existían en el país (PEN, 2021). Sin embargo, no se conocía con precisión esta afectación, un dato relevante para implementar políticas que permitan apoyar a los sectores más afectados.

Con base en el Registro de Variables Económicas (Revec) del BCCR, se pudo identificar que durante el 2020 se registró una caída de 1.654 en la cantidad de microempresas. Estos resultados eran esperables, dado que este tipo de empresas tienen las mayores dificultades para crecer y las menores expectativas de vida.

Para analizar la afectación territorial de la pandemia, en esta edición del *Informe* se utilizó la agrupación de conglomerados económicos de Durán Monge et al. (2021). Este ejercicio identificó no solo el aporte al valor agregado de los cantones, sino también otras variables de interés como la intensidad en investigación y desarrollo, los vínculos con municipios cercanos y lejanos y la concentración por actividad económica.

De acuerdo con Revec, entre el 2019 y 2020 las mayores reducciones en las ventas -en términos absolutos- fueron en San José, Cartago y Desamparados; sin embargo, en gran medida ello se explica porque en estos territorios se genera la mayor parte de la producción del país. Cuando se analiza la afectación en términos relativos, es decir, la caída respecto al nivel de ventas que tenía cada cantón en el 2019, ningún cantón del conglomerado de la "Médula Económica" experimentó retrocesos (Durán Monge, et al., 2019). Esta "Médula económica" corresponde a las zonas con el más alto aporte a la economía, el nivel más alto de relaciones con otros territorios, mayor intensidad en investigación y desarrollo y una alta concentración de actividades como dispositivos médicos, servicios de información y programación informática.

Los territorios más afectados por la pandemia en términos de ventas se ubican en los cantones de Turrubares, León Cortés, Garabito, Aguirre, Orotina y Atenas, los cuales pertenecen al conglomerado "Nodo Central y Pacífico" (mapa 3.1). Este grupo de municipios destacan por tener cantidades intermedias de relaciones con vecinos cercanos, un nivel bajo en investigación y desarrollo y un importante peso del sector manufactura, en el que destaca la fabricación de metales.

Otros cantones que también se vieron muy afectados por la pandemia fueron Nandayure, Montes de Oro, Upala, Sarapiquí y Tilarán, que pertenecen al conglomerado "Corredor Norte Desarticulado". Este grupo cuenta con economías locales que tienen escasos vínculos productivos y su producción se especializa en actividades más tradicionales como la fabricación de cemento, elaboración de lácteos, ganadería y cultivo de piña. Además, cuenta con baja intensidad en investigación y desarrollo.

Unos municipios especialmente afectados por la pandemia fueron Limón y Sarapiquí, los cuales se dedican principalmente a las

CONTINÚA >

Recuadro 3.2 (continuación)

Mayor caída en las ventas durante la pandemia se registró en cantones fuera de la GAM

actividades agrícolas como el banano y la piña. Finalmente, durante la pandemia el cierre de fronteras y las medidas sanitarias generaron una fuerte contracción del turismo nacional e internacional, situación que afectó especialmente a Santa Cruz, Liberia y Carrillo. En síntesis, estos resultados evidencian que los territorios fuera de la Gran Área Metropolitana (GAM) y dedicados a las actividades más tradicionales fueron los más afectados por la pandemia.

Fuente: Jiménez Fontana y Segura, 2023, con datos del BCCR.

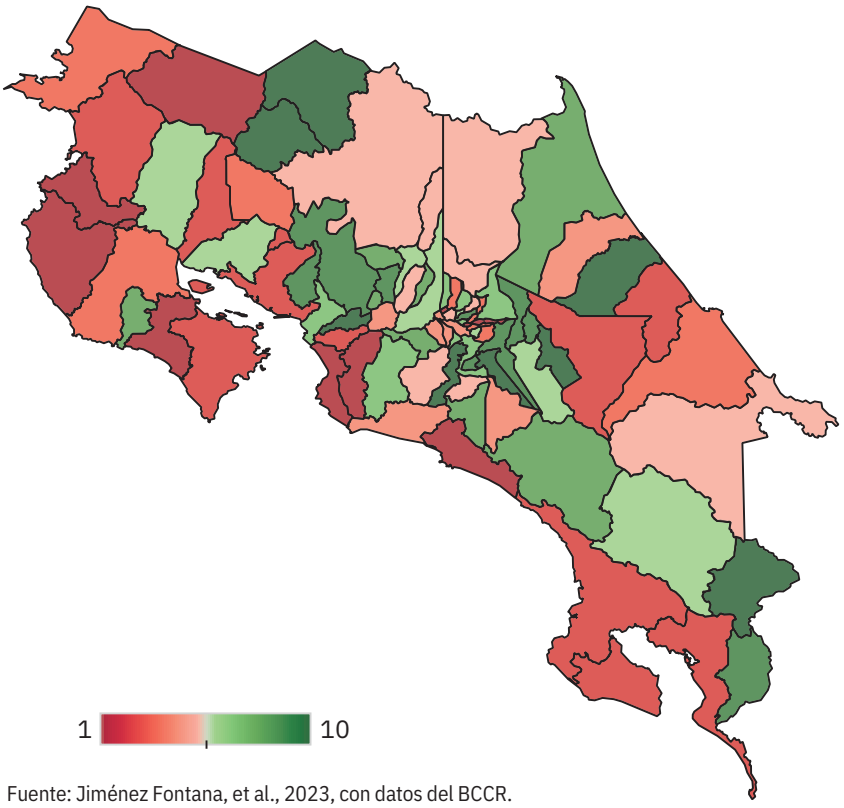
Consolidación de la oferta exportable con una mayor diversificación a nuevos mercados

En los últimos años, el crecimiento de la oferta exportable de bienes se ha caracterizado por una diversificación de los destinos y productos. Mientras que estados Unidos y Asia han ganado participación en las ventas externas, Latinoamérica y Centroamérica han perdido peso relativo. Entre el 2012 y el 2022, las ventas a Estados Unidos pasaron de representar el 38,7% al 43,5% del total de los bienes exportados y las ventas a Asia duplicaron su participación hasta alcanzar un 6,3% del total (gráfico 3.5). Entre los países con mayor importancia en este continente se encuentran China y Japón. Estos resultados coinciden con el impulso a la estrategia de posicionamiento de las ventas externas a Asia (recuadro 3.3). En cambio, Latinoamérica y Centroamérica perdieron 4,5 y 2,9 puntos porcentuales en su participación, respectivamente, aunque todavía son un importante destino de los bienes nacionales que se venden fuera del país. En próximas ediciones de este Informe se analizará con mayor detalle si estas tendencias se consolidan como un cambio estructural en las exportaciones del país.

Mapa 3.1

Cantones con la mayor reducción relativa en las ventas entre el 2019 y 2020

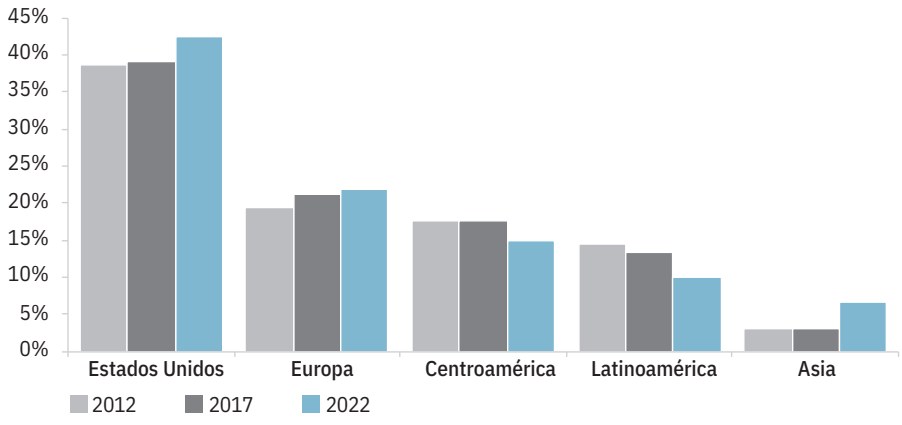
(deciles de mayor a menor afectación)



Fuente: Jiménez Fontana, et al., 2023, con datos del BCCR.

Gráfico 3.5

Estructura de la oferta exportable de Costa Rica, por país destino, según año



Fuente: Meneses et al, 2023a, con datos del BCCR.

Recuadro 3.3

Fortalecimiento de la oferta exportable con mayor posicionamiento en Asia

Los esfuerzos por posicionarse en el continente asiático se concretaron en el año 2007 con la apertura de la primera Oficina de Promoción Comercial (OPC) en Beijing, China como estrategia para aprovechar las oportunidades de la eventual firma del Tratado de Libre Comercio en el 2010. Posteriormente, se amplió la presencia comercial de Costa Rica en Asia con oficinas en una OPC en Corea y, más tarde, en Japón.

Procomer ha diseñado e impulsado estrategias comerciales para colocar productos costarricenses de sectores como el agrícola, alimentario e industrias especializadas en Asia. Asimismo, se han diseñado y ejecutado diversas tácticas para la generación de nuevos negocios entre ambos mercados tales como agendas de negocios, sondeos de mercado, exhibiciones de productos costarricenses, activaciones, ferias internacionales, macro rueda de negocios (BTM), entre otros.

En el caso de China, la estrategia se ha focalizado principalmente en acceso y volumen. Además, en línea con la política comercial de ese país, se ha impulsado una agenda de negociaciones de protocolos con las autoridades sanitarias para el ingreso de productos de origen animal y vegetal, con el objetivo de diversificar. Algunos ejemplos son:

- Apertura para productos seleccionados de origen animal y vegetal: melón, frutas congeladas, cerdo, res, camarón, cuero salado, etc.
- Consolidar las exportaciones agrícolas y materias primas alimentarias: banano, jugos, concentrados y purés de frutas, res y subproductos, cerdo, salsas picantes, cueros salados.
- Incrementar las exportaciones en industrias especializadas: maderas de teca, balsa.
- Introducción de servicios, específicamente en el área educativa, y acuerdos entre empresas turísticas.

Como producto del intercambio comercial con China, aumentó el número de empresas que exportaban a ese país, el cual pasó de 90 a 108 entre el 2015 y 2019; sin embargo, la pandemia deterioró este avance y para el 2022 se registraron 95. Además, la oferta exportable también se ha diversificado, al pasar de exportar 120 a 166 productos entre 2015 y 2022.

Por su parte, Procomer también ha fortalecido los procesos comerciales con Corea del Sur y Japón mediante la apertura de nuevas oficinas que permitan impulsar los vínculos comerciales en las exportaciones de piña, materias primas alimentarias (frutas congeladas, jugos, café verde, entre otros) y la introducción de nuevos productos como chocolates gourmet, panela, cerdo y servicios audiovisuales.

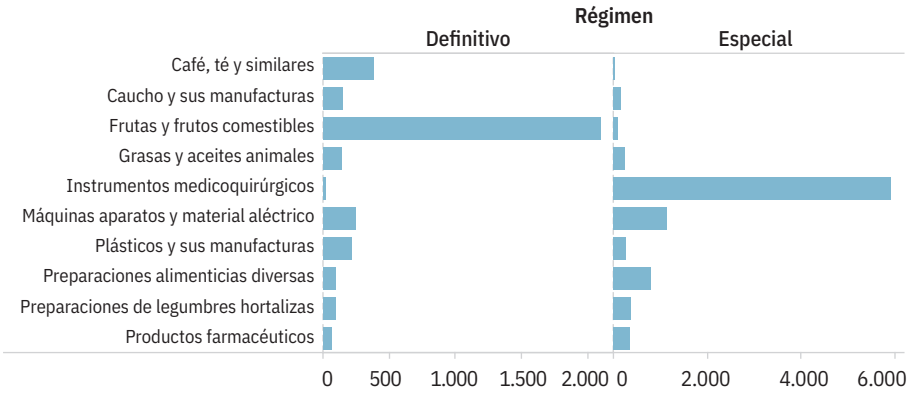
Fuente: Procomer, 2023.

En la actualidad, seis de cada diez bienes exportados se producen en el régimen especial. El principal aporte de las zonas francas y el perfeccionamiento activo se observa en la producción de instrumentos médico-quirúrgicos, máquinas y aparatos eléctricos, los cuales prácticamente han duplicado el valor del monto exportado en los últimos cuatro años (gráfico 3.6). En cambio, la venta externa de productos más tradicionales en el régimen definitivo, tales como las frutas, el café y los plásticos mantienen un dinamismo bastante más moderado.

El auge de las exportaciones de zona franca se ha acompañado de una mayor sofisticación tecnológica de la producción. La plataforma Hipatia del Programa Estado de la Nación, en conjunto con Procomer, han dado seguimiento a las exportaciones que realiza el país según contenido tecnológico. Para ello, se utiliza como base la agrupación de la Clasificación Industrial Internacional

Gráfico 3.6

Monto exportado de los diez principales bienes, según régimen comercial
(miles de dólares)



Fuente: Meneses et al., 2023a, con datos de Procomer.

Uniforme (CIIU) a tres dígitos para Costa Rica y se aplica la metodología de la OCDE (2011) y Lall (2000). Las exportaciones se pueden agrupar en cuatro grupos según el nivel de contenido tecnológico: alto, medio, bajo u otro. A continuación, se detallan estas categorías:

- **Alto:** incorpora tecnologías avanzadas que cambian rápidamente, con altas inversiones en investigación y desarrollo. Además, dan mucha importancia al diseño de productos. Requieren infraestructura sofisticada, altos niveles de recurso humano especializado y gran interacción entre las empresas, o bien entre empresas y universidades o instituciones que realizan investigación. Algunos productos requieren adicionalmente ensamblaje final intensivo en recurso humano.

- **Medio:** utilizan tecnologías complejas con niveles altos-moderados de inversión en investigación y desarrollo, así como recursos humanos con habilidades más avanzadas que requieren periodos de aprendizaje mayores para llevar a cabo sus actividades. Presentan barreras de entrada importantes, pues requieren plantas de ensamblaje, producción en masa, amplias redes de proveedores y capacidades avanzadas para alcanzar los estándares mundiales.

- **Bajo:** se basa en tecnologías simples que no están diferenciados y compiten por precio. Por tanto, los costos laborales tienden a ser un elemento importante para determinar su competitividad. Presentan barreras de entrada bajas y su mercado final se caracteriza por crecer lentamente.

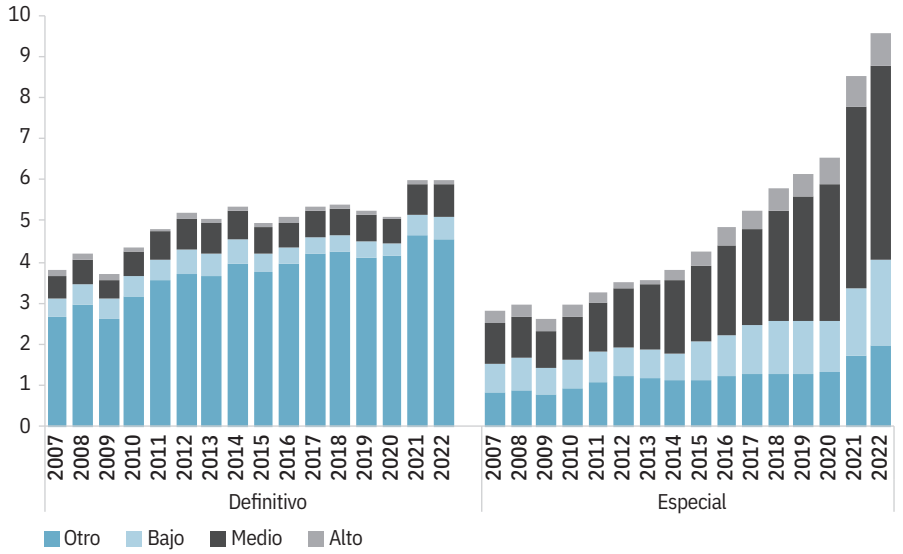
- **Otro:** considera la producción que tiene niveles mínimos o nulos de contenido tecnológico.

El impulso de las exportaciones con contenido tecnológico se observa principalmente en aquellas de nivel medio originadas desde el régimen especial, que pasaron de representar de un 38% a un 50% del total del sector entre el 2007 y el 2022 (gráfico 3.7). En cambio, en el régimen definitivo se observa un aumento en el peso relativo de las ventas con ningún contenido tecnológico, que incrementaron de un 70% a 76% durante ese período. Estos resultados muestran cómo la inversión en tecnología, investigación y desarrollo e innovación representan un desafío para el crecimiento y mejora de la productividad de las exportaciones para las actividades económicas fuera del régimen especial.

El auge del sector exportador en Costa Rica en los últimos veinte años centrado, como ha sido visto, en el régimen especial, responde a las estrategias de atracción de inversión extranjera directa que han posicionado al país como un destino atractivo para el desarrollo de manufactura de mayor contenido tecnológico y como un centro de atención servicios profesionales. En América Latina, Costa Rica es el cuarto país con mayor inversión extranjera directa como porcentaje del PIB. Cuando el país aún no se recuperaba del golpe económico generado por la pandemia en el 2020, los flujos de inversión hacia zona franca mantuvieron una recuperación mucho más rápida que el resto de los sectores como el turismo o empresas regulares. En este sentido, cabe reconocer que la institucionalidad dedicada al comercio internacional en el país ha implementado un esquema exitoso para la atracción extranjera directa y el fomento del sector exportador. Esta institucionalidad se había caracterizado por mantener una alianza público-privada con la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo, pero a mediados del 2023 la actual administración de gobierno rompió de este vínculo, cuyas repercusiones aún son inciertas (recuadro 3.4).

Gráfico 3.7

Evolución de las exportaciones de bienes por régimen comercial, según contenido tecnológico[a/]
(miles de millones de dólares)



a/El contenido tecnológico se basa en la metodología de la OCDE (2011) y Lall (2000). Las exportaciones en el nivel alto consideran aquellas que incorporan tecnologías avanzadas que cambian rápidamente, con altas inversiones en investigación y desarrollo. El nivel medio se identifican la producción que utiliza tecnologías complejas con niveles altos-moderados de inversión en investigación y desarrollo, pero que requieren plantas de ensamblaje y amplias redes de proveedores. Las ventas externas con nivel bajo consideran tecnologías simples que no están diferenciados y compiten por precio. La categoría otro se incluye la producción que tiene niveles mínimos o nulos de contenido tecnológico.
Fuente: Meneses et al., 2023a, con datos de Procomer e Hipatia del PEN.

Recuadro 3.4

Cambios en la institucionalidad dedicada al sector externo

La política de impulso al sector exportador y atracción de inversión extranjera directa (IED) que caracterizó a Costa Rica en las últimas tres décadas se basó en la coordinación entre el Ministerio de Comercio Exterior (Comex), la Promotora de Comercio Exterior (Procomer) y la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (Cinde). Cinde es una organización privada, apolítica y sin fines de lucro que tiene como principal objetivo el apoyo al establecimiento de empresas extranjeras en el país. En 2010, se estableció el "Convenio de Cooperación entre Comex-Procomer-Cinde para el diseño, ejecución y seguimiento de programas de atracción de inversión extranjera", con el cual Cinde recibió financiamiento para el cumplimiento de sus funciones.

Después de doce años de funcionamiento de este convenio, el 2 de mayo de 2023 Comex sorpresivamente anunció la recisión unilateral del Convenio aduciendo, inicialmente, limitaciones presupuestarias. Consecuentemente, Procomer también retiró su apoyo a la coalición y anunció que pasaría a ser la entidad encargada de la atracción de inversión. Esta ruptura significó una reducción del 73% en el presupuesto de Cinde, que se originaba en los aportes gubernamentales (Cinde, 2023). Posteriormente, en una conferencia de prensa el 3 de mayo del 2023, el ministro de comercio exterior y el gerente general de Procomer plantearon nuevos motivos para la ruptura, en particular los rezagos en el desarrollo de inversiones fuera de la Gran Área Metropolitana (GAM).

El 15 de junio de 2023, Comex y Procomer presentaron una nueva estrategia para la atracción de IED que plantea generar 100.000 empleos y atraer setenta proyectos fuera de la GAM (Comex, 2023). La publicación de este plan se realizó al mismo tiempo que se anunció la apertura gradual de nuevas plazas para la contratación de nuevo personal especializado. Un mes y medio después, el gerente de Procomer presentó la renuncia de la entidad. Aún es pronto para analizar los efectos que podría tener esta ruptura sobre los flujos de comercio exterior e inversión directa, tema será analizado con mayor detalle en futuras ediciones. Sin embargo, es claro que el arreglo institucional responsable de los éxitos del país en la atracción de inversión extranjera y la promoción del auge exportador fue repentinamente terminado y que los motivos para esta decisión fueron dados a conocer luego de la decisión gubernamental.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

BALANCE DEL SECTOR REAL DE LA ECONOMÍA
véase Meneses et al., 2023a,
www.estadonacion.or.cr

Retorno al patrón de crecimiento con pocas y desiguales oportunidades de empleo

El *Informe Estado de la Nación 2020* señaló que, desde antes de la pandemia, la economía nacional no estaba generando suficiente empleo e ingresos para la población; que había una desconexión entre esas oportunidades y el crecimiento económico. En este contexto, los efectos de la crisis pandémica ahondaron esa desconexión, al afectar con mayor profundidad a grupos de población que enfrentaban desde antes difíciles condiciones de vida y acumulaban menos capacidades para sortear la contracción de los ingresos. Una consecuencia inmediata fue el aumento significativo del desempleo, la pobreza y una profundización de las brechas sociales (ver más detalles en el capítulo Equidad e Integración Social).

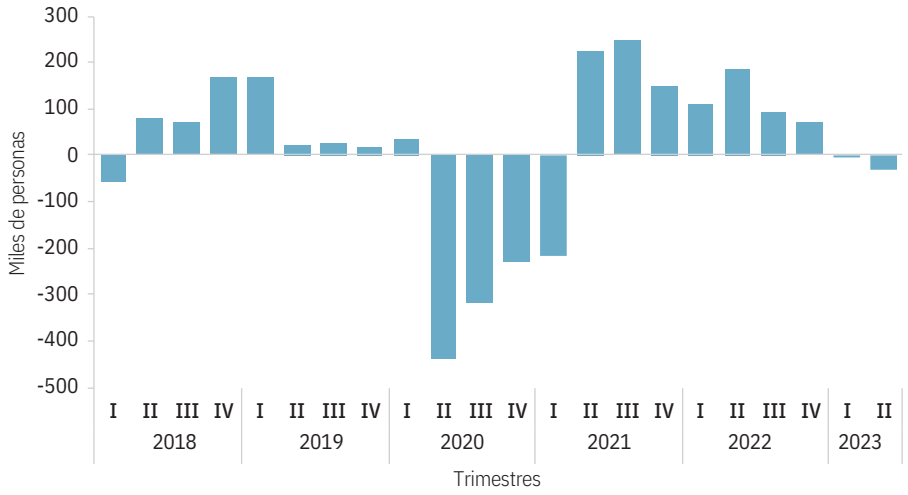
El crecimiento en la producción durante el 2021 y 2022 no generó más (ni mejores) oportunidades laborales para amplios segmentos de la población, especialmente los de menores ingresos; tampoco redujo la vulnerabilidad de sus condiciones de vida y trabajo (PEN, 2022), pese a la recuperación en el nivel de empleo general a los niveles previos a la pandemia. La evolución reciente desde finales de 2022 y la primera mitad de 2023 muestra que esa recuperación fue efímera, pues se registra una importante desaceleración en la variación neta de puestos de trabajo (gráfico 3.8). Estos hallazgos evidencian que esta mejora en el empleo correspondió a un efecto rebote y no a una mejora estructural de la economía. Además, durante la primera mitad del 2023, se registra una pérdida en los puestos de trabajo. Dicho tema será desarrollado con más detalles en la próxima edición del *Informe Estado de la Nación*.

La desaceleración del empleo se refuerza con los resultados de la Encuesta Nacional de Demanda Laboral (Enadel) publicada por el INEC (2023). Según ésta, las expectativas de nuevas contrataciones en las empresas de servicios son bajas. Aproximadamente el 79% de las empresas de este sector señalan que se mantendrá similar la demanda de empleo en los próximos tres años. Cabe recordar que los servicios representan el 53% del empleo total del país.

En el mercado laboral, solamente tres de cada diez personas trabajadoras tienen secundaria completa o más, es decir estructuralmente está dominado por un 70% de mano de obra no calificada. Es a este amplio segmento de trabajadores quienes le es más difícil mantener o encontrar empleo, como ha sido analizado en ediciones previas. En efecto, la trayectoria de recuperación (de por sí lenta en comparación con la dinámica productiva) fue aún más lenta para las personas con bajo perfil educativo. Así, mientras que, en 2022, las oportunidades para las personas no calificadas

Gráfico 3.8

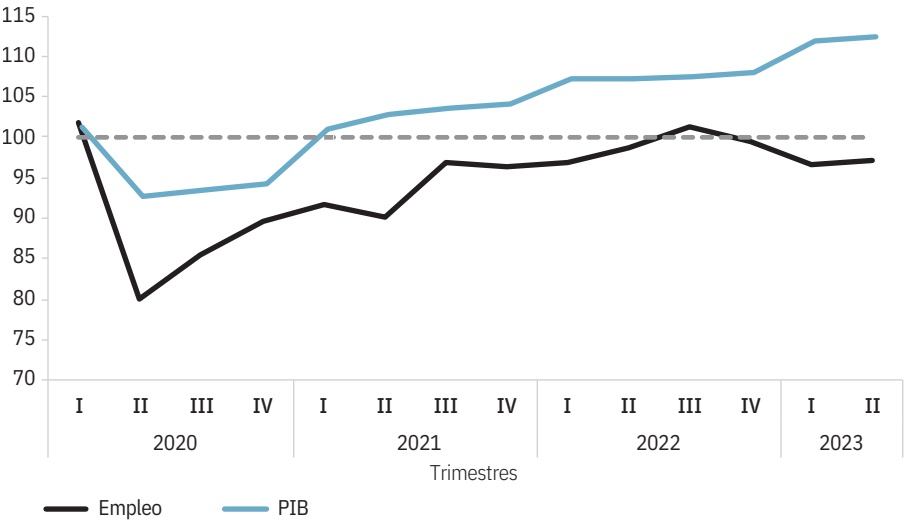
Variación neta de la cantidad de personas ocupadas, según trimestre. 2018-2023
(variación absoluta interanual)



Fuente: Meneses et al., 2023b, con datos de la ECE del INEC.

Gráfico 3.9

Evolución del índice[a/] del PIB[b/] y empleo
(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/ Los datos trimestrales del PIB son de la serie tendencia ciclo.
Fuente: Meneses et al., 2023b, con datos de la ECE del INEC y BCCR.

estaban por alcanzar los niveles previos a la pandemia, en el primer trimestre del 2023 esa tendencia se revirtió. En cambio, el empleo calificado fue menos afectado y se recuperó más rápidamente.

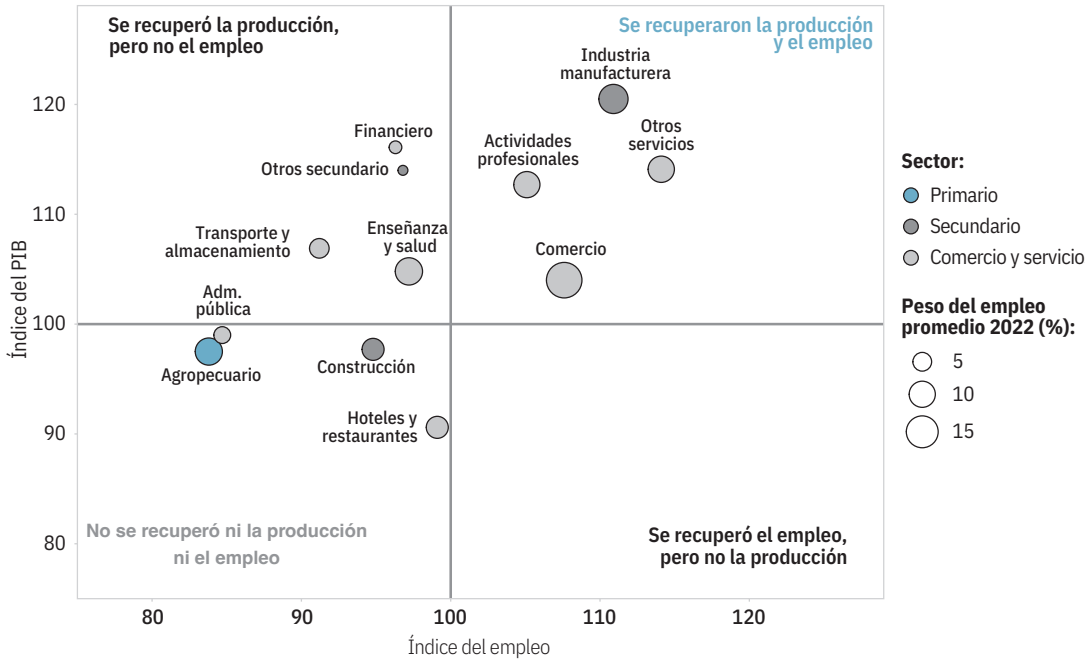
Otros dos grupos que estructuralmente tienen una inserción menos ventajosa en el mercado laboral son las personas jóvenes (15 a 34 años) y las mujeres. La pandemia los impactó más fuertemente que a sus contrapartes (personas adultas y hombres, respectivamente) y la trayectoria de recuperación fue más lenta. En el 2022 se logró alcanzar la cantidad de puestos de trabajo registrados en el 2019. Sin embargo, comparativamente estos empleos demoraron un año más en recuperarse (ver más detalles en el capítulo *Equidad e Integración Social*).

En términos generales, puede afirmarse que la creación de empleo no alcanzó para retomar de forma sostenida la cantidad de personas ocupadas que tenía el país antes de la pandemia. Desde finales del 2022 e inicios del 2023, la brecha entre la variación del empleo y de la producción empezó a ampliarse. Tal y como fue reportado en el *Informe Estado de la Nación 2022*, la economía está logrando producir más, pero con menor cantidad de personas. Así, en el segundo trimestre del 2023, el país produjo un 11% más en relación con el 2019, pero con un 3% menos de personas ocupadas (gráfico 3.9).

La mejora en la producción y el empleo observada durante el segundo semestre del 2022 no se desplegó de manera uniforme entre las distintas ramas de actividad económica. Las actividades vinculadas al régimen especial, como la industria manufacturera y las actividades profesionales, y otros servicios como el comercio son los únicos que superan el nivel de producción y empleo prepandemia (gráfico 3.10). Otros sectores dedicados más al mercado local, como los servicios financieros, el transporte y la enseñanza y salud lograron crecer con menos personal. Finalmente, el caso más crítico se registra en la agricultura, la construcción y los hoteles y restaurantes, pues presentan los mayores rezagos en la generación de valor agregado y oportunidades laborales respecto a la situación previa a la pandemia. Cuando se compara este

Gráficos 3.10

Índice[a/] del nivel de empleo y de la producción, por ramas de actividad[b/], según el peso del empleo[c/]. Promedio 2022
(2019=100)



a/ Cuando el índice es igual a 100, denota el mismo valor que el año 2019. Si está por debajo de 100, indica niveles menores al año prepandemia; y valores por encima significa que ya lo superó.
b/ Otros secundario 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. Otros servicios incluye información y comunicaciones, actividades inmobiliarias, actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas, actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales y otras actividades de servicios.
c/ El tamaño de la esfera representa la proporción del empleo total en cada rama de actividad. Se utiliza el promedio del 2022.
Fuente: Meneses et al., 2023b, con datos de la ECE del INEC.

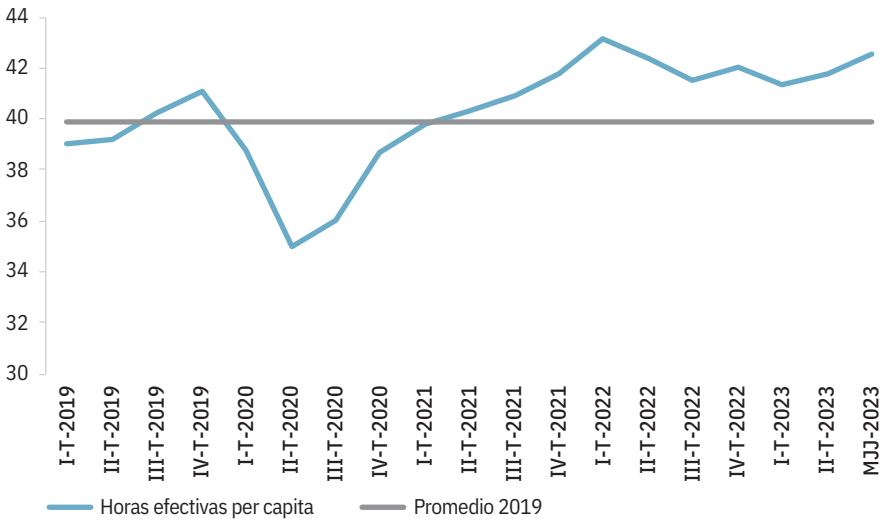
cuadro de situación con el reportado en la edición anterior del Informe, los cambios observados no alteran sustancialmente el panorama.

Garita et al. (2023) plantean que el tiempo dedicado al trabajo remunerado cambió con la pandemia y aún no regresa a la tendencia de años previos. Entre el 2021 y 2023, la cantidad de horas trabajadas por persona aumentó de 40,7 a 41,9 (gráfico 3.11), lo que sugiere que, probablemente, las personas empleadas están extendiendo sus jornadas laborales para compensar la disminución en el número de personas ocupadas. En resumen, las personas ocupadas trabajan más que antes en el contexto de un mercado laboral poco dinámico, que genera pocas oportunidades para la mayoría de la fuerza de trabajo.

La reducción de las oportunidades en el mercado laboral se acompañó por una pérdida en el ingreso real de las personas ocupadas, el cual aún está por debajo del reportado en el 2019. Entre el 2019 y 2022, se redujo en términos reales de 475

Gráficos 3.11

Promedio semanal de horas efectivas trabajadas por las personas ocupadas



Fuente: Garita et al., 2023, con datos de Sandoval, 2023, y la Encuesta Continua de Empleo del INEC.

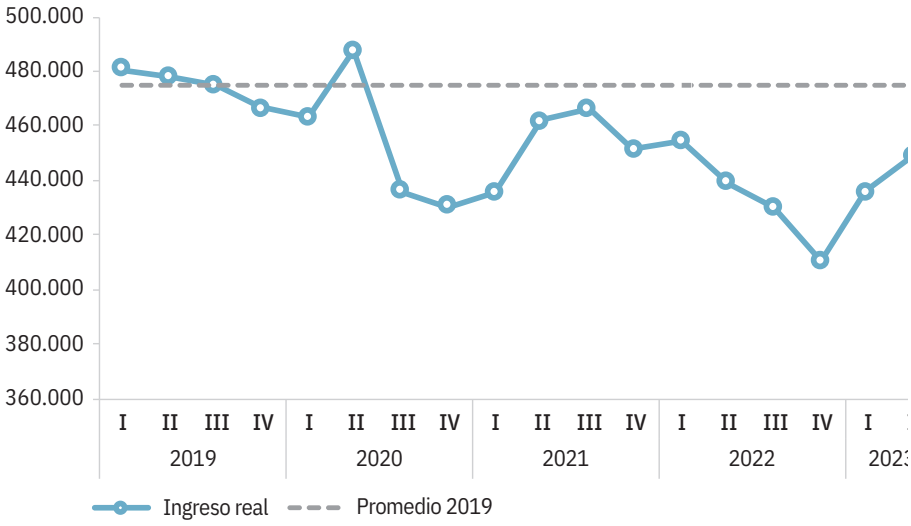
a 433 mil colones (gráfico 3.12). Además, pese a las variaciones coyunturales, el ingreso real promedio en el segundo cuatrimestre de 2023 sigue estando por debajo de todo el 2021. Este deterioro es generalizado. No obstante, en el caso de los trabajadores independientes hubo una mejora pero a partir de niveles de ingreso muy bajos, pues, en términos absolutos, la mayoría de las remuneraciones de este grupo son inferiores de dos salarios mínimos.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

SITUACIÓN DEL MERCADO LABORAL COSTARRICENSE
véase Meneses et al., 2023b,
www.estadonacion.or.cr

Gráficos 3.12

Ingreso promedio real[a/] en la ocupación principal de las personas ocupadas
(colones del 2020)



a/ Se utiliza como deflactor el IPC, diciembre 2020=100 (promedio trimestral).
Fuente: Meneses et al., 2023, con datos de la ECE e IPC del INEC.

Aumento de la productividad deja rezagada a la economía tradicional y regiones periféricas

La productividad es uno de los principales determinantes del crecimiento económico (OCDE, 2018). Diversos estudios han afirmado que casi la mitad de las diferencias en el ingreso per cápita entre países se explican por brechas en la evolución de la productividad (Hall y Jones, 1999; Monge González et al., 2020). Además, se trata de un componente fundamental para la atracción de inversión extranjera directa y el establecimiento de nuevas empresas en el país.

Alfaro Ureña y Vindas (2015) plantean que durante las décadas de los sesenta y setenta del siglo XX, en Costa Rica se generó una reasignación del trabajo desde la agricultura hacia la manufactura y los servicios que permitió aumentos significativos en la productividad. Sin embargo, las ganancias para esos periodos se revirtieron durante los años ochenta debido al lento dinamismo en el sector de los servicios. Posteriormente, con el impulso de las políticas de atracción de inversión directa, el país comenzó a registrar una tendencia al alza en la productividad (Robles, 2019; University Groningen and University of California, Davis, 2023).

Diversas investigaciones han analizado la productividad en Costa Rica (Mulder et al., 2016; Abarca y Ramírez, 2016; Robles, 2019; Monge, 2019; Ivankovich y Martínez, 2020; Monge González et al., 2020); sin embargo, la mayoría tienen un enfoque agregado. Con el objetivo de analizar con mayor detalle los factores que inciden sobre la productividad en el país, en esta edición del Informe se incluye un estudio novedoso realizado por Vega y Jiménez (2023), a partir del uso de datos microeconómicos del parque empresarial formal con el Registro de Variables Económicas (Revec) para el periodo 2005–2021 (recuadro 3.5). Este trabajo contó con la colaboración del BCCR. Todos los procesamientos fueron realizados bajo las condiciones de seguridad tecnológica necesarias para garantizar la integridad y confidencialidad de la información.

En sus análisis empíricos, Vega y Jiménez (2023) emplean el concepto de productividad total de los factores (PTF) que se estima como un índice del crecimiento de la producción que no se explica por el aumento en el capital y el trabajo, sino por las mejoras en el cambio tecnológico y la eficiencia en el uso y combinación de los factores. La ventaja de este indicador es que examina de forma más precisa uno de los principales motores del crecimiento económico más allá del aumento del valor agregado o la cantidad de personas empleadas. Para efectos de este informe, cuando se hace referencia a la productividad, se parte de la definición de PTF.

Para efectos de la presente investigación, se diferencian los aportes a la PTF según dos grupos: zonas francas y fuera de estas. En este tipo de investigaciones es necesario enfocarse en las tendencias de mediano y largo plazo, ya que estas son las que determinan el vínculo entre la productividad y el crecimiento y no los cambios puntuales que se observan de un año a otro (ver más detalles de la metodología en Vega y Jiménez, 2023).

Estancamiento en la productividad del parque empresarial fuera de las zonas francas limitan crecimiento de la economía

En el siglo XXI, la productividad total de los factores de la economía formal

Recuadro 3.5

Metodología para la estimación de la productividad total de factores

La productividad de las empresas puede entenderse como el residuo de una función de producción que emplea como variable dependiente el valor bruto de la producción (Decker et al., 2020; Blackwood et al., 2021). A nivel de las empresas, no existe información que permita separar el precio y el volumen producido, por lo que las variables dependientes disponibles para estimar la función de producción de las empresas suelen ser una mezcla entre precios y cantidades, tales como los registros de ventas.

En el estudio se examina la producción bruta según los reportes de las empresas del tamaño de las ventas, la cantidad de personas trabajadoras contratadas y una aproximación del capital según el activo neto. Los insumos intermedios se identifican según la variable de costo de ventas por año. Estas variables se convierten en términos reales con el deflactor implícito de precios del PIB por actividad económica y el deflactor implícito de precios para la formación bruta de capital al 2017. No se incluyen las empresas sin detalle de fuente, actividad económica o ubicación ni aquellas empresas que no registran costos de ventas. En esta investigación también se descartan empresas con años intermedios sin información.

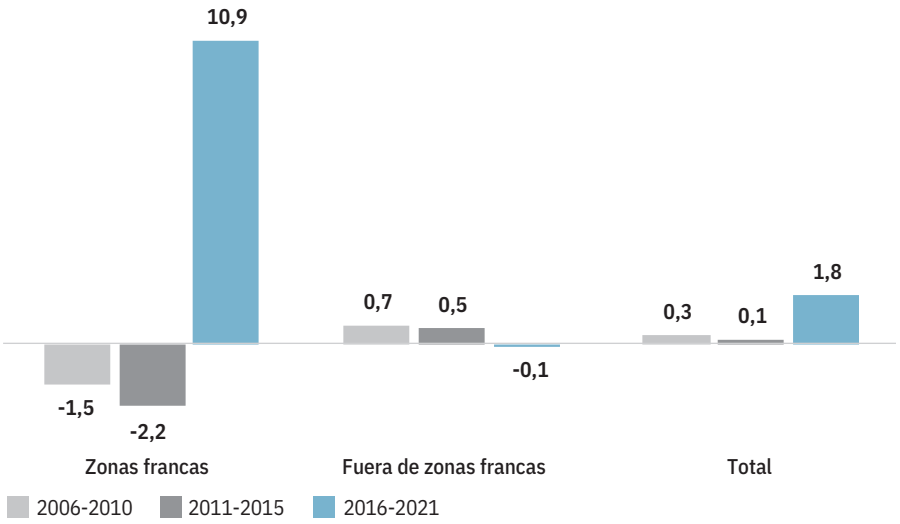
El universo de la muestra considera el parque empresarial formal y se excluyen todas las entidades públicas y organizaciones sin fines de lucro, ya que estas suelen operar en mercados no competitivos y regulados, donde no necesariamente se persigue un objetivo de eficiencia. Las empresas que cumplen con los criterios de selección corresponden a 124.709 observaciones para todo el periodo.

Fuente: Vega y Jiménez, 2023.

Gráfico 3.13

Promedio de la tasa de variación interanual de la productividad[a/] dentro y fuera de las zonas francas, según periodos

(porcentajes)



a/Se estima como el residuo de una función de producción que emplea como variable dependiente el valor bruto de la producción.
Fuente: Vega y Jiménez, 2023, con datos del BCCR.

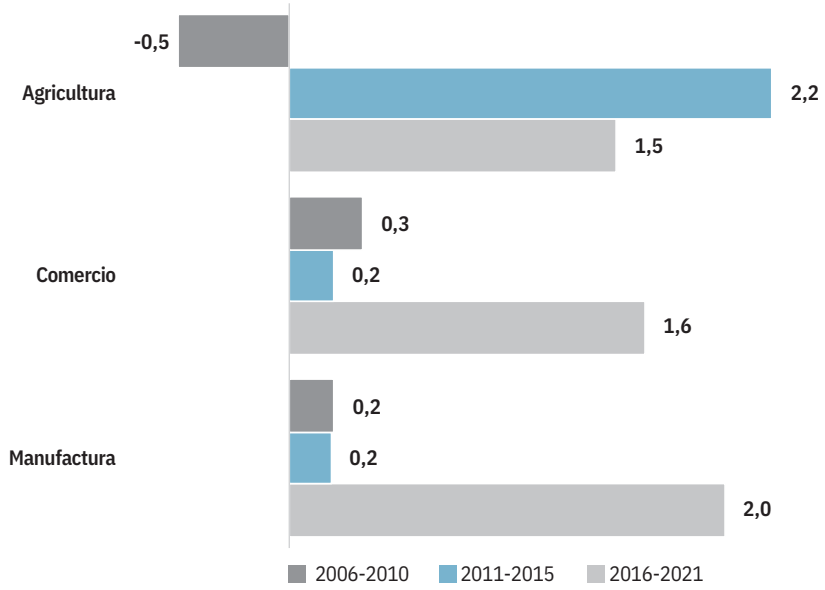
mantuvo una tendencia al alza que se afianza a partir del 2016 (gráfico 3.13). Así, entre el 2016 y el 2021, el crecimiento de la PTF de las zonas francas creció un 10,9%; sin embargo, para el resto de la producción este indicador fue de -0,1%. Estos resultados indican que las zonas francas no solo son el principal motor del crecimiento económico del país, sino del dinamismo de la productividad en los últimos años. Estas mejoras también tienen un "efecto derrame" sobre el crecimiento e ingreso de los negocios proveedores del régimen especial (Alfaro Ureña et al., 2022). Sin embargo, es importante recordar que las zonas francas significan menos de la quinta parte de la producción total, por lo que el rezago y estancamiento de la PTF fuera del régimen especial es uno de los factores que limita más el crecimiento de la economía.

Se efectuó una descomposición de la PTF para tres sectores de actividad económica: el agro, el comercio y la manufactura. Como las zonas francas son las que muestran el mayor crecimiento de la productividad en los últimos años, es de esperar que la manufactura registrara el mayor crecimiento en los últimos años, como así efectivamente sucedió (gráfico 3.14) El comercio también registró un patrón de alza desde el 2016, aunque no tan elevado como la manufactura. Finalmente, en el agro se observa, más bien una reducción en el crecimiento de la PTF. Es importante mencionar, sin embargo, que este indicador no considera los cambios en el peso relativo de este sector en el tiempo: por ejemplo, la agricultura es una actividad que ha reducido su participación en los últimos 16 años, pues pasó de representar un 6% a un 4,5% del PIB entre el 2005 y 2021. Esta baja en su participación relativa atenúa la disminución observada en el dinamismo de la productividad.

Al conectarse con el mercado internacional las empresas deben, en muchas ocasiones, mejorar los procesos productivos con certificaciones internacionales y la diferenciación de la oferta exportable para competir con otros países. Además, la inserción del país en cadenas globales de valor también posiciona a este tipo

Gráfico 3.14

Tasa de variación de la productividad[a/] por sectores, según periodos seleccionados
(porcentajes)



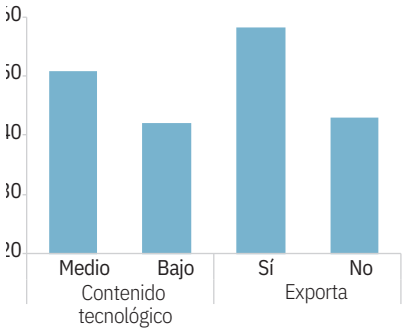
a/ Se estima como el residuo de una función de producción que emplea como variable dependiente el valor bruto de la producción.
Fuente: Vega y Jiménez, 2023, con datos del BCCR.

de producción en escalones más complejos de la cadena productiva. Por ello, no sorprende que, independientemente del sector, las exportaciones cuenten con los niveles más altos de productividad de la economía costarricense (gráfico 3.15). Un elemento diferenciador de la PTF es la sofisticación del valor agregado por medio de inversiones de capital en infraestructura avanzada, tecnología, investigación y desarrollo y recurso humano con altas calificaciones educativas, ya que permiten generar bienes y servicios de alto contenido tecnológico. Cuanto más alto sea este, mayor será la productividad. Es esperable que al invertir más en investigación y desarrollo se mejore la eficiencia de los procesos de las empresas y que se promueva la innovación en nuevos productos y servicios y que, por ende, se mejore la productividad. Esta expectativa es consistente con los resultados obtenidos en el estudio, pues la manufactura de más alta sofisticación técnica cuenta con los niveles más elevados de productividad.

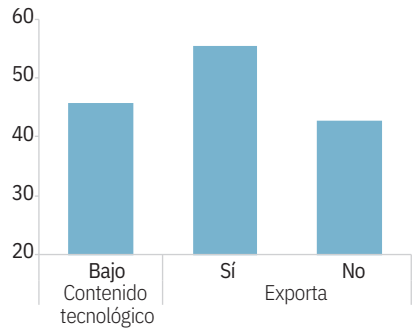
Gráfico 3.15

Índice de productividad[a/] por condición de exportación y nivel de contenido tecnológico, según sector económico. Promedio 2005-2021

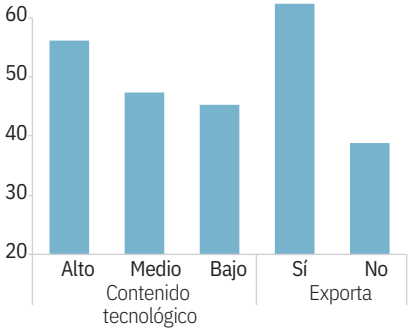
a) Sector comercio



b) Sector de agricultura



c) Sector de manufactura



a/La productividad se estima como el residuo de una función de producción que emplea como variable dependiente el valor bruto de la producción, con año base 2015.
Fuente: Vega y Jiménez, 2023, con datos del BCCR.

Otros factores que inciden sobre la productividad son la posibilidad acceder al crédito, la facilidad de hacer negocios y las cuotas de mercado (Van Biesebroeck, 2005; Leung, 2008; Bartelsman et al., 2013). Dichos factores se pueden examinar según el tamaño de las empresas. Vega Monge y Jiménez Montero (2023) sugieren la existencia de una relación positiva entre la productividad y la cantidad de personas empleadas; es decir, que las empresas más grandes tienden a ser más productivas. Sin embargo, en los negocios con más de 700 personas ocupadas, las autoras identifican una leve caída de la productividad que podría explicarse por estructuras más inflexibles ante cambios en el entorno económico y problemas de coordinación y gestión (Dhawan, 2001).

Mayores aportes a la productividad se concentran en el Gran Área Metropolitana

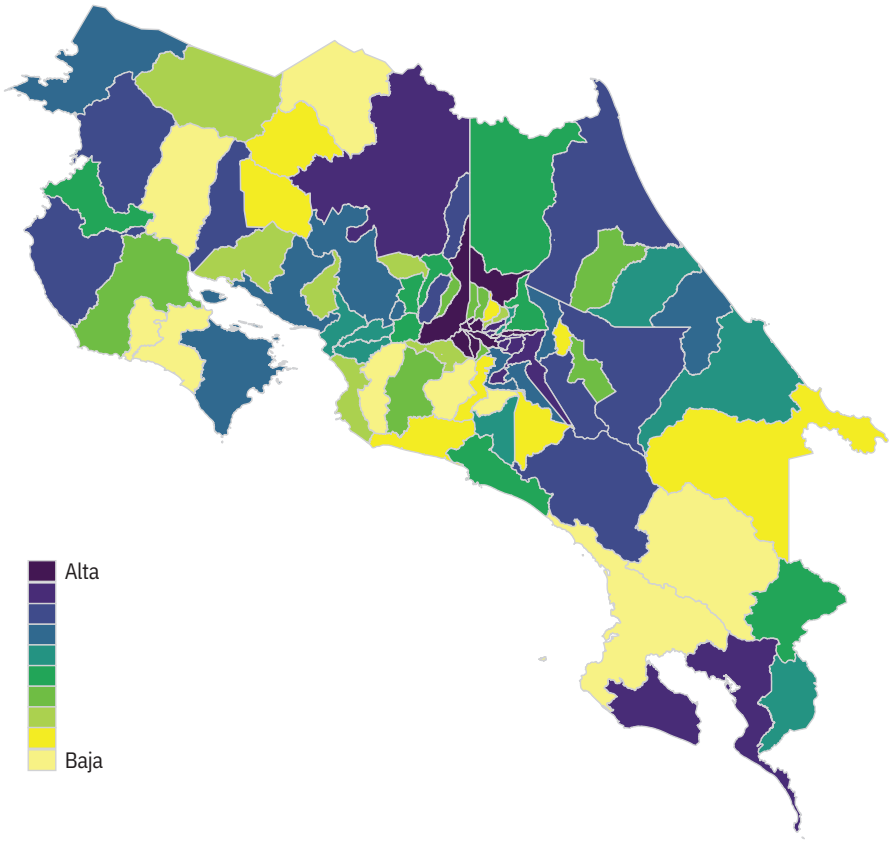
El *Informe Estado de la Nación* ha planteado que en Costa Rica existen importantes brechas productivas de carácter territorial que limitan la generación de oportunidades en los sectores y zonas más rezagadas (Durán et al., 2021; González et al., 2021, Jiménez Fontana y Segura, 2019; Jiménez Fontana y Guzmán Benavides, 2020). Mientras que pocos cantones, especialmente dentro de la GAM, concentran la mayor parte de la producción, inversión en investigación y desarrollo y conectividad con la red productiva, el resto tiene poco dinamismo económico y está desconectado del crecimiento del país. Considerando este panorama y que las zonas francas se ubican en su mayoría dentro de la GAM, resulta esperable que los mayores aportes a la productividad se concentren en pocos cantones de dicha zona. San José, Santa Ana, Escazú, Goicochea, Curridabat, Heredia, Belén, Flores, Alajuela y Cartago son los territorios que más concentran los aportes a la PTF del país (mapa 3.2). En estas zonas se encuentran la mayor parte de empresas de zona franca, lo cual coincide con los resultados expuestos en el apartado anterior. Además, la mayoría de estos cantones se ubican en las categorías de mejor desempeño del Índice de Competitividad Nacional (CPC, 2022). Fuera de la GAM, destaca San Carlos, que aporta una contribución bastante alta a la PTF; se trata de uno de los cantones más importantes del país en términos de valor agregado, crecimiento y conectividad con otros territorios. Llama la atención el caso de Golfito, el cual tiene un aporte alto y se dedica principalmente a los servicios vinculados al turismo, el comercio, la elaboración de productos lácteos y el cultivo de palma (Jiménez Fontana y Durán Monge, 2022). Este caso será analizado con mayor detalle en próximas ediciones.

Otros territorios fuera de la Gran Área Metropolitana que destacan son Puntarenas, Limón, Liberia, Pococí y Pérez Zeledón, los cuales representan ciudades intermedias en el país (Sánchez, 2007), que destacan por ser importantes centros de intermediación de la economía (González et al., 2021). En cuanto a los cantones que aportan relativamente menos a la productividad se encuentran zonas con baja competitividad (CPC, 2022) y desarrollo social (Mideplan, 2022), tales como Turrubares, León Cortes Hojancha, Buenos Aires, Acosta, Nandayure, Los Chiles, Osa, Bagaces, Parrita, Guatuso y Talamanca.

Los resultados de esta investigación evidencian que las brechas en la productividad a nivel cantonal reproducen las asimetrías económicas a nivel territorial.

Mapa 3.2

Distribución del aporte cantonal a la productividad total del país. 2005-2021
(deciles)



Fuente: Vega y Jiménez, 2023, con datos del BCCR.

En parte, las dificultades para crecer y generar empleo de las zonas fuera de la GAM y de las ciudades intermedias se puede explicar por las escasas inversiones tecnológicas, dificultades para mejorar la eficiencia en el uso de los factores como el capital y el trabajo y limitaciones en la calificación educativa de las personas ocupadas: todos estos elementos se reflejan en una baja productividad. Lo anterior plantea un reto para la institucionalidad que atiende el desarrollo productivo, dado que si se busca mejorar el crecimiento económico de los territorios más rezagados, se requieren articular no solo las políticas, sino también educativas, en ciencia y tecnología, investigación y desarrollo e infraestructura.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

PRODUCTIVIDAD EN COSTA RICA
véase Vega y Jiménez, 2023,
www.estadonacion.or.cr

Persisten dificultades estructurales para el desarrollo de oportunidades empresariales

En el 2019, el *Informe Estado de la Nación* presentó evidencia de que las empresas en Costa Rica tienen amplias dificultades para crecer y sobrevivir en el tiempo (Jiménez Fontana y Segura Carmona, 2019a). Con el fin de actualizar esta línea de investigación, en esta edición se presenta nueva evidencia sobre los avances y retrocesos en el crecimiento y la sobrevivencia del parque empresarial luego el golpe de la pandemia en el 2020 (Jiménez Fontana et al. 2023). Este trabajo aporta a la literatura existente varias desagregaciones sectoriales novedosas. La primera consiste en la distinción entre la agricultura exportadora y la que solo vende al mercado local; la segunda, entre la manufactura tradicional y aquella con mayor contenido tecnológico que se dedica principalmente a la exportación. Estas desagregaciones son relevantes puesto que, como fue visto en el acápite anterior, la productividad y el crecimiento de las empresas se encuentra estrechamente ligado a su vínculo con el mercado internacional.

La fuente de información de este estudio es el Registro de Variables Económicas (Revec) del BCCR para el periodo 2005-2021 (recuadro 3.6). El análisis de dicha base de datos se realizó bajo las condiciones de seguridad tecnológica del Banco Central que garantizan integridad y confidencialidad de la información. El Programa Estado de la Nación se encargó de la programación estadística, mientras que el BCCR realizó los procesamientos y facilitó tablas con indicadores agrupados que imposibilitan la identificación individual de las empresas.

Mayoría del parque empresarial son microempresas tradicionales que generan poco empleo

En el 2021, el parque empresarial estaba compuesto por alrededor de 77.000 empresas formales, de las cuales la mayoría son de tamaño micro (10 personas ocupadas o menos). El aporte a las ventas

Recuadro 3.6

Abordaje metodológico para el estudio de la sobrevivencia empresarial

El Registro de Variables Económicas permite analizar con detalle la dinámica productiva de las empresas y el empleo formal del país. Para efectos de este estudio, se excluyen los registros correspondientes a la administración pública, empresas estatales, y organizaciones sin fines de lucro, dado que el interés de la investigación es sobre las empresas privadas.

La producción se concibe como el "ingreso por concepto de ventas". Para el 2021, el reporte del total del ingreso por concepto de ventas de todo el parque empresarial privado corresponde 143% del PIB de ese mismo año. Aunque existen diferencias respecto al volumen entre las ventas y el PIB, ambos indicadores mantienen una tendencia similar y están altamente vinculados (coeficiente de correlación de 0,95). Respecto al empleo, la cantidad de empleos reportados en este registro equivale al 44% del que estima la Encuesta Continua de Empleo (INEC, 2022). De acuerdo a la ECE (INEC, 2022), el empleo informal en Costa Rica es cercano al 45%.

En esta investigación, el tamaño de la empresa se definió según la cantidad de personas ocupadas que fueron reportadas de la siguiente manera:

- Micro: diez personas o menos.
- Pequeña: entre once y 35 personas.
- Mediana: entre 36 y 100.
- Grande: 101 o más.

La clasificación regional de las empresas se basa en la de Mideplan y se utilizó el reporte de la ubicación cantonal en Revec. Se dividió la región central en dos grupos: Central-GAM y Central-Periferia, dado que existen diferencias significativas en la dinámica y estructura productiva de ambos grupos (Jiménez Fontana y Segura, 2019a). El último considera a: Puriscal, Tarrazú, Acosta, Turrubares ,Dota, León Cortés, San Ramón, Grecia, Naranjo, Palmares, Zarcero, Valverde Vega, Jiménez y Turrialba.

Respecto a la metodología, en el análisis de sobrevivencia se analiza el tiempo que transcurre hasta que suceda el evento de interés. En el caso del registro de empresas, interesa la "muerte" o "desaparición" de la misma, momento en el que se asume que la empresa ha dejado de existir. Este evento se denomina "falla". Además, se excluyó el año 2020 para obtener tendencias de mediano plazo, debido que al incluirlo se generaban fuertes alteraciones en las trayectorias. En la última sección, se realizó un modelo de riesgos proporcionales de Cox que permite ahondar aún más en los efectos de diversos factores sobre el tiempo de sobrevida.

Fuente: Jiménez Fontana et al., 2023.

y el empleo que realizan estos negocios micro representan solo el 14% y 15% del total, respectivamente (gráfico 3.16). Por su parte, las empresas más grandes, aunque equivalen al 2% del parque empresarial, se encargan de la mayor parte del empleo formal y del 62% de las ventas del país.

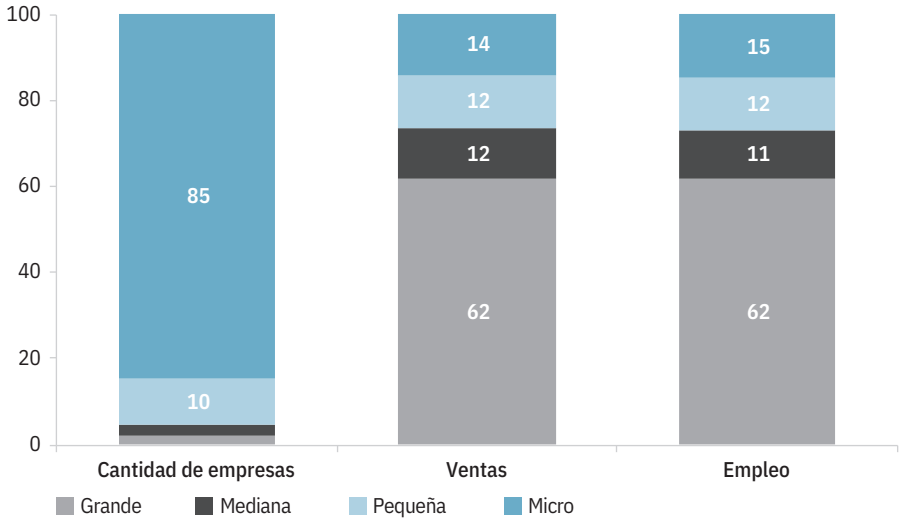
Una de las limitaciones de la economía luego de la pandemia es el crecimiento sin una amplia generación de oportunidades laborales. Esto en parte se explica porque algunos sectores realizan, proporcionalmente, un mayor aporte a la producción que al empleo tanto en sectores dedicados al mercado local como al externo. Por ejemplo, el comercio y la industria tradicional generaron el 30% y 21% de las ventas, respectivamente, mientras que el peso en el empleo formal es menor, apenas 14% cada uno (gráfico 3.17). De igual forma, la manufactura tecnológica, una de las actividades más dinámicas orientada principalmente a la exportación de dispositivos médicos y material electrónico, aporta al 10% de las ventas, pero su contribución al empleo es de la mitad (5%). En cambio, una gran parte de las ramas del sector de servicios, como aquellos especializados en conocimiento (profesionales, administrativos, técnicos, entre otros), educación y salud, y alojamiento y comida aportan más al empleo que a las ventas totales.

Las empresas más grandes están ubicadas en el sector secundario y venden en el exterior. Pertenecen a los sectores de manufactura tecnológica, el agroexportador, la industria tradicional y los servicios intensivos en conocimiento (gráfico 3.18). Caso contrario se observa con la agricultura dedicada al mercado local, con un 50% de microempresas y un 24% de pequeñas. Los servicios de alojamiento y comida, el transporte y educación y salud generan alrededor del 28% de las ventas desde negocios micro.

Estos hallazgos evidencian la importancia de que las políticas de desarrollo productivo consideren las asimetrías en el tamaño de las empresas y en las estructuras sectoriales. Una política que fomente la inversión directa dedicada a dispositivos médicos o el fomento al sector agrícola exportador tiene un impacto principalmente sobre empresas grandes, las cuales tienen necesidades muy distintas a las que demandan otras más tradicionales enfocadas en el mercado local como aquellas vinculados con el turismo, la construcción o la agricultura para consumo local.

Gráfico 3.16

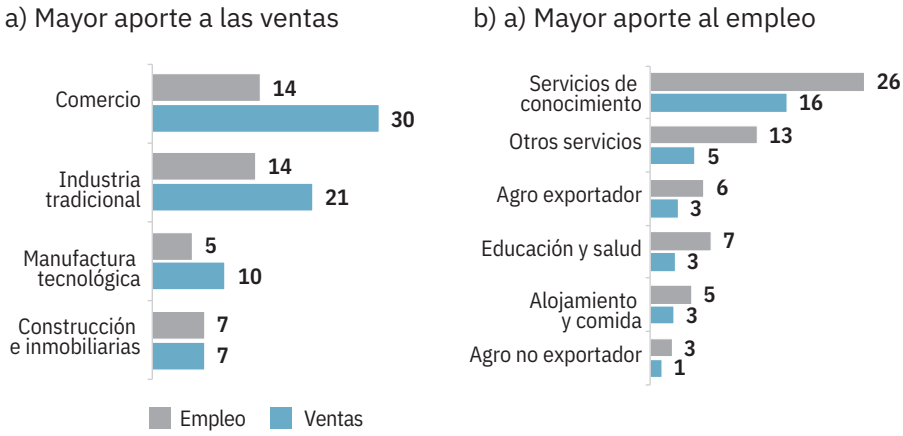
Distribución de la cantidad de empresas, las ventas y el trabajo formal, según tamaño[a/] del negocio. 2021
(porcentajes)



a/ Se define a partir de la cantidad de empleo. Las micro están compuestas por diez o menos personas, las pequeñas tienen entre once y 35, las medianas entre 36 y 100 y las grandes 101 o más.
Fuente: Jiménez Fontana et al., 2023, con datos del Revec del BCCR.

Gráfico 3.17

Distribución de las ventas y el trabajo formal en el parque empresarial, por sector económico, según tipo de aporte. 2021
(porcentajes)



Fuente: Jiménez Fontana et al., 2023, con datos del Revec del BCCR.

Gran parte de las empresas no logran crecer a lo largo del tiempo

Una de las dificultades de las empresas radicadas en Costa Rica son las limitaciones para crecer a lo largo del tiempo. Jiménez Fontana, et al. (2023) construyeron una matriz de transición con un panel de 198.410 empresas que se mantuvieron vivas del 2005 hasta el 2019. Gracias a este ejercicio se pudo determinar que el 87% de las micro conservan su mismo tamaño al 2019 y solo un 12% logró crecer a pequeña (gráfico 3.19). Además, aunque algunas empresas lograron crecer, otras redujeron su tamaño. En el caso de las pequeñas, un 18% creció a mediana entre el 2005 y 2019, pero un 26% redujo su tamaño. Una situación similar se observa con los negocios medianos: un 25% logró pasar a grande, pero un 20% redujo su tamaño. Estos resultados son muy similares a los que obtenidos el estudio realizado hace unos años con información actualizada al 2017 (Jiménez Fontana y Segura, 2019). Esta constatación evidencia que son pocos los avances en el desarrollo de un parque empresarial más maduro y con mayores capacidades. En particular, las dificultades de las pequeñas empresas para crecer plantea un desafío en materia de políticas para el desarrollo productivo, debido a que el estancamiento de las empresas limita una mayor generación de oportunidades laborales (Monge González, R. y Torres Carballo, 2015).

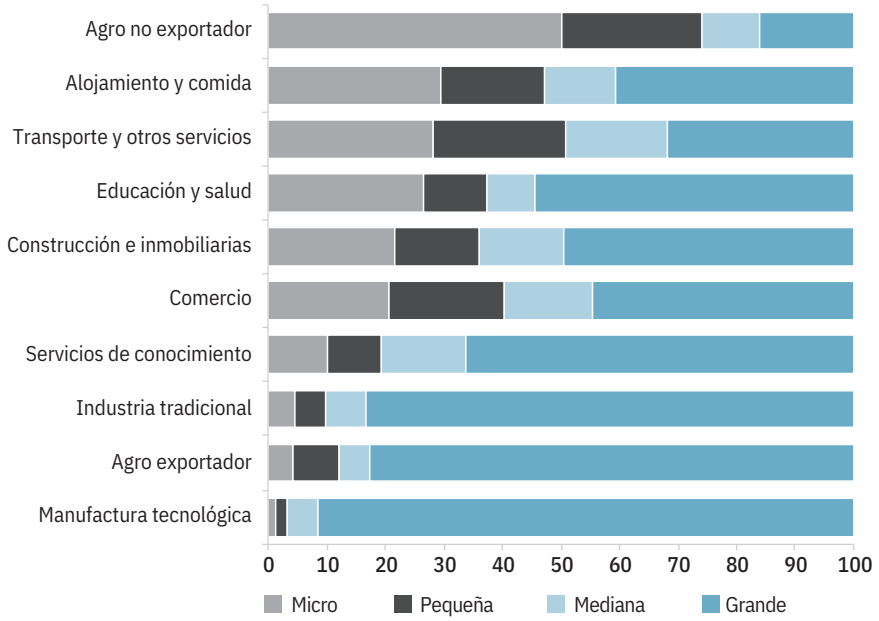
Empresas nacionales con las expectativas para sobrevivir

Un negocio en el país tiene una expectativa promedio de vida al primer año de 93%, que cae a 55% al quinto año de vida (gráfico 3.20). Al analizar estos resultados de manera más detallada se observan diferencias importantes: mientras las empresas grandes tienen una expectativa de vida de 95% al quinto año de operación, para las micro este indicador es de 53%.

El vínculo con el mercado internacional es un factor diferenciador importante para la sobrevivencia de las empresas. Mientras que una empresa extranjera tiene una probabilidad del 84% de sobre-

Gráfico 3.18

Distribución de las ventas por sector económico, según tamaño[a/] de las empresas. 2021
(porcentaje)



a/ Se define a partir de la cantidad de empleo. Las micro están compuestas por diez o menos personas, las pequeñas tienen entre once y 35, las medianas entre 36 y 100 y las grandes 101 o más.
Fuente: Jiménez Fontana, et al., 2023, con datos del Revec del BCCR.

Gráfico 3.19

Distribución de la transición de las empresas vivas entre el 2005 2019, por tamaño[a/] del negocio
(porcentaje)



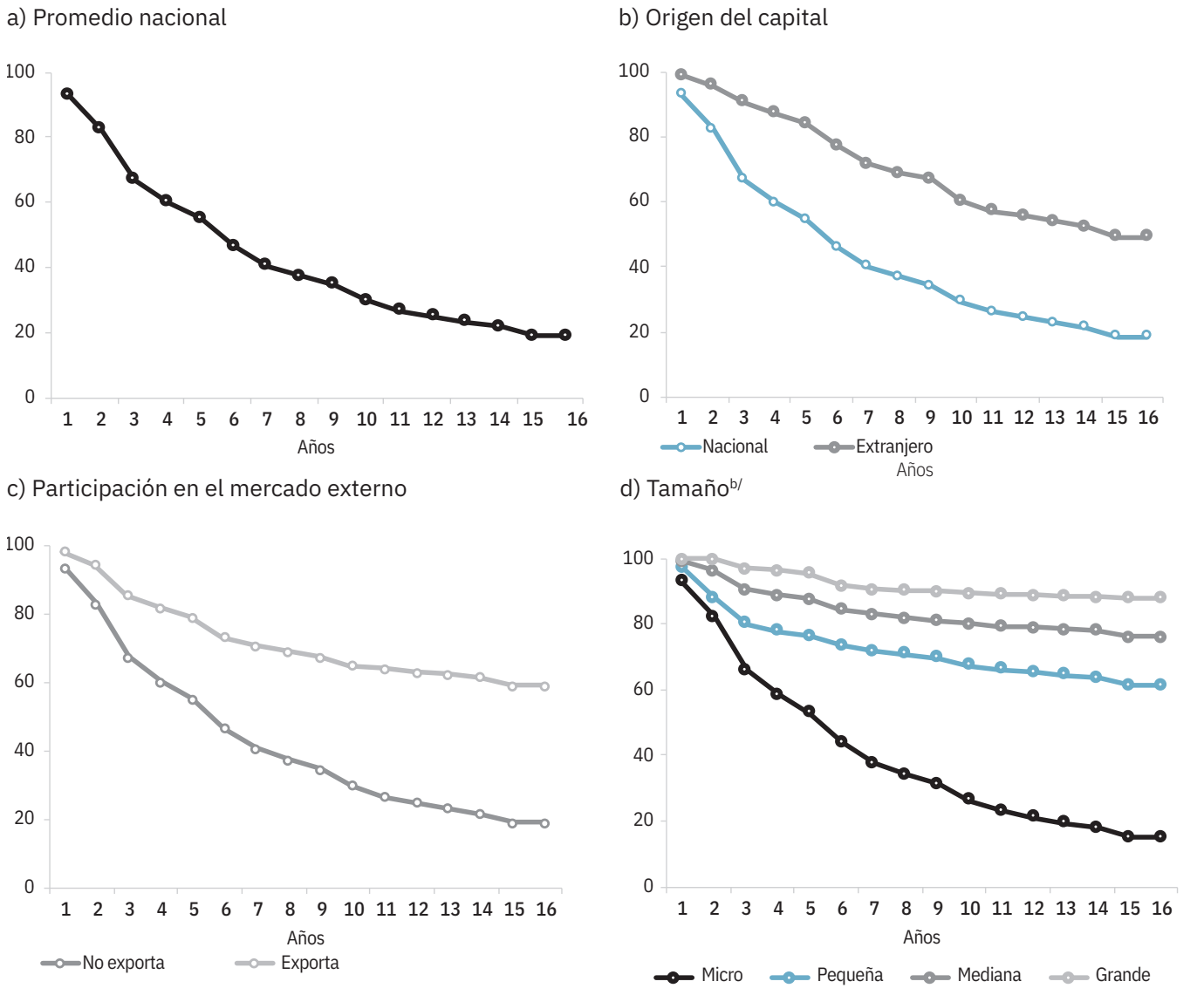
a/ Se define a partir de la cantidad de empleo. Las micro están compuestas por diez o menos personas, las pequeñas tienen entre once y 35, las medianas entre 36 y 100 y las grandes 101 o más.
Fuente: Jiménez Fontana et al., 2023, con datos del BCCR.

vivir al quinto año, para una de capital nacional este indicador cae a 55%. Si el negocio exporta, tiene una probabilidad de 78% de sobrevivir cinco años, mientras que para aquellas dedicadas al mercado interno, este indicador se reduce a 55%. Estas asimetrías sectoriales en la expectativa de vida son similares a las registradas previamente por este Informe, lo cual refuerza la constatación acerca de los pocos los avances en esta materia.

Las diferencias observadas en la expectativa de vida de las empresas puede estar asociado con las brechas en las capacidades técnicas, financieras y organizaciones de la institucionalidad que atiende a los diversos sectores de actividad económica.

Gráfico 3.20

Probabilidad de sobrevivencia[a/] de las empresas, según características
(porcentaje)



a/ La probabilidad se calculó a partir del modelo no paramétrico de Kaplan-Meier.La curva se interpreta como las probabilidades de supervivencia acumuladas, entre más bajo sea el indicador menor es la expectativa de sobrevivir.
b/ Se define a partir de la cantidad de empleo. Las micro están compuestas por diez o menos personas, las pequeñas tienen entre once y 35, las medianas entre 36 y 100 y las grandes 101 o más.
Fuente: Jiménez Fontana et al., 2023, con datos del BCCR.

Diversas ediciones del *Informe Estado de la Nación 2020* han señalado que la estrategia económica de Costa Rica después de la crisis de los ochenta fue por la promoción de las exportaciones y la atracción de la inversión directa. Con ello, se desarrolló una plataforma institucional novedosa (Comex, Procomer y la alianza con Cinde) que permitió que un grupo específico y pequeño de la economía tuviera aumentos importantes en el crecimiento de la productividad, pero que no logró encadenarse de forma significativa con el resto de la producción. Los Informes han documentado que las entidades al servicio de los sectores más tradicionales o dedicados al mercado local se encuentran más dispersas y rezagadas de las demandas que requieren estos sectores.

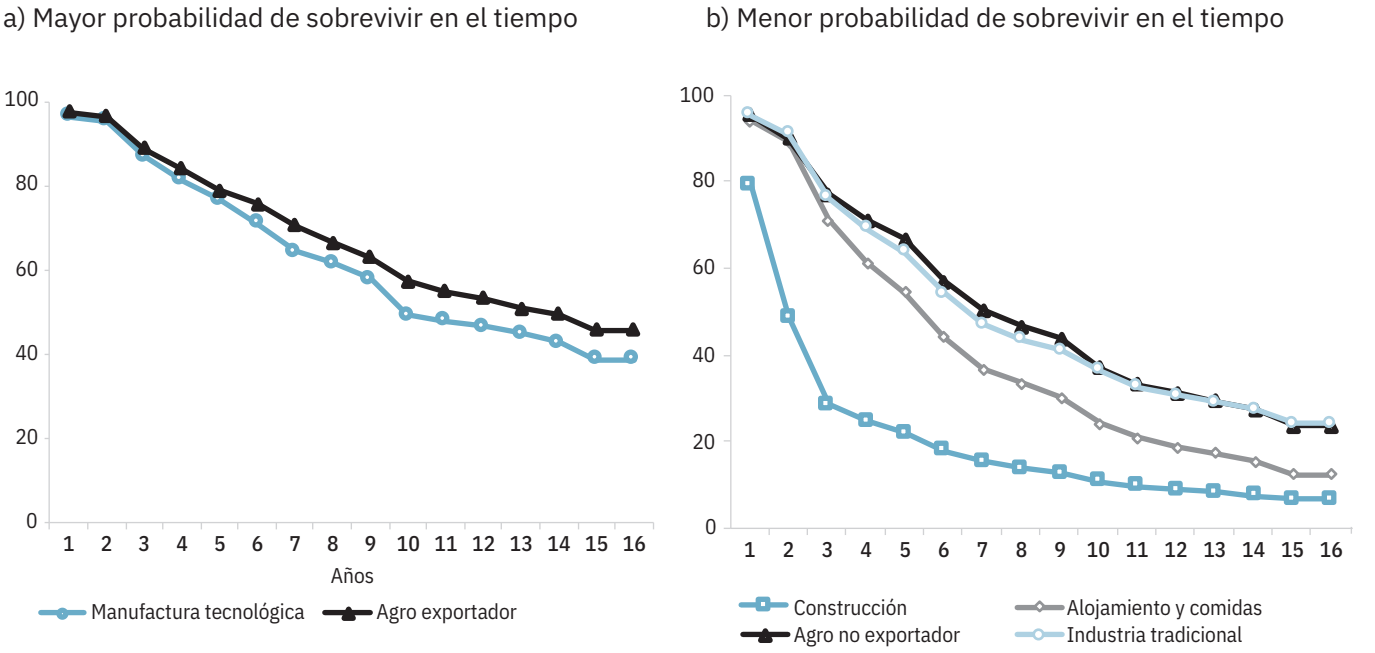
Otra diferencia importante son las asimetrías en los costos de operación, específicamente en el pago de tributos. Las zonas francas están exoneradas del impuesto sobre la renta, la importación de materias primas y el valor agregado, mientras que las empresas del régimen definitivo formales sí pagan la mayor parte de estos tributos. En el primer caso, aunque estas exoneraciones fomentan el crecimiento económico, la carga del aporte al financiamiento de los servicios públicos y programas sociales que el Estado costarricense brinda la paga el resto (véase más detalle en la próxima sección).

También pudieron observarse diferencias importantes en la sobrevivencia de las empresas del país por sector económico. La manufactura tecnológica y el sector primario exportador tienen las mayores probabilidades de sobrevivir en el tiempo, muy por encima de las actividades más tradicionales. Mientras que una compañía de manufactura tecnológica tiene una probabilidad de sobrevivir cinco años del 77%, para la industria tradicional es de 64% (gráfico 3.21). Por su parte, un negocio dedicado a la exportación de productos agrícolas tiene una probabilidad de sobrevivir cinco años del 79%, mientras que para aquel dedicado al mercado local el indicador es de 67%. Las actividades vinculadas al turismo y la construcción enfrentan los escenarios más adversos en materia de sobrevivencia empresarial. Entre las primeras, la probabilidad de mantenerse en el mercado cinco años es de 54%, mientras que en las segundas es de 22%. En el caso de la construcción, es necesario considerar el hecho de que este tipo de negocios tiende a cerrar o reducir su tamaño cuando finalizan los proyectos.

Las regiones Chorotega y Pacífico Central tienen los cantones con menor expectativa de vida empresarial (mapa 3.3). En cambio, las empresas ubicadas la región Central-GAM tienen más altas probabilidades de sobrevivencia. Sin embargo, los niveles más altos de la probabilidad de sobrevivir se ubi-

Gráfico 3.21

Probabilidad[a/] promedio de las empresas de sobrevivir en el tiempo, según sectores económicos seleccionados
(porcentaje)



a/ La probabilidad se calculó a partir del modelo no paramétrico de Kaplan-Meier. La curva se interpreta como las probabilidades de supervivencia acumuladas, entre más bajo sea el indicador menor es la expectativa de sobrevivir.
Fuente: Jiménez Fontana et al., 2023, con datos del BCCR.

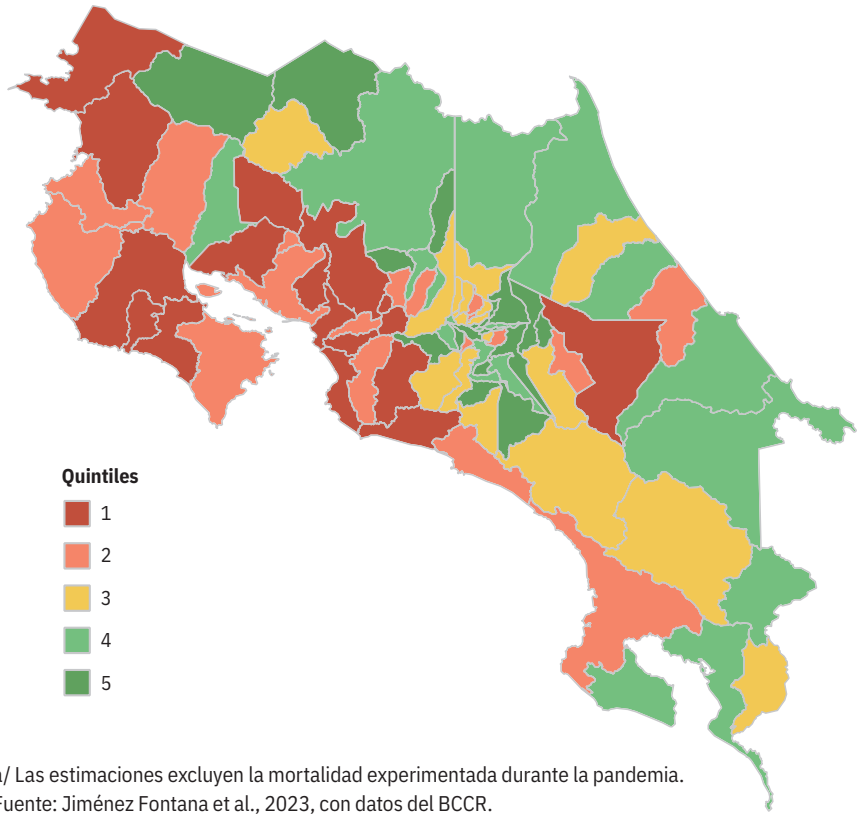
can en las empresas la región Huetar Norte y Caribe. Entre los factores que podrían explicar este hallazgo es que en dichas zonas existe una alta proporción de empresas agrícolas de exportación, principalmente de piña y banano, los cuales tienen altas tasas de sobrevivencia. Otro elemento por considerar es que los promedios cantonales podrían ocultar las brechas existentes en un nivel más desagregado. Promedios para una zona con alta dedicación a las ventas externas podrían no reflejar las dificultades para sobrevivir de las empresas para el mercado doméstico que residan en un distrito cercano. Finalmente, dado que la fuente de información excluye el sector informal, se podría estar sobreestimando la expectativa de vida en algunas partes del país.

Para analizar con mayor detalle los factores que explican la mortalidad empresarial, se aplicó un Modelo de Cox y se estimaron los cocientes de riesgo (*Hazard ratio*). Este indicador establece las veces que es más riesgoso que una empresa cierre en comparación con un grupo de referencia. Los resultados de este estudio muestran que las micro tienen 12,6 veces más riesgo de cerrar que las empresas grandes (cuadro 3.2). Las pequeñas y medianas, por su parte, tienen un riesgo mucho menor, de aproximadamente el doble de la base (grandes). Por sectores, las empresas de construcción tienen las probabilidades más altas de morir: cuatro veces mayor que la del transporte. Una situación similar se observa con las que se dedican a las actividades vinculadas al turismo (alojamiento y servicios de comida). Ellas tienen casi el triple de riesgo de morir respecto a la categoría base. No se identifican mayores diferencias regionales en este riesgo; sin embargo, como se mostró anteriormente, deben tomarse en cuenta las consideraciones ya anotadas para los promedios cantonales. Los negocios de capital nacional superan en 16% el riesgo presente en su contraparte de capital extranjero, y los dedicados al mercado local tienen hasta un 53% más de riesgo que las dedicadas a la exportación.

La investigación logró mostrar las múltiples asimetrías en la sobrevivencia empresarial, un factor de especial

Mapa 3.3

Probabilidad de las empresas formales de sobrevivir cinco años, por cantón. 2005-2021[a/]
(quintiles)



a/ Las estimaciones excluyen la mortalidad experimentada durante la pandemia.
Fuente: Jiménez Fontana et al., 2023, con datos del BCCR.

Cuadro 3.2

Riesgo relativo[a/] del cierre de una empresa, según características[b/]. 2005-2021
(cociente de riesgo del Modelo de Cox)

Variables	Cociente de riesgo
Sector (Transporte)	
Construcción e inmobiliarias	4,0
Alojamiento y comida	2,6
Agro exporta	2,3
Comercio	2,1
Industria tradicional	2,0
Servicios intensivos en conocimiento	2,0
Manufactura tecnológica	1,9
Agro no exporta	1,7
Educación y salud privada	0,5
Capital (Extranjero)	
Nacional	1,2
Exporta (Sí)	
No	1,5
Tamaño (Grande)	
Micro	12,6
Pequeña	2,9
Mediana	2,0

a/ Mide cuantas veces es más riesgoso que la empresa cierre en comparación con un grupo de referencia. Entre más alto sea el indicador, mayor es el riesgo relativo. En inglés se conoce como Hazard ratio.
b/ Las categorías de referencia (base) se presentan entre paréntesis en cada caso.
Fuente: Jiménez Fontana et al., 2023, con datos del BCCR.

relevancia para la estructura y distribución de la producción y el empleo. A ello se le suma que, aún hoy, el país carece de una política de desarrollo productivo con enfoque territorial y sectorial que busque generar más y mejores oportunidades de empleo fuera de las zonas francas (PEN, 2022). Y, como ha sido señalado, la institucionalidad que atiende los sectores más tradicionales se encuentra dispersa y presenta mayores limitaciones para la generación e implementación de políticas públicas (Alonso, 2016). Los resultados de esta sección evidencian la importancia de desarrollar estrategias para mejorar la productividad de los sectores más rezagados a través de inversiones en investigación y desarrollo, innovación y tecnología y eficiencia en los procesos productivos, con la expectativa de impulsar el crecimiento de los negocios que ya existen y generar mayores oportunidades laborales.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

ESTRUCTURA Y SOBREVIVENCIA DE LAS EMPRESAS
véase Jiménez Fontana et al., 2023, en **www.estadonacion.or.cr**

Alta desigualdad provoca que mayoría de hogares no tengan capacidad de ahorro

La desigualdad de ingresos es un factor que repercute negativamente en el desarrollo humano. Lamentablemente, Costa Rica presenta la mayor desigualdad entre los 38 países miembros de la OCDE, situación que subraya desafíos no resueltos en la distribución de recursos, oportunidades laborales y ganancias productivas en el país.

La desigualdad de ingresos tradicionalmente define a partir de la concentración del ingreso total de los hogares. Sin embargo, este tipo de métricas son muy agregadas y omiten otro tipo de disparidades que existen. Con el fin de ir más allá de dichas estadísticas tradicionales, en esta edición del Informe Estado de la Nación se incluye un análisis desarrollado por Alfaro y Muñoz (2023), con la colaboración del BCCR, a partir de la metodología del "Grupo de Expertos en Disparidades de las Cuentas Nacionales" (EG-DNA, por sus siglas en inglés) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Oficina Europea de Estadística (Eurostat). Este proyecto desarrolló una metodología estandarizada para indicadores de desigualdad a partir de microdatos como encuestas y registros administrativos ajustados con las cuentas nacionales.

Las principales fuentes de información del trabajo son las encuestas de hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y los registros del BCCR (recuadro 3.7). Los hogares se distribuyeron según quintiles de ingreso; es decir, se dividió a la población en cinco grupos del mismo tamaño, ordenados desde aquellos de menores recursos (primer quintil) hasta los que concentran la mayor cantidad de ingreso (quinto quintil). La remuneración de los asalariados considera la retribución en dinero y en especie que pagan las empresas por el trabajo realizado y además incorpora las contribuciones a la seguridad social que pagan los empleadores.

Recuadro 3.7

Metodología y fuentes de información para el análisis de la desigualdad

La elaboración de las cuentas distributivas del ingreso, consumo y ahorro de los hogares para Costa Rica se basó en la metodología del grupo de expertos EG-DNA. El año en estudio es el 2018. La principal fuente de información micro utilizada fue la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018 (Enigh). Por su parte, también se utilizó la Encuesta Nacional de Microemprendimiento de los Hogares 2018 (Enameh) para obtener información distributiva acerca de la actividad informal de los hogares como productores de bienes y servicios.

Algunos elementos considerados en las cuentas nacionales pueden no estar cubiertos por los microdatos. Por ejemplo: los servicios de intermediación financiera medidos indirectamente (Sifmi) y las transferencias sociales en especie no están cubiertos por las encuestas de hogares, sino que están definidos específicamente en el marco del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). Por lo que fue importante realizar una imputación de dicha información con el propósito de reducir las brechas micro-macro.

Para cada hogar, se estimó el ingreso disponible con base en la definición en el marco del SCN. Este trabajo utilizó el ingreso disponible ajustado por unidad de consumo equivalente con el fin de tener en cuenta las diferencias en el tamaño y la composición de los hogares. La medida en términos de unidades de consumo se relaciona con el hecho de que dos personas en un mismo hogar logran economías de escala en el consumo; por ejemplo, los niños y niñas consumen menos que las personas adultas.

Adicionalmente, se obtuvo el número de unidades de consumo equivalentes en cada hogar, según la escala de equivalencia modificada de la OCDE, que otorga un valor de 1 a la persona de referencia del hogar (quien tiene la mayor responsabilidad en la toma de decisiones y en general aporta la mayor parte de los recursos económicos del hogar); 0,5 a cada adulto adicional de 14 años o más; y 0,3 a cada niño de menor de 14 años. Posteriormente, el ingreso disponible equivalente por unidad de consumo de cada hogar se calculó dividiendo su ingreso disponible ajustado entre el número de unidades de consumo y se procedió a agrupar por quintiles de ingreso (I, II, III, IV y V) de manera que cada quintil representa el 20% de los hogares. La agrupación según la actividad económica de la persona de referencia del hogar se basó en la rama de actividad económica según la Clasificación de Actividades Económicas de Costa Rica (CAECR 2011).

CONTINÚA >

Recuadro 3.7 (Continuación)

Metodología y fuentes de información para el análisis de la desigualdad

La desigualdad entre los hogares, de acuerdo con los resultados de las cuentas nacionales distributivas, se analiza en función de tres indicadores expresados en términos de unidades de consumo:

- Relación con el promedio: es la relación entre el valor de cada grupo de hogares respecto al promedio del total de hogares.
- Relación del mayor al menor: es la relación entre el valor del grupo de hogares más alto y el valor más bajo del grupo de hogares.
- Índice de disparidad: coeficiente de variación (CV) que muestra cuánta variación existe con respecto al promedio, es decir es la relación entre la desviación estándar y la media. Conforme aumenta el valor del CV, mayor disparidad de la variable; y a menor CV, mayor homogeneidad (menor disparidad) en los valores de la variable.

Fuente: Alfaro y Muñoz, 2023.

En el 2018, en Costa Rica se pagaron 16.140.559 millones de colones por concepto de remuneraciones. Un 54% de este monto se concentró en el grupo de hogares de mayores ingresos, mientras que a los del primer quintil solamente les correspondió un 3% (gráfico 3.22). Las remuneraciones de las personas asalariadas constituyen uno de los componentes del ingreso más desiguales en el país. En promedio, los hogares más ricos reciben una remuneración 21,1 veces mayor que el promedio del primer quintil.

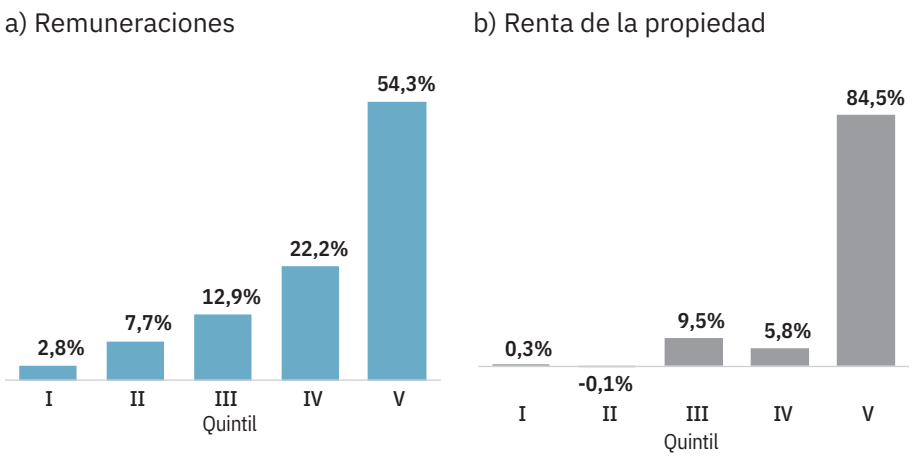
La renta de la propiedad neta de los hogares se compone principalmente de ingresos por retiro de renta de cuasi sociedades[6], dividendos, renta asociada a los derechos de pensión[7] y por inversiones en fondos de inversión. En el 2018, los pagos por este indicador correspondieron a 3.724.514 millones de colones. De estos los hogares más ricos recibieron un 84,5%, mientras que los de menores ingresos apenas un 0,3%. Este componente presenta la más alta desigualdad según componente de ingreso de los hogares en las estadísticas de Cuentas Nacionales.

Con el fin de atender a los sectores más vulnerables, el país implementa diversos programas sociales para atender a las personas, especialmente aquellas en condición de pobreza y pobreza extrema. Se espera que este tipo de programas sean progresivos en el sentido de que aporten a reducir la desigualdad y que se concentren en los hogares de menores ingresos. Las medidas distributivas para Costa Rica muestran cómo la educación y salud pública, medidas como transferencias sociales en especie, se concentran en los hogares de menores recursos. Específicamente, del total que se dirige a la educación, un 51,6% lo reciben los primeros dos quintiles; en el caso de la salud este indicador es de 39% (gráfico 3.23). Es importante considerar, no obstante, que en los últimos años el país ha reducido significativamente la inversión que realiza en estos sectores. El *Noveno Informe Estado de la Educación* plantea que el país atraviesa la peor crisis educativa en muchos años, en parte debido a los recortes presupuestarios (PEN, 2023).

El ingreso disponible bruto de los hogares muestra el valor máximo de los bienes y servicios de consumo final que pueden permitirse gastar un hogar sin que sea necesario reducir su dinero para disponer de otros activos ni aumentar su endeudamiento. Este componente

Gráfico 3.22

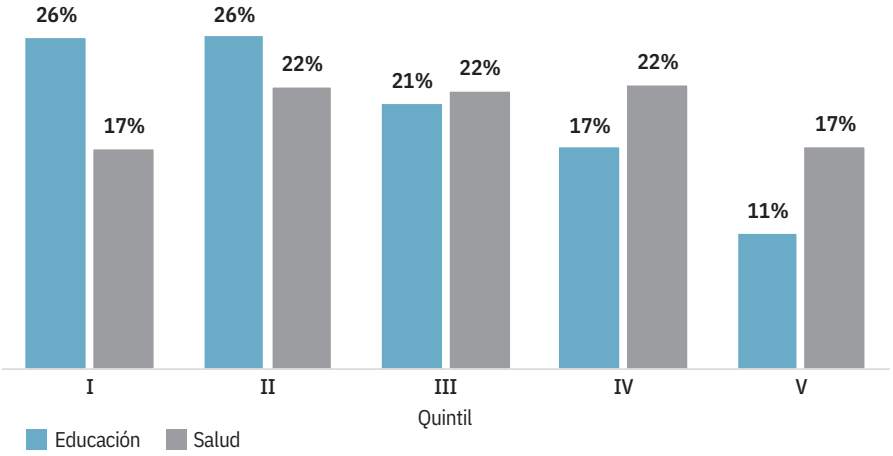
Distribución de las remuneraciones de las personas asalariadas y la renta de la propiedad neta recibida[a/], por quintiles de ingreso de los hogares[b/]. 2018



a/ La renta de la propiedad neta que reciben los hogares se compone principalmente de ingresos provenientes del retiro de renta de cuasi sociedades, dividendos, rentas asociadas a los derechos de pensión y por inversiones en fondos de inversión.
b/ Los hogares se ordenan en cinco grupos de igual tamaño (quintiles), a partir de su ingreso disponible.
Fuente: Alfaro y Muñoz, 2023, con datos del BCCR y el INEC.

Gráfico 3.23

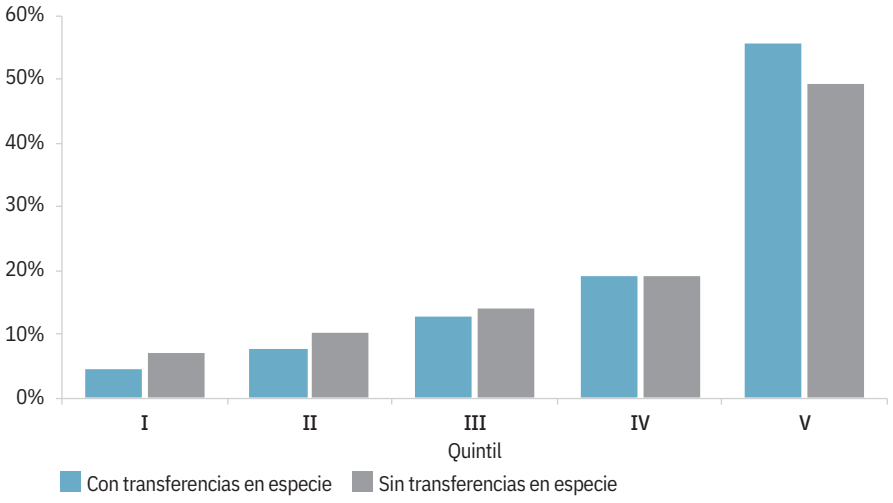
Distribución de las transferencias sociales en especie en educación y salud[a/], por quintiles[b/] de ingreso de los hogares. 2018



a/ Corresponden principalmente a los servicios públicos en educación y salud.
b/ Los hogares se ordenan en cinco grupos de igual tamaño (quintiles), a partir de su ingreso disponible.
Fuente: Alfaro y Muñoz, 2023, con datos del BCCR y el INEC.

Gráfico 3.24

Distribución del ingreso disponible[a/], por quintiles[b/] de ingreso de los hogares. 2018



a/Muestra el valor máximo del consumo final de un hogar sin que sea necesario reducir su dinero, disponer de otros activos ni aumentar su endeudamiento.
b/ Los hogares se ordenan en cinco grupos de igual tamaño (quintiles), a partir de su ingreso disponible.
Fuente: Alfaro y Muñoz, 2023, con datos del BCCR y el INEC.

no incluye las transferencias sociales en especie, mientras que el ajustado sí las incluye. El ingreso disponible bruto en el quintil más alto de los hogares concentra un 56%; cuando se considera el ingreso ajustado, la proporción se reduce al 49% del total, mientras que para el quintil de menores ingresos las proporciones fueron 5% y 7% respectivamente (gráfico 3.24). Estos resultados evidencian que las transferencias en especie tienen un impacto progresivo al aumentar el ingreso de los hogares más pobres pero que no logran compensar las desigualdades en los ingresos que se generan en la economía real.

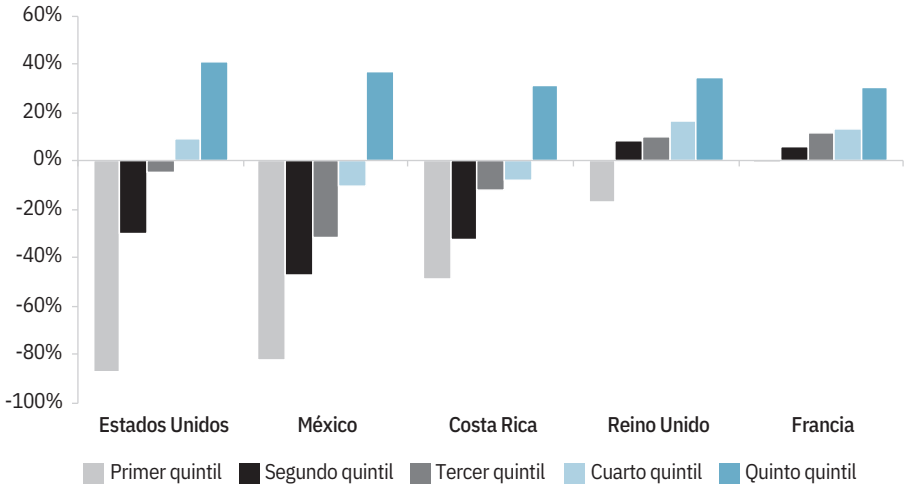
Cuando se contrasta la relación del ingreso disponible ajustado entre los hogares de más alto y bajo ingreso respecto al resto de países que pertenecen a EG-DNA[8], Costa Rica se encuentra entre los que tienen los niveles de desigualdad más elevados, siendo superado únicamente por México. En Costa Rica, el ingreso disponible ajustado es 7,4 veces mayor al que perciben los de menores ingresos, mientras que Eslovenia este indicador es de 2,3.

Estas altas disparidades tienen consecuencias sobre la capacidad de ahorro nacional, un factor clave para la inversión privada y el crecimiento económico. Cuando el ahorro es bajo, los flujos de inversión se reducen consecuentemente y, con ello, la creación y desarrollo de nuevas oportunidades empresariales. Un indicador para medir esa capacidad nacional es la tasa de ahorro, que estima de manera sencilla como el ahorro respecto al ingreso disponible ajustado. En el caso de Costa Rica, este indicador es negativo para todos los quintiles, con excepción del grupo que concentra los mayores ingresos (gráfico 3.25). Cuando este indicador es negativo, refleja que en términos netos los hogares están consumiendo más que los ingresos recibidos en un año, y por ende pueden estar utilizando créditos o activos financieros acumulados en el pasado, como por ejemplo depósitos de ahorro.

En la mayor parte de los países del proyecto EG-DNA se registra una tasa negativa de ahorro en el primer quintil. La particularidad de Costa Rica y México es que esto ocurre en casi todos los hogares y no solo entre los más pobres, lo cual evidencia la alta desigualdad que se experimenta en estos países. En el caso de Estados Unidos, se observa un desahorro mayor en el primer quintil, pero una tasa positiva a partir del tercer quintil. Los países con la menor desigualdad en las posibilidades de ahorrar son Francia y Reino Unido.

Gráfico 3.25

Tasa de ahorro[a/] de los hogares en países seleccionados, según quintiles[b/] de ingreso. 2018



a/ La tasa de ahorro se mide como la diferencia entre el ingreso disponible ajustado y el consumo final efectivo más el cambio en el patrimonio neto de los hogares en los fondos de pensión respecto al ingreso disponible ajustado.
b/ Los hogares se ordenan en cinco grupos de igual tamaño (quintiles), a partir de su ingreso disponible. En el caso del primer quintil de Francia el valor es -0,5%.
Fuente: Alfaro y Muñoz, 2023, con datos del BCCR, el INEC y EG-DNA.

Gráfico 3.26

Tasa de ahorro[a/] según actividad económica de la persona de referencia del hogar. 2018
(porcentajes)



a/ La tasa de ahorro se mide como la diferencia entre el ingreso disponible ajustado y el consumo final efectivo más el cambio en el patrimonio neto de los hogares en los fondos de pensión respecto al ingreso disponible ajustado.
Fuente: Alfaro y Muñoz, 2023, con datos del BCCR, el INEC y EG-DNA.

Alfaro Navarro y Muñoz Sibaja (2023) analizaron con detalle la tasa de ahorro promedio según la actividad económica de la persona referencia del hogar, es decir, de quien tiene la mayor responsabilidad en la toma de decisiones y aporta la mayor parte de los recursos económicos del hogar. Los hogares cuya persona de referencia se dedica principalmente a las actividades inmobiliarias, administrativas, financieras y seguros o información, tienen las tasas de ahorro más altas (superior a 15%). Por su parte el servicio doméstico, las actividades artísticas y recreativas, construcción y hoteles y restaurantes mostraron las tasas de ahorro más negativas (gráfico 3.26).

Los hallazgos presentados en esta sección evidencian desigualdades en el ingreso, consumo y ahorro entre los hogares clasificados según quintil de ingreso. Este tipo de análisis pretende incluir la dimensión de bienestar dentro de las estadísticas de cuentas nacionales. Es importante reconocer que las fuentes utilizadas en esta investigación también cuentan con limitaciones como el subregistro de los hogares más ricos. Al respecto, Zúñiga Cordero (2023) realiza una estimación más precisa de la desigualdad en la que identifica un aumento del Índice de Gini cuando este se corrige con registros administrativos (ver más detalles en el capítulo *Equidad e Integración Social*). Otro tema importante es que existen otras dimensiones de la desigualdad más allá del ingreso, tales como el acceso a la salud y a los servicios de educación. Este tema se desarrolla con mayor detalle en el capítulo especial de la presente edición del I*nforme Estado de la Nación*.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

DESIGUALDAD EN LAS CUENTAS NACIONALES
véase Alfaro y Muñoz, 2023, en
www.estadonacion.or.cr

Vulnerables finanzas públicas crean más restricciones a la inversión para el desarrollo humano

En 2022, Costa Rica alcanzó el déficit fiscal más bajo de los últimos catorce años. Este resultado derivó de un proceso de austeridad que, sin embargo, ha limitado el crecimiento de la inversión social, un pilar fundamental para el desarrollo humano. La aprobación de la reforma fiscal en el 2018 estableció un instrumento de control de gasto, conocido como regla fiscal, que depende del crecimiento de la economía y del tamaño de la deuda pública.

El *Informe Estado de la Nación 2018* planteó que este tipo de regla requiere el establecimiento de artículos con transitorios adecuados que permitan que el proceso de implementación sea gradual, al mismo tiempo que se garantice su cumplimiento. Sin embargo, desde el inicio de su aprobación, Costa Rica se mantiene en el umbral más restrictivo. Dicha situación ha generado la constante aprobación por parte de la Asamblea Legislativa de excepciones a la regla fiscal y de interpretaciones por parte del Ejecutivo para permitir el funcionamiento de diversas entidades.

Esta sección del capítulo analiza la situación fiscal actual y su sostenibilidad. Este análisis es medular para la valoración de la estabilidad y solvencia de la economía costarricense. La primera parte da seguimiento a la evolución del déficit fiscal, los ingresos, el gasto y la deuda. El segundo apartado detalla la forma en que se ha implementado la regla fiscal sin distinguir las prioridades para el desarrollo, lo cual degenera en el aumento de las excepciones a la misma y compromete su cumplimiento. Finalmente, en la última parte se plantean los desafíos del Gobierno respecto a los rezagos en los sistemas de información y transparencia fiscal.

País logra déficit fiscal más bajo en quince años con mayores desafíos en endeudamiento y gasto público

En el 2022, el déficit financiero del Gobierno Central fue de 2,5% del PIB, el más bajo desde el 2009 (gráfico 3.27). Este resultado permitió que Costa Rica mejorara su calificación de riesgo en las principales entidades internacionales como Fitch Ratings y Standard & Poor's. Desde el 2011 no se observaba un avance en este tipo de indicadores. En promedio, se observa un cambio importante en el equilibrio de las finanzas públicas producto de la consolidación de la reforma fiscal aprobada en 2018, que ha originado una política de fuertes restricciones en el gasto público.

El balance financiero del Gobierno se puede descomponer en dos grandes componentes. El primero es el balance primario, que se estima como la diferencia entre los ingresos y el gasto en remuneraciones, transferencias, capital y otros bienes y servicios. Después de doce años de mantener este componente negativo en alrededor de -2,5%, en el 2022 el Gobierno reportó un superávit de 2,1% del PIB. Esto fue el resultado, en gran medida, de una mejora en la recaudación y de una mayor austeridad. Sin embargo, la reducción en los gastos ha implicado sacrificios importantes, con fuertes recortes en la política social, los cuales se detallarán más adelante. El segundo componente del balance financiero del Gobierno son los intereses que paga por los créditos que mantiene vigentes. Este es el rubro que más ha crecido; entre el 2012 y 2022, el servicio de la deuda pasó de representar -2% a -4,6% del PIB.

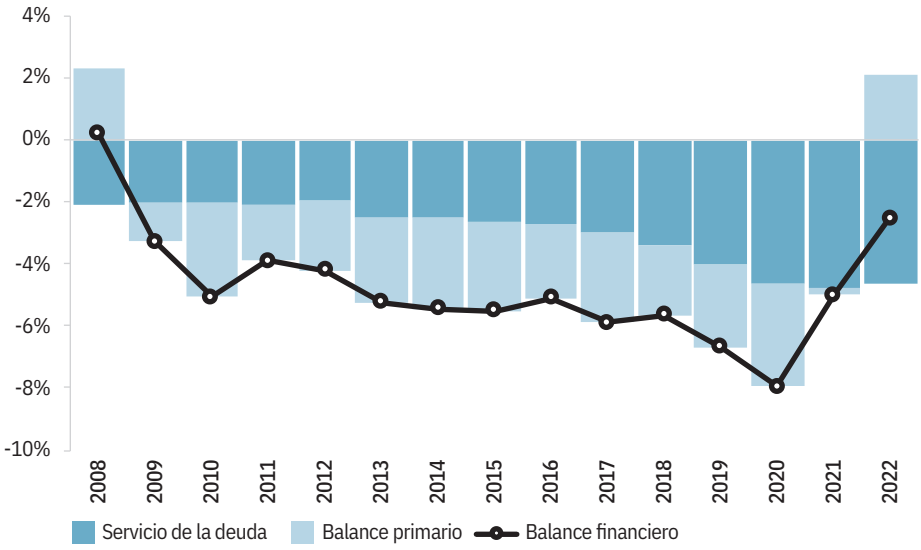
Para el 2022, Costa Rica es el tercer país de la OCDE con el superávit primario más alto de los 38 miembros (OCDE, 2023). Esta situación se explica porque fue de los que menos incrementó el gasto gubernamental durante la pandemia. Por otra parte, el país registra los niveles de servicio de la deuda más elevados, tema que no ha podido ser controlado pese a la austeridad fiscal y que presiona fuertemente los presupuestos públicos. Por lo tanto, aunque la situación fiscal ha mejorado, en el mediano plazo seguirá siendo desafiante reducir la deuda pública (Villamichel, 2023).

Ingresos tributarios poco encadenados a las actividades económicas que más crecen

La aprobación de la reforma fiscal en el 2018 amplió la base impositiva con la transformación de un impuesto de ventas a uno de valor agregado que consideraba

Gráfico 3.27

Balance financiero del Gobierno, según principales componentes
(porcentaje del PIB)



Fuente: Villamichel, 2023, con datos del Ministerio de Hacienda.

los servicios e incrementó el pago de algunos impuestos en materia de renta y utilidades. Estas modificaciones permitieron aumentar la base contributiva, ampliación que permitió que los ingresos tributarios pasaran de representar un 14,7% a 16,2% del PIB entre el 2018 al 2022. No es esperable que esta mejora en los ingresos tributarios relativo a la producción se repita, debido a que el aumento en la tasa fue coyuntural, por razones que fueron explicadas en la anterior edición del Informe.

La principal fuente de dinamismo de la recaudación es, en teoría, el crecimiento de la producción. En teoría, un crecimiento robusto y sostenido del valor agregado se debería traducir en un aumento en la recaudación por el cobro de impuestos a la renta tanto de personas y empresas, como al consumo y las ventas. En consecuencia, si la economía crece, los ingresos fiscales también deberían aumentar, mientras que una contracción productiva debiera reducir las arcas del Gobierno.

En Costa Rica, el vínculo entre las tasas de crecimiento de la recaudación y la economía no es tan directo, por las diferencias en las condiciones tributarias en las que operan sus regímenes comerciales. Aunque el régimen especial, compuesto principalmente por las zonas francas, mantiene tasas de crecimiento elevadas y dinámicas de hasta dos dígitos, tiene un bajo impacto directo sobre lo que el fisco recauda debido a las exenciones que goza dicho régimen (gráfico 3.28). En cambio, el crecimiento del régimen definitivo tiene un impacto positivo sobre las finanzas públicas. Estos impactos pueden medirse por medios del coeficiente de correlación entre la tasa de crecimiento real de la recaudación y el régimen especial es casi nulo (0,06), mientras que para el régimen definitivo el indicador es muy alto (0,85). Esto evidencia que la mayor parte de la carga impositiva recae sobre los sectores que están fuera de zonas francas, en su mayoría compuestos por empresas de capital nacional.

Estos resultados eran esperables dado el esquema de exoneraciones del cual goza el régimen especial; sin embargo, plantean una disyuntiva, pues aquellas actividades que más aportan al crecimiento de la producción no están encadenadas con las finanzas públicas de tal forma que permitan una mayor inversión en infraestructura, transporte, política social, entre otros. Además, son una muestra palpable de que las desigualdades productivas inciden negativamente sobre los ingresos fiscales.

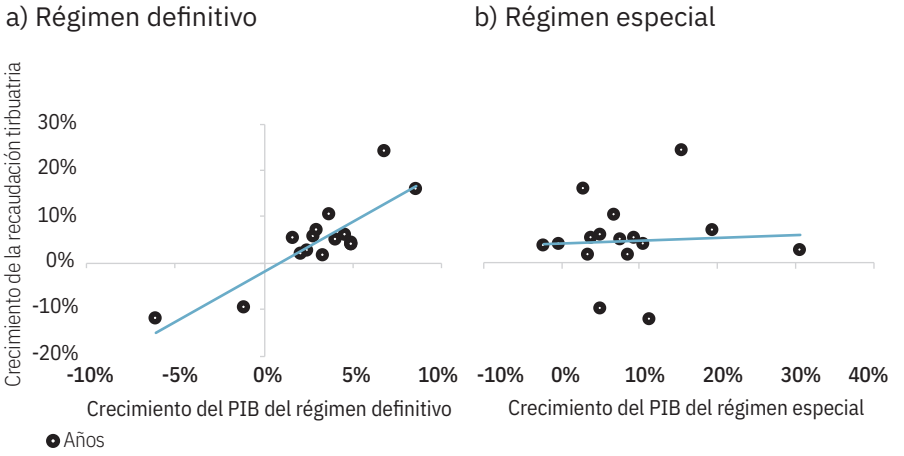
Las zonas francas (régimen especial) tienen exoneraciones en los impuestos sobre la renta, importación de materias primas, valor agregado, entre otros (cuadro 3.3). La mayoría de las empresas del régimen definitivo sí deben pagar este tipo de cargas (con algunas excepciones como el caso de negocios que se encadenan con multinacionales mediante contratos de proveeduría). Esta situación deriva de una apuesta nacional por esta modalidad productiva, a la cual se le estableció un alto nivel de exoneraciones con el objetivo de estimular la inversión directa, el crecimiento económico y el empleo. Por tanto, se pueden reconocer beneficios como alta productividad (Vega y Jiménez, 2023), salarios más elevados (Procomer, 2022) y vinculación con cadenas globales de valor (Meneses y Córdova, 2021).

Aunque estos resultados son positivos; sin embargo, se deben ubicar en el contexto general de la economía. De acuerdo con Procomer (2022), en el 2021, la contribución de las zonas francas a la producción fue de 15,2% con una generación de empleo de 221.295 puestos de trabajo (11% del total de personas ocupadas). Estas son proporciones relativamente bajas dentro de la economía nacional. Además, las empresas de este sector tienen en promedio bajos encadenamientos productivos y laborales (Meneses y Córdova, 2017).

A pesar de que las inversiones de capital extranjero han permitido el posicionamiento de Costa Rica en mercados internacionales, inevitablemente implican una salida de divisas por el pago a factores externos, puesto que mucha de esta producción es propiedad de empresas extranjeras y, por lo tanto, envían transferencias e ingresos de utilidades a la casa matriz. Para medir con mayor precisión este tema, el *Informe Estado de la Nación* da seguimiento a la brecha entre el Ingreso Nacional Disponible (IND)

Gráfico 3.28

Relación[a/] anual entre el crecimiento de la recaudación tributaria y el dinamismo de la producción, según régimen. 2007-2022
(tasa de variación real)



a/ La línea muestra la tendencia lineal. El coeficiente de correlación entre el crecimiento de la recaudación tributaria y el régimen definitivo es de 0,85, mientras que para el régimen especial es de 0,06. Entre más cercano a 1 sea este indicador, mayor vínculo entre ambas variables.
Fuente: Jiménez Fontana, 2023, con datos del Ministerio de Hacienda y del BCCR.

Cuadro 3.3

Beneficios fiscales que reciben las empresas en zonas francas

Tipo de impuesto	Detalle
Renta	Se exonera del impuesto sobre la renta con base en una tarifa según la ubicación, la inversión, y la categoría de la cual se trate, etc.
Materias primas	100%
Maquinaria y equipo	100%
Importación de vehículos	Exención del 100% de los tributos sobre los siguientes vehículos y partes de vehículos:
	- Chasis con cabina de una a dos toneladas de capacidad de carga.
	- Camiones o chasis para camiones.
	- "Pick-up" de una o dos toneladas de capacidad de carga.
	- Vehículos con una capacidad mínima para quince pasajeros.
Valor agregado y consumo	100%
Repatriación de capital	100%

Fuente: BCCR, 2023.

y el PIB (gráfico 3.29). La tendencia general de este indicador ha sido hacia un deterioro, por debajo del promedio de mediano plazo. Es decir, cada vez es mayor el monto y la proporción de las transferencias e ingresos que salen del país respecto a la producción nacional.

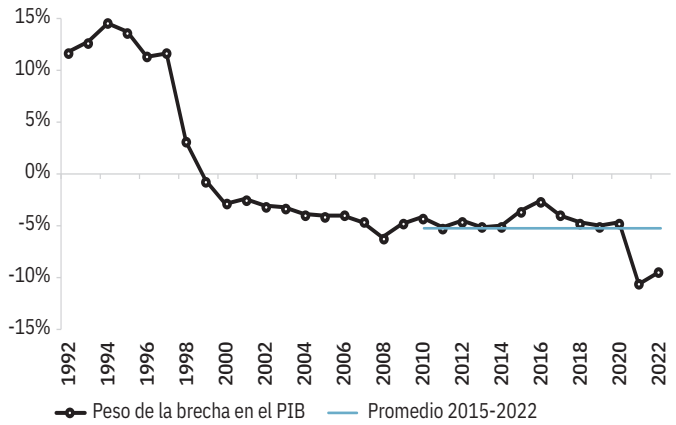
Las zonas francas no son el único sector que recibe exoneraciones fiscales. El Programa Estado de la Nación, con la colaboración del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, da seguimiento a las exoneraciones aprobadas y vigentes en Costa Rica desde 1953. Al último corte de abril del 2023, se registran en el país 1.477 (Achoy, 2023). Los últimos *Informes Estado de la Nación* han reportado que, desde el 2014, se observa una tendencia creciente en la aprobación de este tipo de beneficios fiscales.

La administración Chaves Robles aprobó 36 de exoneraciones durante la primera legislatura, el reporte más alto desde el 2002 (gráfico 3.30). Sin

Gráfico 3.29

Brecha entre el ingreso nacional disponible (IND) y el PIB real[a/]

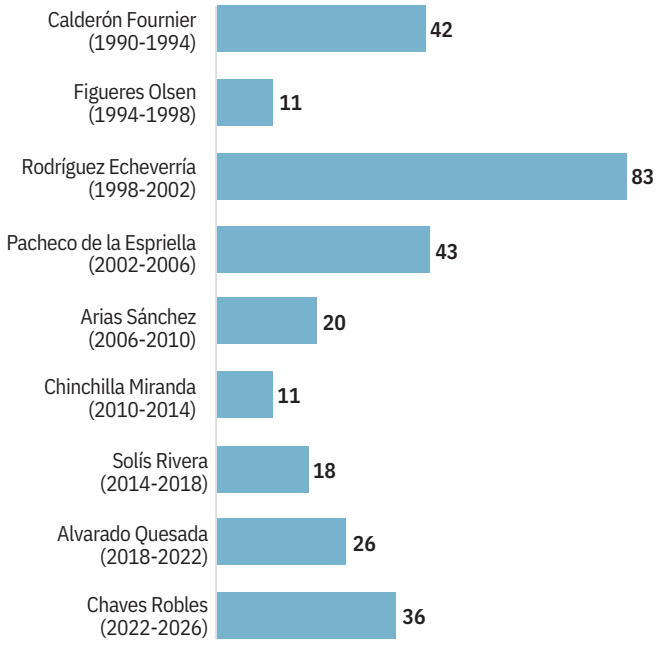
(porcentaje del PIB)



a/ Si el indicador es negativo significa que el PIB es mayor que el IND.
Fuente: Meneses et al., 2023, con datos del BCCR.

Gráfico 3.30

Cantidad de exoneraciones aprobadas en la primera legislatura, por administración en las que se aprobó



Fuente: Achoy, 2023, con datos de la base de exoneraciones del Programa Estado de la Nación y la Asamblea Legislativa.

embargo, es importante considerar que un 97% de estos beneficios corresponden a proyectos propuestos durante el Gobierno anterior. Destacan cuatro leyes que concentran 17 de las exoneraciones: la Ley de Vivienda Municipal (5), reformas a la Ley de Incentivos al Transporte Verde (3), la Ley de Fortalecimiento de la Competitividad Territorial (5) y la Ley de Patentes y Tarifas del Cantón de Atenas (4).

Las exoneraciones fiscales son un instrumento de política fiscal que, en teoría, busca incentivar sectores específicos, aunque esto signifique una pérdida en la recaudación. El país tiene un código de normas y procedimientos tributarios que establece parámetros mínimos para su aprobación; sin embargo, una gran parte de las exoneraciones aprobadas por la Asamblea Legislativa incumple con estos estándares. Del total que se mantiene vigente, 47% no establece claramente el impuesto que se exonera, 78% no establece un plazo de vigencia y 60% no tiene mecanismos de control.

Al mismo tiempo que se aprueban exoneraciones, se crean nuevos impuestos. Como en 2022 no se contaba con un registro de todos los impuestos aprobados en el país, a pesar de que se han discutido distintas propuestas para la simplificación tributaria, el Programa del Estado de la Nación (PEN) publicó[9] una novedosa base de datos que registra todos los impuestos, tasas y contribuciones especiales vigentes desde 1885, creadas a través de leyes ordinarias, especiales o por medio de reformas fiscales integrales. El objetivo es aportar a una discusión técnica y promover un diálogo más informado.

En el Informe Estado de la Nación 2022 se reportaron 199 impuestos creados por la debida aprobación legislativa. La última actualización realizada a julio del 2023 identificó cinco nuevos tributos, tres aprobados durante la administración Alvarado Quesada y dos en el actual Gobierno. Estas nuevas cargas están contenidas en las siguientes leyes: Ley de Regulación de los sistemas electrónicos de administración de nicotina, sistemas similares sin nicotina y dispositivos electrónicos que utilizan tabaco calentado y tecnologías similares; Ley del cannabis para uso medicinal y terapéutico y del cáñamo para uso alimentario e industrial; Ley de comercio al aire libre; Ley reguladora de licencias comerciales del Cantón de Moravia y la Ley reguladora de licencias comerciales y patentes del Cantón de Atenas.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

EXONERACIONES FISCALES
véase Achoy, 2023, en
www.estadonacion.or.cr

Recortes en el gasto público afectan principalmente a la inversión social y la infraestructura

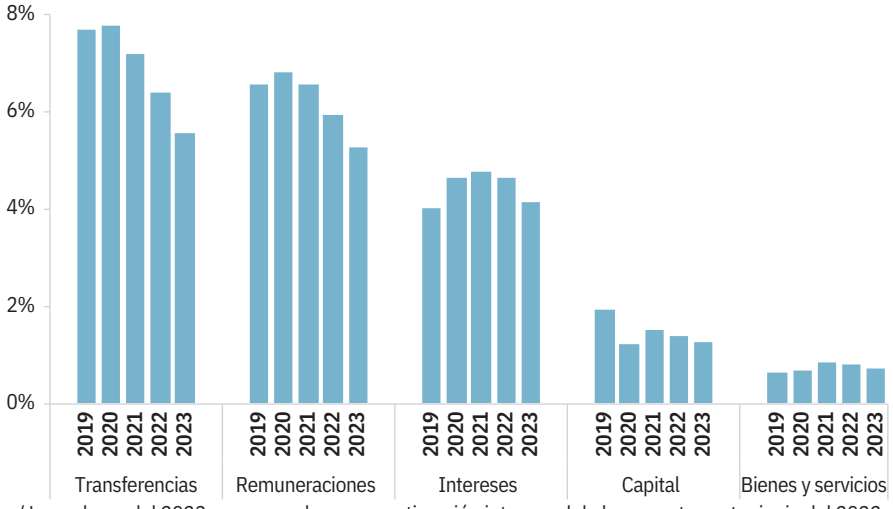
El crecimiento efectivo del gasto público en el 2022 fue de 1,4%, la segunda cifra más baja desde que el 2006, cuando se tienen registros. La regla fiscal actualmente vigente establece un tope al crecimiento del gasto según el nivel de endeudamiento del país y el crecimiento promedio de la economía. Este tope fue de 1,96% para el 2022, lo cual evidencia que este rubro se restringió más del límite establecido para ese año.

Las reducciones en las remuneraciones y transferencias corrientes explican la mayor parte de la caída en el gasto público (gráfico 3.31). Esta austeridad arriesga el cumplimiento de compromisos constitucionales y legales que financian, mayormente, las políticas sociales del país. Hasta el momento, se ha aplicado la regla fiscal y la contención del gasto de forma individual en cada entidad, sin que haya sido conocida ninguna estrategia de articulación precisa entre las políticas de austeridad fiscal y una estrategia de desarrollo productivo y de apoyo para los grupos sociales más vulnerables (ver más detalles en el capítulo 2). En la práctica, los objetivos de las políticas sectoriales han sido subordinados a las decisiones de la política fiscal con un horizonte anual del Ministerio de Hacienda. El hecho de que las obligaciones del pago del servicio de la deuda requieran cada vez más recursos son un indicativo de que esta situación se prolongará en los próximos años, a menos que haya la voluntad política de superar la desconexión entre los compromisos de política pública constitucional y legalmente vigentes y las políticas de austeridad fiscal.

Considerando las limitaciones en los niveles de desagregación de la información fiscal disponible, Villamichel (2023)

Gráfico 3.31

Evolución de los principales gastos del Gobierno por año[a/] y rubro
(porcentaje del PIB)



a/ Los valores del 2023 corresponden a una estimación interanual de los reportes entre junio del 2022 y junio del 2023.
Fuente: Villamichel, 2023, con datos del Ministerio de Hacienda.

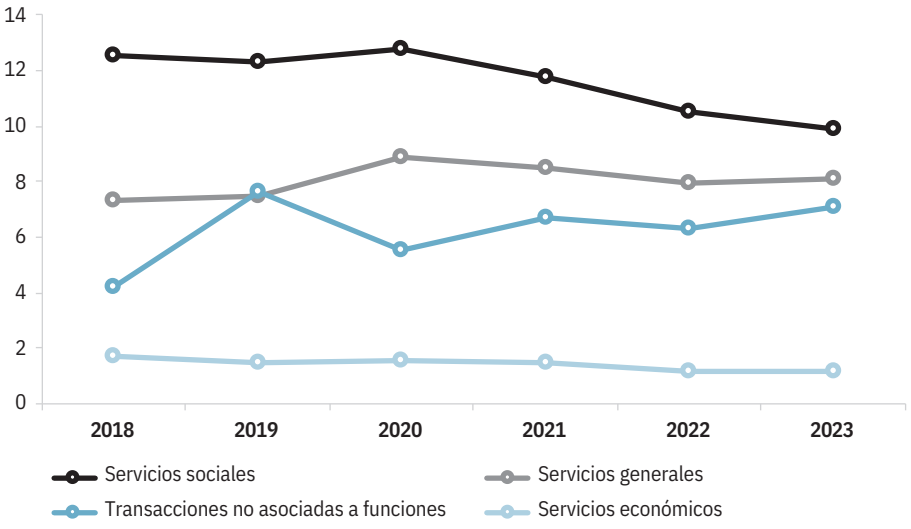
realizó una comparación de los presupuestos iniciales del Gobierno Central por clasificación funcional. Desde esta perspectiva, el presupuesto se puede descomponer en cuatro grandes áreas: i) servicios sociales y comunales que incluyen educación, salud, vivienda y cultura; ii) servicios generales, tales como la administración pública, asuntos legislativos, fiscales y ejecutivos; iii) transacciones no asociadas a funciones (activos financieros y la amortización de la deuda pública) y iv) servicios económicos (temas laborales, transporte, energía y otros). Este desglose permite observar que, desde el 2021, los presupuestos de los servicios sociales y comunales han sufrido severos recortes (gráfico 3.32), lo cual afecta a los grupos más vulnerables del país. Los mayores aumentos en el presupuesto corresponden al rubro de transacciones no asociadas a funciones, que en su mayoría corresponde al pago de intereses de la deuda pública.

Actualmente, el principal reto fiscal del país es lograr un mejor equilibrio entre dos objetivos que están en tensión entre sí: mejorar la sostenibilidad de las finanzas y reducir las presiones de la deuda sin generar recortes en programas que históricamente han permitido al país avanzar en materia de desarrollo humano y que pueden comprometer su futuro, como por ejemplo la educación (ver capítulo 2). En este contexto, las mejoras en la gestión de la deuda, la administración financiera y los sistemas de información estadística son fundamentales (los temas de información fiscal y transparencia se desarrolla en un apartado más adelante).

Debe recordarse que la institucionalidad pública de Costa Rica está conformada por una serie de entidades con roles distintos para asegurar esta sostenibilidad fiscal y promover el desarrollo humano. Las acciones políticas en torno a la hacienda pública deben considerar la recaudación tributaria, el manejo del crédito público y el cumplimiento de las normas fiscales. Pero las decisiones presupuestarias que afectan los programas sociales y sectoriales deben tomar en cuenta su impacto sobre el potencial del desarrollo humano y sobre la población, especialmente la más vulnerable.

Gráfico 3.32

Presupuesto inicial aprobado del Gobierno Central, por clasificación funcional[a/]
(porcentaje del PIB)



a/ Los servicios sociales incluyen a la educación y salud pública. Las transacciones no asociadas a funciones corresponden principalmente al pago de intereses de la deuda pública.
Fuente: Villamichel, 2023, con datos del Sistema de Formulación Presupuestaria del Ministerio de Hacienda.

La evidencia muestra que los rubros en que se realizan recortes de gasto e inversión y las prioridades del Presupuesto de la República están subordinados, ante todo, a la política fiscal. Aunque el rol del Ministerio de Hacienda se basa en la implementación de la política fiscal, es responsabilidad de otra parte de la institucionalidad pública la priorización del gasto e inversión social.

Costa Rica se mantiene en el umbral más crítico de la regla fiscal

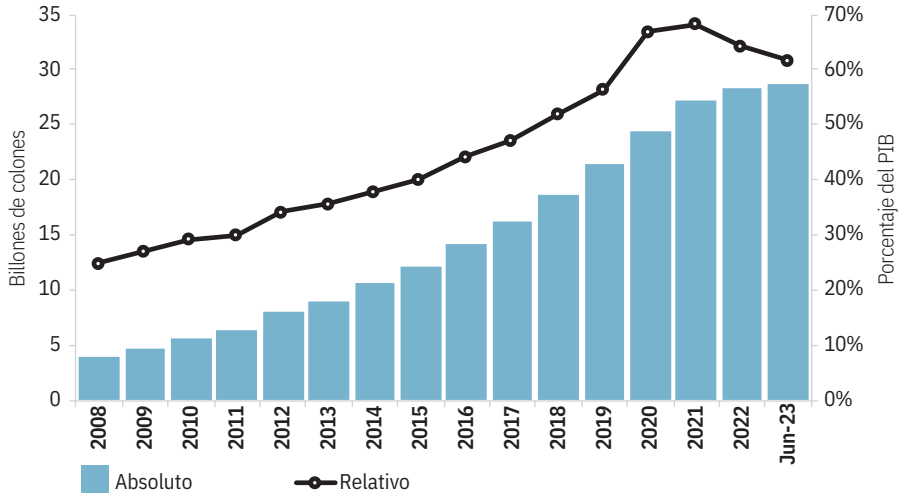
En el 2022, la deuda pública alcanzó el 63,8% del PIB, con una reducción de 4,2 puntos porcentuales respecto al año anterior (gráfico 3.33). Aunque, en términos relativos, la deuda pesa menos, su saldo absoluto siguió creciendo, solo que a un ritmo menor. Entre el 2021 y 2022, la deuda pasó de representar 68% a 63,8% del PIB. Aunque el país aprobó la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas en el 2018, que establece parámetros de control de gasto y endeudamiento, el crecimiento de la deuda es casi inercial. Actualmente, el Gobierno sigue ubicándose en el umbral más crítico de la regla fiscal y se estima que será hasta el 2025 cuando la deuda se encuentre en un rango inferior al 60% del PIB (Villamichel, 2023).

Para identificar los factores que explicaron el cambio en la deuda como porcentaje del PIB entre el 2020 y 2022, Villamichel (2023) analizó un desglose de sus rubros (gráfico 3.34). Logró determinar que el aumento en el PIB nominal por el crecimiento real de la economía y la elevada inflación explica la mayor parte de la mejora en el peso relativo de la deuda. Otro elemento que también contribuyó a esta disminución fue la apreciación del tipo de cambio, el cual reduce el efecto de la deuda adquirida en moneda extranjera.

La estrategia de endeudamiento del Gobierno en los últimos años se enfocó en la utilización de líneas de crédito con organismos internacionales y colocación fuera del país, que generó un fuerte crecimiento de la deuda externa entre el 2015 y el 2022. Este tipo de instrumentos se

Gráfico 3.33

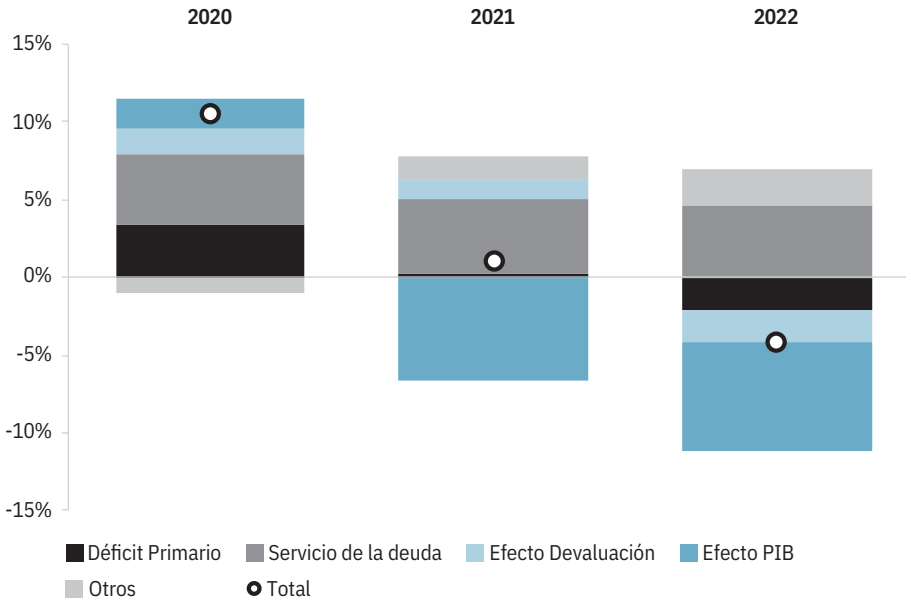
Saldo y peso relativo de la deuda del Gobierno Central[a/]



a/ Los datos para el 2023 corresponden al registro interanual de junio del 2022 al 2023.
Fuente: Villamichel, 2023, con datos del Ministerio de Hacienda.

Gráfico 3.34

Descomposición de los factores que explican el cambio de la deuda del Gobierno Central como proporción del PIB
(puntos porcentuales del PIB)



Fuente: Villamichel, 2023, con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

caracterizan por tener mejores condiciones, plazos más extensos y un menor costo financiero. El vencimiento promedio de los préstamos internos es, en la actualidad, de seis años, en tanto que para los externos es de once. Esta estrategia reduce las presiones sobre las finanzas públicas, por la menor exposición ante aumentos de las tasas de interés.

Entre las principales líneas de crédito del Gobierno, se encuentra Programa de Servicio Ampliado del Fondo (SAF) con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Este acuerdo provee una facilidad de crédito al país por aproximadamente 1.778 millones de dólares, el cual incluye desembolsos entre los años 2021 y 2024. En marzo de 2022 el plazo del programa fue extendido cinco meses adicionales. Los desembolsos se condicionan al cumplimiento de una agenda de reforma económica y fiscal. Hasta el momento, Costa Rica ha logrado los avances previstos en el cumplimiento de las metas.

En noviembre de 2022, el FMI le aprobó a Costa Rica la facilidad de crédito del Servicio de Resiliencia y Sostenibilidad (SRS) por un monto global de 725 millones de dólares. Aunque este préstamo tiene dictamen positivo del BCCR, el Congreso tiene la responsabilidad de la aprobación final de los desembolsos. Al cierre de edición de este Informe, el FMI no había depositado ningún pago por concepto de este instrumento. Con dicha línea de crédito, el Gobierno puede financiar los programas que prefiera, aunque está sujeto a una agenda relacionada con el apoyo a Costa Rica contra el cambio climático. La mayor parte de medidas son de ámbito administrativo y económico, tales como la publicación de lineamientos, simplificación de trámites, incentivos para vehículos privados de baja contaminación, creación de indicadores, entre otros (cuadro 3.4).

Es importante considerar que otros temas de fondo como la transición de la matriz energética, la transformación del sistema de transporte público o medidas de adaptación en ordenamiento territorial, agricultura, entre otras, no están incluidos en el acuerdo y requieren de otras acciones de política pública (y por tanto la asignación de recursos presupuestarios) para lograr cambios efectivos.

El país debe avanzar en la implementación de iniciativas que modifiquen los factores estructurales que limitan alcanzar la resiliencia climática y la sostenibilidad socioeconómica y ambiental (para más detalles véase el capítulo Armonía con la Naturaleza).

Sistema político crea nuevas excepciones a la disciplina fiscal

Las reglas fiscales son un instrumento de política que buscan evitar desequilibrios financieros a partir del establecimiento de criterios de gasto según parámetros específicos. Costa Rica cuenta con una "regla fiscal de oro" en el artículo 176 de la Constitución Política que establece que los gastos presupuestados del Gobierno no pueden superar los ingresos probables. Sin embargo, su eficacia se diluyó mediante interpretaciones jurisprudenciales y constantes desviaciones por parte de la gestión de la fiscalidad. Durante décadas, la deuda pública se consideró como un ingreso probable, lo cual explica porque esta regla no permitió contener el crecimiento del gasto (Ramos, 2015).

El funcionamiento de una regla fiscal depende de que su aplicación considere desde un inicio una serie de transitorios de manera que sea un proceso gradual de ajuste y que exista credibilidad del sistema político. Sin embargo, la Ley N°9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas definió límites al gasto según el crecimiento económico y tamaño de la deuda (cuadro 3.5), sin establecer transitorios iniciales para un proceso de ajuste o distinción según tipo entidad. Y como, desde la aplicación inicial, el Gobierno se ha ubicado en los umbrales más restrictivos de la regla fiscal, la contención del gasto fue abrupta y ha afectado el funcionamiento mismo del sector público. Para crear válvulas de escape de esta situación, la Asamblea Legiislativa ha aprobado excepciones, por iniciativa de los propios diputados o del mismo Poder Ejecutivo, que crean tratos diferenciados para instituciones específicas. No se trata de la aplicación de una política general, sino de un "goteo" constante de excepciones según estallen problemas específicos para la prestación de bienes y servicios públicos.

Cuadro 3.4

Medidas de reforma incorporadas dentro del marco del acuerdo propuesto del Servicio de Resiliencia y Sostenibilidad (SRS)

Medida	Acciones
Integración de los riesgos climáticos en la planificación fiscal	El Ministerio de Hacienda desarrollará y publicará lineamientos para el etiquetado del presupuesto climático.
	El Ministerio de Hacienda ampliará el análisis de riesgo fiscal climático cuantitativo en el Marco Fiscal de Mediano Plazo para incluir los riesgos de transición climática.
Fortalecimiento de la inversión pública y la resiliencia de la infraestructura	El Mideplan desarrollará y publicará lineamientos para ampliar el proceso de evaluación de proyectos con el fin de evaluar el impacto de los proyectos en el cambio climático a través del costo social del carbono.
	El Mideplan publicará lineamientos sobre criterios de selección de proyectos, incluyendo una variedad de criterios de cambio climático para entidades del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).
	El Mivah, en colaboración con el Minae, desarrollará y publicará lineamientos para incluir análisis de cambio climático en los planes regulatorios.
Apoyo a la descarbonización	El Gobierno aprobará la implementación de regulaciones que simplifiquen los trámites administrativos para la participación privada en la generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables con fines de autoabastecimiento.
	El Gobierno presentará a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley que permitirá introducir el esquema de *feebate* para fortalecer los incentivos a vehículos privados de baja contaminación.
	El Gobierno evaluará y publicará una revisión de los incentivos fiscales existentes que tienen un efecto negativo en el medio ambiente para apoyar los esfuerzos de descarbonización.
Reservas ecológicas y fortalecimiento de la resiliencia del sector financiero	El BCCR creará un repositorio de datos sobre amenazas climáticas, vulnerabilidad industrial y geográfica a eventos climáticos y exposición crediticia de los bancos a industrias y regiones vulnerables.
	El BCCR publicará indicadores de la ecologización de sus reservas en su Informe Anual 2022.
	El Conassif aprobará regulación sobre gestión de riesgos socioambientales y riesgos de cambio climático en la cartera de crédito.
	El BCCR incorporará los efectos climáticos en el sector bancario en las pruebas de estrés de arriba hacia abajo, con base en datos agregados e identificando esos nuevos riesgos en los parámetros de riesgo crediticio.

Fuente: FMI a partir del proyecto de ley "Aprobación del financiamiento con el FMI a través de la modalidad del servicio".

Ha sido ya mencionado que desde el 2020, el país se encuentra en el escenario más crítico de la regla, puesto que la deuda pública ha superado el umbral del 60% del PIB en todos los años. En 2022, ello restringió el crecimiento nominal del gasto total a 1,96%. Dicho escenario implica que no se permiten incrementos de salario o incentivos salariales, las pensiones solo pueden ajustarse por inflación y se restringe la suscripción de préstamos o créditos destinados a gastos corrientes adicionales. Se espera que el país se mantenga en este umbral durante el 2023 y 2024, con lo cual Villamichel (2023) estima que el tope al crecimiento del gasto total será de aproximadamente 3,6% y 5,3%, respectivamente.

Un aspecto importante es que la *Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas* no aplica a todo el sector público puesto que considera, desde el inicio de su creación, excepciones como los bancos públicos comerciales (BNCR, BCR,

Cuadro 3.5

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 59%	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 (nº 9635).

BCCR, BP y Banhvi), las empresas públicas que participen en régimen de competencia (ICE, ESPH, INS, Correos de Costa Rica, Racsa, Empresa Hidroeléctrica Los Negros), el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la Caja Costarricense de Seguro Social y los recursos de Recope correspondientes al pago de la factura petrolera.

Posterior a la aprobación de esta Ley, se han aprobado también diversas modificaciones para excluir a más sectores y programas que con la regla fiscal han tenido dificultades para su funcionamiento. De acuerdo a la última revisión a septiembre del 2023, se registran a las municipalidades, los comités cantonales, las actividades agropecuarias, las asadas y otras 10 entidades públicas que están excluidas de forma parcial o total de la reforma fiscal. Entre las exclusiones más recientes se identifica a Procomer y al Consejo Nacional de la Producción (cuadro 3.6).

Por su parte, el Gobierno de la República realizó varias modificaciones a la regla fiscal en el decreto 43.589-H para flexibilizar la contención del gasto. La CGR ha rebatido por alegar que son contradictorias con la propia ley y solicitó una medida cautelar al Tribunal Contencioso Administrativo para suspender la aplicación de este decreto. Los cambios decretados por el Gobierno incluyen:

- Eliminar la verificación de la Regla Fiscal para los recursos provenientes de transferencias corrientes del Gobierno Central las Juntas de Educación y Juntas Administrativas de las Instituciones Educativas y las Municipalidades y Concejos municipales de distrito.

- Modificar la base de verificación de la Regla Fiscal comparando el gasto presupuestado en lugar del ejecutado.

- Generar cambios en los momentos de referencia para comparar y evaluar el crecimiento del gasto. Compara el presupuesto definitivo luego de todas las modificaciones presupuestarias con el presupuesto ordinario inicial.

En la legislatura actual existen once proyectos de Ley que buscan realizar modificaciones a la regla fiscal de acuerdo con el Centro de Investigación Legislativa del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa. Destaca el presentado por el Poder Ejecutivo (N° 23.330) que plantea que este instrumento no se aplique a los recursos que las entidades y órganos del Sector Público obtengan de préstamos o donaciones internacionales para inversión de capital, los pagos relacionados con la gestión del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, el contrato de concesión del Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós, los pagos de intereses y comisiones de la deuda del Presupuesto Nacional y los montos asociados con la ejecución de sentencias judiciales.

El FMI no apoya el enfoque de dispensa selectiva de la regla fiscal, pues dificulta más el control de su aplicación. Villamichel (2023) plantea que una alternativa es optar por una regla fiscal a nivel agregado en el presupuesto, pero que sea responsabilidad del Poder Ejecutivo priorizar para cada entidad los gastos que permitan evitar recortes generalizados que afecten a grupos vulnerables.

En torno a la gobernanza de la Regla Fiscal, en agosto del 2019 se emitió un decreto ejecutivo (N°. 41.937-H) que estableció la creación de un Consejo Fiscal independiente. Esta es reconocida como una buena práctica a nivel internacional que utilizan países similares a Costa Rica, incluidos Chile y Uruguay (Villamichel, 2023). Dicho grupo funciona como una instancia técnica e independiente del Gobierno, constituido por personas expertas, cuyo objetivo es monitorear, evaluar y emitir criterio sobre el desempeño fiscal.

Entre las principales funciones del Consejo se encuentran las siguientes: i) las proyecciones y metas fiscales oficiales, ii) las implicaciones fiscales de los proyectos de Ley, iii) la cobertura y estimación de las contingencias y riesgos fiscales, iv) los planes de mitigación de los riesgos fiscales, v) la evolución de los ingresos, gastos y financiamiento y v) el cumplimiento de Regla. Además, podrá asesorar al Ministerio de Hacienda en temas fiscales. El Consejo Fiscal sesionaría al menos una vez por cuatrimestre. A la fecha, no se han publicado ni existe evidencia de actas de sus reuniones o del cumplimiento de sus funciones. En marzo del 2023, el Ministerio de Hacienda mencionó que buscará reactivar de manera regular sus sesiones (Ministerio de Hacienda, 2023).

Cuadro 3.6

Entidades fuera de la Regla Fiscal posterior a la creación de la Ley de Fortalecimiento de la Finanzas Públicas

Entidad	Detalle
Actividades agropecuarias orgánicas	Tarifa reducida del IVA.
Municipalidades y Órganos municipales Comités cantonales de deportes	No sujeción del IVA a estas entidades, así como órganos adscritos.
Asadas	Exonerada del IVA.
Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD)	Se exceptúa del ámbito de cobertura establecido en el artículo 6 del título IV de la ley 9635, 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.
Consejo Nacional de Producción (CNP)	Se exceptúa del ámbito de cobertura esta entidad según lo establecido en el artículo 6 del título IV de la ley N° 9635. Aplica para las compras realizadas por el CNP en el marco del Programa de Abastecimiento Institucional.
Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (Japdeva)	Se exceptúa del ámbito de cobertura establecido en el artículo 6 del título IV de la ley N° 9635, 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 Moín y los gastos que con ellos realicen las entidades receptoras.
Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)	No aplica la ley N°9635, únicamente en lo referente a los recursos para realizar el Censo Nacional de Población y de Vivienda
Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo)	Se exceptúa a esta entidad del ámbito de cobertura según lo establecido en el artículo 6 del título IV de la ley N° 9635.
Sistema 911	Se exceptúa del ámbito de cobertura establecido en la ley 9635, únicamente en lo que corresponde a los recursos obtenidos de la tasa de financiamiento, establecida en el párrafo primero del artículo 7 de la ley N° 7566, Creación del Sistema de Emergencias 9-1-1
Inamu Sistema 911	Se exceptúa del ámbito de cobertura establecido en la ley N° 9635, 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
Fondo Nacional de Avales	Exonera los tres aportes patrimoniales anuales del Poder Ejecutivo, para el apoyo a las empresas afectadas por el covid-19.
Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (Procomer).	Se exceptúa a esta entidad del ámbito de cobertura establecido en el artículo 6 del título IV de la ley N° 9635.
Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf)	La presupuestación y ejecución de los recursos de Fodesaf queda excluida del ámbito de cobertura de lo dispuesto en el título IV de la ley N° 9635.

Fuente: Villamichel y Ching, 2022, con datos del Sistema Costarricense de Información Jurídica y el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

Importantes rezagos en los sistemas de información y transparencia fiscal

Desde que se promulgó la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (N°. 8131) en el 2011, la Contraloría General de la República (CGR) ha evidenciado dificultades con las liquidaciones presupuestarias por información incompleta o incorrecta, así como con el incumplimiento del principio de equilibrio presupuestario. En el 2022, la CGR no avaló la Liquidación de Ingresos y Egresos del Presupuesto de la República por nuevos errores materiales, generalizados y persistentes. En ese caso, se reportó una diferencia material entre los registros de gasto realizado y reportado.

La CGR ha recomendado la implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP) en el Poder Ejecutivo, las cuales están basadas en las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) emitidas por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad. Lo anterior generaría una mejora sustancial en la transparencia y rendición de cuentas del Gobierno. Los estados financieros y sus notas serían elaborados y publicados con criterios consistentes en el sector público respecto a los activos, pasivos, ingresos, y gastos.

Otra limitación reciente es que, con la aprobación de la Ley de Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central (N°. 9524) en el 2021, se incorporaron integralmente en la aprobación legislativa del Presupuesto Nacional los ingresos y gastos de los órganos desconcentrados al mismo nivel de las partidas de los programas de los distintos ministerios. Este cambio metodológico se realizó sin efectuar un empate con los registros históricos. Además, la falta de sistemas contables basados en estándares

uniformes para todo el sector público ha inhibido la reconstrucción oficial de los balances fiscales para su adecuada comparabilidad. Todos estos factores dificultan la rendición de cuentas de la inversión que se realiza en programas estratégicos como la inversión social.

El panorama expuesto resalta la importancia de redoblar los esfuerzos por mejorar la calidad y oportunidad de los informes de gestión del sector público con el fin de que faciliten la rendición de cuentas. Por ejemplo, el esquema integral de la Administración Financiera Pública es un sistema de gobernanza que busca establecer la disciplina institucional necesaria que permita alcanzar los objetivos del gobierno en un marco financiero sostenible (Kromann Kristensen, 2019; Guissani, 2022; OECD, 2011). Para lograrlo, debe garantizar que los recursos públicos sean asignados eficientemente a las prioridades estratégicas. El ciclo presupuestario anual debe estar planificado, ejecutado, contabilizado y evaluado específicamente en los siguientes aspectos:

- Formulación del presupuesto que tome en cuenta los planes estratégicos, las políticas fiscales y las proyecciones macroeconómicas de corto, mediano y largo plazo.

- Ejecución del presupuesto dentro de un sistema de estándares, procesos y controles internos efectivos para asegurar que los recursos se recauden y gasten eficientemente de acuerdo con lo previsto por el presupuesto.

- Preparación de registros precisos, confiables y oportunos para la inclusión en los informes que satisfacen los requerimientos para tomar decisiones.

- Revisión independiente para determinar la eficiencia del gasto y si se implementan las mejoras de gestión identificadas.

Una de las propuestas que se ha discutido en el país es el proyecto "Hacienda Digital para el Bicentenario", el cual plantea una plataforma integrada de todo el sector público que permitiría una mejor gestión financiera pública. Con ella, se busca transformar digitalmente al Ministerio de Hacienda para mejorar la eficiencia de su gestión y el desempeño operativo de la administración tributaria. Este proyecto cuenta con financiamiento del Banco Mundial por 157 millones de dólares para que, en un plazo de seis años, se modernice la gestión hacia una basada en procesos, sistemas tecnológicos interoperables y la transformación de la cultura institucional.

El FMI también ha asesorado al Gobierno en la implementación de un sistema de Administración Financiera Pública, en junio del 2023 se publicó el Informe de Asistencia Técnica al respecto. Este organismo recomienda ampliar la gama de informes financieros estandarizados del sector público, incluyendo el balance de situación de acuerdo con las normas internacionales de contabilidad. De esta forma, se puede administrar un balance consolidado que incluya el Gobierno Central, la Caja Costarricense del Seguro Social, el BCCR, las empresas estatales y los bancos públicos. Esto posibilitaría el análisis general de los factores financieros que afectan el balance soberano, así como la identificación de los elementos que más afectan los costos y los riesgos, un sistema que ha permitido a varios países gestionar de manera más efectiva el riesgo de tipo de cambio y el riesgo de liquidez. El desafío consiste en obtener los datos sobre todos los activos y pasivos del Estado y definir la coordinación institucional necesaria, dado que en la actualidad se gestionan de forma independiente y con autonomía legal por las respectivas entidades.

Las mejoras que el país pueda implementar en materia de control y transparencia presupuestaria, así como en los sistemas de información del Gobierno, permitirían no solo cumplir con estándares internacionales, sino también contar con una mayor transparencia para la rendición de cuentas a la ciudadanía. Sin embargo, el Informe toma nota sobre las dificultades para realizar estimaciones de áreas clave en materia de desarrollo, como por ejemplo el gasto social efectivo según programas.

Adverso entorno monetario perjudica la inversión y a los hogares más vulnerables

Una de las principales aspiraciones del *Informe Estado de la Nación* es que el país logre una inflación baja en el mediano plazo, de tal forma que pueda reducir las presiones en el costo de vida para los hogares, especialmente aquellos de menores recursos. A esto se le suma que existan posibilidades para que las familias y empresas puedan ahorrar e invertir. Para dar seguimiento a estas aspiraciones, el presente apartado analiza con detalle el contexto monetario de Costa Rica durante el 2022 y primeros meses del 2023, desde una perspectiva de desarrollo humano. Esto significa que el enfoque del análisis se centra en cómo las principales tendencias en los macroprecios (inflación, tasa de interés y tipo de cambio) y las políticas implementadas inciden sobre la calidad de vida.

La primera parte de esta sección detalla las tendencias de precios en el país y su afectación a los hogares según el nivel de ingreso. La segunda analiza la volatilidad del tipo de cambio y la forma en la que en último año el exceso de dólares aumentó las presiones hacia una apreciación. Finalmente, la tercera parte se dedica a las acciones implementadas por la Autoridad Monetaria como respuesta a las modificaciones en los precios y en el tipo de cambio, en un ambiente con mayores resistencias.

Aumentos en los precios afectaron más a familias de menores ingresos

Durante el 2020, como respuesta a la pandemia, las principales economías del mundo incrementaron el gasto público e implementaron políticas monetarias expansivas (menores tasas de interés) con la expectativa de fomentar el consumo en momentos de crisis. Estos estímulos, junto con la mejora de la situación sanitaria, tuvieron como resultado que un alza significativa en la producción durante 2021, pero también de la inflación, esto último debido también a las presiones generadas por el costo de materias primas y la guerra ruso-ucraniana. Como conse-

cuencia, a partir del 2022 los principales bancos centrales del mundo implementaron políticas monetarias contractivas para reducir las presiones sobre el costo de la mayor parte de bienes y servicios. En este entorno internacional adverso, Costa Rica experimentó en el 2022 la más fuerte inflación de los últimos catorce años, la cual afectó en mayor medida el costo de vida de los hogares de menores ingreso.

Inflación y expectativas se desalinean del rango meta

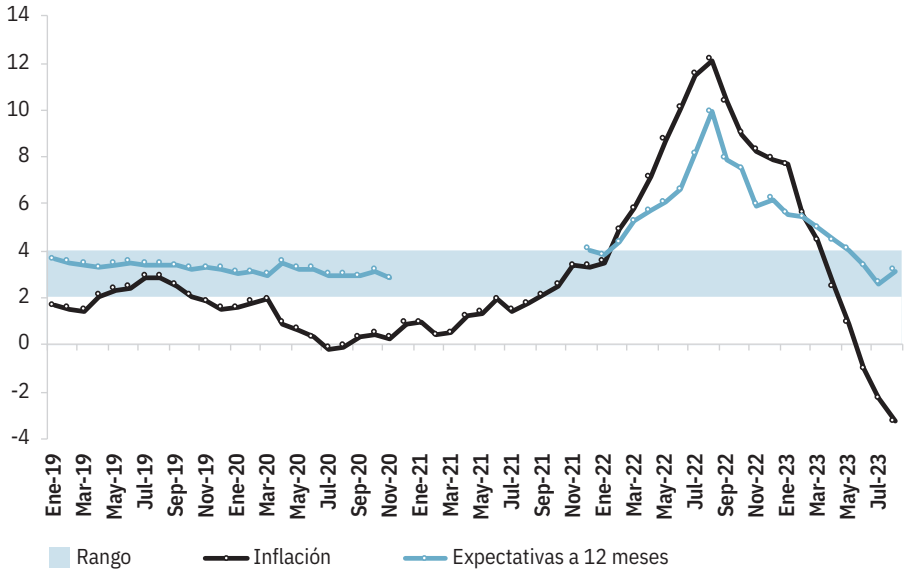
Después de un largo periodo de baja inflación, en el 2022, el país experimentó un fuerte aumento en los precios que alcanzó en agosto una tasa de 12,1%, la más alta desde el 2009 (gráfico 3.35). Durante alrededor de catorce meses, este indicador se mantuviera por encima del rango meta del BCCR. Posteriormente, con las acciones implementadas por la Autoridad Monetaria y la reducción en las presiones internacionales sobre los precios, la inflación disminuyó sustantivamente en 2023.

Las expectativas de inflación son relevantes pues permiten anticipar el comportamiento de las personas y empresas en el mercado. Si los negocios consideran que los costos serán más altos en el futuro, entonces van aumentar más rápidamente sus precios de venta. En un régimen de metas de inflación como el que existe en Costa Rica, se espera que las expectativas se mantengan dentro del rango meta por la confianza de que existe de que la Autoridad Monetaria utilizará sus herramientas para lograr que los precios se mantengan similar en el mediano plazo o que al menos el aumento no sea brusco.

Durante 2022 se registró en nuestro país un importante desalineamiento de las expectativas y no fue sino hasta el momento en el que la inflación mostró las primeras señales de reducción en septiembre cuando estas empezaron a descender. García (2023) plantea que ello se podría explicar porque las personas y empresas consideraban que el aumento en los precios no era temporal y que la política monetaria tenía poca capacidad para mitigar el efecto externo.

Gráfico 3.35

Inflación, expectativas[a/] y rango meta
(porcentajes)



a/Las expectativas se estiman a partir de una encuesta a agentes económicos, en esta se consulta sobre la expectativa de precios en los siguientes doce meses de la consulta. Esta serie está interrumpida por el periodo en el que el BCCR no realizó la encuesta.
Fuente: García, 2023, con datos del BCCR.

Como la inflación incide sobre las decisiones futuras de ahorro, inversión y consumo de las personas y empresas, también tiene implicaciones sobre la demanda y los costos locales. La Encuesta de Confianza del Consumidor (EE-UCR, 2023) reveló que los aumentos en los precios del 2022 disminuyeron las intenciones de consumo de bienes durables, como automóviles, muebles, electrodomésticos y artículos electrónicos de entretenimiento[10].

El alza en los precios, sin embargo, no afectó de la misma forma la oferta de productos del país. En el 2022, mientras que el índice de precios de bienes aumentó 11%, el correspondiente a servicios lo hizo en 5,4%. En parte, esta diferencia se explica porque el incremento en los precios internacionales de materias primas incide más directamente sobre la manufactura. Esto sugiere que el incremento en los precios de los servicios fue trasladado solo de manera parcial a las personas, mientras que para el alza en los bienes fue trasladada por completo.

Impacto de la inflación es diferenciado según los patrones de consumo de los hogares

Las variaciones en los precios afectan a los hogares de manera diferenciada debido a sus patrones de consumo. Una familia de bajos ingresos puede dedicar la mitad de su gasto a los alimentos, mientras que otra con mayor capacidad adquisitiva puede dedicar una mayor proporción de sus recursos a comprar servicios. Estas diferencias son importantes para entender los impactos específicos que la inflación tiene sobre la población, especialmente sobre los grupos más vulnerables. Para determinar estos impactos diferenciados se requiere identificar dos aspectos fundamentales: i) las canastas de consumo de los hogares según nivel de ingreso y ii) las fuentes que originaron el aumento en los precios.

El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) estima las variaciones en los precios según estrato de consumo (alto, medio y bajo) a partir de la desagregación del Índice de Precios

al Consumidor (IPC). Las principales diferencias en los patrones de consumo entre las familias se observan entre los hogares de menor y mayor ingreso: mientras que los primeros dedican 37% de su gasto al consumo de alimentos, el segundo dedica solo un 16% (gráfico 3.36). Dichas diferencias se explican porque las familias con mayor poder adquisitivo, pueden, una vez satisfecha la compra de bienes y servicios básicos como los alimentos, dedicar parte de sus recursos a viajar, a la recreación o a comprar artículos de vivienda. Otro rubro en el cual se observa una diferencia es en el transporte: mientras las familias de menores recursos dedican un 10%, las de mayor ingreso destina un 18%.

Cuando se analizan las fuentes que originaron el aumento en la inflación en el 2022, pudo determinarse que el 59% se explicó por los incrementos en el costo de los alimentos y 17% por el alza en el transporte. Es importante mencionar que el aumento en el primer rubro se prolongó hasta abril del 2023, mientras que el segundo fue por un periodo más corto de ocho meses.

Considerando las diferencias en las canastas de consumo y las fuentes que originaron el aumento en los precios, se puede identificar que la inflación afectó en mayor medida a las familias más vulnerables. Entre diciembre del 2021 y 2022, la variación interanual en el costo de la canasta de consumo promedio para las personas de menores ingresos aumentó de 2,9% a 9,9%, mientras que para aquellas de mayores recursos este indicador pasó de 3,7% a 6,9% (gráfico 3.37). El 75% del incremento en los precios para los hogares de menores recursos fue producto del costo de los alimentos, mientras que para las familias de estrato alto esto solo significó un 44%. Para este último grupo, destaca el peso de los aumentos en el costo del transporte, que significó 39% en el aumento en los precios.

En el 2023 se comenzó a observar una reducción gradual en el crecimiento del costo de los alimentos que lentamente comenzó a reducir las presiones en el costo de vida para las familias. En el caso del transporte, ya se observaban reducciones en el crecimiento de los precios desde el año anterior. Se debe destacar que gran parte de los productos son regulados (combustibles, peajes y transporte público), por lo que las variaciones dependen de los ajustes tarifarios. Además, dado que el diésel y la gasolina son importados, el costo también se ve reducido por la apreciación cambiaria, tema que se detallará más adelante.

Fuerte volatilidad del tipo de cambio obliga al BCCR a una mayor intervención

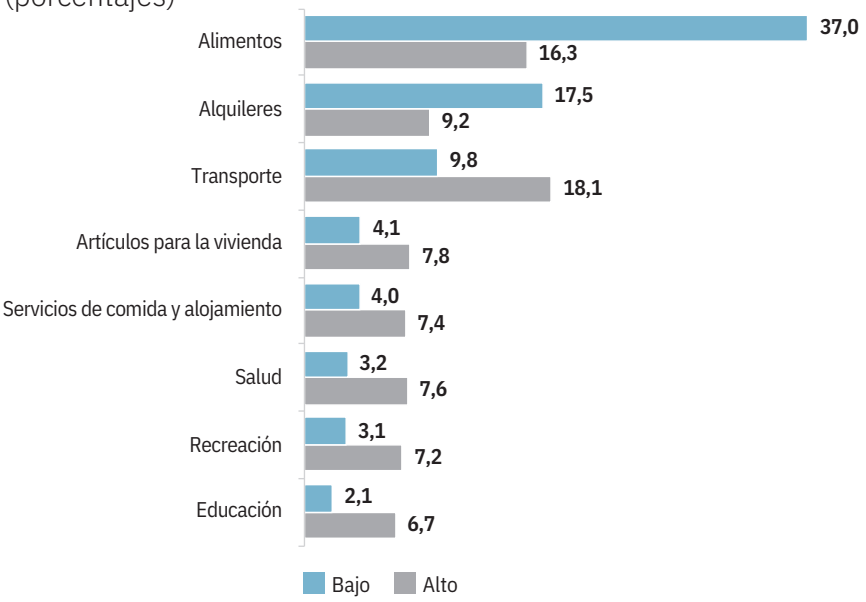
Después de un largo periodo de estabilidad, en el 2022 el país experimentó uno de los episodios de volatilidad cambiaria más altos en lo que va del presente siglo. Desde octubre del 2006, el BCCR migró de un régimen de mini bandas cambiarias a uno más flexible, en el que el tipo de cambio no es fijo, sino que se define por la fuerza del mercado (oferta y demanda de dólares). En 2023, la tendencia del tipo de cambio ha sido hacia la baja, que parece explicarse principalmente por el impulso del sector exportador y la atracción de inversión directa, aunque hay una controversia pública sobre este punto.

A diferencia de otros rubros, como la inflación o las tasas de interés, los cambios en el precio de la divisa tienen un efecto más diverso y menos focalizado. Cuando aumenta el tipo de cambio, se benefician las empresas exportadoras, las personas y empresas que reciben ingresos en dólares. En cambio, cuando este macroprecio se reduce, mejoran las condiciones para las personas con créditos en dólares (personas, empresas y Gobierno), importadores de bienes y servicios, consumidores de productos importados y turistas locales. Para dar seguimiento al tema, esta sección analiza la volatilidad cambiaria del país y las fuentes de apreciación.

Gráfico 3.36

Ponderaciones de los principales bienes y servicios[a/] de las canastas de consumo de los hogares de estratos[b/] bajo y alto. Diciembre, 2020

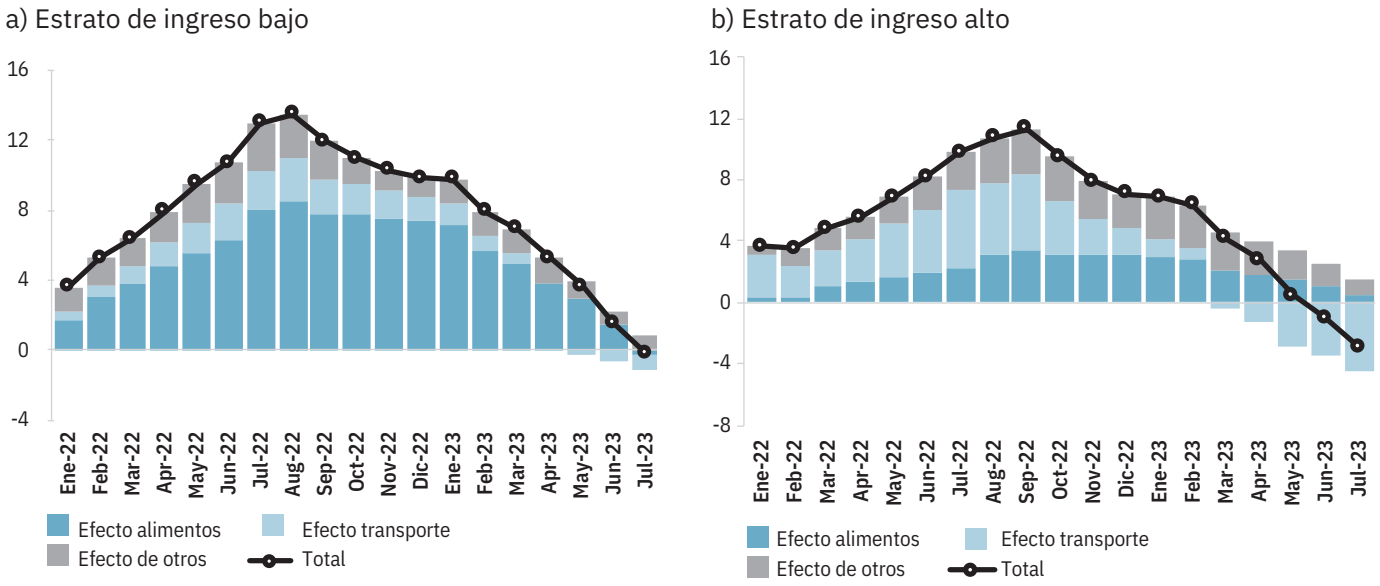
(porcentajes)



a/ Excluye los servicios financieros y seguros, bebidas alcohólicas y tabaco, prendas de vestir y calzado, bienes y servicios diversos e información y comunicación.
b/ El INEC estima las canastas de consumo según estratos de ingreso. Los hogares se ordenan según su ingreso per cápita –de menor a mayor ingreso– y se dividen en diez grupos (deciles). El estrato bajo está conformado por los deciles 1, 2 y 3, mientras que el alto está conformado por los deciles 9 y 10. La información de la variación en los precios se obtiene de las desagregaciones del IPC.
Fuente: INEC, 2023.

Gráfico 3.37

Variación interanual total en los precios de la las canastas de consumo de los estratos[a/] de ingreso bajo y alto y efecto de los principales productos
(porcentajes)



a/ El INEC estima las canastas de consumo según estratos de ingreso. Los hogares se ordenan según su ingreso per cápita –de menor a mayor ingreso– y se dividen en diez grupos (deciles). El estrato bajo está conformado por los deciles 1, 2 y 3, mientras que el alto está conformado por los deciles 9 y 10. La información de la variación en los precios se obtiene de las desagregaciones del IPC.
Fuente: Jiménez Fontana, 2023, con datos del INEC.

Costa Rica experimenta mayor episodio de volatilidad cambiaria en los últimos cuatro años

En junio del 2022, Costa Rica alcanzó un tipo de cambio de 698 colones por dólar, el más alto desde que se tienen registros, muy por encima del nivel de largo plazo (2011-2021) (gráfico 3.38). Posteriormente, se registró una rápida caída y para principios del 2023 el indicador regresó a un nivel cercano al promedio. Parte de la disminución se explica por las acciones anunciadas por el BCCR, entre las que destaca la modificación en el horario del Mercado de Moneda Extranjera (Monex), el aumento en el encaje mínimo legal y ampliación de la oferta de instrumentos de deuda en moneda extranjera para ampliar las opciones de ahorro.

De acuerdo con la Encuesta de Expectativas del BCCR (2023), las personas esperan que el colón se siga apreciando durante el segundo semestre del 2023. En el caso de la Encuesta de

Gráfico 3.38

Tipo de cambio diario de referencia del BCCR y promedio de largo plazo[a/]
(colones por dólar)



a/La línea punteada muestra el promedio del tipo de cambio entre el 2011 y 2021.
Fuente: García, 2023, con datos del BCCR.

Confianza del Consumidor de la Escuela de Estadística, la proporción de personas que esperan un aumento en el tipo de cambio en los doce meses posteriores de la consulta se redujo de 69% a 42,4% entre mayo del 2022 y 2023.

La volatilidad en el tipo de cambio en Costa Rica es muy similar a la observada en otras economías de América Latina. Ello se debe al traslado de capitales e inversiones hacia estos países en respuesta a los cambios de condiciones económicas globales como la política monetaria, las brechas en tasas de interés y las diferencias en crecimiento económico.

Para conocer con mayor detalle el impacto de la variabilidad cambiaria respecto a los socios comerciales, el presente Informe examinó el comportamiento del índice de tipo de cambio efectivo real multilateral (ITCERM). Este indicador aumentó de 85 a 93 colones por dólar del 2020 al 2022 (gráfico 3.39), lo cual puede interpretarse como una ganancia temporal en la competitividad de Costa Rica, atribuida a cambios en los precios relativos (inflación, tipo de cambio o ambos). Desde entonces, el ITCER mantiene una tendencia a la baja que implicó un retorno al nivel de competitividad similar al del 2020; sin embargo, se mantiene por debajo del promedio de largo plazo (2011-2021).

Aunque los datos sugieren que el país podría estar perdiendo coyunturalmente competitividad por la caída en el tipo de cambio, existen otros factores que pueden impulsar de forma estructural las ganancias en el sector exportador, tales como mejoras en infraestructura, facilidad de hacer negocios, estabilidad política y macroeconómica, innovación, balance fiscal, entre otros. Además, de acuerdo con Villamichel y Abarca (2018), en Costa Rica los largos periodos de depreciaciones durante la época de mini devaluaciones (1984-2006) llevaron a períodos inflacionarios y no generaron mayor crecimiento económico, a diferencia de lo ocurrido en otros países emergentes y en desarrollo.

Exceso de dólares en circulación produce fuerte apreciación cambiaria

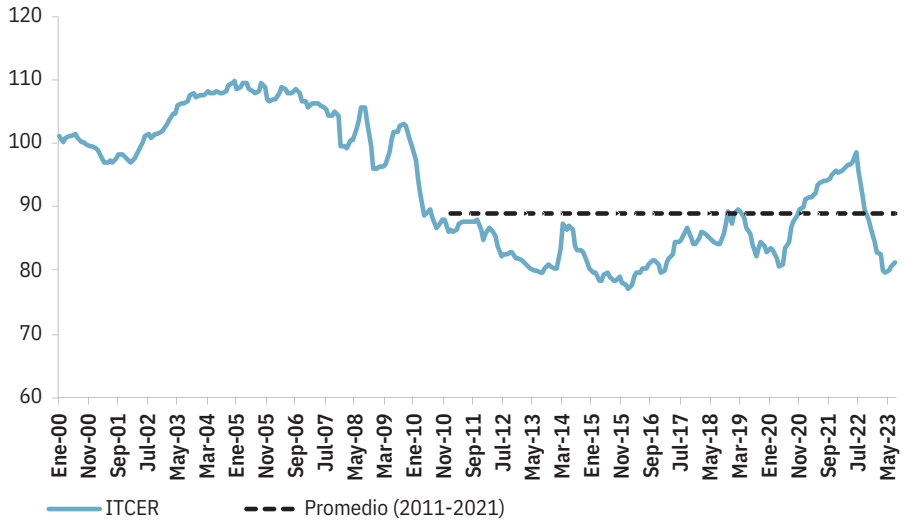
La dinámica en el mercado cambiario, clave para entender los movimientos detrás de la formación del precio de tipo de cambio, es determinada por las interacciones de tres factores principales: i) ventanilla, ii) requerimientos del SPNF y iii) operaciones propias del BCCR. El primero consiste en todos las operaciones cambiarias que ocurren en agencias bancarias físicas, ventanillas electrónicas (cajeros automáticos e internet) y directamente con clientes corporativos. El segundo consiste en las necesidades de dólares de instituciones como Recope, el INS y el ICE para comprar insumos en el mercado internacional o para el pago de interés de créditos en moneda extranjera. El último corresponde a la atención de necesidades de divisas del BCCR y a las intervenciones para evitar fluctuaciones violentas. Los movimientos de estos tres grupos pueden generar dos tipos de presiones: apreciación (compradores netos) o depreciación (vendedores netos).

Históricamente, los requerimientos del SPNF presionan al alza el tipo de cambio pues las instituciones públicas son un importante demandante de divisas. Por otra parte, los saldos en ventanilla son una fuente de apreciación cambiaria, dado que en gran medida son vendedores netos de dólares (gráfico 3.40). En 2022 los saldos se incrementaron de manera significativa, lo que presionó aún más el exceso de dólares y ha generado presiones a la baja del tipo de cambio. Esta mayor oferta ha sido absorbida principalmente por el aumento en las necesidades del SPNF y en menor proporción por las compras del BCCR. Sin esta intervención, probablemente el tipo de cambio se hubiera apreciado aún más durante los primeros meses del 2023.

De acuerdo con el BCCR (2023), el exceso de dólares en ventanilla es la principal fuente de apreciación cambiaria. Corresponde, como fue señalado, a operaciones del sector real de la economía, entre las que deben incluirse la recuperación del turismo, el aumento de las exportaciones y la mayor entrada de inversión directa en 2022 y 2023. El BCCR solo puede identificar una parte de los actores que compran y venden dólares en ventanilla. La información disponible señala que el 53% se explica por las operaciones del sector exportador efectuada mediante los departamentos internacionales de los bancos comerciales (gráfico 3.41). El segundo actor más importante se clasifica como "otros" y ahí no es posible identificar con preci-

Gráfico 3.39

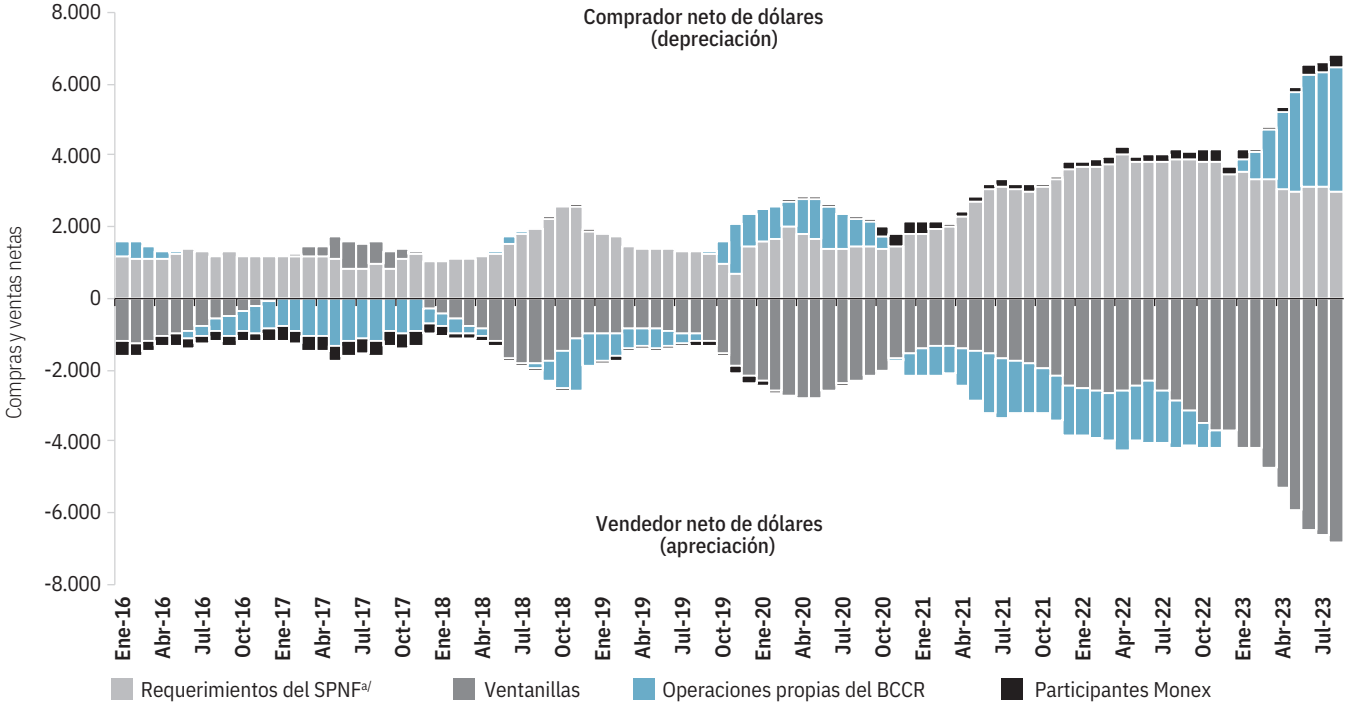
Índice de tipo de cambio efectivo real multilateral de Costa Rica
(colones por dólar)



Fuente: García, 2023, con datos del BCCR.

Gráfico 3.40

Compras y ventas de divisas en el mercado cambiario neto por tipo de participante
(millones de dólares acumulados en doce meses)



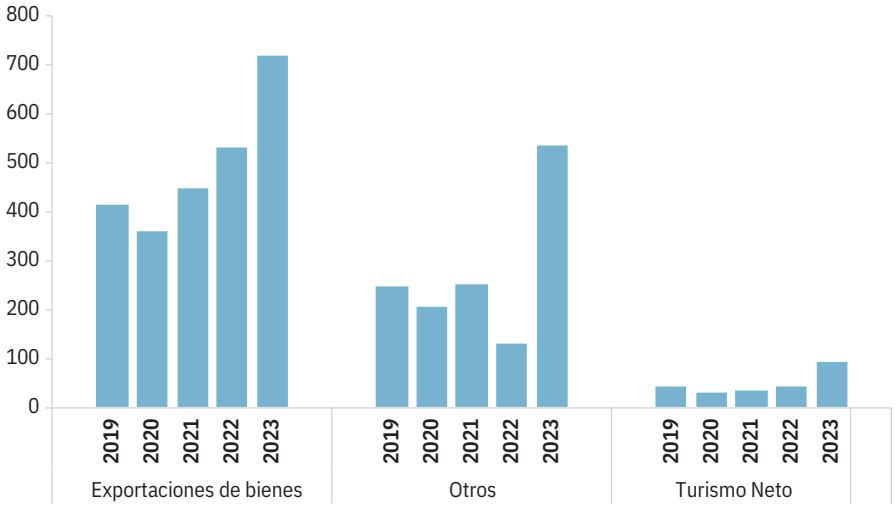
a/ SPNF: Sector público no financiero.
Fuente: Jiménez Fontana, 2023, con datos del BCCR.

sión el motivo por el cual se realizó la operación cambiaria. Estos incluyen las transacciones que realizan las personas o empresas en plataformas digitales de los bancos, tales como el pago de tarjetas, salarios, dividendos, remesas, comercio, entre otros (BCCR, 2023).

Sin embargo, se sabe que el rubro de "Otros" incluye las operaciones de empresas locales y multinacionales radicadas en el país. Estas últimas abarcan las compras a proveedores locales, salarios, contribuciones sociales y otros cargos, financiadas usualmente con dólares por la casa matriz en el extranjero y posteriormente se realiza la operación para convertirlos en moneda nacional. De acuerdo con Procomer (2022), los gastos operativos de las empresas en zonas francas pasaron de 5.256 a 9.751 millones dólares entre el 2018 y el 2021 (gráfico 3.42). Esto podría ser un factor importante para explicar la apreciación cambiaria.

Gráfico 3.41

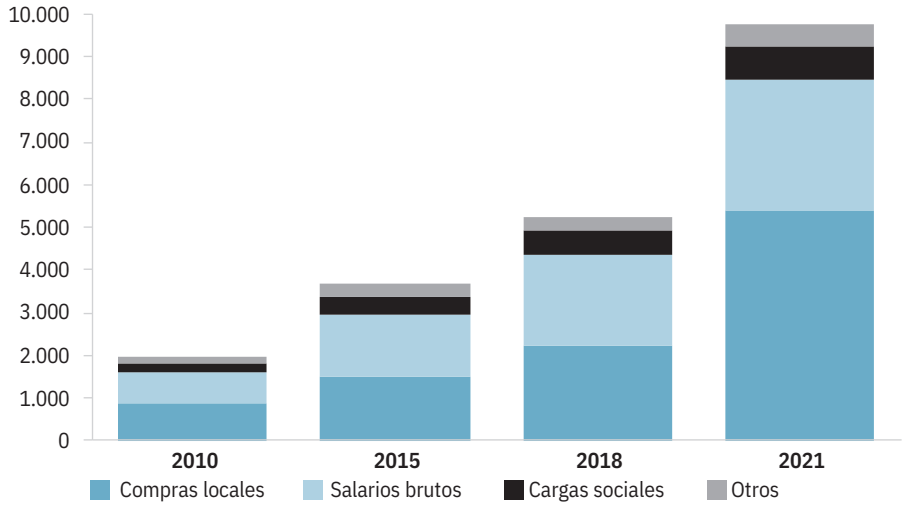
Operaciones de los principales actores del sector privado en ventanilla que presionan el tipo de cambio a la baja. Junio de cada año
(millones de dólares)



Fuente: Jiménez Fontana, 2023, con datos del BCCR.

Gráfico 3.42

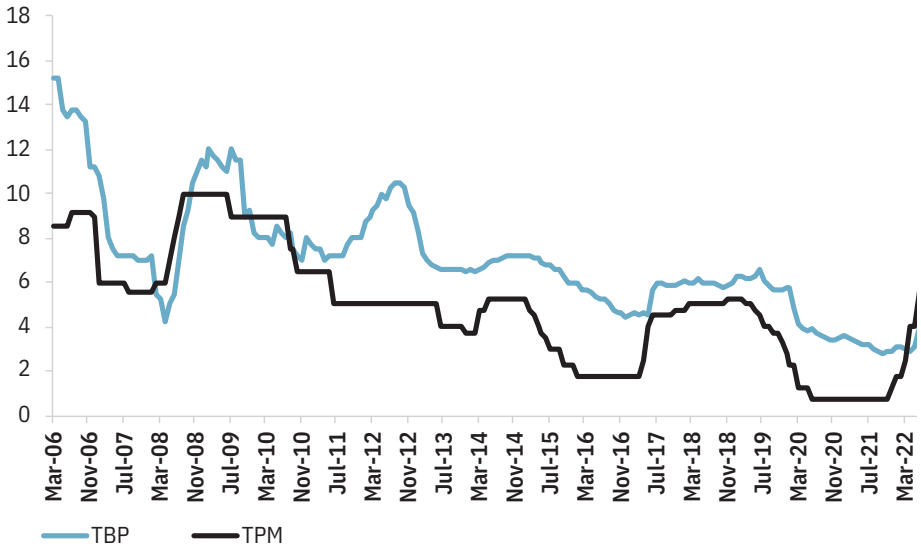
Contribución absoluta del régimen de zonas francas a la producción nacional
(millones de dólares)



Fuente: Jiménez Fontana, 2023, con datos de Procomer y el Ministerio de Hacienda.

Gráfico 3.43

Tasa de política monetaria (TPM) y tasa básica pasiva (TBP)
(porcentajes)



Fuente: García, 2023, con datos del BCCR.

Política monetaria contractiva genera resistencias públicas

El Banco Central tiene como principal mandato asegurar la estabilidad de precios en el país a partir de una serie de herramientas de intervención que permiten controlar la inflación, la volatilidad cambiaria y el exceso de liquidez. Cuando esta entidad asume una política expansiva, busca reducir las tasas de interés en la economía para incentivar el crecimiento, mientras que cuando adopta medidas contractivas aumenta el costo de invertir para reducir la inflación. Estas dos posturas tienen un impacto muy distinto en los hogares y empresas: la primera fomenta el crédito y el consumo, mientras que la segunda los desestimula.

Esta sección analiza con detalle las principales acciones de política de la Autoridad Monetaria. La primera parte detalla el cambio de postura que encareció de forma rápida y fuerte el costo de los créditos en el país. La segunda incluye un estudio sobre las discrepancias en la discusión nacional en relación con el accionar del BCCR que podrían reducir la efectividad de sus acciones.

Cambio de postura en la política monetaria para reducir inflación genera encarecimiento en el crédito

Durante el 2022, el BCCR implementó una de las políticas monetarias más estrictas de la historia del país[11]. Después de 18 meses de mantener una tasa muy baja de política monetaria (TPM) en 0,75%, en noviembre del 2021 la Autoridad Monetaria aumentó este rubro hasta alcanzar un máximo de 9% en febrero del 2023 (gráfico 3.43). Estas acciones estaban enfocadas reducir las fuertes presiones inflacionarias sobre el costo de vida de los hogares, similar a lo que implementaron los bancos centrales de las economías de mayor ingreso. Aunque esta no es la primera vez que el BCCR implementa una política contractiva, destaca por dos elementos: i) la última vez que el BCCR había alcanzado la TPM a un nivel tan alto fue hace trece años y ii) es el incremento más rápido y elevado desde que se tienen registros.

El cambio en la política monetaria del BCCR generó un importante aumento en las tasas de interés. La tasa básica pasiva, promedio de negociación en el mercado, pasó de 2,9% a 6,7% entre finales del 2021 y principios del 2023. Como consecuencia, el crédito privado, que es un importante motor de la economía, se volvió a desacelerar, pues pasó de 9% a 4% entre agosto del 2022 a julio del 2023. El alza en las tasas de interés reduce el ingreso disponible de las personas y empresas que tienen créditos y limita la capacidad para calificar para nuevos préstamos. Además, Costa Rica tiene la

particularidad de que la mayoría de los préstamos del sistema financiero tienen condiciones de tasas variables, situación que incrementa las cuotas mensuales de la mayor parte de personas que ya tenían deudas. En marzo del 2023, la Autoridad Monetaria comenzó a reducir la TPM y para agosto llegó a 6,5%. Por su parte, la tasa promedio de mercado (TBP) disminuyó a 5,7%. De acuerdo con García (2023), existe un rezago entre seis y doce meses para que las reducciones en la tasa de política se trasladen al costo de pedir préstamos en el sistema financiero. Este ajuste también estaría condicionado en parte por la rapidez y la magnitud con la que los bancos centrales de las economías avanzadas ajusten sus tasas de referencia.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

ANÁLISIS MONETARIO DE LA ECONOMÍA EN EL 2022 Y PRIMEROS MESES DEL 2023
véase García., 2023, en
www.estadonacion.or.cr

Política monetaria se convierte en objeto de discusión pública

Durante el 2022 y 2023, la implementación de la política monetaria contractiva, los aumentos en el tipo de cambio y en las tasas de interés, así como el manejo de datos, activaron la discusión alrededor de las políticas de esta entidad. En la presente edición del Informe se construyó una base de datos que registra las discusiones públicas acerca de la coyuntura de política monetaria del país. La base de datos identifica las noticias, los actores y las opiniones de los principales formadores de opinión en materia de política monetaria en los principales medios de comunicación escrita (recuadro 3.8). Este tipo de análisis permite mapear la articulación de actores y sus posiciones en el tiempo (Gallardo, 1990).

Los bancos centrales monitorean las expectativas de las personas para identificar qué tanto estas se alinean al rango meta, lo cual es determinante para el cumplimiento de la estabilidad de precios. Los principales mensajes y señales de política son comunicados a través de distintos canales, tales como informes, reportes, estadísticas, conferencias de prensa y redes sociales, con el fin de incidir sobre la formación de precios de mercado (inflación, tasas de interés y tipo de cambio). En Costa Rica, aunque el BCCR cuenta con independencia técnica para implementar la TPM como principal instrumento de política monetaria, es indispensable que las personas y actores económicos y políticos sientan credibilidad y confianza hacia la entidad. Por ello, la discusión en medios de prensa y las entrevistas que realizan los formadores de opinión son relevantes para la política monetaria.

Desde el 2020, el tema predominante en la discusión monetaria en medios de prensa ha sido el tipo de cambio, que representa el 37% de las notas, seguido de inflación, con 18% y tasas de interés, con 17%. Un aspecto relevante es que entre el 2021 y 2023 se registró un aumento en el promedio mensual de noticias, que pasó de 21 a 33. También aumentaron las discrepancias hacia la autoridad monetaria, las cuales se analizan más adelante (gráfico 3.44). En este periodo se observan dos picos importantes: junio del 2022 y agosto del 2023. En el caso del primero,

Recuadro 3.8

Construcción de una base de datos de análisis de coyuntura de política monetaria

La formación de expectativas de los agentes económicos es determinante para la fijación de precios de mercado. Si las empresas consideran que la inflación va aumentar en los próximos meses, probablemente van aumentar el precio de sus productos. En un esquema de metas de inflación, el BCCR utiliza la TPM para enviar señales al mercado y controlar la cantidad de dinero en la economía. La efectividad de esta política depende de que las personas confíen en la Autoridad Monetaria y consideren que sus herramientas son efectivas. En este contexto, la coyuntura alrededor de las acciones del Banco es determinante.

Con el objetivo de analizar dicha coyuntura de política monetaria, el Programa Estado de la Nación construyó una base de datos que sistematiza las noticias publicadas en temas monetarios presentes en los principales medios de comunicación escrita del país. El periodo de análisis fue entre agosto del 2020 y agosto del 2023; en total, se revisaron más de 4.000 ediciones y se registraron 925 notas.

Los medios de comunicación revisados fueron: La Nación, El Financiero, La República, CRHoy, El Semanario Universidad y La Extra. Toda la información registrada en la base es de carácter público. Se incluyeron noticias y columnas de opinión que abordaran alguno de los siguientes temas: tipo de cambio, dólar, divisas, tasas de interés, inflación, reservas internacionales, tasa de política monetaria, precios y BCCR. Se incluye el detalle de las personas o entidades en el ámbito público o privado que dieron declaraciones o entrevistas en la noticia que se publica. Se trata de personas formadoras de opinión o representantes de grupos económicos o sociales, cuyas opiniones inciden en la opinión pública. Estas se clasificaron en siete grandes grupos: academia, consultores independientes, empresas de servicios financieros, Estado, entidades financieras, gremios y organismos internacionales. Además, la base reporta cuando estas personas manifiestan de forma explícita diferencias o cuestionamientos contra la política monetaria o el accionar del BCCR.

Fuente: Gómez Campos et al., 2023.

la discusión se centró en el alza del tipo de cambio y el manejo que estaba realizando la política monetaria. Por su parte, el segundo consistió en las diferencias del manejo de datos en el BCCR (Jiménez Fontana et al., 2023).

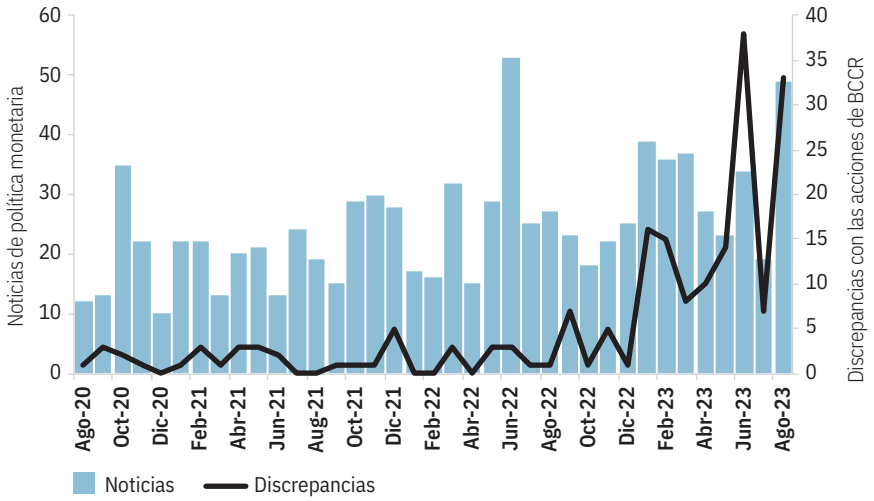
Para analizar con mayor detalle las manifestaciones de los agentes económicos, en la base de datos se contabilizaron las discrepancias[12] o diferencias explícitas con el accionar del BCCR. Entre agosto del 2020 y 2022, el promedio mensual era de dos discrepancias, pero en 2023 aumentó a 18, comportamiento que evidencia un fuerte aumento en las críticas sobre la política del BCCR. Ello sugiere un entorno más adverso para la implementación de políticas. Durante el mes de junio del 2023, se reportaron las mayores diferencias (38) asociadas a la decisión del BCCR de continuar aumentado de forma rápida la TPM. En agosto de ese año hubo un leve descenso en el nivel de discrepancias (33), pero en dicha ocasión las críticas se centraron en la denuncia interpuesta por el BCCR contra la Sugef por negarse a facilitar información crediticia[13].

El aumento en las críticas hacia el BCCR se acompañó de una mayor activación de sectores específicos. Los datos muestran que la decisión del BCCR de solicitar información personal de los clientes bancarios a la Sugef generó un conflicto importante con varios grupos de la población, especialmente con gremios (gráfico 3.45). En esta coyuntura, el BCCR pasó de centrarse en temas puramente técnicos, como las decisiones de política monetaria y cambiaria, a generar un debate de índole político.

El panorama descrito en este apartado evidencia que el BCCR ha experimentado una coyuntura de mayor conflictividad. Ello podría afectar la formación de expectativas de las personas, dado que la credibilidad y confianza en la Autoridad Monetaria son necesarias para la efectividad de sus políticas, especialmente en un régimen de metas de inflación. En próximas ediciones del *Informe* se realizará un análisis más detallado de este tema.

Gráfico 3.44

Cantidad mensual de noticias de política monetaria y discrepancias reportadas por agentes económicos en medios de prensa escrita



Fuente: Gómez Campos et al., 2023, con datos de la base de Coyuntura de Política Monetaria del PEN.

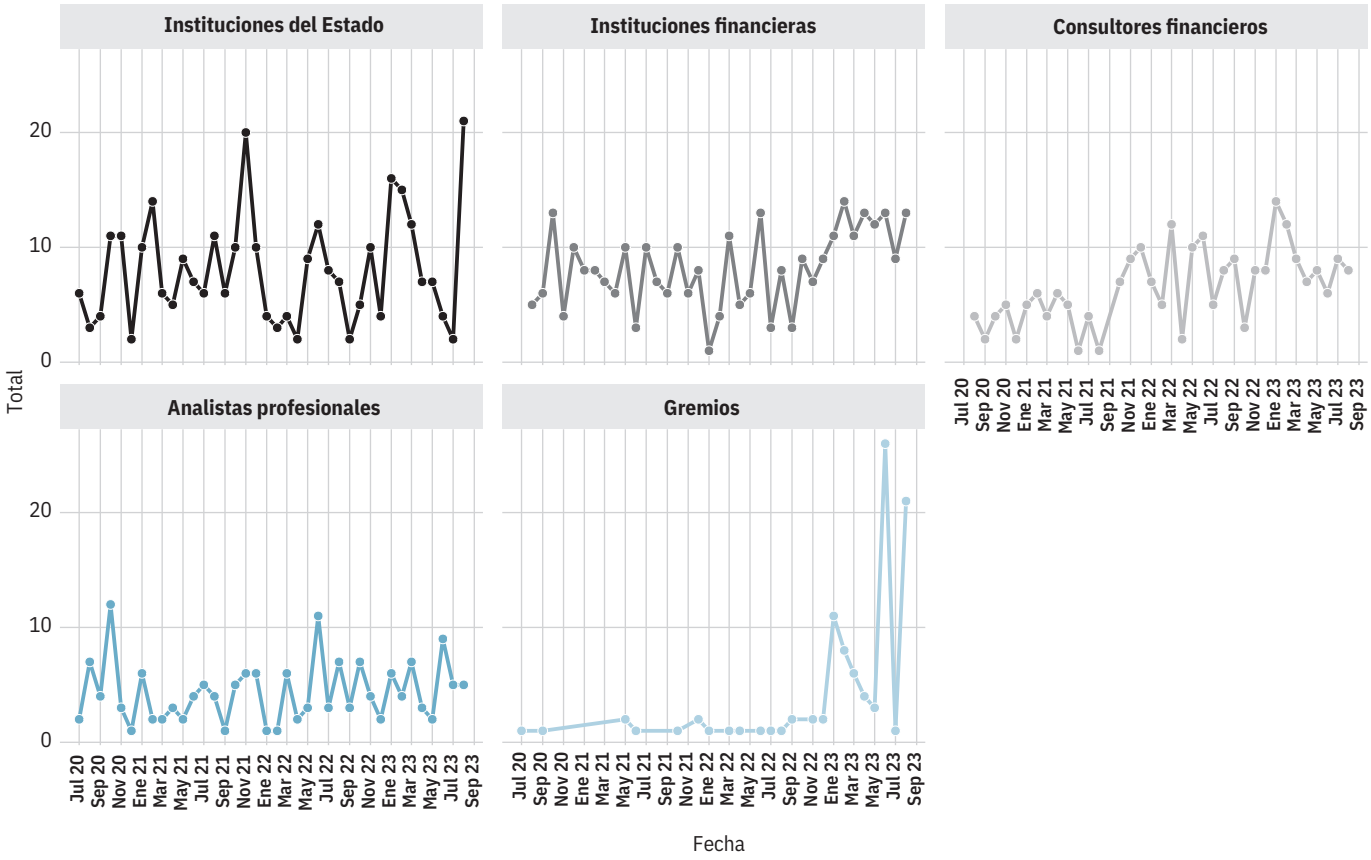
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

EVENTOS DE POLÍTICA MONETARIA Y CAMBIARIA EN COSTA RICA: ANÁLISIS DE COYUNTURA CON MINERÍA DE TEXTO

véase Gómez Campos et al., 2023, en **www.estadonacion.or.cr**

Gráfico 3.45

Cantidad de intervenciones en medios de comunicación escrita, según tipo de actor[a/]



a/ Las instituciones del Estado incluye al BCCR, CCSS, Conassif, Sugef, entre otros. Las entidades financieras incluyen a las cooperativas, fondos de pensión e inversión y bancos comerciales públicos y privados. Las consultoras consideran a las empresas privadas que prestan servicios de asesoría financiera y económica. Los analistas corresponden a personas expertas que trabajan como analistas independientes o que en el pasado trabajaron en alguna entidad financiera o entidad pública en temas financieros.
Fuente: Gómez Campos et al., 2023, con datos de la base de Coyuntura de Política Monetaria del PEN.

Investigadores principales:
Pamela Jiménez Fontana, Karla Meneses (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador), Pablo Villamichel, Juan Carlos García, Mariam Alfaro (BCCR), Melissa Vega (BCCR), Gabriela Córdova (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador), Fernanda Muñoz (BCCR), Susan Jiménez (BCCR), Rafael Segura, Steffan Gómez Campos, Natalia Morales, Melissa Vega, José Achoy y Stephanie Castro.

Insumos: *Seguimiento del crecimiento económico durante el 2022 y primeros meses del 2023*, de Karla Meneses (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador), Gabriela Córdova (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador) y Pamela Jiménez Fontana; *Cuentas Nacionales de Costa Rica, distribución del ingreso, consumo y ahorro de los hogares*, de Mariam Alfaro (BCCR) y Fernanda Muñoz (BCCR); *Situación del mercado laboral de Costa Rica en 2022 e inicios 2023* de Karla Meneses (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador), Natalia Morales y Rafael Segura; *Análisis de las finanzas públicas y gestión de la deuda en Costa Rica*, de Pablo Villamichel; *Análisis monetario de la economía costarricense en el 2022 y primeros meses del 2023*, de Juan Carlos García; *Análisis de productividad en Costa Rica a partir de microdatos*, de Melissa Vega (BCCR) y Susan Jiménez (BCCR); *Crecimiento de las ventas y sobrevivencia: retos del parque empresarial*, de Pamela Jiménez Fontana, Rafael Segura y Melissa Vega Monge (BCCR); *Eventos de política monetaria y cambiaria en Costa Rica: análisis de coyuntura con minería de texto*, de Steffan Gómez Campos, Pamela Jiménez Fontana y Stephanie Castro; *Exoneraciones fiscales aprobadas por la Asamblea Legislativa de enero a junio del 2023* e *Impuestos, tasas y contribuciones especiales en Costa Rica: 1985-2021*, de José Mario Achoy.

Borrador del capítulo: Pamela Jiménez Fontana.

Coordinación: Pamela Jiménez Fontana.

Edición técnica:
Pamela Jiménez Fontana, Jorge Vargas Cullell y Leonardo Merino.

Asistente de investigación:
Stephanie Castro Jiménez.

Asesoría metodológica: Pamela Jiménez Fontana, Rafael Segura y Steffan Gómez.

Actualización y procesamientos de datos: José Mario Achoy, Pamela Jiménez Fontana, Stephanie Castro y Rafael Segura.

Visualización de datos y gráficos: Pamela Jiménez Fontana y Stephanie Castro Jiménez.

Lectores críticos: Eduardo Alonso, Gloriana Ivankovich, Daniel Ortiz, Susan Rodríguez, Leonardo Merino, Milagro Saborío, Hannia Vega, Jorge Vargas Cullell, Dagoberto Murillo. María Santos y Jonathan Garita.

Revisión y corrección de cifras: Stephanie Castro y Pamela Jiménez Fontana.

Revisión filológica: Diego Ugalde.

Un agradecimiento especial a: al Centro de Investigación Legislativa de la Asamblea Legislativa Departamento de Servicios Parlamentarios, el INEC, el BCCR, el MEIC, el Ministerio de Hacienda, Procomer, la Escuela de Estadística de la UCR y el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR, por la colaboración con información estadística; a Ivania García y Santiago Acosta del FMI; Alonso Alfaro, Henry Vargas, Jacqueline Zamora, Víctor Sanabria, Manfred Víquez, Isabel Matamoros y Priscilla Trejos del BCCR; a Isabel Zúñiga Quirós, Luis Guillermo Vargas y Hannia Vega de la Asamblea Legislativa, por su apoyo en la construcción del capítulo.

Talleres de consulta: Se realizaron los días 11 de julio, 10, 11, 25 de agosto y 19 de setiembre, con los asistentes: Alberto Vindas, Alejandro Abarca, Alexander Sánchez, Alonso Alfaro, Andrés Fernández, Andrés Valenciano, Ariel Barrantes Soto, Betty Sánchez, Ciska Raventós, Daniel Ortiz, Daniela Córdoba, Édgar Robles, Eduardo Alonso, Evelyn Muñoz, Fernando, Gabriel Macaya, Gloriana Ivankovich, Gustavo Crespi, Henry Vargas, Ilse Sobrado, Isabel Cristina Araya, Ivannia Arguedas, Jennifer León, Johan Mulder, Jonathan Garita, Jorge Vargas, José Antonio Vásquez, José Luis Arce, José Ocampo, José Pablo Barquero Romero, Juan Carlos García, Juan Andrés Robalino, Karen Chacón, Leiner Aguilar, Leonardo Merino Trejos, Leyner Aguilar Araya, Luis Mesalles, Luis Rivera, Luis Vargas Montoya, Marisol Guzmán, Mauricio Arroyo, Mauricio Soto, Melissa Vega Monge, Michael Contreras Solera, Miguel Gutiérrez, Milagro Saborío Rodríguez , Natalia Morales, Nelson Castillo, Norberto Zúñiga, Pablo Sauma, Pablo Vega García, Pablo Villamichel, Pamela Jiménez Fontana , Priscilla Piedra, Rafael Segura Carmona , Ricardo Monge, Rodrigo Cubero, Ronald Alfaro-Redondo, Shirley Álvarez, Shirley Benavides Vindas, Steffan Gómez, Stephanie Castro Jiménez, Susan Jiménez, Susan Rodríguez, Valerie Lankester.

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, resulta esencial para generar un proceso sostenible de inversión, además de que constituye un círculo virtuoso de ahorro.

5 Para efectos de este trabajo, se estimó el largo plazo como el periodo entre 2005 y 2019. Para las estimaciones de crecimiento, se excluyó la caída experimentada durante la crisis del 2009.

6 Una cuasi sociedad se refiere a una empresa no constituida en sociedad que es propiedad de los hogares y que cuenta con información suficiente para elaborar la secuencia completa de cuentas. Además, es gestionada como si fuera una sociedad separada y cuya relación de facto con su propietario es la de una sociedad con sus accionistas.

7 El marco central de cuentas nacionales no contempla los derechos de pensión asociados a los fondos de seguridad social (Caja Costarricense del Seguro Social, Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional, Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Benemérito Cuerpo de Bomberos y Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial).

8 Considera los países pertenecientes a la primera ronda de estimaciones.

9 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 Eliécer Feinzaig para colaborar con asesoría técnica tanto en la definición de este manual como en el proceso de recolección de datos, especialmente en la construcción de las variables referentes al monto de recaudación por impuesto.

10 De acuerdo con la Encuesta, la confianza de los consumidores en la economía nacional disminuyó en mayo y llegó a 45,1 puntos (en una escala de cero a 100), rompiendo la tendencia al alza observada en encuestas anteriores. El principal motivo de la caída del ICC se debe a la desconfianza en la economía futura del país: el Índice de Expectativas Económicas (IEE) disminuyó en 5,2 puntos, llegando a 49,7 puntos.

11 Las políticas más fuertes fueron implementadas durante la crisis de los años ochenta del siglo XX.

12 La base de datos no considera las manifestaciones de apoyo con el accionar del BCCR.

13 El 21 de abril del 2023, la gerenta del BCCR denuncia a la SUGEF ante la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción por no entregar información sobre los datos integrales de operaciones de crédito. El BCCR plantea que los requerimientos son para la elaboración de estadísticas. Al cierre de edición de este Informe, la denuncia no había sido resuelta.

CAPÍTULO

4

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

BALANCE

Armonía con la naturaleza

INDICE

Hallazgos relevantes **167**
Valoración general **169**
Valoración del *Informe Estado de la Nación 2022* **170**
Aspiraciones **170**
Introducción **171**

Persistencia en algunos resultados negativos aumenta riesgos de retroceso en la sostenibilidad ambiental **171**
Fortalezas históricas en conservación y gestión forestal enfrentan nuevas amenazas 173
Mirada a profundidad: degradación forestal debilita mitigación en cambio climático 178
Uso de energía y agua mantienen tendencias que vulneran la sostenibilidad 185
Patrones en el uso del suelo agropecuario profundizan vulnerabilidad de la producción 191
Aporte especial: visión histórica sobre la producción agropecuaria en el territorio 196
Eventos hidrometeorológicos siguen golpeando población e infraestructura 199

Respuesta institucional débil y contradictoria, limita avanzar en sostenibilidad ambiental **202**
Creciente tensión entre los retos ambientales, la normativa y las capacidades públicas 202
Primera sistematización exploratoria de evidencias sobre el riesgo de regresividad o retroceso ambiental 206
Herramientas de gestión territorial e información pueden mejorar la respuesta pública 211

Respuesta ciudadana se transforma: menos acción colectiva y cambios en la organización **219**
Acciones colectivas en temas ambientales dejan atrás período de alta intensidad 221
Cambios en el grado de participación y organización de la sociedad civil 221

HALLAZGOS RELEVANTES

- Un nuevo mapa de tipos de bosque en Costa Rica registra una cobertura forestal de 57,1% del territorio nacional, principalmente de bosques maduro y secundario.
- En 2022 se publicó el primer mapa de cobertura de manglar de Costa Rica, la cual alcanza aproximadamente el 1% del territorio.
- Un 41,9% de la Gran Área Metropolitana está ocupada por infraestructura verde, con diferencias cantonales: mientras en Mora, Aserrí, Santa Ana y Alajuelita hay más de 0,6 hectáreas de densidad de cobertura arbórea por habitante, en Heredia y San Pablo solo hay 0,1 hectáreas.
- El análisis sobre emisiones y remociones de carbono evidencia que la degradación de bosques reduce el potencial conocido de mitigación del cambio climático en el sector forestal, el cual no alcanza –con diferencia– para remover las emisiones del país considerando todas las fuentes.
- Se registra un lento avance en la transición energética de la flota vehicular. Para el período 2011-2021 se contabilizan 27.992 unidades con tecnologías distintas a la combustión, aunque menos de 220 son de transporte público (eléctricos o híbridos). En el mismo período el consumo total de hidrocarburos aumentó un 23,3%.
- Desde enero hasta julio de 2023, un 4,5% de la generación de electricidad se cubrió a partir del uso de hidrocarburos, un aumento de 3,5 puntos porcentuales respecto al 2022.
- La cobertura de agua potable bajó de 95,7% a 89,9% de la población entre 2021 y 2022, una reducción atípica, con mayor afectación en sistemas comunales.
- El área sembrada de granos básicos en el país se redujo un 5,8%; la de mayor caída fue la que se dedicada a la producción de arroz: 17,2%.
- Entre 2010 y 2020 se registraron 58 muertes por intoxicación con plaguicidas, la mayoría vinculadas a cultivos de banano, café y piña, y al uso de diazinón, paraquat y glifosato.
- Un análisis histórico encontró que entre 1905 y 2014 se experimentó un desplazamiento de la producción agropecuaria del centro del país a las áreas periféricas, principalmente hacia las zonas Norte, Pacífico Norte y Pacífico Sur.
- Entre 1970 y 2020, los eventos hidrometeorológicos representaron, en promedio, el 80% de los fenómenos climáticos reportados en la base de datos DesInventar. En 2022, esta cifra ascendió al 99,2%, y aumentaron su frecuencia en cantones de la región Brunca.
- 12 de las 21 leyes en materia ambiental aprobadas en la Asamblea Legislativa entre 2010 y 2022 no identificaron la fuente de recursos para su implementación.
- Las denuncias ambientales ante la Contraloría Ambiental del Minae, la Defensoría de los Habitantes, el Ministerio Público y el Tribunal Ambiental Administrativo crecieron un 125,1% en la última década.
- Entre 2020 y 2022 las horas dedicadas a la prevención, protección y control de bienes naturales por parte del Sinac se redujeron un 70,2%. La institución también registró una reducción en su personal y recursos económicos.
- Un 25% (659.000 personas) de la población de la Gran Área Metropolitana reside en cantones que carecen de plan regulador cantonal.
- Las edificaciones ubicadas en zonas de alta exposición a inundaciones crecieron un 443,9% en el período 1986-2017 y representan un 0,5% del área edificada del país.

Cuadro 4.1

Resumen de indicadores ambientales. 2018-2022

Indicador	2018	2019	2020	2021	2022
Uso de la tierra					
Área en permisos de nuevas construcciones en la GAM (m^2)	1.367.492	1.773.131	1.245.210	1.254.978	1.075.337
Área en permisos de nuevas construcciones en cantones costeros (m^2)	494.717	398.931	346.235	424.553	649.612
Área en permisos de nuevas construcciones en el resto del país (m^2)	927.608	657.024	538.418	595.816	586.967
Volumen anual de explotación de agua por medio de pozos (m^3)	11.181.978	12.999.848	6.087.481	12.285.095	14.061.880
Número de pozos legales perforados (acumulado)	16.676	16.748	16.812	16.918	17.128
Población que recibe agua de calidad potable (%)	92,4	93,0	93,5	95,7	89,5
Población que recibe agua sometida a control de calidad (%)[a/]	76,8	78,0	83,7	77,1	71,6
Procesamiento anual de madera en rollo (m^3)	970.577	874.863	814.731	871.989	735.800
Pago por servicios ambientales en reforestación (ha)	981	1.452	821	127	1.712
Área sembrada de productos agrícolas (ha)[b/]	419.301	408.339	403.374	402.376	396.719
Área sembrada de productos orgánicos certificados (ha)	8.964	8.832	10.585	10.300	11.242
Importación de plaguicidas (k.i.a)	17.320.808	18.091.755	20.886.987	16.364.857	16.769.905
Consumo de energía secundaria (TJ)	148.990	149.803	133.012	150.394	
Hidrocarburos (%)	74,0	74,0	70,1	72,4	
Electricidad (%)	24,0	24,0	26,8	24,8	
Coque (%)	2,0	1,0	3,1	2,7	
Biomasa (%)	0,0	0,0	0,0	0,0	
Crecimiento del consumo de energía secundaria (%)	1,0	1,0	-11,2	13,1	
Crecimiento del consumo eléctrico (%)	1,0	2,0	-3,0	5,0	4,0
Intensidad energética[c/]	4,3	4,2	3,8	4,0	
Promedio anual de concentración de PM_{10} en el aire de San José[d/]	23	22	27	19	17
Rechazos en RTV por emisiones contaminantes (%)	19	18	18	17	
Producción de residuos sólidos en el cantón central de San José (gramos per cápita/día)	1.220	1.118	1.114	1.096	1.055
Playas galardonadas con la Bandera Azul Ecológica	118	135	138	140	136
Empresas con certificación para sostenibilidad turística	401	391	398	216	92
Conservación					
Áreas silvestres protegidas (ha)[e/]	1.301.724	1.303.055	1.303.055	1.303.055	1.303.095
Áreas marinas protegidas (ha)[e/]	1.483.041	1.550.190	1.550.192	1.550.192	16.502.221
Áreas en la Red de Reservas Privadas (ha)	82.045	82.045	82.408		
Pago por servicios ambientales en protección de bosque (ha)	37.207	46.676	31.954	5.879	46.857
Pago por servicios ambientales en protección del recurso hídrico (ha)	5.931	4.674	4.022	1.818	5.886
Riesgo					
Número de desastres, según eventos hidrometeorológicos y geológicos	198	211	82	1.002	1.196
Número de emergencias químico-tecnológicas atendidas por el INS	4.277	3.454	3.009	2.446	2.669
Emergencias con materiales peligrosos	170	184	124	97	118
Emergencias con GLP	4.107	3.270	2.885	2.349	2.551
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	0,1
Número de denuncias ante el Tribunal Ambiental Administrativo	233	317	296	340	285
Número de denuncias ante el Sitada	3.620	5.234	5.722	6.977	6.318
Acciones colectivas sobre temas ambientales	31	12	26	14	7

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

Costa Rica ha logrado construir y consolidar una agenda de conservación reconocida, que ha fortalecido con los años y que tiene implicaciones positivas en su posición internacional. Sin embargo, la sostenibilidad ambiental pasa por un conjunto de aristas que el país ha dejado sin abordar preventiva y adecuadamente, y hoy enfrenta el desafío de atender las contradicciones y retos que derivan de ello. La política ambiental acumula ambigüedades, en un contexto de escenarios complejos: una institucionalidad pública débil con metas ambiciosas y capacidades disminuidas; la reaparición de narrativas y planteamientos "antiambientalistas"; una sociedad civil menos articulada y amenazas globales, climáticas y geopolíticas para su territorio. La combinación de estos elementos aumenta la vulnerabilidad para la naturaleza, la población y el desarrollo humano, y el estancamiento y atacar algunos de estos desafíos se traslada a un retroceso en la calidad ambiental y la posibilidad de dar contenido político y económico a las soluciones. Con base en el análisis del desempeño ambiental del país en 2022 e inicios de 2023, este capítulo plantea tres ideas centrales.

En primer lugar, con visión de conjunto, se observa que *persisten resultados negativos que aumentan los riesgos de retroceso en la sostenibilidad ambiental*. Aun con el aumento del área continental y marina bajo esquemas de protección sigue creciendo el número de especies que se encuentra bajo amenaza, desmejora la salud de los océanos -visto en el mediano plazo- y aumentan los desembarques totales de pesca. Y, aunque la cobertura boscosa cubre el 57,1% del territorio nacional y se recuperó el área contratada bajo el programa de pago por servicios ambientales -después de una importante reducción que se experimentó en el año previo- un estudio inédito desarrollado para este capítulo encontró que los logros forestales no alcanzan para equilibrar el balance de emisiones contaminantes del país.

A lo anterior se suma el estancamiento en los patrones insostenibles de uso de la energía, el recurso hídrico y el suelo agrícola. En el período bajo estudio aumentó la importación de los derivados del petróleo, así como el uso de hidrocarburos para cubrir la demanda de electricidad lo que evidencia la débil transición de la matriz energética y la vulnerabilidad del país a factores externos como la variabilidad y el cambio climáticos. También se registraron mayores presiones sobre los recursos hídricos: más agua extraída y concesionada, mayor déficit entre la producción reportada y la demanda estimada en zonas de importante concentración de población y/o presencia de actividades económicas, y una reducción en la cobertura de agua potable para consumo humano (un resultado atípico en las últimas décadas). Todo esto en un contexto de lentos avances hacia una producción agropecuaria sostenible. Sobre este último tema este Informe presenta un aporte especial que analiza los patrones temporales y espaciales que caracterizaron esta actividad a partir de los censos agropecuarios del período 1905-2014.

La segunda idea central es que la *respuesta institucional es débil y contradictoria en el objetivo de lograr avances en la sostenibilidad ambiental*. El país pasó de una creación normativa en los años noventa con importantes logros y efectos medibles (se detuvo la preponderancia de la deforestación, se recuperó cobertura forestal, se institucionalizó la conservación), a un crecimiento de normas que no logra mover el timón. En 2022 se adoptaron 144 nuevas disposiciones en materia ambiental, no obstante se incrementó el número de denuncias en este campo y se redujeron los recursos orientados a tareas de control y fiscalización ante mayores presiones y conflictos ambientales. Los efectos de estas medidas ya se manifiestan. Así, por ejemplo, entre 2020 y 2022 disminuyeron en un 70,2% las horas que dedica el Sistema Nacional de Áreas de Conservación a control, prevención y protección de los bienes naturales.

En este escenario, un primer estudio exploratorio sobre cómo se moviliza el país, su política ambiental y sus patrones, a partir de las aspiraciones ambientales que analiza este capítulo y de las propias metas que Costa Rica ha definido a lo largo de las últimas décadas, encontró que, aun sin empeorar directamente los indicadores de base del *statu quo*, el estancamiento en muchos ámbitos de la gestión ambiental es una forma de regresión que genera retroceso en la calidad ambiental y la sostenibilidad. Un ejemplo de esto se da en materia energética: los rezagos en la transformación de la matriz energética, el estancamiento en el sistema de transporte y los patrones de movilidad, tanto como la ausencia de un abordaje integral de las emisiones de gases de efecto invernadero favorecen el incremento en la importación de hidrocarburos, el crecimiento de la flota vehicular y la creciente huella de carbono, en síntesis, impiden alcanzar la carbono neutralidad y la descarbonización de la economía nacional.

Para atender las limitaciones y riesgos de la política pública ambiental es clave el uso de las herramientas que ya existen en la normativa y de nuevas fuentes de información que apoyen la toma de decisiones ambientales. Este capítulo presenta dos estudios en esa dirección. El primero demuestra que la tenencia e implementación de planes reguladores cantonales (PRC) tiene un impacto favorable sobre el desarrollo urbano en la Gran Área Metropolitana en tanto mejoran la calidad de su crecimiento constructivo en comparación con territorios que no tienen un PRC. El segundo evidencia que el uso de datos georreferenciados puede contribuir positivamente a alimentar la gestión territorial, la prevención de desastres y la cuantificación económica del costo de reponer edificaciones con alta exposición a las inundaciones, por ejemplo. En general, se determinó que se requieren 334.079 millones de colones para recuperar todas las edificaciones del país que se encuentran en esta condición.

La tercera idea central de este capítulo es que, ante los retos de la gestión ambiental, la *respuesta ciudadana se debilita*. Por un lado, se reporta una menor movilización socioambiental. En el año 2022 se realizaron solo siete acciones colectivas en materia ambiental (la mitad de las reportadas en 2021), vinculadas a la conservación de la vida marina, la protección del agua, la contaminación y la información, participación pública y acceso a la justicia en asuntos ambientales. Se trató, fundamentalmente de expresiones de la ciudadanía solicitando la intervención del Gobierno. Este patrón resulta consecuente con el que sigue la protesta social en el país. Por otro, se observan cambios en el grado de participación y organización de la sociedad civil. Los resultados de una consulta a organizaciones y activistas ambientales muestran que entre 2012 y 2022 solo la mitad de las organizaciones asistió con frecuencia a movilizaciones sociales, menos de la mitad integró órganos de participación pública, pocas tienen presupuesto anual y la tercera parte operan como proveedoras y/o consultoras. Lo anterior es relevante si se considera el contexto actual y el peso que la sociedad civil organizada tuvo en discusiones clave como la oposición a Alcoa, la lucha contra el botadero de Río Azul y la minería a cielo abierto en Crucitas.

Para revertir los resultados negativos en el desempeño ambiental y minimizar los riesgos de retroceso en la sostenibilidad Costa Rica necesita definir sus apuestas en este ámbito del desarrollo humano y discutir de forma amplia, transparente y participativa la hoja de ruta a seguir en los próximos años. Para ello cuenta con capacidades institucionales y humanas, un cuerpo de herramientas normativas y de políticas sólidas, así como con información actualizada y rigurosa. Aprovechar ese marco es clave para enfrentar las tensiones internas, las presiones por factores externos como los cambios en el clima y las crisis geopolíticas, y la pérdida de las ventajas internacionales y logros del país en este campo.

Valoración del *Informe Estado de la Nación 2021*

La gestión ambiental de Costa Rica transitó por el golpe más fuerte de la pandemia por covid-19 con algunos efectos coyunturales, pero sin mostrar cambios significativos en las tendencias de mediano y largo plazos. Por el contrario, se amplificaron amenazas importantes en áreas que históricamente han sido su fortaleza, y emergieron presiones ambientales insostenibles tras una baja coyuntural durante la pandemia. Esto surge en un contexto de desconexión entre la normativa ambiental y la efectividad para cumplir sus mandatos.

La combinación de estas dinámicas compromete la base material sobre la que descansa la vida y el desarrollo humano, y ocasiona riesgos difíciles de atender sin prioridad política. El 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 arriesgar la sostenibilidad. 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 en la materia, así como políticas que modifiquen la estructura vigente de costos y beneficios sociales, económicos y ambientales de manera equilibrada.

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

4

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

BALANCE

Armonía con la naturaleza

Introducción

Este capítulo analiza la dirección en que se está moviendo Costa Rica en materia ambiental, el desempeño nacional en esta área y las respuestas de la institucionalidad pública ante los retos que tiene el país en este campo. Para ello, toma como línea base las nueve aspiraciones que en este ámbito orientan el *Informe Estado de la Nación* y evalúa las principales tendencias en el uso y la conservación de los recursos naturales y el territorio, las capacidades institucionales para avanzar hacia la sostenibilidad y el papel de los actores sociales e institucionales relacionados con su gestión.

El análisis de 2022 e inicios de 2023 se enmarca en un contexto global complejo y crecientemente riesgoso. Tras advertencias reiteradas sobre los potenciales impactos de la variabilidad y el cambio climáticos sobre la población, las actividades económicas y los territorios a nivel mundial, en este período sus manifestaciones fueron evidentes. Modificaciones bruscas en las precipitaciones y las temperaturas desencadenaron inundaciones, olas de calor e incendios forestales en países como Estados Unidos, Canadá, Grecia y España. A su vez, estos y otros eventos afectaron la agricultura (por ejemplo, en Argentina la sequía generó altas pérdidas económicas) y los flujos de comercio internacional por bajos niveles de agua en el Canal de Panamá. También se registraron transformaciones de los ecosistemas marinos, terrestres y de agua dulce, así como pérdida de especies locales, aumento de enfermedades y mortalidad masiva de plantas y animales, esenciales para contener el cambio climático (ONU, 2023).

Costa Rica llega a este momento con importantes fortalezas en materia de conservación y un amplio marco normativo para la protección ambiental. Sin embargo, también lo hace sin haber abordado adecuadamente problemas acumulados en sus patrones de uso de los recursos naturales y el territorio, particularmente por contradicciones y ambigüedades en la gestión ambiental, lo que ha generado mayores fragilidades y riesgos para su desarrollo humano. El país tiene más área protegida pero menos recursos para su atención; más disposiciones y políticas públicas en materia ambiental, con menores capacidades para su efectivo cumplimiento; más conocimiento sobre el riesgo de desastres, pero una persistente falta de ordenamiento territorial; asume compromisos internacionales de descarbonización de su economía, pero sin cambios de fondo en el sistema de transporte, la transición energética o la agricultura sostenible.

En la anterior edición se estudió la situación de Costa Rica en las mediciones internacionales, y se planteó la relevancia de abordar los aspectos que alteran negativamente la posición nacional como condición, para sostener y relanzar el liderazgo mundial que ha tenido el país en este campo. La presente edición profundiza este análisis con el fin de explorar si se están generando -o pueden generarse- retrocesos o regresión ambiental debido a la falta de acciones efectivas en la política pública y en el compromiso de actores privados.

Este capítulo se estructura en torno a tres ideas clave. La primera se enfoca en los resultados en sostenibilidad y las señales de riesgo en aspectos centrales de la gestión ambiental. La segunda explora la respuesta institucional, incluyendo sus contradicciones y limitado alcance para avanzar en esta materia. La tercera valora la respuesta ciudadana, los cambios recientes en el perfil, organización y acción colectiva en materia ambiental. Es importante señalar que el 2023 fue declarado por el Consejo Nacional de Rectores como el a*ño de las universidades públicas ante el cambio climático*. La entidad presentará al país un conjunto de investigaciones e insumos en esta materia, por lo cual no se incluye el tema con amplitud y detalle en esta edición del Informe.

Persistencia en algunos resultados negativos aumenta riesgos de retroceso en la sostenibilidad ambiental

Costa Rica no ha dejado de producir política pública en materia ambiental, con metas importantes de sostenibilidad y normas de diverso alcance legal. El cuadro 4.2 presenta algunos de los hitos registrados desde el año 2010 y hasta julio de 2023: nueva institucionalidad,

Cuadro 4.2

Algunos hitos recientes en la política pública ambiental. 2010-julio 2023

Año	Hito
2010	Creación de la Dirección de Cambio Climático (DCC)
2012	Aprobación de la ley de gestión integral de residuos (nº 8839)
2012	Oficialización del Programa País Carbono-Neutralidad (acuerdo 36-2012-Minaet)
2012	Establecimiento del Viceministerio de Aguas y Mares dentro del Minae
2012	Creación de la Comisión de Gobernanza Marina
2013	Promulgación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial
2013	Creación del Área Marina de Manejo Montes Submarinos
2014	Creación de la Comisión Nacional de Saneamiento
2014	Implementación de la Ley de Gestión Integral del Recurso Hídrico
2015	Publicación de la Política Nacional de Biodiversidad 2015-2030
2015	Publicación del Plan Nacional de Energía 2015-2030
2016	Adopción del Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastre 2015-2030
2016	Promulgación de la Política Nacional de Saneamiento de Aguas Residuales 2016-2045
2017	Publicación de la Política Nacional de Humedales 2017-2030
2017	Implementación de la Política Nacional de Agua Potable 2017-2030
2019	Publicación del Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050
2019	Creación del mecanismo de gobernanza de los espacios marinos sometidos a la jurisdicción del Estado costarricense (decreto 41775- MP-MSP-MAG-Minae-MOPT-TUR)
2020	Acuerdo de pago para la reducción de emisiones de carbono entre Costa Rica y el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF)
2020	Política de igualdad de género para el desarrollo inclusivo en el sector agropecuario, pesquero y rural costarricense 2020-2030
2021	Publicación de la guía metodológica para el ordenamiento espacial marino de Costa Rica
2022	Aprobación de la ley sobre promoción y regulación de los recursos energéticos distribuidos a partir de fuentes renovables (nº 10086)
2022	Publicación de la Estrategia Nacional de Hidrógeno Verde
2022	Publicación de la Estrategia Nacional para la Gestión Integral de los Recursos Marinos y Costeros de Costa Rica
2023	Promulgación de la política pública para el sector agropecuario costarricense 2023-2032
2023	Establecimiento de pago por servicios ambientales marinos

Fuente: Faerrón y Mora, 2023.

política pública y acuerdos internacionales, con una notable excepción la no aprobación del Acuerdo de Escazú. Sin embargo, el *Informe Estado de la Nación 2022* esbozó una observación sobre la reciente tendencia a la producción de políticas "de papel", sin la definición de recursos, capacidades o acciones necesarias para el cumplimiento de lo que plantean. No se puede afirmar que sea el caso de estos ejemplos reseñados, pero en el tema ambiental ha sido posible reportar en ediciones previas de este Informe algunas de estas situaciones.

En la política pública ambiental, por otro lado, se experimenta una contradicción entre las metas enunciadas y los logros sustantivos en materia de sostenibilidad. En lo fundamental, pese a la producción normativa, el país ha profundizado la deuda ecológica en los últimos años. Pese a sus logros en conservación, los índices que miden el desempeño conjunto no le dan una posición privilegiada. En la edición previa de este capítulo se reportó el resultado del índice de desempeño ambiental, que presenta a Costa Rica en el puesto 68 del mundo en 2022, con notas particularmente bajas en agricultura sostenible, aguas residuales y emisiones contaminantes.

La metodología de la organización *Global Footprint Network* muestra que entre 1961 y 2022[1] Costa Rica pasó de tener una reserva ecológica de 4,1 hectáreas globales por persona, a un déficit ecológico de -0,9 hectáreas globales por persona. Este índice comprara los recursos disponibles, considerando la capacidad productiva del territorio y su ritmo de regeneración natural (**biocapacidad**), por un lado, y el uso real que la población hace de ellos (**huella ecológica**), por el otro. Además, el país redujo su biocapacidad que, en el mismo período, pasó de 6,6 hectáreas globales por persona, a 1,6 hectáreas globales por persona, entre otros aspectos por el crecimiento demográfico.

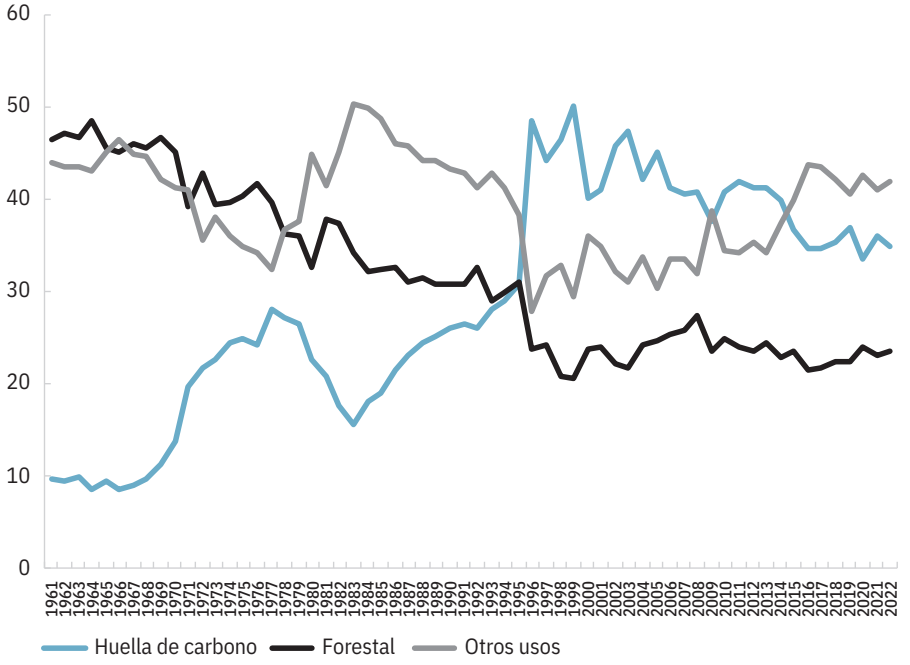
La huella ecológica es el resultado de seis usos del territorio: forestal, agrícola, pastoreo, pesca, infraestructura y absorción de carbono. En el período 1961-2022 el principal responsable de la deuda ecológica es la huella de carbono (gráfico 4.1). En la década de los años noventa se nota una reducción del peso

de la huella forestal (fruto de la mejora en ese campo), mientras la participación de la huella de carbono aumentó y al 2022 representa un 34,6%, el componente individual más grande (Global Footprint Network, 2023). Entre los factores asociados a este cambio sobresalen la reducción del territorio disponible por persona, el incremento de las emisiones de carbono —principalmente causadas por el consumo de energía para el transporte— y el uso intensivo de los recursos naturales y el territorio (PEN, 2013, PEN, 2014, PEN, 2015).

El creciente déficit ecológico no favorece la sostenibilidad del desarrollo humano del país o lo compromete, pues aumenta la vulnerabilidad de los procesos económicos y sociales. La crisis económica derivada de la pandemia y el contexto político nacional, abren riesgos para el desempeño de la gestión ambiental, pues la falta de oportunidades laborales y empresariales (ver capítulos 2 y 3 de este Informe) origina presiones políticas para debilitar la protección del patrimonio natural y para la explotación de algunos recursos naturales, bajo el argumento de generar ingresos. Además, los impactos de la variabilidad y el cambio climáticos aumentan esa debilidad. Cabe recordar que Costa Rica se ubica en la región del mundo potencialmente más frágil a los efectos de este fenómeno (PEN, 2011). En términos generales, puede decirse que en las últimas décadas el Estado costarricense amplió los compromisos internacionales, la legislación y las herramientas de política pública, así como espacios institucionales de coordinación en este tema. Sin embargo, la gestión ambiental arrastra fuertes "cuellos de botella": la mayor proporción de políticas están planteadas para el corto o mediano plazos, las medidas suelen tener un enfoque general y son de alcance nacional, es decir, existen pocas con perspectiva territorial; las políticas definen tareas y metas clave, pero no responsabilidades y recursos para su concreción, y se carece de información técnica y científica que aporte elementos suficientes para conocer la gravedad de la situación y formular las intervenciones más efectivas y eficientes desde el punto de vista social, económico y ambiental. Un análisis sobre este tema se publicará a finales de 2023 por el Consejo Nacional de Rectores y se podrá consultar en su sitio web.

Gráfico 4.1

Composición porcentual de la huella ecológica, por tipos de uso



Fuente: Elaboración propia con datos de *Global Footprint Network*, 2023.

Con estos elementos como punto de partida, esta sección desarrolla un argumento clave: en materia de sostenibilidad, mantener patrones con alto impacto ambiental y estancarse en ellos sin una evolución firme hacia otro tipo de tendencias es, en sus efectos, una forma de arriesgar o, en ocasiones, concretar un retroceso. Aunque esta idea se desarrolla con más especificidad en la segunda parte del capítulo, en este apartado inicial los resultados demuestran esa hipótesis: pese a sus logros, el país no genera transformaciones sostenidas y de amplio alcance para contener los efectos sobre la sostenibilidad del uso de recursos naturales y del territorio, lo cual permite la acumulación de dichos impactos o de los riesgos asociados, afecta la calidad ambiental y favorece nuevas vulnerabilidades. Para mostrar esto, se analizan temas como la conservación, la gestión forestal, el uso de la energía, el agua y el suelo agrícola, y la incidencia de los desastres.

Fortalezas históricas en conservación y gestión forestal enfrentan nuevas amenazas

En un contexto de importantes presiones por el uso de los recursos naturales y el territorio, Costa Rica mantuvo en 2022 sus grandes fortalezas en materia ambiental: una proporción importante del país sigue bajo esquemas de protección y exhibe una amplia cobertura forestal. Estos dos elementos le han generado réditos, tanto desde el enfoque de la sostenibilidad ambiental como desde la perspectiva socioeconómica, tal como han señalado estudios como los de Robalino y Villalobos (2015) y PEN (2013 y 2015). No obstante, ambos logros enfrentan riesgos que este Informe ha documentado en el tiempo: aumento de las amenazas a la biodiversidad y ecosistemas, la reducción de los recursos y capacidades (tema analizado en la segunda parte de este capítulo) y tensiones entre protección y actividades productivas.

En 2022 no se reportan cambios generales en materia de conservación. El área silvestre protegida (ASP) se mantuvo en los niveles reportados para el año

anterior: 25,5% del territorio terrestre e insular y 30,3% del espacio marino. En el primer caso, los parques nacionales junto con los refugios de vida silvestre (las modalidades de mayor restricción) abarcan el 67% del total. En la zona marina, el 65,3% corresponde a áreas marinas de manejo (gráficos 4.2; Minae, 2023c), una categoría que busca garantizar la protección y el mantenimiento de la biodiversidad a largo plazo, al tiempo que genera un flujo sostenible de productos naturales y servicios a las comunidades (Minae, 2017).

Costa Rica también sigue siendo un "punto caliente" de biodiversidad mundial. El proyecto "Biodiversidad en cifras", que desarrolla la Escuela de Ciencias Biológicas de la UNA, con apoyo del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac), la Comisión Nacional de Gestión de la Biodiversidad (Conagebio) y el Museo Nacional, contabilizó 27.285 especies conocidas para el año 2022, distribuidas en 14 grupos taxonómicos de los que se tienen datos recientes. El 46,1% corresponde a plantas (vasculares y no vasculares), el 14,7% a hongos y el 7,5% a peces marinos y continentales. Aunque la proporción de aves y mamíferos es menor, representan un 9,3% y un 5,4% de las registradas a nivel internacional, respectivamente (Bermúdez y Obando, 2022).

Como resultado de lo anterior, anualmente se llevan a cabo en el país importantes ejercicios de investigación científica. Así, por ejemplo, en 2022 la Conagebio otorgó 61 permisos, orientados principalmente a investigación básica y bioprospección (E²:González-Grau, 2023). Por su parte, ante el Sinac-Minae se gestionaron 478, de los cuales el 56% correspondió a proyectos relacionados con el monitoreo de la biodiversidad (Minae, 2023c).

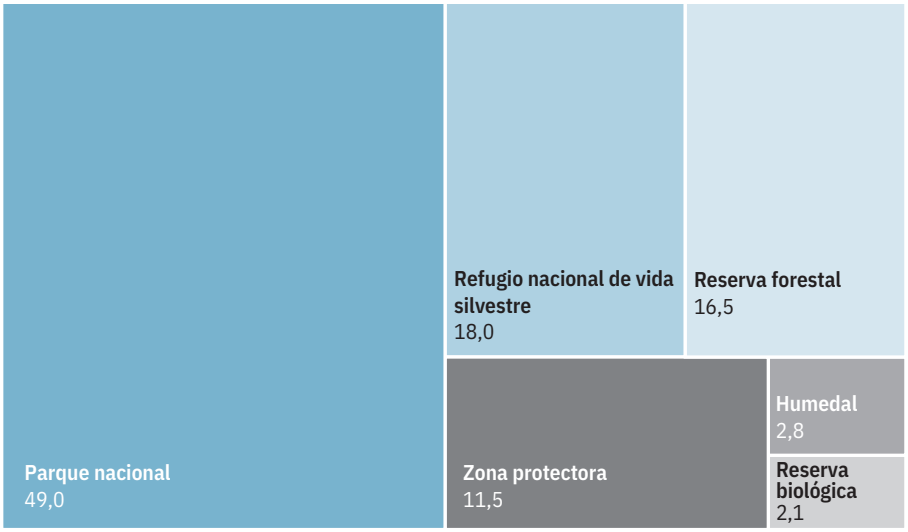
Pese a estos esfuerzos, se carece de información que permita conocer la situación actual de la biodiversidad. Los pocos datos disponibles provienen de entes internacionales. La "Lista Roja" que elabora la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) es uno de ellos. Según este registro, en 2022 aumentaron las especies amenazadas en todo el mundo y Costa Rica. Para ese año se incluyeron en este reporte 6.878 especies a nivel global. De estas, las que tienen presencia en el territorio nacional con algún grado de amenaza corresponden a fauna el 60,5% y flora el 39,5%. La mayor proporción está en la categoría de bajo riesgo (gráfico 4.3), aunque el número en las demás clases sigue creciendo (Corrales, 2023; UICN, 2023).

En Costa Rica se documenta un crecimiento acumulado de especies amenazadas del 123,4% entre 2011 y 2022. En

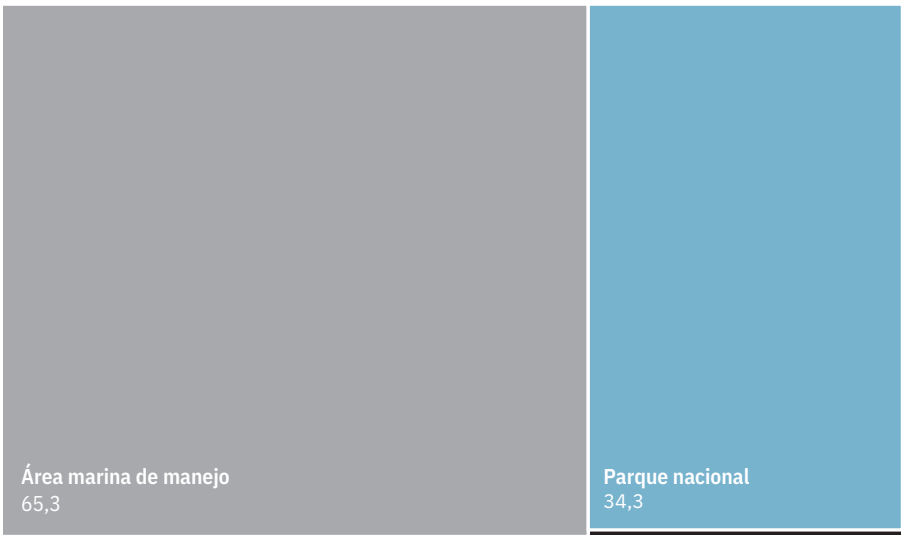
Gráficos 4.2

Distribución porcentual del área silvestre protegida, por tipo y categoría de manejo. 2022

a) ASP terrestres e insulares



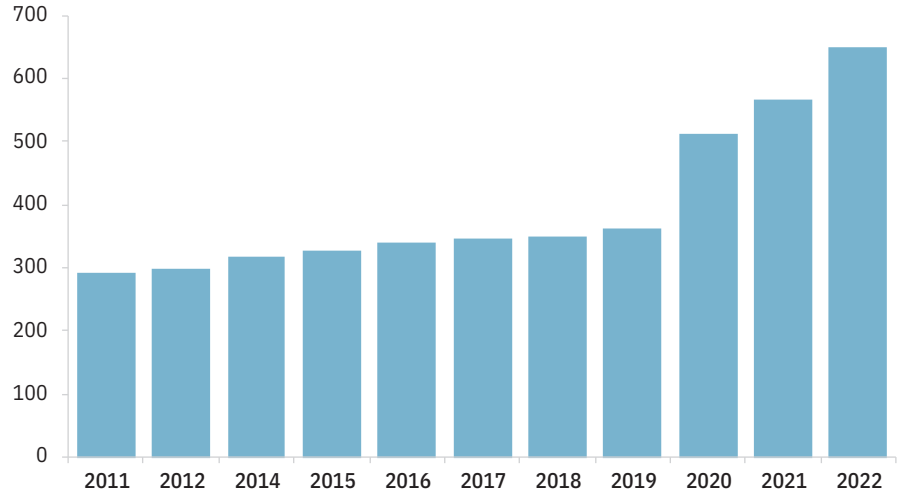
b) ASP marinas[a/]



a/ La categoría que no se identifica en el gráfico corresponde a "otras", que incluye refugio nacional de vida silvestre, reserva biológica, reserva natural absoluta y humedal y que equivale a menos del 0,5%.
Fuente: Elaboración propia con datos de Minae, 2023c.

Gráfico 4.3

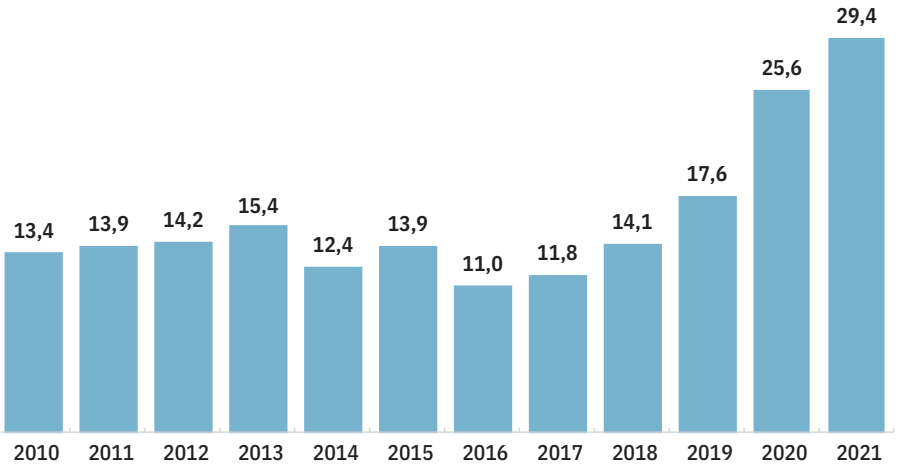
Número de especies amenazadas de la Lista Roja de la UICN con distribución en Costa Rica[a/]



a/ No se tiene registro del dato para el año 2013 y en ningún caso se consideran los hongos.
Fuente: Corrales, 2023 con datos de UICN, varios años.

Gráfico 4.4

Desembarques totales de pesca
(millones de kilogramos)



Fuente: Elaboración propia con datos de Incopesca, 2023.

este último año se contabilizaron 650, 83 más que en 2021. Los grupos taxonómicos más afectados son las plantas y los peces que, en conjunto, reúnen tres cuartas partes del total. La UICN evaluó 157 variedades endémicas, de las cuales 58 se encuentran bajo amenaza; entre las más impactadas están las libélulas y los caballitos del diablo, así como los anfibios (UICN, 2023; Corrales, 2023).

La "Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres" (Cites) también lleva un registro de especies que se encuentran en peligro o bajo riesgo. Según este ente, en 2022 se reportaron 1.878 clases presentes en Costa Rica: 1.510 son variedades vegetales y 368 son variedades de fauna. En comparación con el año previo, se observa una disminución en las primeras y un aumento en la segunda clase. Además, se registró un incremento en la cantidad de solicitudes de alguna de las partes que conforman la convención para incluir algunos géneros en el Apéndice III de Cites[3](Corrales, 2023; Cites, 2023).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

CONSERVACIÓN, BIODIVERSIDAD Y RECURSOS FORESTALES
véase Corrales, 2023, en
www.estadonacion.or.cr

Un aspecto de difícil seguimiento en el país es la presión sobre los recursos marino-pesqueros, sobre todo por la escasa información disponible. Desde 2017 se experimenta un crecimiento sostenido de los desembarques totales de pesca[4] (gráfico 4.4; Incopesca, 2023). En promedio este incremento se ha movido en un rango de entre 7,3% y 45,5%, con su punto máximo en 2020. Este comportamiento contrasta con el hecho de que no hay suficientes datos para valorar el estado de la biomasa pesquera ni los impactos de esta actividad sobre otras especies, los mares y océanos.

El índice de salud de los océanos muestra que el país desmejora. Cabe recordar que este indicador valora el desempeño en este ámbito en función de una serie de metas relacionadas con la conservación (protección costera, pesca artesanal, captura de carbono), los servicios ecosistémicos y el impacto de estos sobre el bienestar de las personas. En 2022 Costa Rica obtuvo un puntaje similar (63) que en el año previo (62). Sin embargo, visto en el mediano plazo (2012-2022), se observan retrocesos en cinco de las siete metas evaluadas, a saber: productos naturales, provisión de alimentos, biodiversidad, sentido de lugar y protección

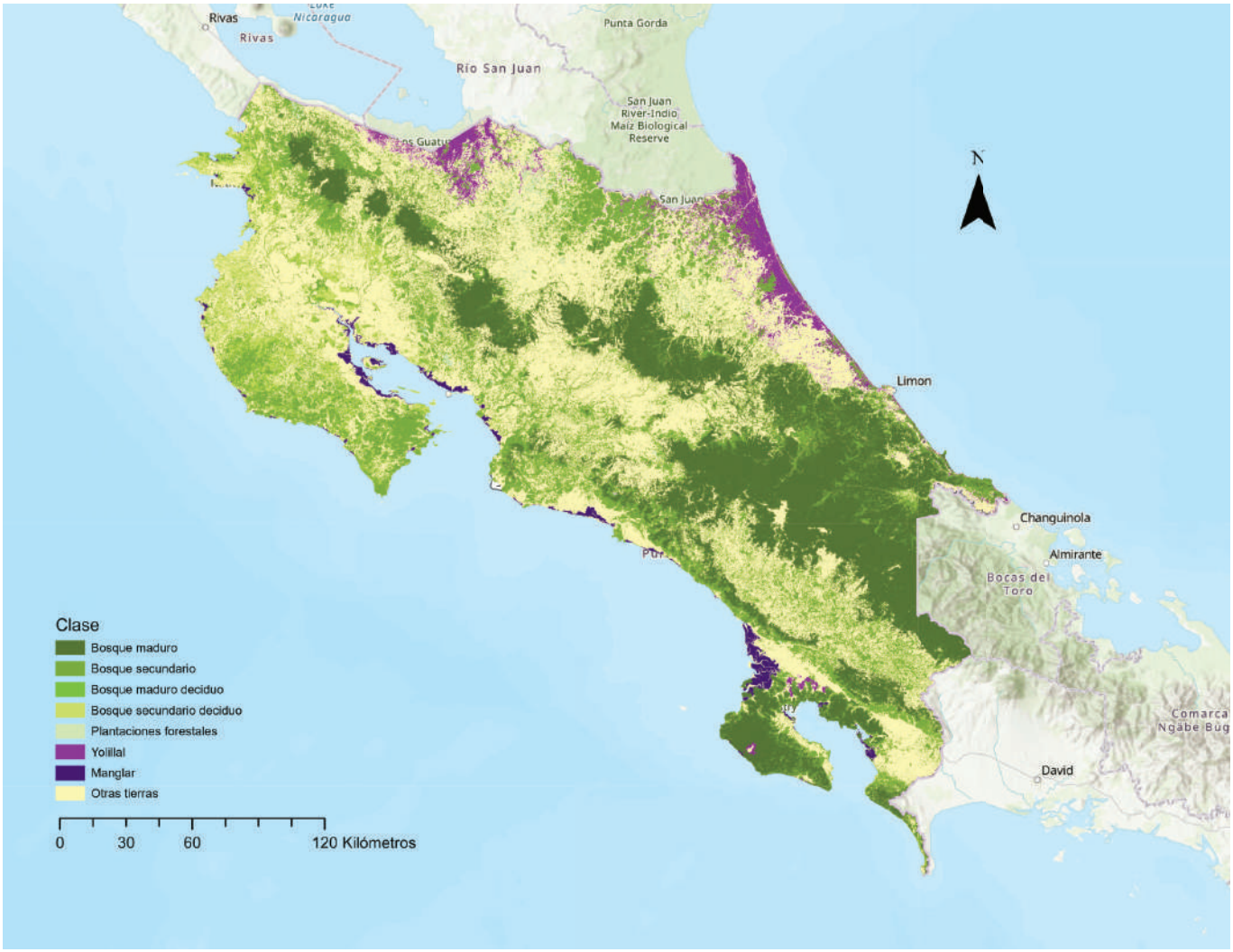
costera (OHI, 2023). Según Corrales (2023), estos resultados demuestran que aún se enfrentan desafíos importantes en la gestión del mar y que además de la creación de áreas marinas protegidas, es indispensable prestar atención a otros aspectos como la pesca y el desarrollo costero, los cuales generan presión sobre estos recursos, sin el control adecuado de su impacto.

Entre los ecosistemas y objetos de conservación concretos en que el país muestra más éxito se encuentra el sector forestal. En 2023 el Sinac-Minae presentó el segundo mapa de los tipos de bosque de Costa Rica (mapa 4.1). El cual muestra que la cobertura boscosa es de 57,1% del territorio nacional e identifica siete tipos de cobertura, así como otras categorías de uso clasificadas como "no bosque". La mayor proporción corresponde a bosque maduro: 24,2%; mientras que el bosque secundario abarca un 23,2% y un 42,9% se clasifica como "otras tierras" (Minae, 2023c). El estudio reconoció algunos cambios en la composición de la estructura forestal con respecto a lo reportado en 2013. Así, por ejemplo, para el área catalogada como bosque secundario se observa una diferencia de casi 10 puntos porcentuales y, por el contrario, se registra una reducción de 6,8 puntos porcentuales en la superficie clasificada como bosque maduro (Minae, 2013; PEN, 2014). Estos cambios podrían estar asociados, principalmente, a una mejor captura de información por el uso de mejor tecnología, así como a la ausencia de nubosidad durante el proceso de levantamiento de datos (E: Castillo, 2023).

Además, el Sinac-Minae, con el apoyo del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (Catie), generó en 2021[5] el primer mapa de cobertura de manglar. Gracias a él fue posible

Mapa 4.1

Tipos de bosque y otros usos de la tierra. 2021



Fuente: Minae, 2023d.

determinar que este ecosistema cubre un área de 52.802 hectáreas, aproximadamente un 1,0% del territorio nacional. El 78,9% corresponde a mangle alto, seguido por los canales y lagunas, salineras y camaroneras, y el helecho conocido como negra forra (Minae, 2023d). Un 99,8% se localiza en la costa pacífica y el porcentaje restante en la vertiente del Caribe (Corrales, 2023). Esta información resulta útil para la toma de decisiones y para identificar desafíos en esta área, sobre todo considerando que, según la Ley forestal (n° 7575), el país prohíbe la explotación de manglares por su relevancia en términos ecológicos.

Un aspecto positivo que se reportó en 2022 fue el aumento del área anual contratada bajo pago por servicios ambientales (PSA), después de dos años consecutivos de experimentar una de las mayores reducciones desde el inicio del programa. El Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo) otorgó 953 contratos de PSA que abarcaron una superficie de 51.546 hectáreas, lo que equivale a un 759,5% más que en 2021. El 91% se orienta a la protección de bosque, que mostró una importante recuperación (gráfico 4.5); un 5% a regeneración natural, un 3,3% a reforestación y el 1,0% restante a manejo de bosque. El espacio asignado a sistemas agroforestales también registró un incremento significativo, al pasar de 24.307 hectáreas en 2021 a 351.935 hectáreas en 2022 (Fonafifo, 2023).

Según Corrales (2023), esta dinámica plantea una situación contradictoria. Por una parte, el país preserva su riqueza forestal, pero, por otra, algunas contradicciones. Primero, implica que debe recurrirse cada vez más a las importaciones para cubrir la demanda interna de madera, lo cual genera un déficit en la balanza comercial de 148,6 millones de dólares (ONF, 2023), además de emisiones para su transporte.

A la par de los logros que el país mantiene en materia forestal, hay retos pendientes y amenazas importantes de considerar. Aunque la cobertura aumenta a nivel nacional, en las ciudades existen indicios de "desigualdad verde", es decir, acceso diferenciado entre la población a infraestructura verde. Esta se define como el conjunto amplio de espacios que disponen de vegetación en la ciudad: áreas verdes públicas, privadas con vegetación, arbolado urbano y ecosistemas naturales o seminaturales ubicados dentro de las zonas urbanas o periurbanas de la Gran Área Metropolitana (GAM; Biodiver_City, 2020).

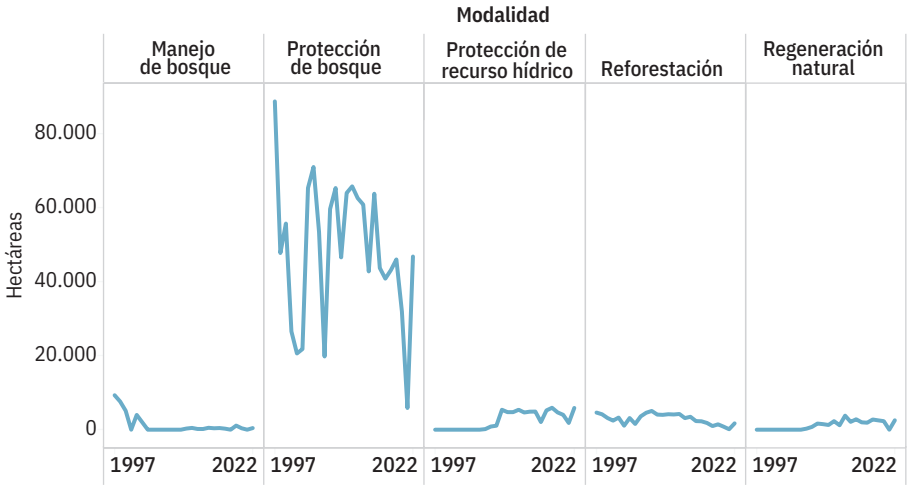
Novedosa información generada en el marco del proyecto *Biodiver_city*, que se desarrolla en la GAM, determinó que la infraestructura verde cubre un 41,9% de esta zona (Sinac et al., 2023), pero con diferencias importantes si se desagregan los datos por cantón. Mientras en Mora, Aserrí, Santa Ana y Alajuelita la densidad de cobertura arbórea[6] por habitante es superior a 0,5 hectáreas, en Heredia y San Pablo es de 0,1 hectáreas. En países como Estados Unidos o Francia es obligatorio establecer los mínimos de cobertura verde por municipio (Corrales, 2023), pues, como se señaló en el *Informe Estado de la Nación 2020*, los espacios verdes en las ciudades son esenciales para la conservación de la naturaleza y para el bienestar físico y emocional de las personas.

La mayor proporción de los espacios verdes públicos se localiza en los bordes de la GAM, hacia el norte y el sureste (mapa 4.2). Esta dinámica resulta consecuente con los patrones de crecimiento urbano que se experimentan en esta zona desde la década de los ochenta, así como con las tendencias de cambio de uso del suelo registradas. Ambos temas han sido ampliamente analizados en ediciones previas de este capítulo (PEN, 2016; 2018; 2019 y 2021). La infraestructura verde en la GAM corresponde fundamentalmente a bosques y arbolados periurbanos o que se localizan en la ribera de los ríos, lo que significa que en la extensión más desarrollada tiene poca presencia este tipo de áreas y es más vulnerable a eventos como inundaciones y olas de calor, así como a un deterioro del bienestar humano (E: Corrales, 2023).

Un desafío para la protección ambiental que se mantiene y podría crecer son los incendios forestales. En el año bajo estudio, la superficie afectada por este fenómeno fue de 43.319 hectáreas, un 91,2% más que en 2021. Las áreas de conservación más impactadas fueron Tempisque y Guanacaste que, en conjunto, sumaron el 88,3% del espacio dañado. Lo anterior resulta consecuente con el patrón reportado para el largo plazo (gráficos 4.6). Cabe señalar que 9 de cada 10 hectáreas quemadas estaban fuera de ASP (Minae,

Gráfico 4.5

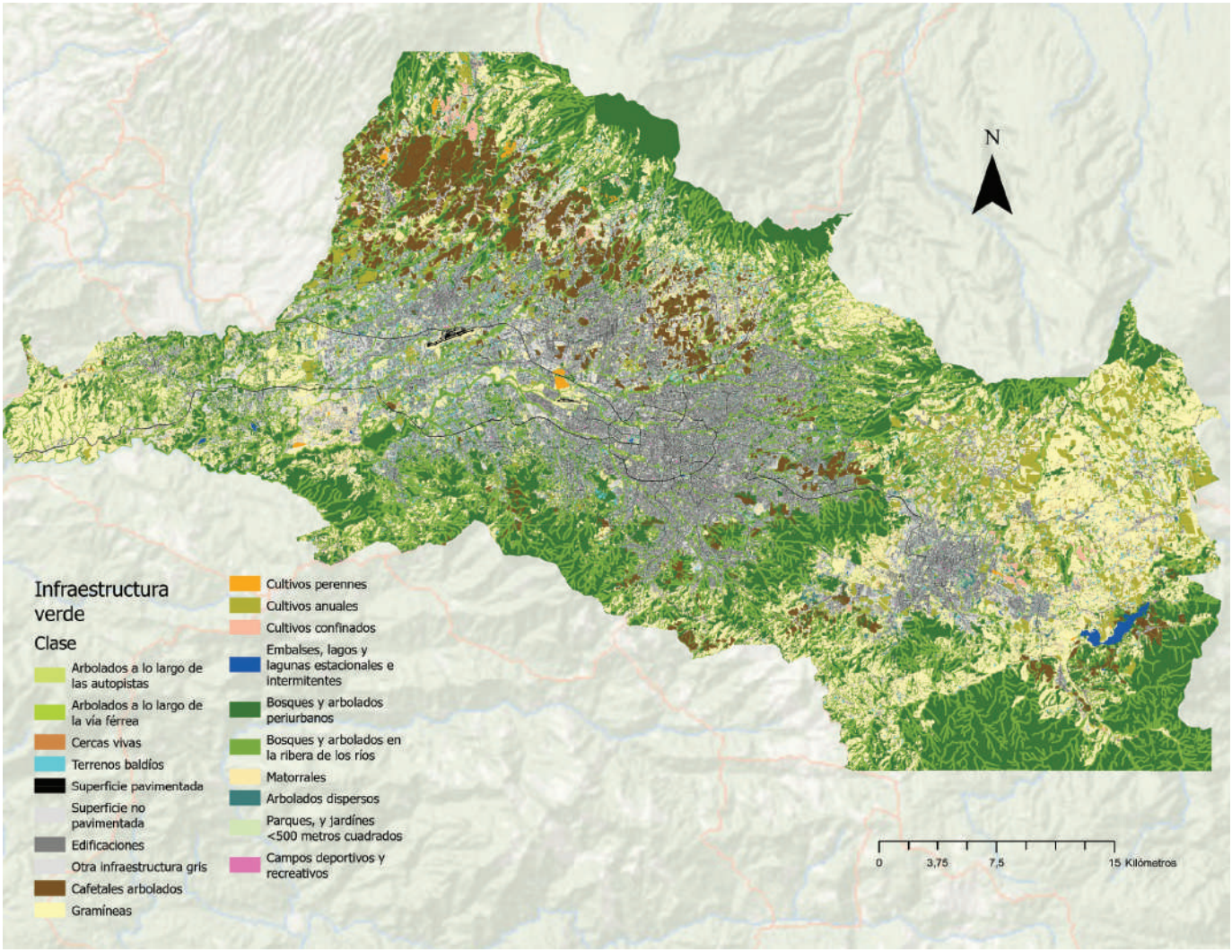
Área anual bajo contratos de pago por servicios ambientales (PSA), según modalidad
(hectáreas)



Fuente: Elaboración propia con datos de Fonafifo, 2023.

Mapa 4.2

Composición de la infraestructura verde en la Gran Área Metropolitana. 2022



Fuente: Sinac et al., 2023.

2023b). No obstante, las implicaciones son igualmente graves desde el punto de vista ambiental: destrucción de cobertura forestal, pérdida de suelo fértil, desaparición de ecosistemas de flora y fauna, aumento en las emisiones de gases contaminantes como el dióxido de carbono y el carbono negro, entre otros. Según la ONU (2020), el aumento de los incendios forestales podría empeorar como consecuencia de los cambios en las condiciones climáticas y del uso de la tierra.

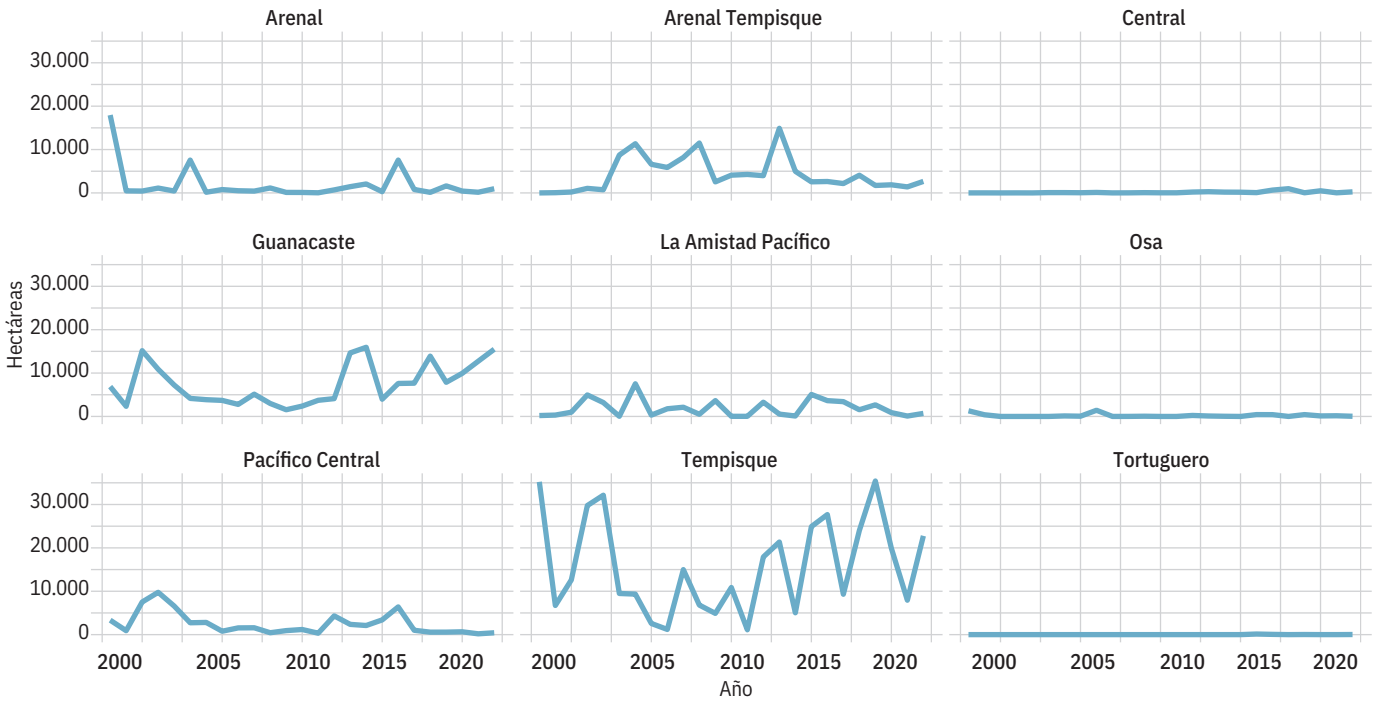
Mirada a profundidad: degradación forestal debilita mitigación en cambio climático

El patrimonio forestal (incluyendo la conservación y las acciones enfocadas en zonas no protegidas) ha sido objeto de una política pública ambiental con logros concretos en las últimas tres décadas. Desde la perspectiva de la mitigación del cambio climático, el país ha logrado mantener los bosques, reducir la deforestación y aumentar las tierras forestales. Como resultado, diversos análisis estiman un balance neto positivo del sector como sumidero de carbono en ese período (Minae, 2017; Durán Monge y Aragón, 2021; IMN, 2021), hallazgo evaluado con detalle en ediciones previas de este capítulo (PEN, 2021).

Esta edición del Informe efectúa una nueva y más precisa valoración sobre la importancia de los recursos forestales en materia de mitigación. En el análisis se logró incluir algunas variables que no

Gráfico 4.6

Evolución de la superficie afectada por incendios forestales, por año, según área de conservación
(hectáreas)



Fuente: Elaboración propia con datos de Minae, 2023b.

han sido consideradas por los estudios previos. Además de la deforestación y la reforestación, asociadas con intercambios con otros usos del suelo, existen procesos y flujos que ocurren dentro del ámbito forestal, en bosques que se mantienen a través del tiempo. En particular, se pueden mencionar que la *degradación forestal*[7] (en adelante referido como *degradación* en esta sección) ocasiona pérdidas de reservas de carbono (C) que producen emisiones y que la *mejora de bosques*, mediante el crecimiento de cobertura arbórea, genera un aumento en las existencias de C y se considera una remoción de dióxido de carbono (CO_2).

La degradación forestal tiene peso en el potencial de mitigación del cambio climático, así como en la calidad de los ecosistemas boscosos. Estudios internacionales (Armenteras et al., 2016; Budiharta et al., 2014) y nacionales (FCPF, 2021) estiman que las emisiones por degradación son crecientes y mayores que las generadas por deforestación, aun en el marco de procesos de recuperación de cobertura. Entre otros aspectos, la tala parcial se ha vinculado con pérdidas de biodiversidad que comprometen el funcionamiento de los bosques degradados y reducen su capacidad de proveer servicios ecosistémicos (BID, 2021; Budiharta et al., 2014; USAID-REDD+, 2015). La degradación además aumenta los riesgos de sequías y la propagación de incendios (BID, 2021). Por esto, reducir la degradación forestal y aumentar las mejoras en bosques permanentes son aspectos vitales para salvaguardar el capital natural y cumplir los objetivos de mitigación establecidos a nivel doméstico e internacional.

Actualmente, el país no realiza análisis espaciales y temporales detallados sobre las emisiones por degradación y mejora de bosques permanentes. Por ello, para esta edición, Durán Monge et al. (2023) realizaron un estudio que utiliza una metodología inédita para examinar los efectos de estas variables, en colaboración con la Secretaría Ejecutiva REDD+ Costa Rica, con apoyo técnico de la empresa *terraPulse* y financiero del Banco Mundial (recuadro 4.1). Esta investigación permite conocer la evolución, estado actual y distribución espacial de la degradación y mejora de bosques permanentes, para entender sus efectos en el potencial forestal de mitigación del cambio climático; profundiza en el conocimiento generado en 2021 y, además, crea un insumo para la inclusión del tema en el inventario nacional de gases de efecto invernadero y el nivel de referencia de la estrategia REDD+.

La investigación muestra la persistencia de procesos importantes de degradación forestal fuera de las áreas silvestres protegidas de protección absoluta (Asppa), los cuales ocasionan pérdida de existencias de carbono en bosques permanentes. Ello genera un resultado neto

negativo para estos últimos, con mayores emisiones que remociones durante las últimas tres décadas, considerando solamente degradación y mejora de bosques. Si lo anterior se analiza de forma agregada con los resultados previos (incluyendo emisiones por deforestación y remociones por recuperación o mantenimiento de bosques), el sector muestra un resultado neto positivo: mayor capacidad de remoción que de emisiones; pero en menor magnitud que lo reportado en el primer estudio. Tomando como referencia el año 2019, hay una reducción del 42,1% en las remociones netas del país al incluir la degradación. Esto significa una merma importante en el potencial forestal conocido para la mitigación del cambio climático, lo cual demuestra que no solo se debe mantener sino profundizar la gestión de los bosques dentro y fuera de áreas protegidas. Por último, aunque el sector por sí mismo mantiene un balance positivo, la evidencia muestra que no alcanza para compensar o absorber las emisiones de otras fuentes (energía, agricultura, residuos sólidos y otros). Lo anterior permite ilustrar la enorme brecha que tiene que resolver Costa Rica para acercarse a una meta de neutralidad de carbono, pese a no ser el objeto de esta metodología.

Zonas no protegidas dominan el escenario de emisiones por degradación forestal

Con fluctuaciones en el tiempo y diferencias espaciales, el estudio de Durán Monge et al. (2023) encuentra que las emisiones por degradación forestal han sido mayoritariamente superiores a la capacidad de remoción que genera la mejora de bosques. Entre 1986 y 2019, las primeras ascendieron a 132,1 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente (tCO_2-e), con un promedio anual de 3,9 millones de tCO_2-e emitidas y un pico de 6,8 millones de tCO_2-e en los años 2014-2015. Por su parte, las remociones totales ascendieron a -52,8 millones de tCO_2-e, con una media anual de -1,6 millones de tCO_2-e. En conjunto, el país ha tenido un balance neto negativo promedio de 2,3 millones de tCO_2-e, lo que implica una liberación de gases de

Recuadro 4.1

Aspectos metodológicos del estudio sobre degradación y mejora de bosques permanentes

El estudio integró cuatro fuentes de datos: i) la serie histórica 1984-2019 de mapas de porcentaje de cobertura de dosel de *terraPulse*, basada en imágenes satelitales; ii) la serie histórica 1986-2019 de mapas de cobertura del suelo de REDD+ (Minae, 2019), construida con imágenes satelitales para identificar cinco estratos de bosques permanentes; iii) la herramienta de degradación forestal de REDD+ Costa Rica que contiene las *ratios* de biomasa aérea por cobertura forestal según tipo de bosque -desarrollados a partir de parcelas de inventario forestal levantadas por la Secretaría REDD+ y calculados con el apoyo de Winrock International- y los valores promedio de existencias de carbono por hectárea (Cifuentes, 2008); y iv) la serie histórica 1984-2019 de mapas de áreas silvestres protegidas, desarrollados por el proyecto "Representación geoespacial histórica de Costa Rica" del PEN, Prias-Cenat y Sinac-Minae.

El objetivo central fue analizar los procesos de degradación forestal y mejoras de bosques permanentes en el país. Se enfoca en los cambios en bosques que se mantienen como tales a través del tiempo, pero que sufren variaciones en su cobertura de copa y en sus existencias de carbono; es decir, son flujos que ocurren a lo interno de los recursos forestales. Como definición de bosque se establece una unidad cartográfica forestal mínima de dos hectáreas, con un mínimo de 30% de cobertura de copa. El análisis tuvo cinco etapas de procesamientos geoespaciales, a saber:

- **Preparación y clasificación de datos espaciales.** Se estratificaron los mapas de cobertura de dosel para identificar bosques permanentes según su estrato. Cada píxel fue clasificado según una cuadrícula con pixeles de dos hectáreas, para luego estimar valores de cobertura por cuadro.
- **Estimación de cobertura de dosel en mapa cuadriculado.** Se estimaron nuevos valores promedio del porcentaje de cobertura de dosel para cada cuadro de dos hectáreas. Esto a partir de la información de los 25 píxeles contenidos en cada cuadro según el mapa de cobertura de dosel original. Se consideraron solo los cuadros de dos hectáreas con al menos 30% de cobertura de copa y 50% de pixeles clasificados como bosque permanente.
- **Estimación de cambios entre mapas de cobertura, emisiones y remociones.** Se estimaron los cambios de cobertura entre pares de cohortes de mapas cuadriculados de cobertura de dosel. Esto permitió cuantificar las pérdidas y ganancias de cobertura. Para estimar las emisiones de gases de efecto invernadero se tomó la ratio de biomasa aérea por cobertura de dosel (o el promedio de existencias de carbono para las remociones).
- **Clasificación de procesos según ubicación dentro y fuera de áreas silvestres protegidas de protección absoluta (ASPPA)**. Se clasificaron las emisiones y remociones según se ubican dentro o fuera de ASPPA, es decir, aquellas con criterios de protección más estrictos: parques nacionales, reservas biológicas, monumentos nacionales y reservas naturales absolutas.
- **Análisis espacial y temporal**. Consiste en el análisis exploratorio de los datos espaciales resultantes de las etapas anteriores.

Fuente: Durán Monge et al., 2023.

efecto invernadero (GEI) a la atmósfera y una reducción del potencial en los bosques permanentes para mitigar el cambio climático (gráfico 4.7).

Se analizó de manera diferenciada el comportamiento en bosques permanentes dentro y fuera de las Asppa. En 2019, un 23,9% de estos bosques estaba dentro de Asppa y el 76,1% fuera, por lo que el peso de los flujos de GEI fuera de Asppa es mayor. En el período bajo estudio, en promedio, el 81,3% de las emisiones se registró en estas zonas, con una media anual de 3,1 millones de tCO_2-e. El comportamiento fuera de ASPPA es crecientemente negativo, con una tasa de cambio en la última década de 82,4%. Los valores altos que se registran en algunos lapsos, especialmente 1999-2001 y 2014-2015, reflejan el impacto de los daños por degradación a los que están expuestos estos bosques permanentes fuera de Asppa.

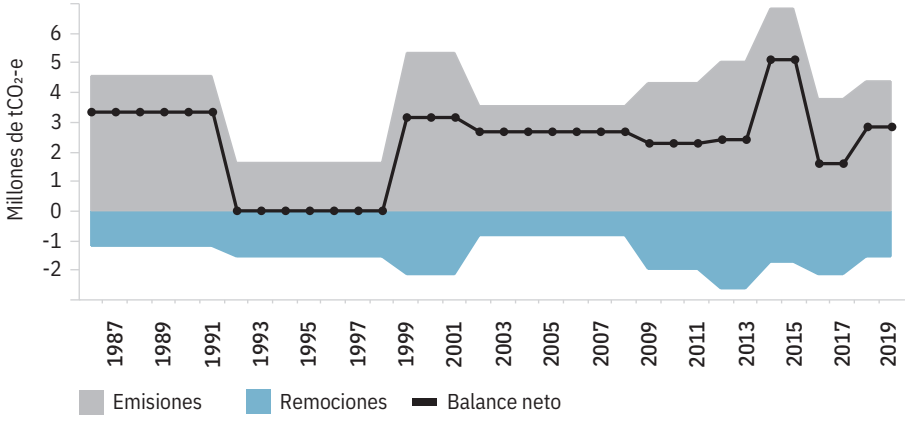
Las remociones por mejora forestal también tienen su proporción más alta fuera de Asppa (84,4%), con una media de -1,3 millones de tCO_2-e. Esto significa que, en promedio, por cada 2,4 tCO_2-e emitidas a la atmósfera, apenas 1 tCO_2-e es removida por mejoras en los bosques. Por ello, el balance de estos procesos en zonas fuera de Asppa es un resultado neto promedio por año de 1,8 millones de tCO_2-e de emisiones. Los flujos dentro de ASPPA tienen un peso considerablemente menor, con promedios anuales de emisiones y remociones de 0,7 y -0,2 millones de tCO_2-e durante el período analizado, respectivamente. Esto evidencia el papel fundamental de las mejoras en bosques permanentes fuera de estas áreas y expone, a su vez, la existencia de un riesgo importante, debido a la gestión de los bosques y las medidas de protección menos estrictas para estos espacios.

Si se analiza la extensión impactada por procesos de degradación, se evidencia que, en promedio, el 33,5% de los bosques permanentes que están expuestos a presiones por estar fuera de Asppa han sufrido disminución en su cobertura de dosel. Los valores más altos de afectación se registran para los períodos 1986-1991 y 2001-2008, cuando se vieron perjudicadas más de 700.000 hectáreas (gráficos 4.8). Por su parte, una media del 49,1% de las hectáreas de estos bosques mejoraron su *stock* de carbono. Aunque es una proporción mayor que las áreas con degradación, se debe considerar que la pérdida de biomasa tiene una pendiente más pronunciada que su recuperación. Así, esta diferencia favorable no se traduce en un balance neto positivo en los flujos de bosques permanentes a través del tiempo.

Gráfico 4.7

Emisiones por degradación y remociones por mejora de bosques permanentes

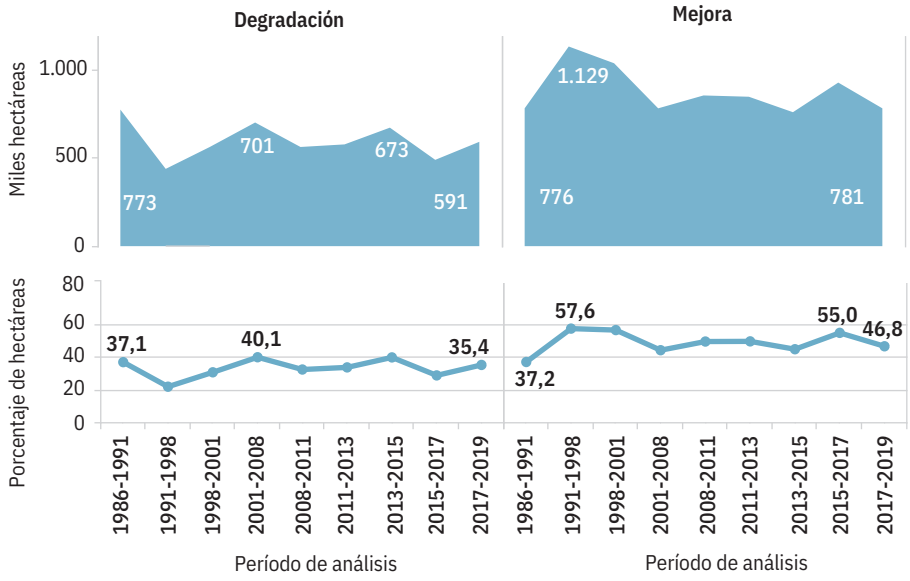
(millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente)



Fuente: Durán-Monge et al., 2023 con datos de Minae, 2019, terraPulse, 2022.

Gráficos 4.8

Hectáreas degradadas y mejoradas fuera de áreas silvestres protegidas de protección absoluta (ASPPA), según período de análisis



Fuente: Durán-Monge et al., 2023 con datos de Minae, 2019, terraPulse, 2022.

Una derivación complementaria de este análisis se relaciona con el indicador de emisiones por hectárea, que aporta información sobre el carácter natural o antropogénico de la degradación. Los resultados del estudio permiten revisar la definición utilizada hasta el momento, la cual se centra en la ubicación espacial de los flujos y en la premisa de que no existe degradación de origen humano dentro de las Asppa. El recuadro 4.2 plantea aportes en este sentido, aunque no son el centro del enfoque de la investigación realizada.

Al igual que el comportamiento temporal, el análisis histórico-espacial de los flujos de GEI refleja que la distribución de las emisiones y remociones no es homogénea en el territorio. Más bien, muestra patrones de concentración en zonas específicas, con cambios en el período bajo estudio. Se percibe dispersión, pero también la existencia de focos de emisiones recurrentes, que desaparecen y vuelven a aparecer con el paso del tiempo.

En cuanto a las emisiones por degradación, entre los años 1986 y 1991 se observan cuatro focos de concentración (mapas 4.3). El primero se encuentra entre Cartago y Limón, en la periferia del Parque Nacional (PN) Barbilla. Otro conglomerado muy amplio en extensión e intenso se ubica en el Caribe Norte, pasando por el PN Tortuguero y su periferia. También, se identifican dos zonas con valores altos de emisiones en las inmediaciones del PN Braulio Carrillo y en la Zona Norte, en la periferia del PN Volcán Arenal. Durante el primer pico registrado de emisiones, entre los años 1998 y 2001, se registran procesos importantes de degradación en una franja a lo largo de las cordilleras de Tilarán y Volcánica de Guanacaste, que inicia en la Reserva Biológica Manuel Brenes, pasando por el PN Volcán Arenal en la Zona Norte y hasta alcanzar los límites del PN Guanacaste. Además, se identifica otro foco más localizado en la Península de Osa.

Durante el pico más importante de emisiones por degradación forestal de las últimas tres décadas (2013-2015) se observaron la mayor cantidad de focos de actividad. El más intenso estuvo en la periferia del PN Braulio Carrillo, seguido de dos más acotados en el occidente del Valle Central, en la Reserva Biológica Manuel Brenes, en las inmediaciones de San Ramón y la periferia del PN Volcán Poás en Alajuela. También se registra un cuarto foco disperso en la Zona Norte y en la costa del Caribe Norte, de gran tamaño y persistencia desde períodos previos. Al cierre del lapso de análisis, entre 2017 y 2019, las emisiones están más dispersas, pero con gran actividad en la península de Nicoya.

En general, las remociones presentan patrones espaciales más dispersos, aunque con algunos focos como las zonas de Guanacaste, Norte y Caribe Sur en el lapso 1986-1991. Durante el pico de remociones de los años 1998 y 2001 hay gran actividad en el norte de Guanacaste y el centro del país. Hacia el cierre del período (2017-2019), se ubican conglomerados de remociones en el Caribe Sur, Osa, PN Braulio Carrillo y la Cordillera Volcánica de Guanacaste. Los mapas con el detalle de cada caso se pueden consultar en Durán Monge et al. (2023).

El estudio de las remociones y emisiones incluyó un ejercicio que utilizó las áreas de conservación (AC) del país como unidad analítica. Estas son el punto de referencia para la planificación y desarrollo de políticas de conservación y sostenibilidad en el manejo del patrimonio natural del Estado. Considerando territorios fuera de ASPPA, la concentración coincide con el tamaño de estas áreas y, en todos los casos, tiene un balance dominado por las emisiones (todas

Recuadro 4.2

Aportes para la discusión sobre el origen de la degradación según territorio

La definición que se utiliza a nivel nacional por la estrategia REDD+ para clasificar la degradación entre antropogénica y natural se basa en la localización espacial de las emisiones. Los flujos dentro de áreas silvestres protegidas (ASP) se catalogan como naturales y los que ocurren fuera se consideran de origen antropogénico (Minae, 2019). Sin embargo, existen procesos naturales que degradan los bosques permanentes tanto dentro, como fuera de espacios bajo resguardo.

Bajo el supuesto de que las acciones de protección dentro ASP son efectivas, se podría asumir que las emisiones allí son una buena medida de la degradación natural por hectárea que ocurre en bosques permanentes, indistintamente de si se dan dentro o fuera de las áreas protegidas. Entonces, bajo ese escenario, si las emisiones por hectárea fueran idénticas tanto para procesos dentro y fuera de ese tipo de territorio, ello implica que toda la degradación se genera por causas naturales.

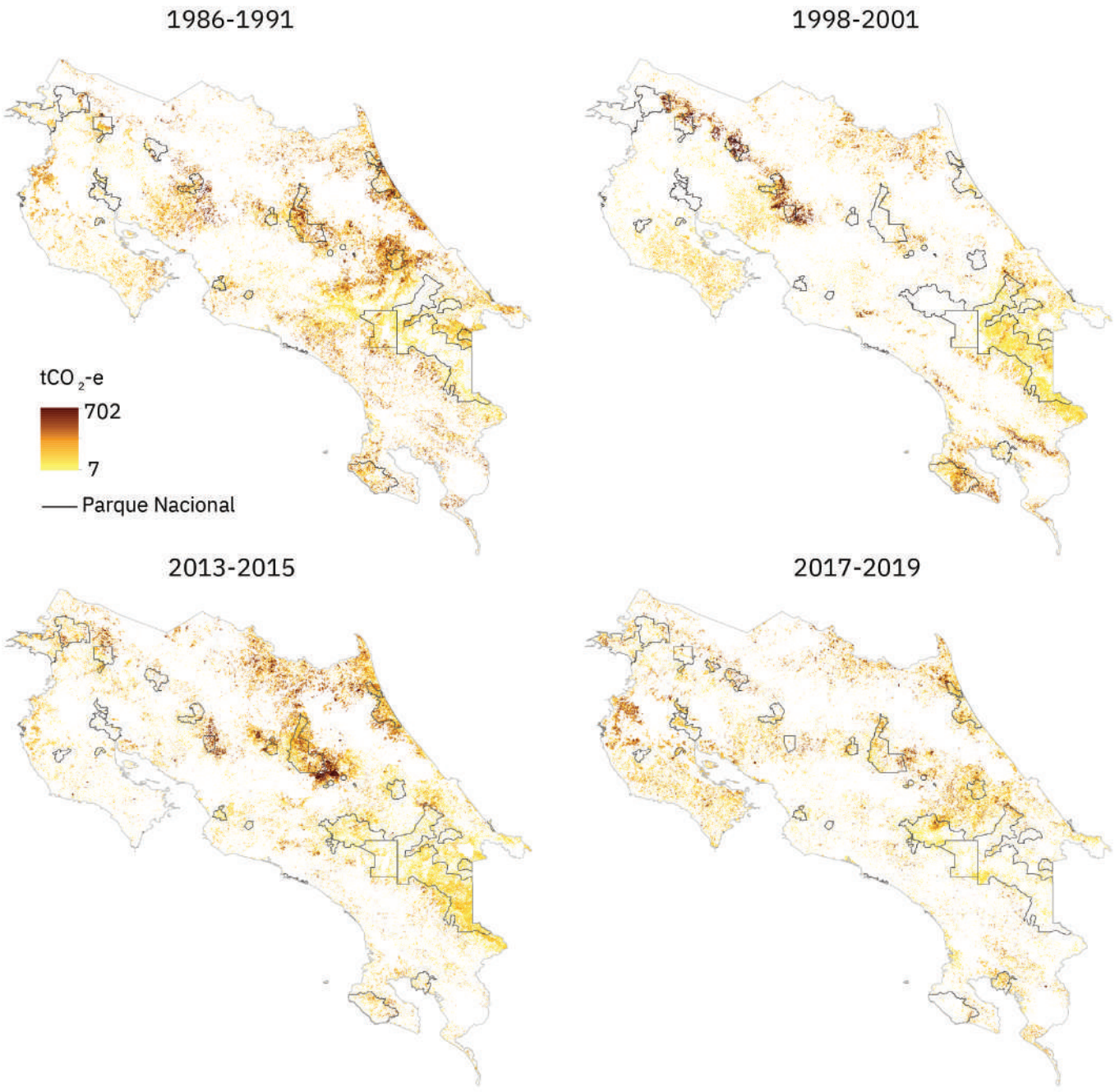
El estudio aquí sintetizado arroja resultados que no cumplen con dichas premisas. La *ratio* de emisiones por hectárea es mayor fuera de las ASP que dentro de estas y, además, ha aumentado en los últimos años. Este diferencial se podría considerar como una medida más precisa de las emisiones por degradación forestal antropogénica y permitir estimaciones diferentes sobre los flujos antropogénicos.

Sin embargo, ese replanteamiento conceptual escapa de la frontera de investigación del estudio. Por ello, los hallazgos planteados en este capítulo se basan en la definición de degradación desarrollada para Costa Rica por la estrategia REDD+, que es producto del consenso entre una serie de actores y personas expertas en la temática. Futuros análisis podrían profundizar en este enfoque.

Fuente: Durán Monge et al., 2023.

Mapas 4.3

Distribución espacial de las emisiones totales por degradación de bosques permanentes
(toneladas de dióxido de carbono equivalente)



Fuente: Durán-Monge et al., 2023 con datos de Minae, 2019, terraPulse, 2022.

son emisoras netas). Las tres mayores AC representan el 46,2% del territorio nacional y acumulan el 51,7% de las emisiones. Estas son la Central, Huetar Norte y La Amistad Caribe, las AC más impactadas por degradación y con los mayores efectos sobre su potencial de mitigación del cambio climático.

Al observar las emisiones según AC generadas fuera de las ASPPA, se percibe que el pico más intenso (2013-2015) se relaciona con un aumento atípicamente

alto en las dos AC de mayor tamaño (Central y Huetar Norte), así como un incremento de emisiones en el AC Tortuguero (gráficos 4.9). Solo tres de las diez AC presentan una tendencia hacia la baja en emisiones, especialmente en la cohorte 2017-2019: Huetar Norte, La Amistad Pacífico y Pacífico Central. La mayoría de AC experimentan un alza en emisiones, en casi todos los casos no son muy abruptos. Llama la atención el AC Tempisque con un crecimiento sin precedentes para los últimos años analizados.

En el futuro será importante explorar los aspectos que impulsan la degradación forestal, lo cual requiere la integración de otras capas de información —como factores sociales, económicos y naturales— que permitan explicar los patrones identificados. Dicho análisis va más allá del alcance de esta edición y su estudio de base; sin embargo, en Durán Monge et al. (2023) se presentan algunos elementos derivados de la literatura internacional y nacional que pueden aportar para su abordaje futuro. Entre ellos, se mencionan la tala ilegal, la falta de recursos para el control de acciones que afectan el ecosistema boscoso (tales como precarismo, caza, minería), la sustitución de bosques por actividades más rentables, tensiones en torno a derechos sobre las tierras forestales en pequeños propietarios, pueblos indígenas y otros —lo cual evita que se puedan incluir en programas como el pago por servicios ambientales—, los incendios forestales, la fragmentación y también procesos naturales como los eventos hidrometeorológicos, la degradación por procesos biológicos y otros.

Logros forestales no alcanzan para equilibrar el balance de emisiones del país

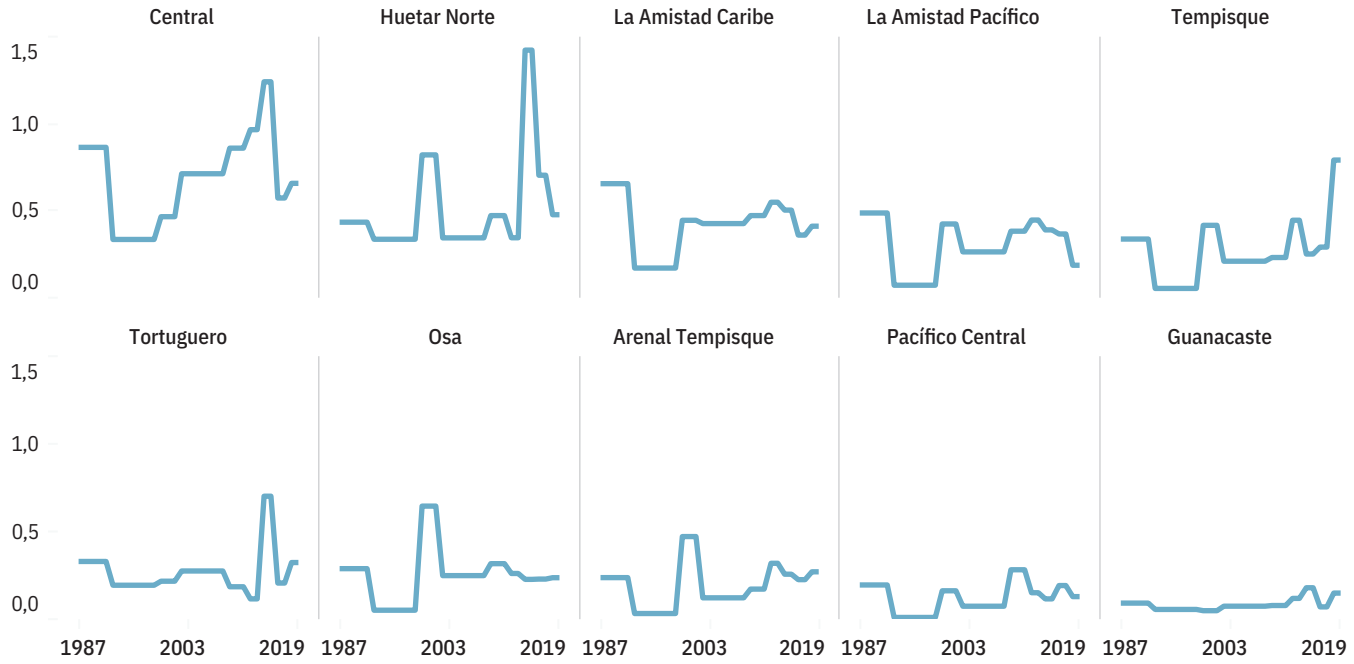
La profundización del análisis sobre el estado de los recursos forestales con nueva información permite constatar tres hallazgos importantes: i) el sector tiene, por sí mismo, un resultado neto en favor de las remociones; ii) el potencial de mitigación que ello genera se reduce cuando se consideran las emisiones por degradación y no solo por deforestación, y iii) si el resultado conjunto se contrasta con las emisiones totales, en todos los sectores, los logros forestales no alcanzan para la neutralidad de carbono que el país se comprometió a buscar.

El trabajo aquí presentado se puede contrastar con las conclusiones publicadas en PEN (2021), con base en Durán Monge y Aragón (2021). Se sabe que el país muestra una reducción importante de las emisiones por deforestación, que pasaron de 13 millones de tCO_2-e en 1986, a 1,1 millones de tCO_2-e en 2019. En consecuencia, Costa Rica tuvo un balance como sumidero de carbono y cerró el 2019 con una remoción total de -5,7 millones de tCO_2-e. En contraposición, los procesos de mejora y degradación fuera de ASPPA muestran un

Gráficos 4.9

Evolución de emisiones fuera de las áreas silvestres protegidas de protección absoluta (ASPPA), según área de conservación

(millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente)



Fuente: Durán-Monge et al., 2023 con datos de Minae, 2019, terraPulse, 2022.

aumento en la media de emisiones, con un resultado neto promedio por año de 1,8 millones de tCO_2-e, que alcanzó los 2,4 millones de tCO_2-e en el año 2019. Así, para la última cohorte 2017-2019, las emisiones por degradación superan las estimadas por deforestación en 1,3 millones de tCO_2-e.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

EMISIONES POR DEGRADACIÓN DE BOSQUES PERMANENTES
véase Durán Monge et al., 2023, en
www.estadonacion.or.cr

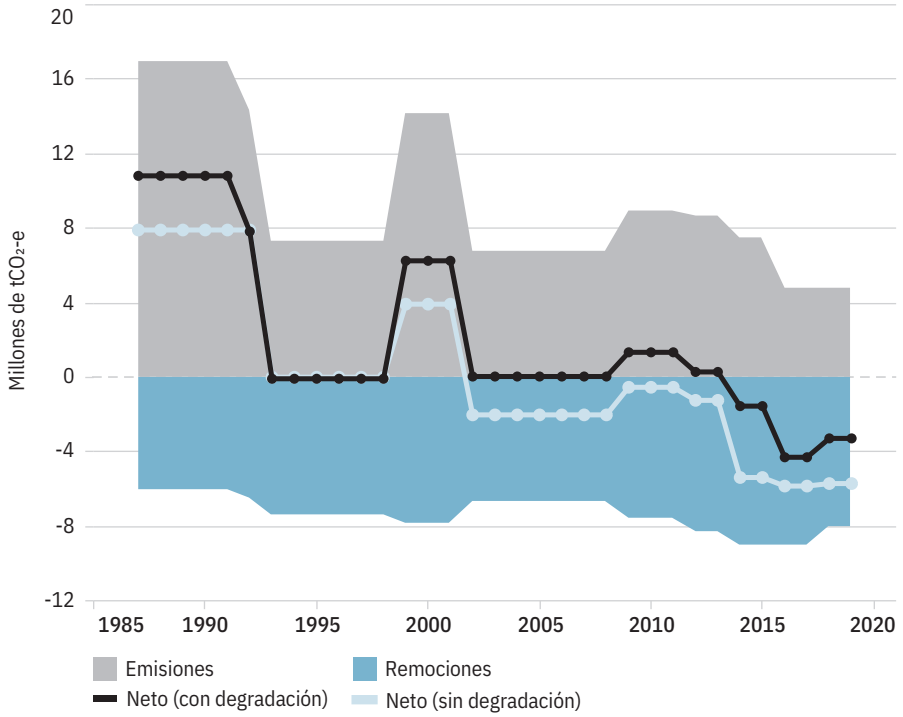
Al integrar toda la información de ambos grupos de procesos, el balance neto para el año 2019 sería de aproximadamente -3,3 millones de tCO_2-e. En su conjunto el sector forestal se mantiene como sumidero de carbono, pero posee un potencial menor que el reportado en el estudio previo (gráfico 4.10). En otras palabras, al incluir las emisiones por degradación se registra una merma importante en la capacidad forestal para mitigar el cambio climático.

Si se toma este resultado neto conjunto de todo el sector forestal y se contrasta con la tendencia en la contabilidad de emisiones de los otros sectores[8] (IMN, 2021), se evidencia un alza en casi todos los ámbitos, lejos de alcanzar un balance positivo (gráficos 4.11). El sector de energía, responsable de la mayor proporción de GEI a nivel nacional, registró un total de 8 millones de tCO_2-e en 2017, último año para el que se tiene información. Al cierre del período de análisis, las emisiones netas por degradación fuera de ASPPA superan las de procesos industriales y residuos, tienen casi el mismo peso que las de todo el sector agrícola (pues este tiene un balance como emisor neto cuando se separa del sector forestal) y representan cerca de un tercio de las emisiones del sector energía.

Con los datos del 2017 (año de la información del último inventario de emisiones) se estima un balance neto del sector forestal de -4,3 millones de tCO_2-e de remociones. Si este nuevo cálculo se compara con otros flujos (gráfico 4.12), se observa que los resultados favorables en el campo forestal son insuficientes para compensar las emisiones generadas por otras actividades que, en conjunto, sumaron un total de 14,5 millones de tCO_2-e. Este hallazgo es relevante para las políticas nacionales de carbono neutralidad y descarbonización. Cuando se estableció la primera de esas metas, no se definió una metodología para su comprobación. Sin embargo, este estudio recopila suficiente evidencia para identificar la magnitud de la brecha por resolver y confirma que el sector energético (fundamentalmente, el transporte) es la principal causa de esta brecha.

Gráfico 4.10

Balance entre emisiones y remociones en el sector forestal[a/]
(millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente)



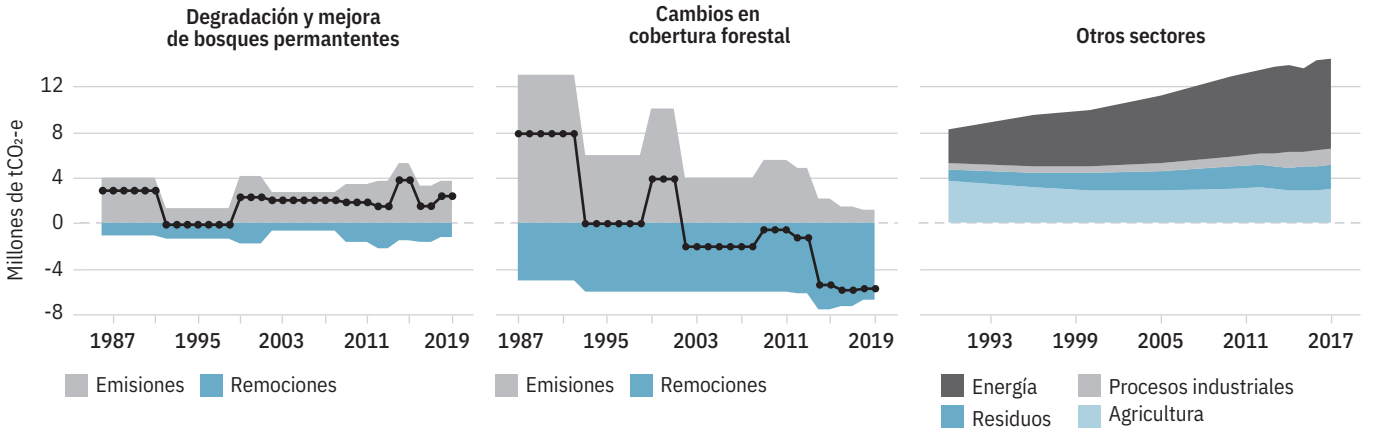
a/ Por deforestación, reforestación, degradación, mantenimiento y mejora de bosques permanentes.
Fuente: Durán-Monge et al., 2023 con datos de Minae, 2019, terraPulse, 2022 y Durán-Monge y Aragón, 2021.

Uso de energía y agua mantienen tendencias que vulneran la sostenibilidad

La persistente insostenibilidad en el uso de la energía y el agua ha sido un tema reiterado por este capítulo en ediciones previas y es un riesgo para el desarrollo humano del país. El estancamiento en algunos de esas tendencias es parte de la amenaza. Como se comenta en la segunda parte de este capítulo, seguir con el mismo patrón se puede considerar un retroceso, en la medida en que los impactos ambientales que conlleva seguir igual son acumulativos a lo largo del tiempo, empeoran los indicadores y la calidad ambiental, lo cual se traduce en riesgos ecológicos, económicos y sociales. Aunque la respuesta estatal se analiza más adelante, los resultados aquí descritos poseen dos grandes derivaciones. Por un lado, que la apuesta de inversión nacional en fuentes limpias para la generación eléctrica ha generado logros positivos -no exentos de vulnerabilidades- y, por otro, que las medidas planeadas en la política pública para modificar el uso insostenible de hidrocarburos no se han materializado y, en algunos casos, no existen realmente acciones concretas.

Gráficos 4.11

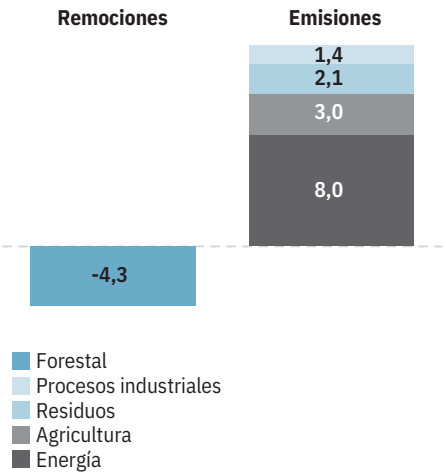
Comparación de emisiones y remociones del sector forestal y emisiones de otros sectores
(millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente)



Fuente: Durán Monge et al., 2023 con datos de Minae, 2019, terraPulse, 2022, Durán Monge y Aragón, 2021 e IMN, 2021.

Gráfico 4.12

Emisiones y remociones de gases de efecto invernadero, según sector. 2017
(millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente)



Fuente: Durán-Monge et al., 2023 con datos de Minae, 2019, terraPulse, 2022, Durán-Monge y Aragón, 2021 e IMN, 2021.

Sin cambios en materia energética, con patrones de alto impacto y menor información

En Costa Rica, la mayor proporción de las emisiones de GEI se origina en el elevado uso de combustibles fósiles, principalmente para transporte. En la última década, el país adoptó instrumentos de política pública con la meta de reducir estas emisiones (IMN, 2021; PEN, 2022). Sin embargo, se mantiene una tendencia creciente en la importación de derivados del petróleo (gráfico 4.13a). Entre 1990 y 2022, adquirió 533,2 millones de barrilles, la mayor proporción de estas compras (41,1%) se concentraron en los últimos diez años, aunque el ritmo de crecimiento fue menor (1,7%) que el reportado para los lapsos 1990-2000 (6,1%) y 2001-2011 (2,7%).

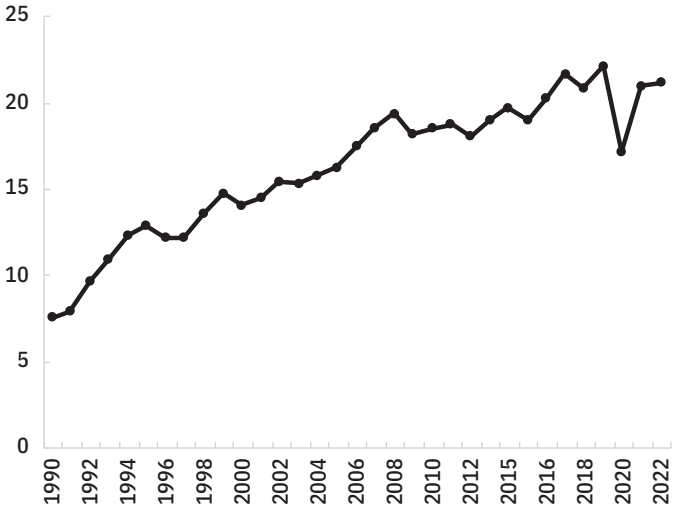
En 2022, el país compró 21,1 millones de barriles de petróleo (Recope, 2023a). Las gasolinas concentraron, en promedio, el 44,7% del total del petróleo adquirido, mientras que el diésel 50 pasó de representar un 45,1% a un 42% en el mismo período. En este lapso, el aporte del gas licuado de petróleo (GLP) creció 5,3 puntos porcentuales. Esto genera un creciente costo de la factura petrolera. En ese mismo año, por la compra de combustibles fósiles se pagaron 2.515 millones de dólares (Recope, 2023b), el monto más elevado desde 1990 (gráfico 4.13b). Con respecto a 2019, implica un incremento del 59,5%. Este comportamiento está afectado por fatores económicos, geopolíticos y tecnológicos a nivel global y, recientemente, por el conflicto armado entre Rusia y Ucrania (Blanco, 2023; E: Fernández, 2023).

El alto consumo de los combustibles fósiles deriva, mayoritariamente, de un sistema de transporte y movilidad que no cambia de manera significativa hace tres décadas basado en una matriz de consumo energético centrada (en cerca de tres cuartas partes) en los hidrocarburos. Esta situación genera impactos ambientales acumulativos, posiciona el consumo energético como principal emisor de GEI del país y afecta la calidad del aire y la salud ambiental y humana. En este sentido, Costa Rica no se diferencia de los graves comportamientos globales que hacen que el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC, por su sigla en inglés) prevea que "las emisiones globales de GEI alcancen su punto máximo entre 2020 y a más tardar antes de 2025 en los escenarios modelados a nivel mundial que limitan el calentamiento a 1,5°C (>50%) sin o con un exceso limitado, así como en aquellos que limitan el calentamiento a 2°C (>67%) y suponen una acción inmediata -alta confianza" (IPCC, 2021, 2022 y 2023).

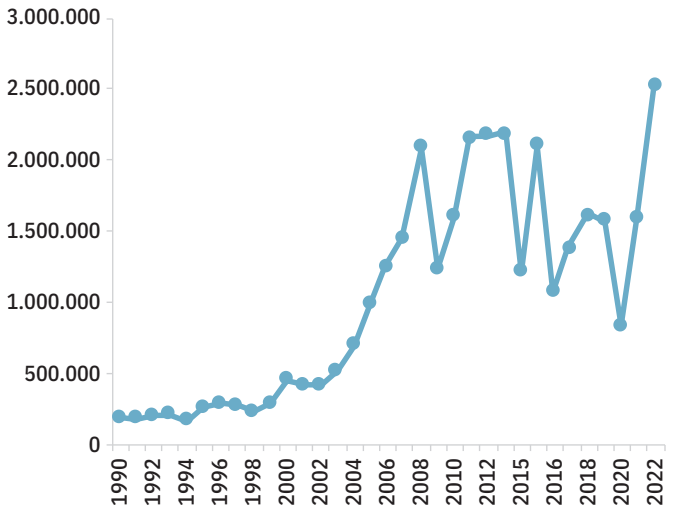
Gráficos 4.13

Evolución de la importación total de derivados de petróleo y de la factura petrolera

a) Importaciones (millones de barriles)



b) Factura petrolera (miles de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos de Recope, 2023a y 2023b.

Para esta edición del capítulo no fue posible estudiar la evolución del uso de energía y del parque automotor en 2022, pues no se tuvo la información del balance energético ni de la flota vehicular, tradicionalmente de fácil acceso. Esto sucedió también en otros temas ambientales de relevancia y refleja un retroceso en las capacidades públicas para la gestión ambiental (recuadro 4.3). Pese a lo anterior, es factible inferir que no se registraron cambios sustantivos en estos indicadores con respecto a los patrones descritos en Informes anteriores (PEN, 2019; 2020 y 2022), pues, como se mencionó, se mantuvo el alto nivel de importaciones de hidrocarburos.

A partir de registros administrativos sobre el pago de las obligaciones del derecho de circulación, proporcionados por la Dirección de Seguros Obligatorios y Salud del Instituto Nacional de Seguros (INS), se aproximó el comportamiento del parque automotor en el período bajo estudio. Dos hallazgos sobresalen del análisis. El primero es que en 2022 cumplieron con el pago de este derecho 1.717.840 unidades, es decir, un 7,5% más que lo reportado para el año anterior (INS, 2023). Este incremento puede obedecer al menos a dos razones, a saber: la tendencia creciente de la flota vehicular registrada desde la década de los ochenta (PEN, 2022) y también por efecto de la implementación de la Ley de condonación de las deudas acumuladas relacionadas al pago del marchamo (n° 10119; E: Viales, 2023)[9].

El segundo hallazgo es que el 37,6% de las unidades que cancelaron el derecho de circulación en 2022 corresponden a modelos más nuevos. Se trata de vehículos que tienen diez años o menos de antigüedad, una proporción similar a la reportada para 2015 (36,8%). Sin embargo, el parque automotor mantiene dos características que no favorecen cambios en los altos niveles de congestionamiento vial y el peso del sector en la emisión de GEI: por un lado, la predominancia de vehículos particulares (automóviles y motocicletas, 8 de cada 10) y la antigüedad de las unidades.

Como se documentó en entregas anteriores de este Informe, para modificar estas condiciones se requiere promover un transporte público que sea sostenible, eficiente, moderno, seguro e interconectado, que integre los distintos modos de movilización entre sí: tren, autobuses, bicicletas, así como los medios no motorizados. En relación con el cambio tecnológico en transporte público, la información disponible evidencia lentos progresos: de los 27.992 vehículos de tecnologías distintas a la combustión reportadas para el período 2011-2021, menos de 120 corresponden a autobuses eléctricos y solo 100 a autobuses híbridos conectables de diésel (Minae, 2022).

No se visualizan cambios importantes en cuanto a la meta de la interconexión del sistema de transporte público y de sustitución de alta dependencia del vehículo particular que se ha documentado previamente. Por el contrario, se mantiene el mismo esquema de servicio de autobús (sin avances en sectorización), las autoridades nacionales decidieron replantear (o descartar) el proyecto del Tren Eléctrico de la GAM y hay pocos avances en cuanto al Tren Eléctrico Limonense de Carga (Blanco, 2023).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

USO Y GESTIÓN DE LA ENERGÍA
véase Blanco, 2023, en
www.estadonacion.or.cr

Recuadro 4.3

Retrocesos en el acceso a información ambiental relevante

Para esta edición del capítulo Armonía con la naturaleza, el Programa Estado de la Nación (PEN) encontró dificultades inéditas en el acceso a información con la cual se cuenta tradicionalmente para realizar los estudios. Por primera vez en quince años no fue posible dar seguimiento a la matriz energética de Costa Rica, pues los cambios institucionales impidieron el registro y procesamiento de datos, o la definición de entidades o personas encargadas para hacerlo, al menos hasta el cierre del proceso de investigación. Lo que impidió, de manera atípica, conocer aspectos tan centrales para la política ambiental como el Balance energético de 2022, el consumo y la estructura de energía secundaria por fuente y sector, intensidad energética, parque automotor, avances del Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050, número de cargadores activos para vehículos de tecnologías eléctricas, entre otros.

Así mismo, en materia de agricultura, se realizaron varias solicitudes de información a partir de reuniones entre el PEN y la Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria del MAG desde febrero de 2023, sobre temáticas de las cuales se indicó existían datos (producción sostenible, cobertura, buenas prácticas agrícolas, emisiones contaminantes, tecnología agrícola, cambio climático, agricultura familiar y otros). Se recibieron algunas referencias a política o iniciativas ya reportadas previamente, pero no sobre los tópicos planteados como nuevas acciones en las reuniones de trabajo. En marzo se solicitó también información detallada sobre buenas prácticas agrícolas impulsadas desde el MAG y en abril una guía de preguntas para una entrevista sobre este mismo tema, pero no se obtuvo respuesta en ninguno de los dos casos.

También se encontraron dificultades para conocer el área de reservas privadas, y aspectos centrales sobre cambio climático, tema en el cual no se logró respuesta a la solicitud directa en abril 2023 de información sobre proyectos en materia de adaptación y mitigación desarrollados durante el 2022 y los primeros meses del 2023, en el marco de la Dirección de Cambio Climático. Del mismo modo, no se logró información sobre el balance general del uso de las finanzas climáticas que maneja esta misma dirección, específicamente en lo que se refiere al Fondo Verde del Clima y al Fondo de Adaptación.

El tema ambiental es ya complejo en materia de información. El país ha incumplido, con excepción de una ocasión en ya casi tres décadas, el mandato de publicar anualmente un informe sobre el estado del ambiente y consolidar un sistema de indicadores. En este marco, el PEN reitera la inconveniencia de que se pierda acceso a datos clave para el seguimiento al desempeño nacional en este campo, central para el desarrollo humano sostenible.

En materia del sector eléctrico no se observaron cambios importantes en 2022 en el aporte de las distintas fuentes. En total, se generaron 11.869 gigavatios por hora (GWh), el 73% provino de plantas hidroeléctricas, seguidas de las geotérmicas y eólicas: 13,6% y 11,5%, respectivamente (ICE, 2023b). El aporte de la biomasa y la energía solar mantuvo un peso marginal: menos de un 1% del total. En general, se trata de una composición similar a la registrada en los últimos años.

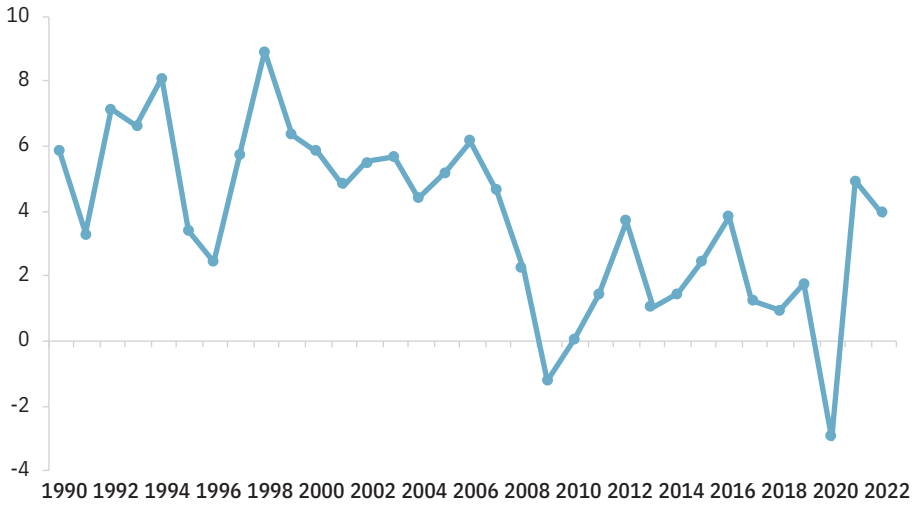
El advenimiento del fenómeno de El Niño podría alterar la estructura energética en el sector eléctrico. La participación de las plantas térmicas fue menor al 1,0% durante varios años, pero la reducción de los caudales de agua, principalmente de los embalses Arenal y Cachí del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), modificó este comportamiento en los primeros meses del 2023. Desde enero hasta el 17 de julio de ese año, en Costa Rica se consumió un total de 6.640.060 MWh de energía eléctrica, de la cual un 4,5% se generó mediante el uso de búnker o diésel (ICE, 2023c). Distintos actores y personas expertas han expresado preocupación por las posibles implicaciones negativas de esta situación sobre el ambiente y sobre el precio final de la electricidad. Además, valoran la posibilidad de que ese comportamiento se mantenga en el corto y mediano plazos como consecuencia, por un lado, de la variabilidad climática y, por otro, ante la ausencia de medidas preventivas e inversiones en el desarrollo de nuevas fuentes y en la transformación de la matriz energética nacional (E: Blanco, 2023, E: Angulo, 2023).

En términos generales, la demanda de electricidad creció un 3,9% en 2022 con respecto al año previo (gráfico 4.14). Si bien el incremento fue menor que el reportado en 2021, supera la media registrada para el período previo a la pandemia por covid-19 (2014-2019), que fue de un 1,8% (ICE, 2023a). Los sectores que más aumentaron su consumo entre 2021 y 2022 fueron el industrial (4,9%) y comercio y servicios (3,2%), mientras que el residencial se redujo un 0,5%. La mayor proporción de esta demanda se cubrió con la producción nacional; los generadores privados aportaron un 18,7% y en el Mercado Eléctrico Regional se compraron 54,2 GWh, una cifra por debajo del promedio registrado para el período 2005-2021: 113 GWh (ICE, 2023b).

Costa Rica mantiene, en suma, una situación de falta de sostenibilidad de su matriz energética, que genera impactos crecientes e implica riesgos para un uso de la energía eficiente y seguro. Combina la alta dependencia de los hidrocarburos, la vulnerabilidad de las fuentes renovables ante la variabilidad y el cambio climáticos, la postergación de inversiones estratégicas, la actualización del marco normativo y regulatorio (Blanco, 2023), y los conflictos geopolíticos que, entre otras cosas, afectan los costos tanto del

Gráfico 4.14

Variación interanual del consumo de electricidad
(porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del ICE, varios años.

petróleo crudo como de sus derivados. Para afrontar estos y otros desafíos se han discutido en el país un conjunto de acciones para transformar la estructura energética hacia fuentes limpias y renovables (recuadro 4.4). Sin embargo, no existe consenso sobre su pertinencia y viabilidad desde el punto de vista económico, ambiental y tecnológico. No avanzar en esta dirección configura un escenario multiamenazas para el país y dificulta el cumplimiento de metas como la descarbonización. En 2022 no se reportaron los avances del Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050, por lo que no es posible conocer los progresos en este tema (Blanco, 2023). El resurgimiento del debate sobre la exploración de gas natural introduce nueva incertidumbre sobre los objetivos y políticas energéticas de largo plazo.

Recuadro 4.4

Algunas alternativas enfocadas en la transición de la matriz energética en Costa Rica

El cambio de un sistema energético asentado en hidrocarburos a uno basado en fuentes limpias es una condición necesaria para reducir el calentamiento global y alcanzar la sostenibilidad ambiental. Para avanzar en esta dirección, a nivel internacional se han formulado distintas medidas que van desde la adopción de nuevas tecnologías de captura de carbono, hasta la sustitución completa de los combustibles fósiles. En Costa Rica es posible contabilizar al menos cuatro grandes propuestas en esta línea.

Diversificar y expandir las fuentes alternativas para alimentar el sistema eléctrico nacional. Aparte de la expansión del uso del viento y la energía solar, se están desarrollado investigaciones con el propósito de determinar el potencial de nuevas fuentes como el hidrógeno verde, la mareomotriz[10], la undimotriz[11] y la energía eólica marina. Paralelamente, existen proyectos piloto en bicombustibles, geotermia y el aprovechamiento de residuos sólidos para la producción de vapor. Algunas de estas iniciativas requieren fuertes inversiones, no están en plena capacidad comercial o enfrentan oposición por sus posibles impactos ambientales (PEN, 2022).

Almacenamiento de energía de la red eléctrica mediante el uso de baterías y el turbobombeo. Esta medida busca desacoplar la disponibilidad de energía del patrón periódico y aleatorio de corto plazo de las fuentes de energía renovable (horario, diario y semanal) y entregar electricidad a la red de acuerdo con la demanda (ICE, 2023c). Si bien esta opción es técnicamente posible, desde el punto de vista financiero hay un elevado costo de la tecnología para su implementación.

Ampliación de los sistemas de generación eléctrica a pequeña escala (generación distribuida) utilizando fuentes renovables de energía solar, eólica, biomasa y el agua. Esta opción también se presenta como una vía para disminuir los costos de la electricidad en el país. A septiembre de 2023, el total instalado es de 64.473 kW a nivel nacional (Minae, 2023b).

Transformación de la flota de vehículos (ligeros y de carga) de combustión interna a tecnologías cero emisiones lo cual, entre otras cosas, contribuiría a reducir la dependencia de los combustibles fósiles, al aumento de la eficiencia energética y a la descarbonización. Si bien se han adoptado algunas acciones —por ejemplo, la Ley de incentivos al transporte verde (n° 10209)—, el cambio es lento y tiene implicaciones fiscales que el país requiere debatir. Además, sin cambio en el sistema de transporte público en general, el cambio tecnológico es condición necesaria, pero no suficiente.

Fuente: Elaboración propia a partir de Blanco, 2023.

El sector energía es el que más GEI produce en Costa Rica. Sin embargo, hay elementos que, aunque su peso es relativamente bajo, es importante atender. Un ejemplo son las calderas y hornos de tipo indirecto, que son las principales fuentes fijas de emisión de contaminantes en el país. La mayor parte de estos sistemas son relativamente antiguos: más de 25 años en promedio (CNFL, 2023b). La Caja Costarricense del Seguro Social opera 52 calderas; 15 se ubican en instalaciones hospitalarias servidas por la CNFL y 8 operan con búnker tipo B. Se estima que las emisiones de estas calderas en 25 años equivalen a 799.698 toneladas de CO_2. Por lo tanto, resulta necesario trabajar en acciones que permitan avanzar en la reconversión de estos equipos a electricidad, lo que, entre otras cosas, afectaría positivamente al ambiente y la calidad del aire, así como la eficiencia energética del sistema de generación de vapor (CNFL, 2023a). Se trata pues de otras áreas que deben ser objeto de política pública y que contribuirían al cumplimiento de metas como la descarbonización.

Atípico retroceso en acceso al agua potable para la población

En el uso de los recursos hídricos, la dinámica no difiere en gran medida de la reportada para el sector energético. Con matices, se mantienen patrones analizados a lo largo del tiempo, algunos de los cuales —al no cambiar su situación— generan impactos acumulados negativos. Se dio, eso sí, un retroceso concreto en una de las fortalezas históricas que han vinculado la gestión del agua con los indicadores de salud y con el desarrollo humano: el acceso al agua potable.

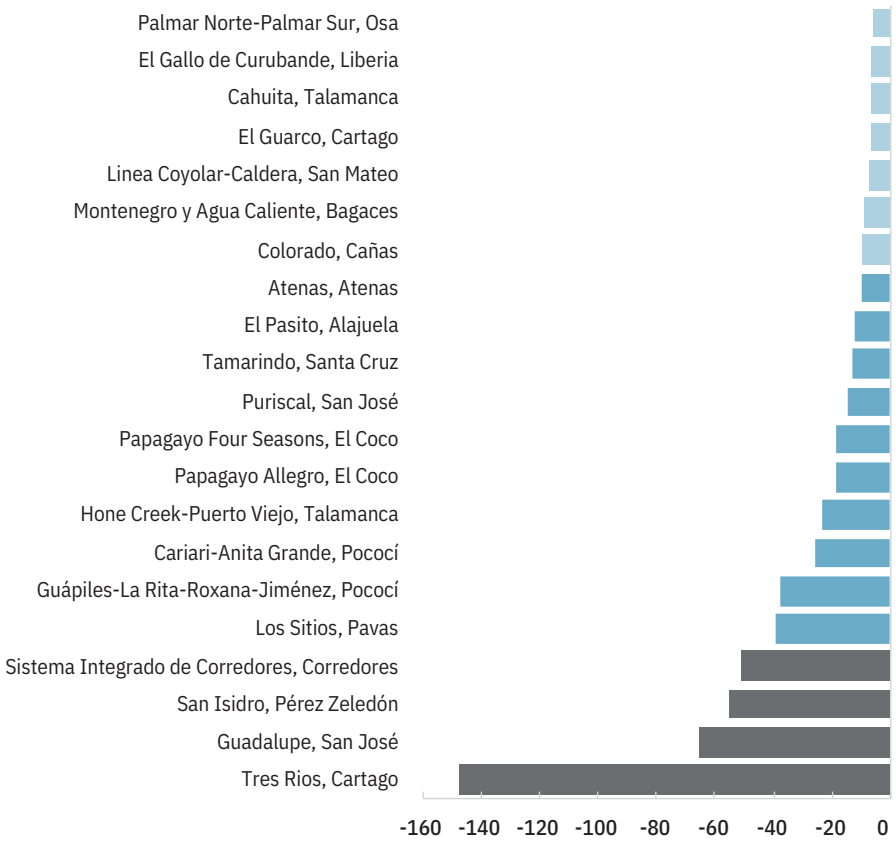
En 2022 se registró un leve aumento en la cantidad de agua concesionada y cambió la distribución en el uso del agua[12]. Por un lado, la proporción otorgada para riego se redujo en 8,5 puntos porcentuales entre 2019 y 2022, mientras que la destinada a consumo humano creció 3,2 puntos porcentuales, el mayor volumen otorgado para este fin en los últimos cinco años. Además, se registró un aumento en la proporción que se destina al sector agropecuario, que pasó de representar un 2,0% en 2019, a un 6,6% en 2022 (Minae, 2023e). No es posible precisar con exactitud los factores que explican los cambios señalados. Según autoridades de la Dirección de Aguas del Minae, en 2022 se realizaron más inspecciones (una vez que se suspendieron las medidas para atender la crisis por la pandemia de covid-19), así como la renovación de concesiones que se reflejaron hasta ese año (E: González, 2023).

Existen evidencias de potenciales problemas de disponibilidad hídrica. Considerando información específica de los acueductos operados por el AyA, en mayo de 2023 se estimó el déficit hídrico de los sistemas de abastecimiento poblacional en 679,5 litros por segundo (IICA, 2023a). Es posible identificar tres niveles. El primero corresponde a los acueductos en los cuales la diferencia entre la producción reportada y la demanda estimada es superior a 50 litros por segundo (l/s), que incluye a zonas como Tres Ríos y Guadalupe en la GAM, San Isidro y el Sistema Integrado de Corredores en la Región Brunca. El segundo grupo se compone por aquellos en los que el faltante de agua ronda entre los 10 l/s y los 40 l/s. En esta situación se encuentran diez sistemas. El tercer grupo cubre a los sistemas que registran déficits inferiores a 10 l/s. Este conglomerado contiene el 82,7% (67 de 81) de los acueductos con esta condición (gráfico 4.15).

Las razones que explican los problemas de disponibilidad de agua varían según el

Gráfico 4.15

Déficit hídrico, por sistema de abastecimiento poblacional. Mayo 2023
(litros por segundo)



Fuente: Elaboración propia con datos del IICA, 2023a.

sistema y la zona geográfica. Sin embargo, en términos generales varios factores los originan, tales como la variabilidad y el cambio climáticos, el estado de la infraestructura hídrica, la contaminación antropogénica y natural, la poca planificación urbana, el crecimiento de la población, así como la baja inversión que realizan algunos acueductos —principalmente comunales— en temas de protección de fuentes y control de fugas (E: Angulo, 2023). De forma paralela, en los últimos años la presencia del fenómeno El Niño-Oscilación del Sur (Enos) dificulta garantizar la disponibilidad de agua para todos los usos. También persisten los problemas por agua no facturada. En 2022, del total de agua extraída por el AyA, el 57% se perdió por fugas, rebalses de tanques, errores de micromedición, entre otros (E: Campos, 2023).

Otro factor que interviene en esta problemática es la contaminación de los recursos hídricos. En el año bajo estudio se detectaron sistemas de acueductos que registran la presencia de sustancias como nitratos, cloro o coliformes fecales, en concentraciones que superan los límites establecidos en el reglamento de calidad para el agua potable (decreto 28924-S; Mora et al., 2023). Así, por ejemplo, en el Área Metropolitana se contabilizaron 25 sistemas subterráneos de abastecimiento con niveles de nitrato superiores al valor alerta (25 mg/L). Según la OMS (2017), "el origen de los nitratos en el agua puede ser consecuencia de la descomposición de materia vegetal, uso excesivo de fertilizantes inorgánicos nitrogenados, acumulación de abono y estiércol, y mal manejo de las aguas residuales domésticas, incluida la falta de mantenimiento de tanques sépticos" (Mora et al., 2023). En cuanto a los acueductos comunales, 190 incumplieron los parámetros establecidos en coliformes fecales clorados entre 2020 y 2022, 103 en *Escherichia coli* y no cloradas, 32 en turbiedad (color), 31 con relación a la presencia de aluminio, 27 en el contenido de hierro-manganeso y 23 en el de calcio-magnesio (Orozco, 2023).

En 2022 se registró un resultado atípico: una reducción en la cobertura de agua potable de 5,8 puntos porcentuales a nivel nacional con relación a 2021, la cual pasó de un 95,7% a 89,9% de la población. Todos los operadores experimentaron descenso, pero con diferente intensidad. Los sistemas comunales[13] fueron los más afectados, con una caída de 14,4 puntos porcentuales, mientras que, para las municipalidades y el AyA, ésta fue de 5 y 3 puntos porcentuales, respectivamente (gráficos 4.16). Según Mora et al., (2023), entre las posibles causas que explican esta variación están los pocos controles operativos que realizan los acueductos, una reducción en la implementación de mecanismos de vigilancia de la gestión operativa que realizan las Asociaciones Administradoras de los Sistemas de Acueductos y Alcantarillados por parte del AyA (a raíz de la pandemia por covid-19), y el aumento de las precipitaciones, que facilita que se arrastren partículas de tierra hasta los cuerpos de agua.

En los acueductos comunales también hay malos resultados en el indicador de calidad del servicio de abastecimiento de agua potable. La calificación promedio que obtuvieron estos operadores fue de un 48,9% de un 100%. La situación más crítica la presentan los sistemas de las regiones Brunca y Chorotega, con puntuaciones inferiores a 44%. Por componente, la brecha más amplia entre la calificación esperada según el AyA y la obtenida se da en materia de calidad: 35% versus 10,7%. Como se muestra en el gráfico 4.17, las regiones Brunca, Central Este y Chorotega presentan el mayor rezago en este aspecto. En materia de cobertura, la situación más desfavorable la registran los acueductos de la Huetar Norte y la Chorotega. En ambos casos, la calificación fue inferior al 3% de un total de 5% (IICA, 2023b).

El AyA reporta esfuerzos orientados a mejorar la prestación de los servicios brindados bajo el modelo delegado. En específico, enfocados en ordenar territorialmente los entes prestadores de los servicios para crear Asada con mayor capacidad de gestión y fortalecer sus capacidades, mediante procesos de capacitación, alianzas, la implementación de un plan de mejoras y eficiencia, y la evaluación y categorización periódica de su funcionamiento. De acuerdo con el *Informe de evaluación de entes operadores del segundo semestre de 2022* del AyA, con excepción del primer aspecto, en todos los demás elementos se reportaron avances que superan la meta establecida para 2020 (E: Dall'Anese, 2023).

Finalmente, después de avances relativos en años recientes, la aplicación de saneamiento de las aguas residuales volvió a estancarse, lo cual favoreció que se mantenga una mayoría de población sin cobertura de alcantarillado sanitario y, por tanto, una importante contaminación de cuerpos de agua. La cobertura de alcantarillado sanitario con tratamiento pasó de un 15,5% en 2021 a un 17,6% en 2022, pero aun tres cuartas partes del agua residual recibe un tratamiento básico con tanques sépticos (Mora et al., 2023).

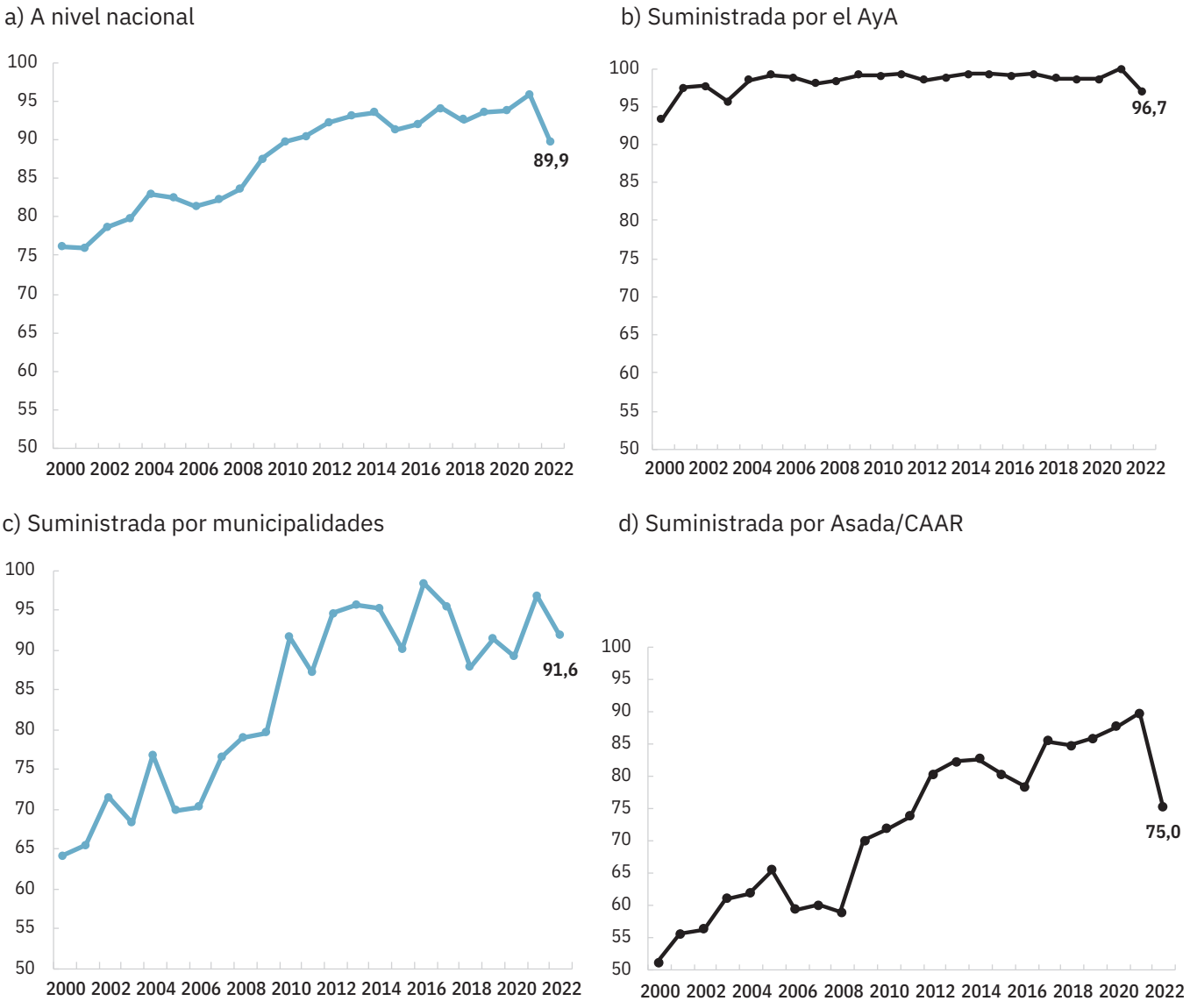
En este escenario, los progresos en cuanto a los proyectos de tratamiento y las inversiones establecidas en el Plan Nacional de Inversiones en Saneamiento 2017-2045 son lentos. De los seis proyectos de saneamiento rural definidos como prioritarios en el plan, cinco se encuentran en las primeras etapas: desarrollo de estudios de factibilidad y diseños preliminares o finales (E: Torres, 2023). Por su parte, el Proyecto de Mejoramiento Ambiental de San José muestra, a abril de 2023, un avance del 78,9% (E: Naranjo, 2023). En lo que concierne al financiamiento, el plan estableció realizar inversiones en expansión por un monto de 145 millones de dólares en 2017 y de 154[14] millones de dólares en 2025 (IICA, 2016). De acuerdo con las estadísticas oficiales del AyA, entre 2018 y 2022 se invirtieron 208 millones de colones[15] distribuidos en 358 iniciativas relacionadas con mejoras de gestión, rehabilitación de infraestructura y/o equipo del sistema de alcantarillado, programa de saneamiento en zonas prioritarias, programa de agua potable y saneamiento, entre otros (E: Guillén, 2023).

Patrones en el uso del suelo agropecuario profundizan vulnerabilidad de la producción

El sector agropecuario ha tenido históricamente un rol clave en el desarrollo humano de Costa Rica. Fue la base de

Gráfico 4.16

Evolución de la cobertura de agua potable, según ente operador
(porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de Mora et al., 2023.

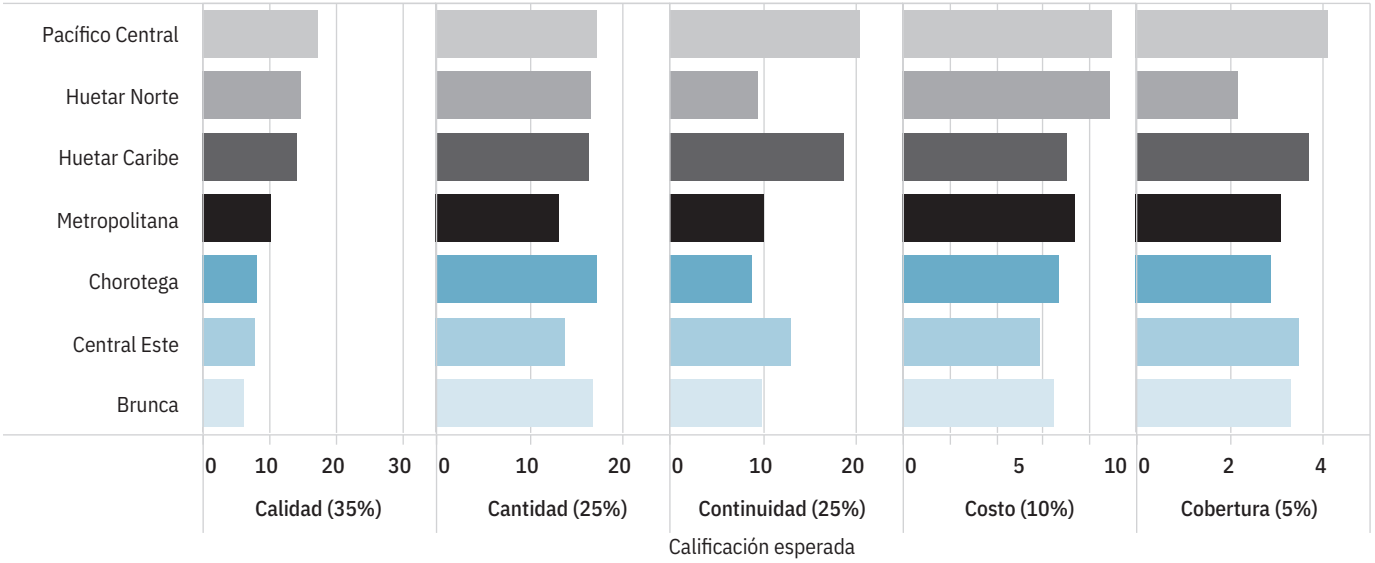
la economía exportadora durante más de un siglo y el medio de subsistencia para amplios sectores de la población. En la actualidad, pese a la reducción de su importancia dentro de la generación de riqueza, realiza un aporte económico importante, cercano al 4% del PIB, y emplea aproximadamente 217.014 personas, cerca del 10% de la población ocupada. La agricultura es, además, central para la seguridad alimentaria y nutricional, y para las metas nacionales de alcanzar un equilibrio ambiental y mitigar el cambio climático.

Desde finales de los años ochenta, el país cambió de forma importante las políticas en este campo, especialmente con un mayor foco en cultivos para el mercado externo. Esto, sumado a un crecimiento urbano no planificado, la crisis climática, los conflictos geopolíticos y el comportamiento de las cadenas globales de valor, configuran una realidad que limita avances hacia la sostenibilidad, en un sector que —pese a esfuerzos puntuales recientes— poco ha impulsado las prácticas amigables con el ambiente o la seguridad alimentaria.

En 2022 se intensificaron algunas tendencias negativas en la relación entre agricultura y desarrollo humano sostenible. En primer lugar, se observó —por sexto año consecutivo— una reducción

Gráficos 4.17

Resultados de la evaluación de la calidad del servicio de abastecimiento de agua potable de las Asada[a/], por región, según componente. 2022



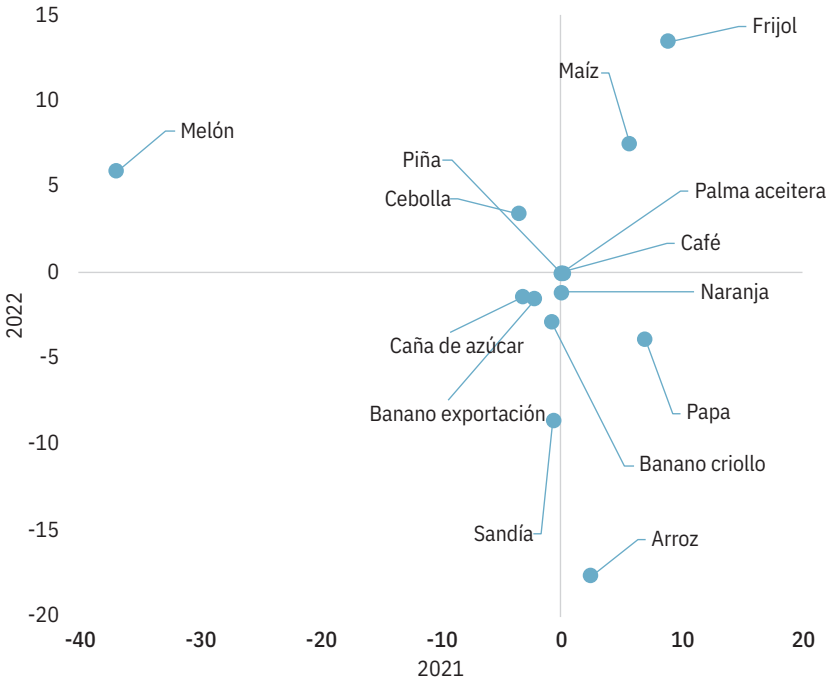
a/ Los datos corresponden a la evaluación efectuada por el AyA en el segundo semestre de 2022.
Fuente: Elaboración propia con datos del IICA, 2023b.

(de un 1,3%) en el área sembrada de las principales actividades agrícolas, que abarca 396.719 hectáreas en dicho año (MAG, 2023a). Esto se explica tanto en cultivos para la exportación y la agroindustria, como en aquellos que tienen como principal destino el mercado nacional para venta o autoconsumo: granos básicos y hortalizas (Chacón y González, 2023). Los granos básicos fueron el grupo que más área perdió: un 5,8% con respecto a 2021, una tendencia que viene consolidándose desde los años noventa.

La contracción en el área sembrada se distribuyó de manera heterogénea entre los distintos cultivos. La palma aceitera, el café y la piña no mostraron variaciones entre 2021 y 2022 y el frijol, el maíz, la cebolla y el melón mostraron más bien una tasa de cambio positiva (gráfico 4.18). Llaman la atención los dos primeros (frijol y maíz) que, después de experimentar una reducción en la superficie sembrada, registran un incremento en los dos últimos años. Los demás productos sufrieron una caída. La más significativa se dio en el arroz (17,6%), lo que podría obedecer al aumento que se registró en 2022 en los precios internacionales de

Gráfico 4.18

Variación interanual del área sembrada, por cultivo. 2021 y 2022
(porcentajes)



Fuente: Chacón y González, 2023 con datos del MAG, 2023a.

los granos, por el conflicto armado entre Rusia y Ucrania (Chacón y González, 2022 y 2023). No es posible por ahora conocer el efecto del cambio efectuado en la política pública hacia este producto en 2022.

La reducción del área sembrada no modificó la composición del uso del suelo agrícola: 6 de cada 10 hectáreas se utilizaron para cultivos agroindustriales tales como café, palma aceitera, caña de azúcar y naranja (un valor similar al registrado en el año previo), un 22,7% para frutas frescas, como piña, melón, banano y sandía, y un 12,8% para granos básicos como arroz, frijol y maíz. Tanto en el caso de las frutas frescas como de los granos básicos se trata de una proporción menor a la reportada en 2021 (PEN, 2022).

Las actividades que se orientan a la agroindustria y la exportación concentraron el 70,5% de la producción agrícola, mientras que los granos básicos y las hortalizas no alcanzaron el 2,5% (gráfico 4.19). Sin embargo, en términos generales dicha producción vista en su conjunto se redujo un 3,1%, como resultado de distintos factores, como las afectaciones de los desastres generados por eventos naturales, la aparición de nuevas plagas y enfermedades como efecto de la variabilidad y el cambio climáticos, una reducción del área sembrada como consecuencia de los altos costos de los agroinsumos, así como los pocos incentivos y apoyos económicos que recibe el sector para el desarrollo de los sistemas agroalimentarios y la transición justa hacia un modelo amigable con el ambiente (Chacón y González, 2023). Si bien se desconocen los efectos directos de esta dinámica sobre la producción de alimentos, personas expertas entrevistadas consideran que ello podría impactar de forma negativa la seguridad alimentaria y nutricional, principalmente de los hogares que siembran para autoconsumo o que dependen de la comercialización de estos cultivos para su sobrevivencia (E: Dumani, 2023, E: Zúñiga, 2023).

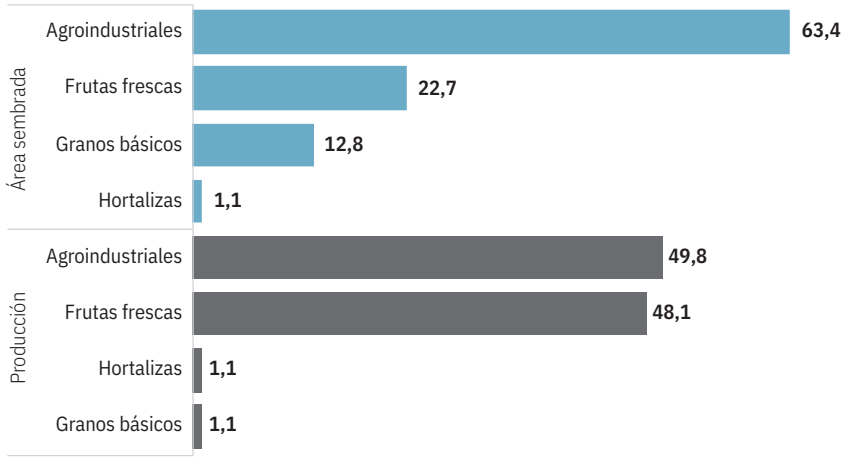
Es importante anotar que, en la actualidad, existen esfuerzos y oportunidades enfocadas en progresar en la senda de la sostenibilidad en este campo y mejorar las prácticas agrícolas con ese horizonte (recuadro 4.5). Sin embargo, esto se tiene que acompañar de cambios estructurales en los patrones de alto impacto sobre los recursos naturales y el territorio, los cuales muestran poco avance. Como se documentó en el *Inventario nacional de emisiones por fuentes y absorción por sumideros de gases de efecto invernadero Costa Rica, 1990-2017*, el sector agrícola generó en 2017 —último año para el que se tiene información— 2.963 gigatoneladas de dióxido de carbono equivalente (CO_2e). Se trata de la cuarta parte de las emisiones totales contabilizadas para ese año a nivel nacional y es el segundo sector con más peso, superado por la energía desde los años noventa y con una leve tendencia a la baja en lo que va del presente siglo (IMN, 2021).

Una de las fuentes de origen de las emisiones de GEI en la agricultura es el uso de insumos como los pesticidas (PAN, 2023). Pese a que en el país no se producen, se compran y usan en una alta proporción. Los datos nacionales muestran que la importación total de plaguicidas aumentó de 16,4 millones de kilogramos de ingrediente activo (k.i.a) en 2021 a 16,8 k.i.a en 2022 (es decir, un 2,5%) en tanto las exportaciones crecieron un 6,2% (MAG, 2023b). Del total adquirido ese último año, el 54,2% se quedó en el territorio[16], un 0,5% menos que en 2021. Según la FAO (2023), en el período 1990-2019 Costa Rica utilizó en promedio 76.321 toneladas de nitrógeno, 49.589 toneladas de potasio (K20) y 21.820 toneladas de fosfato (P205). De acuerdo con dicha entidad, Costa Rica ocupa el primer lugar de uso promedio de plaguicidas por hectárea, en un conjunto de cien naciones analizadas (Vargas, 2022).

Entre las principales afectaciones por el uso de estas sustancias se cuentan las que se generan sobre la salud humana. Según un diagnóstico efectuado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo con el apoyo de la Organización Panamericana de la Salud, entre 2010 y 2020 se registraron en el país 58 muertes por intoxicación con plaguicidas, la mayoría vinculadas al sector agrícola, concretamente a tres cultivos: banano, café y piña, y relacionadas al uso de diazinón, paraquat y glifosato (PNUD, 2022).

Gráfico 4.19

Distribución porcentual del área sembrada y la producción de las principales actividades agrícolas, por tipo de cultivos. 2022



Fuente: Chacón y González, 2023 con datos del MAG, 2023a.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

AGRICULTURA
véase Chacón y González, 2023, en
www.estadonacion.or.cr

Recuadro 4.5

Algunos desafíos y oportunidades para la implementación de buenas prácticas agropecuarias

La promoción de buenas prácticas agropecuarias (BPA), como una estrategia para fortalecer la resiliencia en el sector, especialmente entre los productores de pequeña escala, se ha identificado como una herramienta crucial por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Esta también facilita la adaptación y la recuperación en momentos de perturbaciones ambientales.

Aunque los registros de implementación de BPA en Costa Rica datan de la década de los noventa, la sistematización de estas prácticas es reciente, coincide con el creciente interés de las personas productoras por obtener certificaciones y cumplir estándares nacionales e internacionales. Entre 2005 y 2018, se identificaron 20 manuales prácticos y técnicos para 15 sectores agropecuarios, que establecen los parámetros de evaluación de BPA. Muchos de estos se han elaborado en colaboración con instituciones como el MAG, el SFE y Senasa, además de organismos internacionales como el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Para conocer un panorama más reciente, el Programa Estado de la Nación entrevistó algunos actores sectoriales, los cuales reconocieron los beneficios que derivan de la implementación de BPA en sus sistemas de producción. Entre ellos se incluye la reducción de costos y la mejora en la colocación en el mercado, así como su impacto socioambiental al promover el uso responsable de recursos como el suelo y el agua, proteger la salud de las personas trabajadoras y elevar la calidad de los productos.

El compromiso de los sectores se ve reflejado en el peso y alcance de las inversiones realizadas. Para el 2023, el Departamento de Investigación y Extensión de la Caña de Azúcar (Dieca) reportó un presupuesto anual cercano a los 1.000 millones de colones para el desarrollo de investigación y su transferencia a las personas usuarias finales, para quienes también se realizan sesiones de capacitación que han alcanzado un total de 15.000 asistentes anuales (E: Herrera, 2023). En el sector de plantas, flores y follajes, se reporta un 60% de fincas bajo el estándar de ingreso a la Unión Europea conocido como *More Profitable Sustainability*, con un impacto ambiental positivo sobre 1.164 hectáreas (CPFF CR, 2023).

También se pueden identificar obstáculos para ampliar la implementación efectiva de BPA. Entre estos la falta de acceso a formación y tecnología, limitado apoyo gubernamental, resistencia a la adaptación a nuevos estándares y dificultad de acceso a datos climáticos. A su vez, se señala la ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan conocer los resultados de la implementación de las BPA, así como su alcance en términos ambientales, sociales y económicos.

Las personas entrevistadas mencionaron algunas acciones clave para impulsar estas transformaciones: i) fortalecer la difusión de programas formativos y recursos informativos, ajustando la capacitación a las particularidades de cada producción; ii) fortalecer cámaras y organizaciones para mejorar la representación y organización; iii) fomentar una mayor coordinación interinstitucional que amplíe su alcance y presencia, en especial entre el MAG, INA, Inder y universidades públicas y privadas.

Fuente: Chacón y González, 2023 con datos de FAO, 2021 y PFFCR, 2023.

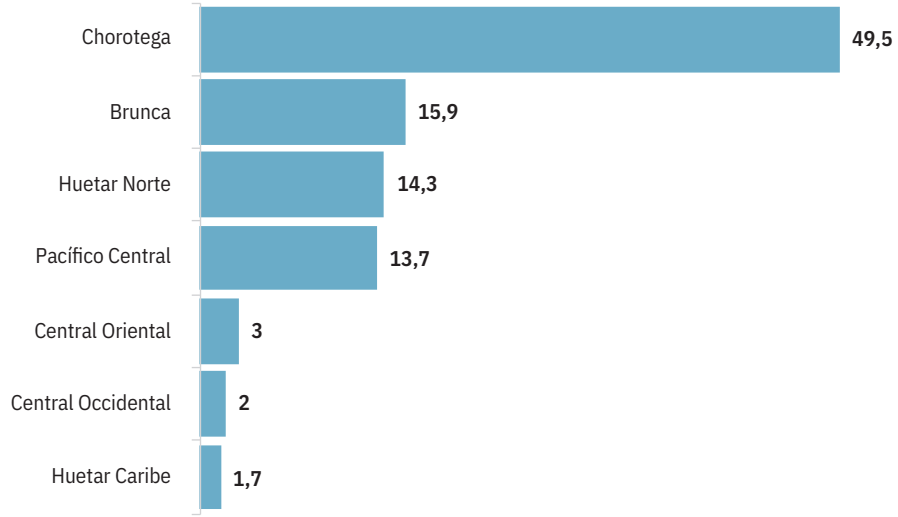
Una práctica que genera emisiones son las quemas agrícolas. Tienen un peso importante en el calentamiento global y la contaminación del aire, pues es una de las mayores fuentes de carbono negro[17] en el mundo (ONU, 2020). En la temporada 2021-2022 se aprobaron 1.407 permisos para realizar quemas agrícolas controladas en un área de 37.995 hectáreas (MAG, 2023c). Cerca de la mitad de esta superficie se concentró en la región Chorotega (gráfico 4.20). Cabe señalar que la extensión quemada equivale a un 9,6% del área sembrada de las principales actividades agrícolas en 2022 y que casi 8 de cada 10 hectáreas correspondieron a espacios que se utilizan para el cultivo de la caña de azúcar. Este método se afinca en prácticas de larga data en el país que, aun siendo legales, podrían sustituirse por otras alternativas de menor impacto, como la liberación de descomponedores, la trituración vegetal y forestal, con maquinaria autorizada, y la descomposición de rastrojos (E: Araya, 2023).

Un factor que impide avances en la sostenibilidad ambiental en la actividad agrícola son los lentos progresos en la implementación de sistemas de producción alternativos. En 2007 se aprobó la Ley de desarrollo, promoción y fomento de la actividad agropecuaria orgánica (nº 8591); sin embargo, los altos costos de la certificación, el poco apoyo económico y técnico que reciben las personas agricultoras y productoras, entre otros elementos, han limitado su avance (Barrientos, 2020; PEN, 2020). En 2022 tan solo 11.242 hectáreas se certificaron como agricultura orgánica, menos del 3% de la superficie agrícola total de Costa Rica (MAG, 2023a).

El país adoptó el Plan Nacional de Agricultura Familiar de Costa Rica 2020-2030, con el objetivo de "impulsar acciones que garanticen su desarrollo integral e inclusivo y su reconocimiento como modo de vida, a partir del fortalecimiento de la gobernanza y la articulación intersectorial, la creación de capacidades, la generación de ingresos y el fomento

Gráfico 4.20

Distribución porcentual del área sembrada y la producción de las principales actividades agrícolas, por tipo de cultivos. 2022



Fuente: Chacón y González, 2023 con datos del MAG, 2023c.

de sistemas agroalimentarios sostenibles y culturalmente pertinentes" (MAG, 2020). Según el MAG, de trece proyectos formulados en el marco del plan, en 2023 están cuatro en ejecución: la construcción de un sistema de información para la agricultura familiar, la estrategia de comunicación y gestión del conocimiento, el programa de formación empresarial y comercial para el emprendimiento de las mujeres y jóvenes rurales, y el fomento de la agricultura familiar para promover la seguridad alimentaria y nutricional a nivel local y territorial por parte de las municipalidades (E: Rodríguez, 2023).

Por último, la variabilidad y el cambio climáticos también condicionan la sostenibilidad del sector agrícola. Las temperaturas promedio anuales se movieron de 27,9°C en 1990, a 28,4°C en 2022 (IMN, 2023). Las últimas proyecciones de cambio climático del Instituto Meteorológico Nacional, a partir de un escenario de bajas emisiones de GEI (RCP2.6), prevén que la temperatura podría aumentar de 1°C a 2°C con respecto al clima de control, con un crecimiento ligeramente mayor en la vertiente del Caribe y la Zona Norte (IMN, 2023). El mismo estudio determinó que, en un contexto de más altas emisiones de GEI (RCP8.5), las temperaturas podrían experimentar una variación espacial de 3,8°C a 4,8°C en el período 2070-2090. Este incremento puede significar, entre otros efectos, una disminución de la oferta de agua, la reducción de los niveles de producción, la erosión y desertificación del suelo, la pérdida de controladores naturales de plagas y patógenos, y la modificación de los ciclos de siembra, cosecha y manejo de los cultivos, entre los principales impactados esperados (Chaves, 2023; IMN y Laica, 2023). En algunos cultivos ya se visualizan estos efectos. La caña de azúcar muestra un decrecimiento de producción (2,4% entre 2021 y 2022), así como una menor cantidad de sacarosa en los tallos molibles (Chaves, 2020), presencia de azúcares reductores y cambios en la calidad de la materia prima producida, cosechada y procesada (Chaves, 2023).

Aporte especial: visión histórica sobre la producción agropecuaria en el territorio

Desde hace varias ediciones, este capítulo ha venido ampliado un análisis inédito sobre el uso del suelo agropecuario en Costa Rica con una perspectiva histórica, a partir de los censos que se han realizado en este tema en el período 1905-2014. Este examen es un aporte al estudio de la sostenibilidad de este ámbito de producción, pues permite identificar las tendencias de largo plazo en el uso del suelo y sus implicaciones. En esta ocasión, se investigaron concretamente los patrones temporales y espaciales para ocho actividades: arroz, banano, café, caña de azúcar, frijol, ganado porcino, ganado vacuno y piña.

Los hallazgos muestran que, en el período bajo estudio, dos dinámicas caracterizaron el comportamiento del suelo agropecuario: un desplazamiento de la producción del centro del país a las áreas periféricas y una alta concentración en pocos cantones. Estas dinámicas son resultado de un conjunto de decisiones y procesos históricos —nacionales e internacionales— que marcaron el desarrollo del sector (González et al., 2023b) y que explican, en gran medida, los retos que este enfrenta en la actualidad.

El territorio orientado a la actividad agropecuaria en Costa Rica muestra una reducción en el largo plazo, pero en proporciones que varían según la época y el cultivo que se analice. El área destinada a la siembra de arroz, frijol y café aumentó constantemente desde 1905 hasta 1984 (con algunas variaciones en el tiempo), para luego experimentar una contracción que en el caso de los granos básicos fue aún más significativa. Así, por ejemplo, entre 1984 y 2014 el suelo sembrado de arroz y frijol se redujo un 38,8% y un 56,3%, respectivamente, mientras que el café pasó de 89.884 hectáreas en 1984, a 85.977 en 2014. Según González et al. (2023b), estas variaciones se explican fundamentalmente por el cambio de uso del suelo, el aumento de las importaciones y un menor apoyo estatal al sector en el marco del ajuste estructural.

Este comportamiento se contrapone al observado para el banano, la caña de azúcar y la piña. Desde 1905 hasta 2014 la superficie dedicada a estas actividades creció, aunque a un menor ritmo en las tres últimas décadas (con excepción de la piña). La superficie orientada a banano mostró un incremento promedio del 708,5%, la de caña de azúcar con una tasa de cambio menor y la piña sobresale como el producto de mayor crecimiento: 1.424% en 30 años.

El estudio también analizó la ganadería. En el período bajo examen, tanto la ganadería vacuna como porcina registraron una expansión sostenida. En el primer caso, la cantidad de animales pasó de 227.682 en 1905, a 3.099.918 en 2014, un aumento proporcional de 13,6 veces. Aunque el número de cerdos también aumentó a un ritmo acelerado, en términos absolutos apenas alcanzaron 863.167 unidades, una cifra 3,6 veces menor que el primer grupo. La introducción de razas mejoradas, nuevas técnicas de crianza y alimentación, así como los progresos en la infraestructura y métodos de manejo son algunos de los factores que explican el auge de estas actividades (González et al., 2023b).

Actividades agropecuarias se desplazan del centro del país a las zonas periféricas

La evolución temporal del uso del suelo agropecuario también afectó su comportamiento en términos espaciales. A inicios del siglo XX, la producción agropecuaria se asentó en el centro del país, pero a partir de 1950 se observa un proceso de desplazamiento hacia las áreas periféricas. La intensidad de este cambio varía en el tiempo como resultado de dinámicas de expansión y especialización, así como del aumento de la población en las urbes.

Si bien el desplazamiento es una característica que comparten las ocho actividades productivas analizadas, no todas siguen el mismo patrón. En el caso del arroz y el frijol, la transición se dio inicialmente hacia la Península de Nicoya y Puntarenas, movimiento que se acentuó en la década de los cincuenta. Posteriormente, ambos cultivos se alejaron hacia la Zonas Norte y el Pacífico Sur del país, principalmente hacia los cantones de La Cruz, Upala, Liberia, Carrillo, Bagaces, Guatuso, Osa, Golfito, Los Chiles, San Carlos, Coto Brus y Buenos Aires. Este comportamiento estuvo afectado, entre otras cosas, por el aumento de la población y los flujos migratorios impulsados por la política agropecuaria (González et al., 2023b).

La caña y el café se desplazaron del centro del país hacia zonas no muy alejadas de los principales focos de población. El primer cultivo se movió hacia Cartago y después a Turrialba, para finalmente asentarse en la región sur en cantones como Coto Brus y Pérez Zeledón. La caña de azúcar lo hizo hacia el Valle Occidental, Turrialba y la Zona Norte, para de forma posterior establecerse en la provincia de Guanacaste, principalmente en La Cruz, Liberia, Bagaces, Cañas, Tilarán, Carrillo, Santa Cruz, Nicoya y Hojancha. En este último caso, los cambios obedecen fundamentalmente a los avances tecnológicos en el sector (González et al., 2023b).

La piña y el banano siguieron rutas diferentes. En el primer caso, los desplazamientos se dieron del centro hacia la Zona Norte, para posteriormente expandirse a cantones vecinos y la región sur, donde se instauraron, concretamente, en las localidades de Los Chiles, San Carlos, Sarapiquí, Pococí, Buenos Aires, Coto Brus y Osa. En el segundo, el movimiento más fuerte partió de la Zona Sur en dirección al norte y el sur de la Vertiente Caribe, a saber: Sarapiquí, Pococí, Guácimo, Siquirres, Matina, Limón, Turrialba y Talamanca. Ambas dinámicas estuvieron marcadas por la presencia dominante de una o pocas empresas (por lo general, transnacionales) que impulsaron la actividad en el país y por el estímulo de los mercados internacionales que exhibían una demanda creciente de los dos productos (González et al., 2023b).

Por último, los desplazamientos iniciales de la ganadería se originaron en el centro del país y Guanacaste hacia cantones vecinos. En el caso del ganado bovino, se trasladaron a San Carlos y Puntarenas, mientras que el porcino al resto de la península de Nicoya. En 1960 ambas actividades se expandieron a la Zona Norte del país. En 1963 el porcino también llegó a la región sur, para instalarse en 2014 con más fuerza en los cantones de San Carlos y San Ramón. El bovino también se movió a la Zona Norte y se expandió al Valle de Occidente, Guanacaste (Bagaces, Cañas y Tilarán) y la Zona Sur (Buenos Aires, Coto Brus y Osa). Entre los factores que impulsaron estos cambios, sobresalen el apoyo estatal, la introducción de razas mejoradas y la participación de agrupaciones de productores y cámaras (González et al., 2023b).

Producción agropecuaria se concentra en pocos cantones

Una segunda dinámica que caracteriza el uso histórico del suelo agropecuario es la concentración territorial. En términos generales, las ocho actividades productivas siguieron un patrón de desarrollo que se localiza en pocos cantones (5), con algunas diferencias en cuanto a su intensidad. Con base en esta variable es posible identificar dos grupos. El primero, reúne aquellos cultivos en los que la concentración tiende a aumentar en el tiempo: frijol, caña de azúcar y, más recientemente, piña. En los dos primeros el nivel de concentración pasó de una media del 47,7% en 1905, a un 63,3% en 2014, mientras que en la piña se movió de 63,4% en 1963, a un 75,3% en 2014. En el segundo conjunto están las actividades que, por el contrario, muestran una concentración de menor magnitud: arroz, café, banano y la ganadería vacuna y porcina. En todos los casos la reducción fue en promedio de 12,9 puntos porcentuales.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

USO HISTÓRICO DEL SUELO AGROPECUARIO
véase González et al., 2023b, en
www.estadonacion.or.cr

Para ampliar el estudio sobre este fenómeno, González et al. (2023b) identificaron zonas calientes (*hot spots*), es decir, áreas que agrupan cantones con altos valores de siembra, cosecha o cantidad de animales (véase metodología en el recuadro 4.6). Los resultados muestran que, en el largo plazo, la distribución del suelo agropecuario exhibe claros patrones de aglomeración espacial en zonas muy específicas. Esta dinámica se ve con mayor claridad en el arroz que en este capítulo se presenta como ejemplo, pero los casos de la caña de azúcar, el ganado bovino y los demás productos se pueden consultar en González et al. (2023b).

Recuadro 4.6

Aspectos metodológicos sobre la identificación de *hot spots* y zonas multiproductoras agropecuarias

Para estudiar los patrones espaciales y temporales del sector agropecuario en Costa Rica, se utilizó la información recopilada en los censos agropecuarios que se realizaron en el país entre 1905 y 2014, la base de datos estadísticas cantonales agroproductivas 1905-2014 del Programa Estado de la Nación (PEN) y las capas de la representación cantonal administrativa para los años 1905, 1955, 1963, 1973, 1984 y 2014 elaboradas por el PEN/CONARE y Prias/CeNAT.

El estudio se realizó en dos etapas. La primera consistió en identificar las actividades productivas a analizar. Para esto se consideraron dos criterios, a saber: i) su peso en términos económicos e históricos para el país y ii) la disponibilidad de información censal. Es importante señalar que no se tienen datos sobre el banano para los años 1950 y 1955, que para el caso de la piña se tiene información a partir de 1963 y que para los cerdos se usa el censo de 1950, ya que el de 1955 no reporta con nivel cantonal.

En la segunda etapa se agregaron los datos de los censos a las capas creadas con el propósito de analizar la evolución de la producción en el tiempo y su respectiva distribución espacial. Esto permitió determinar cantones y zonas de importancia para los productos mencionados, así como identificar patrones de agrupamiento espacial de la producción. De este modo, se tuvo como producto final capas de información geográfica como fuente de información para el análisis espacial productivo histórico del país que permitieron: i) identificar clústeres geográficos que evidencian irregularidades y concentración en la distribución espacial de la variable utilizada, es decir, se agruparon espacialmente cantones con altos o bajos valores de una variable, formando así zonas calientes (*hot spots*); ii) determinar zonas multiproductoras: áreas que han sido importantes en la producción de varios productos simultáneamente por la cantidad de área o animales presentes, y iii) crear una tipología que permitió clasificar, con base en el paso anterior, cada uno de los hexágonos en cinco clases tomando como línea base el año 1905, a saber: muy baja multiproductora, baja multiproductora, medianamente multiproductora, alta multiproductora y muy alta multiproductora (los detalles de esta clasificación se pueden consultar en González et al. (2023b). Este último ejercicio se aplicó para seis de las ocho actividades productivas que se analizaron: arroz, café, caña de azúcar, frijol, ganado porcino y ganado vacuno. No se incluyeron el banano y la piña pues no se disponía de datos para toda la serie de tiempo.

Fuente: Elaboración propia a partir de González et al., 2023b.

En 1905 el área de cosecha del arroz conformaba un *hot spot* (matices rojos en el mapa) en el centro del país en Atenas (mapas 4.4). Posteriormente, se amplió y movió hacia Carrillo, Santa Cruz, Nicoya, Puntarenas y Abangares, es decir, a los alrededores del Golfo de Nicoya. Para 1963 se empieza a formar otro al norte, como resultado de lo que parece ser un reacomodo de la producción de este cultivo, y diez años después se identifican dos: uno que abarca desde La Cruz, Liberia, Bagaces, Carrillo, Cañas, Santa Cruz hasta Nicoya y Hojancha, y otro en el sur que incluye los cantones de Buenos Aires, Osa, Golfito y Coto Brus. Para 1973 estos *hot spots* se reducen y se trasladan a Liberia y Carrillo, y a Abangares, Nandayure y Puntarenas. Finalmente, en 2014 se mantienen dos pero que resurgen en la región norte (La Cruz, Upala, Liberia, Carrillo, Bagaces y Guatuso) y en el sur (Osa y Golfito).

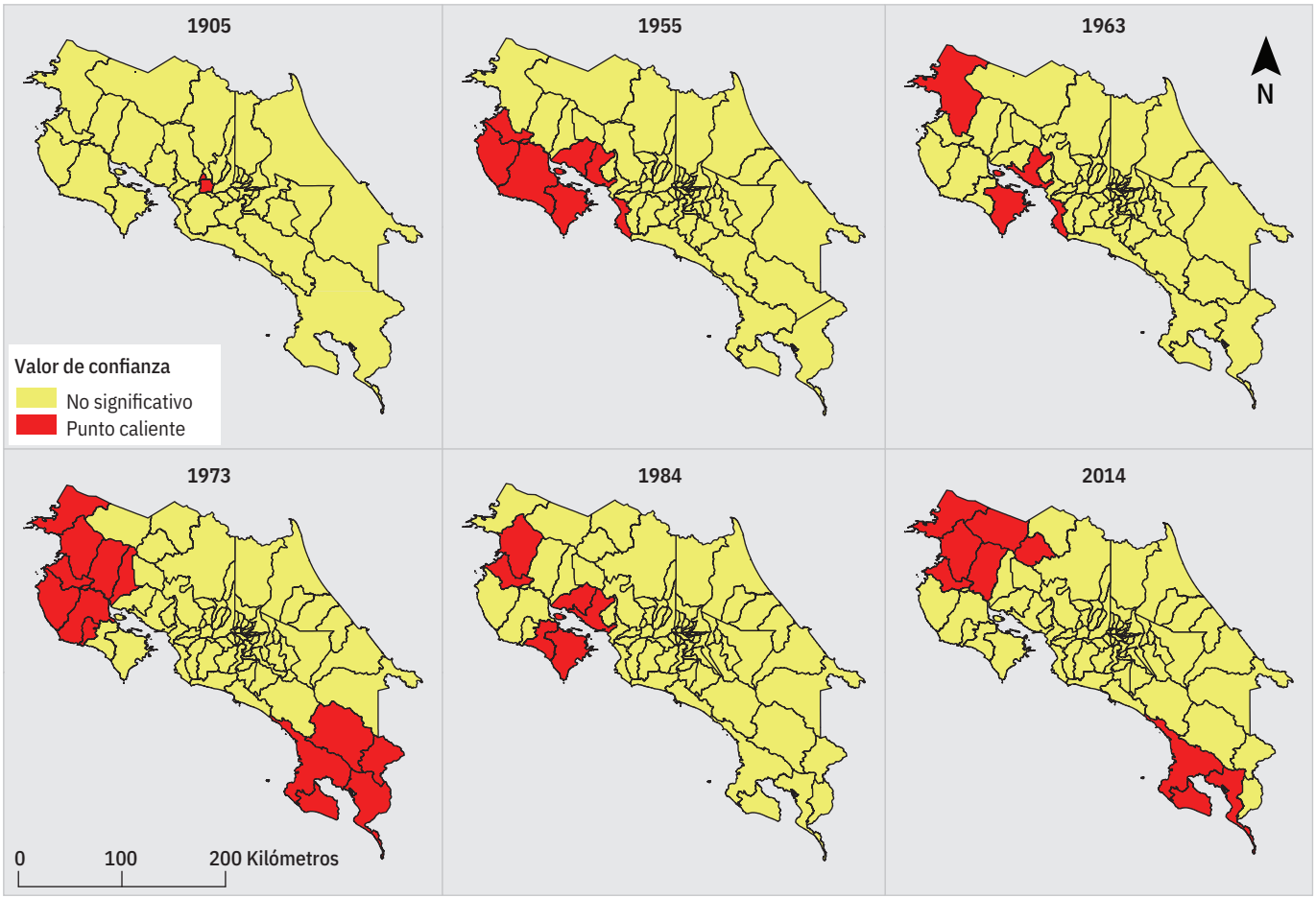
González et al., (2023b) identificaron zonas multiproductoras, es decir, áreas en las cuales se desarrollaron simultáneamente varias actividades agropecuarias con una presencia importante, si se considera la extensión territorial del cultivo o la cantidad de animales. Con base en la clasificación establecida, se determinaron cuatro zonas catalogadas como alta y muy altamente multiproductoras (mapa 4.5):

- **Puente norte**, que inicia geográficamente en la Zona Norte y abarca los cantones de Los Chiles, San Carlos y el actual Río Cuarto (en 2014 aún parte de Grecia). Estos se unen a San Ramón y Puntarenas que, a su vez, conectan con la Península de Nicoya donde sobresalen Santa Cruz y Nicoya. Esta zona sobresale por su rol de interconectora productiva y por ser altamente productora en al menos cinco de los seis cultivos evaluados. Su aporte a la economía se evidencia al ser asiento de actividades que sobresalen en los cantones involucrados: por ejemplo, en San Carlos se concentran las principales relaciones económicas en frutas tropicales y subtropicales, así como la cría de ganado bovino y búfalos (González, et al., 2023b; Red Productiva CR, 2023).

- **Corredor sur,** que comprende los cantones de Pérez Zeledón, Buenos Aires y Coto Brus. Conecta las agroeconomías del sur del país con las del centro. Sobresale por ser la zona más importante de producción agrícola, al ser muy altamente multiproductiva, con un peso relevante casi en todos los productos analizados. Lo que se produce en este corredor está a disposición de los consumidores del centro y, a la vez, está cerca de la frontera. En el Corredor Sur las actividades que más peso tienen son, en Pérez Zeledón, el cultivo de azúcar y la elaboración y conserva de carne; en Buenos Aires, las frutas tropicales y subtropicales, así como los productos alimenticios; y en Coto Brus, el cultivo de plantas para la elaboración de bebidas y la producción de alimentos (Red Productiva CR, 2023).

Mapas 4.4

Hot spots del área cosechada de arroz



Fuente: González et al., 2023b con datos de los censos agropecuarios.

- **Isla de Turrialba,** conformada por el cantón de Turrialba. Cumple una función de interconexión productiva que le da su posición estratégica, pues se encuentra entre los grandes centros de consumo y la región Atlántica. La actividad agropecuaria que sobresale es el cultivo de azúcar y se teje una red de relaciones económicas principalmente con Cartago, San José, Alajuela y Heredia, en el centro del país; mientras que en el Caribe con Pococí y Siquirres.

- **Isla Puriscal-Acosta**, integrada por los cantones de Puriscal y Acosta. Tienen una función muy similar al de Turrialba, ya que productivamente está cerca de los focos de consumo del centro del país y conecta con el Pacífico Central junto al segundo puerto de importancia nacional. Tiene, pues, una localización estratégica desde el punto de vista comercial y logístico. Sobresalen actividades como la elaboración de productos alimenticios, la comercialización de materias primas agropecuarias y animales vivos, así como la elaboración y conserva de carne (Red Productiva CR, 2023).

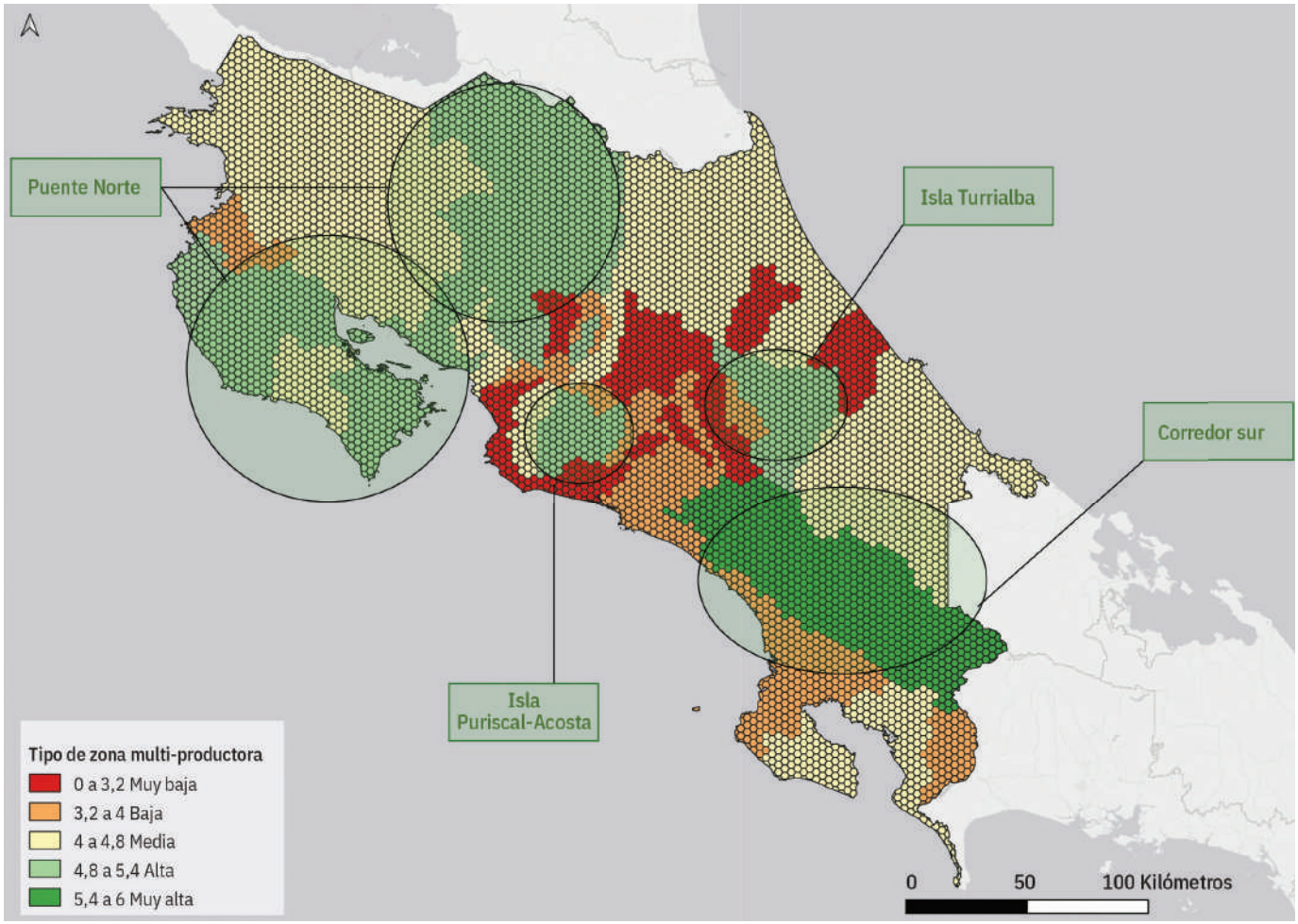
En suma, la identificación de estas zonas es relevante en tanto pueden servir como punto de partida para discutir el esquema vigente de uso del suelo agropecuario y observar sus implicaciones para la seguridad alimentaria y nutricional, analizar los niveles de producción descritos y valorar si este modelo es sostenible y replicable, así como sus beneficios y retos en términos del desarrollo humano. En lo que concierne al cambio climático, siguiendo la clasificación subnacional de Nawrotzki et al., (2023), el 38% de los cantones en zonas de importancia multiproductora tienen una alta vulnerabilidad al fenómeno, 15% una muy alta, 31% una moderada y solo el 15% baja (González et al., 2023b).

Eventos hidrometeorológicos siguen golpeando población e infraestructura

Un último ámbito analizado en esta edición, cuyos resultados demuestran la

Mapa 4.5

Zonas clasificadas como altamente y muy altamente multiproductoras. 2014[a/]



a/ Las zonas se determinaron con la clasificación al 2014, pero son el resultado de su evolución en el tiempo.
Fuente: González et al., 2023b con datos de los censos agropecuarios.

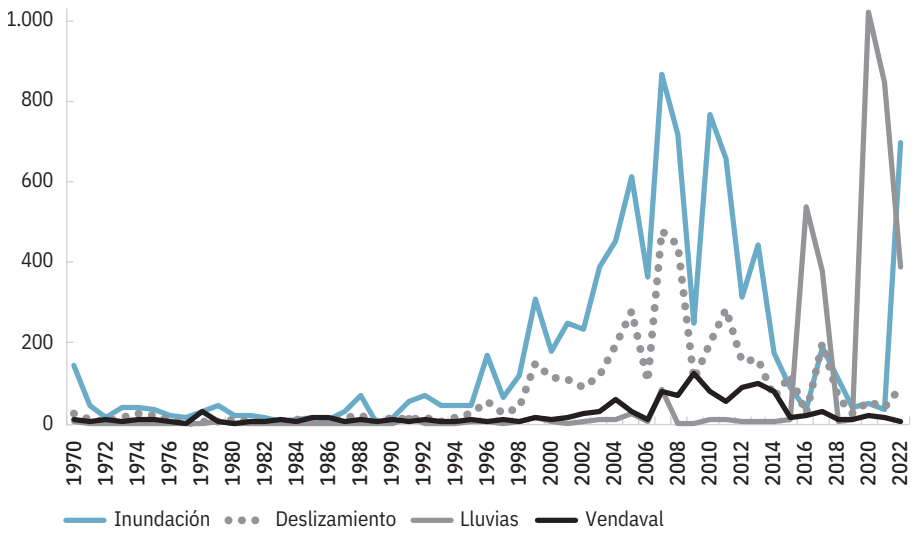
persistencia de patrones de insostenibilidad, es la gestión del riesgo de desastre. A lo largo de décadas, Costa Rica ha creado un importante marco normativo tanto para el ordenamiento territorial como para la prevención y manejo de emergencias. Sin embargo, como se ha señalado en sucesivas ediciones de este Informe, es evidente la insuficiencia de las herramientas previstas de gestión espacial y de la mejora en las condiciones de vida y producción que reduzcan la exposición y la vulnerabilidad de las personas, la infraestructura y la economía al efecto de los eventos climáticos. Este es un claro ejemplo de temas en los que la falta de avance representa, en la práctica, un empeoramiento de la situación, pues con el aumento de las amenazas originadas en la variabilidad y el cambio climáticos, la necesidad de adaptación, resiliencia y planificación prospectiva es mayor. Los datos evidencian que, por lo pronto, el país sigue siendo fuertemente impactado por estos fenómenos.

En el largo plazo, la dinámica de los desastres por eventos naturales en Costa Rica está determinada por los fenómenos hidrometeorológicos. Entre 1970 y 2020 estos representaron el 80% del total reportado en la base de datos DesInventar (Orozco et al., 2022). El 2022 no fue la excepción, pero con un peso aun mayor: la cifra ascendió al 99,2% (UNDRR, 2023). Las inundaciones figuran como la principal causa, junto con las lluvias y los deslizamientos (gráfico 4.21). Se trata de eventos propios de la región del mundo en que se ubica el país, pero que encuentran un escenario de riesgo que les convierte en catástrofes, con fuertes impactos para la población y medios de vida.

La localización territorial de los fenómenos hidrometeorológicos es un asunto en el que se observa, en 2022, una diferencia con respecto a lo reportado en el largo plazo. En el período 1970-2018 estos se concentraron principalmente en el centro del país (San José, Desamparados y Alajuela). Sin embargo,

Gráfico 4.21

Evolución del número de desastres por eventos naturales, según principales tipos



Fuente: Elaboración propia con datos de UNDRR, 2023.

en el año bajo estudio estos eventos aumentaron su presencia en cantones de la región Brunca como Pérez Zeledón, Corredores, Buenos Aires y Osa, aunque también se mantienen en Desamparados (Orozco y Brenes, 2023). En conjunto, estos cinco cantones reunieron el 60% del total registrados en DesInventar (UNDRR, 2023). Es un reto estudiar los factores que explican este cambio, usualmente se ha asociado a una alta incidencia con la significativa densidad de población en condiciones de riesgo en los cantones urbanos.

En 2022 se reportaron 4.879 personas perjudicadas por estos eventos, fundamentalmente por inundaciones y deslizamientos, la mayor parte de ellas en áreas periféricas del país. Proporcionalmente, sin embargo, Desamparados, Aserrí y Cartago fueron los cantones con más población impactada. Se trata de espacios que reúnen condiciones socioeconómicas y geográficas que aumentan su nivel de exposición y vulnerabilidad (Orozco y Brenes, 2023). Cabe señalar que en este año cuatro personas fallecieron por estos eventos, 112 debieron ser reubicadas y 969 evacuadas (UNDRR, 2023). A su vez, se reportaron 825 viviendas afectadas y 55 destruidas (una cifra menor a la reportada en 2021; PEN, 2022; Orozco y Brenes, 2022). Nuevamente, las lluvias, las inundaciones y los deslizamientos son el origen principal de los daños reportados a este tipo de infraestructura. De acuerdo con Orozco y Brenes (2023), el elevado número de viviendas afectadas y la frecuencia con que sucede llaman la atención sobre la importancia de valorar el abordaje que se hace desde la política pública sobre este tema, sobre todo en lo que concierne a áreas urbanas del centro de Costa Rica, la mayoría de las afectaciones en este campo se presentaron en Aserrí, Desamparados, Alajuelita y Cartago (UNDRR, 2023).

En ese mismo año los desastres estuvieron marcados por la influencia de la fase fría de El Niño-Oscilación del Sur (Enos), concretamente por un triple episodio de La Niña que se extendió entre 2020 y 2022 (esta situación solo se ha registrado en dos ocasiones desde 1950). Lo anterior generó anomalías en las precipitaciones que se manifestaron de forma diferenciada a lo largo del territorio nacional, tanto en términos de su intensidad como con relación a sus efectos (Orozco y Brenes, 2023). Este fenómeno generó influencias en las precipitaciones en el período 2020-2022, la cual generó 2.171 desastres, de los cuales el 86% estuvieron relacionados con fuertes lluvias y el 5% con inundaciones. Paralelamente, se contabilizaron 13 personas fallecidas y 21 personas heridas. Los cantones más afectados fueron Pérez Zeledón, Limón, Talamanca y Corredores. Por lo tanto, se reportaron impactos tanto en la vertiente del Pacífico como del Caribe (UNDRR, 2023).

El Poder Ejecutivo emitió tres declaratorias de emergencia a raíz de las pérdidas y daños generados por fenómenos de origen atmosférico, a saber: las ondas tropicales 11, 12 y la tormenta tropical Bonnie, así como la zona de convergencia intertropical en las costas del Pacífico de Costa Rica y los efectos indirectos del huracán Julia. Esto eventos generaron pérdidas en diversos sectores productivos, infraestructura y viviendas (gráfico 4.22).

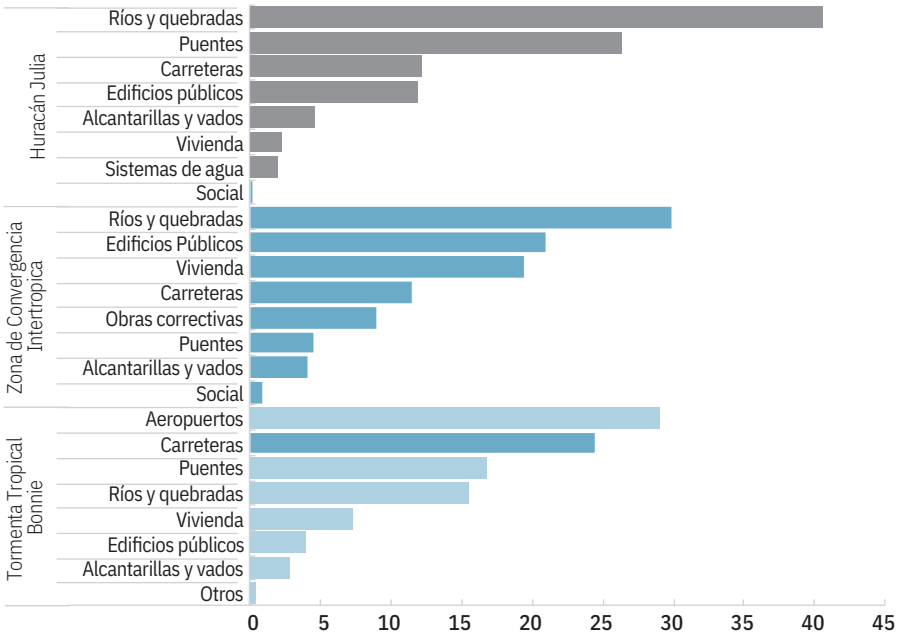
En el primer caso, la declaratoria se emitió para las regiones Huetar Norte y Caribe Norte en las que se registraron pérdidas económicas por un monto de 74.746 millones de colones (CNE, 2022a). En el segundo, abarcó los territorios de Aserrí, Alajuelita y Desamparados en la región central por un valor de 31.708 millones de colones (CNE, 2022c). Por último, la tercera declaratoria se generó por el efecto indirecto del huracán Julia en los cantones de Pérez Zeledón, Buenos Aires, Osa, Golfito, Corredores y Coto Brus por 122.318 millones de colones (CNE, 2022b). La infraestructura vial, la red fluvial, los centros educativos y las viviendas sobresalen entre los sectores con las mayores pérdidas. Si bien los desastres impactan de manera diferenciada el territorio, su comportamiento es concordante con los patrones de exposición y vulnerabilidad que se han reportado para las distintas regiones (Orozco y Brenes, 2023).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

GESTIÓN DEL RIESGO
véase Orozco y Brenes, 2023, en
www.estadonacion.or.cr

Gráfico 4.22

Distribución porcentual de las pérdidas económicas por desastres vinculados a fenómenos climáticos, por sector afectado, según evento



Fuente: Elaboración propia con datos de la CNE, 2022a, 2022b y 2022c.

Los efectos del cambio climático son, sin duda, un elemento a tomar en cuenta en la agenda de desarrollo humano. El año que se publica este Informe se publicarán también diversos insumos específicos sobre este tema, como parte del *año de las universidades públicas ante el cambio climático*. Asimismo, en la siguiente sección de este capítulo se presenta una herramienta innovadora, un instrumento generado para alimentar la respuesta institucional en materia de prevención y reducción de riesgos de desastre, especialmente al valorar la exposición a inundaciones de las edificaciones del país.

Respuesta institucional débil y contradictoria, limita avanzar en sostenibilidad ambiental

La gestión pública en los diversos sectores de especialización y la forma en que se incorpore la sostenibilidad en la agenda del desarrollo humano son centrales para reducir el deterioro ambiental, salir del estancamiento y relanzar el liderazgo del país en este ámbito. Los resultados vistos previamente sugieren problemas en la política ambiental del país, pues no se alinean, en muchos casos, con la meta de lograr avances en la sostenibilidad.

Este apartado estudia, con detalle, las respuestas institucionales ante los retos en este campo, las cuales configuran una gestión pública débil, contradictoria y ambigua en aspectos clave del desarrollo sostenible. Los desencuentros entre el discurso y el marco normativo y de políticas públicas, por un lado, y los pocos avances hacia la reducción de riesgos e impactos ambientales, por otro, llevan a la acumulación de efectos negativos que empeoran la calidad ambiental, la capacidad de abordar el cambio climático y la valoración de conjunto en el desempeño del país, su huella ecológica y su liderazgo en las transformaciones globales necesarias. Es indudable, y está sustentado en evidencia empírica, que Costa Rica ha tenido y tiene la capacidad de impulsar agendas ambientales con importante éxito, en campos específicos. El liderazgo que tal situación le genera puede y debe aprovecharse para impulsar un desarrollo humano sostenible.

En esta segunda sección se examinan las políticas públicas en los temas analizados por el presente capítulo, cuyo punto de partida son los resultados del acápite anterior. Para ello se abordan elementos sobre el marco normativo y de capacidades institucionales, y se explora (de manera inicial y con la intención de avanzar en su estudio en posteriores ediciones) la evidencia para identificar si hay o no amenazas de retroceso o regresión en la política ambiental costarricense. Además, se evalúan y presentan herramientas para alimentar la gestión territorial, en un caso ya existentes (los planes reguladores) y en otro un aporte de este Informe para la prevención y reducción de riesgos de inundación.

Creciente tensión entre los retos ambientales, la normativa y las capacidades públicas

La acción estatal es fundamental para garantizar el uso sostenible e igualitario de los bienes naturales y el territorio y para minimizar los impactos de las distintas actividades productivas sobre el ambiente y la salud humana. Se configura a partir de un marco normativo y una dotación de capacidades técnicas, organizativas y financieras, y logra (o no) cumplir las metas trazadas. Los actores políticos emiten disposiciones jurídicas y de política pública, elementos necesarios, pero no suficientes, si no se acompañan de recursos, mecanismos para asegurar su adecuada implementación y fiscalización y prioridad política que permita definir las formas y la profundidad de las acciones. A grandes rasgos, este apartado encuentra una ambigüedad fundamental: la tensión entre las tareas que se han logrado poner en papel y una limitada capacidad para ejecutarlas, que compromete los resultados en sostenibilidad.

Costa Rica es un país activo en la adopción de normas, pero débil en la ejecución y control

El Estado costarricense ha sido fértil en la adopción de disposiciones ambientales de todo tipo, pero con importantes

rezagos en sus capacidades fiscalizadoras y de control. En 2022 e inicios de 2023 se mantiene esta dinámica e, incluso, se acentúa. En la última década el país adoptó en promedio 106 normas en materia ambiental por período (gráfico 4.23). Esta cifra se incrementó a 153 y 144 entre 2021 y abril 2022 y durante 2022 hasta abril 2023, respectivamente. La necesidad de regular nuevas áreas de la vida social, la atención de antiguos y recientes problemas ambientales, las tensiones por el uso de los recursos naturales y el territorio, entre otros elementos, explican este activismo (Cabrera, 2023).

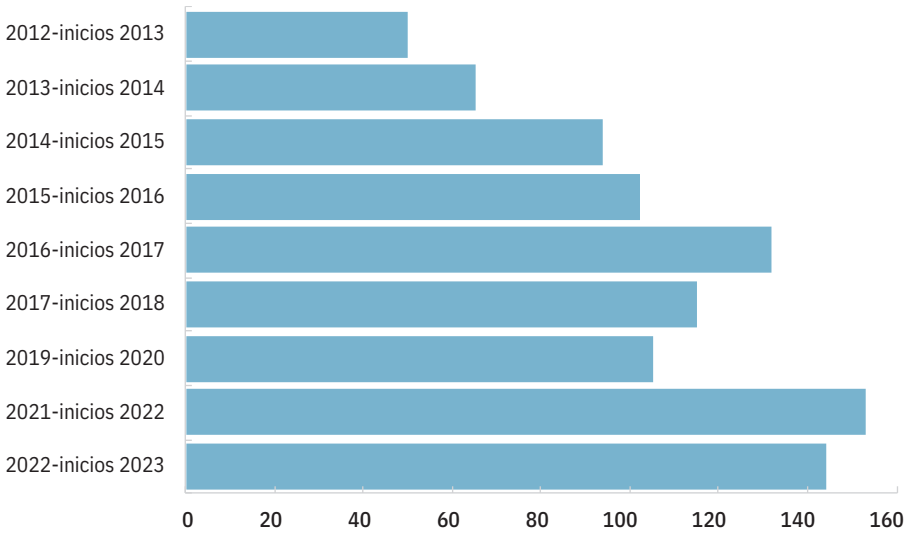
En el mediano plazo, el tipo de disposiciones que sobresale son los decretos ejecutivos, seguidas por leyes sancionadas por el Poder Legislativo y, en menor medida, las emitidas por órganos descentralizados o autónomos, como las resoluciones, acuerdos o avisos; estas últimas de menor alcance, desde el punto de vista de sus implicaciones legales y administrativas (Cabrera, 2023). En 2022 e inicios de 2023 la estructura de las normas siguió el patrón reportado, en términos absolutos se registra una menor cantidad de decretos y un aumento en el número de leyes aprobadas con respecto al ciclo previo. Es importante señalar que, aunque las ordenes de menor rango son menos, si se adopta una perspectiva temporal amplia muestran una tendencia creciente. Según Cabrera (2023), entre las razones que explican esta situación se encuentran una mayor tendencia de las autoridades a publicar este tipo de actos aun cuando no siempre sea requerido por la legislación, una generación de estos preceptos en procesos internos y la demanda ciudadana de tener más acceso a estas resoluciones.

A partir de 2021 predominan las normas que tienen como objetivo apoyar la implementación de mandatos establecidos en disposiciones jurídicas preexistentes (gráfico 4.24). Entre 2021 y 2022 representaron casi una cuarta parte del total. Sobresalen el protocolo emitido por el Instituto de Vivienda y Urbanismo para la delimitación de cuadrantes urbanos y sus áreas de expansión, el reglamento al capítulo III de la Ley de incentivos y promoción para el transporte eléctrico (decreto 43641-H-Minae-MOPT), así como los reglamentos adoptados por las municipalidades de Orotina, Alajuela, Río Cuarto, Curridabat, Belén, Alajuelita y Desamparados tendientes a la implementación de la Ley de gestión integral de residuos (nº 8839) en aspectos vinculados a tarifas, sanciones e infracciones y el manejo de residuos sólidos ordinarios no valorizables (Cabrera, 2023). Se trata de áreas en las que se han identificado desafíos importantes desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental.

En 2022 e inicios de 2023 las normas

Gráfico 4.23

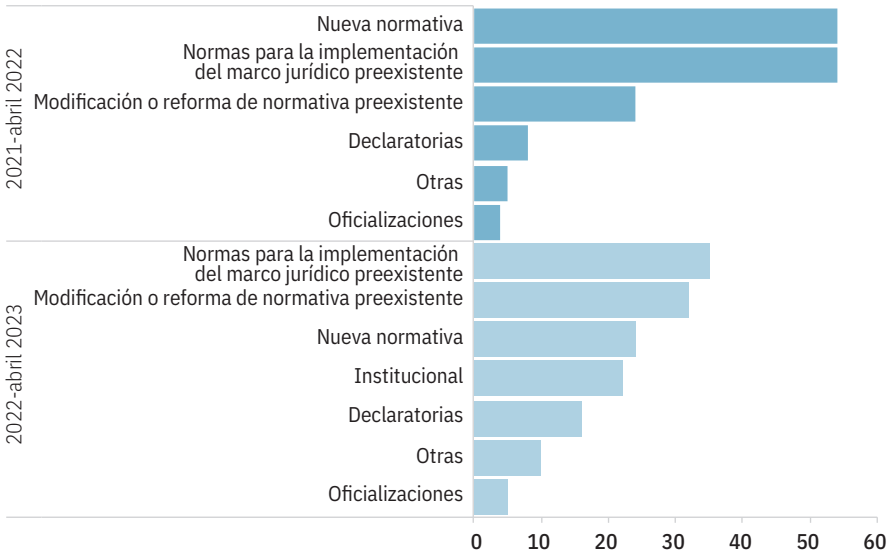
Nuevas disposiciones ambientales adoptadas, por período



Fuente: Elaboración propia con datos de Cabrera, varios años y PEN, varios años.

Gráfico 4.24

Distribución de las disposiciones ambientales adoptadas por período, según su fin



Fuente: Elaboración propia con datos de Cabrera, 2022 y 2023.

orientadas a generar nuevas regulaciones o a sustituir disposiciones previas se redujeron (gráfico 4.24). Entre estas destacan el Reglamento para la emisión de contaminantes atmosféricos provenientes de calderas y hornos de tipo directo e indirecto (decreto 43184-S-Minae), la Ley del cannabis para uso medicinal y terapéutico y del cáñamo para uso alimentario e industrial (n° 10113) y la Ley de promoción y regulación de recursos energéticos distribuidos a partir de fuentes renovables (n° 10086). En este caso, versa sobre áreas asociadas al impacto ambiental y el uso de bienes naturales.

Al igual que en el período previo, la mayor cantidad de normas versó sobre asuntos vinculados a la biodiversidad y las ASP (27,8%), desde disposiciones de orden general como la Ley de interpretación auténtica del artículo 39 de la ley de biodiversidad (n° 10133), hasta otras de carácter más específico como la Ley para la conservación y desarrollo sostenible de los ecosistemas de humedal de San Vito de Coto Brus (n° 10124) y la Ley que autoriza el desarrollo de obras de infraestructura urgentes y de conveniencia nacional en el humedal La Culebra y establecimiento de medidas de compensación equivalente (n° 10338).

Normas para regular la contaminación (11,1%), energía (9%) y ordenamiento territorial (7,6%) fueron también relevantes en el período bajo análisis. En este último caso, se pueden citar como ejemplos los ejercicios de delimitación de zonas públicas que llevó a cabo el Instituto Geográfico Nacional en Golfito, Puntarenas, La Cruz, Carrillo, Quepos, Nandayure, entre otros. También las acciones por parte de los gobiernos locales de Siquirres y Escazú para la adopción o actualización de su respectivo plan regulador cantonal (PRC).

La adopción de normas jurídicas por sí solas es insuficiente para garantizar la sostenibilidad ambiental. Se requieren capacidades para su adecuada implementación. En este aspecto, el país muestra tanto rezagos históricos como retrocesos recientes. En el primer caso, ha persistido la costumbre de adoptar nuevos mandatos para la gestión ambiental, pero sin dotarla de los recursos para cumplirlos, lo que este Informe ha denominado "promesa democrática sin sustento". Así sucede en 12 de las 21 leyes en materia ambiental que se aprobaron en la Asamblea Legislativa entre 2010 y 2022 (PEN, 2023). En el segundo caso, como se documentó en ediciones previas de este Informe, varias de las instituciones responsables de poner en práctica estas normas, así como de las tareas relacionados con el control y la fiscalización ambiental, están experimentando recortes a sus presupuestos. Entre estas Minae, Sinac, Conagebio y Fonafifo. Esto limita las acciones para realizar ejercicios de fiscalización *a priori*; es decir, desarrollar medidas para minimizar afectaciones negativas a los ecosistemas naturales. Un ejemplo son las reducciones en los patrullajes y otras acciones de control y protección por parte del Sinac-Minae (Cabrera, 2023).

Ante las debilidades para la prevención, el país cuenta con otra herramienta: la fiscalización *a posteriori* que realizan varios órganos institucionales, a saber: la Contraloría General de la República (CGR), la Sala Constitucional, el Ministerio Público, el Minae, la Defensoría de los Habitantes y otros. La CGR emite todos los años auditorías de cumplimiento para vigilar el uso de los recursos públicos que utilizan las instituciones del Estado costarricense (CGR, 2023). En 2022 este ente publicó cuatro informes acerca de la eficacia del funcionamiento del Sinac-Minae para conservar y promover el uso sostenible de los ecosistemas de esteros, manglares y playas (DFOE-SOS-IF-00006-2022); la ejecución del Proyecto Limoncito emprendido por el Servicio Nacional de Agua y Avenamiento (Senara) en el cantón de Limón y las principales medidas de prevención y control de inundaciones (DFOE-SOS-IF-00007-2022); la gobernanza de los procesos de evaluación de impacto ambiental que ejecuta la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (Setena; DFOE-SOS-IF-00008-2022) y uno relativo al monitoreo de los recursos asignados al Sector de Ambiente y Energía en el proyecto de ley del presupuesto extraordinario de la República 2023 (DFOE-SOS-MTR-00004-2022). Para más detalles sobre estos informes, véase Cabrera (2023).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

NORMATIVA AMBIENTAL Y CAPACIDADES DE FISCALIZACIÓN
véase Cabrera, 2023, en
www.estadonacion.or.cr

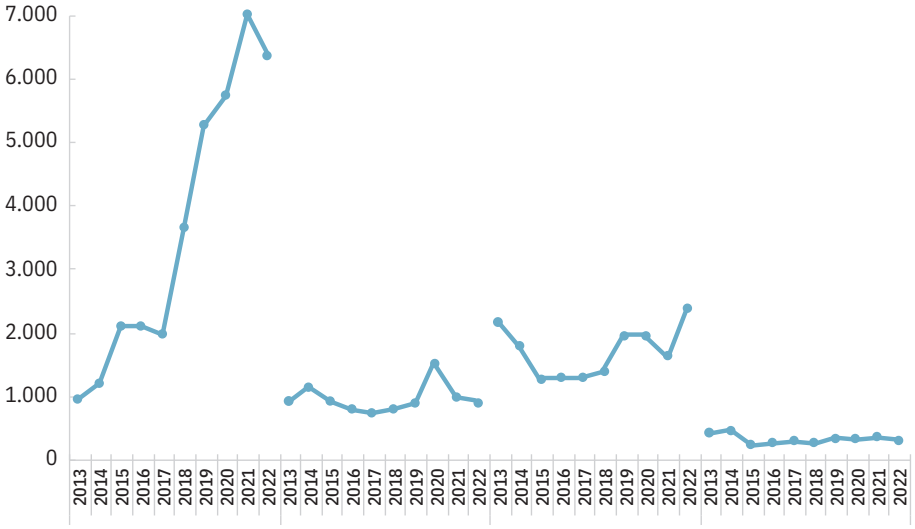
En el caso de la Sala Constitucional, se contabilizaron 68 sentencias, 61 de ellas recursos de amparo y 7 acciones de inconstitucionalidad, relacionadas con la materia ambiental (Poder Judicial, 2023; Cabrera, 2023). La mitad de los recursos de amparo se originaron en situaciones de contaminación, seguidos de asuntos sobre recursos hídricos y residuos. La mayoría fueron declarados sin lugar, lo que significa que el ente constitucional rechazó las pretensiones de la parte recurrente. Esta situación se presentó con mayor frecuencia en los asuntos relacionados con contaminación sónica, contaminación (en general) y recursos hídricos. En los últimos años este tribunal ha adoptado posiciones restrictivas en la jurisprudencia para conocer casos ambientales y ha optado por remitirlos a la jurisdicción ordinaria para ser discutidos como asunto de legalidad (Cabrera, 2023).

Otro canal para realizar fiscalización *a posteriori* en el país son las plataformas de denuncia, cada vez más utilizadas por distintos actores sociales. Según los registros oficiales, en 2013 se presentaron 4.372 acciones de este tipo ante instancias como la Contraloría Ambiental del Minae, la Defensoría de los Habitantes, el Ministerio Público y el Tribunal Ambiental Administrativo. En 2022 esta cifra alcanzó las 9.843 denuncias (gráfico 4.25), lo que equivale a un incremento del 125,1% en una década. El 64,1% de estas querellas se gestionó a través del Sistema Integrado de Trámite y Atención de Denuncias de la Contraloría Ambiental (Sitada).

No en todos los casos es posible conocer el modo en que se resuelven las denuncias ambientales. En términos

Gráfico 4.25

Evolución de las denuncias ambientales, por instancia



Fuente: Elaboración propia con datos de la Contraloría Ambiental-Minae, Defensoría de los Habitantes, Poder Judicial y Tribunal Ambiental Administrativo.

generales, la información disponible muestra que del total de actos interpuestos ante la Contraloría Ambiental entre 2013 y 2022, en promedio, el 61,5% se resolvieron (Zavala, varios años). En el Tribunal Ambiental Administrativo se contabilizan aproximadamente 4.500 expedientes abiertos, es decir, casos que siguen sin resolverse (E: Gómez, 2023; Cabrera, 2022). Lo anterior demuestra las dificultades que enfrenta la institucionalidad para dar una adecuada gestión a estas acciones, así como para crear mecanismos que permitan un seguimiento efectivo.

Pese a las limitaciones de información, es posible extraer al menos cuatro conclusiones: i) la tendencia creciente en el número de denuncias es concordante con las debilidades que muestra la institucionalidad pública para hacer cumplir las normas en este campo, así como de los procesos preventivos diseñados para el control de las distintas actividades productivas y domésticas que se desarrollan en el territorio nacional; ii) las denuncias se concentran fundamentalmente en un grupo reducido de temas como los ecosistemas forestales, vida silvestre, cuerpos de agua, recursos marino-costeros y áreas de protección (PEN, 2022; Cabrera, 2023); iii) buena parte de los conflictos socioambientales se judicializan ante instancias nacionales e internacionales -aspecto que se ha analizado con mayor profundidad en ediciones previas de este capítulo-; y iv) se evidencian dificultades para garantizar derechos constitucionales como el de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (artículo 50 de la Constitución Política) y principios básicos como la transparencia y el acceso a la justicia.

Menos recursos para control y fiscalización ante mayores presiones y conflictos

Para que la institucionalidad pública pueda efectuar una adecuada gestión de los bienes naturales, así como reducir las amenazas a las que están expuestos, se requiere un conjunto de condiciones mínimas. En primera instancia, es necesario que el marco normativo determine el enfoque y énfasis del accionar del país en este campo. En este aspecto, Costa Rica muestra importantes avances. Adoptó, por ejemplo, la Política Nacional de Biodiversidad de Costa Rica 2015-2030 y luego estableció su Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025 (ENB2), con lo que definió metas concretas. De hecho, para el 2022 se reportó un progreso del 46% en las metas establecidas y una inversión, por parte de 6 de las 25 instituciones responsables de su implementación, de 761 millones de colones (E: González Grau, 2023).

En segundo lugar, se precisa desarrollar y fortalecer capacidades (técnicas, económicas, humanas y tecnológicas). En este ámbito se enfrentan importantes dificultades: recortes al presupuesto de instituciones clave en materia de protección, reducción del personal de entes con tareas de control y fiscalización, y una mayor variabilidad en los ingresos de fuentes externas como la cooperación internacional (E: Murillo, 2023; E: Valverde, 2023), aunque se mantienen esfuerzos importantes, incluso de alianzas público-privadas (recuadro 4.7). Entre 2019 y 2023 se observa, en términos relativos, una caída en los recursos asignados a las instituciones del sector que se acentúa en el caso de la Conagebio (-47,7%). Llama la atención que en el mismo período el presupuesto de Incopesca experimentó un incremento del 63,8% (gráfico 4.26).

En el Sinac-Minae, además de la disminución presupuestaria, también se registró una reducción en el número de personas funcionarias en tres de sus cuatro dependencias: la Dirección Regional, las Oficinas Subregionales y las ASP. En el caso de las oficinas subregionales, la reducción fue de casi una cuarta parte entre 2016 y 2022; en lo que concierne a las ASP, la variación fue menor: -3,4% en el mismo período (Minae, 2023c), aunque no por ello menos importante, sobre todo si se considera el incremento que se experimentó en el territorio bajo esquemas de protección en el país en 2021 (PEN, 2022).

Una consecuencia de contar con menores recursos económicos y personal es la reducción significativa en el número de horas que se invierten en tareas de prevención, protección y control por parte del Sinac-Minae. Mientras en 2020 se dedicaron 110.496 horas a estas labores (la cifra más alta desde 2011), en 2022 apenas alcanzó las 32.926 horas, lo que

Recuadro 4.7

Un ejemplo de alianza público-privada para la inversión en conservación de la biodiversidad

Un esfuerzo relevante a favor de la gestión ambiental y la conservación de la biodiversidad se realiza mediante la alianza público-privada entre la Asociación Costa Rica por Siempre y el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac-Minae). Esta asociación se creó con el propósito de apoyar al Gobierno de Costa Rica a alcanzar sus objetivos nacionales e internacionales en conservación a través de modelos de financiación colaborativa.

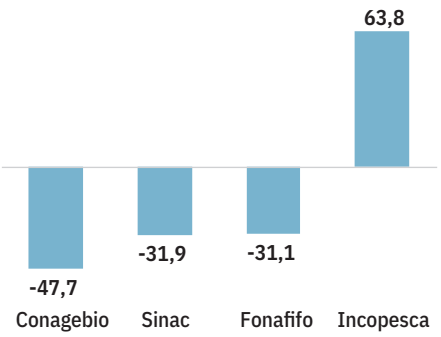
En el marco de esta alianza, en 2022 se financiaron 41 proyectos destinados a mejorar la gestión efectiva de las áreas silvestres protegidas (APS) terrestres y marino costeras por un monto de 1,3 millones de dólares. Las iniciativas desarrolladas están en línea con las metas de la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025 y se enmarcan en tres ejes temáticos, a saber: gestión efectiva de las ASP, representatividad ecológica y adaptación al cambio climático.

Las acciones desarrolladas se financiaron a partir de tres fondos. Desde el Fideicomiso Costa Rica por Siempre se cubrieron labores en aprovechamiento de moluscos en el Golfo de Nicoya, monitoreo ecológico en tres áreas marinas protegidas, restauración de corales y sendero submarino. Con los recursos del II canje de deuda por naturaleza Estados Unidos-Costa Rica se financiaron iniciativas dirigidas a la consolidación de las áreas silvestres protegidas del Sinac-Minae, concretamente en adaptación al cambio climático en el Parque Nacional Carara, restauración de lagunas en la Reserva Nacional de Vida Silvestre del Colorado y en comunicación y gobernanza en el Área de Conservación La Amistad Caribe. Por último, el Programa de Economía Verde y Azul, que tiene como objetivo facilitar la conservación, protección, restauración y uso sostenible de los bosques tropicales de Costa Rica fuera de ASP estatales, desarrolló acciones con bomberos forestales voluntarios en Osa, trabajó temas de conectividad ecológica en los alrededores del Parque Nacional Diriá y en análisis sobre la viabilidad ecológica de aprovechar la nuez de montaña en Maquenque y Tortuguero.

Fuente: Corrales, 2023 con datos de la Asociación Costa Rica por Siempre, 2023.

Gráfico 4.26

Variación porcentual del presupuesto asignado a instituciones del sector ambiental. 2019-2023



Fuente: Elaboración propia con datos de la CGR, 2023 y Ministerio de Hacienda, 2023.

equivale a una caída del 70,2% (Minae, 2023c). Este dato se puede contrastar con el número creciente de denuncias o quejas ciudadanas por daños ambientales, comentado anteriormente.

Primera sistematización exploratoria de evidencias sobre el riesgo de regresividad o retroceso ambiental

En sucesivas ediciones de este capítulo se han planteado retos para consolidar las fortalezas del país en materia ambiental, así como la necesidad de corregir patrones de uso de los recursos naturales y del territorio que comprometen la sostenibilidad en su conjunto. Se han identificado riesgos sobre la salud de los ecosistemas, la biodiversidad o el ambiente en general, con potencial de daños irreversibles o, al menos, cada vez más complicados de atender. Pese a los avances normativos y en la implementación de algunas políticas concretas registradas desde la década de los años noventa, existen indicadores, tendencias y trayectorias que llaman la atención acerca de la necesidad de plantear un tipo distinto de investigación más cualitativa y exploratoria, para sistematizar alguna información existente y responder la interrogante de si hay o no evidencias o amenazas de retroceso en la política ambiental costarricense.

Existen diversas formas de analizar, tanto cuantitativa como cualitativamente, el avance o retroceso de un país en campos concretos de la sostenibilidad del desarrollo humano. En temas ambientales, suele utilizarse de manera indistinta (en el uso común) retroceso o regresión ambiental, el primero más enfocado en la trayectoria de indicadores y el segundo en el espíritu de las normas o las políticas públicas. En el primer caso, se puede hablar de un **retroceso absoluto**[18] cuando los indicadores directamente señalan un empeoramiento de una situación dada, o de **retrocesos relativos** cuando existe un avance inercial, insuficiente para las necesidades, menor que el avance de otros países o que genera efectos negativos acumulados por la falta de una mejora que revierta tendencias negativas. Desde esta perspectiva, el estancamiento puede ser visto como una forma de retroceso (Faerron y Mora, 2023).

Este acápite no pretende responder de manera completa esta inquietud, sino generar un primer insumo para ir ampliando el foco sobre cómo se

moviliza el país, su política ambiental y sus patrones, a partir de las aspiraciones ambientales que analiza este capítulo y de las propias metas que Costa Rica ha definido a lo largo de las últimas décadas. Con la vista puesta en los últimos diez años en particular, esta investigación se enfoca en el estudio de políticas públicas, regulaciones e institucionalidad en materia de protección ambiental y sostenibilidad desde el año 2012, para identificar evidencias (o no) de tendencias regresivas de estas acciones. Para ello, se realiza una primera sistematización sobre áreas, con base en metas y aspiraciones, en las que se pueden estar generando nuevos riesgos o mostrar indicios de regresión en la protección y sostenibilidad ambiental.

Posteriores estudios enfrentan el reto de vincular estos comportamientos con su correspondiente impacto en términos del bienestar de la sociedad costarricense y su economía, sin olvidar el valor intrínseco de la naturaleza. Esto, en particular, porque los conceptos mismos de progresividad y regresividad apuntan, en lo esencial, a medir avances o retrocesos hacia una mayor equidad socioeconómica y sostenibilidad ambiental.

Según Faerron y Mora (2023), *progresividad* y *regresividad* son términos utilizados en políticas públicas para describir su impacto distributivo, específicamente cómo afectan a diferentes grupos socioeconómicos. En términos generales, una política se considera progresiva si sus beneficios se distribuyen de manera más amplia entre los segmentos más bajos de la distribución de ingresos o si sus costos se reparten de manera más profunda, especialmente entre aquellos en los segmentos más altos de la distribución de ingresos. Por su parte, una política se considera regresiva si sus beneficios se asignan de manera más extendida entre las personas o comunidades con más recursos, o si sus costos recaen más sobre las personas o comunidades con menos recursos.

En el contexto de las políticas ambientales y de sostenibilidad, estas definiciones toman una dimensión adicional. Según las mejores prácticas internacionales y los consensos científicos actuales, una política ambiental y de sostenibilidad progresiva no solo contribuirá a la equidad socioeconómica, sino que también impulsará la transición hacia una economía baja en carbono y resiliente al clima, promoverá la conservación de la biodiversidad y protegerá y mejorará la calidad del medio ambiente para las generaciones actuales y futuras. Por el contrario, una política ambiental y de sostenibilidad regresiva puede exacerbar la inequidad socioeconómica al imponer costos desproporcionados sobre los grupos más vulnerables, contribuir a la degradación ambiental y dificultar la transición hacia una economía sostenible. Al estar informados por el contexto histórico en el cual se usan, se debe aclarar que la "regresividad" o "progresividad" son términos subjetivos.

Es importante tener en cuenta que las políticas pueden ser progresivas o regresivas en distintos aspectos. Por ejemplo, una política que impone un impuesto al carbono puede ser regresiva en términos socioeconómicos si impacta de manera desproporcionada los hogares de bajos ingresos, pero puede ser progresiva en términos ambientales si efectivamente disuade el uso de combustibles fósiles y reduce las emisiones de GEI (Faerron y Mora, 2023).

Con la información existente es difícil hacer un acercamiento muy detallado a estos dos conceptos, especialmente porque los datos limitados no permiten conocer el impacto de las políticas ambientales en cuanto a los grupos sociales que reciben beneficios y asumen costos. Esto es un desafío de investigación que puede tomar como base este primer esfuerzo.

En esta edición se parte de una idea complementaria, para resolver esta limitación: entender el estancamiento como una forma de regresividad en la política ambiental. Según Faerron y Mora (2023), la falta de progresividad no necesariamente implica regresividad, aunque puede llevar a perjuicio para los sistemas naturales y para las comunidades humanas, especialmente las más vulnerables. Sin embargo, una política no progresiva, es decir, que no promueva activamente la equidad socioeconómica y la sostenibilidad ambiental, puede contribuir a perpetuar desigualdades y a mantener patrones que generan impacto ambiental, el cual es acumulado e insostenible. Podría argumentarse que la falta de progresividad contribuye indirectamente a la regresividad, ya que permite que persistan inequidades y prácticas ambientales dañinas (Faerron y Mora, 2023).

Un ejemplo de ello son las políticas energéticas. Si estas no incentivan la transición a energías renovables y una matriz energética sostenible y resiliente, no se está promoviendo activamente la sostenibilidad ambiental ni la equidad. Esto podría resultar en la persistencia de una economía basada en combustibles fósiles, lo que puede agravar las desigualdades socioeconómicas (ya que los impactos de la contaminación del aire y el cambio climático suelen recaer de manera desproporcionada sobre las comunidades más pobres y vulnerables) y dañar el medio ambiente (contribuyendo así a la regresividad). Es decir, el estancamiento es, en muchos casos, una forma de regresión, y genera retroceso en la calidad ambiental y la sostenibilidad, aun sin empeorar directamente los indicadores de base del *statu quo*.

Con este punto de partida, el presente Informe realizó una sistematización cualitativa, de metas o aspiraciones en sostenibilidad, sus hitos o marco reciente y, principalmente, posibles impulsores de regresión o estancamiento con sus evidencias, expuestas a lo largo de este capítulo o ediciones previas. Es importante aclarar que el cuadro no es una suma de todas las fortalezas, oportunidades o hitos de cada uno de los temas; se enfoca, intencionadamente, en los posibles elementos impulsores de regresividad o retroceso en cada meta (cuadro 4.3). En posteriores ediciones se revisará esta sistematización para corregir eventuales omisiones.

Un vistazo general a la evidencia permite identificar ambigüedades, contradicciones y amenazas para las metas y aspiraciones del país en materia de sostenibilidad ambiental. Faerron y Mora (2023) lo plantean como una encrucijada de progresos, retrocesos y futuros inciertos. En la última década, Costa Rica muestra un progreso parcial en cuanto al

Cuadro 4.3

Evidencias seleccionadas para una discusión sobre retrocesos en materia ambiental

Meta o aspiración	Avances registrados	Evidencias de los impulsores y amenazas de retrocesos[a/]
Posicionamiento internacional de Costa Rica en materia ambiental	• Líder en protección de áreas • Líder en la generación de electricidad con fuentes limpias • Líder en la recuperación de cobertura forestal • Promotor de iniciativas como las NAMA ganadería o Paz con la Naturaleza	**Resultados negativos en índices que evalúan temas fuera de la agenda de conservación** *Creciente déficit de huella ecológica (página 172)* *Desmejora en el índice de desempeño ambiental (página 172)* *Alto uso de plaguicidas* *Descenso en el índice de salud de los océanos (página 175)* **Cambio en la posición del país sobre instrumentos internacionales** *No ratificación del Acuerdo de Escazú* *No apoyo a regímenes orientados a la protección de especies marinas*
Carbono neutral al 2021 y descarbonización de la economía al 2030	• Adopción de la Estrategia Nacional de Cambio climático (2009) • Constitución de la Dirección de Cambio Climático (2010) • Establecimiento de regulaciones en materia de calidad del aire • Adopción de la Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático de Costa Rica 2018-2030 • Adopción del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático de Costa Rica 2022-2026 • Aprobación de la Ley de incentivos y promoción para el transporte eléctrico (nº 9518) • Presentación de la contribución nacionalmente determinada ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático • Adopción del Plan Nacional de Descarbonización 2018-2030 Estrategia Nacional de Hidrogeno Verde (2022)	**Equilibrio negativo en balance de emisiones** *Menor capacidad de remoción de emisiones del sector forestal (página 178)* **Alta dependencia del petróleo** *Incremento de la importación y consumo de petróleo (página 186)* **Estancamiento en el sistema de transporte y patrones de movilidad** *Crecimiento de la flota vehicular* *Baja incorporación de vehículos de tecnologías distintas a la combustión (página 187)* *Abandono de propuesta del tren eléctrico (página 187)* *Lentos avances en cuanto al Tren Eléctrico Limonense de Carga* **Rezagos en la transformación de la matriz energética** *Alta dependencia de fuentes tradicionales para la generación de electricidad* *Aumento del uso de hidrocarburos para producir electricidad en 2023* **Ausencia de un abordaje integrado de las emisiones de gases de efecto invernadero** *Creciente huella de carbono* Ampliación del período de cumplimiento de la meta de carbono neutralidad *No se construyó metodología para medir avances y cumplimiento* *Se replanteó en el marco del Acuerdo de París y la meta de la descarbonización*
Ampliación del área protegida y recuperación de cobertura forestal	• 25,5% del territorio continental bajo esquemas de protección • 57,1% de cobertura forestal • Adopción de legislación e incentivos como la Ley forestal (nº 7575) y el programa de pago por servicios ambientales • Implementación de la Estrategia Nacional REDD+ • Adopción de la Política Nacional de Humedales 2017-2030 • Convención Ramsar	**Debilitamiento del marco institucional** *Reducción del presupuesto otorgado a instituciones con tareas de control y fiscalización* **Inestabilidad del programa de pago por servicios ambientales** *Otorgamiento de menores recursos económicos* *Cambios en la legislación nacional que afectan financiamiento* *Reducción del área contratada bajo el programa de pago por servicios ambientales en 2021* **Desprotección de ecosistemas específicos** *Dificultades para garantizar la conservación de humedales incluidos en la Convención Ramsar (CGR, 2012)* *Invasión de humedales con cultivos de piña (PEN, 2018)* *Desaparición de manglares en el Pacífico (Minae, 2014)* *Presencia de cultivos de cannabis en áreas silvestres protegidas (PEN, 2018)* **Riesgos de pérdida de cobertura arbórea por presión humana** *Predicción de deforestación en 1,4% del territorio (PEN, 2021)*

Continúa ➜

Cuadro 4.3 | Continuación

Evidencias seleccionadas para una discusión sobre retrocesos en materia ambiental

Meta o aspiración	Avances registrados	Evidencias de los impulsores y amenazas de retrocesos[a/]
Protección de la biodiversidad	• Adopción de la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025 • Adopción de la Política Nacional de Biodiversidad 2015-2030 • Ratificación de metas e instrumentos a nivel internacional • Avances en la elaboración e implementación de planes de manejo de las áreas silvestres protegidas	**Deterioro en estado de la biodiversidad y ecosistemas** *Aumento del número de especies en Lista Roja de la UICN (página 220)* *Degradación creciente de bosques (página 178)* *Aumento del área afectada por incendios forestales (página 177)* **Pérdida de capacidades de monitoreo y falta de información base** *Cierre del INBioparque* *Ausencia de estudios sobre la calidad y el estado de los ecosistemas y la biodiversidad (PEN, varias ediciones)* *Menos recurso humano para tareas de protección y vigilancia* *Cambios en la normativa o disposiciones jurídicas* **Insuficiente representación de ecosistemas** *Pendiente aumentar en 0,5% el área silvestre protegida catalogada como de representatividad ecológica en ecosistemas de aguas continentales y terrestres (PEN, 2012)* **Presiones humanas que afectan la biodiversidad** *Expansión de cultivos y uso de agroquímicos (página 192);* *Crecimiento urbano desconectado (PEN, 2014 y 2021)* *Actividades pesqueras en áreas silvestres protegidas* *Degradación y fragmentación de hábitat*
Protección de los océanos y biodiversidad marino-costera	• 30% del área marina bajo resguardo • Constitución del Viceministerio de Aguas y Mares (2012) • Creación del Consejo Nacional de los Mares y la Comisión de Gobernanza Marina • Adopción de la Política Nacional del Mar 2013-2028 • Adopción de la Estrategia Nacional para la Gestión Integral de los Recursos Marinos y Costeros (2008) • Construcción de la Agenda Marina Sectorial (2016-2021) para la implementación de la Política Nacional del Mar 2013-2028 • Prohibición de la pesca y comercialización del tiburón martillo	**Lentos avances en el ordenamiento territorial marino** *No se incluyó el ordenamiento marino en la Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2040* **Deterioro de ecosistemas marinos** *Desmejora en el índice de salud de los océanos (página 175)* **Presiones por uso insostenible de recursos marinos** *Persistencia de la pesca de arrastre* *Pesca de especies protegidas* **Cambios en la gobernanza del uso de recursos pesqueros** *Designación del Incopesca como autoridad científica de conformidad con la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (decreto 40379-Minae-MAG)* **Persistencia de prácticas insostenibles de uso de recursos pesqueros** *Declaración de inconstitucional de la pesca de arrastre* *Veto del Poder Ejecutivo al proyecto de ley para el desarrollo y aprovechamiento sostenible del camarón (expediente 21.478)* *Exportaciones de aletas de tiburón martillo* *Inclusión de especies protegidas en la lista de interés pesquero de Incopesca*
Gestión integral de residuos sólidos	• Adopción del Plan de Residuos Sólidos • Aprobación de la ley de Gestión Integral de Residuos (n° 8839) • Adopción del Plan Nacional para la Gestión Integral de Residuos 2016-2021 • Elaboración de la Nama Residuos	**Desigual implementación de la normativa a nivel municipal** *Rezago en implementación de planes de manejo de residuos sólidos (PEN, 2015)* **Rezago en resolver manejo de residuos diferenciados y separación de residuos** *Ausencia de normativa para gestión de residuos orgánicos* *Ausencia de normativa para separación de materiales* *Pocos avances en el aprovechamiento de residuos valorizables* **Inadecuada e insuficiente disposición final de residuos en mayoría de territorios** *Alto porcentaje de residuos sin recolectar y dispuestos en botaderos* *Quinta parte de los distritos sin sistema de recolección de residuos (PEN, 2018)* **Aumento de emisiones contaminantes del sector residuos** *Residuos constituyen la tercera gran fuente de emisiones de gases de efecto invernadero (PEN, 2022).*

Continúa ➜

Cuadro 4.3 | Continuación

Evidencias seleccionadas para una discusión sobre retrocesos en materia ambiental

Gestión integrada del recurso hídrico	• 95,7% de cobertura de agua potable (2021) • Modificación del artículo 50 de la Constitución Política para reconocer el acceso al agua como un derecho humano (2020) • Adopción de la Política Nacional de Agua Potable 2017-2030 • Ley de Gestión Integral del Recurso Hídrico (2010) • Adopción de la Política Nacional de Saneamiento de Aguas Residuales 2016-2045 • Política Nacional de Aguas Residuales (2016)	**Brechas en acceso al agua** *Se mantienen diferencias en el acceso a agua por regiones, zona, cantones, distritos* **Problemas de disponibilidad, continuidad del servicio y déficit hídrico de acueductos** *Reducción en fuentes de agua y problemas de abastecimiento en amplias poblaciones (PEN, 2021 y 2022)* *Acueductos con alto déficit hídrico en zonas urbanas densamente pobladas y en distritos rurales (página 190)* **Ausencia de información sobre la disponibilidad de agua en el territorio nacional** *Desactualización del balance hídrico* **Atrasos en la actualización de legislación y debates sobre la participación social en la gestión hídrica** *No aprobación de la ley de gestión integral del recurso hídrico* *Desacuerdos sobre la participación ciudadana en la gestión del agua* *Presiones y tensiones entre distintos actores por el uso del agua* **Lentos avances en el tratamiento de aguas residuales y problemas de contaminación hídrica** *Baja cobertura de alcantarillado sanitario (menos de 25%) y tratamiento de aguas residuales (17,6%)* *Apuesta por tanque séptico es mayoritaria (página 191)* *Reducción de población con acceso a servicios de tratamiento* *Rezago en las inversiones para saneamiento de aguas residuales* **Problemas de gestión, supervisión e inversión en infraestructura** *Señalamientos de la CGR a la labor del Ministerio de Salud en materia de lodos especiales* *Solo un tercio de las 3.200 plantas de tratamiento de aguas residuales operan correctamente (PEN, 2020)*
Agricultura sostenible	• Creación de Nama Café y Nama Ganadería • Elaboración de Nama para los sectores arroz y azúcar • Aprobación de la Ley sobre desarrollo, promoción y fomento de la actividad agropecuaria orgánica (n° 8591) • Adopción de la Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial 2015-2030 • Adopción de la Política Nacional de Semillas 2017-2030 • Adopción del Plan Nacional de Agricultura Familiar de Costa Rica 2020-2030	**Persistencia de patrones de alto uso de agroquímicos** *Desventajosa posición en Índice de Desempeño Ambiental en esfuerzos para mantener poblaciones humanas saludables minimizando las amenazas de la agricultura al ambiente (PEN, 2021)* *Alta posición en índices sobre uso de agroquímicos por hectárea (página 194)* Creciente dependencia de agroquímicos prohibidos *Registro de uso en compuestos prohibidos en otros países; implicaciones en la salud (PEN, 2017)* **Afectación ambiental por expansión de monocultivos** *Invasión de áreas protegidas y humedales por expansión del cultivo de la piña (PEN, 2018)* *Impactos ambientales en contaminación de aguas y suelos (PEN, varios años).* **Apuestas productivas comprometen seguridad alimentaria** *Aumento del área orientada a cultivos agroindustriales de exportación y reducción de la superficie dedicada a granos básicos (página 192)* **Estancamiento en área de producción orgánica** *Pocos avances en la ampliación del área certificada como orgánica (página 195)* *Baja implementación de prácticas amigables con el ambiente en las fincas agropecuarias (PEN, 2015)* *Alta importación y uso de agroquímicos (página 194)*

Continúa ➜

Cuadro 4.3 | Continuación

Evidencias seleccionadas para una discusión sobre retrocesos en materia ambiental

Usos sostenibles del suelo urbano	• Adopción de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2014-2020 • Aprobación de la Ley de movilidad y seguridad ciclística (nº 9660)	**Deficiencias en la planificación del uso de la tierra** *Carencia de planes reguladores cantonales en mayoría de municipios (página 212)*
		Diseño de ciudad disperso, distante y desconectado *Crecimiento horizontal, no planificado y sin criterios de sostenibilidad (PEN, varios años)*
		Reiteración de patrones de crecimiento urbano en ciudades intermedias *Crecimiento horizontal y no planificado (PEN, varios años)*
		Modelo de transporte y movilidad con altos costos en desarrollo humano *Altos costos económicos por congestionamiento vial en la GAM (PEN, 2021)* *Incremento de los tiempos de viaje cerca de construcciones más densas (PEN, 2019)* *Diseño y servicio insuficiente en transporte público (PEN, varios años) y con menos usuarios (ENPSP)*
		Mayor construcción social de riesgos *Alta vulnerabilidad e impacto de los desastres por eventos hidrometeorológicos en* poblaciones (página 215)

a/ Se seleccionaron algunos ejemplos de evidencias de los impulsores y las amenazas de retrocesos ambientales documentados por Faerron y Mora (2023) y en este capítulo, así como en ediciones anteriores de este Informe.
Fuente: Elaboración propia con datos de Faerron y Mora, 2023 y PEN, varios años.

enfoque de sostenibilidad de sus normativas y políticas; sin embargo, la implementación práctica de estos cambios ha planteado numerosos desafíos y paradojas, en general, con avances moderados o estancamiento que pueden traducirse en una tendencia a la regresión.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

REGRESIVIDAD EN MATERIA AMBIENTAL
véase Faerron y Mora, 2023, en
www.estadonacion.or.cr

En resumen, Costa Rica ha hecho esfuerzos para promover el desarrollo sostenible y establecer un marco normativo e institucional que lo acompañe, definiendo metas claras en la materia. Sin embargo, la brecha entre política y práctica sigue siendo significativa, con avances en algunas áreas y retrocesos en otras. Para Faerron y Mora (2023), ello resalta la ambigüedad que rodea algunos aspectos de la agenda ambiental del país y subraya la dificultad de traducir políticas en impactos tangibles y efectivos. Uno de los retos que deriva de lo anterior es no asumir que la protección y la capacidad del país para controlar el impacto ambiental de la actividad humana y para la conservación están aseguradas.

Una mejor manera de describir la situación actual es que se encuentra en un equilibrio precario. La falta de claridad y acción decisiva en este sentido puede tener graves consecuencias para la calidad de vida de la población, el acceso equitativo a los recursos naturales, la seguridad ante amenazas climáticas y la salud de los ecosistemas. Además, podría poner en peligro los resultados de conservación que han enriquecido tanto la imagen como la riqueza de Costa Rica. El efecto de conjunto sobre el desarrollo humano es claro, y para ello se debe vincular de mejor manera la dimensión ambiental con la social, económica o fiscal en la definición de política públicas. En este sentido, la emergencia de una narrativa que presenta el ambiente como un obstáculo para el desarrollo (Merino y Chacón, 2022), pasando por alto su contribución vital a la reputación y economía del país, es preocupante pues puede socavar la posibilidad de impulsar una recuperación económica *post* pandemia que sea verde y sostenible, afrontando los riesgos de regresión que se han comentado.

Herramientas de gestión territorial e información pueden mejorar la respuesta pública

En el acápite anterior el análisis se enfocó en las limitaciones y riesgos de la política pública ambiental. Sin embargo, es necesario complementar este abordaje con una perspectiva constructiva que identifique oportunidades de enriquecimiento y mejora de la respuesta institucional. En esta edición, el capítulo se enfoca en dos aspectos relevantes: el uso de las herramientas que ya existen en la normativa (y la valoración sobre su impacto) y el aporte de nuevas fuentes de información que apoyen la toma de decisiones ambientales.

En el primer caso, se estudia el impacto de los planes reguladores cantonales (PRC) sobre el crecimiento urbano. Luego de varias ediciones de reiterar la deuda que significa mantener una mayoría del territorio sin estos instrumentos, en esta ocasión se logró demostrar, de manera exploratoria, las razones por las que estos planes son relevantes y cómo

pueden favorecer un mejor desarrollo de las ciudades. En el segundo tema, se presenta una herramienta, elaborada por el PEN-CONARE, en cooperación con el Prias-CeNAT y con la colaboración de la CNE, que identifica la exposición a riesgo de inundaciones para las edificaciones de todo el país. Se trata de un esfuerzo que demuestra la relevancia de trabajar insumos concretos para alimentar la gestión territorial, la prevención e incluso la valoración económica de esos riesgos.

Los planes reguladores mejoran la calidad del crecimiento urbano en la GAM

En ediciones previas de este capítulo se abordó con atención el tema del ordenamiento territorial, en especial en torno a sus implicaciones ambientales, el desarrollo humano y la sostenibilidad. Se ha dado seguimiento al uso de las herramientas normativas, en especial los planes reguladores, instrumento establecido desde la década de los años sesenta del siglo pasado como obligatorio para la gestión del territorio a nivel cantonal y en otras escalas (costera, parcial, regional). Se ha documentado la existencia de importante debilidades y rezagos en el diseño e implementación de los PRC. Sin embargo, no se había realizado una evaluación sistemática de los efectos de estos instrumentos sobre el desarrollo urbano para la mayoría de los municipios, en aquellos casos en que sí existen. Una investigación de Pérez (2023) para este Informe realiza una primera aproximación en este tema y encuentra evidencias de efectos concretos de la aplicación de estos planes, en particular en la forma que adquiere el crecimiento constructivo, comparativamente con territorios que no tienen PRC.

Aunque se han estudiado los patrones de crecimiento urbano en ciudades intermedias (PEN, 2017 y 2021), los análisis de este capítulo han puesto especial énfasis en la GAM, debido a la concentración de población y actividad económica, además de los patrones que siguió ese crecimiento durante cuatro décadas, el cual generó problemas de transporte y movilidad, riesgos de desastre, afectaciones ambientales y otros impactos sobre el desarrollo humano. Estos se comenzaron a evaluar de forma integrada en un capítulo especial sobre el ordenamiento territorial en dicha zona (PEN, 2015), aunque paralelamente se han elaborado estudios en el marco del PEN sobre el tema y se han señalado contradicciones principales de la gestión territorial, en particular la ausencia de regulación en gran parte del país (Pujol y Pérez, 2012; Sánchez, 2015, 2018, 2021; Pérez et al., 2022; PEN, varios años).

Para esta edición particular, se utilizan métodos de evaluación sobre aspectos críticos de la cantidad, localización y forma del desarrollo urbano en la GAM, los cuales podrían servir como marco para posteriores evaluaciones en otros contextos territoriales del país. Los aspectos metodológicos se sintetizan en el recuadro 4.8 y se pueden consultar con más detalle en Pérez, (2023). El estudio aprovecha otros esfuerzos académicos que han venido analizando el mercado inmobiliario, concretamente valores de bienes inmuebles[19], tendencias de crecimiento urbano a partir de interpretación de imágenes satelitales[20] y la compilación de los planes reguladores vigentes en la GAM[21], además de exploraciones sobre la intersección de las regulaciones urbanas con los impactos de riesgo por desastres y cambio climático, tanto en lo referente a patrones de crecimiento urbano (Pérez, 2023; Pérez et al., 2023b) como de valores de propiedades residenciales (Pérez et al., 2023a).

En esta sección se precisan y cuantifican los efectos del ordenamiento territorial vigente (planes reguladores) sobre variables que representen el crecimiento urbano en forma desagregada, por ejemplo, localizaciones en el territorio a partir de imágenes satelitales y permisos de segregación de lotes resumidos por distrito. Se utiliza además la comparación de los patrones de estas variables entre las municipalidades que sí han implementado PRC y aquellas que no, en total once municipios de la GAM. En este ejercicio se consideran los diferenciales que introduce el ordenamiento territorial y se controlan por otros factores sistemáticos con influencia sobre los patrones de actividades urbanas como las características físicas de pendiente y elevación, cercanía a centralidades urbanas o el anillo de contención como un límite de crecimiento urbano regional.

Es relevante recordar que la regulación del uso del suelo y sus instrumentos tienen objetos concretos. No se enfoca en toda actividad humana o empleo de los recursos naturales en sus detalles, sino en elementos específicos de este. En Costa Rica ello incluye, especialmente: i) el uso permitido de terrenos y edificaciones; ii) localización, altura y área permitidas de construcciones; iii) superficie y dimensiones de los lotes; iv) retiros de construcción con respecto al límite de lote y porcentaje de cobertura; v) requerimientos de estacionamientos, rotulación y otras características arquitectónicas y; vi) condiciones para permitir el fraccionamiento y urbanización de terrenos (por ejemplo, su incorporación a la ciudad), lo cual incluye requerimientos de infraestructura y facilidades comunales según la Ley de planificación urbana (nº 4240). Todos estos elementos en general coinciden con los controles urbanísticos de zonificación y subdivisión de propiedades en el mundo (Quigley y Rosenthal, 2005).

Por otra parte, se debe reiterar la ausencia de regulación local en gran parte del país (Sánchez, 2021; Pérez et al., 2022; PEN, 2022). Este problema está relativamente mitigado, pero no resuelto, por la regulación urbana nacional supletoria del INVU. En la actualidad, once cantones de la GAM –incluidos Heredia, Tibás y Alajuelita— carecen de PRC. Aunque desde 2006 se ha mejorado la implementación de regulaciones, todavía existen 659.000 personas (25% de la población de la GAM) que residen en municipios sin instrumentos de ordenamiento territorial. En 2006, esa cifra era 918.000 personas. La mayoría de los cantones de Heredia y el cantón de Poás, carentes de PRC, incluyen las zonas de recarga de los acuíferos más importantes del país. En esos casos, la herramienta puede contribuir a mitigar la contaminación por aguas servidas, parametrizando adecuadamente los lotes para que funcionen tanques sépticos y exigiendo plantas de tratamiento y alcantarillados sanitarios a

Recuadro 4.8

Aspectos metodológicos centrales sobre el estudio de impactos de la regulación territorial en la GAM

El estudio contempla una importante cantidad de puntos de partida metodológicos complejos de sintetizar y que son parte del acervo acumulado que lleva a los ejercicios de estimación del impacto de la regulación sobre el crecimiento urbano. Se recomienda consultar el detalle en Pérez (2023).
En general, la regulación del uso del suelo y de la construcción de nuevas estructuras para albergar estos usos (en Costa Rica sobre todo a través de PRC) impone costos o prohíbe usos. El efecto de ello debería ser reducir el crecimiento urbano y, más generalmente, la intensificación de uso del suelo (Brueckner y Sridhar, 2012). Por su parte, la determinación del impacto causal de una política pública presenta un reto fundamental: no es posible observar de forma simultánea al mismo individuo en el grupo de tratamiento (siendo afectado por la política pública) y en el grupo de control (no siendo afectado por ella). Esto significa que las consecuencias de la política pública (determinadas mediante la diferencia entre los grupos de control y tratamiento) podrían ser el resultado de la política pública o las diferencias entre individuos en los grupos de tratamiento y control (ver la síntesis de Holland, 1986). Para enfrentar este reto, se han desarrollado técnicas de análisis cuasiexperimental que pueden aplicarse a datos observacionales, como los utilizados por Ashenfelter y Card (1985) y con ejercicios similares (Morgan y Winship, 2015), que contiene supuestos y condiciones determinadas conocidas como s*table unit treatment assumption* (SUTVA; Kolak y Anselin, 2020).

Los modelos elaborados para evaluar los efectos del ordenamiento territorial sobre el crecimiento urbano en la GAM presentan heterogeneidad y dependencia espaciales, las cuales se busca mitigar de tres formas: a) se han incluido factores espaciales como variables de control (en todos los modelos); b) se han muestreado localizaciones espaciales de modo tal que no haya localizaciones muy cercanas entre sí (lo cual reduce la dependencia espacial al aumentar la distancia entre unidades de análisis); y c) se han incluido efectos fijos de una cuadrícula de 1.500 metros de lado que captura la heterogeneidad espacial no modelada explícitamente por los factores a esa escala. En los modelos que involucran localizaciones y variables continuas, se estimaron errores robustos ante heterocedasticidad de White para reducir el sesgo de dependencia espacial.

Para medir crecimiento urbano en la GAM para las localizaciones muestreadas, se usó como base el trabajo de Pérez et al. (2023a). Se estimó el crecimiento urbano a partir de interpretación de imágenes satelitales de Landsat 3, 4, 5 y 7 para los lapsos 1979-1985, 1985-1991, 1991-1997, 1997-2005, 2005-2012 y 2012-2021; se ha asumido como período de cada dato el año final de cada intervalo. La primera estimación del impacto de la regulación sigue la formulación de Pérez et al. (2023b), a su vez construida sobre la base del trabajo de Wendland et al. (2015).

Para los modelos para determinación de impactos causales se incluyeron las variables de control: elevación, pendiente y distancias euclideanas[22] al centro de San José, a la carretera primaria más cercana y al centro de municipalidad más cercano; todas fueron transformadas a logaritmos. Las ecuaciones y detalles del modelo se pueden consultar en Pérez, 2023. Siguiendo a Dempsey y Plantinga (2013), se estimó una versión del modelo con un efecto fijo espacial: una variable categórica común para todas las localizaciones de una cuadrícula uniforme de 1.500 metros; este factor captura (gran parte de) la heterogeneidad espacial no modelada explícitamente mediante factores espaciales.

Fuente: Pérez, 2023.

nuevas urbanizaciones. De forma adicional, los instrumentos de ordenamiento territorial existente muestran problemas de actualización: de veinte cantones con PRC vigentes, solo seis los han actualizado (o implementado por primera vez) durante la última década (Pérez, 2023).

Los hallazgos iniciales son un punto de partida para aproximar una conclusión sobre los efectos de la regulación en el crecimiento urbano. En los cantones con PRC se pudo identificar que el patrón espacial de las restricciones contenidas en los instrumentos de ordenamiento territorial está relacionado, en gran medida, con el relieve que define el borde de la ciudad y el límite de crecimiento urbano regional, y centralidades urbanas y cercanía a rutas nacionales primarias como la carretera Interamericana, Ruta Nacional 27 y carretera de Circunvalación.

El punto de partida fue el estudio de la distribución de frecuencias de algunas variables de interés[23], tales como el coeficiente de edificabilidad, que determina el máximo volumen constructivo posible en un lote y, para la mayoría de los cantones y zonas, se define como el producto de la cantidad de pisos y el porcentaje de cobertura; el área del lote mínimo que puede segregarse en una zona —ambas variables regulatorias—; las variables del entorno físico como pendiente del terreno y distancia euclideana al centro de San José y a la carretera primaria más cercana. Este análisis detallado, que se puede consultar en Pérez (2023), encontró como un hallazgo central que cuando existe un PRC vigente, hay un conjunto de superficies donde se permite mayor edificabilidad, que corresponde con áreas previamente urbanizadas, mientras en otras más periféricas hay una mayor restricción a la construcción. En consecuencia, los municipios que cuentan con

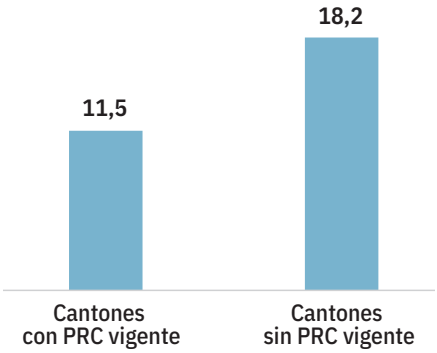
dicha herramienta tienden a promover un crecimiento urbano menos disperso, y más centrado en llenar espacios vacíos en terrenos ya desarrollados, comparativamente con aquellos cantones que no poseen PRC (gráfico 4.27).

Las correlaciones entre las distintas variables físicas y regulatorias son en su mayoría claras. Las concentraciones de localizaciones con superficie mínima pequeña están en zonas de menor pendiente y más cercanas a San José que las de mayores valores de área mínima; en cambio, la relación con la distancia a carreteras primarias ciertamente implica que hay muchos registros con área mínima pequeña a distancias cortas y área mínima más grande a distancias largas, pero también hay muchos registros con áreas mínimas grandes a poca distancia de carreteras nacionales. Esto posiblemente se debe a que las carreteras primarias funcionan como autopistas en la parte urbana central de la GAM y como carreteras interregionales, conectando la GAM con el resto del país, en sus periferias (Pérez, 2023). El coeficiente de edificabilidad muestra relaciones análogas pero inversas al área mínima: altos coeficientes en zonas más planas y a distancias menores tanto de San José como de carreteras, bajos coeficientes en zonas menos planas y más alejadas de San José y de carreteras primarias, aunque hay casos de coeficientes de edificabilidad muy bajos a poca distancia de carreteras nacionales.

El estudio pudo identificar que los instrumentos de ordenamiento territorial más antiguos, en general, restringen la construcción en un nivel que podría desestimular el crecimiento más denso de las ciudades y sus secciones ya urbanizadas. Sin embargo, en dos cantones, márgenes excesivos (coeficientes de edificabilidad mayores a 6,0) causan el problema contrario y posiblemente no representan una restricción efectiva. Esto porque al establecer, por ejemplo, alturas excesivas que no corresponden con la realidad del mercado inmobiliario de la zona, generan especulación (Pérez, 2023).

Gráfico 4.27

Crecimiento urbano disperso[a/]. 1979-2021
(porcentaje del crecimiento urbano total)



a/ Se define como crecimiento urbano disperso cuando este ocurre en una localización en la que el 30% o menos del área que la rodea (a un radio de 500 m) no está construida.
Fuente: Pérez, 2023, con datos de las municipalidades de la GAM y del Instituto Geográfico Nacional.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

ORDENAMIENTO Y REGULACIÓN TERRITORIAL EN LA GAM
véase Pérez, 2023, en
www.estadonacion.or.cr

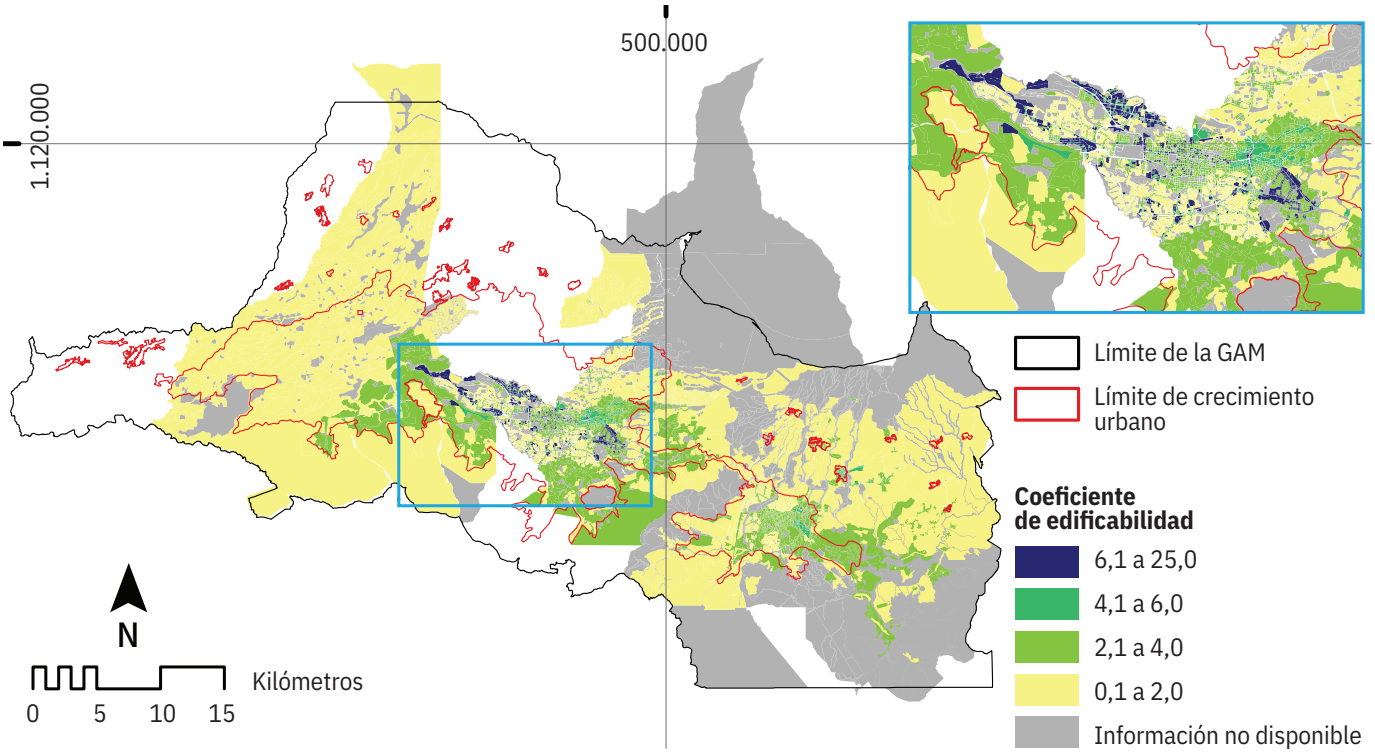
El mapa 4.6 muestra el patrón del coeficiente de edificabilidad. Las áreas con edificabilidades mayores a 6,0 están en el centro de San José, en Curridabat adyacentes a la ruta nacional 1 (la Carretera Interamericana), en Escazú cerca de la ruta nacional 27 y en algunas propiedades grandes del cantón de San José, pero no en el centro propiamente. En este cantón existe una asociación entre tamaño de lote y edificabilidad que favorece algunas propiedades grandes en la periferia cantonal, lo cual genera algunos problemas ya señalados por Pujol et al. (2006). Estos límites han sido aprobados sin mecanismos de cobro de plusvalías ni grandes aumentos de capacidad en la infraestructura que demandarían los desarrollos (cuyo financiamiento podría estar asociado a contribuciones de valorización). En la medida en que existe alguna compensación al espacio público (por ejemplo, disposiciones en el plan regulador de Curridabat) estas son modestas (Pérez, 2023). Se puede notar que hay grandes áreas con coeficientes de edificabilidad muy bajos, algunas asociadas a localizaciones fuera del límite de crecimiento, algo esperable y conveniente. Pero del mapa también es evidente que gran parte del espacio dentro del límite de crecimiento, especialmente al oeste de la región, presenta coeficientes menores a 2,0. Esta zona ha sido identificada en informes anteriores (Sánchez, 2018) como de rápida expansión y es posible que las regulaciones estén condicionando este crecimiento hacia viviendas individuales y menor intensidad en el uso del suelo (Pérez, 2023).

El análisis permite una primera conclusión: la aplicación de PRC tiene un efecto sobre el crecimiento urbano[24], aunque ese impacto es complejo y no tan fácil de categorizar. Los modelos desarrollados muestran que los cantones con PRC presentaban menor crecimiento urbano que aquellos sin regulación, que esta diferencia se redujo cuando se implementó el plan regulador y que esta reducción es menor en localizaciones fuera del límite de crecimiento urbano. Con los detalles evaluados (que se pueden consultar con precisión en Pérez, 2023) se identificó que el PRC genera que el aumento de área construida se enfoque más en los espacios vacíos dentro de la zona ya urbanizada, es decir, se "llenan" más las superficies no urbanizadas en vez de una expansión horizontal.

En 2012, Pujol y Pérez estimaron el impacto de la restricción que introducía el límite de crecimiento urbano (conocido como *anillo de contención*). Encontraron que era cinco veces más probable encontrar área urbanizada dentro que fuera del límite de crecimiento durante el período 1986-2010. Los resultados estimados en este trabajo muestran una situación más compleja, cuando se considera simultáneamente el efecto de la regulación municipal. Los PRC sustituyen al plan regional del cual forma parte el límite de crecimiento. De forma adicional, ha ocurrido un desarrollo urbano muy importante durante 2010-2021, en

Mapa 4.6

Coeficiente de edificabilidad en la Gran Área Metropolitana



Fuente: Pérez, 2023, con datos de las municipalidades de la GAM y del INVU.

gran medida en la periferia, desbordando el anillo, notable pero no exclusivamente en Curridabat y La Unión. Sin embargo, los modelos estimados continúan registrando efectos restrictivos importantes asociados a localizaciones fuera del límite de crecimiento, aún después de controlar por factores físicos como la distancia a centralidades, por ejemplo, o pendiente. Estos podrían explicarse en la medida en que los PRC incorporen ese tipo de límite establecido en el plan regional, aunque no necesariamente la localización exacta (Pérez, 2023).

A futuro, es un reto de investigación complementar el esfuerzo para analizar el efecto de las regulaciones urbanas supletorias para la GAM (el Plan GAM, que incluye entre otras herramientas el límite de crecimiento urbano) y reglamentos nacionales para el control de fraccionamiento y urbanizaciones, construcciones y, más recientemente, renovación urbana. En Pérez (2023) se puede conocer un ejercicio exploratorio en este sentido.

Los resultados presentados que cuantifican el impacto de la regulación sobre el crecimiento urbano son preliminares. Los modelos utilizados para determinarlos, en la tradición de análisis cuasiexperimental, están expuestos a posibles sesgos de dependencia espacial, pues la dinámica urbana en localizaciones cercanas influye mutuamente sobre lo que ocurre en cada una de ellas. Adicionalmente, distintas dimensiones de la dinámica urbana están determinadas por factores comunes y la heterogeneidad espacial (las relaciones entre distintas variables espaciales, incluida la regulación y distintas formas de crecimiento urbano, pueden cambiar en el espacio). Además, hay un alto grado de endogeneidad entre los componentes evaluados de crecimiento urbano, regulación y provisión de infraestructura. Esta investigación se realizó aplicando métodos que están en proceso de desarrollo y adoptando las mejores prácticas para reducir estos sesgos (Kolak y Anselin, 2020), tanto en la especificación como en la estimación de los modelos cuantitativos. Pero es necesario continuar profundizando mediante la introducción de nuevas variables, en particular, la reconstrucción de la expansión de sistemas de infraestructura que complemente el componente regulatorio, así como de nuevas técnicas de análisis para reflejar la dinámica del sistema (Pérez, 2023).

Nueva herramienta identifica exposición de infraestructura a inundaciones

El vínculo entre un débil o ausente ordenamiento territorial y la construcción social de riesgos se expresa de manera concreta en la constancia de impactos, muertes y pérdidas económicas por

eventos hidrometeorológicos. Este tipo de evento domina el escenario de desastres en el país, y no solo implica costos inmediatos y materiales, sino un golpe sobre los medios de vida y la capacidad de readaptarse en las poblaciones (Aerts et al., 2018); entre ellos, las inundaciones merecen un análisis especial, pues se trata de cerca del 59,4% de los eventos extremos (Cubero y Carvajal, 2014), con alto registro en destrucción de viviendas, pérdidas en agricultura e infraestructura e incluso vidas humanas.

Las superficies cercanas a cuerpos de agua son las más afectadas por inundaciones. Los cantones más expuestos se ubican en llanuras y zonas costeras y responden en gran medida a la permisividad de la construcción en áreas marginales y poco seguras, por ejemplo, en los márgenes fluviales (Arroyo, 2009; Quesada, 2022). Un problema que agrava esta exposición es que la construcción reciente carece de criterios de riesgo, como demuestra el PEN (2020). En ese año, el Informe identificó que el 38,2% de las construcciones que se desarrollaron entre 2010 y 2019 se localizaron en cantones con alta frecuencia de desastres por eventos naturales; además, se identificaron para el período 2016-2019, 12.049 construcciones en espacios clasificados como de alto riesgo de inundación (Sánchez, 2020; PEN, 2020).

Para esta edición se realizó una investigación que identifica las zonas y edificaciones con mayor exposición a inundaciones en el período 1986-2017 (último año disponible) e hizo una cuantificación económica del costo de reposición de dichas edificaciones en caso de afectación. En este estudio, se entiende *exposición* como la presencia de personas, bienes y servicios ambientales, infraestructura física, social y cultural en lugares que pudieran ser impactados de manera negativa (IPCC, 2012). En un amplio conjunto de posibles conceptos a abordar (ver González et al., 2023a), esta sección no estudia el tema de la vulnerabilidad en todas sus dimensiones, amenaza o peligro, sino estrictamente la exposición.

El estudio corrobora una tendencia creciente desde la década de los años ochenta a la edificación en zonas de niveles medio y alto de exposición a inundaciones, lo cual aumenta la construcción social de riesgos. Esto provoca, además de vulnerabilidad para la población y los medios de vida, potenciales costos de reposición económicamente altos. La investigación aquí resumida es un aporte novedoso, aunque cabe reconocer la importancia de ampliar sus alcances con el tiempo. Los aspectos metodológicos se resumen en el recuadro 4.9 y se pueden consultar con más detalle en González et al. (2023a).

Un primer elemento que resaltar es la expansión que ha tenido el uso urbano del suelo en Costa Rica, relevante debido a la debilidad en la planificación y criterios de ordenamiento territorial. Entre 1986 y 2017 creció en cerca de 23.407 hectáreas. Un grupo de cantones de la GAM mostró un aumento leve en el período 1986-1996 y posteriormente mantuvo un comportamiento estable, pues ya no contaban con territorio disponible para edificaciones, tal como sucede en municipios como San José y Tibás. Otro grupo, mayoritariamente rural, registró un incremento más marcado; por ejemplo, Tarrazú, cuya área de uso urbano se multiplicó por siete en treinta años. Si bien para 1986 se concentraba más superficie urbana en las cabeceras de provincia, posteriormente sobresalen ciertas ciudades intermedias[25], como Puntarenas y San Carlos en 1996; San Ramón, Pococí y Pérez Zeledón en 2006, y Limón en el 2014.

Recuadro 4.9

Aspectos metodológicos del estudio sobre exposición a inundaciones

Para este análisis se cuantificaron las edificaciones existentes y construidas entre 1986 y 2017. Para ello, primero se usaron las imágenes satelitales del trabajo de González et al., (2021) que, a partir de una clasificación supervisada, identificó capas de uso urbano para 1986, 1996, 2006, 2014 y 2019. Con este punto de partida se procedió a mapear las edificaciones al 2017 desde 1986 con base en datos del Instituto Geográfico Nacional, según su aparición en el tiempo.

Seguidamente, se generó un índice de exposición directa a la amenaza natural de inundaciones. Basándose en la capa de zonas potencialmente inundables de la Comisión Nacional de Riesgos y Prevención de Emergencias (CNE), se clasificaron las áreas que estarían más expuestas a partir de tres niveles, dentro de las zonas identificadas por la CNE; esto con el objetivo de priorizar y agilizar posibles respuestas ante alguna amenaza de inundación en el futuro.

Para realizar esta tarea se construyeron zonas de amortiguamiento o zonas *buffer* alrededor de ríos, tomando en cuenta la pendiente del terreno, lo que finalmente generó una capa *raster* cuyos valores se agruparon en tres áreas de exposición directa a la amenaza por inundación: alta, media y baja. Esto tomando en cuenta que existe una mayor exposición conforme las edificaciones están más cerca de los cuerpos de agua y en zonas más planas.

Finalmente, a través de superposición de capas, se cuantificó la cantidad de edificaciones para 1986, 1996, 2006, 2014 y 2017 que se encontraban en zonas de alta, mediana o baja exposición a la amenaza de inundaciones. Mayores detalles técnicos sobre el proceso, supuestos, cálculos y limitaciones de la metodología se pueden consultar en González et al. (2023a).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

EXPOSICIÓN A INUNDACIONES
véase González et al., 2023a, en
www.estadonacion.or.cr

Un ejemplo es el crecimiento de la ciudad de Guápiles en Pococí, que experimentó un patrón espacial de acelerado cambio en poco tiempo (mapa 4.7). En 1986 las edificaciones se concentraban en un casco central conformado por doce cuadrantes, pero entre 1987 y 1996 mostró un aumento exponencial alrededor de dicho centro y sobre las calles que conectan la avenida principal con la carretera 32. Para el 2006 el desarrollo urbano fue menor, pero en el período 2014-2017 se experimenta una expansión hacia las afueras del centro.

Con las capas disponibles de información georreferenciada, se clasificó el territorio nacional según el índice de exposición directa a inundaciones en zonas de tres niveles: baja, media o alta. El mapa 4.8 muestra la distribución espacial de la superficie potencialmente inundable en dichas categorías. Hay espacios que concentran amplios territorios con este tipo de condición: los alrededores del río Tempisque y el cantón de Sarapiquí. El área de zonas con exposición media es la más amplia en el país, con 303.956 hectáreas. Le siguen las de alta exposición (65.464 hectáreas) y de baja exposición (16.915,8 hectáreas). Las de situación más grave representan el 16,9% de toda el área evaluada.

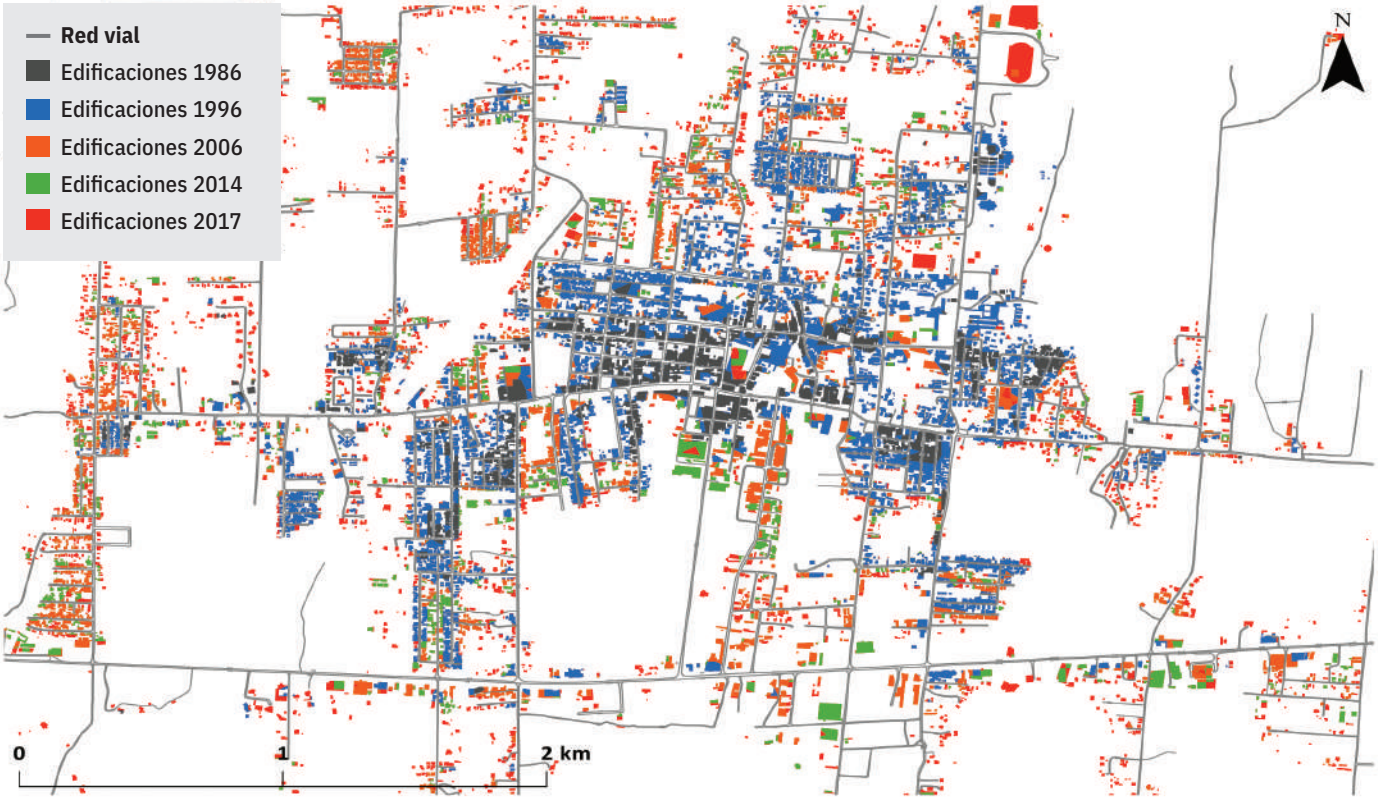
A partir de esta clasificación se identificaron las edificaciones que se localizan en las áreas de exposición para cada año analizado. Una primera conclusión es que las construcciones en los tres tipos de zonas aumentaron en el tiempo y en forma constante. En todos los casos ese crecimiento es más marcado entre 2014 y 2017, pero en las de mediana exposición es más notorio, con un 123,8% de aumento. A lo largo de todo el período 1986-2017, la edificación en zonas de alta y baja exposición se ha expandido en forma más escalonada, aunque, en total, las de nivel alto lo hicieron en un 443,9%, un 14,3% por año en promedio.

La herramienta creada permite obtener información específica en el territorio y genera insumos para la gestión del riesgo y la planificación urbana. En primer lugar, puede identificar de manera directa el crecimiento de edificaciones expuestas, en terrenos con potencial de inundación. Es el caso del poblado de Los Lirios en Sarapiquí, que vio aumentar un 173% las edificaciones bajo alta exposición entre 1996 y 2017.

También se puede aproximar la población que se vería afectada directa e indirectamente dentro de un área específica, a partir de un perímetro llamado *Isocrona*[26]. Un ejemplo de la aplicación de este concepto se realizó para Puerto Viejo de Sarapiquí. En este caso, se podrían ver

Mapa 4.7

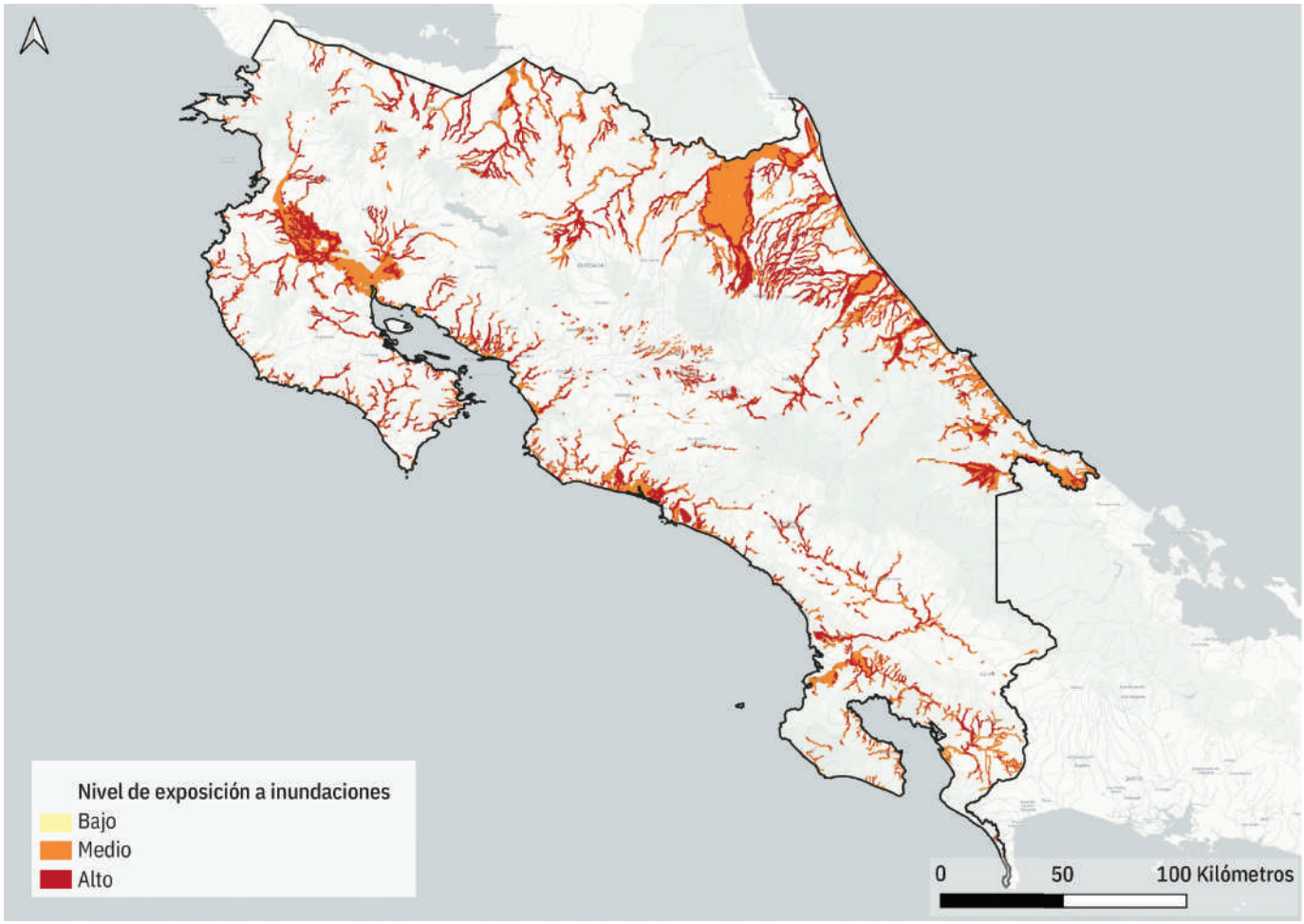
Distribución espacial del crecimiento de edificaciones en Guápiles. 1986–2017



Fuente: González et al., 2023a con datos de González et al., 2021, y del IGN, 2022.

Mapa 4.8

Distribución espacial de las áreas de exposición a inundaciones. 2017



Fuente: González et al., 2023a, con datos de la CNE, 2023.

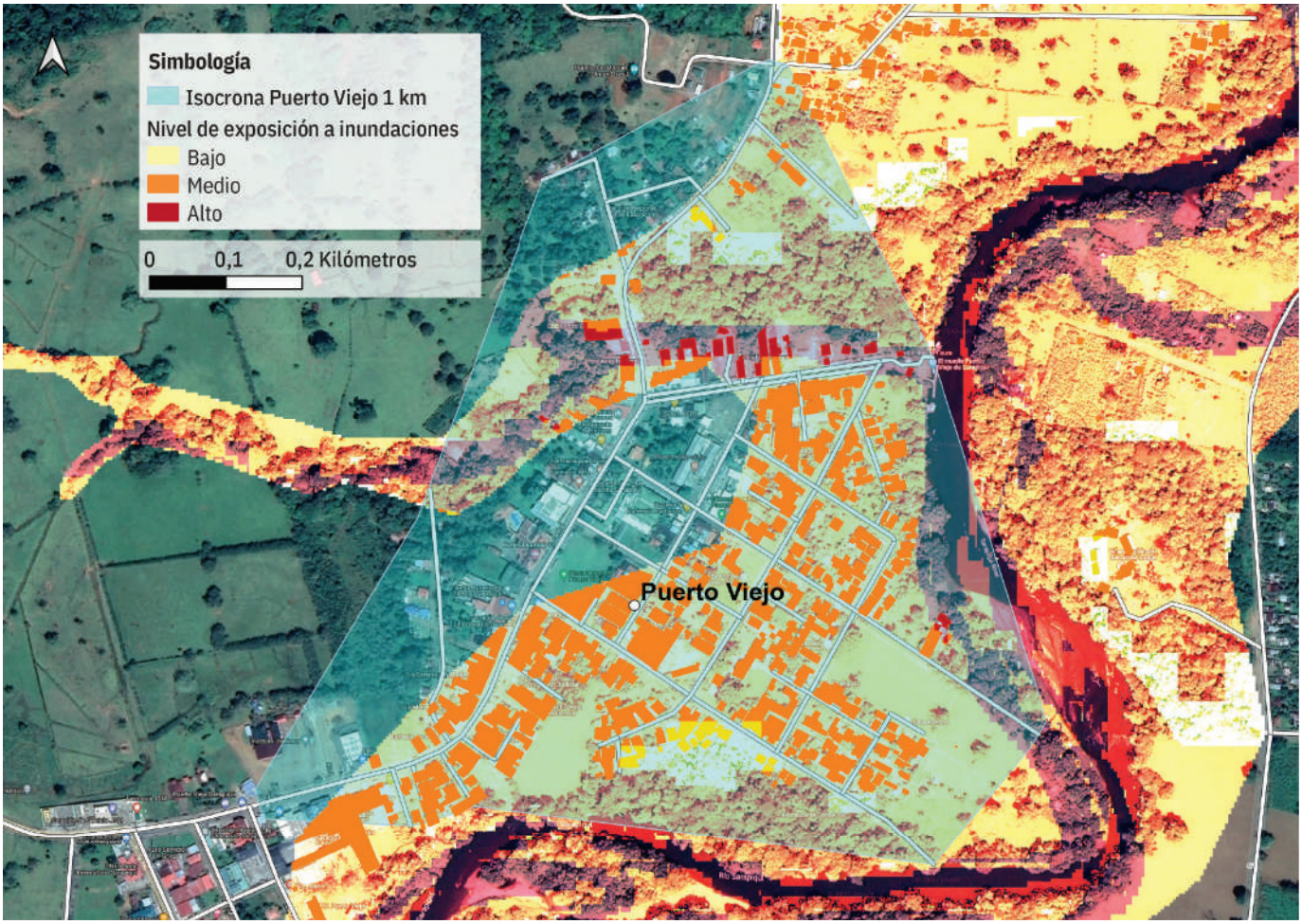
afectadas 9.920 personas. Esta superficie se estima a partir de un kilómetro alrededor del centro de población y se extiende a los límites hasta donde existen edificaciones; en este poblado, de 66 hectáreas en total (corresponde a la *Isocrona)*, un 272,4% está dentro de zonas potencialmente inundables (mapa 4.9). Para más ejemplos véase González et al. (2023a).

Finalmente, se realizó el ejercicio de aproximar económicamente el valor de aquellas edificaciones que están ubicadas en zonas de alta exposición a inundaciones, para estimar un posible costo de reposición ante una eventual pérdida por inundación. La base fue la guía metodológica publicada en La Gaceta (20 de octubre del 2021) denominada manual de valores base unitarios por tipología constructiva del Ministerio de Hacienda (Ministerio de Hacienda, 2021). Adicionalmente, se usaron las clases presentes en la capa de infraestructura 2017 (IGN, 2022). De acuerdo con cada categoría, se identificó la de menor costo en el manual de valores unitarios[27], es decir, es una valoración bajo costos mínimos.

Se estima que el costo de reponer todas las edificaciones del país que estén en zonas de alta exposición a inundaciones es de 334.079 millones de colones (ver detalle por tipo de edificación en González et al., 2023a), un 95,4% de los cuales corresponde a edificios o viviendas independientes. Según Vargas y Madrigal (2022), el gasto en construcción en 2021 (incluyendo el sector social, servicios públicos, transporte y otros) sobrepasó los 400.000 millones de colones. Es decir, reponer la infraestructura en zonas de alta exposición representa cerca del 75,9% de lo que se gastó en construcción de infraestructura pública ese año. Cabe mencionar que esta herramienta permite crear mapas de los costos de reposición por territorio.

Mapa 4.9

Área de exposición a inundaciones de Puerto Viejo de Sarapiquí. 2017



Fuente: González et al., 2023a con datos del IGN, 2022, CNE, 2023 y la Comisión Europea, 2023.

Respuesta ciudadana se transforma: menos acción colectiva y cambios en la organización

El involucramiento y la participación de la sociedad civil son fundamentales en las decisiones y acciones que impulse el país en el ámbito de la gestión ambiental. Esa vinculación se puede presentar en distintos momentos: durante la formulación de política pública, en el proceso de implementación de las normas y metas o en la fiscalización y control de su cumplimiento. También se puede dar por diferentes mecanismos: el voto, consultas públicas, la participación en organizaciones sociales y la acción colectiva para canalizar las demandas. En Costa Rica, dos de los medios más empleados son la movilización social y la organización ciudadana, aunque ediciones previas de este capítulo han identificado una tendencia a la judicialización de algunas medidas de la sociedad civil en favor del ambiente.

Esta última sección encuentra que la vinculación ciudadana ante la gestión ambiental se ha transformado y cambiado su perfil. Por un lado, un período de alto número de acciones colectivas en este tema, entre 2010 y 2016, dio paso a una época de menor intensidad de la protesta, lo cual se acompaña de un mayor uso de otros mecanismos de canalización de demandas, como son las redes sociales o los espacios judiciales. Y, por otro, organizaciones sociales enfocadas en la incidencia política, es decir acciones para influir en el diseño o ejecución de políticas públicas, se han orientado al trabajo en temas como la concientización y educación, posicionamiento técnico, atracción y ejecución de fondos de cooperación internacional.

Acciones colectivas en temas ambientales dejan atrás período de alta intensidad

La movilización es una expresión de la participación ciudadana en los asuntos de la política pública ambiental. Un mayor nivel de protesta puede ser una

señal de un aumento de las presiones sobre los recursos naturales y el territorio, y puede ser reflejo de una ciudadanía consciente e interesada en incidir en los asuntos socioambientales. No es posible registrar todas las diferentes manifestaciones que se llevan a cabo en el país en este sentido, sobre todo ahora que una parte importante del activismo social se ha trasladado a espacios virtuales. El Programa Estado de la Nación ha establecido un seguimiento de la protesta social, a partir de una base de datos que registra las acciones colectivas que se reportan en un conjunto de medios de prensa escrita, como una aproximación a este fenómeno, que permite observar patrones generales. Por tanto, cuando se menciona en este apartado las tendencias en movilización o protesta ambiental, se basa en este abordaje de las acciones colectivas de esta fuente.

En Costa Rica, los registros muestran que las acciones colectivas en temas ambientales son dinámicas y se orientan principalmente a solicitar la intervención de la institucionalidad pública para resolver problemas en este campo. En el año 2022 se realizaron solo siete de estas acciones, la mitad de las reportadas en 2021. Estas movilizaciones estuvieron vinculadas con cuatro grandes temáticas: conservación de la vida marina, protección del agua, contaminación e información, participación pública y acceso a la justicia en asuntos ambientales. En el primer caso, se presentaron manifestaciones solicitando al Gobierno apoyar la inclusión de los tiburones en el Apéndice II[28] de Cites, considerando que en Costa Rica la captura de tiburones representa la tercera parte de todas las presas pesqueras del país y que, según la Lista Roja de la UICN, el 37,5% de los tiburones y rayas se encuentran en estado de amenaza o en riesgo de extinción. También obedeció a tensiones por el uso del recurso hídrico, específicamente en torno a la fuente conocida como Ojo de Agua en el cantón de Belén. Además, se reportaron dos protestas por la gestión de residuos, así como una asociada a la ratificación del Acuerdo de Escazú, descartada por la Asamblea Legislativa a inicios de 2023 (en Cabrera, 2023, se puede consultar una valoración sobre las implicaciones de esta decisión).

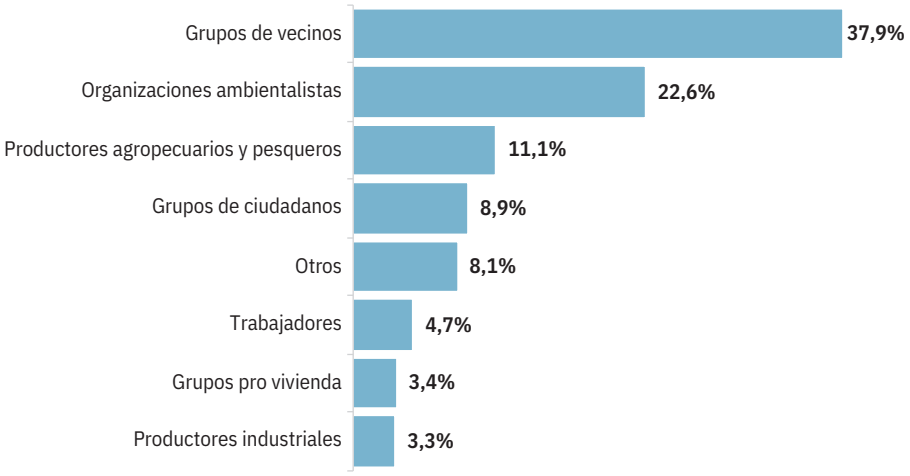
Las acciones colectivas en materia ambiental del 2022 fueron, como en otros años, expresiones de la sociedad civil solicitando intervención del Gobierno en temas como los relacionados con el patrimonio natural del país, la aprobación o implementación de leyes, sobre el estado del ambiente o funciones gubernamentales como el control o la vigilancia, el acceso a la información o al uso de los ecosistemas (Aguilar, 2023). Se trata de acciones que se dirigen fundamentalmente hacia entes del Estado costarricense, concretamente hacia la Presidencia de la República, la Asamblea Legislativa, las municipalidades, ministerios e instituciones descentralizadas.

Las protestas fueron impulsadas por organizaciones ambientalistas y grupos de vecinos, lo cual resulta consecuente con lo visto en el mediano plazo (gráfico 4.28). En el período 2012-2022 fueron responsables de 6 de cada 10, a diferencia de lo que ocurre cuando se analiza la protesta social en general, en la cual los principales protagonistas fueron los gremios de trabajadores. Con base en el Atlas de Justicia Ambiental de la Universidad Autónoma de Barcelona, Aguilar (2023) analizó también que en muy pocos casos las organizaciones sociales actúan solas, sino en coaliciones que hacen posible enfrentar el conflicto. Estas entidades construyen capital social, logran influenciar políticas y hacer incidencia a través de la creación de alianzas de multinivel (local, regional, nacional y otras) que resultan muchas veces en sistemas de gobernanza ambiental fáctica (Oberthür et al., 2002; Sattler et al., 2016; Schröter, et al., 2018; Borge y Esquivel, 2017). La efectividad de estas asociaciones posiblemente explica algunos éxitos de justicia ambiental en Costa Rica (Aguilar, 2023).

A partir de la base de datos de acciones colectivas del PEN se evidencia que la escala territorial del conflicto tradicionalmente ha sido local, es decir, el espacio físico donde se originan. Sin embargo, en 2022 se desarrollaron fundamentalmente a nivel provincial o regional, en concordancia con las temáticas y los actores que las protagonizaron. Los asuntos objeto de las protestas transcendieron el nivel micro, en específico los relacionados con la protección del recurso hídrico

Gráfico 4.28

Distribución porcentual de las acciones colectivas[a/] en materia ambiental, por actor[b/]. 2012-2022



a/ En cinco casos no re registró el actor.
b/ La categoría "Otros" incluye personas profesionales, universitarias, extrabajadoras, pensionadas, empresas, grupos de usuarios y étnicos.
Fuente: Elaboración con datos de la base de acciones colectivas del PEN.

y la gestión de residuos. Se mantuvieron en el nivel local los que afectaron directamente a comunidades o grupos de vecinos, como la contaminación y los impactos por desastres asociados a eventos hidrometeorológicos.

El estudio de los medios por los cuales se realiza la acción colectiva, lo que la base de datos cataloga como "repertorio de la acción", no mostró diferencias importantes en 2022 con respecto a lo registrado en el período 2012-2022. Tanto en los temas generales como en los específicos las declaraciones públicas, los bloqueos y los mítines o concentraciones siguen siendo la principal forma de manifestación que utilizan los actores que promueven las protestas en este campo, aunque se debe recordar que esta fuente no considera los nuevos espacios virtuales. La principal diferencia es que a partir de 2017 se viene experimentando una significativa reducción de la protesta socioambiental en este tipo de repertorios.

En el largo plazo, la movilización en esta temática ha experimentado altibajos con respecto al promedio de tres décadas, con algunos "picos" a mediados de los años noventa, un "episodio de conflictividad" entre 2010-2016 y a partir de 2017 una notable caída en su intensidad hasta alcanzar en 2022 su segundo punto más bajo: 7 protestas, solo por encima de las 6 reportadas en 2001 (gráfico 4.29). Es importante señalar que este comportamiento no es exclusivo de este ámbito, sino que es similar al patrón que sigue la protesta social en el país. El número de acciones colectivas en todos los temas pasó de 587 en 2014, a 223 en 2022, se trata de una reducción del 62% (véase el capítulo 5 de este Informe). Es importante resaltar que parte de este patrón se acompaña de una mayor atención a los espacios virtuales como las redes sociales (como se comenta adelante), y también de una ampliación de acciones judicializadas en la materia, como se vio en la segunda sección de este capítulo.

Cambios en el grado de participación y organización de la sociedad civil

Una modalidad de acción y participación ambiental ha sido el involucramiento de las personas en distintos tipos de organizaciones sociales. Según una recopilación desarrollada por la Federación Costarricense para la Conservación, en la década de 1990 se identificaron más de cien entidades trabajando activamente en el sector (Fecon, 1994). Entre otras cosas, se involucraban en procesos de incidencia política y de movilización social (para más detalles véase Aguilar, 2023). El peso de estas organizaciones se vio reforzado por la apertura de la gobernanza ambiental y la incorporación de los diversos sectores al esfuerzo de impulsar un modelo de desarrollo verde o sostenible con derechos reconocidos a nivel constitucional (Aguilar, 2023).

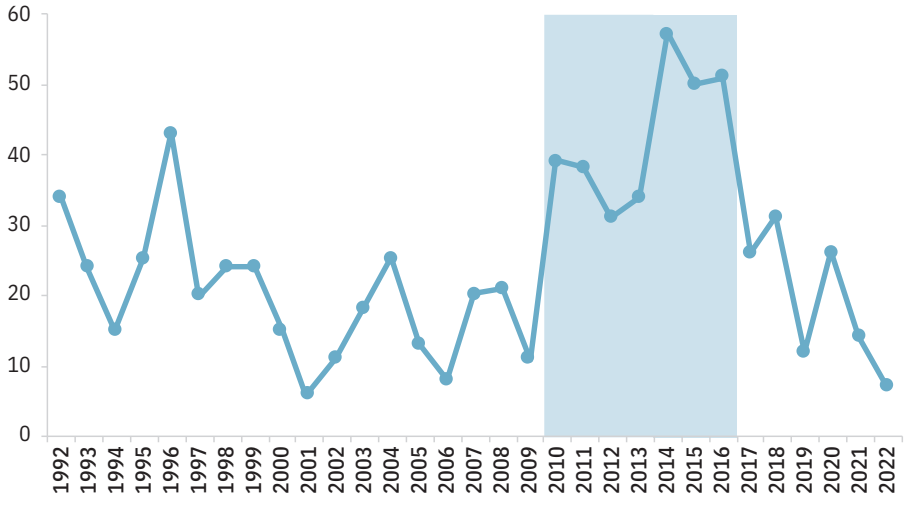
En la actualidad organizaciones con trayectorias entre los 10 y los 50 años están activas. Se dedican a diferentes actividades, trabajan desde distintos espacios y recurren a múltiples estrategias, pero también enfrentan barreras que dificultan su alcance, nivel de incidencia y, en algunos casos, su capacidad de mantenerse activas.

Para profundizar en estos temas Aguilar (2023) sistematizó los resultados de una consulta aplicada a 26 organizaciones y 14 entrevistas a informantes clave para este capítulo[29]. Los hallazgos de este ejercicio arrojaron que en el período 2012-2022 las organizaciones ambientales consultadas se han concentrado fundamentalmente en desarrollar actividades enfocadas en la incidencia política, la capacitación o empoderamiento, la educación ambiental y la ejecución de consultorías y proyectos (gráfico 4.30). Para poder ejecutar algunas de estas actividades utilizan distintos métodos: desde los más tradicionales como el volanteo, el perifoneo hasta —más recientemente— el uso de las redes sociales. Sobre este último aspecto se señaló que, si bien constituyen una herramienta de relativo fácil acceso, no siempre se emplea de forma articulada, sino de manera individual y con un alcance que puede ser puntual, aunque en algunos casos puede ser una estrategia efectiva y amplia, como sucedió con la campaña para presionar por el veto presidencial a la pesca de arrastre en 2022.

Aguilar (2023) determinó que la mayoría de las organizaciones consultadas se centra en asuntos vinculados con el cambio climático, la gestión del recurso hídrico, la biodiversidad, la gobernanza ambiental, la educación y capacitación ambiental, y el manejo de

Gráfico 4.29

Evolución de las acciones colectivas en materia ambiental[a/]



a/El área sombreada corresponde al "episodio de conflictividad" que se presentó entre 2010 y 2016.
Fuente: Elaboración propia con datos de la base de acciones colectivas del PEN.

Gráfico 4.30

Principales áreas de trabajo[a/] de las organizaciones ambientales consultadas[b/]. 2012-2022



a/ Otros es una categoría abierta que no tiene un equivalente terminológico o conceptual específico más se deja con el fin de que capture mayor diversidad de información que una lista taxativa.
b/Se consultaron 26 organizaciones ambientalistas entre julio y agosto de 2023. Las respuestas corresponden a una pregunta de opción múltiple.
Fuente: Aguilar, 2023 a partir de la consulta realizada a organizaciones del sector ambiental.

áreas protegidas. En menor medida se cubren los relacionados con participación pública, justicia ambiental, derechos humanos, turismo, gestión integral de residuos, ordenamiento territorial y movilidad sostenible (gráfico 4.31). Las áreas temáticas con menos participación son, sin embargo, temas de gran relevancia, como la problemática de los humedales, certificaciones verdes, pesca, mercado de emisiones de GEI, bienestar animal, acuicultura y minas. Además, entre estas entidades consultadas tampoco había enfoque en temas como la energía, pago por servicios ecosistémicos y agricultura. Lo anterior podría indicar que son nichos con reconocimiento social, pero con baja participación de las organizaciones. Es posible que, con temas más técnicos y económicos como la economía verde y azul suceda un fenómeno similar (Aguilar, 2023).

Una característica del trabajo de las organizaciones ambientales es su colaboración con instituciones públicas.

Gráfico 4.31

Principales temas de trabajo de las organizaciones ambientales consultadas[a/]. 2012-2022



a/ Se consultaron 26 organizaciones ambientalistas entre julio y agosto de 2023. Las respuestas corresponden a una pregunta de opción múltiple y los datos se presentan como absolutos.
Fuente: Aguilar, 2023 a partir de la consulta realizada a organizaciones del sector ambiental.

La mayoría señalaron haber apoyado o desarrollado algún trabajo conjunto o en participación con las instituciones públicas ambientales en los últimos diez años. Estas interacciones se dan prevalentemente con dos tipos de entes: por una parte, aquellos que tienen en su diseño institucional espacios de gobernanza ambiental participativa establecidos por normativa, como la Ley de biodiversidad (nº 7788) o la Ley orgánica del ambiente (nº 7554) y, por otra, los que tienen relaciones de inmediatez con los objetos o espacios de conservación. En el primer caso se encuentra el Sinac y las dependencias del Minae en general, en el segundo las municipalidades, el mismo Sinac-Minae y las Asada. Las interacciones que han prevalecido son aquellas que se enmarcan en los procesos de construcción de políticas públicas.

En temas relacionados con las áreas de conservación, la gestión de la biodiversidad, agua y energía, las personas reportaron que la interacción público-privada suele ser menor. Entre las razones que explican esta situación figuran el desconocimiento de los espacios de gobernanza ambiental existentes (como los Consejos Regionales de Conservación del Sinac-Minae o los mecanismos de gobernanza del agua), la ausencia de alternativas en temas que se han considerado históricamente como de exclusiva naturaleza técnica y el costo de oportunidad que les representa a algunas organizaciones cuya operación depende del trabajo voluntario.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

PARTICIPACIÓN Y CONFLICTIVIDAD AMBIENTAL
véase Aguilar, 2023, en
www.estadonacion.or.cr

Gráfico 4.32

Nube de palabras de los temas que motivaron las movilizaciones socioambientales. 2012-2022



Fuente: Aguilar, 2023 a partir de la consulta realizada a organizaciones del sector ambiental.

Del total de las organizaciones consultadas, la mitad señaló haber participado con frecuencia en movilizaciones sociales en el último decenio, sobre todo las vinculadas a la pesca de arrastre, el cambio climático, el recurso hídrico, la minería y la movilidad humana (gráfico 4.32). Una proporción similar señaló que, pese a su importancia, este tipo de acción han disminuido significativamente, lo cual coincide con los datos reportados en las páginas previas y en fuentes como el Atlas de Justicia Ambiental de la Universidad Autónoma de Barcelona. Entre los elementos que justifican este comportamiento se subrayaron tres: la transición hacia una estrategia que mezcla el activismo en las calles con mayor presencia en las redes sociales y el acompañamiento de acciones judiciales en algunos casos; la prevalencia de criterios en el poder judicial que no favorecen participación pública en materia ambiental y las diferencias entre grupos alrededor de algunos temas como el recurso hídrico (Aguilar, 2023).

La participación y el alcance de las acciones impulsadas por las organizaciones ambientales enfrentan riesgos en varios frentes. En primer lugar, por sus limitadas capacidades económicas: 12 de las 26 consultadas carecen de un ingreso anual y 4 tienen ingresos menores a 12.000 dólares al año. Por lo anterior, la mayoría trabaja a partir del voluntariado, la venta de servicios, las donaciones y los aportes de la cooperación internacional. Esta situación puede amenazar la capacidad de mantener un tejido social fuerte, en un tema que es clave para el posicionamiento de Costa Rica y para su propio desarrollo humano. En segundo lugar, esa falta de recursos hace difíciles los espacios de articulación, por lo que las organizaciones aprovechan aquellos que les ofrecen condiciones que faciliten su participación. Por último, por las dificultades para incorporar nuevos cuadros en sus estructuras organizativas. En este aspecto, se determinó que el desempleo juvenil y la sobresaturación de información en las redes sociales juegan como obstáculos para la integración de las nuevas generaciones a estos espacios (para más detalles sobre el relevo generacional en este ámbito véase Aguilar, 2023).

Investigadores principales: Karen Chacón Araya, Leonardo Merino Trejos, Bernardo Aguilar González, Amram Aragón Ramírez, Nelson Arroyo Blanco, José María Blanco Rodríguez, Alice Brenes Maykall, Jorge Cabrera Medaglia, Lenin Corrales Chaves, Esteban Durán Monge, Carlos Faerron Guzmán, Vladimir González Gamboa, Sebastián González Rosales, Diana Köpper Álvarez, Wendell Mora Rivera, Rudy Muñoz Jiménez, German Obando Vargas, Ricardo Orozco Montoya, Eduardo Pérez Molina, Guisella Quirós Ramírez, Christian Vargas Bolaños.

Insumos: *Sociedad civil, participación y conflictividad ambiental*, de Bernardo Aguilar González (UCR); *Patrones y desafíos del uso y gestión de la energía en Costa Rica. 2022*, de José María Blanco Rodríguez (BUN-CA); *Cambios y avances en la normativa, las capacidades de regulación y fiscalización del Estado costarricense para la gestión ambienta*l, de Jorge Cabrera Medaglia (UCR); *Uso agrícola del suelo: retos e impactos socioambientales*, de Karen Chacón Araya y Sebastián González Rosales (PEN); *Uso, conservación y gestión de la biodiversidad y los recursos forestales*, de Lenin Corrales Chaves (Catie); *Análisis de flujos de emisiones y remociones de carbono por degradación de bosques permanentes en Costa Rica*, de Esteban Durán Monge, Amram Aragón Ramírez (PEN), German Obando Vargas y Guisella Quirós Ramírez (Secretaría Ejecutiva REDD+ Costa Rica); *Progresividad o regresividad en las políticas públicas y la agenda internacional de Costa Rica en materia ambiental*, de Carlos Faerron Guzmán y Wendell Mora Rivera (CISG); *Puntos calientes agroproductivos y zonas multiproductoras en Costa Rica: distribución cantonal 1905-2014*, de Vladimir González Gamboa (PEN), Nelson Arroyo Blanco (consultor), Rudy Muñoz Jiménez (consultor) y Christian Vargas Bolaños (Minae); *Diseño del índice de exposición directa a la amenaza natural de inundaciones: el caso de exposición de edificaciones*, de Vladimir González Gamboa (PEN), Rudy Muñoz Jiménez (consultor), Christian Vargas Bolaños (Minae) y Diana Köpper Álvarez (consultora); *Gestión del riesgo en Costa Rica*, de Ricardo Orozco Montoya y Alice Brenes Maykall (UNA); *Ordenamiento territorial: impactos de la regulación territorial en la Gran Área Metropolitana*, de Eduardo Pérez Molina (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 Cullell.

Asistentes de investigación: Sebastián González Rosales y Caleb Pichardo Aguilar.

Asesoría metodológica: Leonardo Merino Trejos, Karen Chacón Araya, Jorge Vargas Cullell.

Actualización y procesamientos de datos: Sebastián González Rosales, Caleb Pichardo Aguilar y Karen Chacón Araya.

Visualización de datos: Karen Chacón Araya, Sebastián González Rosales y Leonardo Merino Trejos.

Elaboración de mapas:
Vladimir González Gamboa.

Lectores críticos: Pascal Girot, quien fungió como lector crítico del borrador, así como a Pía Carazo, Jimmy Fernández, Lenin Corrales, José María Blanco, German Obando, Eduardo Pérez, Tomás Martínez, Francisco Angulo, Ricardo Orozco, Alice Brenes, Bernardo Aguilar, Carlos Faerron, Erick Rojas, Manuel Alfaro, Esteban Durán-Monge, Vladimir González, Alberto Mora y Jorge Vargas-Cullell (PEN).

Revisión y corrección de cifras:
Karen Chacón Araya y Caleb Pichardo Aguilar.

Diseño y diagramación:
Erick Valdelomar / Insignia ng

Un agradecimiento especial a Mario Alvarado (Acope), Carlos Roldán (Acograce), Alexander León Campos (ACAT), Arturo Lucas (Alba Sud), Edward Araya (Aresep), Arcelio Chavez, Darner Mora y Felipe Portuguez (AyA), Héctor Chaves, Miriam Monge y Yendry Oviedo (BCBCR), Adriana Villalobos (CEA-UNED), Guillermo Carazo y Marcial Rivera (CFIA), Carolina Retana (CGR), Cristina Chinchilla (CICA-UCR), Beatriz Zepeda (CINAT-UNA), Mónica Blanco (Ciproc-UCR), Vivienne Solís (Coopesolidar R.L.), Katy de la Garza (CRxS), Lizandro Brenes (CICR), Beatriz Zepeda (CINAT-UNA), Álvaro Morales y Juan José Alvarado (CIMAR), Walter Zavala (Contraloría Ambiental-Minae), Mónica Blanco (Ciproc-UCR), Vivian González y José Miguel Zeledón (Dirección de Aguas-Minae), Laura López (DHR), Alejandro Meza (Escuela de Ingeniería Forestal-TEC), Cindy Fernández (Escuela de Biología-UCR), Isabel Guzmán (Escuela de Ingeniería Agrícola-UCR), Jiri Spendlingwimmer (Fecon), Ana Lucrecia Guillén (Fonafifo-Minae), Jorge Jiménez (Fundación MarViva), Mario Piedra (Fundecor), Pablo Rojas Wang (GIZ), Kenneth Lobo y María Gabriela Alfaro (ICE), Juan Robalino (IICE-UCR), Mariana Garita y Ricardo Caravaca (ICT), Keily Calderón (IMN), Álvaro Bermúdez (Incofer), Carlos Alvarado y Heiner Méndez (Incopesca), Rocío Portilla (INEC), Jessica Martínez Porras (INVU), Ronny Rodríguez (Minae), Eugenio Androvetto (Ministerio de Salud), Óscar Beita (Movimiento Ríos Vivos), Felipe Martínez (Municipalidad de Alvarado), Víctor Arias (Municipalidad de El Guarco), Karla Calderón (Municipalidad de San José), Maikol Porras (Municipalidad de Sarchí), Francisco Murillo (Municipalidad de Grecia), Esteban Barboza (Obtur-UNA), Luis Felipe Vega (ONF), Tania López (ONS), Marino Protti (Ovsicori-UNA), José Pablo González, Nancy Campos y Shirley Ramírez (Poder Judicial), Ana Bárbara Quesada (Procomer), Agustín Meléndez (Registro Nacional), Sonia Villegas y Luis Alonso Bonilla (Sala Constitucional), Roberto Ramírez y Clara Luz Agudelo (Senara), Dennis Monge y Eugenia Mora (Sepsa), Leda Madrigal (SFE-MAG), Benjamín Pavlotzky y Óscar Mora (Sinac-Minae), Vivian Calderón (TAA-Minae), José Millán y Leiner Vargas (UNA) por sus comentarios, contribuciones y apoyo para la elaboración del capítulo.

Los talleres de consulta se realizaron los días 6, 19, 20, 21 y 22 de junio, y 23 de agosto con la participación de Heileen Aguilar, Naikoa Aguilar, Mario Alvarado, Dionisio Alfaro, Guillermo Alvarado, Alberto Antillón, Alexander Araya, Mauren Ballestero, Omar Barrantes, José María Blanco, Margarita Bolaños, Asdrúbal Bolaños, Alejandro Brenes, Lizandro Brenes, Alice Brenes, Felipe Calcáneo, Guillermo Calderón, Tracy Campos, Federico Cartín, Ana Rita Chacón, Andrés Chacón, Nuria Chavarría, Patricia Clare, Tatiana Espinoza, Jimmy Fernandez, Alexis Fernández, Adriana Fuentes, Pascal Girot, Angela González, Ana Hine, Gustavo Jimènez, Diana Kooper, Jorge León, Kenneth Lobo, Tania López, Luis Losilla, Leda Madrigal, Andreina Malavasi, Nela Martin, Tomás Martínez, Jose María Michel, Cornelia Miller, Wendy Molina, Dennis Monge, Enrique Montenegro, Mario Mora, Rudy Muñoz, Gilmar Navarrete, German Obando, Mike Osejo, Pia Paaby, Eduardo Pérez, Carlos Picado, Maikol Porras, Rosendo Pujol, Gisella Quirós, Marcial Rivera, Roberto Rodríguez, Stephanie Rodríguez, Darío Rodríguez, Rodrigo Rojas, Nazareth Rojas, Carlos Roldan, Marcela Román, José Ruíz, Douglas Salgado, Sergio Sánchez, José Manuel Valverde, Víctor Valverde, Christian Vargas, Leiner Vargas, Christian Vargas, Olman Vargas, Tatiana Vásquez, Felipe Vega, Gabriela Villalobos, Roger Villalobos, Yariela Webb.

Notas

1 Los datos para el período 2020-2022 corresponden a una estimación efectuada por Global Footprint Network. Para más detalles véase https://data.footprintnetwork.org/.

2 Las referencias antecedidas 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.

3 "El apéndice III de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (Cites) aborda, por solicitud de algún Estado, la inclusión de especies directamente sometidas a una reglamentación para su comercio. El objetivo de este instrumento es fomentar la cooperación entre países, que hubiesen ratificado dicha convención, para evitar la explotación ilegal y abusiva de especies explícitamente registradas. Este registro, como mecanismo de control, permite un comercio moderado mediante permisos de exportación o certificados de origen en una determinada jurisdicción" (Cites, 2023).

4 Según Incopesca, los desembarques incluyen las pescas pelágicas, de escama, tiburón, camarón y de aletas de tiburón, así como la captura de langostas, moluscos y cangrejo.

5 Los datos con que se elaboró el mapa corresponden al 2021, el mapa se publicó en 2022.

6 La cobertura arbórea incluye los árboles ubicados a lo largo de las autopistas, líneas férreas, árboles dispersos, arbolado en la ribera de los ríos y los bosques y arbolados periurbanos (Corrales, 2023).

7 Por degradación forestal se entienden bosques permanentes con una reducción en su cubierta de copas, es decir, que tuvieron una pérdida de reservas de carbono. Para efectos prácticos, en este trabajo el término degradación se utiliza para referirse a píxeles clasificados como bosque permanente que experimentaron una reducción en su porcentaje de cobertura de dosel entre el momento t1 y el momento t2. Son áreas de bosque que fueron degradadas a causa de perturbaciones inducidas por actividades humanas u otros procesos naturales. Esto no implica necesariamente una actividad ilegal (Durán Monge et al., 2023).

8 El inventario nacional de emisiones de gases efecto invernadero no tiene estimaciones de emisiones y remociones por degradación y mejora de bosques. En el caso de deforestación y reforestación hay emisiones, pero difieren de los resultados de Durán y Aragón (2021) pues utilizan una metodología distinta. Aun así, se presentan los resultados de los otros sectores con datos de este inventario como contexto sobre la posición general del país en estos otros ámbitos.

9 Esta ley permitió condonar el pago de marchamo de dos o más períodos atrasados siempre y cuando la persona beneficiada cancelará el derecho de circulación correspondiente al año 2022 dentro de los tres meses posteriores a su entrada en vigor (Presidencia de la República, 2022). Según el INS, durante el año 2022 se pusieron al día poco más de 110.000 vehículos (E: Viales, 2023).

10 La energía mareomotriz es aquella que se consigue con el movimiento de las mareas (BBVA, 2021a).

11 Es la energía mecánica que proviene del movimiento de las olas marinas (BBVA, 2021b).

12 No contempla el agua otorgada para usos no consuntivos. 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).

13 Los sistemas operados por Asociaciones Administradoras de los Sistemas de Acueductos y Alcantarillados y los Comités Administradores de Acueductos Rurales (CAAR).

14 Corresponde al monto estimado para cumplir con los objetivos definidos en la Política Nacional de Saneamiento de Aguas Residuales.

15 Corresponde al valor real en millones de colones.

16 Se trata del remanente, es decir, corresponde a los kilogramos de ingrediente activo (k.i.a) importados menos los k.i.a exportados por año.

17 El carbono negro es un contaminante climático de vida corta, lo que implica que, aunque persiste en la atmósfera solo 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 (ONU, 2020).

18 En el *Informe Estado de la Educación 2023* se publicó un recuadro conceptual en torno a estas dos formas de entender los retrocesos.

19 Los proyectos ED-3466 (de acción social en la Escuela de Economía) y C0223 (de investigación en ProDUS) de la Universidad de Costa Rica han compilado sistemáticamente características de propiedades inmuebles en venta en la Gran Área Metropolitana desde el año 2020.

20 Según Banco Mundial (2023), existen varias iniciativas que utilizan métodos y fuentes de datos similares para el monitoreo de cobertura del suelo en Costa Rica que cubren la Gran Área Metropolitana (ejemplo, el Proyecto de Paisajes Productivos del PNUD, los mapas de cobertura del suelo del Minae que informan las comunicaciones de cambio climático nacionales) o de la GAM propiamente (por ejemplo, el trabajo de la Escuela de Geografía de la UNA para el proyecto Prugam).

21 Esta segunda experiencia en compilar la regulación vigente en la GAM actualiza el trajo de Pujol et al. (2006); la base de datos de regulaciones fue conformada por el trabajo conjunto entre la Escuela de Economía y ProDUS de la Universidad de Costa Rica, en el marco del proyecto ED-3466. Se completó para este trabajo con la adición de los planes reguladores de Alvarado y El Guarco.

22 La distancia euclideana se define como la distancia existente entre dos píxeles etiquetados como I1(x1, y1)=P1 e I2(x2, y2)=P2 (Magaña et al., 2017).

23 Muestra espacialmente uniforme de localizaciones muestreadas en los modelos de área urbana; se excluyen datos con coeficiente de edificabilidad y área mínima de lote iguales a 0 (que en muchos casos pretenden ser prohibiciones totales a la construcción, aunque no se parametrizan usualmente como tales, por lo cual se han considerado como información no disponible).

24 "Crecimiento urbano" en este contexto se refiere al proceso por el cual se urbanizan predios rústicos en la periferia de la ciudad: una secuencia en que se fracciona la propiedad, se construye infraestructura local (de calles, acueductos, alcantarillados y redes de otros servicios públicos) y, por último, se construyen edificaciones en los lotes resultantes. Como se discute en el marco conceptual, la lógica económica detrás de este proceso es común a otras formas de cambio de uso y

cobertura del suelo; pero las variables dependientes seleccionadas se centran en medir este tipo específico de urbanización.

25 Las ciudades intermedias realizan intermediación de actividades económicas y sociales dentro de un territorio. Es ese rol funcional el que las diferencia por encima de su tamaño (Sánchez, 2021).

26 Este dato se obtiene a partir del plug-in ORS Tools en QGIS (2023), que basa su información en datos del *Global Human Settlement Layer* (GHSL) de la Comisión Europea, que a su vez se alimenta con los datos generados por el proyecto Copernicus Emergency Management Service de la Agencia Espacial Europea (Comisión Europea, 2023).

27 Por ejemplo, si la categoría de la capa de infraestructura corresponde a una vivienda, entonces a edificación se le imputa el valor de menor valor en el manual del Ministerio de Hacienda, que sería en este caso la vivienda de concreto-prefabricada código VC01. Este valor representa, entonces, un aproximado al mínimo costo de reponer esa vivienda. De esta misma forma se procedió con todas las categorías de la capa de infraestructura.

28 "El apéndice II de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (Cites) aborda, en un nivel y tipo de protección, la explotación excesiva de especies que no se encuentran forzosamente amenazadas de extinción pero que podrían alcanzar esa condición. Lo anterior a menos que, el comercio de las especies incluidas se encuentre sujeto a una reglamentación estricta para impedir una utilidad incompatible con su supervivencia. De la misma manera, se incluyen en el apéndice, otras especies no necesariamente afectadas en el comercio, pero que si debieran sujetarse a una reglamentación y control eficaz".

29 La lista de personas y entidades se puede consultar en Aguilar (2023).

CAPÍTULO

5

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

BALANCE

Fortalecimiento de la democracia

INDICE

Hallazgos relevantes 227
Valoración general 229
Valoración del *Informe Estado de la Nación 2022* 230
Aspiraciones 230
Introducción 231

Una tensión básica en los fundamentos de la gobernanza política crea riesgos para la democracia costarricense 232

Se rompió la dinámica Ejecutivo-Legislativo prevaleciente en años recientes 244

Ejecutivo no prioriza agendas multipartidistas en su relación con el Congreso 252

Un gobierno con alta popularidad coincide con una época de desarticulación social 261

Apoyo ciudadano a la democracia no repunta y se erosiona la libertad de expresión 268

Cierre: balance y perspectivas 271

HALLAZGOS RELEVANTES

- Estratos de ingresos medios, que históricamente han sobresalido por su fuerte apego a la democracia electoral, se han "retirado" de las urnas en las últimas dos décadas.
- En la legislatura 2022-2023 se aprobaron 98 leyes en total, una cantidad similar a la de sus antecesores en sus primeros doce meses.
- La tasa de éxito de la Administración Chaves en el Congreso alcanza el segundo valor más bajo desde 1986, con valores por debajo del nivel alcanzado por gobiernos previos en sus primeros 12 meses.
- La cifra de vetos presidenciales en la legislatura 2022-2023 es la mayor del período 1986-2023 y, además, es la más alta en cantidad de resellos.
- Entre mayo de 2022 y abril 2023 más de la mitad de los decretos de alto alcance y leyes sustantivas fueron sometidas a control constitucional.
- Desde 2018, la cantidad de recursos de amparo declarados con lugar contra instituciones del Ejecutivo ha aumentado significativamente. El año legislativo 2022-2023 sobresale como la de mayor incremento en la serie de datos.
- Pese a firmar menos decretos que gobiernos anteriores, la administración Chaves no emite, en más proporción, decretos de alto alcance.
- En su primer año, la administración Chaves sobresale por ser el gobierno en el que los jerarcas duran menos días en sus cargos (183 días en promedio).
- Sindicatos del sector público, actores empresariales y vecinos, sectores que en períodos anteriores mostraban un mayor activismo social, han perdido protagonismo en materia de protesta.
- Costa Rica, que se mantenía como el último bastión de la región con una situación "buena" en libertad de expresión, ha cambiado de categoría tras caer 5 puntos, debido a un retroceso muy marcado en el Índice de Reporteros sin Fronteras (menos 16 puntos).
- El apoyo ciudadano a la democracia vuelve, en 2023, a sus valores normales de los últimos veinte años.

Cuadro 5.1

Resumen de indicadores políticos[a/]. 2005-2022

Indicador	2005	2010	2015	2019	2020	2021	2022
Gestión del Ejecutivo							
Cantidad de leyes aprobadas en sesiones extraordinarias	28	58	16	56	45	79	50
Cantidad de leyes sustantivas aprobadas en sesiones extraordinarias	10	10	9	35	23	28	15
Salidas de ministros del Gabinete	2	3	5	9	11	4	5
Leyes aprobadas por iniciativa (año legislativo)[a/]							
Ejecutivo	13	47	26	50	21	40	27
Legislativo	56	66	35	109	101	249	71
Proporción de leyes sustantivas aprobadas (%)	25	17	33	63	60	45	37
Proporción de leyes que no indican fuentes para su financiamiento (%)	67	75	25	14	11	9	18
Leyes aprobadas heredadas por administraciones anteriores (%)	9	88	62	28	11	2	11
Tasa de éxito del Ejecutivo	14	31	8	16	13	20	13
Convivencia ciudadana							
Cantidad de acciones colectivas	370	340	341	275	317	365	227

a/ La legislatura del año i comprende el período del 1 de mayo del año i al 30 de abril del año i + 1.

Valoración general

En el 2022 e inicios del 2023 Costa Rica profundiza una tendencia que se venía desplegando a lo largo del siglo XXI: el deterioro en el uso de los mecanismos de cooperación entre poderes y actores. La consecuencia es una pérdida aun mayor de las capacidades del sistema político para generar resultados en favor del desarrollo humano.

Las evidencias son la poca cooperación entre las fuerzas políticas para dar respuesta a las aspiraciones y demandas de la ciudadanía, la escasez de acuerdos para promover leyes y acciones de política pública con amplio respaldo social y político y, el aumento de la judicialización sobre asuntos de políticas públicas e, incluso, el recrudecimiento de episodios que vulneran libertades ciudadanas y acciones que rozan con la legalidad. Se trata de una coyuntura atípica de crispación, en el marco de un relativamente alto (pero declinante) apoyo ciudadano a la figura del Presidente de la República y de una baja contestación social a las políticas gubernamentales por parte de la sociedad civil.

Los efectos de este deterioro de corto plazo de la gobernanza política se agravan por la presencia de un factor estructural y de largo plazo en el funcionamiento de la democracia costarricense: la crisis de representación política que está minando sus bases, como lo refleja el "retiro" de los estratos medios de las urnas.

Costa Rica posee un sistema político cuya arquitectura constitucional requiere de un grado sustantivo de cooperación entre poderes de la República y entre fuerzas políticas. Ello se debe al diseño descentralizado del poder estatal y a un sistema presidencialista en el que el Ejecutivo es un actor clave, aunque no dominante. Sin embargo, la frágil condición de los actores políticos imposibilita la construcción compartida de múltiples soluciones que permitan enfrentar los retos del desarrollo nacional.

A lo largo del presente siglo, las sucesivas administraciones de gobierno han desarrollado estrategias de gestión política para lidiar con la crisis de representación ciudadana. En las primeras dos décadas predominaron los intentos para construir mayorías parlamentarias centradas en el partido oficialista, sin permitir la participación de otros partidos en el gabinete del Ejecutivo. Sucesivos informes proporcionaron evidencia de que dicha estrategia encalló y dio paso a un creciente bloqueo político en la medida en que se debilitaban cada vez los mandatos electorales de los gobiernos.

Ante la extrema debilidad de su mandato electoral y la urgencia de atender una crisis de solvencia fiscal, el gobierno del presidente Alvarado Quesada desplegó una estrategia de creación de coaliciones funcionales. Las ediciones del Informe del 2020, 2021 y 2022 caracterizaron esas coaliciones como centradas en asuntos de interés compartido y asuntos inmediatos, pero no en un programa común. Permitieron crear mayorías parlamentarias y brindaron acceso al gabinete del Ejecutivo a personas con trayectoria en partidos opositores. Esta estrategia estuvo asociada a la cosecha abundante de legislación en las últimas tres décadas y a la aprobación de leyes que modificaron la gobernanza de la fiscalidad, la gestión del sector público e, incluso, las condiciones para la negociación colectiva y la protesta social. No obstante, estas coaliciones funcionales no contaron con respaldo popular.

El presente Informe aporta evidencia de que la administración Chaves Robles no está aplicando ninguna de las dos estrategias de gestión gubernamental mencionadas. Se han abandonado los esfuerzos por crear coaliciones funcionales en el Ejecutivo y el Legislativo. Frente a difíciles condiciones de la gobernanza, similares a las experimentadas por el gobierno anterior, la administración actual ha optado por impulsar acciones de política pública desde el Ejecutivo, independientemente de si cuentan con apoyo legislativo mayoritario o de si, en principio, algunas de ellas están tienen fricciones con el bloque de legalidad y constitucionalidad. Se trata de una estrategia que procura reducir los costos de transacción implicados en las negociaciones con otros actores políticos a la hora de avanzar en sus prioridades.

El gobierno ha mantenido una inusual inactividad en materia legislativa, promoviendo pocas iniciativas de ley. Además, la tasa de éxito de las pocas iniciativas que presentó durante el período de sesiones extraordinarias de la primera legislatura, es la segunda más baja en treinta años: de 231 proyectos de ley convocados, sólo 29 fueron aprobados. Por su parte, la Asamblea Legislativa aprobó 98 leyes, la cuarta cifra más baja de los primeros doce meses de gobierno de las últimas administraciones y los plazos promedio para la aprobación de una iniciativa de ley aumentaron a 597 días. Estos y otros indicadores sugieren un retorno del entrabamiento en el Congreso sin que el gobierno haya activamente procurado relaciones de colaboración del Legislativo.

La prescindencia de alianzas políticas con otros partidos ha tenido consecuencias para la gestión pública. Esta edición registra un aumento de la judicialización en torno a las políticas del Ejecutivo. A pesar de que el gobierno promulgó menos decretos y la Asamblea Legislativa aprobó menos leyes que en períodos similares en el pasado, una más alta proporción de estas acciones se sometieron a pruebas de legalidad y constitucionalidad: 52% de los decretos y 53% de las leyes sustantivas. La cantidad de recursos de amparo declarados con lugar contra instituciones del Ejecutivo aumentó significativamente en 2022-2023, con más de 3.000 casos en total.

Los constantes choques entre el gobierno, los partidos políticos opositores y los otros poderes de la República, no solo ocurren en el marco de la crisis de representación política de la ciudadanía. El Informe encuentra, además, indicios de una crisis de representación social: las organizaciones de la sociedad civil, de diversa naturaleza, tienen importantes problemas para canalizar y representar los intereses particulares de los diversos grupos de la población. Esta edición habla de un período de desarticulación, que va más allá de la frágil condición de los partidos políticos y que ha permeado a organizaciones y movimientos sociales, que exhiben altos niveles de fragmentación. En 2022 se reportaron 227 acciones colectivas, una cifra inferior al promedio de todo el período desde que se tienen registros (1992-2022) y una importante desactivación de los grupos que históricamente impulsaron la protesta (trabajadores, empresarios y organizaciones comunales). La poca conflictividad social que sí hubo se orientó, en más del 50% de los casos, en contra del Presidente de la República o los ministerios del Ejecutivo.

Algunos indicadores comparativos, internacionalmente empleados para evaluar la salud de la democracia, apuntan a indicios preocupantes sobre el reciente desempeño del sistema político costarricense. Dos mediciones indican que, a diferencia del pasado, cuando ante situaciones difíciles del país, la adscripción ciudadana a la democracia aumentaba fuertemente, en la actualidad ese apoyo no repunta o se ha erosionado, según sea la fuente que se consulte.

Asimismo, el capítulo señala que los persistentes choques entre el gobierno y distintos medios de comunicación social parecen entrar un nuevo e inédito terreno para la democracia costarricense: lesiones al régimen de libertades de expresión y de prensa. Costa Rica cayó fuertemente en índices internacionales que miden estos fenómenos. El 2022 fue, por mucho, el año con más denuncias ciudadanas por violaciones a la libertad de prensa ante la Sala Constitucional, algunas de las cuales sobresalen porque el Poder Ejecutivo ha sido el activador de estos procesos.

La evidencia reunida señala que el deterioro de la gobernanza democrática está afectando negativamente las capacidades del sistema político para hacer entregas de bienestar a la población, que han sido documentadas en los otros capítulos del Informe. Para solventar este retroceso el sistema requeriría de partidos políticos vigorosos, una ciudadanía involucrada y unas fuerzas sociales con voluntad de cooperar en la solución de problemas compartidos. En su lugar, las "armas" para afrontar estos desafíos son partidos políticos débiles y atrofiados, un electorado con amplios sectores "huyendo" de las urnas y fuerzas políticas con poca disposición colaborativa. Bajo estas circunstancias, al sistema político se le imposibilita desarrollar política pública sustantiva para la población. Incluso, lo poco que logra no alcanza para mitigar los efectos adversos de la ampliación de las asimetrías económicas, sociales y territoriales analizadas en los otros capítulos de esta edición.

Valoración del *Informe Estado de la Nación 2022*

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 en un contexto internacional desfavorable para la democracia.

Los poderes de la República lograron sortear la crisis fiscal y la 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, estos 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.

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.

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

5

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

BALANCE

Fortalecimiento de la democracia

Introducción

El capítulo *Fortalecimiento de la Democracia* estudia el desempeño de la democracia costarricense y lo contrasta con las tendencias de mediano plazo reportadas en ediciones anteriores. La pregunta básica que procura responder es la siguiente: ¿cuál es la contribución del sistema político al desarrollo humano del país? Al respecto, en cada edición se evalúa de manera periódica y sistemática si el sistema político costarricense fue un catalizador o bien un obstáculo para resolver las demandas de la ciudadanía por mejores condiciones de vida.

La respuesta a esta interrogante general se fundamenta en la comparación valorativa entre el desempeño del sistema político y un conjunto de aspiraciones que establecen los parámetros normativos de lo que se espera que una democracia contribuya al desarrollo humano para determinar la medida en que, en la práctica, lo hace. Estas aspiraciones fueron definidas por el Consejo Consultivo del Informe desde el inicio del Programa y han sido adaptadas a lo largo del tiempo (ver página anterior).

Asimismo, el Informe analiza los acontecimientos políticos de un período particular: en esta edición, examina el año 2022 y la primera parte del 2023 y los compara con las tendencias de evolución a largo plazo del sistema político costarricense con el fin de responder la pregunta arriba indicada. Tanto la perspectiva de corto como la de largo plazo se basan en la sistematización y procesamiento de datos e indicadores propias del Estado de la Nación y de otras fuentes. Asimismo, cuando es necesario y posible se efectúa una comparación con otros sistemas políticos.

El Informe parte de un concepto amplio de democracia que, aunque se encuentra anclada en el ámbito de lo político, trasciende el plano electoral. Se le 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 democrático.

A partir de este concepto, se analizan ejes relacionados con la democracia electoral, la gestión de los poderes Ejecutivo y Legislativo[1] y sus interacciones. Se examina el equilibrio entre dichos poderes y el Judicial, el ejercicio de las libertades y derechos por medio de la movilización social, las actitudes ciudadanas sobre el poder y la democracia y la política exterior.

El capítulo se nutre de dos tipos de aportes: por un lado, los indicadores que son objeto de seguimiento y actualización anual y brindan la base empírica para los análisis y, por otro lado, estudios especiales que son comisionados para estudiar temas particulares a profundidad. En términos generales, algunos aportes son aproximaciones iniciales a asuntos complejos poco estudiados, mientras que 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 cinco secciones. La primera se dedica al análisis de las condiciones estructurales que sustentan y organizan la gobernanza de la democracia costarricense. Para esta edición, se consideró indispensable abordar dicho tema en la medida en que el análisis de los acontecimientos en el período bajo estudio arroja indicios de importantes cambios en la dinámica política, cuyas ramificaciones y potenciales efectos deben ser puestos en el contexto más general de las reglas básicas del juego político democrático. Las dos secciones siguientes abordan las aspiraciones de gestión política responsable y convivencia ciudadana desde una perspectiva que da seguimiento a lo analizado en ediciones anteriores. Esta perspectiva resulta de gran importancia para entender si ha habido —y dónde— variaciones en el comportamiento y resultados de los Poderes de la República, en especial el Legislativo y Ejecutivo.

La cuarta sección es novedosa en cuanto a la estructura del capítulo y se enfoca en el tema específico de la contribución política de la democracia al desarrollo humano. Dicho eje temático se había venido tratando de manera dispersa en ediciones anteriores y se vincula con los resultados de los otros capítulos, por lo que se consideró necesario darle un tratamiento más sistemático. El análisis de la contribución democrática al desarrollo humano se efectúa desde la ciudadanía, el origen de la legitimidad de la democracia, y la preservación del régimen de libertades y derechos. En particular, enfatiza en un área conflictiva específica del período bajo análisis: las pugnas asociadas a la libertad de expresión en Costa Rica. Hasta ahora, esta área no había cobrado una relevancia particular en la historia política reciente del país, pero la información sistematizada sugiere que se ha convertido en un asunto crecientemente problemático.

La quinta y última sección es de carácter analítico, pues elabora conceptual y metodológicamente una hipótesis sobre la naturaleza de la dinámica política actual que rompe con tendencias previas y cuya verificación empírica se realizará en las próximas ediciones.

Una tensión básica en los fundamentos de la gobernanza política crea riesgos para la democracia costarricense

La primera sección del capítulo analiza los factores estructurales que organizan y condicionan la dinámica actual del sistema político costarricense. Este contexto es de especial relevancia, pues en la presente edición se sistematizaron indicios que apuntan a cambios durante el período bajo análisis, cuyas ramificaciones y potenciales efectos deben ser ubicadas en el marco de la situación general de las reglas básicas y condiciones políticas de largo plazo que prevalecen en el país.

Se estudian dos tipos de factores estructurales clave. El primer tipo es de carácter institucional y refiere a las normas constitucionales que, al definir la arquitectura constitucional del sistema político, condicionan la forma en la que ocurren las relaciones entre los actores institucionales y fuerzas políticas, así como de estos con la ciudadanía. El segundo factor es propiamente político: refiere a las tendencias de largo plazo en el componente representativo de la democracia costarricense y a la capacidad de los liderazgos, partidos y personas funcionarias electas para identificar, canalizar y dar respuesta a las aspiraciones y demandas de la ciudadanía, un aspecto de capital importancia para la estabilidad y legitimidad de un sistema político.

Este segundo tipo de factores estructurales, de carácter propiamente político, se relacionan con la crisis en el componente representativo de la democracia costarricense. Dicha crisis surgió a finales del siglo pasado y se profundizó en años recientes. En esta edición, se analizan tres dimensiones que han dificultado la cooperación entre los Poderes de la República y que, crucialmente, han venido erosionando el apoyo de la ciudadanía a la institucionalidad y los gobiernos, y son los siguientes: la retirada progresiva de la ciudadanía de las urnas, el debilitamiento de los mandatos a los poderes Ejecutivo y Legislativo surgidos de las elecciones y la desestructuración del sistema de partidos políticos, el mecanismo más importante de representación ciudadana.

El capítulo plantea la existencia de una combinación de factores que fragiliza la gobernanza democrática pues la hace más propensa al entrabamiento en la gestión de los asuntos y reduce su capacidad para responder a las necesidades y demandas ciudadanas. Se trata de la mezcla entre una de las fortalezas tradicionales del sistema político costarricense y una debilidad. La primera alude a existencia de un diseño descentralizado del poder dentro del Estado sin un Ejecutivo dominante y que, a su vez, no dispone de facultades para reiniciar[2] el mandato político heredado de las urnas, mientras que la segunda refiere a la crisis estructural de representación política que ha dado lugar a partidos y liderazgos políticos con débiles y transitorios vínculos ciudadanos, lo que ha aumentado la imprevisibilidad del curso de evolución política en el corto y mediano plazo.

Diseño descentralizado del poder impone la cooperación entre fuerzas políticas

En Costa Rica, la Constitución Política contiene un diseño descentralizado del poder dentro del aparato del Estado. No hay un Poder Ejecutivo o Legislativo dominante, sino que existen múltiples actores de veto dentro de la estructura institucional y quienes resultan electos en las urnas no pueden "reiniciar" sus apoyos a lo largo de un período más amplio de cuatro años. Por tanto, se trata de una democracia presidencialista con un Ejecutivo no dominante. Este es un rasgo específico del sistema político costarricense que lo destaca dentro del contexto latinoamericano, en el que predominan Ejecutivos dominantes con facultades constitucionales y políticas más amplias.

Un sistema así contiene un sesgo de origen a favor de la cooperación entre actores políticos representativos de la pluralidad de la sociedad costarricense. En la medida en que el poder está distribuido entre una multiplicidad de actores, ninguno de los cuales tiene facultades para imponerse al otro ni a sí mismo competencias para frenar iniciativas, el sistema obliga a diseñar estrategias de cooperación (y control recíproco) para la gestión de los asuntos públicos. Por otra parte, el sistema tiene un conjunto de salvaguardas para impedir que un actor o un Poder de la República procure alterar las normas democráticas básicas de manera unilateral o mediante una instrumentalización dudosa de la legalidad.

Desde la perspectiva del partido en control del Ejecutivo, la posibilidad de materializar la agenda con la que ganó las elecciones dependerá en buena medida de sus relaciones con el Poder Legislativo. Sin embargo, en aquellos temas en los que tiene prerrogativas para avanzar por su cuenta con su agenda, también estará sometido al control de constitucionalidad ejecutado por el Poder Judicial. En estas condiciones, cuando los actores buscan alcanzar sus objetivos políticos a costa de los demás, imponiendo sus intereses, se verán entrabados, pues sus adversarios reaccionarán para no ceder espacios ni poder.

Presidencialismo con un Ejecutivo no dominante

El diseño del sistema político costarricense fue definido en la Constitución Política de 1949 a partir de un principio básico: la descentralización del poder dentro del aparato del Estado. No se trata, en este caso, de una descentralización territorial, como sucede en los países federales o en los que existen fuertes autonomías regionales, sino de una descentralización del poder entre la institucionalidad pública. En este diseño de la "arquitectura constitucional" del Estado costarricense, la democracia presidencialista tiene una particularidad en relación con la mayoría de los sistemas presidencialistas en el continente americano: el Poder Ejecutivo no es el actor dominante debido a la existencia de una amplia variedad de controles cruzados y contrapesos con los otros poderes (Judicial y Legislativo), así como con las potestades de fiscalización de otros órganos de vigilancia sobre la gestión pública. A ello se suma un entramado de instituciones públicas que cuentan con variados niveles de autonomía, potestades y jerarquías. En síntesis, en el sistema político costarricense el Poder Ejecutivo "comparte" el poder, sin ser, a diferencia de otros países, un actor hegemónico. La presidencia de la República y su gabinete, pues, están sometidos a una red de múltiples controles y balances, situación que, en conjunto, implica constantes negociaciones para poder gestionar la política pública.

Este diseño descentralizado del poder no es fruto de la casualidad o de una única propuesta política de modernización estatal. Es el resultado de la evolución de largos procesos de cambio político, conflictos, pactos, construcción de equilibrios entre sectores y surgimiento de luchas por abrir nuevos espacios. En particular, fue el resultado de las deliberaciones de la Asamblea Constituyente convocada en 1948, que estuvo controlada por sectores liberales y conservadores. La Asamblea tomó como base la Constitución de 1871, a la que se le realizaron importantes enmiendas; el resultado fue la Constitución de 1949.

En ella, se consagró la abolición del ejército, la creación del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), el reconocimiento del derecho al voto para las mujeres, el fortalecimiento de los poderes Legislativo y Judicial y la configuración del Poder Ejecutivo sometido a importantes limitaciones, tanto de carácter electoral como institucional. Algunas de estas medidas fueron producto de la visión ideológica de los líderes de la Segunda República, pero también fruto del temor por la concentración de poder en el Ejecutivo y el riesgo de nuevos autoritarismos (Vargas Cullel y Alpízar, 2020).

Entre los cambios más significativos que fortalecieron los poderes de la Asamblea Legislativa y redujeron las facultades del Poder Ejecutivo (Lehoucq, 1997), se encuentran:

- *Se redujeron los poderes legislativos del Ejecutivo*. Se equipararon los períodos de las sesiones extraordinarias y ordinarias del congreso, pues se pasó de una estructura anual de nueve meses de sesiones extraordinarias bajo control del Ejecutivo y tres meses de ordinarias bajo control del Legislativo, a seis por igual. Además, se eliminó la potestad del Ejecutivo de convocar a una Comisión Permanente, compuesta por 5 personas diputadas, para la aprobación temporal de decretos de emergencia cuando el Congreso estuviese en receso.

- *Se eliminaron poderes electorales del Ejecutivo* tales como la organización de elecciones, la potestad de conformar la lista de electores, de nombrar los funcionarios electorales y efectuar el escrutinio de votos.

- Se *abolió el ejército*, lo que eliminó un factor de inestabilidad política y, a la vez, un recurso empleado con frecuencia por los Poderes Ejecutivos para cerrar o subordinar otros poderes del Estado. Adicionalmente, s*e distribuyeron las fuerzas de seguridad entre distintas instituciones y poderes del Estado*, de manera que el presidente de la República no tiene control pleno de estas fuerzas.

Las potestades del Poder Ejecutivo que estuvieron vigentes hasta la Constitución de 1949, incidieron en la estabilidad política y limitaron las posibilidades de consolidación de la democracia. Por ejemplo, de 48 elecciones presidenciales en Costa Rica entre 1824 y 1949, 40 de ellas no cumplieron con estándares de limpieza y competitividad y solo 8 se consideran justas y legítimas. Asimismo, durante 1882 y 1949, la oposición política organizó 26 rebeliones contra el Poder Ejecutivo, 3 de las cuales acabaron en golpes de Estado (Lehoucq, 1997).

La Constitución de 1949 es, entonces, una cristalización de los equilibrios de poder de esos años, pero también de las reservas y rencillas entre los actores en disputa luego de una guerra civil, recelosos de otorgar excesivas concesiones al Poder Ejecutivo, temerosos de un golpe de Estado o de una nueva guerra civil (lo que ayudó a la abolición del ejército) y en general de ceder poder a sus oponentes (Vargas Cullel y Alpízar, 2020). Este desenlace permite explicar el origen de un presidencialismo con un Ejecutivo no dominante en el sistema político como un resultado ex profeso de un diseño descentralizado del poder por parte de una Asamblea Constituyente y no como una evolución desafortunada o imprevista de la dinámica política.

Para comprender el tipo de diseño descentralizado del poder y la clase de facultades del Poder Ejecutivo, enseguida se describen los principales resultados de un estudio comparativo sobre los poderes del Ejecutivo en Costa Rica. Distintos autores han estudiado los poderes constitucionales de la figura presidencial en América Latina (Mainwaring y Scully, 1994; Mainwaring y Shugart, 1997; Negretto,2013; Payne, 2003). Todos apuntan en una misma conclusión: el Ejecutivo costarricense tiene menos potestades y competencias que las de la mayoría de los países del continente.

Shugart y Carey (1992) analizan los poderes legislativos de los regímenes presidencialistas; en dicho estudio, Costa Rica aparece en los lugares inferiores del ranking latinoamericano. Una investigación reciente de Botelho y Silva (2021) arriba al mismo resultado. Los autores miden los poderes partidarios y prácticas informales utilizadas por mandatarios

para ejercer su influencia. En total, utilizan 47 indicadores en tres dimensiones: presidentes como líderes en sus respectivos partidos políticos, presidentes como jefes de Estado y presidentes como legisladores. Para comparar a los países, los investigadores utilizan una escala que va desde presidentes con poderes potencialmente dominantes en el extremo más alto, presidentes con poderes proactivos, mandatarios con poderes reactivos y en la categoría inferior, presidentes con poderes potencialmente marginales.

Los poderes constitucionales e institucionales de la figura presidencial de Costa Rica se ubican en la zona más baja, pues son los segundos más débiles del continente. De 101 puntos posibles en los diferentes indicadores, Costa Rica alcanza un total de 27. Las puntuaciones más bajas se registran en la categoría *poderes como legislador* (6 puntos de 29), seguido de la de poderes como jefe de Estado (12 de 47 puntos) y finalmente la de poderes *como líder partidario* (9 de 25).

En resumen, el espíritu de las personas miembras de la Asamblea Constituyente plasmado en la Carta Magna de 1949 fue diseñar un presidencialismo controlado como mecanismo para evitar una concentración excesiva del poder. Desde una perspectiva comparada, el diseño del sistema político costarricense es uno de facultades deliberadamente recortadas, o lo que este capítulo denomina "presidencialismo no dominante" (gráfico 5.1).

Gráfico 5.1

Posición de Costa Rica en los índices de poderes del Poder Ejecutivo con respecto a los países de América Latina. 1992 y 2021



Fuente: Alfaro Redondo, 2023 a partir de Shugart y Carey, 1992 y Botelho y Silva, 2021.

Ejecutivo y Legislativo sin mecanismos constitucionales para reiniciar mandatos de origen

En un sistema presidencialista como el costarricense, los Poderes Ejecutivo y Legislativo son elegidos mediante votaciones concurrentes pero distintas. Por tal motivo, ambos poderes tienen la misma fuente de legitimidad popular y ninguno puede reclamar un mandato ciudadano preponderante sobre el otro. No obstante, la Constituyente de 1949 introdujo un conjunto de reglas peculiares que no solo reforzaron el equilibrio entre estos poderes, sino que establecieron barreras para evitar que un partido político se perpetúe en el poder e induzca un gobierno de élites que se alternan el poder.

En otras democracias presidencialistas, los líderes electos y los partidos representados en el Ejecutivo y el Legislativo tienen a su disposición medios constitucionales para prolongar su estadía en el poder. Estos medios incluyen tanto la potestad de realizar acciones para persuadir a la ciudadanía sobre la conveniencia de seguir apoyando una gestión de gobierno específica, así como un portafolio de mecanismos institucionales para efectivamente lograrlo.

En el primer caso, las normas constitucionales de esos países permiten la beligerancia política del Ejecutivo. El presidente de la República y sus ministros pueden participar de las actividades de su partido y procurar mantener su control sobre la dirigencia y la organización, de manera que puedan reducir las probabilidades de cuestionamientos internos y desafíos a su liderazgo. Asimismo, pueden abiertamente hacer proselitismo político durante las actividades de gobierno, adjudicando a su partido los logros obtenidos.

En el segundo caso, tanto el presidente como las personas legisladoras tienen posibilidad de reelegirse de manera sucesiva (con o sin límites), lo que les permite trabajar con un horizonte temporal de más largo plazo. En años recientes, se ha aprobado la reelección sucesiva del Ejecutivo mediante reforma constitucional o jurisprudencia del órgano encargado de la interpretación constitucional en varios países de América Latina.

Incluso, varias democracias presidencialistas contemplan elecciones legislativas de medio período que varían la composición del Congreso. En dichas ocasiones, tanto el oficialismo como la oposición tienen la oportunidad para reiniciar el mandato político original y modificar para su conveniencia la correlación política de fuerzas. Para el Ejecutivo eso resulta especialmente importante, sobre todo si fue electo con una minoría parlamentaria, pues tiene el chance de alterar el juego político y lograr una mayoría que le permita fortalecer su gestión.

Nada de esto existe en Costa Rica. La Asamblea Constituyente reforzó el diseño descentralizado del poder en la arquitectura constitucional del Estado

mediante prohibiciones expresas para impedir que las personas electas al Ejecutivo y Legislativo puedan reiniciar sus mandatos originales. La beligerancia política está prohibida al Poder Ejecutivo; la Constitución prohibió la reelección sucesiva tanto del Ejecutivo como del Legislativo y no hay elecciones legislativas de medio período. Además, la conformación del Congreso surge de elecciones concurrentes a las presidenciales de la primera ronda, lo que elimina la posibilidad de crear mayorías "manufacturadas" como en Francia, país en el que parte del Legislativo es elegido de manera concurrente a la segunda ronda electoral.

En resumen, las autoridades electas costarricenses no disponen de herramientas constitucionales para reciclar el mandato original de las urnas, como ocurre en otros sistemas políticos. No pueden "reiniciar el juego" ni gobernar pensando en una administración que puede continuar a lo largo de un período más prolongado que cuatro años, sino gobernar con las condiciones recibidas en las urnas al momento de ser electos y con un horizonte temporal de gobierno definido. Si un liderazgo desde el Ejecutivo piensa en volver a gobernar, debe mantener respaldo ciudadano a lo largo de un período no menor de ocho años y volver a luchar dentro de su agrupación y con otras para gobernar nuevamente.

Crisis de representación ciudadana

Una arquitectura descentralizada del poder que comprende múltiples controles cruzados y puntos de veto para la gestión pública supone la existencia de actores políticos, ciudadanía y partidos políticos fortalecidos, involucrados y activos. Este supuesto plantea la existencia de mecanismos mediante los cuales las autoridades electas representan a la ciudadanía y esta se siente identificada con sus representantes. En efecto, para que la democracia sea capaz de entregar resultados a la ciudadanía y sobreponerse así a una dinámica perversa de entrabamiento y parálisis, los actores políticos se ven obligados a cooperar.

En circunstancias en las que un diseño compartido del poder coexiste con actores políticos debilitados, el éxito de cualquier iniciativa depende entonces de que las fuerzas políticas recurran a mecanismos formales e informales de colaboración. Ante ello, los actores pueden decidir no cooperar; sin embargo, el costo no de hacerlo es muy alto. Si las fuerzas del sistema no cooperan, difícilmente van a obtener lo que anhelan conseguir y además desencadenaran escenarios de conflictos de poderes y choques entre actores políticos.

En ediciones previas, el Informe ha señalado que la democracia costarricense atraviesa un período de crisis de representación política (PEN, varios años). Por "crisis de representación" se entiende que, aún entre quienes apoyan la democracia como el mejor sistema posible de gobierno para la sociedad, las personas no creen que los partidos políticos y los gobiernos electos interpretan sus necesidades, intereses, demandas y aspiraciones y, por su parte, los partidos políticos y gobiernos electos tampoco tienen la capacidad o el interés de forjar vínculos sólidos con segmentos estables del electorado.

Una crisis de representación política no es sinónimo de una crisis de la democracia en general, entendida esta última como la falta de legitimidad y apoyo a las normas e instituciones fundamentales del sistema que crea inestabilidad política y riesgos de quiebre y reemplazo por un sistema político alternativo. Aunque puede suponerse que una prolongada crisis de representación política puede llevar a una crisis de la democracia, la conexión entre estos dos fenómenos políticos no es automática y debe ser estudiada de manera empírica. Una de las razones de ello es que la institucionalidad del Estado puede seguir cumpliendo sus funciones razonablemente pese a los problemas de representatividad de partidos y gobernantes.

Lo que este capítulo afirma es que los problemas de la representación política afectan directamente la gobernanza del sistema al debilitar a los actores a cargo de la conducción de los asuntos públicos, crear incentivos entre ellos para el bloqueo, generar recriminaciones mutuas y minar la confianza de la ciudadanía en que el gobierno y las instituciones atenderán sus demandas. Ello, a su vez, reduce la probabilidad de que la democracia logre acuerdos políticos y genere bienestar a la población, además de que expone a las instituciones al descontento ciudadano. En suma, fragiliza los fundamentos de la gobernanza política.

Desde esta perspectiva, la crisis de representación política en Costa Rica es de carácter estructural. Se trata de un fenómeno cuyos primeros síntomas emergieron hacia el final del siglo pasado. La crisis se ha profundizado a lo largo de las dos décadas iniciales del presente siglo sin que los inevitables vaivenes coyunturales hayan variado las tendencias de fondo. En la presente edición del Informe se analizan tres dimensiones de esta crisis estructural: la fuerte disminución en la participación electoral de la ciudadanía, ligada al proceso de creciente desigualdad económica; los declinantes mandatos electorales a los partidos y autoridades electas surgidas de las urnas y, finalmente, la desestructuración del sistema de partidos políticos costarricense, antaño uno de los más sólidos de América Latina y el principal vehículo de la representación política de la ciudadanía.

La desigualdad salarial está asociada a la "retirada" de las urnas de los estratos medios

La participación electoral de la ciudadanía es un factor determinante en cualquier democracia. Si en circunstancias normales grandes segmentos del electorado no concurren a las urnas, el mandato político de las autoridades electas se debilita, pues carecen de extendidos apoyos políticos para llevar adelante sus prioridades de gobierno. Además, los episodios de menor participación pueden interpretarse como una muestra de más frágiles compromisos de las personas ciudadanas con las normas y los valores que rigen las democracias.

Las circunstancias relacionadas con una menor participación electoral pueden generar un efecto duradero en el comportamiento político de las personas al alejar a votantes desencantados del mundo político, alienando con ello también a jóvenes que recién ingresan al electorado. Para las y los nuevos votantes,

esto podría tener un impacto dramático en el apoyo y estabilidad del sistema político en el largo plazo. Por tanto, si lo que se quiere es comprender las implicaciones del declive de la participación en una democracia como la costarricense, es necesario discernir las condiciones bajo las cuales ocurren estos cambios.

Este acápite aporta evidencia empírica para entender la primera dimensión de la crisis estructural de representación ciudadana que ha experimentado el sistema político costarricense a lo largo del presente siglo: la caída en la participación electoral. Aporta evidencia novedosa que explica la manera en la que la desigualdad social, una tendencia de la evolución socioeconómica del país analizada en sucesivas ediciones del Informe (capítulo 2), está afectando la gobernanza democrática. En particular, analiza cómo una manifestación específica de esta tendencia, la desigualdad salarial, deprime la participación electoral en Costa Rica en el largo plazo.

El apartado arriba a dos conclusiones. La primera es confirmatoria de un hallazgo de la literatura especializada internacional: las personas de menores ingresos salariales votan menos que aquellas de mayores salariales. La segunda conclusión es, sin embargo, novedosa: en Costa Rica, este sesgo socioeconómico en la asistencia en las urnas tiene un matiz particular, pues las capas de salarios intermedios (en adelante, las "capas medias") son las que más han dejado de votar, un resultado que puede tener fuertes repercusiones en una democracia como la costarricense.

La importancia de la desigualdad económica en la literatura especializada

La noción de que las personas que poseen mayor estatus socioeconómico, más tiempo, o más dinero, entre otros, participan más en la política, está basada en la idea de que los ingresos aportan poder y recursos para involucrarse en la política. La lógica de este argumento es que los recursos económicos (como los ingresos) rápidamente se traducen en recursos políticamente relevantes (como el tiempo, por ejemplo) y, en consecuencia, en una mayor acción política (Beramendi y Anderson, 2008).

La literatura especializada sobre esta materia ha planteado que la desigualdad económica produce resultados democráticos inferiores debido a que concentra el poder en pequeños grupos de personas y, a su vez, incrementa la respuesta de los políticos a estos segmentos aventajados de la ciudadanía (Bartels, 2008; Dahl, 1971; Pateman, 1971; Schattschneider, 1960). En una sociedad desigual hay menos "incentivos para el compromiso cívico" y menos capacidad para construir el capital social necesario para la activación política (Putnam, 2000).

En colectivos con mayor desigualdad de ingresos se ha observado una polarización de los modos de participación, es decir una mayor desigualdad se asociará con una mayor divergencia de participación entre grupos sociales. Por ende, cualquier afirmación acerca de una disminución desproporcionada en la participación electoral entre ciertos segmentos del electorado y otros tiene serias implicaciones normativas: si un electorado predominantemente de clase alta emergiera del contexto de baja participación electoral, entonces es de esperar que las políticas públicas preferidas por los funcionarios electos reflejaran tal sesgo de élite (Leighley y Nagler, 1992) y los principios de la representación política se debilitarían (Key, 1949).

En su libro, Schattschneider planteó que las grandes desigualdades económicas conducen a bajas tasas de participación, así como a un alto sesgo de ingresos en la participación. "A medida que los ricos se hacen más ricos en relación con sus conciudadanos [...], en consecuencia, se vuelven más capaces de definir las alternativas que se consideran dentro del sistema político y excluir asuntos de importancia para los ciudadanos pobres" (Solt, 2010).

Los datos de este trabajo para Costa Rica respaldan estas conclusiones, como se verá más adelante, los cuales pueden resumirse en términos simples: las personas que reciben menos ingresos exhiben una menor probabilidad de acudir a las urnas, al tiempo que aquellas que obtienen más ingresos son más propensas a sufragar.

La fuente de información para un análisis novedoso

Tras una larga tradición de alta participación electoral, con niveles de concurrencia a las urnas generalmente por encima del 75% entre 1962 y 1994, ha disminuido de manera significativa esta cifra en las últimas siete elecciones (1998-2022). La caída en la participación en 1998 ha sido la más alta registrada entre una elección y otra (11 puntos porcentuales menos) y el nivel de participación registrado fue del 70% del electorado. Veinticuatro años más tarde, en los comicios de 2022, la asistencia a las urnas volvió a registrar una nueva caída significativa, y esta vez llegó al 60% de las personas habilitadas a votar.

En virtud de la gran trascendencia que reviste esta caída de la participación, este Informe examina cuáles factores pueden estar vinculados con dicho comportamiento. En las últimas tres ediciones del capítulo *Fortalecimiento de la democracia* se han publicado aportes sobre un problema de enorme relevancia: los efectos políticos de la desigualdad económica. Los resultados han revelado que la desigualdad se constituye como un factor estructural que ensancha la brecha entre partidos y ciudadanía. La principal novedad en esta ocasión es el uso de datos desagregados (en lugar de cifras agregadas) sobre esta materia. Esta información permite abordar preguntas hasta ahora no exploradas por los estudios sobre la democracia costarricense.

La fuente de información de este apartado es la extracción de una parte de la base de datos del Sistema Centralizado de Recaudación (Sicere) de la CCSS para apoyar la preparación de los Informes Estado de la Educación y el Estado de la Nación. La información fue anonimizada en la fuente por parte de la CCSS desde su salida misma, de manera que el PEN-CONARE nunca tuvo acceso a datos singulares y sensibles. Cualquier otra información que permitiera identificar a las personas fue eliminada de origen, luego del empalme de las bases.

El Sicere contiene información sobre los trabajadores y los patronos afiliados a la seguridad a partir de reporte de planillas que estos últimos presentan mes

a mes a la CCSS. No tiene información sobre personas no aseguradas, tales como trabajadores del sector informal que no pagan seguro, personas dependientes y pensionados del régimen de IVM-CCSS (invalidez, vejez y muerte). El PEN-CONARE adquirió una selección de variables para el período 2002-2022. Se cuenta con bases de datos para el análisis de los años 2002, 2006, 2010, 2014, 2016, 2018, 2020 y 2022.

Una vez recibida la base de datos anonimizada, un equipo de investigadores del PEN-CONARE se dio a la tarea de examinar la calidad de los registros del Sicere y localizar las variables de interés que podían ser empleadas en el análisis. Las bases de datos incluyen variables como sector público y sector privado, tipo de actividad, tipo de empresa o institución, sexo, edad, provincia, cantón, distrito, ingreso, participación en elecciones presidenciales y municipales, entre otras.

Los datos de personas trabajadoras en el sector público son exhaustivos, pues abarcan a todas las entidades públicas y su respectiva planilla. En el caso del sector privado, no es posible identificar empresas o negocios a modo individual. En el año más reciente (2022) la cantidad de personas y el tipo de trabajador se puede observar en el cuadro 5.2.

El Sicere fue "cruzado" con la base de datos del TSE que registra la participación de las personas en las elecciones, guardando los requerimientos legales para el adecuado manejo de información sensible, con anonimización del dato singular. Este cruce permitió trabajar con un subconjunto de individuos cuya información estaba contenida en ambas bases de datos, un total de 1.452.881 personas en 2018, que representaban el 46% del padrón electoral y el 78% de las personas registradas en Sicere. Asimismo, el porcentaje de personas trabajadoras formales que aparecen en el padrón electoral en el mismo año es del 99%. La estimación de los modelos para el cálculo de las probabilidades de votar se hizo con los datos del tipo de trabajador denominado "asalariados", el grupo más numeroso, pues representa el 70% de la información.

Estas proporciones permiten trabajar con una masa de información lo suficientemente grande como para tener confianza en que refleja características de la población de interés. Es apropiada para estudiar la desigualdad de ingresos, en la medida en que los ingresos asalariados representan casi el 80% de los ingresos autónomos de los hogares en Costa Rica (PEN, varios años). Además, desde el punto de vista del nivel de participación, la base "cruzada" arroja niveles de participación electoral provincial consistentes en términos generales con los resultados electorales: mayor asistencia a las urnas en las provincias con territorios en el Valle Central y menor asistencia en las provincias costeras (cuadro 5.3).

La principal causa de la incompleta intersección entre ambas fuentes de información se debe a la naturaleza particular de cada una de ellas. La fuente del TSE incluye a todas las personas con derecho a votar (mayores de 18 años), mientras que el Sicere, por su parte, registra la información de las personas que participan como asalariados o trabajadores independientes en el mercado laboral formal.

En consecuencia, las mujeres se encuentran subrepresentadas, pues tienen menor tasa de participación que los hombres (cuadro 5.3), así como lo están las personas en los extremos de la distribución de ingresos: las personas más pobres, que tienden en mayor proporción a tener trabajos sin garantías laborales, o las personas más ricas, que dependen de su patrimonio.

Los datos permiten analizar la relación de la desigualdad salarial sobre la participación electoral con gran precisión. En promedio, por ejemplo, entre las personas con nivel educativo conocido, la participación de aquellas con educación terciaria ("alto") es 78%, significativamente superior que la de las personas con nivel educativo bajo (primaria o menos), que alcanza el 60% (cuadro 5.3).

Pese al aporte que representa el cruce de los datos del Sicere, de la CCSS y el TSE, es importante recordar que se trata de una información parcial, imperfecta y limitada para captar la complejidad e intensidad de los efectos de la desigualdad económica. Ello requeriría tener datos sobre la riqueza de las personas, un tema sobre el que, pese al avance reportado en el capítulo 2 de este informe, mucho sigue siendo básicamente desconocido, así como información para el conjunto de la ciudadanía, participe o no en el mercado laboral.

Cuadro 5.2

Personas aseguradas a la CCSS, según tipo. 2022

Tipo de aseguramiento	Personas	Distribución porcentual
Asalariado	1.303.947	70,3
Trabajador independiente	255.798	13,8
Asegurado voluntario	158.064	8,5
Pensionados en su propio sistema	69.899	3,8
Convenios especiales de trabajadores independientes	57.389	3,1
Convenios especiales de asegurados voluntarios	10.473	0,6
Total	1.855.570	100,0

Fuente: Alfaro Redondo y Zúñiga, 2023 con datos de Sicere de la CCSS.

Estratos medios se retiran de las urnas

El estudio realizado por este Informe permite corroborar un problema estructural para la representación ciudadana en la democracia costarricense: que el crecimiento de la desigualdad salarial a lo largo de las últimas décadas ha convergido con una era de menor participación electoral. Ambos procesos datan de finales del siglo anterior y continúan en el presente. No obstante, los efectos de esta desigualdad son distintos según el perfil socioeconómico de las personas y los territorios donde habitan.

Cuadro 5.3

Datos descriptivos comparativos entre Padrón TSE y Sicere-CCSS. 2018

Característica	Padrón TSE			Porcentaje de participación	Datos Sicere		Porcentaje de participación
	Atributo	Personas	Porcentajes		Personas	Porcentajes	
Sexo	Hombre	1.655.105	49,8	62,1	884.929	60,9	70,4
	Mujer	1.667.224	50,2	69,2	567.952	39,1	79,3
Edad	18-34	1.299.560	39,1	62,4	653.571	39,5	69,8
	35-54	1.170.075	35,2	68,2	701.277	42,4	76,5
	55 y más	852.694	25,7	67,3	299.836	18,1	61,6
Provincia	San José	1.114.533	33,5	68,4	1.087.529	33,5	76,5
	Alajuela	631.249	19,0	67,8	617.962	19,0	71,1
	Cartago	387.943	11,7	71,8	379.302	11,7	74,2
	Heredia	332.848	10,0	71,6	324.325	10,0	74,7
	Guanacaste	240.623	7,2	59,4	235.778	7,3	60,3
	Puntarenas	310.694	9,4	55,5	305.504	9,4	59,3
	Limón	272.572	8,2	57,1	267.177	8,2	60,2
	Extranjero	31.867	1,0	13,9	31.810	1,0	
Nivel educativo	Sin datos				437.170	26,4	78,5
	Bajo				338.638	20,5	59,8
	Medio				411.573	24,9	73,5
	Alto				467.967	28,3	78,1
Sector	Público				332.935	20,1	84,4
	Privado				1.322.413	79,9	70,5

Fuente: Alfaro Redondo y Zúñiga, 2023, con datos del TSE y CCSS.

El punto de partida del análisis fue el examen de la distribución territorial de la desigualdad salarial. Para mostrar estas diferencias entre regiones y zonas geográficas se construyó un índice de desigualdad (conocido como índice de Thiel) utilizando estimaciones de todos los individuos disponibles en la base de datos de Sicere, de la CCSS, los cuales se agruparon en 2.700 centros de votación que fueron georreferenciados e incluidos según el distrito, cantón y provincia a la que pertenecen.

El resultado es la radiografía más detallada sobre las concentraciones territoriales de mayor y menor desigualdad salarial en Costa Rica (mapa 5.1). Por primera vez, es posible examinar la expresión "micro" de la desigualdad. En términos generales, el centro del país tiende a tener niveles de desigualdad salarial superiores (niveles intermedios y altos) que las zonas costeras y fronterizas. Sin embargo, existen fuertes diferencias dentro de todas las regiones y cantones del país.

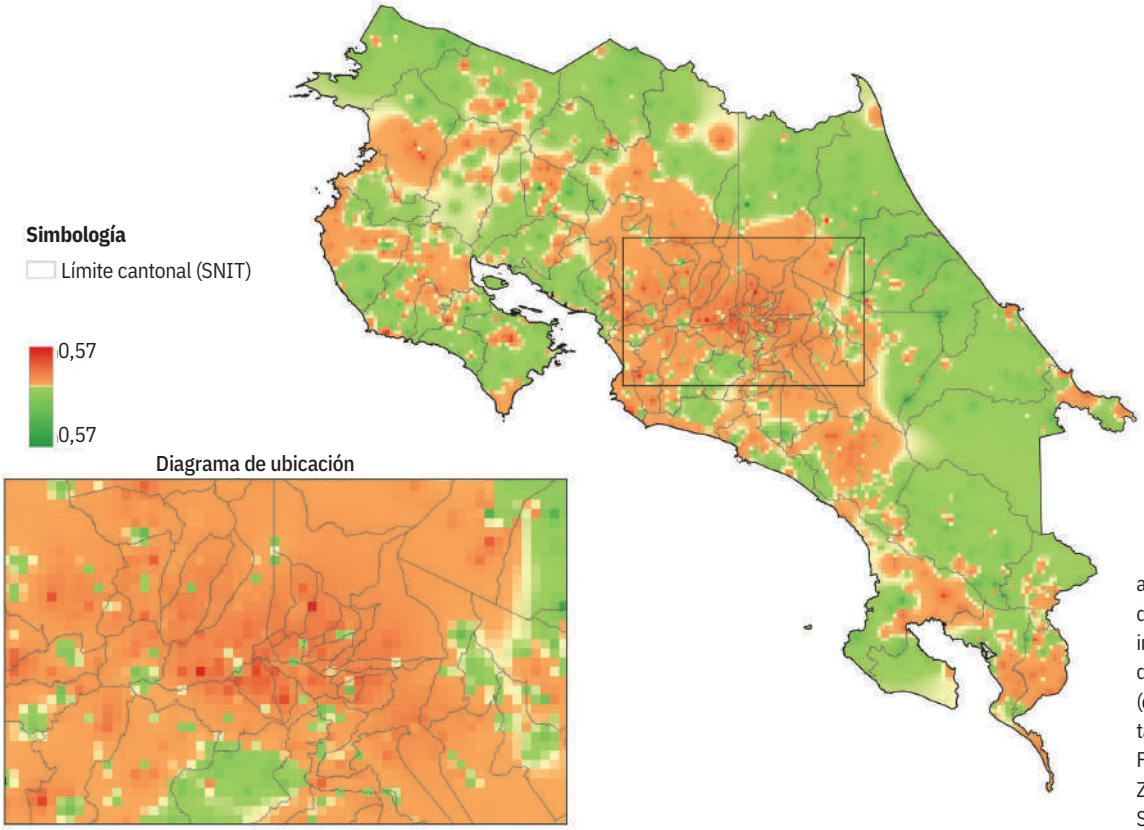
La desigualdad salarial está asociada a la reducción de la probabilidad de votar. Este resultado negativo se sostiene a lo largo de las últimas dos décadas. Entre los integrantes del grupo de 50% de menores salarios, la probabilidad de votar es claramente más baja que la del grupo intermedio (salarios entre el percentil 51 y 90). El grupo con la probabilidad más alta de votar es el del decil superior (salarios entre el percentil 91 y 100) e incluso supera a los del "top 1" (percentil 99) (gráfico 5.2). Sin embargo, el análisis de la evolución en el tiempo arroja una primera diferencia: la probabilidad es mayor entre los sectores de salarios bajos, que entre los de salarios altos.

En los extremos de la distribución de la desigualdad salarial, pues, los comportamientos son claramente distintos, pues la probabilidad de votar de las personas de menores ingresos es diferente que la probabilidad de sufragar de los de mayores ingresos. Sin embargo, los factores que explican este comportamiento no son los mismos. En el extremo inferior de la distribución, la desigualdad disminuye la disposición de votar de las personas de menores ingresos porque los priva de recursos. Por su parte, en el extremo superior la desigualdad reduce la anuencia de sufragar entre la ciudadanía de mayores ingresos debido a la ausencia de incentivos para que estos sectores se involucren en la política electoral (Beramendi y Anderson, 2008).

Un aporte de la presente edición es que no solo se estudiaron las diferencias en la participación electoral según el nivel salarial de las personas. Se dio un paso adicional para entender si esas diferencias en participación en un momento dado han dado origen a comportamientos electorales cada vez más distintos entre los estratos económicos a lo largo del tiempo. Esto técnicamente se denomina "sesgo de ingresos del electorado". Con este concepto lo que se procura examinar es si las diferencias de comportamiento electoral entre los estratos

Mapa 5.1

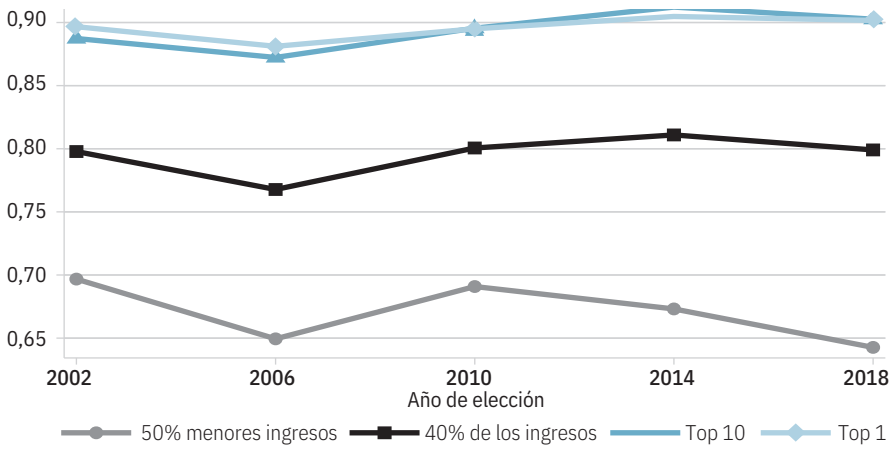
Costa Rica: Coeficiente de Gini[a/], según cantones. 2022



a/ Medida resumen de la distribución del ingreso. El indicador fluctúa entre 0 y 1, desde la perfecta igualdad (cuando es cero) a la perfecta desigualdad (igual a 1).
Fuente: Alfaro Redondo y Zúñiga, 2023 con datos de Sicere, de la CCSS.

Gráfico 5.2

Probabilidad de votar en las elecciones presidenciales, según nivel de ingresos de las personas[a/]. 2002-2018



a/ En la leyenda, la categoría "40% de los ingresos" se refiere a las personas que se ubican entre el 50% y el 90% de la distribución del ingreso.
Fuente: Alfaro Redondo y Zúñiga, 2023 con datos del TSE y CCSS.

crecen o disminuyen a medida que la participación del electorado costarricense en su conjunto ha venido declinando (Mahler, 2008).

Más concretamente, este trabajo explora empíricamente si la participación electoral tiene una dimensión de clase, es decir, si el sesgo del ingreso del electorado crece a medida que disminuyen las tasas de participación. Con ello se comprenderá si la relación entre el nivel de participación electoral, la desigualdad de ingresos y el sesgo de ingresos en el voto se explica por la movilización electoral o desmovilización de ciudadanos de bajos, medios o altos ingresos o bien por los tres al mismo tiempo y en la misma medida. Para efectos de este análisis se divide a la población en tres estratos o grupos: los de *ingresos bajos* que corresponden a los deciles[3] 1 al 3; los de *ingresos medios* que agrupan a los deciles 4 al 7 y los de *ingresos altos* que reúne a los deciles 8 al 10.

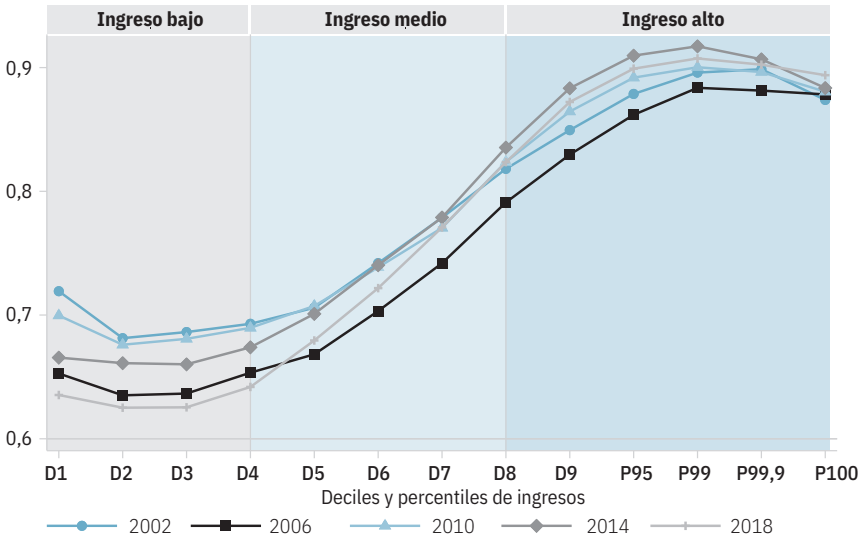
En el gráfico 5.3 se muestran las curvas de probabilidad de votar para los distintos deciles de ingreso en cada una de las elecciones. Debido a que en la investigación se argumenta que la disposición a votar es distinta en los extremos de la distribución, el gráfico desagrega los grupos en las "colas" (en los dos extremos) para captar estos efectos que de otra manera pasarían desapercibidos, pues muestra los resultados no solo por deciles sino también dentro de los más pobres y ricos, o sea, del 1% que está en peor y mejor situación. El análisis permite distinguir los efectos de época o elección, es decir, si la probabilidad de asistir a las urnas es menor en las elecciones más recientes que en los comicios más antiguos, por lo que muestra las diferencias entre los grupos. A modo de ilustración de estos efectos, entre los deciles de menores ingresos la probabilidad fue menor en la elección de 2018, pero entre los de mayores recursos, dicha probabilidad fue inferior en 2006.

Desde esta óptica, es posible ahora agregar nuevos matices a la conclusión general de que las personas con salarios más bajos tienen una menor disposición de participar en las elecciones que los de mayor ingreso. Una primera especificación importante es que este efecto no es lineal entre dichos grupos ni en el tiempo, sino que es curvilíneo. Puntualmente, los votantes del percentil 1 y decil 1 (el 1% de menor salario del país) reportan una mayor probabilidad de concurrir a las urnas en todas las elecciones que el resto de las personas de bajos salarios, aunque con probabilidades decrecientes en el tiempo.

La probabilidad de votar aumenta entre el decil 2 y hasta el decil 9, aunque con traslapes entre elecciones. El punto de inflexión ocurre en el percentil 95: a partir de este nivel, cuanto más se acerca la cúspide de los salarios, menor resulta la participación electoral. De hecho, la disposición de votar de los del percentil 100 (el grupo de asalariados de más altos ingresos) es similar a la de los del percentil 95 de la distribución. De este modo, el interés de los "más ricos" en la política electoral es distinto al de los deciles bajos y medio-bajos de la distribución electoral.

Gráfico 5.3

Probabilidad de votar en las elecciones presidenciales, según nivel de ingresos de las personas[a/]. 2002-2018



a/ Se calcula a partir de los ingresos reportados a la CCSS.
Fuente: Alfaro Redondo y Zúñiga, 2023 con datos del TSE y CCSS.

Desde esta perspectiva, el informe aporta otra evidencia para completar la explicación de la caída en la concurrencia a las urnas observada desde 1998. Mientras que la mayoría de los estudios se concentran en los extremos de la desigualdad (los más ricos / los más pobres), en este estudio se enfatizó en los sectores medios de la distribución de ingresos salariales. La principal conclusión es que también hay efectos significativos en los sectores o "capas" de ingresos medios.

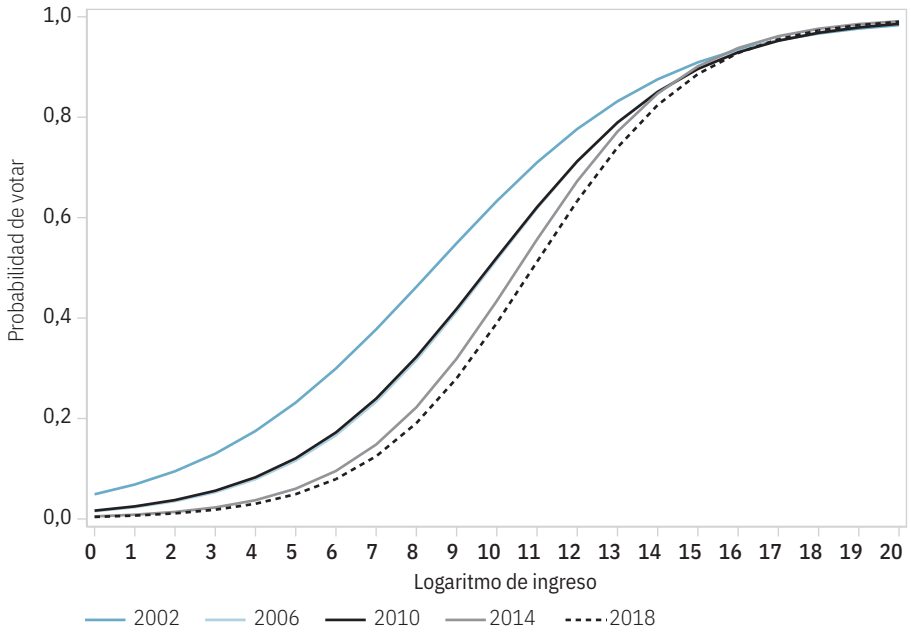
La información evidencia una "retirada" de los estratos medios de las urnas en las últimas dos décadas. En otras palabras, no solo la curva de la probabilidad de votar según niveles de ingreso se ha desplazado negativamente con cada nueva convocatoria a las urnas, sino que ese desplazamiento es más pronunciado entre los electores de ingresos medios en comparación con lo registrado por los de ingresos bajos y altos (gráfico 5.4).

Este efecto más pronunciado en los niveles intermedios, antes no conocido, puede implicar un serio problema para la democracia electoral costarricense en el largo plazo. Esta ha sido históricamente reconocida por ser una democracia de "capas medias", considerando el tamaño de estas capas en la sociedad, fuertemente conectadas con la política y con un alto nivel de participación y apego a los valores democráticos como el apoyo al sistema político y la tolerancia (Seligson, 1972; Booth, 2008; Lehoucq, 1991; Yashar, 1997). Si los hábitos de votar de estos segmentos del electorado están variando y su alta afluencia a las urnas disminuye aún más que en el pasado reciente, habría un debilitamiento de una de las fortalezas del sistema político.

Una mirada en profundidad sobre el electorado de mayores remuneraciones permite entender los efectos del cambio en los ingresos salariales sobre la participación electoral. Si el salario de una persona ha mejorado, ¿aumenta también su disposición a asistir a las urnas? El estudio pudo constatar que, entre 2002 y 2018, las personas de los deciles 9 y 10 de la distribución de ingresos salariales, mejoraron sus ingresos y aumentaron sus niveles de participación en las cinco elecciones estudiadas (gráfico 5.5). En todos los deciles restantes, los cambios agregados en la distribución de los ingresos y los cambios en la asistencia a las urnas fueron negativos. En otras palabras, los datos constatan que cuanto mejor "le va" a las personas, más aumenta su probabilidad de votar.

Gráficos 5.4

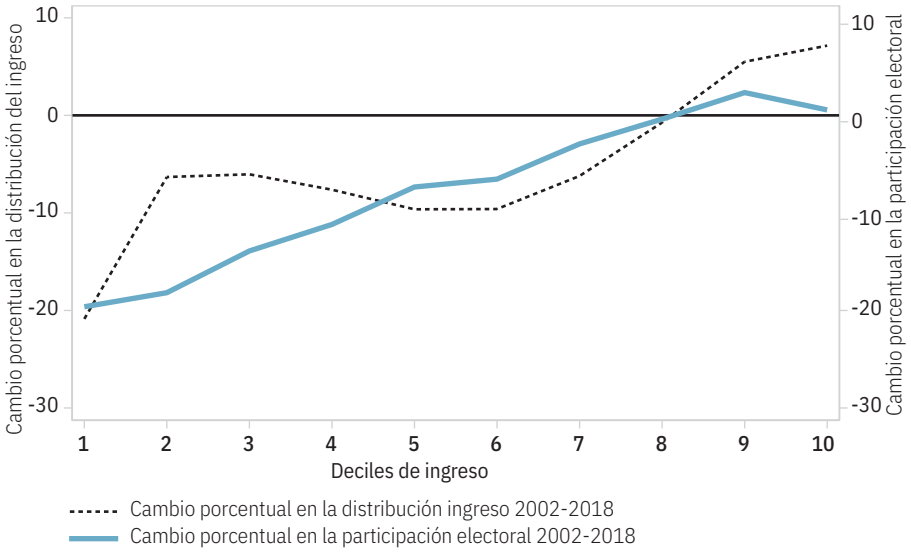
Probabilidad de votar en las elecciones presidenciales, según la distribución del ingreso[a/]. 2002-2018



a/ Transformación logarítmica de la variable de ingreso, distribuida en orden ascendente.
Fuente: Alfaro Redondo y Zúñiga, 2023, con datos del TSE y CCSS.

Gráfico 5.5

Cambio porcentual en la distribución del ingreso y en la participación electoral, según deciles de ingresos[a/]. 2002-2018



a/ Se calcula a partir de los ingresos reportados a la CCSS.
Fuente: Alfaro Redondo y Zúñiga, 2023 con datos del TSE y CCSS.

Otra manera de examinar este fenómeno es mediante el análisis de la participación de las personas según la concentración del ingreso. Por ejemplo, la probabilidad de votar de las personas que concentran apenas el 10% de la masa salarial es del 60%; esta aumenta al 70% entre quienes concentran la mitad de los ingresos y crece al 80% entre aquellas personas que concentran el 90% o más de los ingresos. Ello puede representar indicios sociológicos sobre una cierta "elitización" del electorado durante el período 2002-2018, un asunto preocupante que, aunque incipiente, debe seguir siendo estudiado para determinar si esta tendencia se mantuvo en 2022 y se reproducirá en futuros comicios.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

DESIGUALDAD Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL
véase Alfaro Redondo y Zúñiga, 2023, en **www.estadonacion.or.cr**

Debilitamiento de apoyo electoral a gobiernos electos

Una segunda dimensión de la crisis de representación ciudadana que experimenta la democracia costarricense es el decreciente apoyo electoral a quienes triunfan en los comicios. Ediciones anteriores del Informe han señalado que, a lo largo del siglo XXI, la ciudadanía costarricense ha evidenciado crecientes dificultades para construir mayorías electorales claras a favor del ganador. Esta situación refleja un aumento en la debilidad del mandato político surgido de las urnas en las elecciones presidenciales y legislativas. En el Informe anterior se planteó que el sistema político costarricense inauguró en 2014 una nueva fase denominada como *mandatos frágiles*. En esta fase, los mandatarios experimentan un mandato condicionado 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 (PEN, 2022b), descripción que se apega a la situación del 2022-2026.

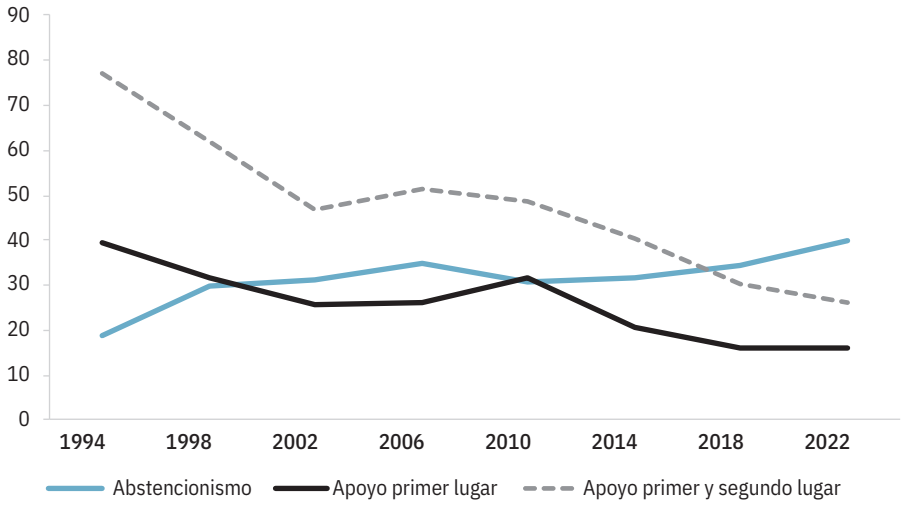
En el ámbito de las elecciones presidenciales, un primer indicador de esta situación es el hecho que en cuatro de las seis elecciones desde 2002, ha sido necesario realizar una segunda ronda electoral, pues ningún partido ha logrado obtener el 40% o más de los votos válidos. Además, el respaldo electoral de los partidos es mucho más pequeño, tanto en términos absolutos como relativos, que el de hace treinta años, cuando había más de un millón y medio de votantes menos y, tanto en 2018 y 2022, menor a la cantidad de personas que se abstienen a participar en las elecciones (gráfico 5.6). El respaldo obtenido por el primer y segundo lugar en 2022 es el más bajo en treinta años.

Una manera concreta de ver esta disminución del respaldo ciudadano a los gobernantes electos surge de 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 dos veces más de votos que la agrupación ganadora en la primera ronda de 2022, con un padrón mucho más numeroso. 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. Si estas cifras se comparan con respecto al total de la población, los apoyos descritos son mucho menores.

El debilitamiento del mandato electoral ocurre también en las elecciones legislativas. El *Informe Estado de la Nación* ha reportado que a partir de 1994 el sistema político costarricense ha encadenado una sucesión de "gobiernos divididos". Ello significa que el partido ganador en las elecciones presidenciales no tiene mayoría parlamentaria (gráfico 5.7). La diferencia es que, entre 1994 y 2002, la fracción oficialista era la principal fracción parlamentaria y necesitaba de pocos votos adicionales para lograr mayorías, usualmente provenientes de partidos pequeños. A partir de 2014, sin embargo, la fracción oficialista dejó de ser la primera minoría y requirió conseguir amplios apoyos de otros partidos para aprobar sus iniciativas. En 2018 y 2022, el déficit del oficialismo con respecto al umbral necesario para obtener mayorías fue el más grande desde 1953 (50% de los escaños en el Congreso, es decir 29 diputaciones).

Gráfico 5.6

Apoyo electoral obtenido por los dos partidos políticos con mayor votación y porcentaje de abstencionismo
(porcentajes del padrón electoral)



Fuente: González, 2022b con datos del TSE.

Sistema de partidos políticos desestructurado

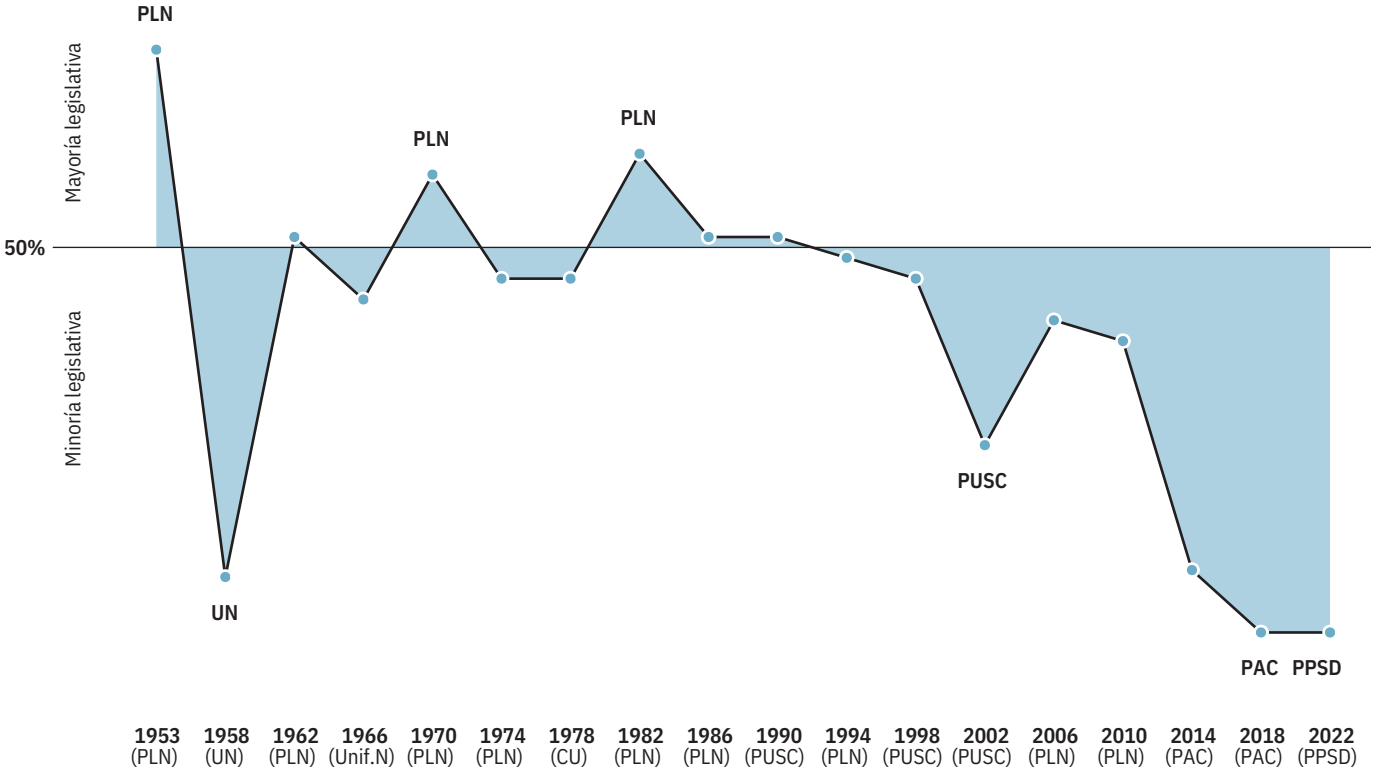
Entre las personas que siguen votando, las preferencias e identidades partidarias son cada vez más minoritarias, fluidas e inestables, un tema consistentemente estudiado en las sucesivas ediciones del Informe (PEN, varios años). Este fenómeno es de capital importancia para la democracia electoral costarricense, pues en su sistema político los partidos son la única vía para acceder al poder y materializar el principio de representación política en los órganos del Estado. Técnicamente, el debilitamiento de las identidades partidarias entre la ciudadanía se denomina como "desalineamiento partidario" y ha provocado que el sistema de partidos del país pasara de ser catalogado como "consolidado", a inicios de la década de los noventa del siglo pasado (Mainwaring y Scully, 1994) a uno altamente desarticulado en la actualidad.

A lo largo de la segunda mitad del siglo XXI, la democracia costarricense ciertamente experimentó profundos cambios en este tema. Entre 1953 y 1982, un sistema de partidos polarizado por el legado de la guerra civil de 1948 se caracterizó por una fuerte hegemonía electoral del Partido Liberación Nacional (PLN) y por la existencia de un cambiante grupo de partidos que competían por convertirse en la principal fuerza de oposición al liberacionismo. En una segunda etapa, entre 1983 y 2002, una modificación a la legislación electoral, producto de un acuerdo entre estas fuerzas polares, llevó a la instauración de un bipartidismo anclado en el PLN y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC). Finalmente, en el siglo XXI, el sistema de partidos dio un nuevo giro y transitó a un formato multipartidista fragmentado.

El tránsito del bipartidismo al multipartidismo no es problemático por sí mismo. El problema consiste en que se dio en conjunto con el debilitamiento de las organizaciones partidarias y de sus bases de apoyo territorial (PEN, varios años). En un estudio realizado por el PEN para el TSE en 2017 se demostró que la mayoría de las organizaciones

Gráfico 5.7

Evolución del tamaño de la fracción parlamentaria oficialista en la Asamblea Legislativa. 1953-2022



Fuente: Gómez Campos, 2023 con información del TSE.

partidarias carecían de sedes permanentes, no realizaban actividades de capacitación de su dirigencia y muchos dirigentes no eran capaces de identificar la ideología de su partido. Se determinó el fuerte personalismo y la poca participación femenina en sus cúpulas (PEN, 2017), los efectos del transfuguismo político, sus consecuencias sobre la cohesión partidaria (PEN, 2015) y los pocos espacios para la renovación de liderazgos a nivel local debido a la predominancia de la regla de la reelección indefinida de alcaldes hasta hace poco (PEN, 2020). Finalmente se identificaron riesgos para la autonomía y la independencia de los partidos políticos derivados del sistema de financiamiento electoral (PEN, 2021).

El debilitamiento de los partidos no solo se expresa en sus frágiles organizaciones. Ediciones anteriores de este capítulo han efectuado estudios pormenorizados sobre los planes de gobierno que presentan a la ciudadanía. La principal conclusión de estos estudios es que las agrupaciones políticas se preparan para competir electoralmente, pero no para gobernar, pues sus planes de gobierno carecen de metas y estrategias para implementar las prioridades que exponen como propuestas (PEN, 2022b).

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. La no obligatoriedad de realizar asambleas en todos los distritos del país debido a la sentencia de la Sala Constitucional 9340-2010 propició la erosión de las bases de apoyo territorial de los partidos tradicionales, pues debilitó los vínculos de estas agrupaciones políticas con sus dirigencias de base local. El resultado ha sido una mayor lejanía entre las élites políticas nacionales y las bases locales partidarias, así como un aumento de la conflictividad interna, especialmente a la hora de elegir las candidaturas en puestos públicos.

Partidos políticos de todo el espectro ideológico como el Partido Acción Ciudadana (PAC, centro-izquierda), Movimiento Libertario (derecha), Frente Amplio (izquierda) han experimentado esta tendencia de "montaña rusa". A diferencia de las fuerzas políticas del pasado, las que compiten en contiendas electorales desde 2002 no han desarrollado identidades políticas sólidas y duraderas. Como resultado, los votantes saltan de una opción política a otra sin desarrollar vínculos con los partidos o bien estos son débiles.

El indicador de volatilidad entre elecciones —la proporción del electorado que cambia de partido entre una elección y otra— es, en la actualidad, el más alto en décadas. Por su parte, el

indicador de volatilidad intraelectoral, que el Informe ha registrado por medio de estudios de panel electoral, muestra que una proporción mayoritaria de la ciudadanía cambia de preferencias en el corto lapso de los cuatro meses que tarda una campaña electoral. De esta manera, en cada elección y dentro de ella, el viaje en la montaña rusa comienza de nuevo con otros actores políticos o con los que han sobrevivido. Actualmente, las identidades políticas de la mayoría de votantes costarricenses son transitorias: se forman en torno al voto, pero se desvanecen poco después de las elecciones (Alfaro Redondo, 2020).

Un segundo factor que afecta a 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, lo cual pone en juego la independencia misma de las organizaciones partidarias y su exclusiva misión en materia de representación política (PEN 2022).

En el estudio denominado Rutas de ejecución para reformar el sistema de financiamiento y fortalecer a los partidos políticos (PEN, 2022b), se concluyó que 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- conforman un síndrome que da cuenta de la debilidad del componente representativo de la democracia costarricense (recuadro 5.1).

Se rompió la dinámica Ejecutivo-Legislativo prevaleciente en años recientes

En esta sección del capítulo se analizan las formas en las que los poderes de la República gestionan los asuntos públicos y conducen sus acciones. Puntualmente, este factor examina el desempeño del Poder Ejecutivo en dos sentidos: el primero se refiere a su funcionamiento propio como poder de la República y el segundo al rendimiento del Ejecutivo en sus funciones y potestades en el proceso legislativo, en su calidad de "legislador". También se evalúa en esta dimensión el rol del Poder Legislativo en sus atribuciones para promover y aprobar legislación. Finalmente, se estudia la función de control constitucional, una atribución exclusiva del Poder Judicial (PEN, 2022a).

El resultado más sobresaliente de este ejercicio es que luego de un período (2018-2022) en el que las fuerzas políticas de la democracia costarricense fueron capaces de superar el entrabamiento y la parálisis, se rompió la dinámica Ejecutivo-Legislativo que prevaleció en los últimos cuatro años, producto de la existencia de una coalición parlamentaria. La ruptura de esta dinámica ocurre en condiciones de mayor conflictividad por políticas públicas y una más elevada inestabilidad del gabinete al principio de la administración.

Incapacidad de las fuerzas legislativas para construir acuerdos

El Poder Legislativo es responsable de cumplir dos funciones clave en un sistema democrático. Por un lado, procura 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

Recuadro 5.1

La aparición de nuevos partidos sigue en alzada y el oficialismo se divide

En setiembre de 2023, un total de 161 partidos políticos aparecían inscritos ante el Tribunal Supremo de Elecciones (34 nacionales, 22 provinciales y 105 cantonales). Esta cifra es muy 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 cada 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.

A la fecha del cierre de edición de este capítulo, 9 de las 10 personas diputadas de la fracción oficialista del Partido Progreso Social Democrático (PPSD), dieron su apoyo a una nueva agrupación, denominada *Aquí Costa Rica Manda*, que competirá eventualmente en las elecciones municipales de 2024. Además, se tramita la inscripción de otra agrupación llamada Pueblo Soberano, conformada por personas cercanas a la Administración Chaves. Este fenómeno de transfuguismo partidario no es nuevo en la política costarricense y ha sido analizado en versiones previas de este capítulo (Ávalos, 2016). Sumado a lo anterior, el PSD afronta varias causas judiciales asociadas al financiamiento de la campaña electoral del 2022 a través de un fideicomiso. El TSE elevó el caso al Ministerio Público, donde se encuentra en estudio.

Por otra parte, el TSE presentó ante la Asamblea Legislativa una serie de reformas electorales relacionadas con la inscripción y el financiamiento de los partidos políticos. En futuras ediciones del capítulo se examinará el grado de avance de estas reformas, así como el trámite parlamentario.

el país. Esta sección aporta información relevante para estudiar las capacidades de conducción de la Asamblea Legislativa, la contribución de este poder de la República al cumplimiento del principio de representación política responsable y sus aportes a la consecución de resultados en materia de desarrollo humano.

Cantidad de leyes aprobadas retorna a sus niveles promedio

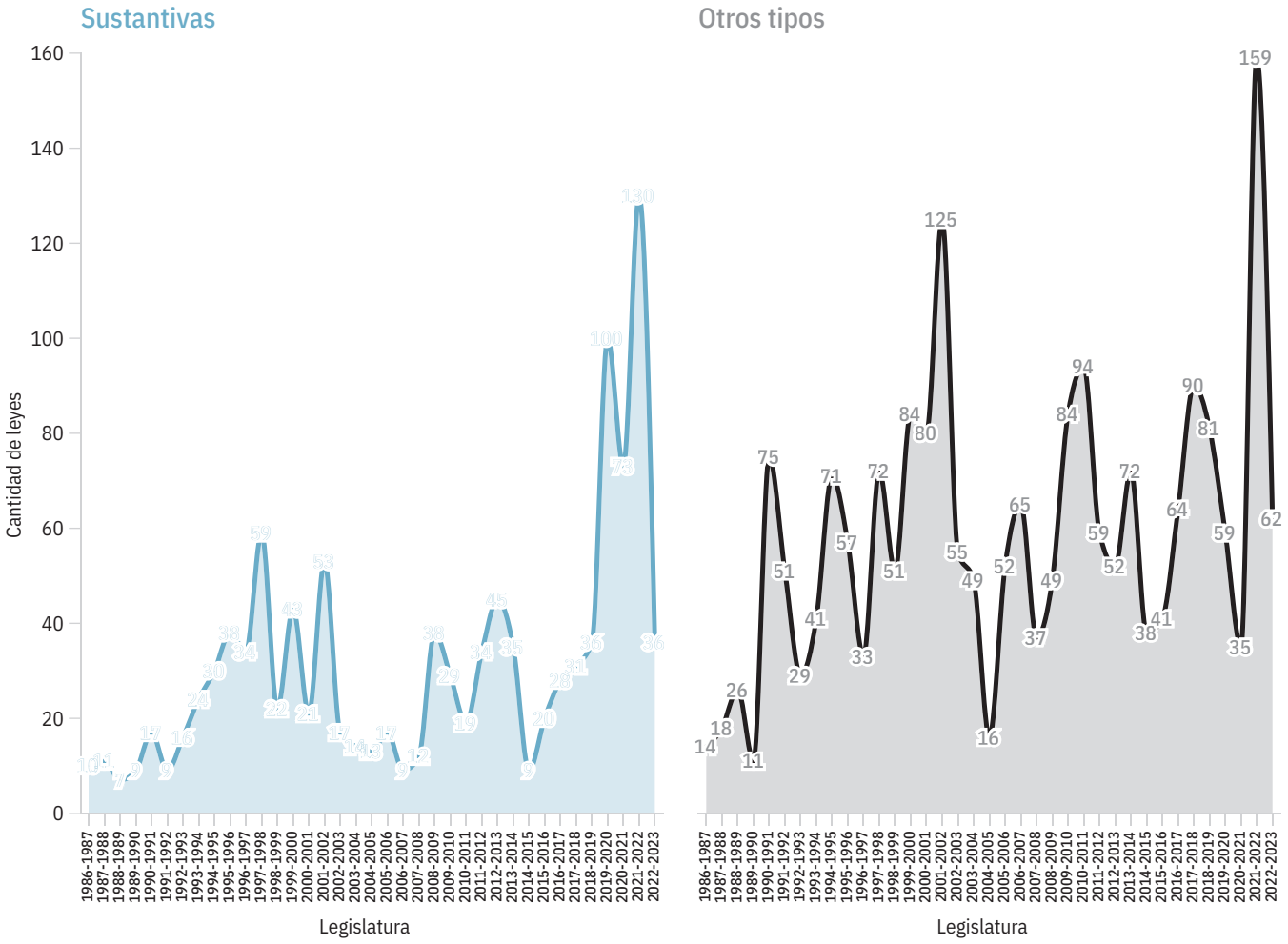
Un primer indicador para aproximarse a la producción legislativa es la cantidad de leyes aprobadas. La mirada de largo plazo apunta a que en la legislatura 2022-2023, el primer año de la Administración Chaves, el número de leyes, 98 en total, es similar a la de sus antecesores. Cuando se compara esta cantidad con los primeros años de gobierno, la administración Chaves ocupa la cuarta posición, superada por las administraciones de Alvarado Quesada (117), Chinchilla Miranda (113) y Figueres Olsen (101).

El comportamiento promedio de la productividad también se refleja en el tipo de legislación aprobada. Del total de leyes aprobadas, 36 son consideradas *leyes sustantivas*, es decir, normas que tienen un impacto sobre el desarrollo humano del país[4]. Esta cantidad tampoco se aparta del promedio de años anteriores comparables, con la excepción del período constitucional 2018-2022 (gráfico 5.8).

El indicador denominado "duración de las leyes" permite determinar si las leyes aprobadas son oportunas, de forma tal que atiendan, en plazos razonables, las necesidades y demandas de la ciudadanía. Si los plazos para legislar son extendidos, existe la posibilidad de que la normativa con la que se pretende incidir sobre la realidad y sus problemáticas se vuelva irrelevante debido a sus desfases temporales. La Asamblea Legislativa, mediante sus propias políticas y disposiciones reglamentarias, tiene la capacidad para aprobar leyes de manera más expedita. En efecto, durante la afectación de la pandemia, el Parlamento tramitó normativa en plazos reducidos (PEN, 2021).

Gráfico 5.8

Leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa, según tipo[a/]. 1986-2023

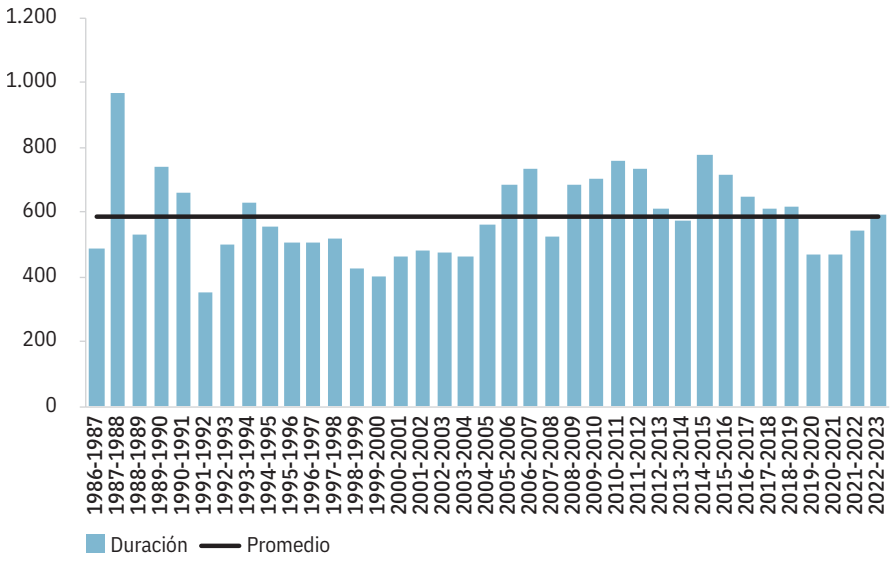


a/ Una ley sustantiva es una norma que tiene un impacto sobre el desarrollo humano.
Fuente: Alfaro Redondo, 2023 a partir de Aguirre y Cortés, 2023 y de la base de datos de legislación aprobada del PEN.

Entre 1986 y 2023, el Congreso tardó en promedio alrededor de 600 días en tramitar las leyes, es decir, poco más de año y medio. En ninguna de las 37 legislaturas (año legislativo de mayo a abril) la duración fue menor a 400 días. En el largo plazo no hay grandes diferencias en los períodos de tramitación, a pesar de los profundos cambios del sistema político, tales como la transición del bipartidismo al multipartidismo y la presencia o ausencia de gobiernos con mayorías legislativas. Tampoco se percibe un efecto asociado a la reforma del reglamento legislativo y su recorte de tiempos. De igual manera, estos plazos no dependen de la cantidad de legislación aprobada, pues al comparar una legislatura de alta productividad (como la del 2021-2022) y una de menor productividad (2022-2023), la duración fue mayor en la segunda que en la primera (gráfico 5.9).

Gráfico 5.9

Duración promedio en la aprobación de leyes, por período legislativo
(en días)



Fuente: Aguirre y Cortés, 2023 con datos de la base de legislación aprobada del PEN.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA
véase Aguirre y Cortés, 2023, en
www.estadonacion.or.cr

Una posible hipótesis para explicar este comportamiento inercial de los plazos, sobre la cual no se profundiza en este capítulo, es que, debido a la inexistencia de reelección parlamentaria, por lo general la duración en aprobar leyes es mayor el primer año del gobierno, ya que las personas diputadas están en proceso de aprendizaje, mientras que luego se reduce debido a la curva de conocimiento.

Actores no incurren en "promesa democrática sin sustento económico", pero principal fuente es la reasignación de recursos

El último indicador con el que se evalúa en qué medida contribuye la representación política al desarrollo humano, es lo que este *Informe* denomina "promesa democrática". Esta se construye a partir de la revisión de cada una de las leyes sustantivas aprobadas, con el fin de determinar si requieren recursos para su implementación y, de necesitarlos, constatar si definen los recursos necesarios para su cumplimiento. Cuando esto no ocurre, se produce lo que este capítulo llama "promesa democrática sin sustento económico", con la que aumentan las probabilidades de incumplimiento del sistema político. Esto genera presión sobre las entidades públicas y sus finanzas, a las cuales se les asignan nuevos mandatos sin dotarlas de capacidades económicas para ejecutarlos.

En la legislatura 2022-2023 continuó la tendencia observada desde mediados de la década anterior en cuanto a una mayor responsabilidad fiscal de las personas congresistas. A pesar de que el porcentaje de leyes sustantivas que requieren de recursos económicos y a las cuales no se les asignan ha aumentado ligeramente desde 2020, esa cifra se ubica en el 18%, un valor que sigue por debajo de los niveles promedio del período 1986-2023 que es del 45%.

Al analizar con detenimiento las leyes aprobadas, el parlamento debe resolver, sin embargo, importantes retos en términos de las capacidades que otorga a la administración pública para atender los mandatos legales aprobados. En la legislatura 2022-2023, únicamente 6 de las 29 leyes sustantivas que requieren recursos para atender sus mandatos crean nuevos ingresos. La gran mayoría de la legislación (18) reasigna recursos, es decir, se trata de normas que estipulan el traslado de recursos que ya utilizaba la Administración o bien señalan la necesidad de buscar nuevos recursos sin especificar la fuente del financiamiento.

Como se ha señalado en el pasado, estos resultados sugieren, en principio, una mayor preocupación de las personas diputadas de las últimas legislaturas por especificar las fuentes de financiamiento en las leyes. Sin embargo, es prudente no adelantar conclusiones sobre la responsabilidad fiscal del parlamento, pues existen otros aspectos que deben considerarse a la hora de examinar el tema. Por ejemplo, en un contexto de finanzas públicas rígidas e insuficientes, las y los diputados continúan aprobando exoneraciones tributarias. En la primera legislatura de la Administración Chaves Robles, comprendida entre mayo de 2022 y el 30 de abril de 2023, se aprobaron 36 exoneraciones fiscales, una cifra elevada para el período (si desea conocer, más detalles ver Achoy, 2023, en el capítulo de oportunidades, estabilidad y solvencia económicas).

Nueva composición del Parlamento no trae cambios en los patrones de votación

En este informe se actualiza el estudio de voto nominal (votación individualizada de las personas legisladoras) con los datos de la legislatura 2022-2023, para responder a la pregunta de si la nueva composición de la Asamblea Legislativa ha traído consigo cambios en los patrones de votación de las personas congresistas[5].

En Costa Rica, las condiciones de fragmentación política y el sistema de elección de diputados y diputadas, en combinación con la prohibición de reelección consecutiva, son elementos propicios para patrones de votación "caóticos", en la terminología de Poole y Rosenthal (2000). En esas condiciones, debería predominar, teóricamente, la indisciplina legislativa y la gran mayoría de los proyectos de ley se rechazarían. Sin embargo, no sucede de esa manera.

A fin de examinar el comportamiento real de las personas diputadas, se compara su votación en proyectos de ley con el de tres figuras políticas relevantes: el jefe o jefa de su fracción, el presidente o presidenta del Congreso y el jefe o jefa de fracción del partido oficialista. El primero de ellos es un indicador de la disciplina dentro de la fracción parlamentaria; el segundo, de la disciplina con la autoridad más importante de la Asamblea Legislativa; y en el tercer caso, si quien ocupa el cargo pertenece a la fracción oficialista, evidenciaría su afinidad o lejanía con el Poder Ejecutivo (recuadro 5.2).

La principal constatación es que las diputaciones actuales se comportan igual que sus antecesores, a pesar de tratarse de una nueva Asamblea Legislativa. Pocas veces se apartan de sus jefaturas, independientemente del partido político al cual pertenezcan. Es decir, al igual que en las otras dos legislaturas previas analizadas, una mayoría de las votaciones se deciden por amplios consensos internos. En promedio, las y los congresistas votan 9 de cada 10 leyes según lo hace su líder de fracción. Este patrón se repite incluso en diputados y diputadas que son percibidos por los medios de comunicación o la ciudadanía como disidentes dentro de sus fracciones o férreos oponentes al Ejecutivo.

Lo cierto es que la mayoría de los votos de las diputaciones no se apartan de sus jefaturas de fracción y tampoco de la manera en que vota quien ejerce el cargo de presidente legislativo, aunque en este último caso el nivel de consenso el nivel de coincidencia es levemente menor. Las fracciones del Partido Progreso Social Democrático y la Unidad Social Cristiana son las que muestran un nivel de coincidencia menor respecto a la presidencia legislativa. Un aspecto interesante de este comportamiento es que ocurre en un Directorio Legislativo controlado por la oposición, pues se encuentra bajo el mando del PLN.

En lo que respecta a la afinidad o lejanía con la fracción oficialista, los datos también reflejan una alta coincidencia de todas las fracciones. Sobresalen por los niveles más altos de similitud en sus votos las fracciones del PLN y Nueva República con un 95% de coincidencia, mientras que las fracciones del Frente Amplio (93%) y la Unidad Social Cristiana (91%) son, por su parte, las de menor afinidad, aunque, como se aprecia, en números muy altos (gráfico 5.10).

En síntesis, en general las fracciones en el Congreso son más disciplinadas de lo que aparentan, aunque se trate de una nueva composición del Parlamento. Del análisis del voto legislativo nominal examinado se desprende que los patrones de voto de las personas legisladoras poquísimas veces se apartan de la forma en la que votan los principales liderazgos en el Congreso, un resultado identificado en ediciones previas de este Informe. Este resultado tiene importantes implicaciones prácticas, pues, como se verá más adelante, además de evidenciar que el Ejecutivo no ha implementado una estrategia activa en su relación con el Parlamento, los resultados de voto nominal revelan que tiene enfrente a bloques partidarios cohesionados y disciplinados en la oposición. En una sección posterior de este documento se analiza este fenómeno en términos del trámite de vetos y resellos.

Recuadro 5.2

Construcción de la base de datos de voto nominal 2022-2023

En agosto de 2016, la Asamblea Legislativa implementó el sistema electrónico para las votaciones que se llevan a cabo en el plenario. En virtud de ello, es posible registrar la forma de votar de las y los diputados y construir la base de datos de voto nominal. Para la legislatura 2022-2023 se incluyen 13.956 registros, de los cuales se analizaron 245 votaciones de proyectos de ley en un total de 57 diputaciones.

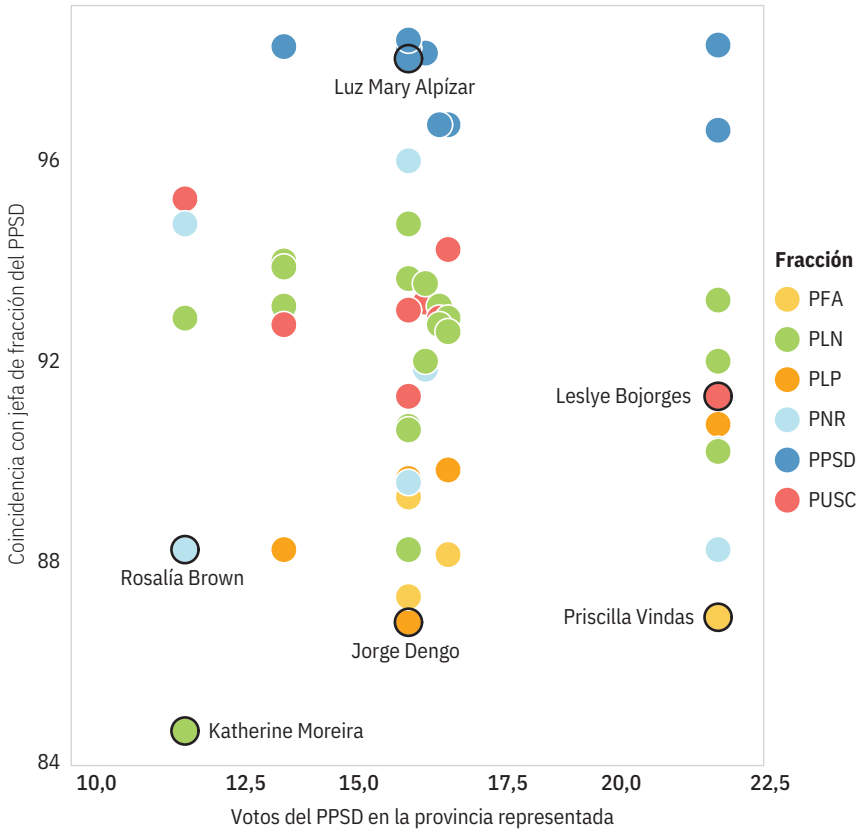
En la base de datos se codifican los casos de las jefaturas de fracción de cada uno de los partidos y la persona presidenta del Congreso, con la finalidad de comparar la forma en la que estos votan y cómo lo hace el resto de los diputados y diputadas.

Se establece el porcentaje de coincidencia de cada uno respecto a su jefe de fracción y el presidente, como un indicador de disciplina partidaria y de desacuerdo a lo interno del plenario. Además, se contabiliza la cantidad de votaciones en que participa cada diputado, y se establece el porcentaje de participación de cada uno. Esta base de datos se unió con la de leyes aprobadas mediante el uso del número de expediente legislativo como código compartido, con lo que se pudo realizar el análisis según el tipo de legislación aprobada (sustantiva o no) y su relación con los proyectos de ley asociados a la atención de la pandemia sanitaria.

Fuente: Guzmán, 2023.

Gráfico 5.10

Porcentaje de coincidencia de las personas diputadas con la jefatura de fracción del partido PPSD en votaciones de legislación sustantiva, según el apoyo que recibió el PPSD en la provincia que representa. 2022-2023



Fuente: González, 2023 con datos de la base de voto nominal del PEN.

Aumenta la conflictividad Ejecutivo-Legislativo y disminuye la efectividad del Ejecutivo

En un esquema de Poderes de la República con autonomía e independencia para el ejercicio de sus funciones, la tarea crucial del Poder Legislativo es aprobar leyes mediante la aplicación de normas democráticas que reflejen los intereses ciudadanos. Por su parte, la principal responsabilidad del Poder Ejecutivo es conducir los asuntos de gobierno y promover e implementar políticas públicas para satisfacer las necesidades de la población. Además de estas tareas exclusivas, ambos poderes comparten atribuciones en materia de representación política responsable. Durante el período de sesiones extraordinarias en el Parlamento, el Ejecutivo participa del proceso legislativo y define la agenda parlamentaria durante seis meses, al tiempo que el Legislativo discute y aprueba las leyes sometidas a su conocimiento.

A continuación, el capítulo examina en qué medida los Poderes Ejecutivo y Legislativo, en sus interacciones y relaciones, impulsan sus prioridades con apego a la Constitución Política, la legalidad y el Estado de derecho, por un lado, y el grado de efectividad de sus decisiones en aquellas circunstancias en las que deben trabajar en equipo, por otro. El análisis se efectúa empleando períodos de gobierno comparables, es decir, los primeros doce meses de gobierno. La información analizada proviene de una base de datos denominada *Decretos de convocatorias a sesiones extraordinarias* para el período 1990-2023 (mayo a abril).

Tasa de éxito del Ejecutivo es de las más bajas

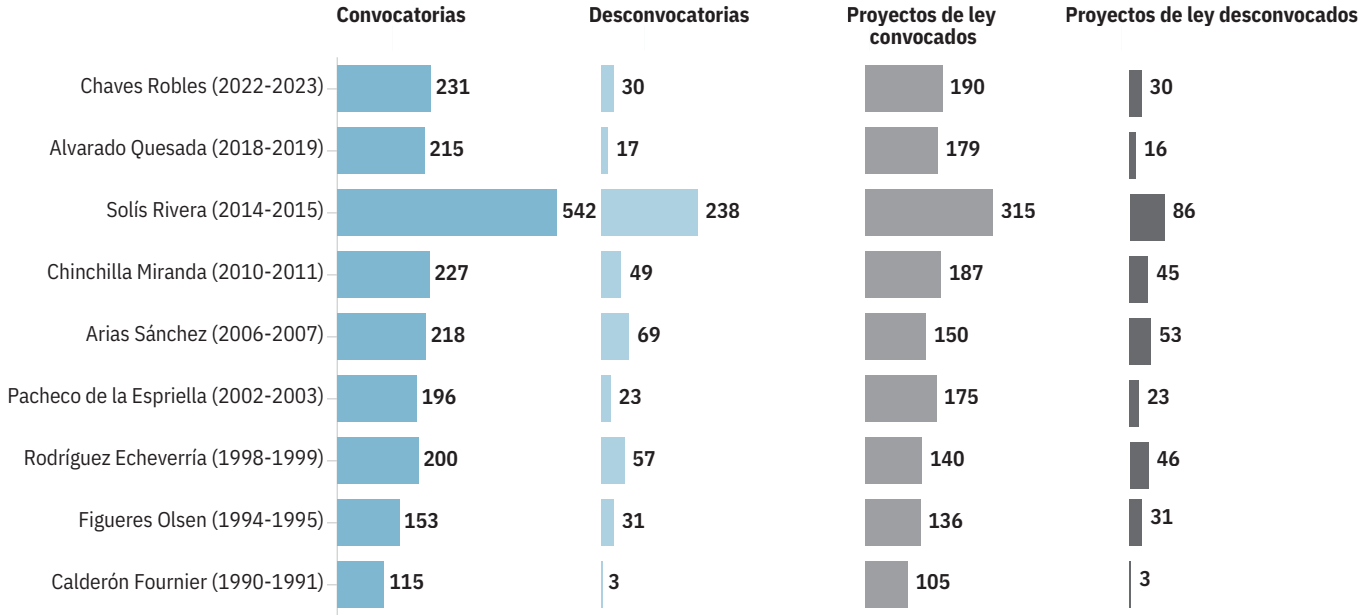
Según la información disponible, la administración Chaves Robles muestra un comportamiento muy similar al resto de administraciones de gobierno previas, tanto en la cantidad de decretos de convocatoria de proyectos de ley como en la cifra de decretos para desconvocar. De igual forma, la cifra de proyectos de ley convocados y desconvocados no se aparta de sus predecesores. La única excepción en ambos temas es la administración Solís (2014-2018) que sobresale como un caso extremo por su alto volumen de decretos de convocatoria y proyectos de ley. En otras palabras, en su función como legislador, el Poder Ejecutivo no recurre a más o menos decretos en sesiones extraordinarias que los gobiernos anteriores, como tampoco lo hace en términos de la cantidad de proyectos de ley que convoca o desconvoca (gráfico 5.11).

El otro indicador útil para comprender la gestión del Legislativo es la tasa de éxito. Como su nombre lo indica, se refiere a un valor que contrasta la cantidad de proyectos aprobados versus los convocados. El valor de la tasa es mayor si se aprueba una mayor cantidad de los proyectos de ley convocados. Durante el primer año de gobierno de la administración Chaves Robles, se registró un total de 231 proyectos de ley convocados; de estos, 181 están inconclusos, 29 fueron aprobados y 21 fueron archivados (Calderón, 2023), una cifra que no se aparta de la registrada en mandatos anteriores. Sin embargo, el éxito del Ejecutivo en sus relaciones con el Legislativo es más bajo que el reportado en siete gobiernos previos.

Al respecto de este último dato, la evidencia demuestra que la tasa de éxito de la Administración Chaves Robles alcanza, en su primer año de mandato, el segundo valor más bajo después de

Gráfico 5.11

Cantidad de decretos ejecutivos y proyectos de ley en sesiones extraordinarias, por administración, según tipo. 1990–2023



Fuente: Calderón, 2023 con datos de la base de decretos del PEN.

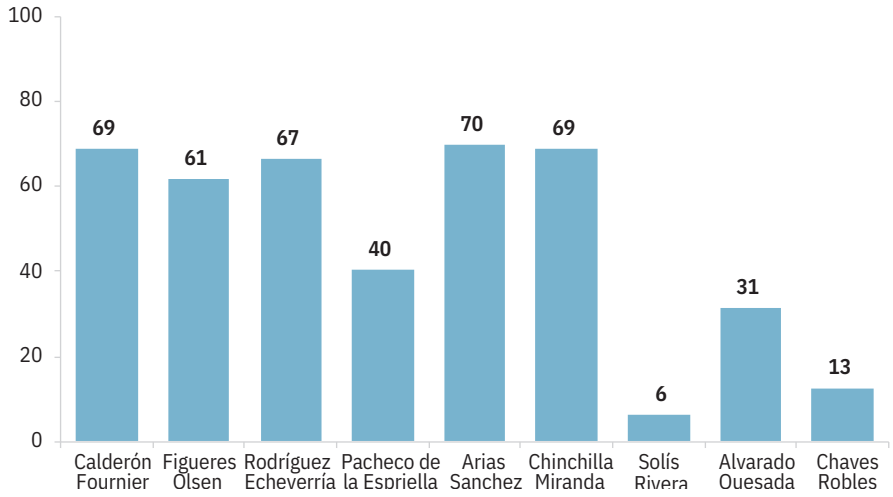
la administración Solís, y sus valores están muy por debajo del rendimiento de gobiernos previos en sus primeros 12 meses (gráfico 5.12). Es decir, mediante una cantidad muy similar de decretos a sesiones extraordinarias y a través de una cifra muy similar de proyectos de ley, el actual gobierno alcanza niveles bajos de éxito.

Resellos legislativos alcanzan su nivel más alto desde 1953

Otro indicador relevante para este análisis de las relaciones Ejecutivo-Legislativo es el comportamiento comparado de los vetos presidenciales y resellos legislativos. La potestad del Poder Ejecutivo de vetar una ley (parcial o completamente) está establecida en la Constitución Política en los artículos 125, 126, 127 y 128, por criterios de oportunidad, conveniencia o inconstitucionalidad. No obstante, la Asamblea Legislativa puede anular el veto presidencial, pero para ello requiere de dos tercios del total de sus miembros. A este procedimiento se le conoce como resello. Valga señalar que para que un resello se

Gráfico 5.12

Tasa de éxito del Poder Ejecutivo en sesiones extraordinarias, por administración. 1990-2023



Fuente: Calderón, 2023 con datos de la base de decretos del PEN.

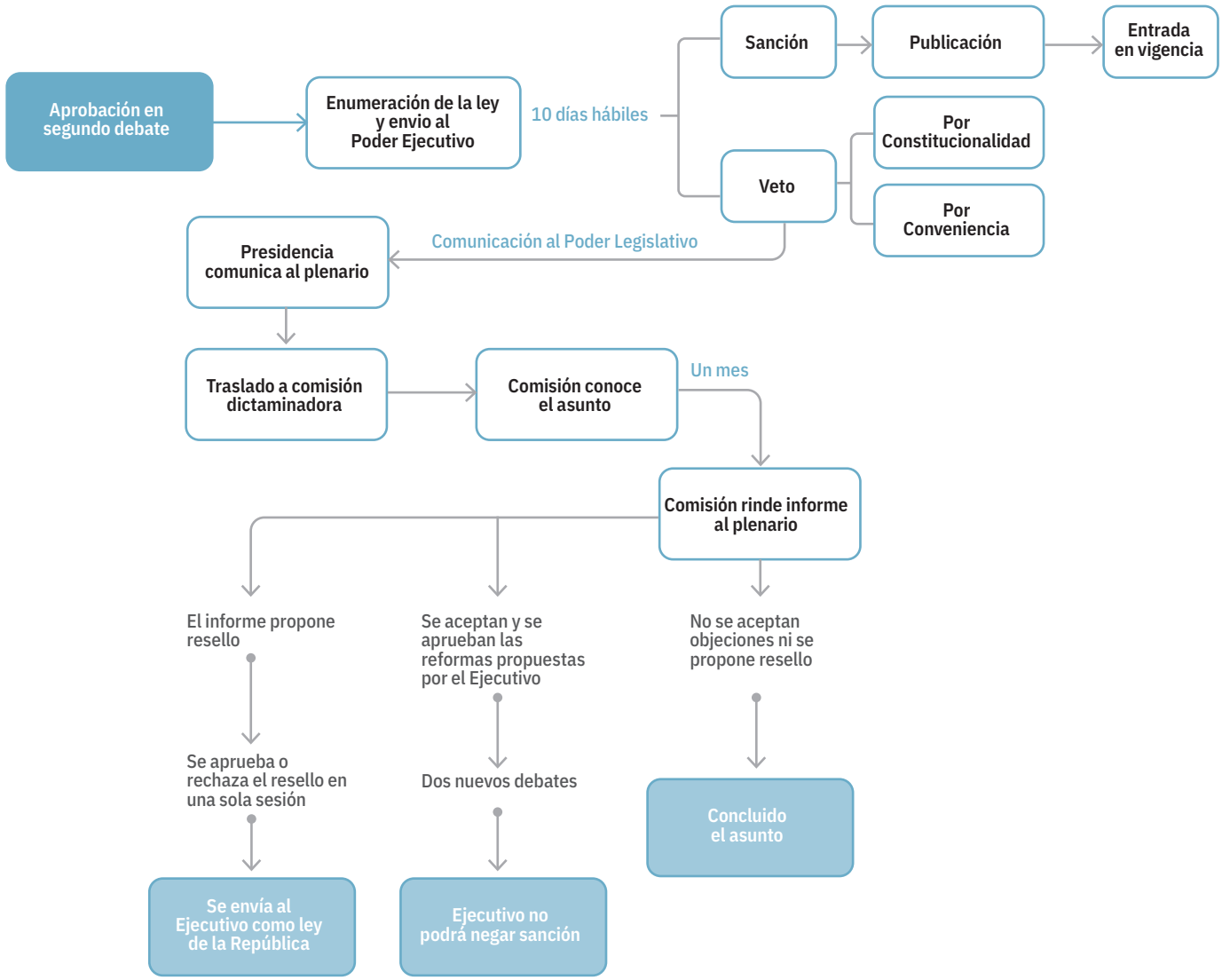
concrete, es necesario conformar una amplia y diversa coalición de fuerzas políticas, un obstáculo que le exige a la oposición mayor empeño, especialmente en períodos multipartidistas. Las figuras 5.1 y 5.2 sistematizan los procesos involucrados en el trámite de la herramienta del veto.

Vetar una ley de la República tiene un alto costo político genera un enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo y, si esto ocurre en los primeros doce meses de gestión, el impacto del conflicto puede ser mayor. Por tal razón, un Ejecutivo que tenga una situación política adversa en el Congreso, como es el caso en la actualidad, ya que cuenta con una fracción oficialista pequeña, tendrá, comparativamente, menor incentivo para vetar una ley, pues la Asamblea Legislativa puede reunir el apoyo necesario para resellar la ley vetada y que esta entre en vigencia a pesar de la oposición manifiesta del Ejecutivo. Ahora bien, si el Ejecutivo cuenta con respaldo en el Parlamento, es de esperar que su disposición a vetar leyes sea mucho mayor, pues puede tener mayor certeza sobre el desenlace. Veamos enseguida qué dicen los datos en esta materia.

La mirada de largo plazo al tema de vetos presidenciales y resellos pone en perspectiva histórica la dinámica de sus usos y su prevalencia. La cantidad de vetos presidenciales en el primer año de gobierno fue mayor entre 1953 y 1983 que

Figura 5.1

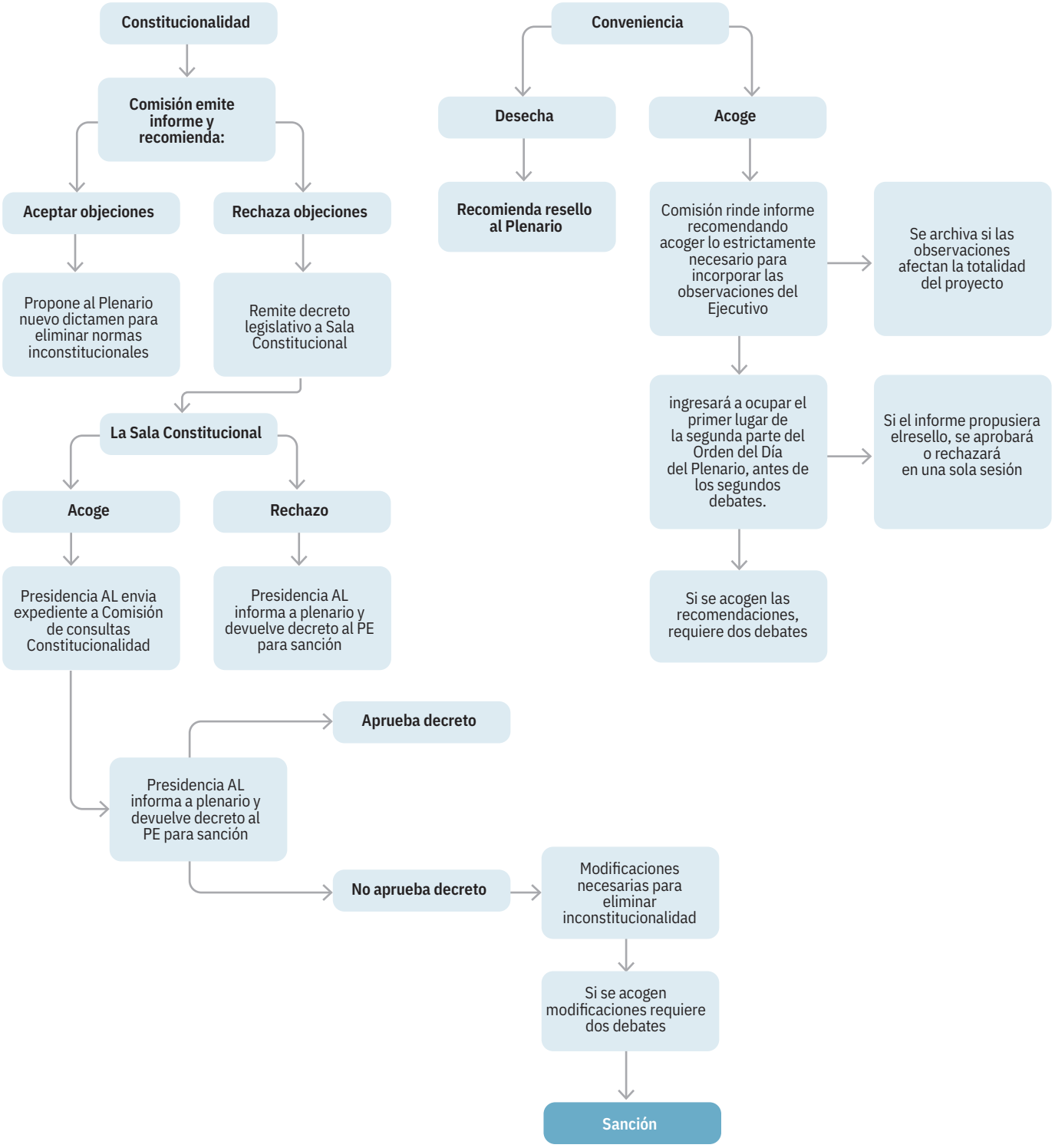
Trámite legislativo del veto presidencial según el Reglamento de la Asamblea Legislativa



Fuente: Aguirre y Cortés, 2023.

Figura 5.2

Trámite legislativo según el tipo de veto (constitucionalidad o convencionalidad) según el Reglamento de la Asamblea Legislativa



Fuente: Aguirre y Cortés, 2023.

la registrada a partir de 1986. Incluso, en los primeros doce meses del mandato de Chinchilla Miranda (2010-2011) y Solís Rivera (2014-2015) no se reportan vetos y, por ende, tampoco resellos.

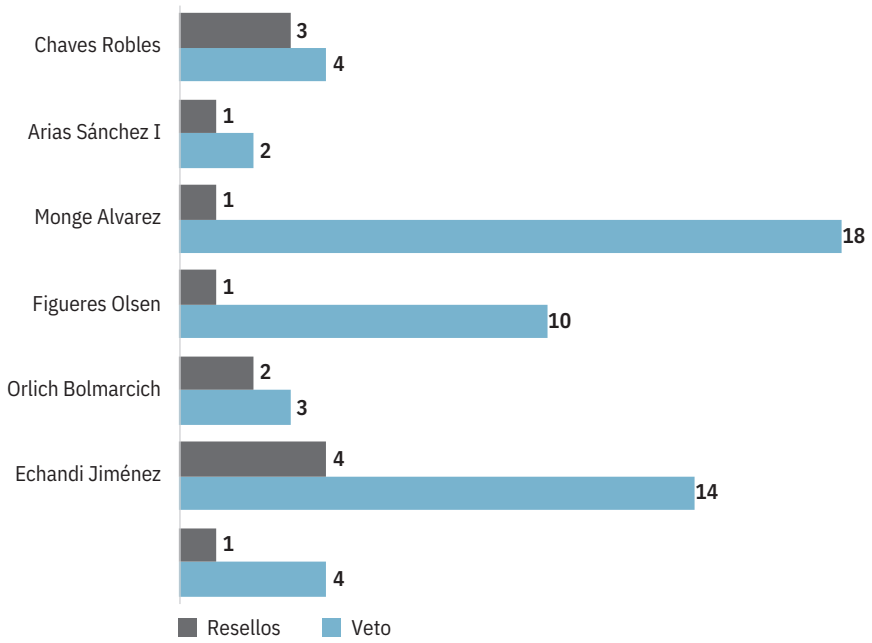
Por otra parte, este Informe plantea que el uso de vetos y resellos está asociado al contexto político y a la configuración partidaria Ejecutivo-Legislativo. Puntualmente, en períodos de gobierno unido, es decir, en circunstancias en las que el mismo partido político controla el Ejecutivo y el Legislativo (con mayoría simple), pueden ocurrir dos cosas. En primer lugar, que haya menos casos de vetos y resellos, o bien que cuando se registren vetos a leyes, la cantidad de resellos sea menor, pues la oposición es incapaz de reunir el respaldo necesario para anular el veto. Las cifras de legislaturas como 1953-1954 y 1962-1963, en control del liberacionismo, dan muestra del primer escenario, mientras que las de 1970-1971 y las de 1982-1983, del segundo escenario (gráfico 5.13).

No obstante, durante mandatos de *gobierno dividido*, entendiendo por ello la condición en la que el partido oficialista controla el Ejecutivo, pero la oposición domina en el Congreso, la probabilidad de vetos y resellos incrementa. Esto es lo que sucede en años como 1958-1959, 1966-1967 y 1974-1975. En estas circunstancias, cuando el Ejecutivo, sin mayoría parlamentaria, decide frenar una ley aprobada en el Congreso, se expone a la contra respuesta de la oposición, que querrá ejecutar una de sus potestades. En lo que respecta a los datos de la administración Chaves Robles, la cifra de vetos es la mayor de todo el período 1986-2023 (junto con la de 1998-1999) y además es la más alta en cantidad de resellos. Es decir, comparte una similitud con la administración Echandi (1958-1959), pues ambas corresponden a gobiernos divididos con fracciones legislativas reducidas (11 congresistas de 42 en la administración Echandi y 10 de 57 en el caso de la administración Chaves Robles).

Los datos evidencian que la cantidad de vetos es menor durante etapas de gobiernos unidos (38 versus 47) y, a pesar de que la cifra de resellos es casi idéntica en ambos tipos de gobierno (6 en unidos versus 7 en divididos) el porcentaje de estos sí difiere: el promedio de resellos incrementa del 31% en *gobiernos unidos* al 52% en *gobiernos divididos*. Por último, en el análisis de largo plazo de los vetos y resellos de los primeros años de gobierno, la administración Chaves Robles sobresale como la que registra el mayor porcentaje de resellos (75%) de leyes vetadas y le sigue la administración Orlich Bolmarich, con un porcentaje del 67%.

Gráfico 5.13

Cantidad de vetos y resellos en primer año de gobierno[a/], según administración. 1953-2023



a/ Las administraciones que no aparecen no registran vetos ni resellos en su primer año de gobierno.
Fuente: Alfaro Redondo, 2023 a partir de datos aportados por el Departamento de Servicios Parlamentarios.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

VETOS Y RESELLOS,
véase Aguirre y Cortés, 2023, en
www.estadonacion.or.cr

Ejecutivo no prioriza agendas multipartidistas en su relación con el Congreso

Una práctica común en una Asamblea Legislativa fragmentada, como la actual, es que las distintas fracciones negocien e incorporen iniciativas de varias de las fuerzas políticas a la agenda con el fin de promoverlas y eventualmente aprobarlas, como un mecanismo de transacción. Ahora bien, considerando que el Poder Ejecutivo controla la agenda del Legislativo durante 6 meses, interesa saber cuántos de los proyectos de ley que se incluyen en los decretos de convocatorias a las sesiones extraordinarias son producto de estas alianzas multipartidarias, y si eso ha cambiado.

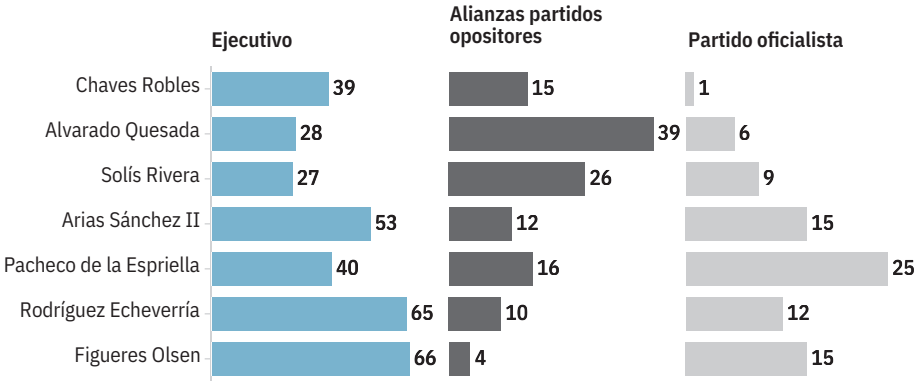
Si el supuesto planteado anteriormente es correcto, los datos deberían mostrar que los gobiernos inclinados a la construcción de coaliciones agregan, comparativamente, más iniciativas de la oposición que aquellos que apuestan por una agenda en la que el Ejecutivo se inclina por ir "en solitario".

En época de *gobiernos divididos*, el oficialismo "sacrifica" proyectos propios para ceder espacio a iniciativas de la oposición (gráfico 5.14). Sin embargo, se dan contrastes importantes. Por ejemplo, la diferencia entre el porcentaje de expedientes legislativos fruto de alianzas de partidos opositores en el primer año de gobierno de la administración Alvarado Quesada y el resto gobiernos es significativa. La administración Chaves Robles incluyó solo un 15% de propuestas de partidos opositores, frente al 39% que promovió la Administración Alvarado a través de la coalición legislativa funcional[6]. Además, la administración actual apostó en sus convocatorias por más proyectos de su autoría o de la administración anterior y abrió menos espacios para los de agrupaciones opositoras. Igualmente, las iniciativas del partido oficialista fueron las más bajas (1%) desde que se lleva este registro (1990).

Otro indicador relevante para este análisis de la estrategia del Ejecutivo en el Parlamento es: ¿qué tanta cabida tienen las propuestas de las agrupaciones opositoras en las leyes aprobadas? Al igual que en el caso anterior, al separar la legislación según proponentes, los datos muestran que, en las primeras legislaturas, el Congreso relega las iniciativas de la oposición y prioriza las del Ejecutivo, con la excepción de la administración Alvarado Quesada, en la que la coalición funcional hizo una diferencia. Por otra parte, además de que en la administración actual no hay un predominio de iniciativas de la oposición, sobresale por otras dos cifras. En primer lugar, por registrar el menor porcentaje de leyes aprobadas de su propia iniciativa o heredada por gobiernos anteriores (solo el 11%) y por no aprobar ninguna ley proveniente de su propio partido (gráfico 5.15).

Gráfico 5.14

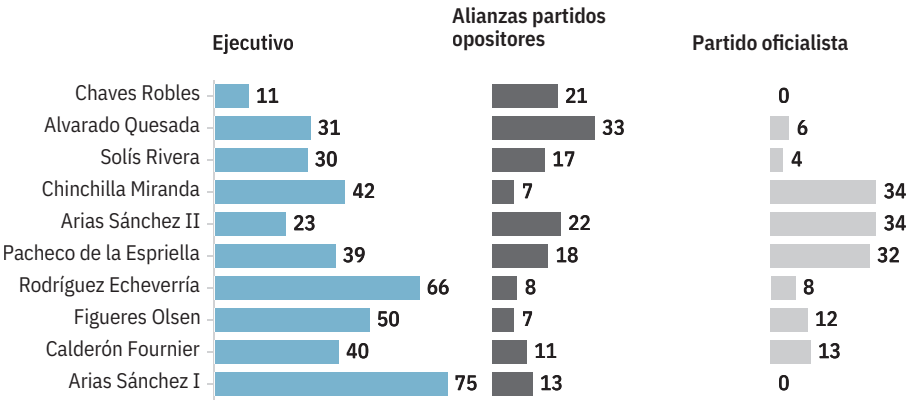
Iniciativa legislativa por administración, según proponente. 1986-2022
(porcentajes)



Fuente: Alfaro Redondo, 2023 con base en Calderón, 2023 y datos de la base de decretos ejecutivos del PEN.

Gráfico 5.15

Leyes aprobadas por administración, según proponente. 1986-2022
(porcentajes)



Fuente: Alfaro Redondo, 2023 con base en Aguirre y Cortés, 2023 y la base de datos de legislación aprobada del PEN.

El nuevo Ejecutivo emplea el decreto con el mismo patrón que sus predecesores

El Poder Ejecutivo, es decir, el presidente de la República y su gabinete, desempeñan una función preponderante en los sistemas políticos: la conducción del gobierno y sus instituciones. Para cumplir con esa meta, los decretos ejecutivos constituyen uno de los mecanismos más importantes que posee el Ejecutivo a fin de encauzar su gestión. El decreto es considerado 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 ilimitado de esta herramienta.

Con el fin de examinar si el Poder Ejecutivo se apega a sus potestades constitucionales, el Programa Estado de la

Nación realiza un análisis de los decretos ejecutivos emitidos por los gobiernos desde 1990[7]. Se busca analizar la cantidad y alcance de los decretos emitidos, así como las funciones que desempeñan y los ministerios proponentes. En particular, se examina si por medio de ellos el Ejecutivo ha procurado invadir la competencia de otros poderes o de restringir las libertades y derechos ciudadanos.

Durante el primer año de gobierno de las nueve administraciones comprendidas entre 1990-2023, se aprobaron 5.469 decretos ejecutivos. Las décadas de 1990 y 2000 se caracterizan por agrupar los primeros años de gobierno de las administraciones más productivas. Entre ellas, se destaca la Administración Figueres, la cual concentra la mayor cantidad, con 820 (gráfico 5.16). A partir de 2010, se evidencia una disminución en la productividad de los primeros años de gobierno, con un leve repunte durante la Administración Alvarado y una caída abrupta durante la Administración Chaves, que registra la menor producción de decretos ejecutivos (Calderón, 2023).

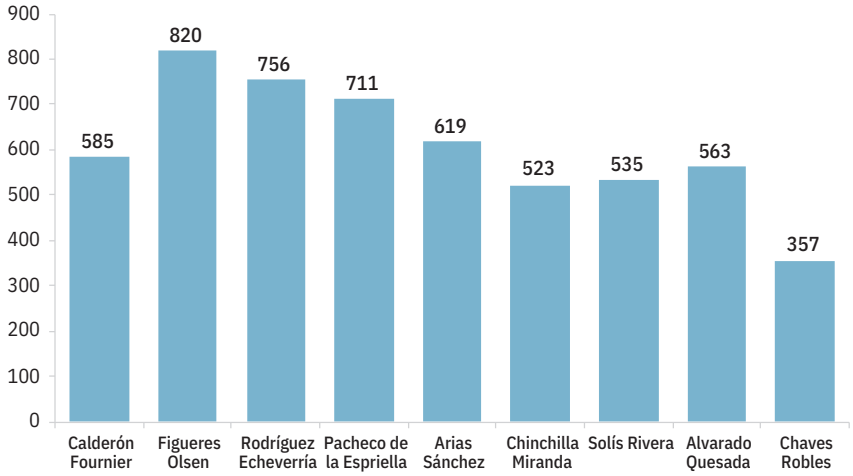
A pesar de que la cantidad de decretos en los primeros doce meses de las administraciones ha disminuido, existen diferencias importantes en la tipología de los que se promulgan. Del total de decretos, algunos pueden tener un alcance estrictamente administrativo, mientras que otros pueden considerarse lo más cercano a una ley en términos de sus alcances y efectos. Para analizar las diferencias tipológicas en los decretos que se emiten, 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 decretos de alto alcance.

El hallazgo más relevante es que, pese a firmar menos decretos que gobiernos anteriores, la administración Chaves recurre con más frecuencia a los decretos de alto alcance, de manera similar a lo que ocurrió durante el manejo de la pandemia, cuando el Ejecutivo implementó esta herramienta para manejar la emergencia sanitaria. Por primera vez en las últimas tres décadas, durante tres años seguidos (2020, 2021 y 2022), los decretos de alto alcance superan, proporcionalmente, a los de bajo y medio alcance. En 2020 y 2021 esta situación fue consecuencia directa 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 2022-2023, sin embargo, dicho comportamiento no estuvo relacionado con el manejo de una situación extraordinaria como una emergencia sanitaria. La proporción de decretos de alto alcance durante el primer año de gobierno con respecto al total de los emitidos fue, en 2022-2023, entre dos y cuatro veces mayor que la registrada durante el primer año de cualquier administración desde 1990 (gráfico 5.17). Como se explicó, el énfasis en los decretos de alto alcance no se refleja en la cantidad absoluta de decretos promulgados. El promedio de este tipo de decretos en el primer año de gobierno es de 122. La administración actual promulgó 137; la Alvarado Quesada, 140; la Solís Rivera, 108 y la Chinchilla Miranda, 114. Es decir, en términos absolutos no se observan diferencias en cuanto al uso de este tipo de instrumento. En el siguiente apartado se analiza en qué medida el gobierno se ciñó o no a las reglas constitucionales en esta materia.

Gráfico 5.16

Cantidad de decretos promulgados en el primer año de Gobierno, por administración. 1990-2023



Fuente: Calderón, 2023 con datos de la base de decretos ejecutivos del PEN.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

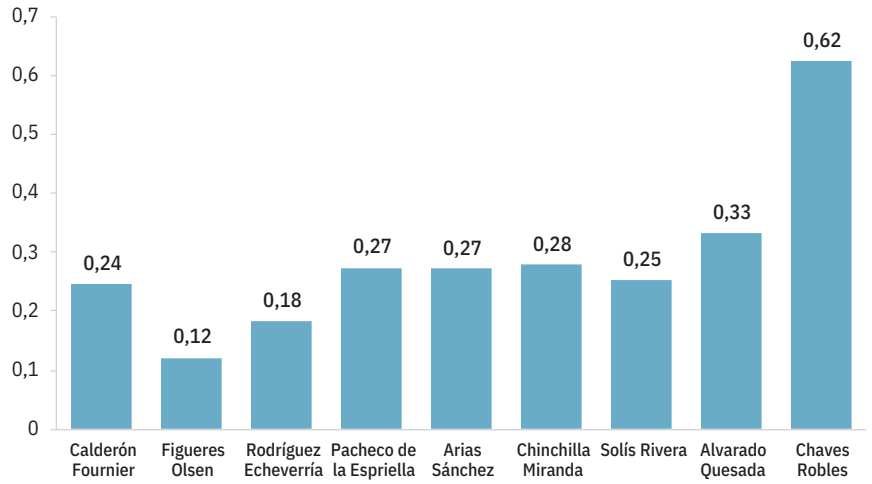
DECRETOS EJECUTIVOS
véase Calderón, 2023, en
www.estadonacion.or.cr

Mayor judicialización asociada a la gestión de políticas públicas y más roces con las leyes

Hasta ahora, el presente capítulo ha examinado el desempeño tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo. Ambos poderes por separado y en sus interacciones institucionales, promueven políticas y acciones en una amplia variedad de temas. Sobre dichas acciones existen dos tipos de controles: uno que se ejerce desde la vigilancia ciudadana y otro desde el Poder Judicial. Este segundo mecanismo procura determinar que las acciones de los poderes se apeguen a las normas constitucionales para evitar que, mediante ellas, las y los representantes políticos se extralimiten o generen roces

Gráfico 5.17

Razón de decretos ejecutivos de alto alcance con respecto a los de medio y bajo alcance, por administración. 1990-2022



Fuente: Alfaro Redondo, 2023 a partir de Calderón, 2023 y con datos de la base de decretos ejecutivos del PEN.

con la Constitución[8]. 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.

El estudio del control de constitucionalidad efectuado por este Informe permite concluir que, a pesar de que en el año estudiado la cantidad de decretos ejecutivos y leyes es menor que en el pasado reciente, tanto en términos generales, como aquellos decretos de alto alcance o normas sustantivas, persiste el hecho de que una alta proporción de estos se someten a control constitucional. Además, se registra una mayor conflictividad[9] sobre políticas públicas.

Más de la mitad de los decretos de alto alcance y leyes sustantivas son sometidos a control constitucional

Para este análisis se utiliza 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) en las que 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 la cuestión impugnada por una AI. Puede tratarse de 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 2023. La actualización disponible de la base de datos para este estudio cuenta con datos de octubre de 1989 hasta mayo de 2023 y alcanza los 13.836 registros.

En términos generales, la admisión de una AI es poco frecuente; específicamente un 22% de las normas impugnadas superaron el examen de admisibilidad en el período 1989-2023. Una vez admitida, el resultado más probable es que sea declarada sin lugar, pues un 62% de las admisiones terminan en este resultado. Por tanto, menos del 10% de las acciones que se impugnan llegan a un fin favorable: un 8% de las AI fueron encontradas con lugar y un 1% con lugar parcial (figura 5.3).

En promedio, durante el primer año de gobierno, una AI rechazada tiende a ser resuelta en 180 días, mientras que una admitida tarda 803 días. De continuar el patrón de las administraciones anteriores, el grueso de los expedientes admitidos se resolverá durante el tercer y el cuarto año de la administración, aproximadamente. Al 8 de mayo de 2023, solo una AI admitida contaba con resolución y esta tardó 282 días (gráfico 5.18).

Una tendencia que se mantiene constante en esta materia es el aumento de las votaciones divididas. Por voto dividido se entiende cuando al menos una de las siete personas magistradas se separa de la mayoría y salva su voto. Para la administración Calderón Fournier, las votaciones divididas se presentaban en 1 de cada 20 AI, mientras que para la de Chaves Robles ocurre en 1 de cada 4 AI. En este último período, las votaciones divididas se concentran en cuatro temas: derechos humanos (16%), seguridad (16%), judicial (16%) y familia (12%).

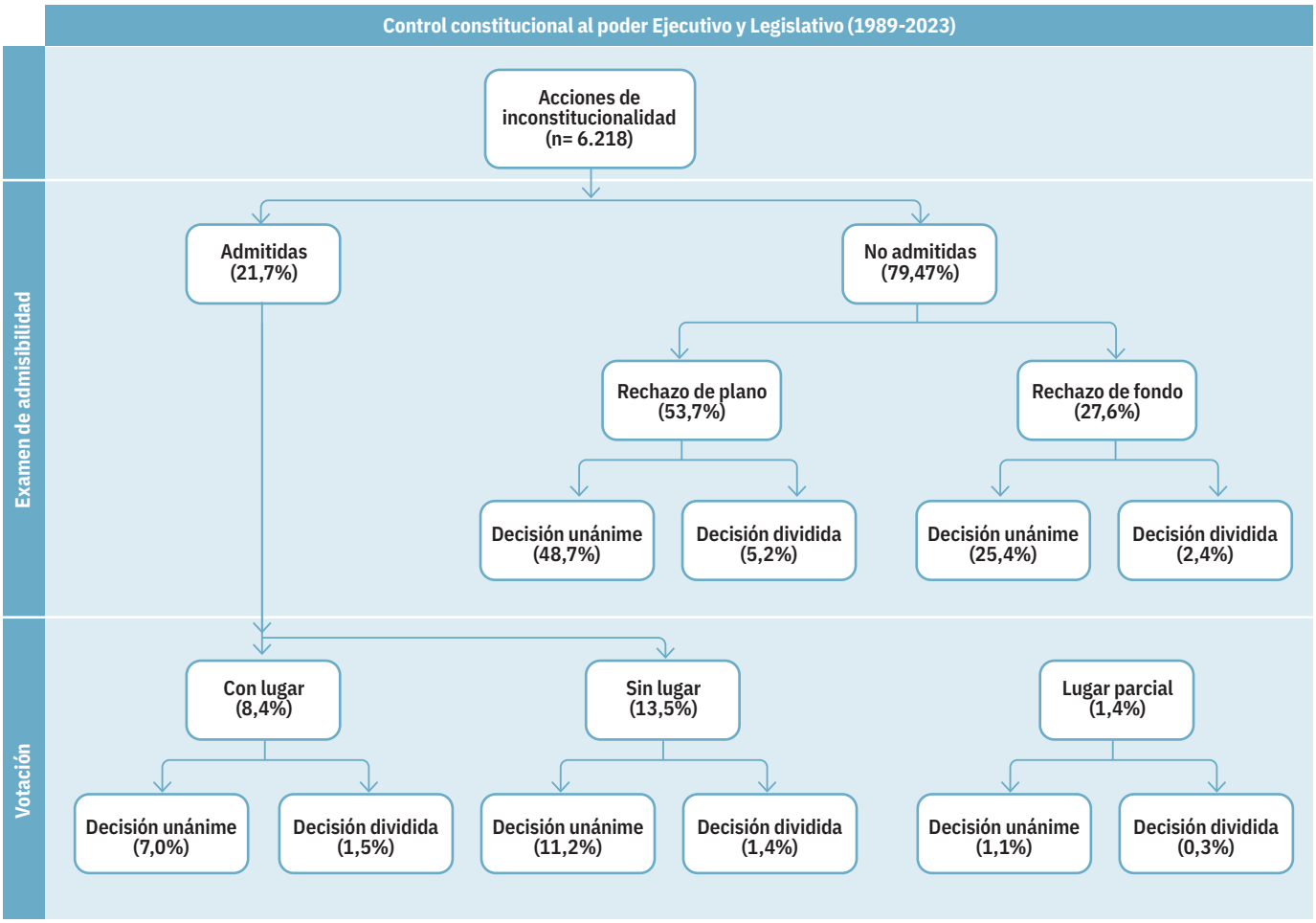
En 2020 y 2021 la cantidad de AI fue de 144 y 152 acciones respectivamente. En 2022 esa cifra fue de 122 casos. El promedio de todo el período es de 182; desde 2013 el número de AI no sobrepasa dicha cifra. Ahora bien, el hecho de que el número de AI no diste mucho del promedio no es, necesariamente, el único aspecto en el que sea necesario profundizar.

Si bien es cierto que la cantidad de AI en 2022 es similar a la registradas en años anteriores, es relevante estudiar cuáles decisiones o medidas son sometidas a este tipo de control. En particular, interesa saber cuánta proporción de acciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo (es decir, decretos ejecutivos de alto alcance en el caso del primero y leyes sustantivas en lo que respecta al segundo) son examinadas por cuestionamientos de constitucionalidad. Por lo tanto, lo más importante no es la cantidad total de AI formuladas, sino la cifra de AI en las que sí se identifican roces con la Constitución y el marco jurídico. Este valor puede considerarse un indicador de intentos del sistema político y sus autoridades de tomar decisiones que lesionan o contravienen el ordenamiento jurídico vigente.

Como se planteó en un apartado previo, los decretos ejecutivos varían según

Figura 5.3

Resumen del control constitucional[a/] al Ejecutivo y Legislativo. 1989 – 2023



a/ Se toman en cuenta todos aquellos expedientes resueltos para el 8 de mayo de 2023.
Fuente: González, 2023 con de datos la base de Control Constitucional al Poder Ejecutivo y al Legislativo en Costa Rica del PEN.

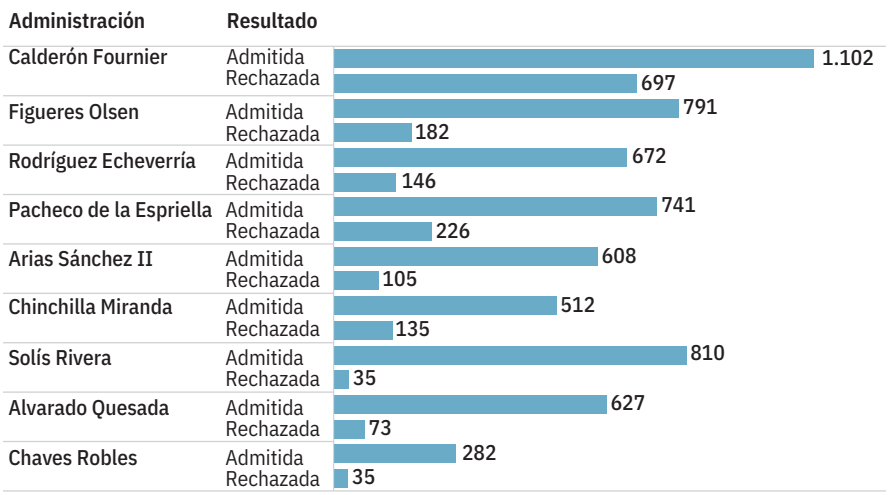
su trascendencia. Por su naturaleza, los decretos con mayor probabilidad de roce constitucional son los denominados de *alto alcance*. En promedio, durante los últimos 32 años se aplica control de constitucionalidad al 35% de estos decretos. En el primer año de la administración Chaves Robles, ese porcentaje fue del 52%, una cifra que iguala el nivel de la administración Solís Rivera como los dos períodos gubernamentales de mayor escrutinio de constitucionalidad en el Ejecutivo (gráfico 5.19).

En el período estudiado por este Informe se identificaron transgresiones del Poder Ejecutivo al marco jurídico, las cuales fueran declaradas contrarias a la ley o bien a la Constitución[10]. Uno de esos casos es el decreto nº 43810-MGP; en este, una de las medidas más controversiales fue la disposición de que las personas que pidieran refugio a Costa Rica no podían salir del país por ninguna razón. Al respecto, la Sala Constitucional declaró, en respuesta a un *hábeas corpus,* que "la restricción de tránsito impuesta a las personas solicitantes de refugio es contraria a los derechos humanos de las personas migrantes, pues impone limitaciones a su libertad ambulatoria, mediante un instrumento jurídico que no es idóneo ni legítimo para esos efectos" (resolución nº 2023002464 del 03 de febrero de 2023). Otro de los casos en los que uno de los decretos promulgados origina ambigüedades sobre las potestades de las instituciones es el decreto nº 43543-S. La ambigüedad se presenta debido a que el Poder Ejecutivo comunicó a la ciudadanía la eliminación de la obligatoriedad de la vacuna contra el covid-19 vía el decreto mencionado. Sin embargo, esta acción originó un conflicto de competencias, pues la potestad para decidir sobre este asunto es de la Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología y no del Ejecutivo.

En relación con el Poder Legislativo, la cantidad de leyes sustantivas recurridas por medio de AI muestra dos momentos. Los primeros años de las

Gráfico 5.18

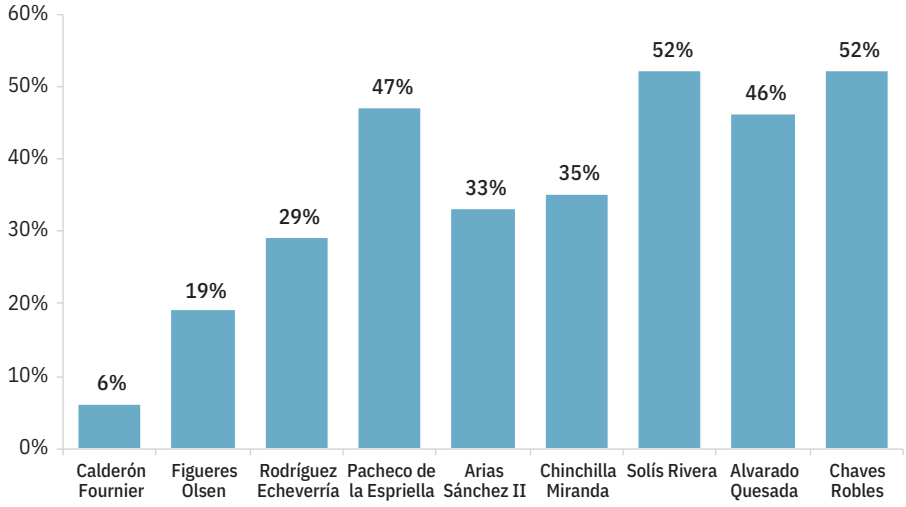
Cantidad de días que tarda una acción de inconstitucionalidad en ser resuelta, según administración y tipo de resultado. 1990-2022



Fuente: González, 2023 con datos de la base de acciones de inconstitucionalidad del PEN y del Departamento de Planificación y Estadística del Poder Judicial.

Gráfico 5.19

Porcentaje de decretos ejecutivos con revisión constitucional, por administración. 1990-2023



Fuente: González, 2023 con datos de la base de acciones de inconstitucionalidad del PEN y del Departamento de Planificación y Estadística del Poder Judicial.

Administraciones Calderón Fournier (1990-1991) y Figueres Olsen (1994-1995) registran menores niveles de control de legalidad. El segundo período es el que reúne a las siete administraciones (en sus primeros doce meses) comprendidas entre el período 1998 y 2023. En esta etapa, el porcentaje de AI relacionadas con leyes sustantivas sobrepasa siempre el 50%, e incluso en dos de los casos esa cifra supera el 60% (gráfico 5.20).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

CONTROL CONSTITUCIONAL, véase González, 2023, en **www.estadonacion.or.cr**

Incrementa la conflictividad ciudadana en materia de políticas públicas

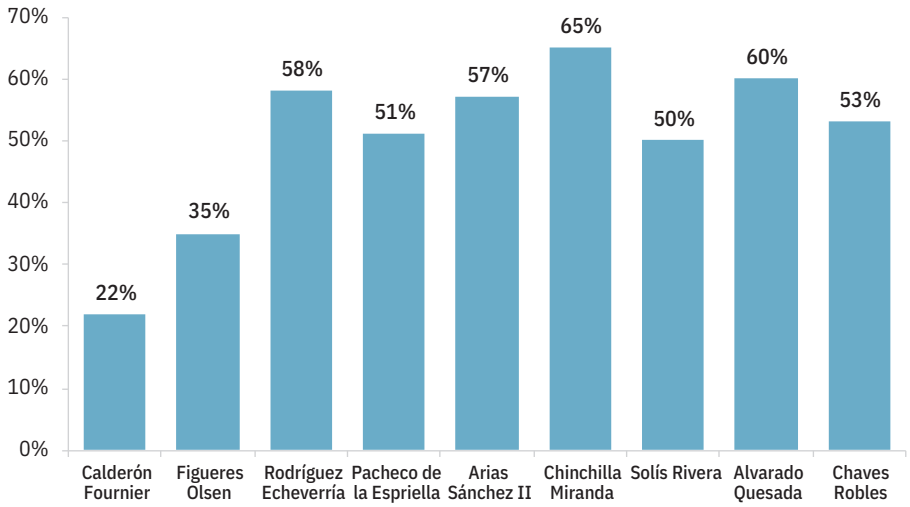
Una interrogante adicional relacionada con la representación política es cómo conduce el Poder Ejecutivo sus acciones en aquellas decisiones que son de su entera responsabilidad. Estas se materializan generalmente en políticas públicas concretas y, en ellas, el Ejecutivo tiene una amplia discrecionalidad, aunque también existen amplios controles horizontales. Uno de estos controles es ejecutado por la Sala Constitucional en la modalidad de recursos de amparo. En estos recursos, los actores sociales o la ciudadanía vigilan y reclaman que no se vulneren libertades o derechos.

Para estudiar este fenómeno, se recopilaron datos del Centro de Jurisprudencia Constitucional del Poder Judicial que están disponibles a partir de 2015. Esta información registra la cantidad de asuntos declarados con lugar por el tribunal constitucional y que además contemplan una orden concreta contra alguna institución o entidad del Poder Ejecutivo. Es decir, no se trata de los recursos de amparo *en bruto* o los recibidos por la Sala IV, sino de aquellos que, después de ser estudiados, son admitidos y declarados con lugar por las personas magistradas. Pero, además, no se trata de sentencias genéricas, sino de las que incluyen órdenes contra las instituciones por su accionar.

Debido a la naturaleza de este tipo de sentencias, es posible plantear que se trata de acciones o decisiones del Poder Ejecutivo que riñen con el marco jurídico existente y con sus disposiciones. Existe una tendencia creciente de reclamos contra políticas públicas a partir del 2018-2019 (mayo-abril). Desde entonces, la cantidad de recursos de amparo declarados con lugar contra instituciones del Ejecutivo y en los que además se incluyen

Gráfico 5.20

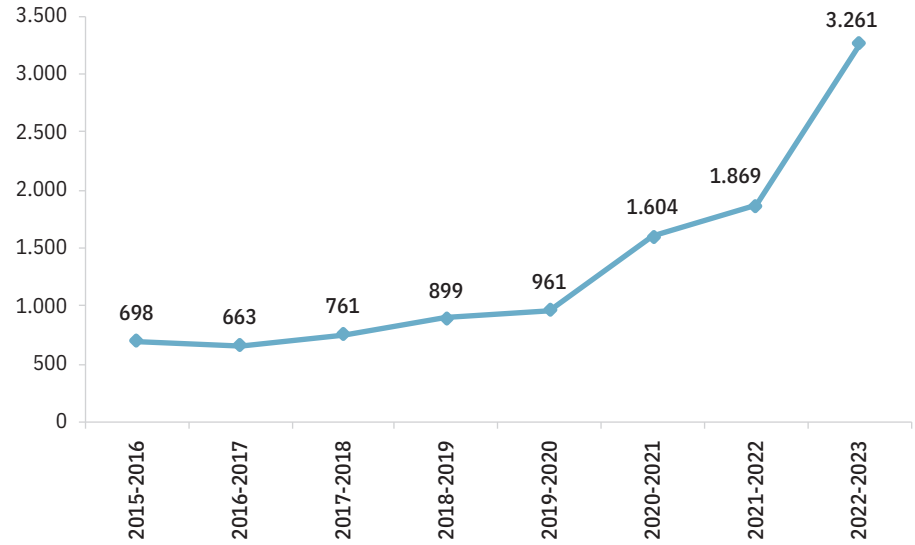
Porcentaje de leyes con acciones de inconstitucionalidad, por administración. 1990-2022



Fuente: González, 2023 con datos de la base de acciones de inconstitucionalidad del PEN y del Departamento de Planificación y Estadística del Poder Judicial.

Gráfico 5.21

Asuntos declarados con lugar por la Sala Constitucional, con una orden concreta contra instituciones del Poder Ejecutivo, por legislatura. 2015-2022



Fuente: Alfaro Redondo, 2023 con datos del Centro de Jurisprudencia Constitucional del Poder Judicial.

órdenes concretas ha aumentado significativamente. El año 2022-2023, que corresponde a los primeros doces meses de la administración Chaves Robles, sobresale como el de mayor incremento en la serie de datos, con un incremento de 1.392 casos en comparación con la cantidad registrada en el año 2021-2022 (gráfico 5.21). Los últimos tres años, además, coinciden con un uso ampliado y diferenciado de los decretos ejecutivos por parte de dos administraciones gubernamentales diferentes, con un mayor énfasis en decretos de alto alcance.

Una de las disputas dirimida por la Sala Constitucional en este período fue la decisión del Consejo de Gobierno, en diciembre del 2022, de suspender a cuatro miembros de la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social, aduciendo que incurrieron en conflicto de interés producto de la aprobación de un aumento salarial que había sido congelado durante la pandemia de covid-19. El tribunal constitucional obligó a la restitución de las personas suspendidas y, en respuesta a los recursos de amparo planteados, señaló que: "las actuaciones cuestionadas del Consejo de Gobierno contravinieron la independencia absoluta y la garantía de inamovilidad que la ley les da a los miembros de la Junta Directiva de la CCSS en el ejercicio de sus funciones" (Poder Judicial, 2023).

Indicios de una nueva estrategia del Ejecutivo para mantener la iniciativa política

En el primer año de gobierno, la actual administración no hizo un uso particularmente intenso de sus dos principales instrumentos de política pública. En el ámbito de las relaciones con el Poder Legislativo, los indicadores sugieren, más bien, un bajo perfil y eficacia en la gestión del Ejecutivo. Además, el gobierno no hace un uso excepcionalmente alto de los decretos ejecutivos para materializar su agenda, aunque ciertamente existe un mayor énfasis en los decretos de alto alcance.

Lo anterior no significa que la actual administración de gobierno haya renunciado a llevar la iniciativa política en la gestión de los asuntos públicos. Más bien,

hay indicios que sugieren que recurre a una estrategia diferente: implementar cambios en los ámbitos de la política pública en los que el Ejecutivo tiene prerrogativas o facultades para modificarlos sin necesidad de consultar con otros actores ni poderes del Estado. Dicha estrategia reduce los costos de transacción para la implementación de una decisión política, pero incrementa las consecuencias derivadas de estas acciones.

Desde esta perspectiva, el Poder Ejecutivo ha finiquitado alianzas público-privadas de larga data en políticas estratégicas para el desarrollo humano nacional, con lo cual ha decidido asumir la conducción directa de las políticas públicas respectivas. El primer caso es el fin del convenio entre el Ministerio de Educación Pública y la Fundación Omar Dengo para la informática educativa (MEP-Pronie). El segundo tiene que ver con la atracción de inversión extranjera directa, pues el Ejecutivo rompió el acuerdo con la Coalición de Iniciativas para el Desarrollo Económico (Cinde). En ambos casos, se trata de políticas públicas basadas en acuerdos políticos de larga duración, consolidadas desde inicios de la década de los noventa del siglo pasado, que habían sobrevivido a gobiernos de distintos partidos políticos. En próximas ediciones de este Informe y el del Estado de la Educación se analizarán los resultados de estas decisiones.

En otros casos, algunas de las acciones del Ejecutivo en ámbitos de política pública (particularmente aquellos que no requieren de acuerdos con otros poderes ni fuerzas políticas) pueden catalogarse como fallidas. Ello es así debido a que no han logrado el propósito original debido a la intervención de los controles de legalidad, lo que ha restituido la situación previa a la decisión del Ejecutivo. Algunos ejemplos de estas acciones fallidas son el caso de la donación de un terreno del Incofer a la municipalidad de Limón (una atribución de la Asamblea Legislativa); la modificación unilateral de las potestades de la Comisión Nacional de Vacunación, la propuesta para reducir el Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) y la recomposición de la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social, siendo esta última revertida por sentencias de la Sala Constitucional (figura 5.4).

Figura 5.4

Algunas acciones de política pública impulsadas por el Ejecutivo entre mayo 2022 y agosto 2023



Nota: En rojo se muestran las acciones del Ejecutivo que no lograron ser implementadas por frenos políticos o de legalidad. En verde, las acciones del Ejecutivo que lograron implementarse.

En síntesis, las acciones de gobierno sustentadas en esta estrategia han abierto frentes de disputa con otros actores políticos y sociales que cuestionan, por un lado, la pertinencia y conveniencia de su implementación y por el otro, las facultades del Ejecutivo para adoptarlas en un escenario descentralizado del poder con múltiples controles, como se señaló en la primera parte de este capítulo. Los conflictos y disputas asociadas a esta estrategia dificultan la cooperación de las fuerzas y entraban el sistema político.

Además, como se verá enseguida, la nueva estrategia también tuvo consecuencias sobre la estabilidad del mismo Poder Ejecutivo. Concretamente, el intento de centralización de poderes en la Presidencia de la República, procurando el alineamiento del gabinete y del personal de confianza en la gestión pública, ha estado asociado a una fuerte inestabilidad en el Ejecutivo.

Inestabilidad de Gabinete supera registros históricos

Un aspecto directamente relacionado con las capacidades políticas del Poder Ejecutivo para conducir los asuntos públicos es la unidad y estabilidad de su equipo de *gobierno*. En la versión ampliada de la noción de gobierno que se utiliza en este Informe, el Poder Ejecutivo lo conforman el Presidente y las personas nombradas en las diferentes carteras ministeriales. En términos numéricos, se trata de alrededor de una veintena de jerarcas institucionales con responsabilidades en temas como ambiente, salud, educación e infraestructura. El

nombramiento, destitución y sustitución de ministros y ministras es una potestad exclusiva del Presidente de la República.

En ediciones anteriores de este capítulo se han abordado aspectos como la rotación en las distintas carteras gubernamentales, la duración en el cargo de las personas nombradas en los puestos; los tiempos que tardan en designarse los reemplazos de quienes son destituidos o renuncian a sus nombramientos, las razones señaladas para la rotación, los perfiles de quienes ocupan estos puestos, así como los factores asociados a la supervivencia en el gabinete (PEN, varios años).

En todos estos estudios, una premisa clave es que la formulación y continuidad de las políticas públicas demanda algún grado razonable de estabilidad de los gabinetes ministeriales. A pesar de que no existe en la comunidad de personas expertas un umbral consensuado sobre rotación del gabinete, lo cierto es que se considera que un gabinete inestable dificulta la conducción del gobierno. También, entre mayor sea esa rotación, más difícil se torna la consecución de sus metas y objetivos. A pesar de que todos los gabinetes experimentan un desgaste de sus integrantes, una dinámica de constantes salidas y entradas al gabinete interrumpe los procesos institucionales para la toma de decisiones, obliga a rearmar los equipos de trabajo y se torna en un obstáculo para una mejor gestión.

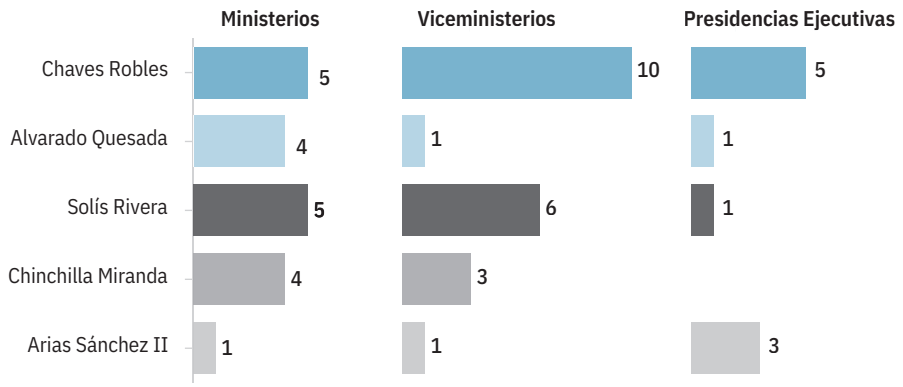
Según la información disponible en este ámbito, la rotación ministerial en el primer año del gobierno actual es alta, como lo ha sido la de las administraciones en época multipartidista (2002 en adelante). Además, si se consideran los puestos de viceministerios y presidencias ejecutivas, también nombradas por el presidente de la República, se trata de la rotación más alta en 17 años (gráfico 5.22).

Cuando se calcula la cantidad de días que se mantuvieron en el cargo las personas que fueron reemplazadas, la administración Chaves sobresale por ser el gobierno en el que los jerarcas duran menos días en sus cargos, en promedio 183 días (gráfico 5.23). Carteras como el Ministerio de Comunicación, Trabajo y Seguridad Social, Seguridad y Salud destacan entre los cambios mencionados.

En síntesis, las relaciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo, ya sea en sus atribuciones exclusivas o en aquellas potestades que comparten, indica que, luego de un cambio en la dinámica ocurrida entre 2018 y 2022, han vuelto a las tendencias de baja efectividad y poca productividad predominantes en la era de gobiernos divididos y multipartidismo. En este sentido, la administración Chaves Robles abandonó la estrategia de conformación de coaliciones funcionales en los poderes del Estado impulsada por el gobierno anterior y no prioriza agendas pluripartidistas. No se trata, sin embargo, de un retorno al pasado, pues las condiciones políticas son distintas. En la actualidad no se da un uso extraordinario de los

Gráfico 5.22

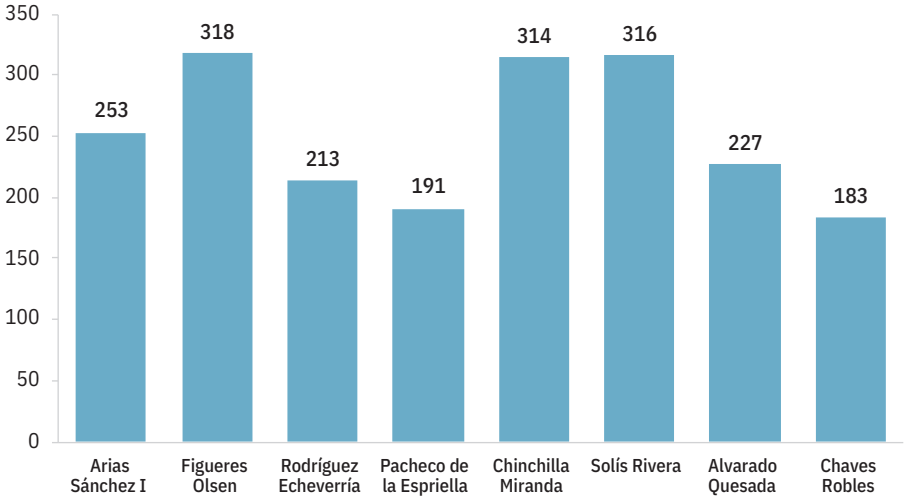
Cantidad de salidas del Gabinete, según tipo, por administración. 2006-2023



Fuente: Pichardo, 2023 a partir de la base de datos de rotación del gabinete del PEN.

Gráfico 5.23

Días promedio en el gabinete de personas ministras salientes, por administración. 1986-2023



Fuente: Alfaro Redondo, 2023 a partir de la base de datos de rotación del gabinete del PEN.

decretos y se registra mayor inestabilidad en el gabinete y las jerarquías de las instituciones públicas. Ello puede ser indicativo de un cambio en el estilo de gobierno por parte de la presente administración. En la última sección del capítulo se plantea una hipótesis sobre este tema.

Un gobierno con alta popularidad coincide con una época de desarticulación social

Cada año, el *Informe Estado de la Nación* procura reunir información para responder a una interrogante sencilla en su formulación, pero compleja en su contenido: ¿en qué medida la democracia costarricense promueve el ejercicio activo de la ciudadanía para participar en la gestión pública? En este apartado del capítulo se exploran algunas dimensiones relacionadas con dicha materia.

El primer ámbito se refiere a la opinión de las personas sobre la gestión de los asuntos públicos. En el informe anterior se señaló que la administración Chaves rompió con dos tendencias en materia del clima de opinión pública sobre los gobiernos en Costa Rica (PEN, 2022b). En primer lugar, inicia su mandato con el más alto respaldo de la ciudadanía, pese a resultados electorales relativamente modestos (baja votación comparativa en primera ronda y gane estrecho en segunda ronda). Por otro lado, dicho respaldo se mantuvo niveles altos por varios meses, aunque mediciones recientes reflejan señales de un desgaste de la opinión pública y un incremento de comentarios negativos en redes sociales hacia la gestión.

Gobierno actual tiene la aprobación ciudadana más alta en décadas durante su primer año

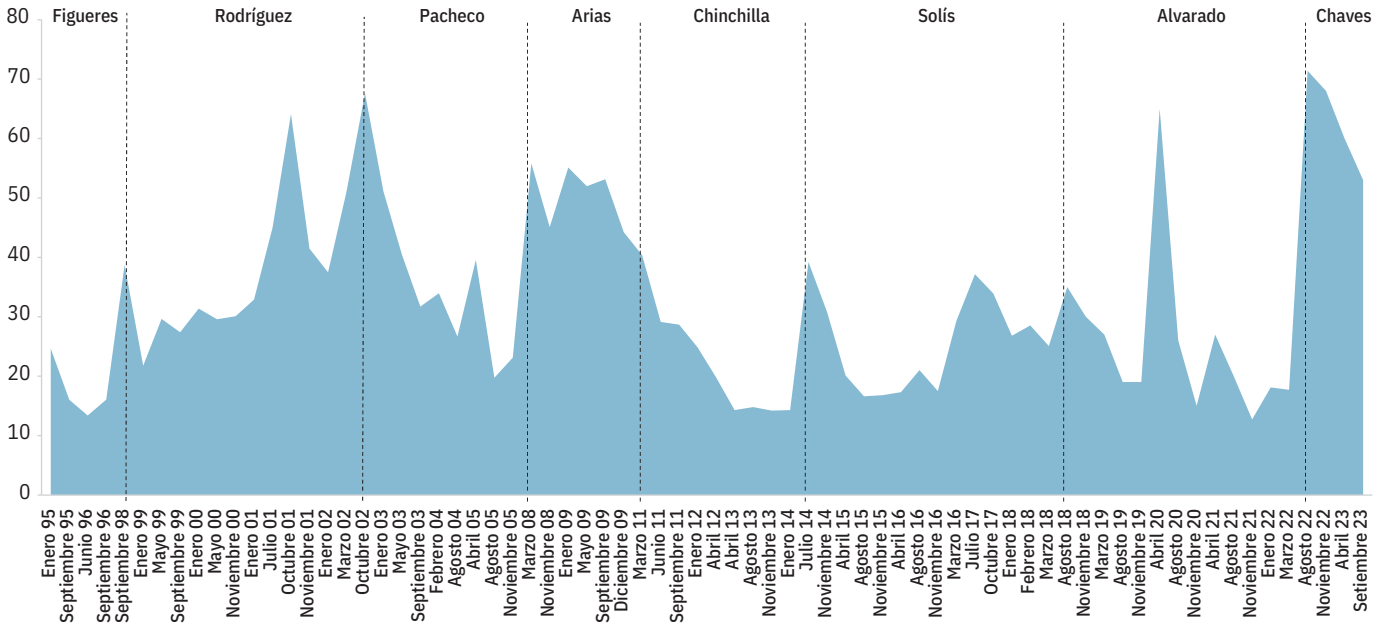
Luego de transcurridos los primeros 12 meses de la administración Chaves, es de interés para esta edición evaluar si el clima de apoyo popular hacia el gobierno ha variado o si las tendencias generales se mantienen. Los datos recopilados evidencian que el respaldo al gobierno ha entrado en la dinámica tradicional de las administraciones de las que se dispone información. Es decir, luego de un arranque de gobierno con una alta confianza, se empiezan a mostrar caídas en ese apoyo. A pesar de que existen importantes variaciones en la magnitud y velocidad de la pérdida de capital según las circunstancias y el tiempo que tarda en ocurrir, la tendencia es similar en el tiempo.

En términos generales, puede decirse que el nivel de aprobación ciudadana al desempeño del actual presidente de la República se caracteriza por ser, durante su primer año, el más alto de las últimas tres décadas. Las mediciones más recientes apuntan a que, pese a este inusualmente alto nivel de apoyo a la figura presidencial, también experimenta una pérdida de capital político, como ocurrió con mandatarios anteriores, aunque a un ritmo menor (gráfico 5.24).

Por un lado, el reporte n° 20 del Observatorio de Comunicación Digital de la Universidad Latina, publicado el 06 de setiembre del 2023, señala que los sentimientos positivos en redes sociales hacia el Presidente Chaves se han reducido de un 65% a los 100 días de asumir el mando (el nivel más alto) a un 33% en

Gráfico 5.24

Porcentaje de opiniones positivas sobre el Gobierno. 1995-2023



Fuente: Unimer y CIEP-UCR.

agosto 2023. Además, el estudio indica que las emociones negativas hacia el mandatario experimentaron un aumento del 32% al 40% entre mayo de 2022 y agosto 2023. Otro de los indicadores que ha variado a lo largo del período de gobierno es la atención y el seguimiento semanal a las conferencias de prensa. El pico de audiencia antes de los 100 días fue de 17.209 dispositivos conectados, mientras que, en el último registro, fue de 5.353 dispositivos (Universidad Latina, 2023).

Por otra parte, según la encuesta de *Confianza del consumidor* de la Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica, el respaldo al mandatario no parte de un reconocimiento generalizado de logros obtenidos por el gobierno o de expectativas de que podrá atender los problemas del país. Por ejemplo, en mayo 2023 se observó un primer saldo negativo entre las opiniones positivas ("trabajo bueno") y negativas ("trabajo pobre") de la labor en política económica de la administración Chaves Robles, que alcanzó un valor de menos 20 puntos porcentuales. En el estudio más reciente de agosto 2023, se registra un nuevo saldo negativo de menos 15 puntos porcentuales (UCR, 2023).

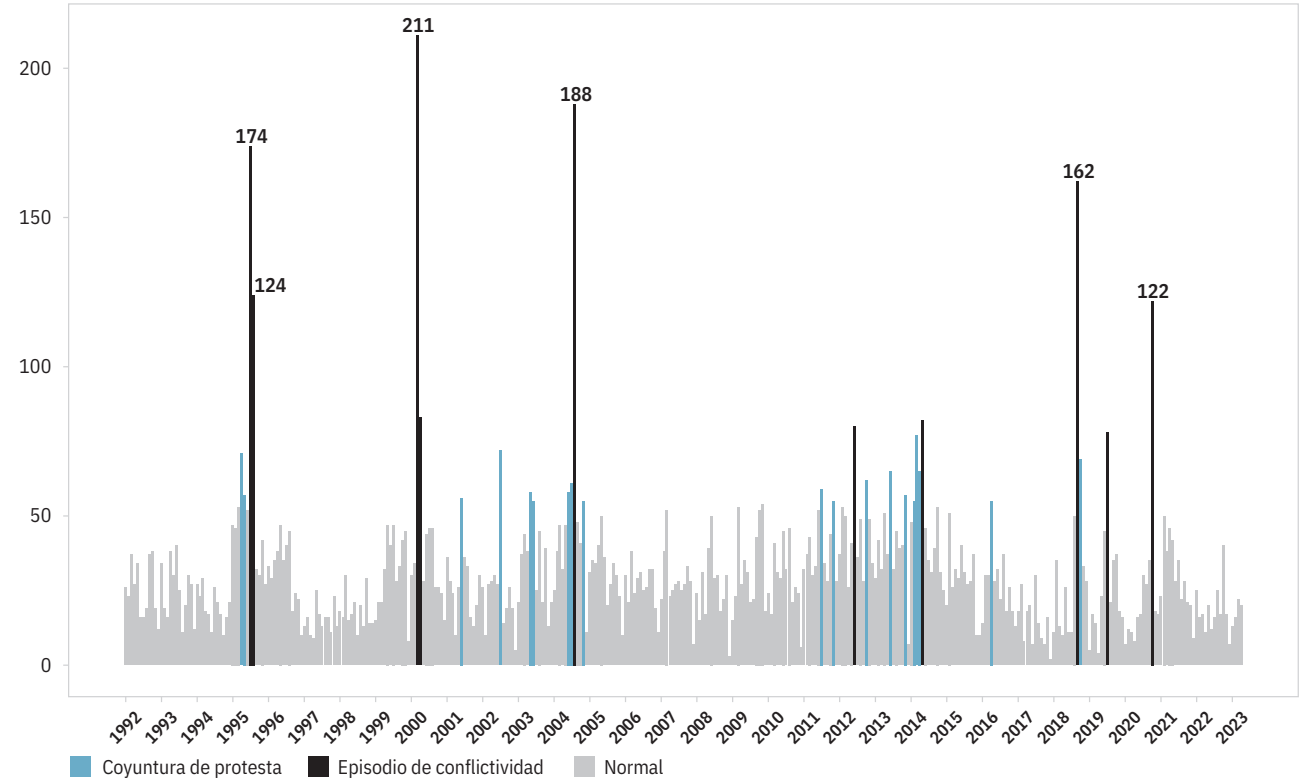
Reducción de la movilización social se percibe en tres grupos: empresarios, vecinos y trabajadores

Un aspecto al que el Informe da seguimiento en materia de convivencia ciudadana es el de la protesta social, entendida como las acciones mediante las cuales las personas emplean sus derechos y libertades de manera organizada para obtener objetivos que consideran importantes. Los datos más recientes señalan que para el año 2022 y hasta abril de 2023 continúa una etapa de baja movilización social, la cual fue señalada en la edición anterior y que viene desde la época de la pandemia (PEN, 2022b). El conjunto de datos utilizado contiene registros desde 1992 a la actualidad, lo que permite observar el comportamiento histórico y el promedio de acciones colectivas por año. De esa forma, no solo se pueden comparar los períodos constitucionales o de gobierno, sino, además, identificar ciclos de protesta social, tal y como se ha desarrollado en informes previos.

La base de datos contiene 11.802 registros de distintos tipos de protesta ciudadana, de los cuales 227 casos corresponden al año 2022: un nivel muy por debajo de los valores registrados en los períodos anteriores e inferior al promedio anual que es de 369 (cifra que equivale a, prácticamente, una acción colectiva por cada día del año). La serie histórica de acciones mensuales de protesta permite observar más fácilmente los diferentes episodios de conflictividad a lo largo de más de tres décadas (gráfico 5.25). El gráfico, basado en Gómez Campos y Cerdas (2019), des-

Gráfico 5.25

Acciones colectivas por mes. Enero 1992 a abril 2023



a/ Se entiende como "episodio de conflictividad" aquel valor mensual por encima de la tercera desviación estándar.
Fuente: Moncada, 2023 con datos de la base de acciones colectivas del PEN.

taca en color rojo lo que se conoce como un episodio de conflictividad, es decir, coyunturas de mucha protesta concentradas en un solo mes. El último episodio de este tipo se registró en octubre del 2020 y desde hace casi tres años la situación discurre con una tendencia a la baja.

Esta etapa de desmovilización está asociada a dos factores principales: por un lado, los sindicatos del sector público han perdido protagonismo y, por otra parte, los actores empresariales y vecinos, que en períodos anteriores mostraban un mayor activismo colectivo han reducido su participación de manera significativa, particularmente a partir de 2014 (gráfico 5.26). En lo que respecta a las personas trabajadoras, los datos también dan cuenta de una merma en su activismo. Por ejemplo, en 1995 se registró el pico más alto de protesta de estos actores, con 457 registros. No obstante, en 2022, el último año para el que se cuenta con datos completos, sólo aparecen registradas 66 acciones.

Aún no se han investigado las causas que explican estos comportamientos, aunque la reducción del activismo sindical no pasa por un acuerdo político formal con el gobierno de turno, como ocurrió al inicio de la administración Solís Rivera. A pesar de que varios sectores sociales se siguen manifestando, especialmente productores agrícolas y estudiantes, visto en su conjunto, esta actividad no altera el escenario de baja intensidad.

Al profundizar en el tipo de acción colectiva que más emplean las organizaciones, la información muestra que el repertorio más utilizado en el primer año de la administración Chaves Robles corresponde a mítines y/o concentraciones (31%), con lo cual supera levemente a la declaración pública. El bloqueo, las marchas y/o caravanas también aumentaron porcentualmente. Hubo un aumento leve en las reuniones con las autoridades. Este año, se incluye la reunión y/o asamblea entre participantes como estrategias utilizadas, pues no se habían registrado en el período anterior. La huelga desaparece y es sustituida por el paro, aunque con un porcentaje muy bajo.

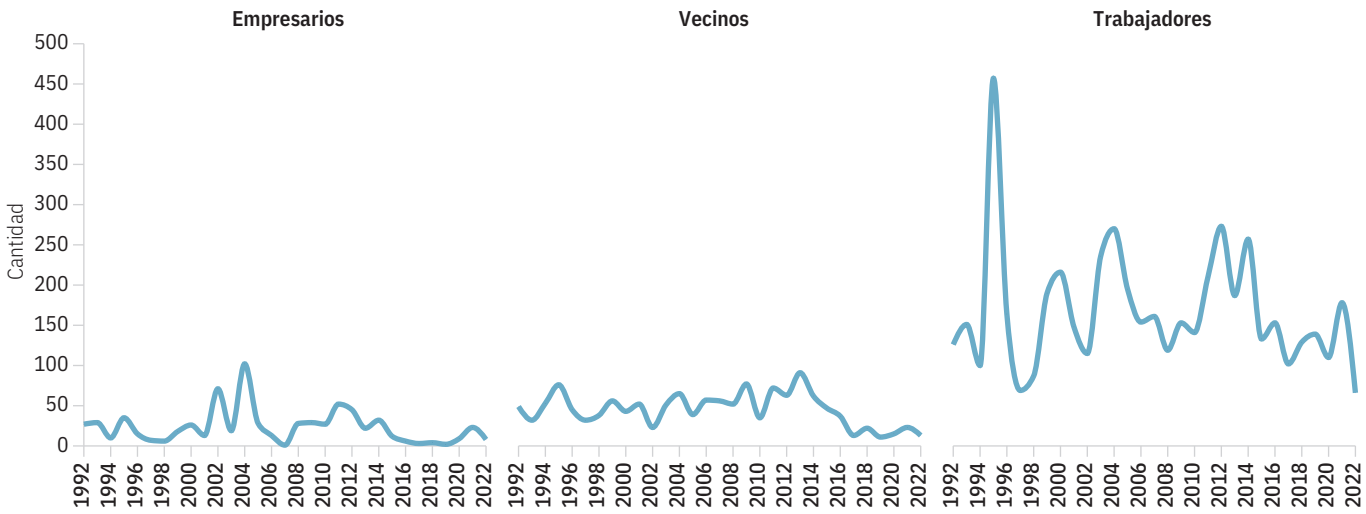
El tipo de repertorio utilizado determina si las acciones colectivas son de tipo disuasivo o confrontativo. Se entienden por *repertorios disuasivos* a aquellos que movilizan un interés particular bajo un marco que no transgreda los límites del sistema, tales como declaraciones públicas, denuncias ante entidades estatales y/o internacionales, organización de una consulta o proyecto de ley por iniciativa popular, paro, reunión con autoridades y reunión/asamblea entre las/los agentes. Por su parte, los de tipo *confrontativo* tienden a transgredir los límites del sistema, como actos contra la propiedad, amenazas, bloqueos, huelga, huelga de hambre, invasión de propiedad, marcha o caravana y mítines y/o concentraciones.

Aunque se registró una menor cantidad de acciones colectivas para este período, la tendencia prevalece: la protesta social en Costa Rica vuelve a mostrar mayor predominio de acciones confrontativas. Si bien el conjunto de datos no permite conocer posibles razones, ofrece ciertas pistas; por ejemplo, existe una muy baja respuesta de las autoridades a las acciones colectivas planteadas[11]. En 2022, no hubo respuesta en más del 60% de las acciones colectivas, cuando el porcentaje promedio del período 1992-2022 es del 75%.

La protesta ciudadana se dirige principal, aunque no exclusivamente, a la figura del Presidente de la República o al Poder Ejecutivo. Los datos de 2022 y parte del 2023 indican que el objetivo de las acciones en más del 50% de los casos es el Presidente de la República en

Gráfico 5.26

Cantidad de acciones colectivas por año, por tipo de actores. 1992-2022



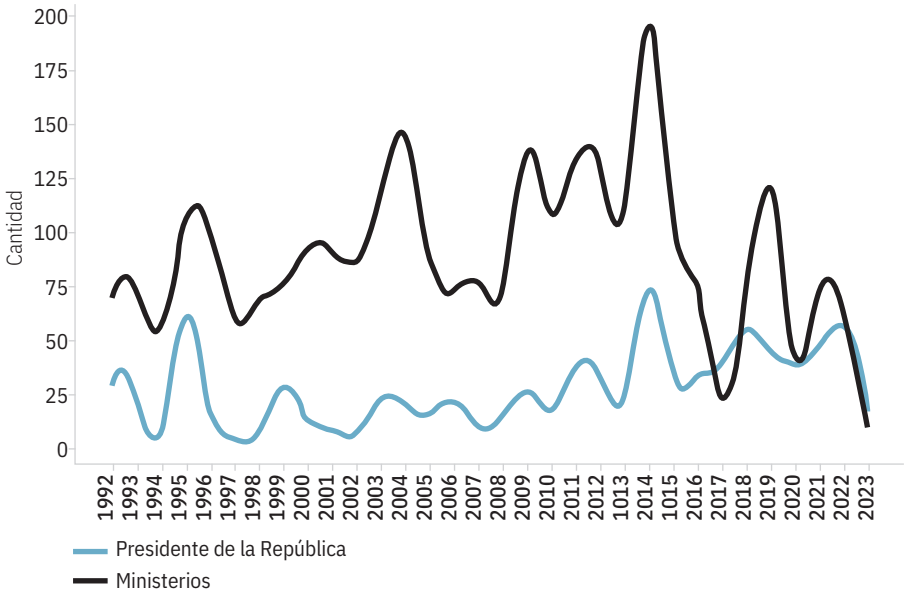
Fuente: Moncada, 2023 con datos de la base de acciones colectivas del PEN.

conjunto con los Ministerios, comparado con el 11% a la Asamblea Legislativa. Al observar la serie histórica en la cantidad de acciones colectivas dirigidas al Poder Ejecutivo desde 1992, se observa que la cantidad dirigida al Presidente de la República superó a las que se dirigen a los ministerios solamente en cuatro años específicos y en momentos puntuales: 2017, 2018, 2022 y lo que va de 2023 (gráfico 5.27).

La reducida movilización social se ha reflejado también entre los sectores que apoyan al gobierno. Grupos políticos afines a la actual administración han realizado intentos de articular movilización social a favor del presidente y su mandato; sin embargo, estos también han sido de bajo perfil y poca convocatoria. Dichos eventos tuvieron lugar los días 5 de diciembre de 2022 en las afueras del medio CRHoy, el 11 de septiembre de 2022 en la Plaza de la Democracia y el 17 de febrero de 2023 en las afueras de la Asamblea Legislativa[12]. En suma, puede argumentarse que el sistema político atraviesa una de las etapas de menor expresión social de los distintos grupos de la sociedad civil (recuadro 5.3).

Gráfico 5.27

Cantidad de acciones colectivas dirigidas al Poder Ejecutivo. 1992-2023



Fuente: Moncada, 2023, con datos de la base de acciones colectivas del PEN.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

ACCIONES COLECTIVAS
véase Moncada, 2023, en
www.estadonacion.or.cr

Sociedad costarricense desaprovecha amplio tejido de organizaciones civiles

Una forma en la que la ciudadanía ejerce su derecho a la libre organización es mediante la creación de organizaciones de la sociedad civil (OSC) y la manera en la que estas participan en la gestión pública. Una OSC se define como una entidad constituida legalmente y compuesta por un conjunto de personas que pretenden contribuir e influir en la gestión pública y la organización comunal, regional o nacional a través de la exigencia de demandas y canalización de intereses de grupos corporativos[13] (PEN, 2001 y 2022; Franceschi y Zamora, 2002).

El tejido organizativo en la sociedad costarricense es amplio y diverso. Según el anuario institucional del MTSS, existen un total de 307 sindicatos activos para finales del 2022, con una tasa de sindicalización del 15,2%[14]. La misma fuente identifica el número de cooperativas en 736, cifra que viene en aumento, pues en 2020 eran 586. Por su parte las federaciones, confederaciones y asociaciones solidaristas constituyen 1.533 organizaciones activas en todo el país.

Para conocer la visión que estas organizaciones tienen sobre la situación del país y sobre el accionar del gobierno, la presente edición del capítulo consultó a personas líderes de estas, tales como cámaras empresariales, sindicatos, asociaciones solidaristas, cooperativas, juntas de vecinos, comités cívicos y asociaciones de desarrollo comunal (ver la sección de Referencias bibliográficas de este capítulo para el detalle de las personas entrevistadas).

Las entrevistas realizadas fueron sistematizadas en una matriz de Excel que posibilitó el análisis en función de las siguientes dimensiones:

- Relación Estado-organizaciones de la sociedad civil en tres aspectos: a) percepción de la situación actual del país; b) impacto interno de la OSC en la realidad nacional; y c) relación y vínculo con instituciones de gobierno.
- Desafíos principales de cada OSC.
- Acciones internas y externas para solventar dichos desafíos.

Se efectuaron entrevistas a representantes de siete organizaciones de la sociedad civil (OSC): Cámara de Comercio de Costa Rica, Unión Nacional de Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios Costarricenses, Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados, Sindicato de Trabajadores y Trabajadoras de la Educación Costarricense,

Recuadro 5.3

No se protesta, tampoco se dialoga

Las convocatorias al diálogo no son una novedad en Costa Rica. Una lectura histórica hace posible identificar múltiples convocatorias de diferente naturaleza pero con un mismo fin: dirimir los conflictos y las diferencias. Distintos actores sociales y políticos coinciden en que el diálogo es un rasgo de la cultura política costarricense (PEN, 2021).

Uno de los principales hallazgos de Jirón (2021) es que los actores políticos en el país conservan su vocación democrática y optan por el diálogo para dirimir los conflictos y las diferencias. No obstante, pese a que dicha vocación se mantiene, los procesos de diálogo social cumplen con el cometido de desescalar los conflictos, pero posponen la satisfacción de los intereses de la ciudadanía. Esta incapacidad impide crear puntos de convergencia entre instituciones y ciudadanía, un asunto que está en la base de la crisis de representación política en Costa Rica.

En el estudio citado, se indica que en la historia reciente de Costa Rica se pueden identificar múltiples convocatorias al diálogo. Un recuento no exhaustivo a partir de mediados los años noventa constata que en la sociedad costarricense se convoca al diálogo con distintos propósitos y con diferentes alcances (Jirón, 2021). En 1994, por ejemplo, se convocó el Foro *Un acuerdo nacional razonable*, el cual enfatizaba en la discusión fiscal del país. En 1998 se convocó la "Concertación Nacional", proceso que estuvo orientado a la construcción de una agenda con una visión compartida para el futuro del país.

Otro ejercicio similar, pero con una característica distinta fue el Acuerdo Nacional del 2017, orientado a discutir temas en los que los actores políticos identificaran líneas en común que permitieran retomar la senda del desarrollo del país. En el 2020, el país cerró con la convocatoria a tres mesas de diálogo de alcance nacional. Una de ellas fue convocada por la Asamblea de Trabajadores del Banco Popular y las otras dos, desde la figura del presidente de la República con el apoyo del Presidente de la Asamblea Legislativa. Este es un hecho inédito en la historia reciente. En la presente administración, el único proceso de diálogo convocado se enfocó en aprobación y entrada en vigencia de la Ley de Empleo Público, aunque tuvo un carácter principalmente informativo.

Los estudios sobre este tema señalan que, pese al convencimiento con respecto a la oportunidad de utilizar el diálogo, este se utiliza para desescalar el conflicto, pero sin metodologías claras para la satisfacción de los intereses en pugna. En ese sentido, el diálogo se emplea como estrategia de contención de conflictos de interés público más que como repertorio para resolver problemas.

De cara al futuro, actualmente se está preparando una base de datos que registrará eventos de diálogo social. Esta herramienta permitirá dar seguimiento a la convocatoria de dichas actividades, los temas abordados, los actores participantes y los resultados del proceso. Este insumo llenará un vacío, pues si bien se cuenta con bases de datos de acciones colectivas que generan conflictos todavía sin resolver, así como de grandes categorías de conflicto por décadas, no se tiene el mismo registro de datos para experiencias de diálogo. La iniciativa es relevante, máxime cuando no se suele registrar cómo se desescalan tales acciones o conflictos latentes y cuánto alcance en términos de decisiones políticas se obtuvo. Si se busca comprender el patrón de gestión de conflictos en la democracia costarricense, la propuesta resulta de interés. El objetivo es publicar los primeros resultados en el Informe 2024, el 30 aniversario del Programa Estado de la Nación.

Propuestas como la mencionada son cruciales en el contexto actual de la democracia costarricense, caracterizada por la dificultad de los partidos políticos y de la institucionalidad para atender las preocupaciones y demandas de la ciudadanía. El diálogo con estrategias y metodologías sólidas, basadas en la experiencia internacional y en el aprendizaje de los resultados previos, puede abrir nuevos caminos para acercar más a la ciudadanía y las instituciones del gobierno democrático de la sociedad costarricense.

Confederación Costarricense de Asociaciones Solidaristas, Unión Nacional de Cooperativas y Red Sancarleña de Mujeres Rurales. Los hallazgos expuestos se construyeron a partir de los relatos de las personas entrevistadas en cuanto al rol organizativo, funcionamiento y articulación de sus estructuras internas y su labor externa en el marco del contexto sociopolítico costarricense actual.

La primera dimensión estudiada procura identificar la percepción de las OSC respecto de la realidad del país. Las personas entrevistadas la perciben como "complicada" o "poco positiva" a nivel político, social y económico. Señalaron como urgente la generación de espacios de diálogo social en los que los diversos sectores puedan aportar sustantivamente para acordar y construir los principios rectores que guiarán la "Costa Rica moderna" que se desea (Jirón, 2021).

Esta preocupación de las personas entrevistadas se sustenta en el actuar del gobierno de turno ante los múltiples ataques a la institucionalidad costarricense

y también en lo que catalogaron como falta de cohesión social y elevado desinterés colectivo. Esta apatía por participar e involucrarse en el actuar coordinado y estratégico de las diversas OSC en el país ha llevado a que estas pierdan su capacidad movilizadora, hecho que ha sido señalado desde el 2021 (Moncada, 2022; PEN, 2021 y 2022).

Además, las personas entrevistadas enfatizaron sobre los desafíos que aún guarda el país en materia de desigualdad, pobreza, baja calidad educativa e inseguridad ciudadana. Consideran que estas situaciones han empeorado en los últimos 20 años y no perciben acciones concretas por parte del gobierno de turno para resolverlas. Dos de las siete personas entrevistadas consideraron que, si bien el gobierno actual está trabajando de "manera adecuada" para atender la situación de crisis que se vive, aún están a la espera de acciones concretas que se reflejen en la calidad de vida de la ciudadanía.

En segundo lugar, al consultar a las personas entrevistadas sobre el impacto de la situación nacional sobre la organización de sociedad civil que representan, indicaron que la realidad del país aún debe leerse bajo las afectaciones que resultaron de dos años de la pandemia por la covid-19. Describen que los desafíos actuales profundizan su condición de invisibilidad y abandono por parte de las instituciones del Estado. El sector sindical y magisterial recalcó su preocupación por la aprobación de la ley nº 9808 (popularmente llamada ley *antihuelgas*), así como por las precarias condiciones laborales que perciben los empleados del sector público y privado.

Las personas representantes del sector agrícola, solidarista y cooperativista resumieron en las palabras "desamparo-abandono" la situación en la que se encuentran actualmente. Consideran que estos tres sectores no han recibido el apoyo necesario por parte del Estado para seguir creciendo. Resaltan los problemas de contracción de mercados, las dificultades de movilidad financiera, la necesidad de revisar el modelo de desarrollo económico y los niveles de participación ciudadana en los procesos para construir las políticas públicas.

Las personas entrevistadas del sector empresarial expresaron mantener estabilidad a nivel financiero y comercial. Sin embargo, guardan alta preocupación por el impacto que puede llegar a tener el "apagón educativo" (PEN, 2022b) ante la necesidad de mano de obra calificada. Esta es una problemática que consideran urgente de atender, debido al deterioro en los niveles de calidad de la educación pública, así como en el aprendizaje de habilidades laborales que les permitan a las personas jóvenes insertarse en el mercado laboral.

Por último, al consultar a las personas entrevistadas por los vínculos con el gobierno para gestionar y canalizar las preocupaciones expuestas, seis de los siete sectores entrevistados expresaron que la relación con el gobierno es "mala" y/o "nula". Explicaron que, al inicio del mandato 2022-2026, el gobierno de la República hizo múltiples acercamientos que dieron esperanza a la idea de fortalecer el trabajo en conjunto. Sin embargo, al poco tiempo, el contacto se diluyó y fue nulo. Además, todas las organizaciones fueron enfáticas en que cada cuatro años empiezan desde cero y construyen una relación técnica y de trabajo con el gobierno, pero les resulta "alarmante" que desde tan temprano en el cuatrienio de la Administración Chaves Robles se haya desmoronado el contacto de trabajo.

Aunado a lo anterior, las personas entrevistadas mostraron insatisfacción en el accionar unilateral del gobierno de la República al momento de tomar decisiones que impactan directa o indirectamente a sus personas afiliadas. En el ámbito educativo, hubo un consenso entre las organizaciones entrevistadas acerca de que las acciones para fortalecer y estructurar la formación educativa en el país están siendo tratadas de manera superficial y con poco rigor técnico. Esta situación, en palabras del representante, "empeora" las relaciones con el Poder Ejecutivo.

Con la Asamblea Legislativa, las relaciones se perciben más positivas y fluidas, en especial con el partido Liberación Nacional y Frente Amplio, quienes fueron catalogados como los partidos políticos que más apertura han tenido en recibir a dichas OSC. Cabe resaltar que la excepción a este panorama es la Cámara de Comercio de Costa Rica, la cual mantiene relaciones "estables" y "buenas" con el gobierno de la República y gran parte de las fracciones legislativas a excepción del partido Frente Amplio.

Las personas que participaron de este ejercicio mencionaron una serie de desafíos internos y externos que condicionan el accionar de las OSC. En primer lugar, los representantes de las organizaciones expresaron serios desafíos para movilizar a las personas que integran la organización, así como para sumar nuevos afiliados que nutran las filas de trabajo conjunto. Según los entrevistados, la pandemia por la covid-19 generó obstáculos para que la ciudadanía se involucrara en los llamados de acción colectiva (Moncada, 2021; PEN, 2022b). Aunado a lo anterior, otros aspectos, como divisiones internas, desorganización entre sectores sociales y liderazgos desgastados, se mencionan como factores que impiden el ingreso de más personas a estas organizaciones.

En segunda instancia, un elemento fundamental para el funcionamiento adecuado y la estabilidad de una OSC recae en los liderazgos, según las personas entrevistadas. Actualmente, existe la percepción de que hay un vacío de liderazgos "positivos" dentro de las OSC. Este hecho provoca el alejamiento de los agremiados y afiliados, ya que no parece haber interés por incluir a las voces internas disidentes que forman parte de la misma organización. Estas divisiones a lo interno provocan que las personas no quieran participar en la toma de decisiones, ya que consideran que sus ideas no son tomadas en cuenta o, en su defecto, que los acuerdos tomados no se cumplen, lo cual crea desmotivación.

Un tercer desafío citado, de naturaleza externa, indica que una de las razones por las que la ciudadanía ha dejado de participar activamente en los llamados a la acción colectiva o en actividades internas de la organización se debe al malestar generalizado, sobre todo por los desafíos sociales, políticos, culturales y económicos desatendidos que actualmente sufre el país. A nivel social y político, quienes

más "molestia" expusieron fueron las OSC vinculadas al sindicalismo, solidarismo y agricultura. La razón más mencionada en este sentido fue la alta percepción de que hay un retroceso a nivel democrático y de derechos laborales, en palabras de las personas entrevistadas.

En lo que respecta al cuarto desafío, la sostenibilidad financiera de las OSC, algunos factores que inciden negativamente son la falta de afiliación de nuevos asociados y el "desánimo" creciente por involucrarse en la organización. Según las personas entrevistadas, existen crecientes tensiones en el ambiente interno como resultado del bajo crecimiento y desarrollo de las organizaciones. Dos de las OSC entrevistadas expresaron que ha sido un desafío mantener el mínimo de asociados que requiere la ley para que la organización siga activa. Como medida paliativa, las OSC han empezado a reducir gastos administrativos y a trabajar directamente con sus asociados en las demandas, así como a buscar nuevos nichos de mercado para darles seguimiento y apoyo financiero.

Además, reconocen que la cuota mensual que pagan sus afiliados y afiliadas torna a la organización menos atractiva. Son conscientes de que esta no es prioridad en el pago de los gastos mensuales que cada persona afiliada tiene, especialmente en un momento histórico en el que los empleados públicos deben adecuarse a la Ley nº 10.159 sobre Ley Marco de Empleo Público, la cual, en palabras de los entrevistados, "limita el crecimiento salarial".

La falta de actividades que beneficien los intereses personales de cada persona afiliada es otro de los detonantes de la apatía y desinterés por participar. De acuerdo con la mitad de las OSC entrevistadas, existe un profundo "individualismo" y una ausencia del sentido de comunidad/colectividad, lo que dificulta comunicar la importancia de trabajar en conjunto. Para lograr que las personas participen en las actividades que la OSC formula y gestiona, deben verse implicadas amenazas para el nivel económico de las personas agremiadas, tal como es el caso de los salarios en el sector público.

Las personas entrevistadas consideran que son incapaces de organizarse de manera articulada y continua en el tiempo con otras organizaciones sociales; por consiguiente, el sector siempre está fragmentado y se moviliza de manera individual, ya sea para protestar o bien para canalizar sus demandas. Tanto sindicatos como cooperativas y confederaciones expresaron que sí han trabajado en conjunto con otras organizaciones, pero que su labor en momentos anteriores ha sido circunstancial y coyuntural. Es decir, estas alianzas son temporales y espontáneas dependiendo del contexto nacional. Al profundizar sobre las razones para mantener este trabajo desvinculado, se resaltaron los siguientes aspectos:

- La mayor parte de las OSC consideran que sus agremiados se identifican con la organización, por lo que, al unirse con otras, corren el riesgo de perder afiliados.

- Existe la percepción de que al unirse y trabajar en conjunto con otras organizaciones el trabajo se volverá rígido y cargado de mucha formalidad en el momento de decidir sus acciones estratégicas, pues coordinar y validar dos grupos o sectores diferentes o, al menos, con visiones diversas, requiere de más trabajo.

- Hay un desinterés por mantener esfuerzos unidos, porque cuentan con la posibilidad de mantenerse trabajando de manera separada y coordinar cuando el momento coyuntural lo permita.

- Existe un rechazo a tomar posiciones "partidarias" dentro de la organización y a que se les asocie con algún partido político.

Un quinto desafío se refiere al enfrentamiento entre las mismas OSC. En este sentido, las personas entrevistadas reconocen que una parte del deterioro democrático en el país se debe al resultado de la división extrema de intereses individualizados en cada organización, hecho que se refleja en el rechazo por trabajar de manera coordinada y articulada entre los diferentes sectores de la sociedad civil. Las personas líderes mencionaron que, a pesar de los esfuerzos por construir espacios de diálogo multisectorial, no han sido capaces de encontrar "voces referentes con convicción", liderazgos unificadores y propuestas de consenso con una visión de mediano y largo plazo para Costa Rica.

Esta situación se expresa en acontecimientos como la preocupación generalizada y consensuada por el "apagón educativo" que está viviendo el país. Sin embargo, no hay un acuerdo en torno a cómo podría trabajar el MEP con los sindicatos, sectores empresariales y demás organizaciones para restructurar la educación nacional. Entre los sectores entrevistados hay división respecto a quién debe asumir las responsabilidades de lo que sucedió con la educación durante el año 2018 en el contexto de las manifestaciones por la aprobación de la Ley 20.580, popularmente conocida como el "Combo Fiscal", que dio como resultado tres meses con centros educativos públicos cerrados.

Por último, se indicó la necesidad de crear y gestionar nuevas vías de comunicación con la ciudadanía. Según las personas entrevistadas, en especial el sector sindical, agrícola y solidarista, existe la necesidad de que las OSC se actualicen en su forma de transmitir el mensaje social y político a sus personas afiliadas y a la ciudadanía en general. Este desafío debe atenderse no solo para evitar problemas de comunicación a lo interno de la organización, sino también para lograr de manera más efectiva y transparente la comunicación con su público meta.

La última dimensión abordada en las entrevistas explora la búsqueda de soluciones a los desafíos planteados por las OSC. Las principales medidas resolutivas expuestas por las OSC se pueden clasificar en cuatro puntos:

- Crear más espacios y actividades de incentivo económico que beneficien a las personas agremiadas. En este sentido, consideraron necesario que las OSC trabajen para integrar a sus organizaciones en espacios ligados a la retribución económica, capacitación y

actualización profesional. Excepción a esta medida se consideran la Cámara de Comercio de Costa Rica y el sector cooperativo, quienes reconocen que ya trabajan en este aspecto.

- Unificar y coordinar esfuerzos con otras OSC. Todas las OSC entrevistadas reconocen que hace falta un trabajo colectivo que les permita crear en conjunto soluciones para las problemáticas sociales, políticas y económicas. Por ejemplo, la Cámara de Comercio de Costa Rica, la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados, así como el Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Educación Costarricense han construido y trabajado en líneas de propuesta y soluciones para resolver problemas sociales; sin embargo, estas han sido conciliadas solo con el gobierno y no entre OSC.

- Aunado a lo anterior, se recalcó la necesidad de construir una agenda propia sobre temas nacionales y sectoriales. Crear una guía de principios y un ideario que concilien las OSC para construir la Costa Rica de futuro; en la que se retomen temas como el modelo de desarrollo, brechas, gobernabilidad democrática, cambio climático y mitigación de la huella de carbono, entre otros.

- Mejorar las redes de comunicación y las estrategias para hacer llegar el mensaje político y social a todas las personas, afiliadas o no, con el fin de fortalecer la acción colectiva en Costa Rica.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

ORGANIZACIONES SOCIEDAD CIVIL
véase Mora, 2023, en
www.estadonacion.or.cr

Apoyo ciudadano a la democracia no repunta y se erosiona la libertad de expresión

El *Informe Estado de la Nación* analiza a la democracia también como convivencia ciudadana. Por ello se entiende, aunque no exclusivamente, que la ciudadanía posea una fuerte creencia en la democracia y participe activamente en la formación de una opinión pública pluralista mediante la cual se realiza un escrutinio efectivo y permanente de los asuntos públicos. Por otra parte, debe recordarse que una democracia como la costarricense debe garantizar un amplio y variado régimen de libertades civiles y políticas, amparado en la Constitución Política y las leyes. El tipo de convivencia descrito crea las condiciones para la habilitación ciudadana, así como el ejercicio de sus deberes y derechos.

La última sección del capítulo analiza temas relacionados con la convivencia democrática en Costa Rica. Procura responder preguntas como las siguientes: ¿cómo ha variado la confianza ciudadana en la democracia? y, ¿cuál es el panorama de las libertades civiles en un contexto de débiles fundamentos de la gobernanza y crisis de representación política?

Este ejercicio evaluativo y de rendición de cuentas de la democracia resulta de gran importancia, pues los aportes de los sistemas políticos no son unidireccionales, sino mixtos, o sea, se dan avances en algunos ámbitos junto con regresiones en otros. Además, algunos de esos aportes no son materiales, sino intangibles. Un contexto en el que la democracia siempre avanza en todos sus frentes resulta poco realista, mientras que uno en el cual la democracia retrocede de forma generalizada constituye un panorama negativo para su supervivencia.

Cuando se trata de evaluar la contribución de la democracia a la agenda del desarrollo humano, un peligro es que, si no se utiliza una definición acotada, todos los resultados económicos, sociales, ambientales o culturales, buenos o malos, sean considerados como aportes directos o indirectos del sistema político. Por lo tanto, el capítulo se apega a una definición específica en lo que se refiere a la evaluación del desempeño de la democracia en dos temas concretos:

- El sistema político debe garantizar el respeto y la tutela de las libertades civiles y políticas, entre ellas la de expresión y de prensa, de manera tal que en aquellos casos en los que se transgredan estos principios, existan frenos que bloqueen estos intentos y eviten la restricción de estas garantías fundamentales.

- El sistema político debe contribuir a sostener la democracia, la cual constituye un valor de desarrollo humano en sí mismo.

La otra dimensión con la que se evalúan los aportes de la democracia, según la cual el sistema político debe garantizar que 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, ha sido objeto de análisis en las secciones previas de este capítulo.

Se registran retrocesos en la garantía de la libertad de expresión

La reputación de Costa Rica a nivel internacional es la de una democracia estable y sólida. Esta reputación le ha permitido explotar una imagen de una nación diferente a otras. Para examinar si esta condición ha variado, el presente Informe utiliza índices comparativos internacionales.

Entre estos análisis internacionales, uno de los que goza de mayor 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, los niveles globales de democracia logrados en los últimos 35 años han retrocedido. Además, en 2022, el nivel de democracia de la ciudadanía promedio mundial se sitúa en los niveles de 1986 y América Latina y el Caribe, han vuelto a los niveles de finales de la

Guerra Fría (V-Dem, 2023).

Al analizar la situación del régimen político costarricense, el panorama es menos pesimista que el del resto del mundo y sin mayores novedades con respecto a mediciones recientes. Costa Rica se considera una de las 33 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 (2012-2022) y se ubica en la lista de los diez países más democráticos del mundo.

Un segundo referente de los estudios comparados sobre el estado de la democracia a nivel mundial respalda 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 política y cultura política. En este caso también se agrupa a los sistemas políticos de los países en categorías que van desde democracias plenas hasta regímenes autoritarios.

De acuerdo con el estudio más reciente (2022), Costa Rica, junto con Uruguay y Chile son las únicas tres naciones que pertenecen al grupo de democracias plenas en América Latina, región en la que prevalecen los regímenes considerados como las democracias defectuosas o imperfectas (9 países), los regímenes híbridos (8 naciones) y los países autoritarios (4 casos). En perspectiva global, Costa Rica se ubica en el grupo de las diecisiete naciones más democráticas, mejoró 3 posiciones con respecto a 2021 e incluso obtuvo su puntaje más alto desde que se mide el índice (8,29 puntos de 10). Entre los indicadores contemplados, la democracia costarricense puntúa con valores más bajos en la categoría de cultura política.

El último insumo considerado en esta sección es el *Reporte Global del Estado de la democracia 2022* del Instituto Internacional para la democracia y la asistencia electoral (IDEA). Este estudio incluye 16 dimensiones para medir el estado de la democracia. Los informes se refieren a tres tipos de regímenes principales: democracias, regímenes híbridos y autoritarios. Tanto los regímenes 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 trece de las 16 dimensiones. En las tres en las que el país consigue notas intermedias son: participación electoral, partidos políticos libres y ausencia de corrupción.

En resumen, a pesar de los problemas en el funcionamiento y el desempeño de la democracia costarricense, discutidos en las páginas previas, los índices e indicadores comparativos dan cuenta de que la estabilidad del sistema político sigue siendo un activo estratégico en un panorama global cada vez más adverso (gráfico 5.28).

Sin embargo, otro estudio internacional muestra el deterioro de un ámbito en el que el país ha sido un referente mundial: el de la libertad de expresión. Dada la naturaleza de los medios de comunicación y los gobiernos, la relación entre ellos tiende a ser, por lo general, tensa y conflictiva. El escrutinio de la prensa, así como las reacciones de los gobiernos a este, son causa frecuente de fricciones. Sin embargo, a pesar de los enfrentamientos, es de esperar que en una democracia ambas partes no recurran a ataques sistemáticos y abusos con el fin de anular a sus oponentes.

En esta oportunidad, el capítulo *Fortalecimiento de la democracia* evalúa la situación del país en temas relacionados con la labor de los medios de comunicación. El informe de la organización no gubernamental *Reporteros sin Fronteras*, publicado en mayo del 2023, señala que la polarización y la inestabilidad institucional, que afecta a varios países de la región, fomentan la hostilidad y los recelos hacia los medios. Los casos de Perú, Haití, Ecuador y México evidencian un deterioro en la situación de los y las periodistas.

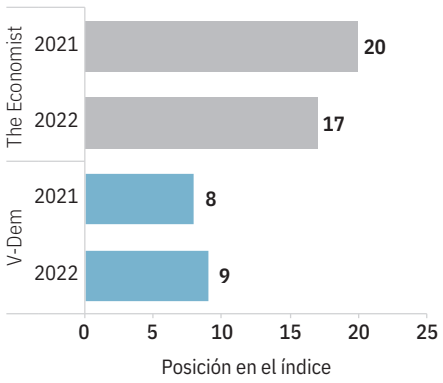
Este reporte también indica que en los países donde el panorama político es menos inestable, la situación también ha empeorado. El uso de la desinformación y la propaganda, casi siempre ligado a la violencia en las redes sociales contra periodistas y medios, se está normalizando y es ya un elemento en toda regla de la estrategia de los líderes políticos, que refuerzan así su control sobre el discurso público. Tradicionalmente bien situados en la clasificación mundial de la libertad de prensa, Costa Rica (que en 2023 ocupa la 23º y perdió 15 puestos en comparación con el 2022), Uruguay (que se ubica en el puesto 52º en la edición más reciente y descendió 8 puestos) y Argentina (en el lugar 40º; bajó 11 puestos) sufren el impacto de esta tendencia en el periodismo.

Este insumo señala que Costa Rica, que se mantenía como el último bastión de la región con una situación "buena", ha cambiado de categoría tras caer 5 puntos, debido a un retroceso muy marcado de su puntuación política (menos 16 puntos) y se sitúa por detrás de Canadá. Además, el texto indica que si bien es cierto el Estado no acostumbra a interferir en el trabajo de la prensa, a lo largo de 2022, el gobierno profirió ataques verbales hacia determinados medios y periodistas y ciertas instituciones se negaron a facilitar información de interés público a los medios.

En las conclusiones sobre el caso costarricense, se indica lo siguiente: "a pesar de los intentos del Ejecutivo por estigma-

Gráfico 5.28

Posición de Costa Rica en dos índices de situación de la democracia



Fuente: V-DEM, 2023 y *The Economist*, 2023.

tizar a la prensa crítica, los periodistas no sufren amenazas contra su integridad física, ni vigilancia o encarcelaciones. El periodismo está protegido por la legislación del país, y la Sala Constitucional ha garantizado la protección de la confidencialidad de las fuentes y defendido la importancia de una prensa libre en una democracia" (Reporteros sin Fronteras, 2023).

En el ámbito local, el Colegio de Periodistas y Profesionales en Ciencias de la Comunicación Colectiva de Costa Rica, a propósito de la sentencia nº 2023-012085 emitida por la Sala Constitucional, en la cual se señala que la utilización de un lenguaje irrespetuoso y ofensivo contra los periodistas constituye una lesión a la libertad de prensa, plantea que la función del periodismo es relatar hechos de interés público y pedir cuentas a quienes desde el poder del Estado lideran el país; la labor de quienes ocupan puestos públicos es resguardar los derechos humanos y, entre ellos, el derecho a la libertad de prensa. La suma de estas labores ayuda a sostener y mejorar nuestro régimen democrático. Asimismo, añade que un clima hostil hacia la prensa genera mayor vulnerabilidad y riesgo para los periodistas. Esto produce autocensura, autolimitación o autocontención por parte de la prensa (Colper, 2023).

Una forma de analizar el estado de la libertad de prensa y de expresión en el país es reunir información que contemple presuntas denuncias de vulneración de estas libertades (gráfico 5.29). Desde el inicio de la gestión de la Sala Constitucional en 1989 y hasta 2013, este tribunal recibía menos de 100 casos por año. Este panorama empezó a cambiar en 2014 y se prolonga, con algunos altibajos, hasta la fecha. De hecho, el año 2022 se caracteriza por reportar la mayor cantidad de recursos de amparo para la tutela y protección de ambas libertades. El comportamiento de estos recursos con alguna resolución o sentencia por parte del tribunal citado registra un patrón similar al planteado anteriormente, aunque en menor proporción.

Mediciones recientes dan señalas contradictorias en apoyo ciudadano a la democracia

Para que la democracia tenga mayores posibilidades de mantenerse en el tiempo, es necesario que la ciudadanía muestre una fuerte convicción en sus valores y principios. En la edición anterior de este capítulo, la principal conclusión en este tema fue que 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. Dos indicadores de reciente publicación dan señales contradictorias sobre esta materia y no son del todo concluyentes acerca de un deterioro adicional.

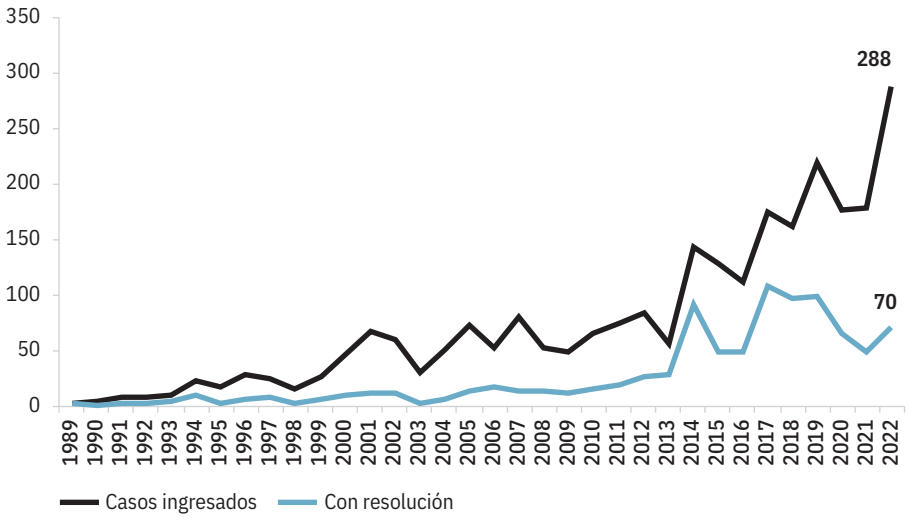
Por un lado, los datos más recientes del *Latinobarómetro 2023* apuntan a una fuerte reducción del respaldo a la democracia. Al indagar en el indicador clásico, mediante el grado de acuerdo con la afirmación de que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, Costa Rica se ubica en el grupo de países con una mayor reducción entre 2020 y 2023, con una pérdida de 11 puntos porcentuales, una caída catalogada como abrupta debido a su larga trayectoria democrática (Latinobarómetro, 2023). Asimismo, cuando se le consulta a la población si le da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático, nuevamente en Costa Rica el grupo al que le da lo mismo creció 10 puntos porcentuales en 2023 en comparación con 2020.

No obstante, los datos de otro estudio muestran un panorama distinto. Según la información aportada por el el *Barómetro de las Américas* para el año 2023, el respaldo de la ciudadanía a la democracia se mantiene en los niveles registrados en las últimas dos décadas (gráfico 5.30). Costa Rica alcanzó 65 puntos en el índice de apoyo a la democracia en una escala 0-100[15]. En esta escala entre mayor sea el valor, mayor respaldo ciudadano al sistema político. Es decir, el país conserva un activo político estratégico.

En virtud de esta situación contradictoria, cabe preguntarse ¿a qué se le puede atribuir las diferencias entren una medición y otra? Una primera opción es que efectivamente el bajo rendimiento y desempeño de la democracia, reportado por informes anteriores, finalmente ha erosionado fuertemente la creencia de la ciudadanía. Otra posibilidad es que las diferencias entre los dos estudios se

Gráfico 5.29

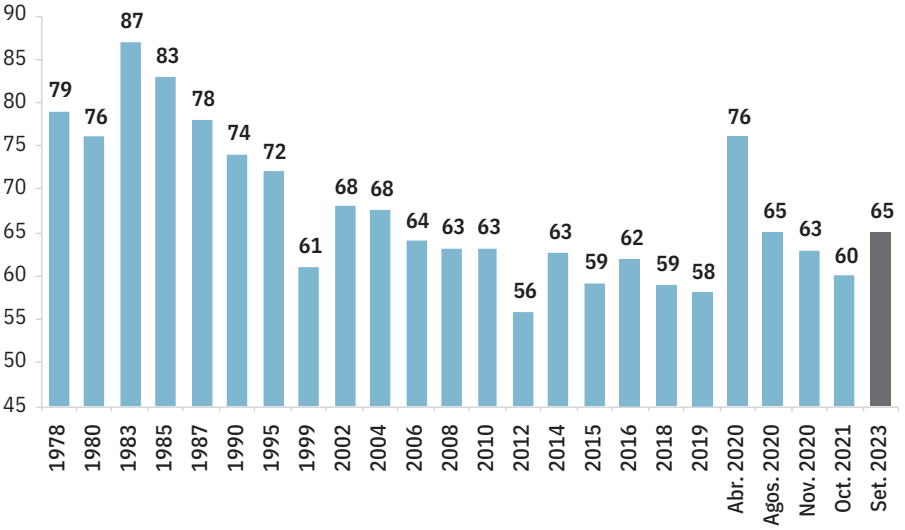
Cantidad de recursos de amparo sobre libertad de expresión y prensa, por tipo. 1989-2023



Fuente: Alfaro Redondo, 2023 con datos del Centro de Jurisprudencia Constitucional del Poder Judicial.

Gráfico 5.30

Índice de apoyo promedio al sistema político en Costa Rica. 1978-2023



Fuente: Alfaro Redondo 2023, con datos del *Barómetro de las Américas*.

deban a factores metodológicos, como el hecho de que las preguntas utilizadas son distintas: el análisis reportado en el *Barómetro de las Américas* se basa en un índice agregado de varias preguntas y, el del *Latinobarómetro* se refiere a preguntas individuales. Estas diferencias metodológicas pueden ser relevantes para explicar ambos resultados. Por último, una tercera posibilidad es que los datos de apoyo a la democracia recientes hayan sido influenciados por efectos post-elecciones, en un modo similar al que sucede con el respaldo a los nuevos gobiernos en condiciones usuales. Para determinar cuál de estas razones está detrás de estas disparidades, es necesario esperar a la publicación de nuevas mediciones en esta materia en el futuro.

Cierre: balance y perspectivas

Los fundamentos de la gobernanza democrática en Costa Rica

La gobernanza para el desarrollo humano de la democracia costarricense está basada en un conjunto de reglas básicas que establecen las condiciones bajo las cuales se desarrolla la dinámica política del gobierno, los partidos políticos, las organizaciones sociales y, en general, la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Una síntesis de lo planteado en la primera sección de este capítulo es la siguiente:

- La Constitución Política y el marco jurídico costarricense contemplan un diseño descentralizado del poder dentro de la estructura del Estado.
- Según esta arquitectura institucional, el sistema político se caracteriza por ser un presidencialismo con un Poder Ejecutivo no dominante.
- Este diseño de "poderes compartidos" evade la parálisis mediante mecanismos de cooperación.
- Todas las fuerzas políticas, oficialistas u opositoras, mayoritarias o minoritarias, se ven en la obligación de cooperar si quieren obtener sus objetivos políticos.

Si los actores de la política democrática deciden no cooperar, el sistema tiene suficientes pesos y contrapesos, puntos de veto y controles recíprocos para trabar o paralizar la gestión de los asuntos públicos. Al ser un sistema descentralizado del poder, pues, sin actores hegemónicos, el costo del enfrentamiento continuo y de la falta de cooperación es muy alto. Cualquier actor, individual o colectivo, que asuma que tiene el poder de actuar unilateralmente para imponer sus intereses, enfrentará resistencias con alta probabilidad de frenar su iniciativa. En condiciones de "poderes compartidos" ningún actor puede adoptar la postura de decir "el poder es mío".

Una alternativa a no cooperar en un sistema político de esta naturaleza es recurrir a mecanismos formales para "reiniciar" el juego con el fin de modificar las condiciones que les fueron dadas para gobernar. No obstante, en Costa Rica no existen mecanismos como las elecciones de medio período para recobrar o ampliar el control del parlamento o la reelección consecutiva de los integrantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Reiniciar el mando recibido en las urnas tampoco es una salida posible. Incluso, una opción aún más radical —y menos probable— sería la de "romper" las reglas del juego que regulan las relaciones e interacciones entre actores políticos. Sin embargo, la ausencia de un ejército impide recurrir a una fuerza capaz de ejecutar un rompimiento constitucional y, dado el diseño de múltiples controles cruzados, un intento de este tipo desencadenaría mecanismos del sistema para evitarlo.

Este diseño descentralizado del poder con un Ejecutivo no dominante fue el resultado de las concesiones a los sectores que temían una excesiva concentración y centralización del poder luego de la guerra de 1948. Pero, además, este diseño institucional ha funcionado como un sello de seguridad contra la inestabilidad y las crisis políticas que han abundado en otros países de la región latinoamericana.

Ahora bien, un sistema político orientado a la cooperación como mecanismo para escapar a la parálisis y el choque de poderes supone la existencia de actores políticos vigorosos, comprometidos e involucrados activamente en los procesos de toma de decisiones. Esta condición es

ineludible para que el sistema funcione como fue diseñado.

El análisis a profundidad de la situación de la ciudadanía y de los partidos políticos lleva a la conclusión que, en esta coyuntura, no se cuenta, como sociedad, con los actores en la condición deseable mencionada. El preocupante retiro del electorado de las urnas en los últimos 20 años, cuyo nivel superó el umbral del 40% en los comicios de 2022, junto con el agudo debilitamiento de los partidos políticos, al punto que algunos de ellos hoy día se utilizan de manera "desechable", lo cual los expone a perder su autonomía e independencia, son señales inequívocas de que los actores políticos no están a la altura de los tiempos. La democracia costarricense atraviesa una profunda crisis estructural de representación ciudadana que atenta contra el diseño del sistema político.

La combinación de un sistema previsto para la cooperación con actores debilitados o en retirada convierte a la política en un ejercicio con pocas probabilidades para impulsar el desarrollo humano de la sociedad. Sin actores fortalecidos e involucrados no hay cooperación y sin este ingrediente la democracia no está en plena capacidad de entregarle a la población lo que anhela, desea o aspira. En el mejor de los casos, estas entregas serán subóptimas y de gran imprevisibilidad. Esto abona al malestar con la política.

Desde esta perspectiva más amplia, el balance de aspiraciones y resultados da cuenta de que la democracia costarricense se encuentra en un campo minado: si las fuerzas políticas y las instituciones cooperan recíprocamente, puede que los resultados sean mejores. Sin embargo, si los actores deciden no cooperar, resulta muy difícil garantizar entregas a la población. Si lo que se busca es cambiar las reglas existentes desde adentro, es necesario construir mayorías o subvertirlas para modificarlas, lo cual va a derivar a enfrentamientos entre los actores. Por otra parte, si lo que se pretende es alterar las reglas, estos intentos chocarán contra las salvaguardas que el propio sistema político tiene contra eventuales intentos de este tipo.

Sobre la emergencia de un nuevo estilo de gestión gubernamental

En las últimas cuatro décadas pueden distinguirse dos estilos de gestión gubernamental en el sistema político costarricense. Por estilo de gestión se entiende el repertorio de estrategias por medio de los cuales las personas electas para ejercer el gobierno de la República procuran alcanzar sus objetivos políticos. Como tal, todo estilo implica el manejo del conflicto político, una condición ineludible en la gobernanza democrática (recuadro 5.4).

El primer estilo de gobierno fue aplicado por todos los partidos políticos que gobernaron el Ejecutivo hasta 2018. Se procuró gobernar mediante la construcción de mayorías políticas (y sociales) para avanzar los objetivos de política pública del Ejecutivo en los que había una clara hegemonía del partido en el gobierno. Se trataba de crear coaliciones mínimas ganadoras en la Asamblea Legislativa, de carácter contingente y no programáticas, pero sin conceder espacios a otros partidos en el gabinete del Ejecutivo.

Este estilo fue perdiendo efectividad desde inicios del siglo XXI en la medida en que el Poder Ejecutivo perdió capacidad de gestión debido a los efectos combinados del surgimiento de gobiernos divididos, el tránsito al multipartidismo y la disminución de la representación parlamentaria del oficialismo en el congreso. Esta pérdida de efectividad se evidencia, entre otros indicadores, en la pérdida de iniciativa del Ejecutivo en el proceso de formación de las leyes, así como en su cada vez menor tasa de éxito de sus iniciativas en el parlamento, el incremento de la duración de la aprobación de leyes, el bloqueo de legislación sustantiva, especialmente en el ámbito fiscal y la necesidad de acudir al referéndum para decidir sobre el TLC-CARD ante la incapacidad del Congreso de hacerlo.

En el período 2018-2022 se aplicó un segundo estilo de gestión como una alternativa a la pérdida de eficiencia y eficacia política del anterior. Se trató de la construcción de mayorías políticas (y sociales) para avanzar los objetivos de política pública del Poder Ejecutivo pero en condiciones de ausencia de hegemonía de parte del partido en el gobierno. A partir del reconocimiento de la debilidad política del Ejecutivo, se procuró crear coaliciones funcionales ganadoras, aunque no necesariamente mínimas, en la Asamblea Legislativa y también en el Ejecutivo, mediante la incorporación de otras fuerzas políticas en el gabinete del Ejecutivo. Este estilo se aplicó no solo para salvar la extrema debilidad del oficialismo en el congreso sino también ante la urgencia de gestionar la crisis fiscal (PEN, 2022b).

Las coaliciones construidas por este estilo de gobierno son diferentes, pues en ella el oficialismo debe compartir poder. En el país, esto permitió la cosecha de la legislación sustantiva más numerosa de las últimas décadas y puso en marcha un proceso de ajuste estructural basado en la reforma fiscal, la reforma al empleo público, la contratación administrativa, la introducción de modificaciones en las convenciones colectivas y en el derecho a huelga en los servicios públicos. Sin embargo, una consecuencia de la aplicación de este estilo fue el debilitamiento electoral del PAC, cuya gestión de gobierno quedó desdibujada ante la ciudadanía y separada, debido a las concesiones, de su propia propuesta programática.

Es importante señalar que, en ambos estilos de gobierno, tanto el oficialismo como las oposiciones políticas y sociales, pese a sus conflictos, se trataron como adversarios, interlocutores legítimos de la política democrática y, en general, aceptaron las normas del Estado democrático de derecho pese a los costos que ellas pudieran implicar para sus objetivos inmediatos.

Los estudios realizados para el presente capítulo arrojan indicios de que la administración Chaves Robles parece estar recurriendo a una estrategia distinta a las antes descritas. Esta se manifiesta en un estilo de gestión política caracterizada por el uso del antagonismo como método para apoderarse y retener la iniciativa política y la apuesta por coaliciones **no ganadoras** pero funcionales para sus objetivos tácticos, con una renuncia expresa, hasta el momento, a la formación de mayorías políticas en el parlamento (véase explicación de esos conceptos en el recuadro 5.4).

Recuadro 5.4

Reflexión sobre el conflicto en la sociedad democrática y las estrategias para gestionarlo

Gobernar en una democracia significa canalizar los inevitables conflictos entre los distintos actores de la política. Debe recordarse que el conflicto es el estado natural de la política en la medida en que ella trata sobre el acceso, acumulación y uso del poder en una sociedad[16]. Desde diversas perspectivas teóricas, varios autores han planteado la centralidad del conflicto para la política. Para Karl Marx, la política es el terreno del enfrentamiento entre clases sociales. Según Schmitt (1932), lo político es un medio de combates concretos Todo orden político basado en un esquema hegemónico permite una práctica contrahegemónica (Villacañas, 2019) y ello aplica también en los regímenes democráticos. En cualquier caso, el conflicto tiene un carácter relacional debido a que se trata de la forma en la cual se desarrollan las relaciones en el ámbito político (Mouffe, 1999).

Dado que en la política siempre hay conflictos, la diferencia radica en los repertorios de lucha que los actores políticos aplican a la hora de procesar estas disputas. Se trata de las estrategias que emplean para acumular el poder necesario y suficiente que les permita obtener objetivos que consideran importantes. En una democracia, sin embargo, los repertorios de lucha política están decisivamente acotados por las normas del Estado democrático de derecho (O'Donnell, 2010), que impone a las fuerzas en disputa la obligación de respetar el portafolio de derechos y libertades de sus oponentes y, más en general, de las normas constitucionales y legales vigentes. Esta restricción plantea una premisa básica, de carácter dual, para la lucha política en una democracia: a la vez que los actores se reconocen como adversarios en el conflicto y procuran vencerlos en sus enfrentamientos particulares, deben aceptar que son interlocutores legítimos en tanto representan a parte de la ciudadanía.

Mouffe (1999) plantea, sin embargo, que el conflicto político puede desbordar las normas del Estado democrático de derecho, pues algunas posiciones son irreconciliables con un sistema democrático. Los actores pueden orientar sus luchas para sustituir las instituciones del régimen democrático o inclusive para imponerse sobre sus adversarios por métodos que violentan las normas constitucionales y legales; esto incluye el empleo de la violencia política. En estos casos, los conflictos políticos mutan debido a la aplicación de repertorios de lucha basados en el antagonismo o la relación amigo-enemigo que Schmitt (1927) planteaba: los oponentes ya no son solo adversarios, sino enemigos que deben ser destruidos. La política, entonces, se torna en un juego entre aquellos que se perciben y reconocen como "amigos".

Desde esta perspectiva, se entiende el antagonismo como un repertorio de lucha política que, a diferencia de otras formas de procesar el conflicto, se aplica a partir de una postura excluyente, según la cual los oponentes políticos y sociales se perciben como enemigos, no se les reconoce su legitimidad como actores ni tampoco la legitimidad de las reglas o instituciones en las que se desenvuelven estas relaciones, particularmente cuando suponen una barrera para conseguir los objetivos.

La tarea de la democracia es entonces "domesticar el antagonismo mediante el establecimiento de instituciones y prácticas a través de las cuales pueda darse cauce a las voces disidentes de modo tal que no se construya al oponente "como un enemigo a destruir" sino como un "adversario"; esto es, "como alguien cuyas ideas combatimos, pero cuyo derecho a defender dichas ideas no ponemos en duda" (Mouffe, 2003). Eso significa que, "en la comunidad política, no se verá en el oponente a un enemigo a abatir, sino como un adversario de legítima existencia y al que se debe tolerar" (Mouffe, 1999).

Para alcanzar sus metas, cualquier repertorio de lucha política requiere de la búsqueda de apoyos, tanto de otros actores políticos como, en un sentido más general, de la ciudadanía. En los estudios especializados, la literatura señala que la creación de apoyos implica la necesidad de forjar alianzas para alcanzar mayorías políticas. Estas alianzas o coaliciones pueden forjarse mediante una amplia variedad de opciones que van desde coaliciones de gobierno, parlamentarias, programáticas, temáticas, grandes o mínimas.

Una de las teorías más influyentes sobre este tema es la planteada por Riker (1962). En su libro titulado *Teoría de las Coaliciones Políticas,* señala que, en lugar de pretender formar grandes alianzas, los actores políticos se inclinan por armar alianzas ganadoras mínimas. Este postulado se resume en la idea de que un político racional trata de formar una coalición tan grande como sea necesario para ganar, pero no más grande. En otras palabras, las fuerzas políticas crean coaliciones "tan grandes como creen que garantizarán la victoria y no más grandes". Riker (1962) postula que "los partidos políticos buscan minimizar sus votos, es decir, mantenerse en el tamaño (estimado subjetivamente) de una coalición vencedora mínima". Este postulado ha sido ampliamente desarrollado por la literatura, especialmente la perteneciente a la teoría racional de juegos.

El antagonismo, en este contexto, implica el intento de gestionar los asuntos públicos desde la Presidencia de la República y de cuestionar la legitimidad de los actores que real o perceptualmente considere que se le oponen. El Ejecutivo procura mantener continuamente la iniciativa política como medio para reforzar el débil mandato político de origen, nacida en las urnas, con la construcción de una legitimidad de resultados de políticas públicas. Dicho antagonismo implica esfuerzos expresos e intentos para rediseñar el ámbito de las competencias del Ejecutivo, expandiéndolas a fin de atenuar los controles que se ejercen sobre su acción desde otros poderes de la República o desde agencias especializadas de rendición de cuentas horizontal.

El segundo componente del estilo de gobierno está relacionado con la formación de un tipo particular de alianzas políticas y sociales. La evidencia reunida por este Informe indica que la administración Chaves Robles ha apostado por la formación de coaliciones parlamentarias y sociales mínimas indispensables que, aunque no garantizan la aprobación de sus iniciativas de política pública, debido a la ausencia de mayorías en el parlamento o por su rechazo en sede judicial, son funcionales para la aplicación de su estilo antagónico a fin de conseguir sus objetivos tácticos. Se trata de coaliciones más reducidas y cambiantes según el tema, basadas en consideraciones transaccionales, aunque no necesariamente en criterios de desarrollo de mediano o largo plazo, que permiten justificar las acciones y decisiones tomadas, así como crear una demanda social y política favorable para sus intereses frente a los otros poderes del Estado.

Reflexiones tentativas sobre las consecuencias de un nuevo estilo de gestión

La combinación de un estilo de conducción de los asuntos de gobierno basado en el antagonismo del Poder Ejecutivo con el Legislativo, el Judicial y otros actores sociales, así como la apuesta por coaliciones no ganadoras, pero sí tácticamente funcionales, procura crear los aliados mínimos indispensables, dentro y fuera de la política, para desencadenar una secuencia de conflictos entre poderes y fuerzas sociales. Los datos recopilados en secciones previas de este capítulo dan cuenta del resurgimiento del entrabamiento y choque de poderes, lo cual ha generado efectos negativos en materia de productividad legislativa, control de constitucionalidad y contrarrespuestas de los actores debido a la vulneración de libertades por parte del Ejecutivo.

La estrategia gubernamental parece haber cosechado éxitos de corto plazo, pero también se han ido aclarando sus limitaciones como método eficaz para obtener resultados de política pública. Por ejemplo, la aprobación ciudadana del gobierno se mantiene en niveles comparativamente altos y aunque da señales de erosión, lo hace a un ritmo menor. El Ejecutivo procura mantener permanentemente la iniciativa política como medio para reforzar la legitimidad de origen, nacida en las urnas, con la construcción de una legitimidad de resultados[17]. Implica esfuerzos expresos e intentos para rediseñar el ámbito de las competencias del Ejecutivo, modificando arreglos de política pública de larga data como los convenios con la Fundación Omar Dengo y la Coalición de Iniciativas de Desarrollo Económico (Cinde).

Las limitaciones de esta estrategia pueden ser de dos tipos: estructurales y coyunturales. En la medida que, por diseño constitucional, los actos del Ejecutivo están subordinados a la legislación aprobada por la Asamblea Legislativa y sujetos a los controles de constitucionalidad y legalidad del Poder Judicial y a las agencias de rendición de cuentas horizontal, la estrategia gubernamental se aplica a un ámbito reducido de asuntos públicos que son competencia directa del Poder Ejecutivo. Sin embargo, aun así, el espacio de maniobra es reducido y objeto de múltiples controles. Por otro lado, en el ámbito legislativo, las coaliciones reducidas mencionadas no alcanzan para ser coaliciones mínimas ganadoras y se quedan cortas para impulsar agendas políticas de mayor calibre.

La inexistencia de reelección presidencial sucesiva, el hecho de que la conformación parlamentaria surja de elecciones concurrentes a las elecciones presidenciales en primera ronda y la ausencia de elecciones de medio período implica que, en Costa Rica, un presidente no puede ampliar sus poderes "tirando los dados otra vez" sino que debe trabajar con la distribución de fuerzas constituida al inicio de su gestión y lidiar con el hecho de que su influencia se irá diluyendo conforme se acerque al término de su gestión. En estas condiciones, la creación de coaliciones mínimas ganadoras resulta de especial importancia para el Ejecutivo costarricense. Incluso, si quisiera influir en la composición de la Corte Suprema de Justicia mediante el nombramiento de nuevos magistrados con el fin de reducir las resistencias, debe conseguir mayorías parlamentarias, aunque sean circunstanciales.

Otras limitaciones son de carácter coyuntural. Una fracción oficialista reducida e internamente dividida, la carencia de una estructura de partido propia y las investigaciones sobre el financiamiento de la campaña electoral, que avanzan tanto en sede parlamentaria como judicial, dificultan los intentos por ampliar los apoyos a la gestión del Ejecutivo, más allá de las coaliciones mínimas funcionales.

La estrategia de la administración Chaves Robles empieza a tener consecuencias sobre la gobernanza del sistema político, las cuales deberán ser estudiadas con detenimiento en las próximas ediciones a fin de entender si fueron efectos pasajeros o bien de mayor profundidad. En primer lugar, pareciera haber efectos sobre la estabilidad del mismo Poder Ejecutivo. El intento de centralización de poderes en la Presidencia de la República, procurando el alineamiento del gabinete y del personal de confianza en la gestión pública, ha estado asociado a una fuerte inestabilidad en el Ejecutivo. La administración Chaves Robles es la que más piezas ha perdido en un primer año de gobierno durante el período 1978-2023.

Producto de este estilo confrontativo de conducir los asuntos públicos, algunos de los actores sociales y políticos han recurrido a la defensa de sus libertades y protección de sus derechos a través de los mecanismos existentes. Por ejemplo, el Poder Judicial, por medio

de la Sala Constitucional, ha anulado decretos ejecutivos y acciones del Poder Ejecutivo ahí donde ha percibido que transgreden la normativa o restringen las libertades (como en los siguientes casos: Parque Viva, intromisión en decisiones del PANI, decreto de vacunas, decretos sobre refugiados, miembros de la Junta Directiva de la CCSS). También se ha registrado un aumento significativo de recursos de amparo en materia de ataques a la libertad de prensa y de expresión: un foco inusualmente activo de conflicto producto de la tensa relación entre el gobierno y los medios de comunicación.

Otro efecto de la aplicación de la estrategia dual es el debilitamiento de la institucionalidad política. En la medida en que este antagonismo ataca a actores e instituciones, deslegitima las reglas del Estado de derecho al apelar a la inoperancia de estas. En este sentido, las coaliciones reducidas que acarrean resultados subóptimos, más que tratar de imponerse y crear mayorías, pretenden cambiar la dinámica de la política, formular maneras alternativas a esta dinámica y evidenciar sus "injusticias". Incluso, fuera del ámbito de la política, el gobierno y grupos sociales afines han llevado a cabo intentos de articular movilización social a su favor; sin embargo, dichos intentos han sido infructuosos.

En las circunstancias políticas actuales, la administración Chaves Robles está tratando de maximizar las herramientas políticas de las que dispone; asimismo, intenta ampliar sus márgenes de acción, al tiempo que los otros poderes estatales y actores sociales están conteniendo esos impulsos por las vías constitucionales e institucionales.

Una hipótesis en torno a este escenario es que la combinación entre entrabamiento y conflicto entre poderes, producto del estilo antagonista y las alianzas mínimas, pueden estar minando aún más las bases de la gobernanza política. El hecho de que, ante la existencia de múltiples límites y controles a la labor del Ejecutivo en Costa Rica (políticos, constitucionales, fiscales, institucionales) y en una era de "gobiernos divididos", el actual gobierno esté "probando" los límites de sus competencias legales y constitucionales, procurando expandirlos, podría incrementar el riesgo de episodios de conflictos de poderes y, eventualmente, generar fuertes resistencias de los actores afectados.

Finalmente, con independencia del estilo de gestión política que el Ejecutivo haya aplicado en las últimas décadas, la capacidad de la democracia costarricense para desarrollar políticas públicas que amplíen las oportunidades y servicios que demanda la ciudadanía sigue alejada de las expectativas de la población.

Investigadores principales: Ronald Alfaro Redondo, Eugenia Aguirre, Karlissa Calderón Zúñiga, Mario Cortés, Sebastián González, Jesús Guzmán Castillo, Christian León, Johakson Moncada, Kevin Mora, Caleb Pichardo, Aaron Salas, Andrea Soleibe y Álvaro Zúñiga.

Insumos: *Desigualdad y resultados electorales. Elecciones presidenciales: Costa Rica 2002-2022*, de Ronald Alfaro Redondo y Álvaro Zúñiga; Legislatura 2022-2023: *Producción legislativa y control político*, de Eugenia Aguirre y Mario Cortés; *Uso del decreto ejecutivo en los primeros años de gobierno 1990-2023*, de Karlissa Calderón; *Tendencias del control constitucional al poder Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica: análisis del empleo de la acción de inconstitucionalidad durante el primer año de gobierno (1990-2023)*, de Sebastián González; *La acción colectiva en el primer año de gobierno de Rodrigo Chaves: ¿disuasión o confrontación?*, de Johakson Moncada y *Articulación y desafíos de las organizaciones de sociedad civil en Costa Rica*, de Kevin Mora.

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.

Asistentes de investigación:
Caleb Pichardo y Andrea Soleibe (Keyword S.A.).

Asesoría metodológica: Jorge Vargas Cullell.

Actualización y procesamiento de datos: Base de datos de voto nominal de los diputados y diputadas, por Aaron Salas, Jesús Guzmán y Christian León; Base de datos de decretos del Poder Ejecutivo y Base de datos de decretos de convocatoria de sesiones extraordinarias, por Karlissa Calderón; Base de datos de acciones colectivas, por Johakson Moncada; Base de datos de rotación del gabinete, por Caleb Pichardo; Base de datos de legislación aprobada, por Mario Cortés; Base de datos de acciones de inconstitucionalidad, por Sebastián González.

Preparación de gráficos:
Ronald Alfaro Redondo, Steffan Gómez Campos, Sebastián González Rosales, y Álvaro Zúñiga.

Visualización de datos complejos:
Ronald Alfaro Redondo, Steffan Gómez Campos, Sebastián González Rosales y Álvaro Zúñiga.

Preparación de mapas:
Soluciones en Tecnología de Información Geográfica S.A.

Lectores críticos: Camila Aguilar, Vera Brenes, Steffan Gómez Campos, Marisol Guzmán, Evelyn Villarreal, Leonardo Merino y Jorge Vargas Cullell.
Revisión y corrección de cifras: Caleb Pichardo.
Por su revisión y comentarios, se agradece a Ciska Raventós, quien fungió como lectora crítica del borrador de este documento en su versión para el taller.

Un agradecimiento especial a: Guillermo Vargas, director de Servicios Parlamentarios y Sonia Villegas, del Centro de Jurisprudencia Constitucional del Poder Judicial, por la información suministrada.

Diseño y diagramación:
Erick Valdelomar / Insignia | ng

Los talleres de consulta se llevaron a cabo los días 12 de julio y 25 de agosto de 2022 con la participación de Camila Aguilar, Ileana Aguilar, Ronald Alfaro Redondo, Manuel Alfaro, Sergio Araya, Fernanda Alvarado, Alejandro Barahona Kruger, Kathia Benavides, Margarita Bolaños, Diego Brenes, Vera Brenes, José Andrés Díaz González, Vladimir González, Velia Govaere, Miguel Gutiérrez Saxe, Carolina Hidalgo Herrera, Pamela Jiménez Fontana, Gabriel Macaya, Arlene Méndez, Jhoely Daniela Mora Madrigal, Natalia Morales Aguilar, Freddy Morera Blanco, Hugo Picado, Ciska Raventós, Ronald Sáenz, Rafael Segura Carmona, Andrea Soleibe Duarte, Eduardo Ulibarri, Henry Vargas, Luis Guillermo Vargas, Astrid Valverde, Saúl Weisleder, Cesar Zúñiga y Álvaro Zúñiga.

Notas

1 El tema del Poder Judicial se trata de manera sintética y solo en lo relacionado con las acciones que inciden sobre los derechos y libertades políticas, así como la garantía de que el poder político se somete a la ley. Este abordaje restrictivo obedece a la existencia del *Informe Estado de la Justicia*, que realiza estudios en profundidad sobre el funcionamiento del sistema de administración de justicia.

2 El concepto de reiniciar el mandato refiere a la condición de cambiar, vía mecanismos formales, de cambiar las condiciones para la gobernanza. Por ejemplo, a través de elecciones de medio período para superar la ausencia de mayorías legislativas.

3 Los deciles dividen a los datos en diez partes iguales y los percentiles los dividen en cien grupos iguales.

4 En el *Informe del Estado de la Nación* se emplea una tipología para clasificar las leyes según la categoría y criterios de los que se trate. Por ejemplo: legislación sustantiva, convenios y tratados internacionales, declaraciones y benemeritazgos, derogaciones, presupuestos, legislación circunstancial y exenciones, amnistías y condonaciones.

5 Esta sección del capítulo fue elaborada con los datos recopilados por Aaron Salas y Christopher León y procesados por Jesús Guzmán.

6 Por coalición legislativa funcional se entiende un acuerdo político entre el Poder Ejecutivo y las principales fuerzas de oposición en el parlamento que se extendió por los cuatro años.

7 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 y se recopiló hasta la fecha un total de treinta años. La información está desagregada en 34 variables y comprende 21.582 decretos al 30 de abril de 2022.

8 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, contencioso administrativa, penal, agraria, civil).

9 La conflictividad se refiere a la judicialización de las disputas en materia de políticas públicas, es decir, al hecho de que los actores políticos recurren a mecanismos judiciales para dirimir los conflictos de asuntos públicos.

10 A la fecha de corte de este Informe al menos 74 expedientes están pendientes de ser resueltos. De continuar el patrón de duración seguido en administraciones anteriores, el grueso de los expedientes admitidos estaría resolviéndose, aproximadamente, durante el tercer y el cuarto año de la administración.

11 Sobre esto, es importante señalar que ni la fuente ni el estudio dan seguimiento a los casos particulares ni profundiza en la respuesta institucional a los fenómenos y problemáticas sociales.

12 CR Hoy, 2022; Murillo, 2022; Asenjo, 2022, Lanzas, 2022 y Chinchilla, 2023.

13 Para efectos de este trabajo se va a entender *corporativo* como sinónimo de demandas gremiales; es decir, que responden a un grupo de interés particular.

14 La tasa de sindicalización es el porcentaje que representa la cantidad de personas afiliadas respecto a la población ocupada total. Se calcula sobre esta cifra porque, en el proceso de constitución de los sindicatos, el Código de Trabajo (artículo 343) estipula el derecho de sindicación tanto para personas trabajadoras (población asalariada e independiente), como para personas empleadoras. Para su cálculo, se considera la población ocupada de la Encuesta Continua de Empleo, del INEC. Para dichos cálculos se utilizaron los datos del tercer trimestre del periodo entre 2019 y 2022.

15 El índice de apoyo a la democracia se obtiene al promediar las respuestas a las siguientes preguntas (se utiliza una escala de 1 a 7, en la que los valores mayores refieren a una mayor creencia en la democracia): ¿Hasta qué punto cree usted que los tribunales de justicia de su país garantizan un juicio justo?, Hasta qué punto tiene usted respeto por las instituciones políticas de su país?, ¿Hasta qué punto cree usted que los derechos básicos del ciudadano están bien protegidos por el sistema político de su país?, ¿Hasta qué punto se siente usted orgulloso de vivir bajo el sistema político de su país?, ¿Hasta qué punto piensa usted que se debe apoyar el sistema político de su país?

16 Para Weber (1964), el poder "es la probabilidad, en el marco de una relación social, de implantar la propia voluntad incluso contra toda resistencia". No obstante, Lukes señala que el poder no es puramente dominación (poder sobre), es también capacidad de coordinación para lograr fines (poder para) (Lukes, 2007). Mann (1986) traza una distinción similar al distinguir entre poder coercitivo y poder infraestructural.
La distinción es de Rosanvallon, 2009.

PARTE 3

Debates para el desarrollo

CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

6 Patrones de la desigualdad multidimensional en Costa Rica

INDICE

Hallazgos relevantes 281

Introducción 283

Consideraciones generales 284

Las desigualdades sociales fragmentan el territorio nacional y crean amplias brechas 285

La transmisión intergeneracional de la desigualdad: educación ofrece mayores oportunidades de movilidad que el mercado laboral 296

Las desigualdades sociales se forjan desde la niñez y se solidifican en las edades adultas 299

Nota especial: una exploración de casos en los que la política social induce desigualdades 316

Conclusiones 321

HALLAZGOS RELEVANTES

- Desde una óptica de desigualdad multidimensional, Costa Rica es una sociedad fragmentada, con diversos perfiles sociales, ambientales y políticos en sus territorios y segmentos poblacionales, en los que prevalecen condiciones de vida muy distintas.
- Un conjunto de indicadores clave para la calidad de vida de las personas, analizados a nivel territorial, mostró patrones asimétricos: los cantones mejor ubicados tienden a estar en la GAM o sus alrededores y aquellos en situación más desfavorable se localizan en las costas y zonas fronterizas del país.
- Se identificaron cinco perfiles de cantones según la posición relativa que ocupan en doce indicadores de calidad de vida: i) los más favorecidos (20 cantones), ii) los beneficiados (25 cantones), iii) los promedio (21 cantones), iv) en desventaja (6 cantones) y, v) los desatendidos (10 cantones).
- La educación ofrece oportunidades para romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad: dos de cada tres hijos e hijas superaron el logro educativo (relativamente bajo) de sus progenitores. Sin embargo, en el mercado laboral la movilidad ha sido menos evidente, lo que tendería a reproducir patrones de desigualdad a lo largo del tiempo.
- El país ha logrado reducir las brechas de acceso a servicios prenatales. En cambio, fuertes y sistemáticas desigualdades surgen en el acceso a educación, salud y nutrición en la primera infancia, niñez y adolescencia. La tendencia predominante (aunque no exclusiva) es que hogares de menor ingreso y los que residen en zonas rurales tienden a tener accesos más limitados que el resto.
- Las personas que viven en zonas rurales, algunas regiones periféricas, las mujeres y la población migrante experimentan más exclusión y vulnerabilidad laboral, con mayores problemas de calidad del empleo y asimetrías para obtener habilidades y competencias.
- Aunque tres cuartas partes de los hogares indican tener casa propia, sea totalmente paga (65%) o con hipoteca (9%), se identificó un grupo de hogares con mayores dificultades de acceso y calidad de la vivienda: jefaturas jóvenes, hogares en pobreza y estratos de ingreso intermedio.
- Los hogares de menor ingreso (40% más bajo) no sólo experimentan menor tenencia de vivienda y de menor calidad, sino que también tienen un riesgo mayor de que, en caso de un evento catastrófico, no puedan recuperar su activo por su destrucción total o parcial.
- Las posibilidades de acceso al crédito favorece la adquisición de activos en aquellos segmentos con mejor perfil socioeconómico, lo cual les facilita la posibilidad de expandir la riqueza y sería un factor promotor de la desigualdad en el largo plazo.

CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

6 Patrones de la desigualdad multidimensional en Costa Rica

Introducción

Desde sus inicios hace casi tres décadas, el *Informe Estado de la Nación* ha estudiado la desigualdad económica y social en Costa Rica como un desafío no resuelto del desarrollo humano. En todas las ediciones se han incluido datos y análisis sobre la creciente concentración de los ingresos, sus causas y las brechas entre diversos territorios, grupos poblacionales, estratos y clases sociales en el acceso y disfrute de bienes y servicios públicos como la educación y la salud. Asimismo, ha destacado los efectos adversos de estas asimetrías sobre las condiciones de vida y trabajo de amplios sectores sociales, así como sobre la seguridad ciudadana. También se han desarrollado investigaciones que muestran el vínculo entre las desigualdades, la pobreza y la exclusión social. Estos esfuerzos de seguimiento y análisis no solo han permitido alertar a la sociedad costarricense sobre el deterioro de la equidad social, sino que han contribuido a promover el debate público sobre sus causas y las intervenciones de política pública requeridas para revertir este curso de evolución.

En este Informe el tema de la desigualdad económica y social fue abordado en todos los capítulos. El capítulo 2, denominado "Equidad e integración social", que da seguimiento a los indicadores sociales, incluye los resultados de una nueva estimación que combina varias fuentes de información, que sugieren que esa desigualdad es todavía más alta que lo que previamente se había estimado. El capítulo 3, titulado "Oportunidades, estabilidad y solvencia económica", analiza los vínculos entre la estructura productiva, los diferenciales de productividad y los regímenes comerciales con las asimetrías en la distribución de las oportunidades laborales y empresariales. Por su parte, el capítulo 4, "Armonía con la naturaleza", presenta estudios que demuestran la exposición socialmente diferenciada a los desastres, los cuales golpean con más fuerza y reiteración a territorios y poblaciones con más rezago social. Finalmente, el capítulo 5 "Fortalecimiento de la democracia" evidencia los efectos de las desigualdades salariales sobre la participación electoral a lo largo de las dos primeras décadas del presente siglo.

El presente capítulo especial está enteramente dedicado a examinar la desigualdad social y se plantea cuatro preguntas de investigación. La primera procura un análisis integrado del tema: ¿en qué medida las desigualdades se combinan y refuerzan para producir diversos perfiles de desigualdad territorial y poblacional? La segunda interrogante aborda el análisis de la reproducción de la desigualdad en Costa Rica: ¿qué está pasando con los mecanismos de movilidad social que históricamente han permitido a muchos sectores de la población una mejora en sus condiciones de vida y trabajo y, por tanto, una sociedad relativamente equitativa en el contexto latinoamericano? La tercera interrogante incursiona en el ámbito de los sujetos sociales: ¿cómo viven y elaboran las personas sobre las causas, alcances y efectos de la desigualdad sobre sus vidas y su entorno cercano (familiar o comunitario), así como el sentido de pertenencia y participación en la sociedad? La cuarta interrogante enfatiza en una obligación constitucional de la política pública: el artículo 50 de la Constitución Política de Costa Rica señala que el Estado debe organizar y estimular "la producción y el más adecuado reparto de la riqueza": ¿en qué medida las políticas cumplen, en la práctica, con esta obligación o, más bien, crean barreras que refuerzan las desigualdades?

Pese a su importancia, es menester reconocer que, en esta edición, tanto la tercera como la cuarta interrogantes se trabajan de manera exploratoria. La principal razón es metodológica, pues se trata de primeras incursiones sobre el tema. En el caso de la desigualdad como experiencia vivida, el estudio se realizó con métodos cualitativos que no permiten generalizar al conjunto de la población. Los resultados de los grupos focales realizados se intercalan a lo largo de los análisis de la desigualdad y sus mecanismos de transmisión intergeneracional, basados en indicadores de fuentes secundarias, utilizando el recurso de recuadros de voz para poner "rostro de carne y hueso" a algunas de las conclusiones.

En el caso de la política pública, su diversidad y complejidad dificulta llegar a una visión de conjunto. Una pretensión de esta naturaleza requeriría de una

revisión sistemática de todos o la mayoría de los programas sociales basada en información comparable. Se utilizó el estudio de dos casos como método para ilustrar situaciones en las cuales las políticas públicas orientadas a lograr una mayor equidad de oportunidades y capacidades tienen resultados regresivos, sea por su diseño o bien por su implementación. Los dos casos son la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Redcudi) y la asignación presupuestaria de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) para atender dos enfermedades crónicas. Esta exploración inaugura una línea de trabajo que será retomada en futuras ediciones, y está orientada a propiciar una deliberación pública y a mejorar el diseño o la implementación de políticas sociales.

Finalmente, debe aclararse que la desigualdad en la distribución del ingreso no se trabaja en este capítulo, pues se examinó en los capítulos 2 y 5 de este Informe. Aquí se analizan las desigualdades no monetarias en el acceso a bienes y servicios asociados al ejercicio efectivo de un conjunto de derechos constitucionales.

Este capítulo se organiza en cuatro secciones. Además de esta introducción, la segunda elabora sobre el carácter multidimensional de la desigualdad, una perspectiva que permite ir más allá del estudio de las inequidades de ingreso y riqueza y asociarla con conceptos como bienestar social, desarrollo humano y, en el caso particular de Costa Rica, con los derechos constitucionales. La tercera sección analiza las asimetrías territoriales en el acceso a ciertos bienes y servicios y muestra cómo estas fragmentan a la sociedad costarricense en múltiples partes. La cuarta sección presenta un estudio sobre la eficacia de tres mecanismos intergeneracionales de movilidad social (educación, ocupación e ingresos), como una manera de acercarse al estudio de la reproducción de las desigualdades.

El informe de investigación elaborado por Pacheco (2023) fue la base para la elaboración de este capítulo. Las personas interesadas en ampliar el tema pueden consultar el repositorio institucional del Programa Estado de la Nación (www.estadonacion.or.cr). Como se habitual, el presente texto tiene diferencias de datos, redacción, e interpretación respecto al documento base y algunas de sus secciones no fueron incluidas en la edición.

Consideraciones generales

Entre las diferentes aproximaciones al tema de la desigualdad social, la creciente inequidad en la distribución del ingreso y la riqueza se ha convertido en tema recurrente en ámbitos académicos y políticos, y por tanto en la que enmarca la mayoría de las discusiones. Aunque este capítulo amplía el foco hacia la desigualdad multidimensional, es relevante hacer un repaso sobre la situación general en ese ámbito.

El Informe sobre Desigualdad Mundial 2022 informa que el 10% más rico de la población mundial obtiene el 52% del ingreso global, en tanto la mitad más pobre recibe el 8,5%. Si la desigualdad se mide por medio de la riqueza, que incluye no solo los ingresos sino los activos físicos e inversiones financieras, entonces la distribución se ubicaría en 76% para el segmento más rico y únicamente 2% para la mitad más pobre. En este panorama global, América Latina se ubica entre las regiones más desiguales del mundo, pues el 10% de la población más rica capta 22 veces más ingreso nacional que el 10% más pobre y el 1% de las familias del estrato superior recibe 21% del ingreso total de los países (Chancel et al., 2022).

La concentración de los ingresos no es exclusiva de los países de ingreso medio y bajo, sino que, en décadas recientes, ha ido emergiendo en los países desarrollados. Pérez Arce et al. (2016) muestran que este incremento es un fenómeno que se acelera a partir de la década de los ochenta del siglo pasado en Estados Unidos, Inglaterra y Alemania, producto tanto de un estancamiento del ingreso de las familias con menos recursos, como del acelerado aumento en el ingreso de las familias más ricas.

La preocupación por el incremento de la desigualdad se origina en las abundantes evidencias que la relacionan con los principales problemas sociales, económicos, políticos y ambientales que experimenta el planeta, en particular después de las repercusiones derivadas de la pandemia por covid-19 (OIT, 2014 y 2021). Polacko (2021) menciona que la desigualdad creciente se asocia a una cantidad importante de efectos nocivos: mayores niveles están asociados a menores tasas de crecimiento productivo, una mayor inestabilidad del PIB, menor innovación e inversión, menor consumo por parte de las familias y una menor inversión pública. Asimismo, la desigualdad se correlaciona con una menor esperanza de vida, mayor propensión a enfermarse, mayores tasas de estrés psicosocial, mayores tasas de criminalidad y menores posibilidades de movilidad social, entre otros.

Los mecanismos causales entre la desigualdad y los problemas no resueltos del desarrollo son, sin embargo, objeto de fuerte controversia académica y política: ¿es la desigualdad una causa o un efecto de estos problemas? Si es una causa de los problemas, ¿su importancia es medular o marginal? ¿Cuáles son las desigualdades relevantes para el crecimiento, la distribución de beneficios y la sostenibilidad ambiental? Estas son preguntas centrales para la deliberación pública de las estrategias de desarrollo de las naciones.

Costa Rica es un país de renta media que experimenta una creciente desigualdad de ingresos (PEN, varios años). Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), el coeficiente de Gini para Costa Rica no es solo mayor que el promedio latinoamericano, sino que prácticamente no varió entre 2010 y 2021 al tiempo que la región latinoamericana experimentó una leve disminución. El deterioro, aunque es generalizado, no recae de forma proporcional sobre los distintos grupos, y al aumentar las asimetrías, la situación puede tener consecuencias adversas de corto y largo plazo en materia de crecimiento económico, inestabilidad social, deterioro de la democracia y otros aspectos.

Este resultado inicial podría ser un reflejo del abandono progresivo del contrato social costarricense, tema que el Programa Estado de la Nación expuso en la edición del 2022 (PEN, 2022). Ello implicaría el abandono de la aspiración nacional de construir una sociedad equitativa, en la que los esfuerzos, normas e instituciones tengan como foco la

ampliación de capacidades y oportunidades en las personas, además de que la educación y el trabajo operen como mecanismos de movilidad social. Esta aspiración apunta a que se cumpla con eficacia la tarea constitucionalmente establecida al Estado de estimular la producción y la justa distribución de la riqueza, en un ambiente ecológicamente sano y en democracia. Una mayor desigualdad social constituiría una evidencia de que esta aspiración está siendo sustituida, en la práctica, por acciones u omisiones que perpetúan una mayor acumulación de riqueza, con dinámicas endógenas que autosostienen las desigualdades y las aumentan en el tiempo (Lamont y Pierson, 2019).

Tradicionalmente, el debate sobre el concepto de desigualdad ha girado en torno al grado de distribución del ingreso o la riqueza de un país. La OCDE, por ejemplo, establece que la desigualdad es "una medida que destaca la brecha entre los ingresos disponibles de diferentes individuos u hogares en un año en particular". Para DESA-UN (2015), la desigualdad de resultados ocurre cuando las personas que viven en un país no poseen un nivel de bienestar material o de condiciones económicas similares. El enfoque monetario, sin embargo, es solamente una de las posibles aproximaciones al complejo fenómeno de la desigualdad. Su abordaje es útil para comprender tendencias históricas, diferencias entre grupos y otros aspectos desde una perspectiva de resultados.

Aunque la desigualdad de ingresos y de riqueza es la que más atención recibe en la literatura sobre el desarrollo de las naciones, el bienestar de una sociedad no se encuentra limitado a temas económicos. Tanto el bienestar social como las desigualdades poseen una naturaleza multidimensional y, por lo tanto, son moldeadas por distintos factores sociales, económicos, ambientales y políticos (McKnight et al., sin fecha; Thanh Bui y Erreygers, 2020; Savaglio, 2004). Cuando la desigualdad se aborda desde una perspectiva monetaria, lo que en realidad se está evaluando es un resultado final de un conjunto de procesos anteriores que dan forma a la distribución del ingreso o la riqueza. Por ello, los enfoques recientes en el análisis de la desigualdad han considerado necesario explorar su naturaleza y dinámica desde otras ópticas.

Por ejemplo, Savaglio (2006) afirma que las personas son distintas no solo por su condición monetaria sino también por sus niveles educativos y condiciones sanitarias, entre otros. Ello forma parte de la discusión de lo que Sen (1997) planteaba en torno a la naturaleza y causas de la desigualdad: ¿desigualdad de qué? ¿por qué desigualdad? De estas consideraciones nace la necesidad de ampliar el enfoque analítico en el estudio de este fenómeno para trascender el ingreso o riqueza como centro de discusión hacia un paradigma de lo que se ha venido denominando "desigualdad multidimensional".

La desigualdad multidimensional tiene su génesis en la necesidad de concebir el bienestar como producto no solamente del ingreso o riqueza sino de un conjunto de aspectos no pecuniarios que también son relevantes en la determinación de la calidad de vida de la población. Como lo detalla Arenas Pacheco (2021) "estos enfoques [de la desigualdad de ingresos] dejan fuera otras caras de la desigualdad que son también importantes porque brindan un panorama mucho más amplio del problema, al abarcar casi la totalidad de la vida social, como las condiciones étnicas, religiosas, educativas y de género, en las cuales está inmersa la gente en sus contextos espaciotemporales específicos".

Reconocer el carácter multidimensional de la desigualdad tiene, al menos, tres consecuencias importantes para su estudio. En primer lugar, al enfatizar en la importancia de ir más allá del análisis de la desigualdad monetaria (aunque sin desestimarla), se presta atención a los factores del entorno social que inciden en las probabilidades de alcanzar determinado nivel de bienestar. Desde esta perspectiva, se estudia en qué medida las asimetrías se asocian a características individuales o sociales como edad, sexo, zona de residencia o grupo étnico que no dependen del esfuerzo personal (Romer et al., 2003). En segundo lugar, resalta la importancia de analizar la movilidad intergeneracional, el grado de asociación que existe entre el bienestar de los hijos e hijas en relación con el bienestar de sus progenitores a lo largo de las distintas dimensiones de interés (Torche, 2015). Según un estudio reciente, bajos niveles de movilidad intergeneracional se asocian a una alta desigualdad de oportunidades (CAF, 2022). Finalmente, permite plantearse la interrogante de si las desigualdades en una dimensión refuerzan (o no) las registradas en las demás: es decir, si al interactuar se refuerzan o se cancelan mutuamente. En suma, faculta construir una perspectiva integrada de la desigualdad, lo que cierta literatura denomina "interseccionalidad" de las inequidades sociales.

Las desigualdades sociales fragmentan el territorio nacional y crean amplias brechas

Esta sección examina la multidimensionalidad de las desigualdades sociales en Costa Rica. El análisis se realiza a partir de la compilación de diversas fuentes de información secundaria en temas clave para la calidad de vida de las personas, tales como la educación, la salud, el acceso a servicios básicos, la seguridad ciudadana, la participación política y los entornos ambientalmente seguros. Además, el capítulo desarrolla una perspectiva integrada o interseccional de la desigualdad mediante métodos estadísticos multivariados que se aplican a la información recopilada en las diversas dimensiones.

El punto de partida conceptual para la elaboración de este capítulo fue un conjunto de derechos consagrados en la Constitución Política, en principio de carácter universal (para toda la población). Desde esta perspectiva, se procuró examinar la amplitud de las asimetrías en el acceso o su disfrute que no pueden ser atribuibles a factores personales como el talento ni al azar. El vínculo con la Constitución Política permite, además, efectuar una asociación con el concepto de "contrato social" que el I*nforme Estado de la Nación 2022* presentó para valorar el desempeño del país en el desarrollo humano sostenible y que se evalúa

en la Sinopsis de la presenta edición también.

En esta parte se utilizó una perspectiva territorial para el análisis de las desigualdades. Los cantones fueron designados como la unidad territorial básica con el fin de obtener la mayor desagregación espacial posible. La ausencia de información censal, que permitiría un estudio aún más granular de las personas y grupos poblacionales, o de registros administrativos comparables en las distintas dimensiones de interés, impiden el examen de las desigualdades entre otros actores de interés -como por ejemplo las clases sociales- o con más desagregación territorial.

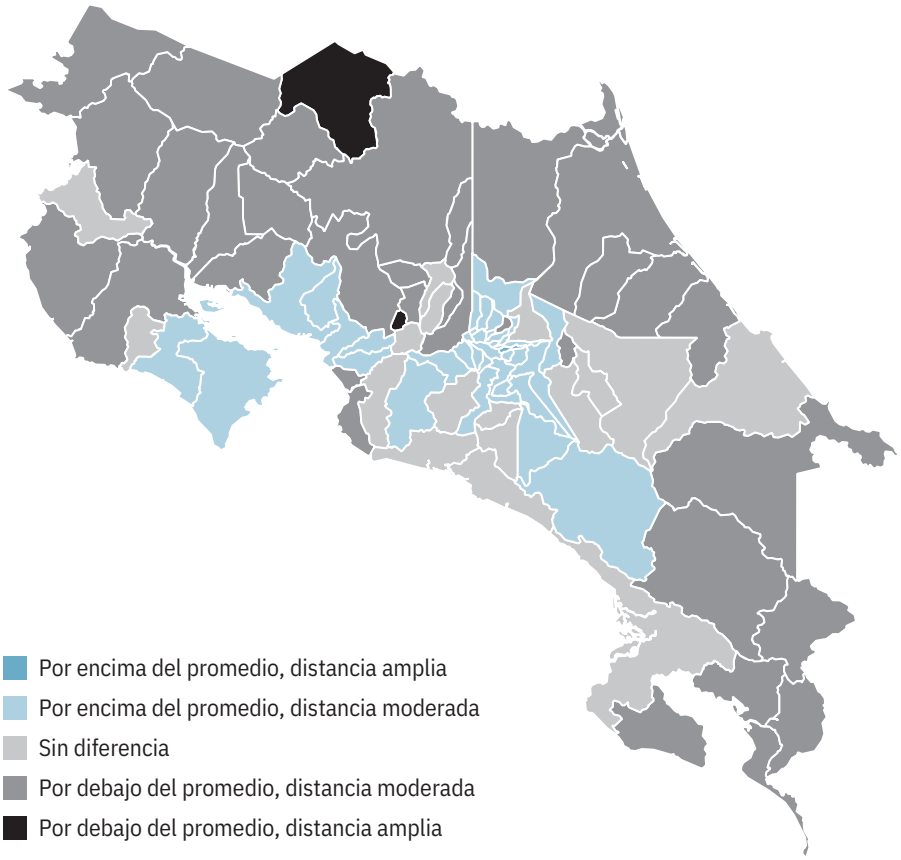
Es importante recordar que el territorio tiene un rol preponderante en la configuración de los patrones de desigualdad de un país, debido a que las brechas de acceso a servicios como educación, salud y conectividad tenderían a perpetuarse estructuralmente por la tendencia de las familias de residir en forma permanente o por largos periodos en sus lugares de nacimiento (Cepal, 2021). Además, cumple un papel adscriptivo (o de origen); es decir, determina las relaciones sociales de las personas al tiempo que refuerza los aspectos positivos o negativos de pertenencia a determinados sitios, tales como posiciones en torno a estigma y discriminación.

La persistencia de brechas territoriales tiene raíces profundas. Arias y Sánchez (2012) en su análisis espacial sobre la pobreza en Costa Rica, señalan que la persistencia de brechas territoriales refleja un proceso histórico de gestión de lo público hacia la centralización y concentración alrededor de la región Central. Dicha tendencia se expresa en una mayor cantidad de inversiones en esta zona, en contraste con el resto. Consecuentemente, las mayores oportunidades en salud y educación, así como el mejor acceso a servicios básicos y empleos tienden a generarse en el centro del país.

Esta sección se divide en siete acápites. Los primeros seis recorren una dimensión específica de la desigualdad social vista por separado, a partir de la perspectiva territorial antes señalada. El sétimo acápite presenta la visión integrada ("interseccional") de la desigualdad.

Mapa 6.1

Costa Rica: asimetrías cantonales[a/] en la escolaridad promedio de la población adulta. 2021



a/ Se calcularon cinco grupos que muestran las distancias con respecto al promedio estadístico del indicador, de la siguiente manera: "sin diferencia" son aquellos cantones con valores similares al promedio nacional; "distancia moderada" tienen valores que oscilan entre 0,25 y 2 desviaciones estándar del promedio, ya sea por encima o por debajo; y "distancia amplia" son aquellos que superan el promedio en 2 desviaciones estándar.

Fuente: Pacheco, 2023, con base en el Índice de Competitividad Nacional del 2022.

Desigualdades en el derecho a educación y conocimiento de calidad

Entre 2012 y 2022, la escolaridad promedio de la población mayor a 24 años pasó de 8,35 a 8,90 años. La mayoría de los segmentos poblaciones vio incrementar su nivel educativo, con mayor proporción entre las personas jóvenes (menores de 35 años), mientras que la población adulta mayor ostenta, en promedio, menor escolaridad.

Sin embargo, el avance no fue homogéneo y la prevalencia de brechas en escolaridad deviene en un elemento central para el análisis de la desigualdad multidimensional en Costa Rica. Las principales diferencias territoriales se dan entre los cantones del centro del país, que en general ostentan niveles por encima del promedio nacional, con respecto a los costeros y fronterizos, que están por debajo (mapa 6.1). Entre los cantones con menor escolaridad promedio se ubican Los Chiles, Upala, Sarapiquí y La Cruz, entre otros. Entre los más altos están Monte de Oca, Tibás, San Pablo, Heredia y Santo Domingo, entre otros.

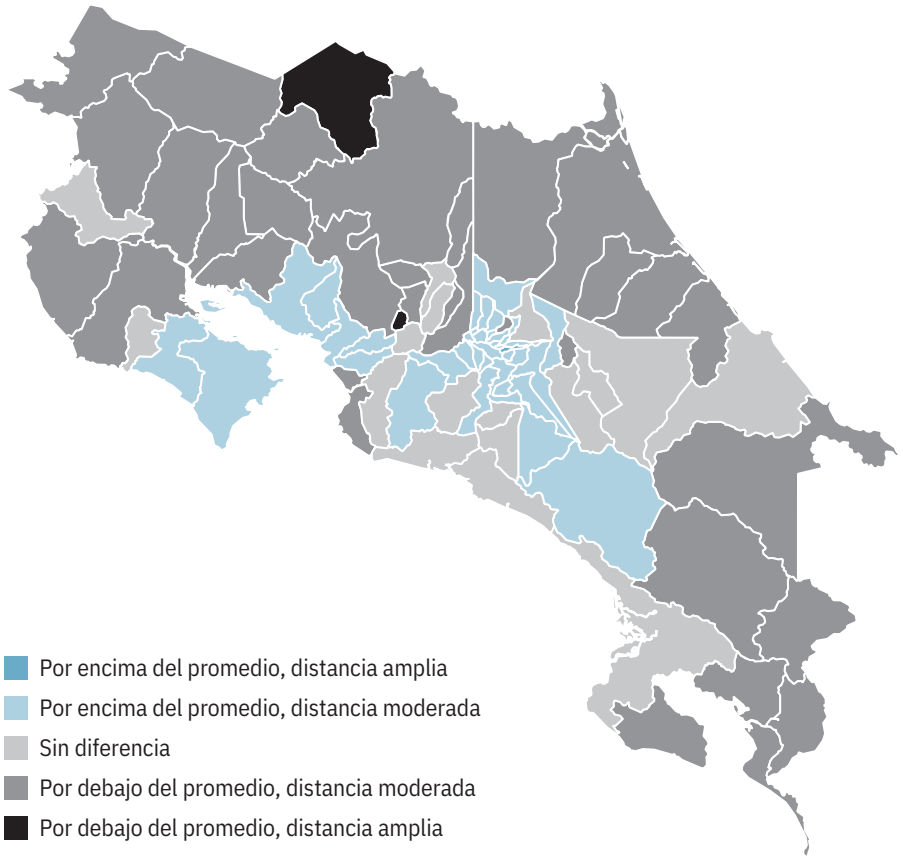
El análisis de las brechas territoriales en la escolaridad se complementa con otros dos indicadores educativos. El primero se refiere al porcentaje de estudiantes de primaria que recibe lecciones de Informática[1], una competencia importante para la inserción ventajosa al mercado laboral. El segundo es el número de estudiantes por docente de secundaria, que aproxima la capacidad de brindar una atención educativa más individualizada.

Amplias brechas caracterizan la cobertura de estudiantes con lecciones de Informática. Un total de once cantones presentan cifras menores al 50% y en tres de ellos (Guatuso, Los Chiles y Río Cuarto) la población beneficiada no superó el 33% (mapa 6.2). Al otro lado del espectro se posicionan 26 cantones que presentan coberturas superiores al 90%. Sobresalen cuatro casos que superan el 97%: Naranjo, Vázquez de Coronado, Oreamuno y Montes de Oca. Nuevamente, hay una alta concentración de los cantones más beneficiados en la zona central del país en contraposición a las zonas fronterizas y costeras, donde los valores caen de forma importante.

Aunque en el número de estudiantes por docente de secundaria no hay un único parámetro de referencia internacional para determinar el tamaño óptimo, diversas fuentes consideran que coeficientes en el rango de 15 a 18 serían los más adecuados (Barrington, 2019 y The Hun School of Princeton, 2019). Rangos menores podrían ser considerados ineficientes, en tanto que los mayores podrían afectar la atención individualizada. El promedio nacional de este indicador fue 12,5, con un rango que va desde un mínimo de 8 estudiantes en Dota y Nandayure hasta un máximo de 23 en Hojancha. Al analizar los extremos, un total de cinco cantones presentan coeficientes por debajo de 9; mientras que Orotina y Hojancha superan los 18 estudiantes por docente (mapa 6.3).

Mapa 6.2

Costa Rica: asimetrías cantonales[a/] en el porcentaje de estudiantes de primaria que recibe Informática. 2021



a/ Se calcularon cinco grupos que muestran las distancias con respecto al promedio estadístico del indicador, de la siguiente manera: "sin diferencia" son aquellos cantones con valores similares al promedio nacional; "distancia moderada" tienen valores que oscilan entre 0,25 y 2 desviaciones estándar del promedio, ya sea por encima o por debajo; y "distancia amplia" son aquellos que superan el promedio en 2 desviaciones estándar.

Fuente: Pacheco, 2023, con base en el Índice de Competitividad Nacional del 2022.

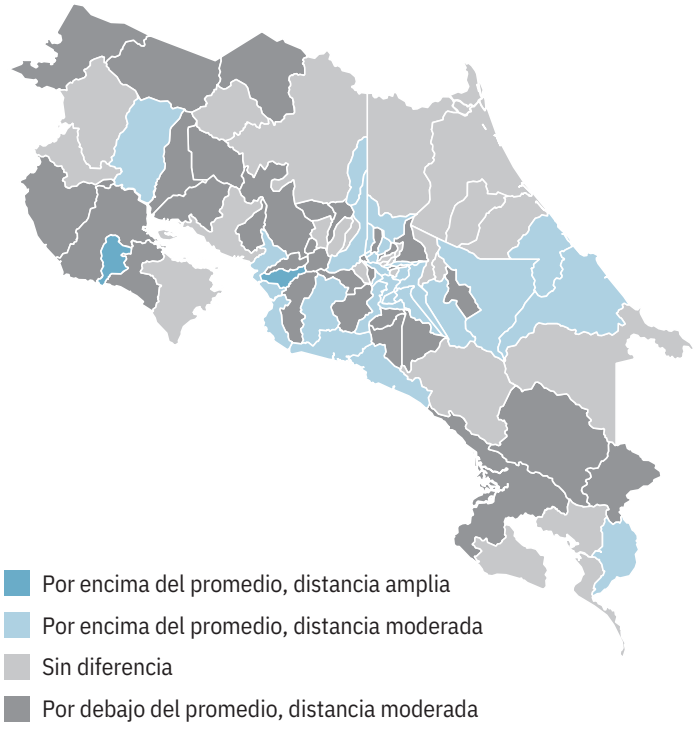
Desigualdades en el derecho a una vida sana

La tasa de mortalidad infantil por cada 1.000 nacidos vivos es un indicador importante para el estudio de las condiciones de salud de la población. Tanto la Organización Mundial de la Salud (OMS) como la Organización Panamericana de la Salud (OPS) la califican como una "variable trazadora"; es decir, su movimiento favorable o desfavorable es el resultado de la interacción de muchos factores, tales como la existencia de infraestructura de salud, las condiciones de acceso y calidad de los servicios públicos, la vacunación, las normas y prácticas culturales, entre otros.

A partir de mediados del siglo XX, Costa Rica logró reducir rápidamente la mortalidad infantil, un éxito que reflejó el desarrollo de un amplio sistema de salud pública. Desde hace más de dos décadas se encuentra en niveles por debajo de un dígito. Sin embargo, este promedio nacional coexiste con amplias disparidades territoriales. Así, la desagregación cantonal muestra una amplia dispersión de resultados. Los valores fluctúan en un rango que va desde 0 muertes hasta 29,8, según los datos del 2020. Las mayores tasas suelen ubicarse en zonas alejadas de la GAM con particular énfasis en las fronteras y algunas zonas costeras (mapa 6.4).

Mapa 6.3

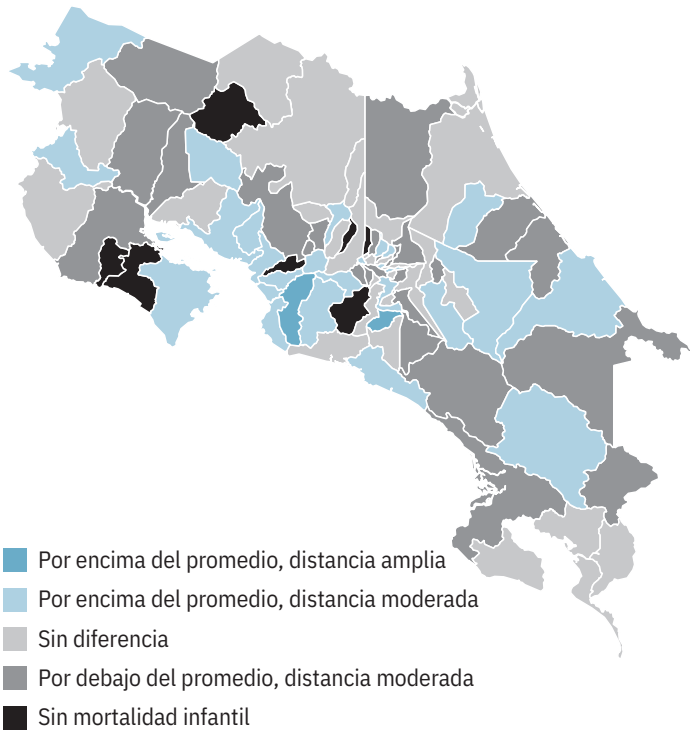
Costa Rica: asimetrías cantonales[a/] en el número de estudiantes por docente de secundaria[b/]. 2021



a/ Se calcularon cinco grupos que muestran las distancias con respecto al promedio estadístico del indicador, de la siguiente manera: "sin diferencia" son aquellos cantones con valores similares al promedio nacional; "distancia moderada" tienen valores que oscilan entre 0,25 y 2 desviaciones estándar del promedio, ya sea por encima o por debajo; y "distancia amplia" son aquellos que superan el promedio en 2 desviaciones estándar.
b/ En este indicador cuanto más bajo sea el valor, mejor es el nivel que se obtiene.
Fuente: Pacheco, 2023, con base en el Índice de Competitividad Nacional del 2022.

Mapa 6.4

Costa Rica: asimetrías cantonales[a/] en la tasa de mortalidad infantil. 2020
(tasa por 1.000 nacimientos)



a/ Se calcularon cinco grupos que muestran las distancias con respecto al promedio estadístico del indicador, de la siguiente manera: "sin diferencia" son aquellos cantones con valores similares al promedio nacional; "distancia moderada" tienen valores que oscilan entre 0,25 y 2 desviaciones estándar del promedio, ya sea por encima o por debajo; y "distancia amplia" son aquellos que superan el promedio en 2 desviaciones estándar.
b/ En este indicador cuanto más bajo sea el valor, mejor es el nivel que se obtiene.
Fuente: Pacheco, 2023, con base en el Índice de Competitividad Nacional del 2022.

Dos indicadores complementan el análisis de las desigualdades en el derecho a la salud: el porcentaje de la población con diabetes y el porcentaje con hipertensión[2]. Ambas variables dan cuenta de condiciones crónicas que afectan la vida de las personas, pero que podrían disminuirse si se lograran difundir estilos de vida más saludables.

La tasa de prevalencia de diabetes se estima en 5,7% (promedio simple de cantones), con un rango del 3,1% en Talamanca al 9,5% en Acosta. En hipertensión, la incidencia va del 5,5% en Talamanca al 23,6% en Nandayure, para una media nacional del 13,4%. De los quince cantones con menores niveles de diabetes, doce también aparecen dentro de los sitios con menos hipertensión (mapas 6.5).

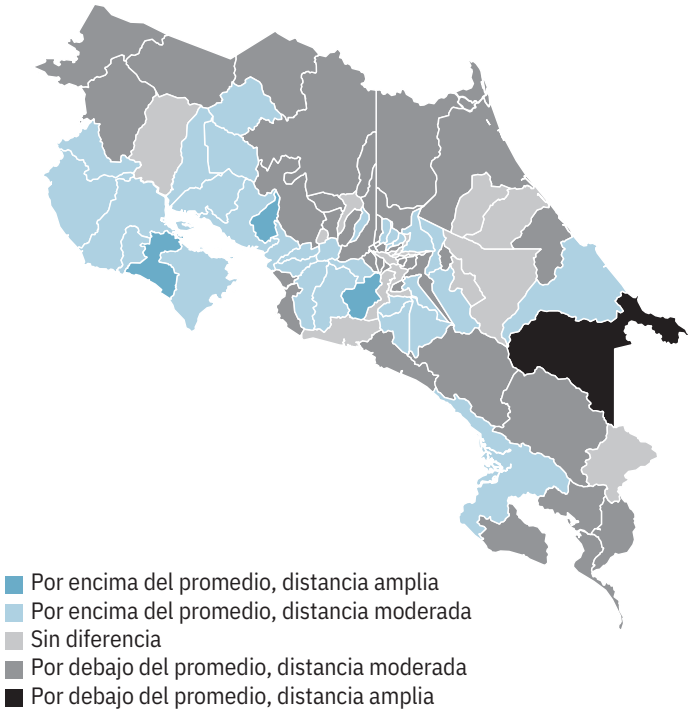
Los primeros cinco cantones con menores tasas en estos indicadores son: Talamanca, Los Chiles, La Cruz, Flores y Belén. Llaman la atención los primeros tres debido a que, en una cantidad amplia de indicadores económicos y sociales, suelen aparecer con rezagos importantes respecto al resto. Esta particularidad podría reflejar un problema de acceso a servicios de primer nivel de atención en salud, de forma que su ausencia podría generar un subregistro de los verdaderos casos de personas con estas enfermedades crónicas. En efecto, en estos tres cantones, el 63% de la población se ubica a 15 kilómetros o más del Equipo Básico de Atención Integral en Salud (Ebais) más cercano. Caso contrario, Flores y Belén, cantones con elevado nivel de desarrollo humano, se ubican en los puestos cuatro y cinco con menores tasas, al tiempo que toda su población se encuentra a menos de 15 kilómetros del Ebais más cercano.

Un aspecto de interés para el disfrute del derecho a la salud es la accesibili-

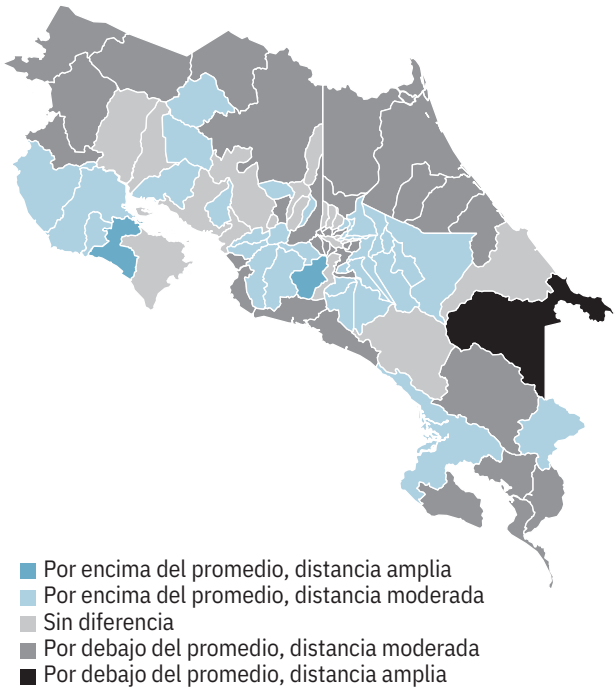
Mapas 6.5

Costa Rica: asimetrías cantonales[a/] en el porcentaje de la población con diabetes e hipertensión[b/]. 2022

a) Diabetes



a) Hipertensión



a/ Se calcularon cinco grupos que muestran las distancias con respecto al promedio estadístico del indicador, de la siguiente manera: "sin diferencia" son aquellos cantones con valores similares al promedio nacional; "distancia moderada" tienen valores que oscilan entre 0,25 y 2 desviaciones estándar del promedio, ya sea por encima o por debajo; y "distancia amplia" son aquellos que superan el promedio en 2 desviaciones estándar.
Fuente: Pacheco, 2023, con datos de la CCSS.

dad de la población a servicios del primer nivel de atención. En Costa Rica, los Ebais son los encargados de atender en primera instancia las necesidades de salud de las personas y de dar seguimiento a la situación en las comunidades. Se consideró el porcentaje de la población con acceso a un Ebais a una distancia mayor a los 15 kilómetros desde su hogar. En este caso, cuanto mayor sea el porcentaje, peor es la situación del cantón.

En promedio, casi una de cada cinco personas (18%) reside a más de 15 kilómetros de un Ebais. Esta cifra, sin embargo, está acompañada de varias desigualdades territoriales: en dieciocho cantones toda su población cuenta con acceso apropiado al primer nivel de atención, cifra que se amplía a 32 que cuentan con más del 97% de su población con acceso apropiado. Al otro lado del espectro, en nueve cantones la mitad de su población tiene que recorrer más de 15 kilómetros para visitar un Ebais. Estos cantones son: Upala, Buenos Aires, Corredores, Talamanca, Osa, Santa Cruz, La Cruz, Los Chiles y Golfito. De hecho, en estos dos últimos, el porcentaje de la población que no cuenta con acceso oportuno supera el 73,5% (mapa 6.6).

Desigualdad en el derecho a vivir una vida libre de violencia

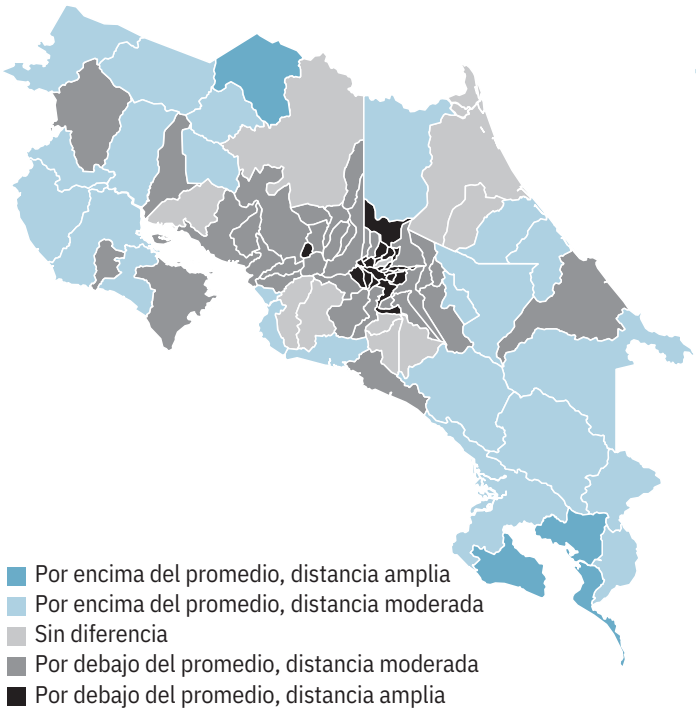
En la actualidad, Costa Rica experimenta los más altos niveles de inseguridad ciudadana de la historia moderna, una situación que vulnera el derecho de las personas a vivir una vida libre de violencia (para más detalles véase el capítulo 2). Ediciones anteriores del *Informe Estado de la Nación* (PEN, 2018), el *Informe Estado de la Región* (PEN, 2021) y el *Informe Estado de la Educación* (2015 y 2017) han efectuado análisis territoriales con alto nivel de precisión sobre el tema.

En este acápite se utilizaron dos indicadores considerados como "trazadores" de la seguridad ciudadana: la tasa de homicidios y la tasa de asaltos. Al igual que se explicó con la tasa de mortalidad infantil en el caso de la salud, ambos son resultado de la interacción de múltiples factores y, por ello, permiten dar una idea general sobre el estado de seguridad ciudadana de un país o una parte de él.

En el año 2022, el país había registrado

Mapa 6.6

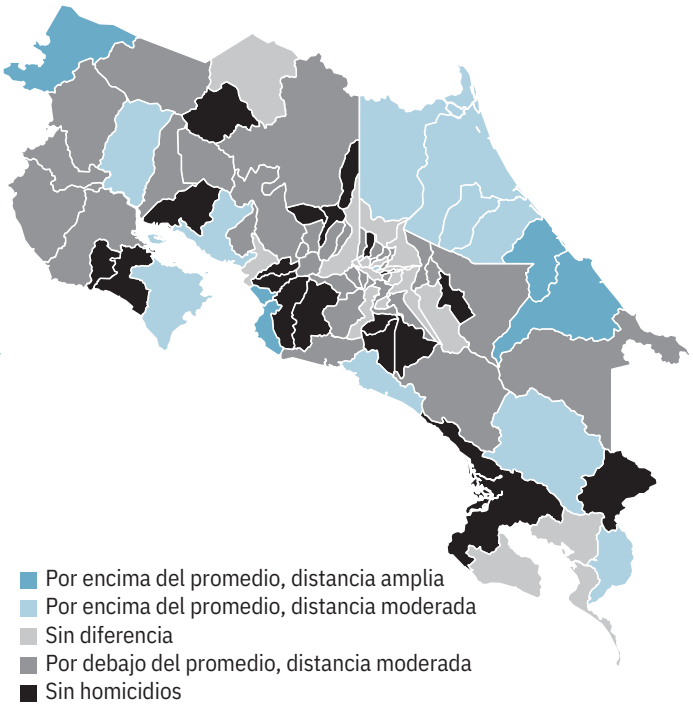
Costa Rica: asimetrías cantonales[a/] en el porcentaje de la población que reside a más de 15 kilómetros de distancia de un Ebais[b/]. 2020



a/ Se calcularon cinco grupos que muestran las distancias con respecto al promedio estadístico del indicador, de la siguiente manera: "sin diferencia" son aquellos cantones con valores similares al promedio nacional; "distancia moderada" tienen valores que oscilan entre 0,25 y 2 desviaciones estándar del promedio, ya sea por encima o por debajo; y "distancia amplia" son aquellos que superan el promedio en 2 desviaciones estándar.
b/ En este indicador cuanto más bajo sea el valor, mejor es el nivel que se obtiene.
Fuente: Pacheco, 2023, con datos de la CCSS.

Mapa 6.7

Costa Rica: asimetrías cantonales[a/] en la tasa de homicidios[b/]. 2021
(tasa por 100.000 habitantes)



a/ Se calcularon cinco grupos que muestran las distancias con respecto al promedio estadístico del indicador, de la siguiente manera: "sin diferencia" son aquellos cantones con valores similares al promedio nacional; "distancia moderada" tienen valores que oscilan entre 0,25 y 2 desviaciones estándar del promedio, ya sea por encima o por debajo; y "distancia amplia" son aquellos que superan el promedio en 2 desviaciones estándar.
b/ En este indicador cuanto más bajo sea el valor, mejor es el nivel que se obtiene.
Fuente: Pacheco, 2023, con base en el Índice de Competitividad Nacional del 2022.

la tasa de homicidios más alta desde 1980: 12,6 casos por 100.000 habitantes. No obstante, el año 2023 ha tenido aún más violencia, pues al mes de septiembre —fecha de cierre de edición de este capítulo— ya se había superado la cifra de asesinatos del 2022. Este drástico aumento da cuenta de un fuerte deterioro del derecho a vivir una vida libre de violencia y se presenta con grandes diferencias territoriales, desde cantones sin reporte de homicidios hasta aquellos cuya tasa supera los 35 casos por cada 100.000 habitantes, un nivel internacional muy alto. A lo largo del tiempo han ido variando las intensidades del problema en los diferentes territorios, pero el punto del análisis en este caso es mostrar las fuertes disparidades espaciales (mapa 6.7). Estos resultados se analizan por cantón con los datos del 2021, un año antes de los niveles históricos antes mencionados.

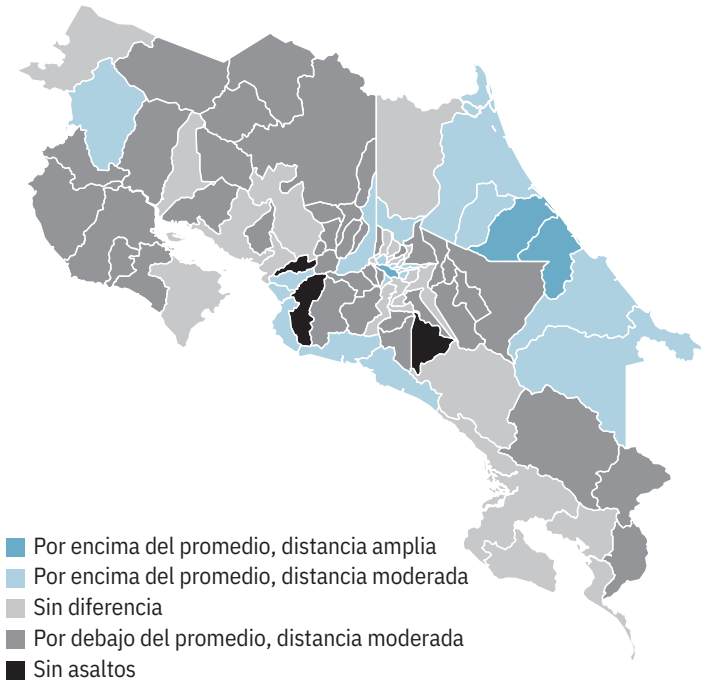
El indicador de cantidad de asaltos en el 2021 muestra un rango que va desde los 0 a los 818 casos por 100.000 habitantes. Los cantones con más incidencia se ubicaron en la zona del Caribe y algunos de la GAM y el Pacífico Central (mapa 6.8). En ese año hubo cantones sin reporte de homicidios y sin asaltos: Turrubares, Dota y San Mateo. Por otro lado, siete cantones se ubicaron entre los quince de mayores tasas de homicidios y de asaltos: Pococí, Garabito, Limón, Quepos, Guácimo, Matina y Siquirres, que están entre los de mayor violencia en el país.

Desigualdades en el derecho a vivir en un entorno ambientalmente seguro y sostenible

La desigualdad en el derecho a vivir una vida en un entorno ambientalmente seguro y sostenible deriva de la exposición diferenciada de la población a riesgos de naturaleza medioambiental debido al

Mapa 6.8

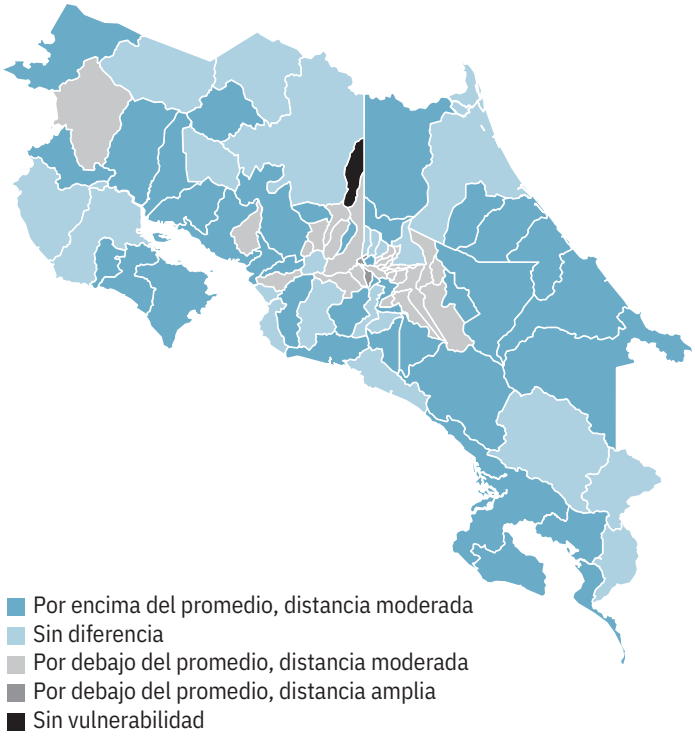
Costa Rica: asimetrías cantonales[a/] en la tasa de asaltos[b/]. 2021
(tasa por 100.000 habitantes)



a/ Se calcularon cinco grupos que muestran las distancias con respecto al promedio estadístico del indicador, de la siguiente manera: "sin diferencia" son aquellos cantones con valores similares al promedio nacional; "distancia moderada" tienen valores que oscilan entre 0,25 y 2 desviaciones estándar del promedio, ya sea por encima o por debajo; y "distancia amplia" son aquellos que superan el promedio en 2 desviaciones estándar.
b/ En este indicador cuanto más bajo sea el valor, mejor es el nivel que se obtiene.
Fuente: Pacheco, 2023, con base en el Índice de Competitividad Nacional del 2022.

Mapa 6.9

Costa Rica: asimetrías cantonales[a/] en el índice sobre las condiciones para un desarrollo inmobiliario sostenible[b/]. 2019



a/ Se calcularon cinco grupos que muestran las distancias con respecto al promedio estadístico del indicador, de la siguiente manera: "sin diferencia" son aquellos cantones con valores similares al promedio nacional; "distancia moderada" tienen valores que oscilan entre 0,25 y 2 desviaciones estándar del promedio, ya sea por encima o por debajo; y "distancia amplia" son aquellos que superan el promedio en 2 desviaciones estándar.
b/ En este indicador cuanto más bajo sea el valor, mejor es el nivel que se obtiene. Para más detalles, véase PEN, 2020.
Fuente: Pacheco, 2023, con base en PEN, 2020.

lugar donde se reside. En este acápite, se utiliza el índice cantonal sobre las condiciones para un desarrollo inmobiliario sostenible presentado en el capítulo 3 del *Informe Estado de la Nación 2020*, el cual se elaboró con base en información del período 2016-2019 con base en Sánchez (2019 y 2020).

Según el PEN (2020)), este índice clasifica los cantones según las condiciones para un desarrollo inmobiliario más sostenible, que integra aspectos sobre la exposición a desastres, la capacidad de provisión de servicios públicos (en términos de distancia) y la existencia de un espacio que permita una actividad inmobiliaria ordenada, con una regulación del uso del suelo que enmarque los procesos constructivos. Es una herramienta diferente y complementaria (no sustitutiva) para otras aproximaciones que identifican condiciones específicas del territorio en varias materias (riesgo de desastres y vulnerabilidad ambiental, por ejemplo).

El índice fluctuó entre 20 y 100, siendo el 100 el que muestra mayores carencias en las condiciones para el desarrollo inmobiliario sostenible. Un total de 34 cantones mostraron valores por debajo del promedio y los restantes 47 puntuaron por encima. Los cinco cantones con menores niveles de vulnerabilidad inmobiliaria fueron: Belén, Flores, Escazú, San Isidro y Grecia. Entre los cinco cantones con mayores riesgos, todos con valores por encima de 68 puntos estaban: Turrialba, Turrubares, Jiménez, La Cruz y Talamanca. Cabe destacar que la mayoría de los cantones con menos riesgos pertenecen a la región Central del país (mapa 6.9). En términos generales, en la mayoría del territorio nacional la población experimenta una exposición al riesgo superior al promedio nacional.

Desigualdades en el derecho a vivir una vida confortable

El análisis de la desigualdad en cuanto al derecho a vivir una vida confortable usó tres indicadores de acceso a servicios básicos: agua potable, internet en la vivienda y frecuencia de interrupciones eléctricas. Los tres miden el grado en que la población puede contar con servicios indispensables para su vida cotidiana y para participar en la vida social y económica nacional.

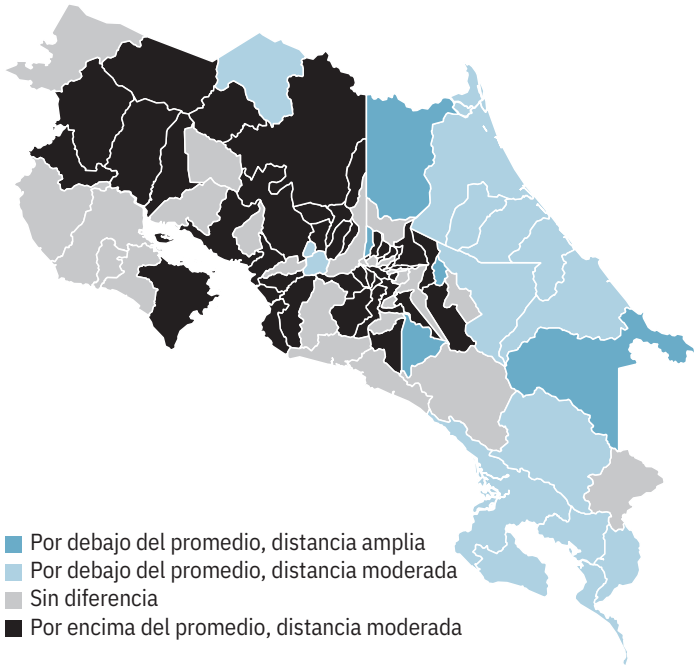
En el 2021 el acceso a agua potable fluctuó entre un mínimo de 55% de los hogares de Alvarado, a un máximo de 97% en San Isidro de Heredia y Curridabat. En términos generales, este servicio es más deficiente en la costa caribeña y la zona fronteriza con Panamá, en tanto que quince cantones, especialmente de la región Central, experimentan coberturas poblacionales con agua potable que superan al 95% de su población (mapa 6.10).

El promedio nacional de interrupciones eléctricas en el año 2020 fue de diez. Sólo un cantón, Oreamuno, reporta cero. Además, seis cantones tienen menos de cinco: Zarcero, Paraíso, Grecia, Pérez Zeledón, Alvarado y Palmares. Los once cantones con mayores problemas tienen promedios anuales superiores a 15 cortes al año, siendo Hojancha, Mora y Talamanca los territorios más afectados. Esto quiere decir que, en promedio, una persona residente en alguno de los diez cantones con menos interrupciones tendrá un apagón cada 89 días; mientras que esa persona, si viviera en alguno de los cantones con mayores problemas, los experimentaría cada 19 días (mapa 6.11).

La conectividad a internet es un servicio clave por los múltiples beneficios que potencialmente puede traer en materia de información, educación, ocio y entretenimiento, entre otros. En tiempos recientes incluso como herramienta para un trabajo que implique su desarrollo a distancia desde el hogar. Su mayor acceso es una de las razones que explican la disminución observada en el Índice de Pobreza Multidimensional en Costa Rica en la última década, como se analizó en el capítulo 2 de este Informe.

Mapa 6.10

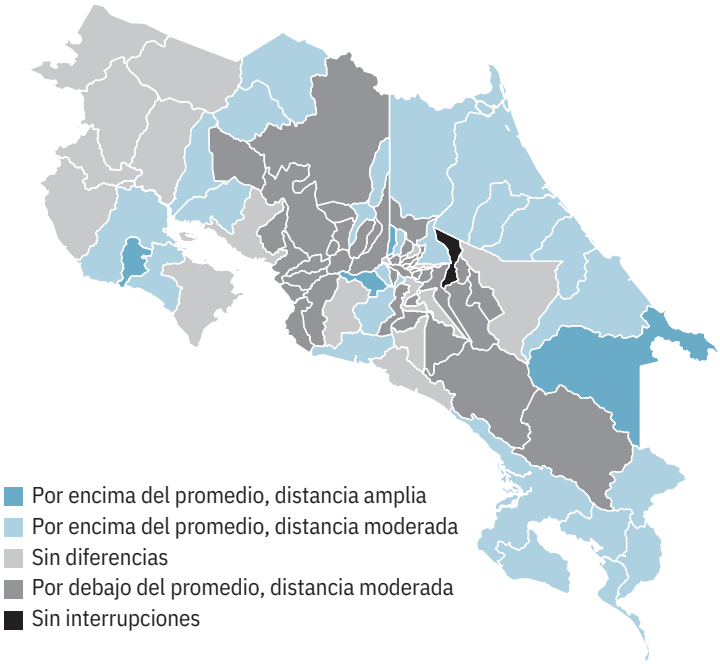
Costa Rica: asimetrías cantonales[a/] en el porcentaje de hogares con acceso a agua potable. 2021



a/ Se calcularon cinco grupos que muestran las distancias con respecto al promedio estadístico del indicador, de la siguiente manera: "sin diferencia" son aquellos cantones con valores similares al promedio nacional; "distancia moderada" tienen valores que oscilan entre 0,25 y 2 desviaciones estándar del promedio, ya sea por encima o por debajo; y "distancia amplia" son aquellos que superan el promedio en 2 desviaciones estándar.
Fuente: Pacheco, 2023, con base en el Índice de Competitividad Nacional del 2022.

Mapa 6.11

Costa Rica: asimetrías cantonales[a/] en el promedio de interrupciones eléctricas[b/]. 2020



a/ Se calcularon cinco grupos que muestran las distancias con respecto al promedio estadístico del indicador, de la siguiente manera: "sin diferencia" son aquellos cantones con valores similares al promedio nacional; "distancia moderada" tienen valores que oscilan entre 0,25 y 2 desviaciones estándar del promedio, ya sea por encima o por debajo; y "distancia amplia" son aquellos que superan el promedio en 2 desviaciones estándar.
b/ En este indicador cuanto más bajo sea el valor, mejor es el nivel que se obtiene.
Fuente: Pacheco, 2023, con base en el Índice de Competitividad Nacional del 2022.

La tasa de cobertura de internet entre los hogares costarricenses ha crecido en los últimos años. Sin embargo, este progreso no ha sido uniforme. El rango de cobertura va de un 14,8% en San Mateo, a un 71% en Barva. Un total de 14 cantones reportan coberturas superiores al 40%.

Llama la atención que estos servicios no parecen mostrar una relación directa entre los tres a nivel cantonales. Al medir los coeficientes de correlación[3] entre el acceso al agua, el internet y la calidad del servicio eléctrico el resultado es bajo, lo cual sugiere una amplia dispersión territorial, de forma que un cantón que goza de una buena posición en un indicador podría observar resultados moderados o adversos en otro. Por ejemplo, Poás se posiciona entre los tres cantones con mejor cobertura de agua potable, pero en el acceso a internet se ubica por debajo del promedio nacional.

Desigualdades en el ejercicio del derecho a una participación política activa

El capítulo 5 de este Informe desarrolla un estudio pormenorizado sobre la desigualdad salarial y sus efectos sobre la participación electoral a partir de la integración de las fuentes de información de la CCSS y del TSE. Esa investigación amplió los estudios realizados en 2020 y 2021 que iniciaron una línea de trabajo sobre los efectos políticos de la desigualdad económica. Se recomienda a las personas interesadas consultar estos estudios en el repositorio del Programa Estado de la Nación (www.estadonacion.or.cr) y en esta misma edición.

Uno de los hallazgos más robustos de estas investigaciones es que, en Costa Rica, las desigualdades, en efecto, tienen consecuencias políticas. De manera sintética, puede decirse que los territorios con más desigualdad de ingresos tienden a contar con una mayor participación electoral y que las poblaciones con menores ingresos votan menos que las de mayor ingreso. Además, los estudios revelaron que las personas, independientemente de su lugar en la distribución de ingresos, tienden a participar menos, pero especialmente aquellas pertenecientes a los estratos medios.

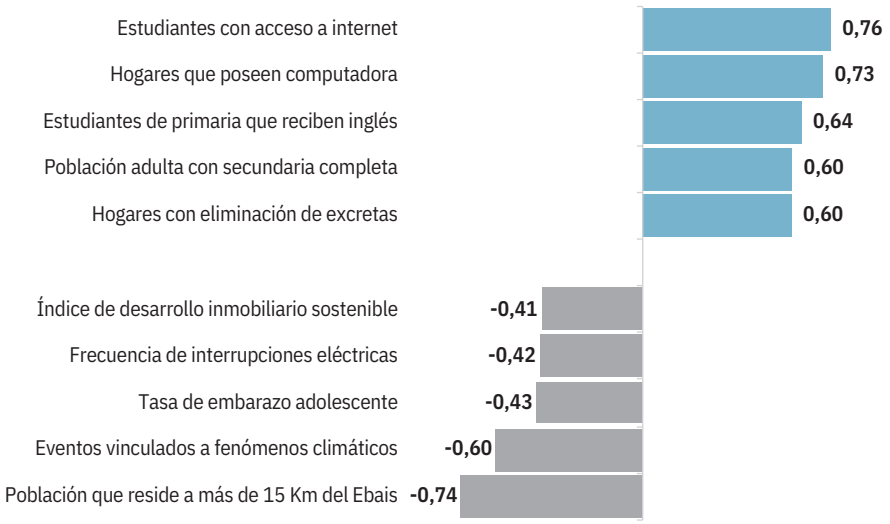
Durante el período 2002-2018 el cantón con la menor participación fue Golfito, municipio en el que solo una de cada dos personas ejerció su derecho al voto, en tanto que Zarcero fue el más participativo. En total, 18 cantones tuvieron tasas por debajo del 60%, siendo Golfito, Corredores, Osa, Talamanca, Coto Brus y Limón los que mostraron las seis más bajas, todas menores al 55%. Por su lado, El Guarco, Cartago, Belén, Flores y Zarcero superaron el 75% de participación electoral.

Las mayores tasas se concentran en cantones de la GAM, mientras aquellas zonas de baja votación se localizan en zonas costeras y fronterizas, similar a lo que se ha reportado en los indicadores anteriores. Cuanto más se aleja el cantón del centro del país, menor participación en elecciones nacionales. Esto lo ha demostrado el Informe por medio de estudios espacialmente desagregados sobre las ecologías de alta y baja votación, con un nivel de detalle de junta electoral (PEN, 2022).

El nivel de participación electoral está correlacionado con ciertos factores sociales y ambientales, un hallazgo que ha sido reportado en anteriores ediciones de este Informe (gráfico 6.1). Las mayores participaciones se encuentran positivamente relacionadas con el alto acceso a internet y el mayor logro educativo. En cambio, tiene una correlación negativa con algunos indicadores de salud y ambiente. Cuanto mayor sea la proporción de población que reside a más distancia de un Ebais, así como mayor sea la vulnerabilidad a los eventos vinculados a fenómenos climáticos, menor es la participación electoral en los cantones. Así, por ejemplo, aquellos sitios con mayor número de emergencias de origen ambiental o mayor riesgo para la construcción suelen mostrar menores niveles de participación política que aquellos en la situación contraria.

Gráfico 6.1

Correlación[a/] entre el porcentaje de participación en las últimas cuatro elecciones nacionales y algunos indicadores sociales y ambientales a nivel cantonal



a/ Es una medida estadística del grado de asociación entre dos variables aleatorias cuantitativas. Varía entre -1 y 1. Si el indicador se acerca a 1, existe una correlación positiva, es decir, cuando una de las variables aumenta, la otra también lo hace. Si se acerca a -1 hay una correlación negativa, es decir, cuando una variable crece, la otra disminuye. Conforme el valor se acerca a 0, se reduce la posibilidad de que exista una relación lineal entre ellas.

Fuente: Pacheco, 2023, con base en algunos indicadores del Índice de Competitividad Nacional del 2022, PEN, 2020 y CCSS.

Una Costa Rica fragmentada en múltiples perfiles de desigualdad en el territorio

Esta sección ha recorrido una a una algunas desigualdades existentes en una serie de ámbitos relacionados con el ejercicio de un conjunto de derechos ciudadanos, a partir de indicadores "trazadores" o generales. Se han señalado los casos en los que las personas pueden consultar otros capítulos del presente Informe o ediciones anteriores para encontrar estudios más pormenorizados sobre los temas expuestos. Varios de los resultados apuntan, de manera intuitiva, a que los patrones espaciales de las inequidades observados en una dimensión parecen ser similares a los existentes en otras.

El último acápite de esta primera parte del capítulo aborda una pregunta de especial relevancia: ¿las desigualdades en una dimensión se trasladan a otra? En otras palabras: ¿hay interacción entre las inequidades territoriales de diversa naturaleza? Si es así, ¿esa interacción produce un reforzamiento de la desigualdad en términos generales o, por el contrario, no existe un patrón claro? Si todas las desigualdades se reforzaran entre sí, el resultado sería un país partido en dos: unos territorios de baja desigualdad y otros de muy alta. Si lo que ocurre en cada ámbito no influye en los otros, entonces el resultado sería una gran diversidad de situaciones particulares, pero en los promedios nacionales no habría gran distancia, debido a que los efectos en un tema cancelarían los efectos en otros.

Para dilucidar estas interrogantes, se aplicó un análisis multivariado mediante la técnica de clústeres o conglomerados, el cual permite identificar cantones que comparten condiciones similares, aunque no necesariamente se encuentren territorialmente próximos (recuadro 6.1). Para cada indicador analizado, se presentan los valores mínimos y máximos registrados en todos los cantones del país (gráfico 6.2).

El análisis permitió agrupar los cantones en cinco perfiles según el nivel que ocuparon en la distribución de cada uno los doce indicadores considerados y las distancias con respecto al resto de cantones (figura 6.1). Desde una perspectiva

Recuadro 6.1

Aspectos metodológicos en el análisis multivariado de conglomerados en los cantones

El análisis de *clústeres* o conglomerados tiene como objetivo identificar grupos de cantones que comparten entre sí determinadas características, condiciones o situaciones y que, a su vez, se diferencian del resto. El capítulo usó la técnica del algoritmo *K-means*, el cual agrupa un conjunto de datos alrededor de "k" número de conglomerados. Esta técnica establece un número deseado de grupos, calcula un "centro" (promedio) para cada variable y selecciona los cantones que están a determinada distancia de ese centro

.

El ejercicio consideró los siguientes aspectos metodológicos. En primer lugar, el análisis abarcó 82 cantones con información disponible en cada una de las dimensiones consideradas.

Segundo, se seleccionaron doce indicadores de muy variada naturaleza que provienen del análisis temático, a saber: 1) cantidad de homicidios por 100.000 habitantes; 2) promedio del porcentaje de participación en las cuatro rondas electorales nacionales previas a la última (2004-2018); 3) índice cantonal sobre las condiciones para un desarrollo inmobiliario sostenible; 4) porcentaje de centros educativos con red de banda ancha educativa; 5) porcentaje de estudiantes de educación primaria que reciben lecciones de inglés; 6) porcentaje de hogares con acceso a agua potable; 7) porcentaje de hogares con acceso a eliminación de excretas; 8) porcentaje de hogares con acceso a internet dentro de la vivienda; 9) porcentaje de la población total con diagnóstico de diabetes; 10) porcentaje de la población que reside a 15 kilómetros o más de distancia de un Ebais; 11) cantidad promedio de veces que el suministro eléctrico se interrumpe durante un año y 12) porcentaje de la superficie de ruedo de la red vial cantonal en excelente o buen estado.

La información proviene de la base de datos del Índice de Competitividad Nacional calculado por el Consejo de Promoción de la Competitividad y de la Caja Costarricense del Seguro Social.

Fuente: Pacheco, 2023.

Gráfico 6.2

Valores mínimos y máximos de los indicadores utilizados en el análisis multivariado de desigualdades multidimensionales entre cantones



Fuente: Pacheco, 2023, con base en algunos indicadores del Índice de Competitividad Nacional del 2022, PEN (2020) y CCSS.

multidimensional, el resultado no es una dualidad, es decir, dos grupos extremos. El retrato que emerge es el de un país altamente fragmentado en las condiciones propicias para el desarrollo humano y una vida diga, con los siguientes perfiles:

- **Más favorecidos:** agrupa los cantones con los mejores resultados y, en general, con las mayores distancias positivas en relación con los promedios nacionales. Tienen resultados sobresalientes en nueve de los doce indicadores. Sin embargo, conviven en ambientes de inseguridad ciudadana.

- **Beneficiados:** cantones con resultados positivos en la mayoría de los indicadores, aunque presentan distancias moderadas, no tan alejadas de los promedios nacionales. Tienen rezagos en conectividad a internet y salud (diabetes).

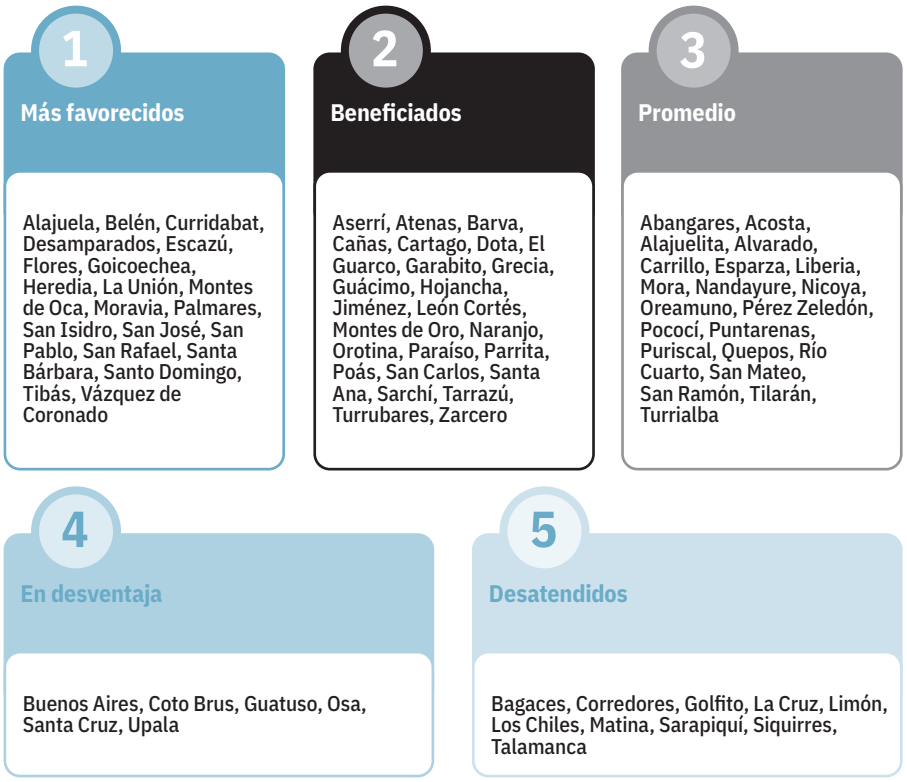
- **Promedio:** cantones con niveles muy cercanos a los promedios nacionales en los temas analizados. Sin embargo, puntúan especialmente mal en infraestructura vial y el indicador de salud (diabetes).

- **En desventaja:** cantones con resultados negativos en la mayoría de los indicadores, aunque no muy alejados de los promedios nacionales. Tienen entornos sociales más seguros.

- **Desatendidos**: cantones con los peores resultados en los temas analizados, que reflejan la mayor desprotección del Estado y el mercado. Son regiones alejadas del centro del país, rurales, pobres y con fuertes barreras para acceder a oportunidades de desarrollo y bienestar.

Figura 6.1

Distribución de los cantones, según conglomerado[a/]



a/ Para el detalle metodológico véase el recuadro 6.1. Los indicadores utilizados se muestran en el gráfico 6.2.

Fuente: Pacheco, 2023, con base en algunos indicadores del Índice de Competitividad Nacional del 2022, PEN (2020) y CCSS.

La distribución espacial de los conglomerados cantonales en el territorio nacional es similar al que se obtiene cuando se realiza el análisis con las variables individuales. En efecto, los cantones mejor ubicados en la distribución tienden a estar en la Gran Área Metropolitana (GAM) o sus alrededores y los cantones del perfil en situación más desfavorable se localizan en las costas y zonas fronterizas (mapa 6.12). Esta disposición territorial se encontró también cuando el Informe analizó las capacidades productivas de los municipios y el peso y la función de las economías cantonales en el sistema económico nacional a partir de la información del Banco Central de Costa Rica y la plataforma "Hipatia" del Programa Estado de la Nación (PEN varios años).

La desigualdad como experiencia vivida: percepciones ciudadanas

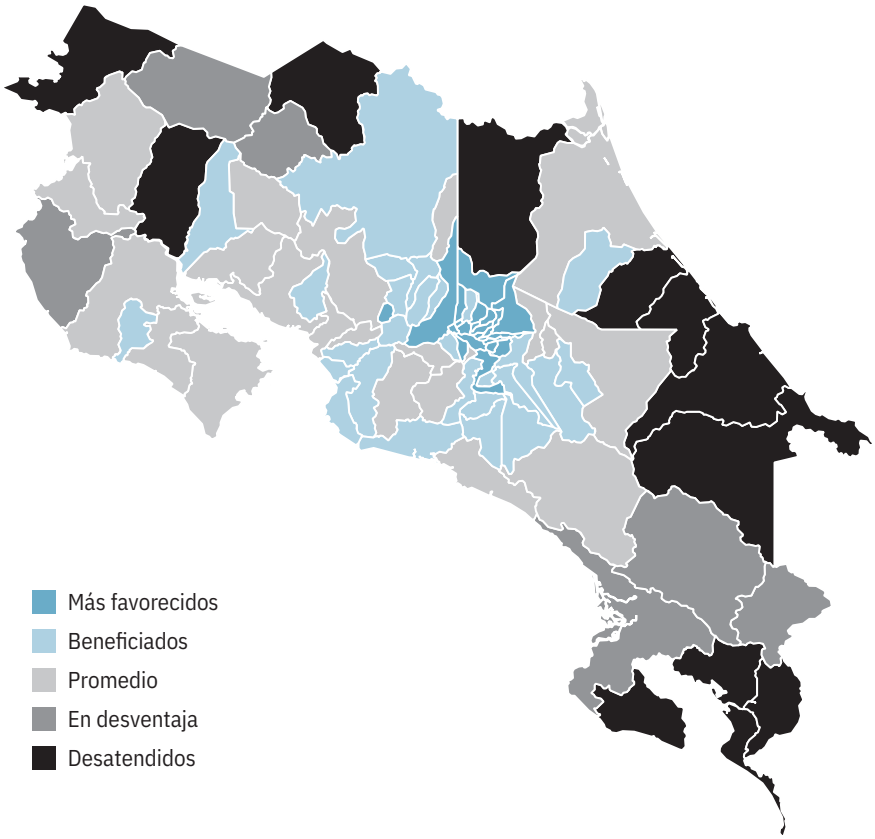
Para este capítulo se realizó un estudio cualitativo exploratorio para entender la importancia del territorio en la vivencia de las desigualdades (García y Arias, 2023). Se realizaron cuatro sesiones de grupos focales con personas residentes en zonas rurales y urbanas, para indagar sus percepciones sobre la desigualdad de oportunidades y capacidades para el desarrollo humano sostenible, cómo la viven y cómo les afecta en su día a día (recuadro 6.2). Resultados de este ejercicio se presentan en este y otros acápites del capítulo.

A las personas participantes se les consultó qué elementos consideraban que les limitaban sus oportunidades de desarrollo y bienestar. Las personas participantes que residían en las zonas rurales señalaron "la lejanía del centro" y la "poca valoración de la educación", mientras que "la inseguridad" y "el alto costo de vida" fueron destacados por las personas residentes urbanas.

Entre las personas que viven en zonas

Mapa 6.12

Costa Rica: conglomerados[a/] cantonales de desigualdad multidimensional



a/ Para el detalle metodológico véase el recuadro 6.1. Los indicadores utilizados se muestran en el gráfico 6.2.
Fuente: Pacheco, 2023, con base en algunos indicadores del Índice de Competitividad Nacional del 2022, PEN, 2020 y CCSS.

rurales, la lejanía con respecto al centro del país donde se toman las decisiones del Estado se percibe como excluyente y discriminatoria. La ubicación geográfica se suma al entramado que origina las expresiones de desigualdad en las personas que encuentran mayores dificultades para poder actuar desde su individualidad. Este tema no es menor cuando se trata de servicios básicos como el acceso a agua potable, electricidad, atención de la salud en los diferentes niveles, incluyendo la atención de emergencias y el servicio de internet.

El estado de las vías de comunicación y de los medios de transporte colectivo también representan un obstáculo para las comunidades rurales, con más afectación entre las personas indígenas de Talamanca que participaron en la consulta. Este aislamiento "les hace no ser receptores de muchas de las ventajas de las que gozan otros territorios del país", lo cual alimenta también problemas como la apatía hacia la participación en los procesos electorales, la migración del campo a la ciudad, el desarraigo familiar y comunitario, la duplicación de gastos en el caso de las jefaturas de hogar que deben salir de sus territorios por trabajo, mayor exposición a la delincuencia y la percepción "de estar en el olvido".

Los resultados cualitativos también evidenciaron desigualdades urbanas. Por ejemplo, entre Desamparados (Gravilias) y Escazú (centro) se identificaron diferencias en temas como la seguridad. Las personas en Escazú se mostraron muy satisfechas por vivir en un cantón que consideran tranquilo, aunque les significa que alquilar viviendas por altos montos. En el caso de Desamparados, las personas sienten coartada su libertad de movimiento a ciertas horas del día y en ciertos lugares de su misma comunidad/distrito/cantón.

En las zonas rurales, para la consideración del bienestar se valoró altamente el contar con una mejor infraestructura y servicios (calles, puentes, medios de transporte público, agua, internet). En contraste, estos aspectos no fueron señalados como prioritarios por las personas residentes urbanas. Más bien, para ellas fue más importante la calidad del transporte público, indispensable para llegar a sus sitios de destino (trabajo, estudio). Al respecto, mencionaron que luego de la pandemia (por covid-19) se ha presentado un empeoramiento de estos servicios en aspectos como la puntualidad, la periodicidad, la condición de algunos autobuses y el trato de algunas personas conductoras.

La solicitud de mejores condiciones de infraestructura y servicios fue más evidente para las personas residentes en Tuis de Turrialba, La Cruz y Talamanca, al tratarse de elementos básicos para trasladarse de un lugar a otro, establecer comunicaciones o realizar las tareas más cotidianas como cocinar, usar el inodoro o bañarse. Estas acciones no siempre se pueden desarrollar de la misma forma que en otras partes del país. No obstante, las diferencias entre los cantones rurales en la condición de los caminos, la conexión de internet, el acceso al agua potable, entre otros, también son palpables incluso entre comunidades vecinas.

La transmisión intergeneracional de la desigualdad: educación ofrece mayores oportunidades de movilidad que el mercado laboral

Una de las personas participantes en el estudio cualitativo sobre la desigualdad realizado para este capítulo (García y

Recuadro 6.2

Estudio cualitativo exploratorio sobre la vivencia de las desigualdades

Como parte del estudio de las desigualdades, este capítulo aplicó el enfoque cualitativo, mediante el cual se busca brindar un espacio de comunicación y un proceso de diálogo para comprender mejor las singularidades que finalmente tejen las colectividades de las que se compone la sociedad (Hamui Sutton, 2013). Unas de las técnicas más utilizadas para investigaciones de este tipo es la de grupos focales. Estos espacios colectivos de reflexión se propician para poder captar el sentir, pensar y vivir de las personas participantes sobre el tema consultado.

García y Arias (2023) desarrollaron una investigación de enfoque cualitativo a partir de cuatro grupos focales realizados en el mes de agosto del 2023 en los cantones de La Cruz (distrito central, siete participantes), Desamparados (Gravilias, seis personas), Turrialba (Tuis, seis participantes) y Escazú (distrito central, seis personas). En el caso del cantón de Talamanca, al tratarse de un lugar con una composición demográfica históricamente multiétnica y pluricultural, se optó por realizar cuatro entrevistas individuales virtuales que permitieran llegar a personas de zonas distantes entre sí, incluyendo a población indígena bribri, cabécar y afrodescendiente.

Se seleccionaron estos cantones para tener percepciones de personas que residen en diferentes zonas del país: de la Gran Área Metropolitana (GAM) con índices de desarrollo cantonal distintos, de zonas rurales, que fueran costeros y cercanos a las fronteras. Otro criterio aplicado en la elección fue la viabilidad temporal, para lo cual se invitó a participar a través de enlaces con grupos de base de estos cantones en los que se tenían contactos previos.

En el estudio participaron 29 personas, con una edad promedio de 47 años, en un rango que va de 26 a 74 años. De estas personas, 12 eran hombres y 17 mujeres. Entre las principales ocupaciones estaban cuatro docentes, tres en agricultura y nueve en otras; además de ocho "amas de casa", cuatro personas pensionadas y una desempleada.

Es importante aclarar que este tipo de investigaciones no brindan resultados que puedan sugerir conclusiones a nivel nacional ni cantonal, sino que buscan ofrecer ejemplos concretos de cómo la desigualdad de oportunidades se refleja en las diferentes comunidades del país. Además, abre una ventana para profundizar en estudios que permitan explicar los efectos de la desigualdad de oportunidades en temáticas y grupos concretos en otras partes del país, que lleven a una mejor comprensión de estos fenómenos y a recomendaciones de política pública para su abordaje viable, pertinente y particularizado.

Fuente: García y Arias, 2023.

Arias, 2023) expresó en términos sencillos un concepto básico de la sociología moderna: la movilidad intergeneracional. Este concepto refiere al tipo de relación que existe entre la situación socioeconómica de los progenitores y el que alcancen sus hijos e hijas cuando sean personas adultas (Causa y Johansson, 2009; Cappellari, 2021). Si la movilidad es baja, las nuevas generaciones tenderán a reproducir el perfil socioeconómico de sus padres o madres, sea este en forma de ingresos, ocupaciones o niveles educativos similares. Cuando la movilidad es alta y ascendente, sus condiciones de vida y trabajo serán mucho mejores.

Según el estudio del CAF (2022), existe literatura que se interesa por los patrones y mecanismos de la movilidad intergeneracional como medio para entender los canales de reproducción de la desigualdad. En ese sentido, dichos patrones pueden reconstruirse a partir de aspectos como ingresos de los hijos e hijas en relación con los de sus progenitores, ocupaciones en los que se desempeñan los hijos e hijas, la complejidad (gerencial, profesional, administrativo, técnico) de sus trabajos y el nivel educativo alcanzado por la segunda generación en relación con la primera.

> "Él siempre fue peón hasta que en un momento logró sacar un préstamo y comprarse su propio bote y la economía mejoró un poquito en mi casa, pero aun así eran condiciones muy difíciles, porque el mar es muy inestable."
>
> HOMBRE, 30 AÑOS, LA CRUZ

Una vez determinados los patrones de la movilidad intergeneracional, es posible identificar los factores que la promueven u obstaculizan. Con base en CAF (2022), estos factores podrían sintetizarse en el acceso a la formación en desarrollo humano, la existencia de oportunidades laborales y los procesos de acumulación de riqueza. En términos generales, patrones de amplia movilidad combinados con factores que la promueven estarían asociados a una baja transmisión intergeneracional de la desigualdad, especialmente para los grupos, sectores o clases sociales que experimentan posiciones subordinadas en la distribución de los beneficios del desarrollo de un país.

Esta sección detalla los resultados de una primera aproximación al abordaje de la transmisión intergeneracional a partir de indicadores usualmente estimados en la materia. Para ello, el análisis ha considerado tres coeficientes de transmisión padres/madres-hijos/hijas: la educativa, la ocupacional y la de ingreso. La principal conclusión del estudio es que, en Costa Rica, la movilidad intergeneracional educativa ha sido amplia y, en ese sentido, ha creado una extendida oportunidad para romper con el ciclo de la reproducción de la desigualdad. Sin embargo, en el mercado laboral y en los ingresos la movilidad es mucho más débil o poco evidente, lo que tendería a reproducir los patrones de desigualdad a lo largo del tiempo.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

CANALES DE REPRODUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD
véase Pacheco, 2023, en
www.estadonacion.or.cr

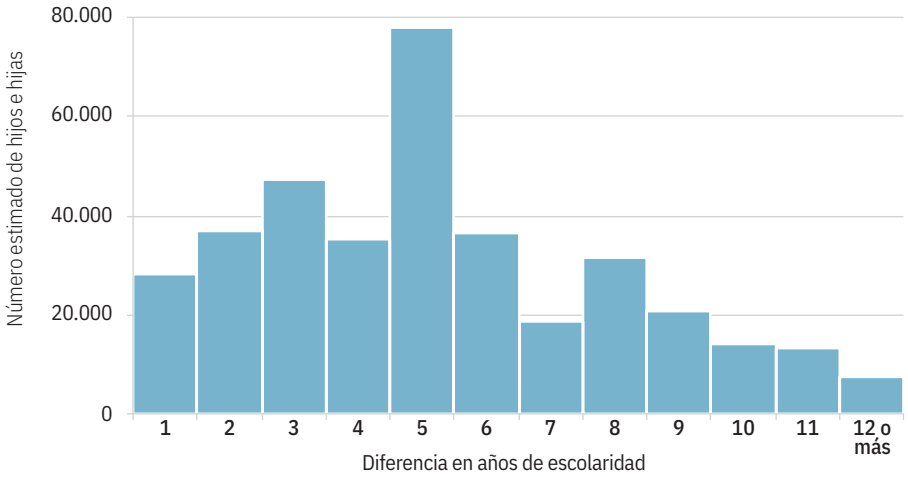
La movilidad en educación: amplia mayoría de hijos e hijas supera el nivel de sus progenitores

La escolaridad promedio de las jefaturas de hogar en Costa Rica se estima en 8,7 años entre personas con una edad promedio de 54 años, según la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del 2022. Para sus descendientes, esos valores alcanzan los 10,5 años y 35 años, respectivamente. El coeficiente de correlación entre ambas variables se estima en 0,486, lo cual sugiere que un porcentaje importante del nivel educativo de los hijos e hijas es distinto al que obtuvieron sus padres.

En aras de profundizar en este factor, el análisis estimó la matriz de transición para los años de escolaridad, con datos de la Enaho 2022. Un 16% de los hijos e hijas muestran niveles de escolaridad iguales a los de sus padres, mientras que solo un 18% se ubicó por debajo. En otras palabras, dos de cada tres hijos e hijas mayores de 24 años lograron superar los años de escolaridad de sus padres o madres. Ciertamente, este es un dato que demuestra un nivel de movilidad elevado en materia educativa en los casi veinte años que separan ambas generaciones. En promedio, los hijos e hijas estudiaron 5,3 años más que sus padres. El 39% estudió seis o más años y el 18% los superó únicamente en uno o dos años (gráfico 6.3).

Gráfico 6.3

Diferencia de años de escolaridad de hijos e hijas[a/] con sus progenitores. 2022



a/ Se calcula para los hijos e hijas mayores de 24 años que viven en el mismo hogar de sus progenitores.
Fuente: Pacheco, 2023 con datos de la Enaho 2022 del INEC.

Las personas pueden haber estudiado más años que sus progenitores sin que implicara una certificación académica o un título de mayor nivel. Para examinar el logro académico entre generaciones, se elaboró una matriz de transición[4] según nivel de instrucción alcanzado. En este caso, el objetivo es conocer si el incremento en los años de escolaridad se ha traducido en saltos importantes en cuanto al título académico obtenido.

De cada diez hijos e hijas, seis obtuvieron un grado académico superior a sus progenitores, uno no logró alcanzarlo y el resto se quedó igual. La mejora varía según el grado de escolaridad de partida. Entre progenitores cuyo nivel académico es primaria o menos –que representaron el 58% de los hijos e hijas– el 78% logró superarlos, aunque no todos se graduaron de la secundaria, solamente lo hizo el 45% (gráfico 6.4).

Entre progenitores con algún año de secundaria –que agrupó el 27% de los hijos e hijas– el 57% superó a sus padres, en tanto el 26% y 17% respectivamente, alcanzó el mismo título o uno menor. Eso sí, cabe resaltar que el 72% se graduó de secundaria, de los cuales el 40% cursó la universidad. Finalmente, entre progenitores con educación universitaria–que constituyeron el 15% de los hijos e hijas– un 63% alcanzó ese grado académico, mientras que solamente el 10% no logró graduarse de la secundaria.

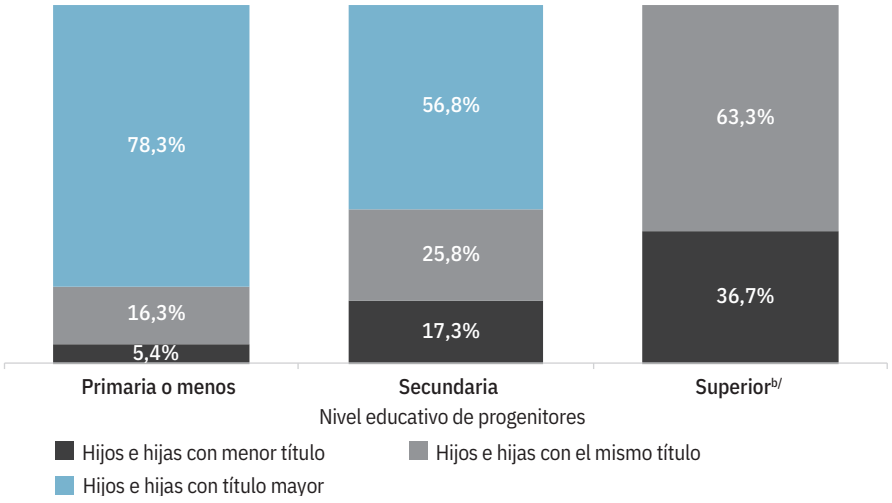
Progreso menos dinámico en movilidad laboral y de ingresos

La movilidad ocupacional[5] de los hijos e hijas respecto a sus progenitores ha sido menos dinámica que la observada en el logro educativo, aunque es importante señalar que muchos de ellos apenas se están insertando a un trabajo y tienen poca o nula experiencia laboral.

Al clasificar las ocupaciones según su nivel de calificación, se obtiene que el porcentaje de hijos e hijas que trabajan en puestos de baja calificación[6] (17%) es apenas 7,4 puntos porcentuales menor al de los progenitores. Las ocupaciones de calificación media no muestran una diferencia significativa, mientras que sí hay un aumento de 8,5 puntos en las de

Gráfico 6.4

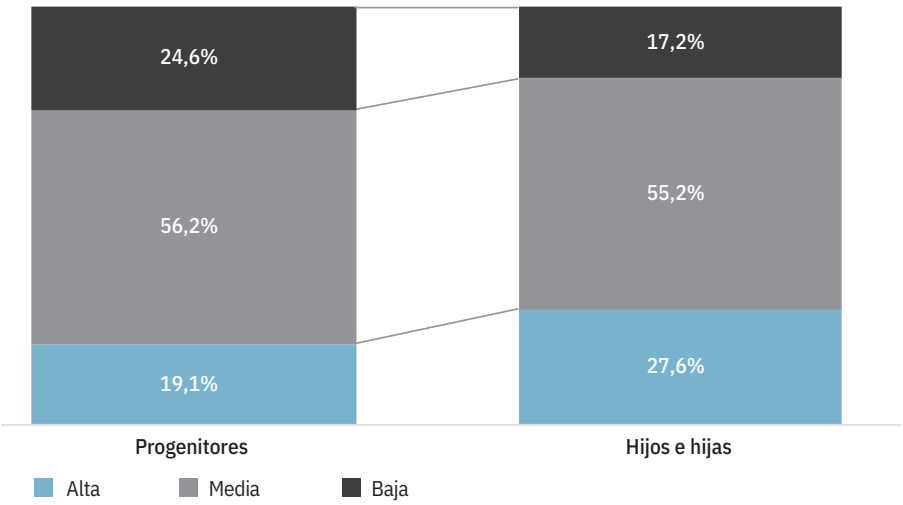
Nivel educativo de los hijos e hijas[a/], según el nivel que lograron sus progenitores. 2022



a/ Se calcula para los hijos e hijas mayores de 24 años que viven en el mismo hogar de sus progenitores.
b/ Se sumaron los casos de grado y posgrado universitario, para tener estimaciones más robustas. Por eso no se reportaron los casos con título mayor, que ya están incluidos en "hijos e hijas con el mismo título".
Fuente: Pacheco, 2023 con datos de la Enaho 2022 del INEC.

Gráfico 6.5

Estructura laboral de los hijos e hijas[a/] y sus progenitores, según el nivel de calificación[b/] de la ocupación. 2022



a/ Se calcula para los hijos e hijas mayores de 24 años que viven en el mismo hogar de sus progenitores.
b/ Entre las ocupaciones de alta calificación se consideran: puestos de dirección, gerencia, profesionales, científicas y técnicas de nivel medio. Baja calificación reúne las ocupaciones elementales (como peones, servicio doméstico, mensajería, jardinería, entre otros). El resto se incluye en el grupo de calificación media.
Fuente: Pacheco, 2023 con datos de la Enaho 2022 del INEC.

alta calificación, que representan un 28% entre los hijos e hijas (gráfico 6.5).

La mitad de los hijos e hijas de progenitores con puestos de alta calificación también trabajan en ese tipo de empleos. Por su parte, entre los progenitores que trabajan en ocupaciones no calificadas, un 30% de los hijas e hijos tienen empleos con ese mismo perfil, cifra que contrasta con el 17% a nivel nacional y con el 7% entre padres con puestos de alta calificación.

La movilidad del ingreso se puede analizar a través de múltiples coeficientes que la literatura ha aplicado (Adermon et al., 2019; Mitnik y Grusky, 2020). En principio, al comparar los ingresos entre dos generaciones podrían esperarse patrones más o menos definidos. Si la movilidad intergeneracional es ascendente, los ingresos de las y los hijos (pese a la diferencia en la madurez de sus trayectorias laborales) tenderían a ser mayores, especialmente entre aquellos con padres de bajos ingresos. Cuando se analiza la dispersión de ingresos entre las dos generaciones, se encuentra que el coeficiente de correlación es de 0,33 en el caso de los ingresos totales y en 0,30 en los provenientes del trabajo. En ambos casos, la asociación es débil.

En el estudio cualitativo realizado para este capítulo se abordó el tema de la movilidad intergeneracional (García y Arias, 2023). En los grupos focales se mencionó la idea de que la educación actualmente no garantiza —como solía hacerlo— acceso a mejores empleos y a unos salarios que conduzcan a una mejor calidad de vida. Además, se indicó que resulta más complicada la adquisición de vivienda y el acceso al crédito, ya sea para la compra de activos o para financiar emprendimientos. En términos generales, las percepciones de las personas están alineadas con lo sugerido por los indicadores cuantitativos examinados en esta sección (recuadro 6.3).

Las desigualdades sociales se forjan desde la niñez y se solidifican en las edades adultas

Esta sección del capítulo analiza un conjunto de factores que pueden estar

Recuadro 6.3

Principales preocupaciones intergeneracionales a la luz de los grupos focales

Las conclusiones de los grupos focales sugieren que, si bien las hijas e hijos han superado a sus progenitores en la cantidad de años de estudio, cuando se trata del ingreso y de los bienes acumulados en el mismo periodo de la vida, la mayoría aún no los alcanza.

Las personas mencionaron esta situación especialmente en lo que se refiere a la compra de vivienda o bienes inmuebles. Aquellas que viven en los cantones urbanos consultados mostraron su preocupación y descontento por las dificultades que experimentan u observan en sus entornos más cercanos para adquirir una casa propia. Algunos ni siquiera pueden acceder a un préstamo, ya que no cuentan con las condiciones establecidas por la banca o porque, en los casos en los que fueron sujetos de crédito, adquirieron deudas de hasta treinta años.

Se destaca una devaluada percepción de la ecuación "*más estudio, mejor trabajo (bien remunerado y estable)*" en el caso de las personas que vivían en Desamparados y Escazú. Y una valoración aún menor en los cantones rurales. En ellos se consideró que la educación no está garantizando el acceso a empleo, aún menos a uno bien remunerado. No obstante, la mayor parte de las personas de los tres cantones rurales consultados manifestaron estar igual o mejor que sus progenitores en términos generales, además de que expresaron el deseo de que sus hijas/hijos estudien incluso más de lo que lo hicieron ellas/ellos.

La conclusión a la que llegan las personas participantes del estudio acerca de la relación *educación/trabajo* con la movilidad social resulta especialmente inquietante en los cantones en los que hay otros factores que, unidos al desempleo, conforman el caldo de cultivo para que personas jóvenes encuentren en actividades ilícitas una forma más inmediata de obtener dinero. Sin embargo, y como un voto de confianza unánime, las personas consideraron que más y mejores oportunidades de educación representan la primera puerta a una vida con mayor bienestar para ellas y las generaciones más jóvenes.

Fuente: García y Arias, 2023.

condicionando la mayor (o menor) movilidad social intergeneracional, un mecanismo clave para evitar la perpetuación de las desigualdades sociales. A partir de las contribuciones de Nunn et al. (2007), CAF (2022), Iversen et al. (2021) y Pérez Arce et al. (2016) se estudian tres factores que la literatura reconoce como determinantes de la movilidad. Estos factores son la formación de desarrollo humano, oportunidades laborales y acumulación de capital. Si en estos ámbitos los mecanismos son débiles y las asimetrías son importantes, una sociedad tiene poca capacidad para cortar la transmisión intergeneracional de la desigualdad. Una situación contraria acontece cuando las personas, independientemente de su condición social, tiene amplio y equitativo acceso a las oportunidades para mejorar sus estilos de vida y trabajo.

La sección se divide en tres acápites. El primero se dedica a la formación en desarrollo humano. Comprende el examen del acceso a servicios relacionados con la formación educativa, nutrición apropiada y disponibilidad de servicios de salud durante la primeria infancia, niñez y adolescencia. El segundo analiza las desigualdades en el acceso a las oportunidades laborales, en aspectos como la formación profesional y habilidades adquiridas, así como la calidad del empleo. El tercer acápite analiza las desigualdades en la acumulación de activos por parte de los hogares costarricenses, con énfasis en la vivienda y algunos recursos financieros.

Amplias desigualdades en las oportunidades para la formación de desarrollo humano

La literatura especializada en la formación de desarrollo humano apunta a la existencia de una estrecha correlación positiva entre una adecuada formación en los primeros años de vida con niveles futuros de productividad, ingresos laborales y bienestar material (Lee y Lee, 2018). Esta relación es inclusive más fuerte si las intervenciones se realizan durante los primeros años (gestación y primera infancia) tal como lo señalan Roos et al. (2019).

Los factores considerados en este acápite inciden en la desigualdad y la movilidad intergeneracional por diversos medios. Algunos potencian el desarrollo humano actual y futuro de las personas infantes producto de las decisiones parentales, tales como el momento de su inclusión en el sistema educativo formal y la calidad de la alimentación brindada. Otros factores posibilitan una mayor formación del desarrollo humano infantil, especialmente el apoyo parental en actividades cognitivas y psicosociales por medio de la educación y crianza en el hogar.

La principal conclusión es que Costa Rica ha logrado una importante equidad en el acceso de la población a los servicios prenatales. Aunque existen diferencias entre zonas y nivel socioeconómico, en términos generales, las brechas no son amplias. En cambio, fuertes y sistemáticas desigualdades surgen cuando se estudian los entornos familiares de la primera infancia y el acceso a la buena salud y nutrición. En ambos casos, la tendencia predominante (aunque no exclusiva) es que los hogares de menores ingresos y de zonas rurales tienden a tener accesos más limitados que el resto de la población.

El acceso a servicios prenatales no crea desventajas para las poblaciones socialmente más vulnerables

Durante el embarazo, el acceso a servicio prenatal es crítico para prevenir complicaciones gestacionales y, en caso de emerger una situación de alto riesgo, brindar a la madre los medios necesarios para protegerla a ella y al feto. Según la OMS, la ausencia de un control

prenatal adecuado incrementa los riesgos de partos prematuros y bebés con bajo peso al nacer, factores asociados comúnmente a morbilidad y mortalidad neonatal, menor desarrollo cognitivo y mayor prevalencia de enfermedades no transmisibles.

Sin embargo, la literatura sobre determinantes sociales es clara en afirmar que el acceso a controles prenatales no es uniforme entre los distintos grupos poblacionales (Cáceres y Molina, 2010). Condiciones étnicas, educativas, etarias, socioeconómicas o de residencia suelen afectar negativamente a unas mujeres más que a otras, lo cual impone barreras que dificultan la buena gestión de embarazo.

Para analizar las diferencias de acceso a servicios prenatales, el capítulo emplea diversos indicadores relacionados con cobertura y calidad que se obtienen de la Encuesta de Mujeres, Niñez y Adolescencia (EMNA) realizada por el INEC en el año 2018. En general, los resultados sobre cobertura muestran que más del 97,5% de las mujeres que buscaron atención prenatal recibieron al menos una consulta. Si bien esto es un paso en la dirección correcta, existen protocolos clínicos que definen esa atención como oportuna, accesible y de calidad a partir del cumplimiento de ciertos parámetros.

Uno de esos protocolos se refiere a la cantidad mínima de visitas prenatales. A nivel internacional, se considera que una mujer gestante no debería recibir menos de seis consultas a lo largo del período de embarazo, a la vez que convendría iniciar el control entre la octava y duodécima semana de gestación (Reis Muleva et al., 2021). A nivel nacional, se estima que el 11,6% de las mujeres embarazadas recibió menos de esas seis consultas. Las disparidades entre ellas son amplias, aunque el lugar de residencia no parece ser un factor de desigualdad.

Una de cada cuatro mujeres con educación primaria no alcanza el mínimo recomendado, lo cual representa más del doble del observado en mujeres con universidad (gráfico 6.6). Algo parecido surge por condición socioeconómica, pues la proporción en hogares del primer quintil de ingresos (20% más pobre) es 2,8 veces superior al de ingresos intermedios. Resulta interesante anotar que no hay una relación lineal entre cumplimiento de las seis visitas prenatales y la condición económica de la mujer embarazada. De hecho, el quinto quintil de ingresos es el segundo grupo con menor cumplimiento.

Un detalle interesante es que, de los casos que reciben diez o más consultas prenatales, el 43,6% corresponde a mujeres de los dos mayores quintiles de ingreso, mientras que las del primer quintil apenas representan un 12%. El 92% de las gestantes empiezan su ciclo de visitas prenatales a la octava semana del embarazo y para la doceava ese porcentaje se eleva al 95,8%. Las brechas entre los grupos son estrechas, aunque persiste un leve rezago en mujeres que residen en zonas urbanas y entre aquellas con educación secundaria.

En materia de bajo peso al nacer, los resultados muestran que cerca de uno de cada diez bebés nacen con un peso menor a los 2.500 gramos, el estándar clínico para identificar un bajo peso. La proporción es 3,7 superior entre bebés cuya madre reside en zonas urbanas respecto a aquellas que habitan en las rurales.

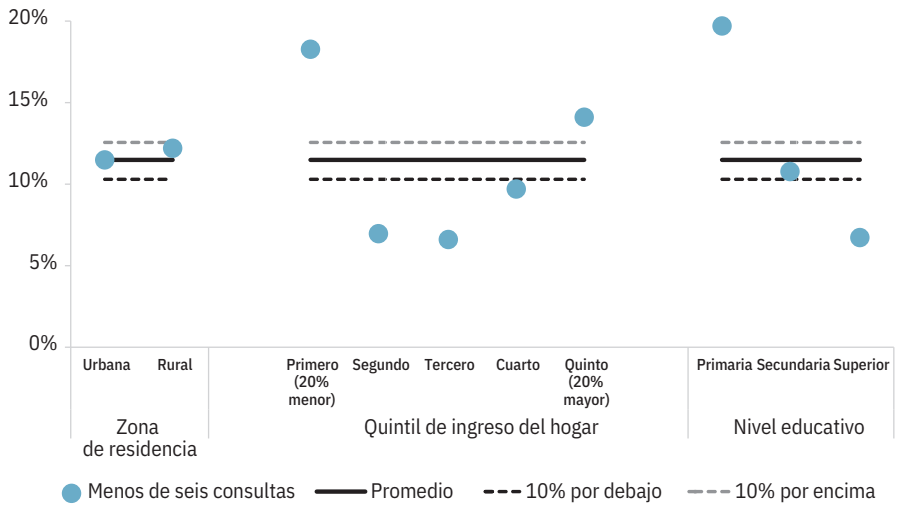
Dos consideraciones adicionales llaman la atención. En primer lugar, por nivel educativo las madres con educación superior suelen tener más partos con bebés que experimentan bajo peso. Si bien su diferencia respecto a las mujeres con primaria no es amplia, sí se presenta una brecha mayor respecto con las que tienen secundaria. Algo similar ocurre en el análisis por nivel socioeconómico. Los quintiles segundo y quinto presentan tasas de dos dígitos que se distancian del promedio nacional (gráfico 6.7). En términos generales, no se apreciaron asimetrías en la atención prenatal que afecten sistemáticamente a las madres o bebés de determinados grupos sociales.

Importantes brechas de equidad en el entorno familiar y primera infancia

El análisis del entorno familiar y primera infancia se enfocó en la asistencia a programas de atención para este grupo etario y las condiciones en los hogares

Gráfico 6.6

Porcentaje de mujeres embarazadas con menos de seis consultas prenatales, según características socioeconómicas[a/]. 2018

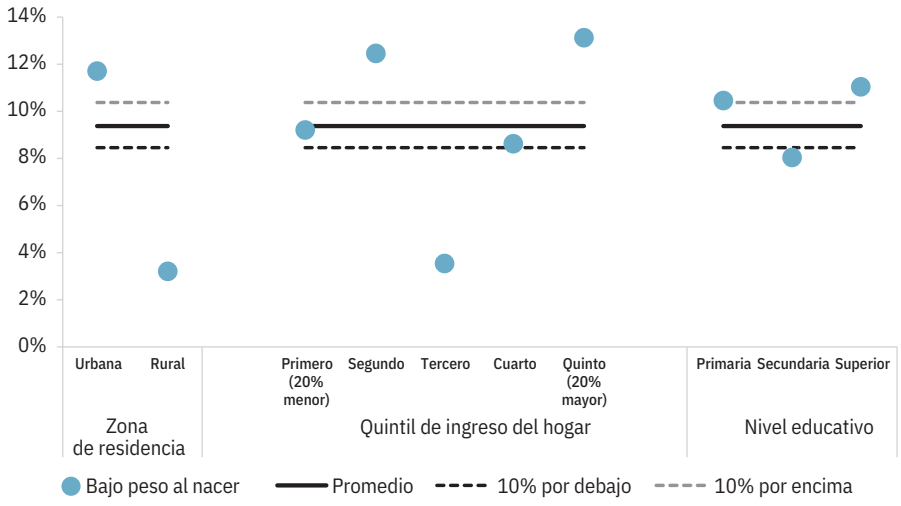


a/ La esfera azul muestra el valor del indicador para cada característica. La línea negra representa el valor promedio del país y las líneas punteadas los rangos que se ubican un 10% por encima o por debajo de dicho promedio.

Fuente: Pacheco, 2023 con datos de la EMNA 2018 del INEC.

Gráfico 6.7

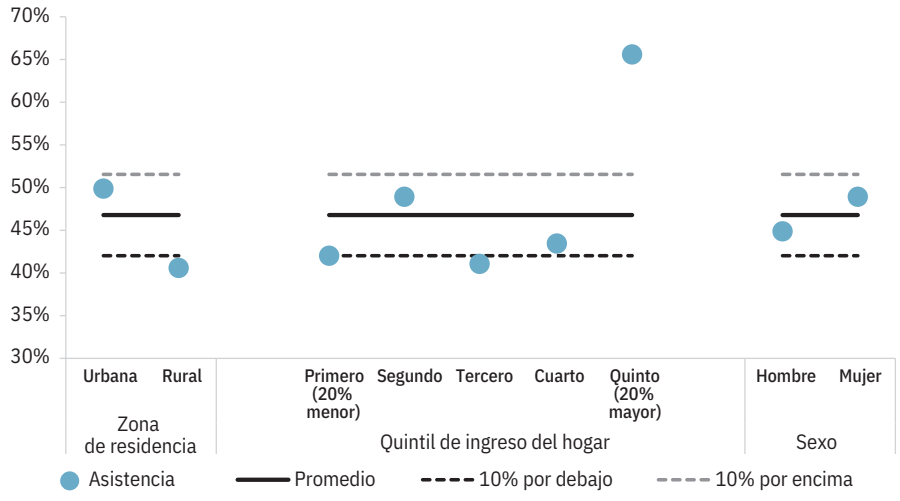
Porcentaje de bebés con bajo peso al nacer, según características socioeconómicas de la madre[a/]. 2018



a/ La esfera azul muestra el valor del indicador para cada característica. La línea negra representa el valor promedio del país y las líneas punteadas los rangos que se ubican un 10% por encima o por debajo de dicho promedio.
Fuente: Pacheco, 2023 con datos de la EMNA 2018 del INEC.

Gráfico 6.8

Porcentaje de asistencia a programas de primera infancia entre la población menor de cinco años, según características socioeconómicas[a/]. 2018



a/ La esfera azul muestra el valor del indicador para cada característica. La línea negra representa el valor promedio del país y las líneas punteadas los rangos que se ubican un 10% por encima o por debajo de dicho promedio.
Fuente: Pacheco, 2023 con datos de la EMNA 2018 del INEC.

para estimular el desarrollo de sus habilidades y capacidades. Un acceso temprano a programas de cuido e infancia temprana podría tener efectos positivos en el desarrollo cognitivo y psicosocial del infante y en su estatus nutricional. Mitchell et al. (2008) y Bakkena et al. (2017), por mencionar dos referencias, dan cuenta de una multiplicidad de beneficios inmediatos y de largo plazo que suelen acompañar a las personas con acceso a programas de primera infancia. Entre otros, se destacan un mejor desempeño académico en la escuela y el colegio (en pruebas estandarizadas de aprendizajes), elevadas tasas de asistencia a centros educativos, mayor productividad laboral y mejores ingresos, entre otros.

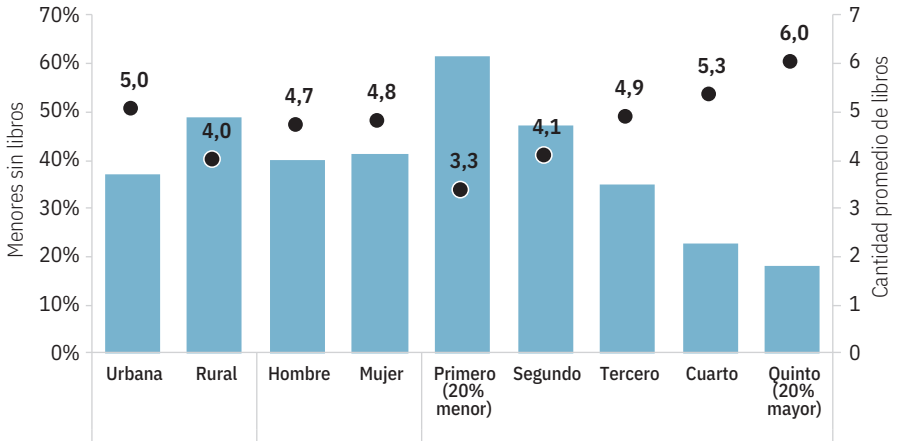
Según la Encuesta de Mujeres, Niñez y Adolescencia (EMNA 2018) el 46,7% de las personas menores de cinco años asistían a programas de primera infancia. Con la excepción de aquellos que pertenecen al estrato socioeconómico más elevado (65% de cobertura), el resto de los grupos no sobrepasan coberturas del 50% (gráfico 6.8). El rezago se distribuye similar al promedio nacional en casi todas las características analizadas, lo cual pone en evidencia que el país aún está lejos de lograr su universalización.

Las condiciones de entorno familiar se analizaron a partir de los indicadores de la disponibilidad de libros en el hogar y el tiempo asignado por sus progenitores a diversas actividades de promoción cognitiva y psicosocial. Según la EMNA 2018, cuatro de cada diez menores de cinco años no tienen acceso al menos a un libro infantil en su casa. De los infantes que sí tienen, el número medio es de cinco unidades.

Los niños y niñas con menor acceso a libros infantiles en su hogar son los residentes de zonas rurales o pertenecientes a los dos primeros quintiles de ingreso (40% más pobre), con amplias brechas con las zonas urbanas y los de mayor ingreso (gráfico 6.9). Solamente cuatro de cada diez infantes del primer quintil tienen un libro en casa, con un promedio de 3,3 unidades. Por el contrario, entre los hogares del quinto quintil el acceso es del 82,1% y en promedio tienen 6,0 libros a disposición.

Gráfico 6.9

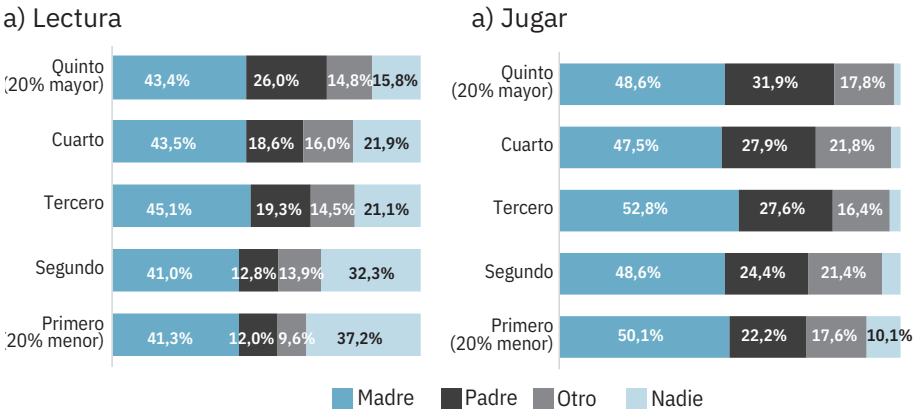
Porcentaje de menores de 5 años sin acceso a libros infantiles y número promedio de ejemplares, según características socioeconómicas. 2018



Fuente: Pacheco, 2023 con datos de la EMNA 2018 del INEC.

Gráfico 6.10

Participación parental en actividades de lectura y lúdicas en menores de 5 años, según quintiles de ingreso del hogar. 2018



Fuente: Pacheco, 2023 con datos de la EMNA 2018 del INEC.

Un aspecto fundamental en el proceso de formación de desarrollo humano infantil es el involucramiento parental en actividades formadoras y de carácter lúdico, que ha demostrado ser una pieza fundamental para mejorar el desempeño académico y el comportamiento social en general. Estas actividades pueden ser: leer con el niño o niña, apoyar en la preparación de tareas, jugar y pasear. Topora et al. (2010) demuestran que el involucramiento de la madre tiene influencia positiva en el desempeño escolar de hijos e hijas por medio de un incremento de la competencia cognitiva (pensamiento creativo y pensamiento crítico) y una mejor relación entre estudiante y docente.

En este capítulo se analizaron dos actividades que evidencian el grado en que las personas progenitoras se involucran en la formación infantil: la lectura de libros y juegos. Los resultados mostraron que tienden a ser menos activos en la lectura: uno de cuatro menores no tuvo esta actividad con sus padres o madres durante la semana previa a la aplicación de la encuesta (EMNA 2018). Aunque cerca del 60% de los padres y madres realizan lecturas con sus hijos e hijas, la intensidad con que lo hacen es muy variada. En términos generales, crece conforme mejora el perfil socioeconómico del hogar. Mientras 53% de los padres y madres del primer quintil (20% de menor ingreso) practican lecturas con sus menores, en el quinto quintil (20% de mayor ingreso) lo hace cerca del 70%. Además, el involucramiento materno es 2,5 veces mayor al paterno. Entre aquellos infantes que no tuvieron esta actividad durante ese lapso, nuevamente hay mayor proporción entre los hogares de menor ingreso: 37,2% en el primer quintil versus 15,8% en el quinto quintil (gráfico 2.10).

Jugar con el hijo o hija es una actividad más popular en los hogares costarricenses. En promedio, el 76% de los progenitores se involucra en esta tarea, siendo la madre quien la realiza con más frecuencia. Al igual que con la lectura, los hogares con menores ingresos experimentan una tasa más reducida de involucramiento parental: el 10% de los niños y niñas no jugó con sus progenitores ni con ninguna otra persona durante el período de estudio, porcentaje muy reducido en el quinto quintil (1,7%). Además, es importante anotar la existencia de una relación positiva entre la condición socioeconómica y la participación del padre: el 32% de ellos jugó con sus hijos/hijas, en contraposición con el primer quintil (22%; gráfico 6.10).

Dos indicadores sobre el nivel de desarrollo cognitivo de las personas entre 3 y 4 años también sugieren la existencia de asimetrías de origen socioeconómico. Esos indicadores son el reconocimiento del alfabeto y de los números del 1 al 10. El porcentaje de menores que reconocen diez letras del alfabeto en los dos quintiles de mayor ingreso es 1,6 veces

superior a la del primer quintil (gráfico 6.11). En el reconocimiento numérico, las distancias son aún mayores: poco más de un tercio de los infantes del primer quintil logran reconocer los primeros 10 números, cifra que sube a un 61% en el cuarto quintil.

Las asimetrías en salud y nutrición en la niñez y adolescencia afectan más a los hogares de bajo ingreso

Existe amplia evidencia en torno a los beneficios de corto y largo plazo de gozar de condiciones sanitarias y un estado nutricional apropiados durante las primeras etapas de vida. Hirve et al. (2023) efectúan una revisión de 42 ensayos clínicos controlados que incluyeron 15.557 menores de edad. Concluyeron que la provisión de servicios de salud durante la primera infancia se relaciona con mejores resultados cognitivos en menores de 0 a 36 meses, a la vez que se presentan mayores desarrollos motrices. Caroline (2023), por ejemplo, menciona que el acceso a una dieta balanceada es esencial para promover un adecuado desarrollo cerebral, un sistema inmune fortalecido, huesos fuertes y un buen funcionamiento del sistema óseo.

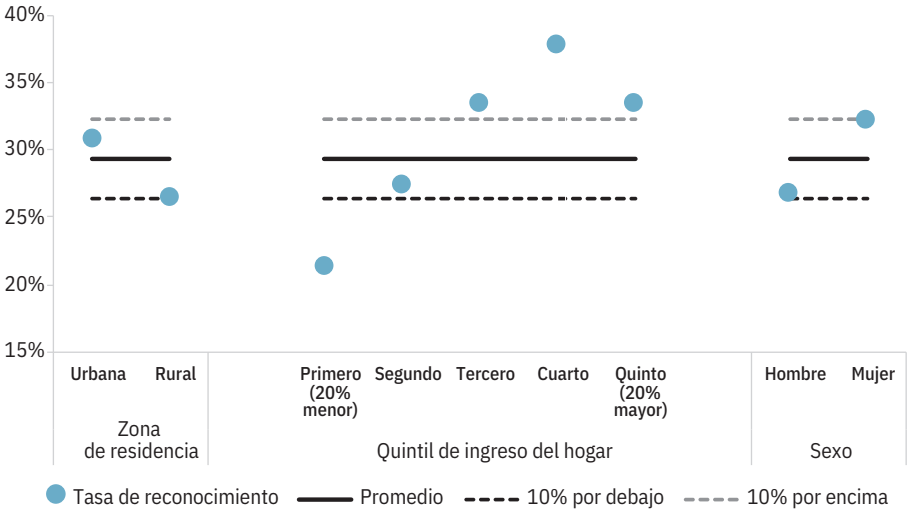
Problemas asociados con desnutrición o sobrepeso podrían conllevar a serios problemas de salud en la niñez, pero también durante el período de adultez. Cualquier limitante durante los primeros años de vida repercute más allá de la niñez, por ejemplo, por un crecimiento cerebral insuficiente o bien por la aparición de enfermedades crónicas como la diabetes, lo cual eleva las posibilidades de muerte prematura. Este vínculo no se limita a la salud física, sino que abarca de igual manera la salud mental. Así, una nutrición adecuada se asocia con menores niveles de ansiedad infantil.

Para el análisis de salud y nutrición en Costa Rica, este capítulo consideró los siguientes indicadores derivados de la EMNA 2018:

- Porcentaje de menores de cinco años con diarrea o problemas respiratorios en las pasadas dos semanas antes de la aplicación de la encuesta.
- Porcentaje de infantes entre 5 y 17 años que experimentan problemas de aprendizaje o ansiedad[7].
- Porcentaje de población infantil con bajo peso u obesidad.

Gráfico 6.11

Tasa de reconocimiento de letras del alfabeto entre la población de 3 y 4 años, según características socioeconómicas[a/]. 2018



a/ La esfera azul muestra el valor del indicador para cada característica. La línea negra representa el valor promedio del país y las líneas punteadas los rangos que se ubican un 10% por encima o por debajo de dicho promedio.

Fuente: Pacheco, 2023 con datos de la EMNA 2018 del INEC.

La incidencia de diarrea en menores entre 0 y 5 años (11,1%) e infecciones respiratorias (18,3%) muestra tres consideraciones. En primer lugar, las personas que residen en zonas urbanas tiende a padecer más ambas afecciones que sus pares rurales. Segundo, las distancias por sexo del infante son amplias, pero con incidencias diferenciadas. Por ejemplo, la diarrea suele afectar más a las niñas (1,3 veces que en niños), pero las infecciones respiratorias son más recurrentes en niños (1,2 veces). Finalmente, las brechas socioeconómicas son las más representativas con un patrón que, a manera general, muestra a los quintiles primero y segundo con tasas más altas respecto al promedio nacional, en tanto el quinto quintil se posiciona muy por debajo de la media. Así, un niño o niña del primer quintil tiene casi el doble de probabilidad de tener un episodio de diarrea respecto al quinto quintil, mientras que en las infecciones respiratorias, ese coeficiente es de 1,7 veces entre el segundo y el quinto quintil (gráficos 6.12).

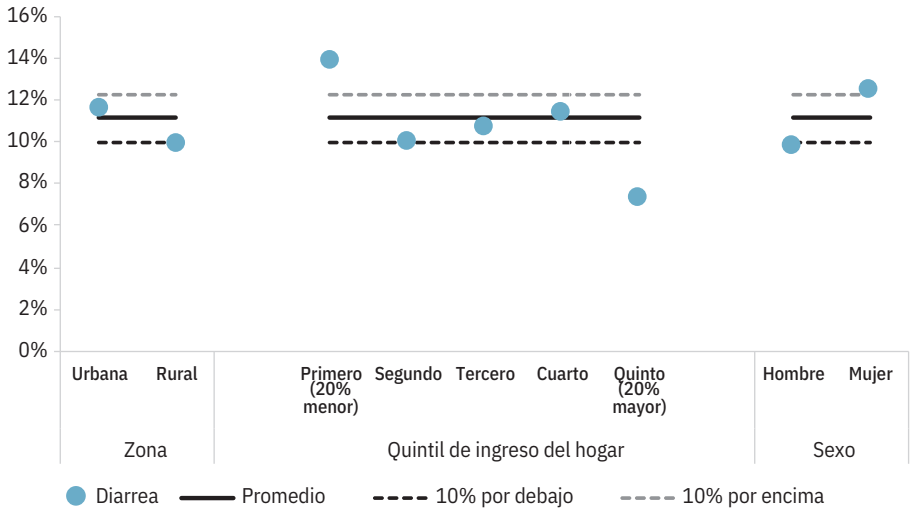
La mayor o menor incidencia de diarrea e infecciones respiratorias entre menores está asociada a un conjunto de determinantes sociales, económicos y ambientales que podrían elevar la probabilidad de sufrir cualquiera de ellas. Aspectos como mala calidad de la vivienda, reducida disponibilidad de agua potable, problemas de salud ambiental, condiciones materiales limitadas y bajo nivel de escolaridad materna se asocian más fuertemente con mayor incidencia de tales afecciones (Deji Abiodun et al., 2021; Chamizo, 2017). Así, una política pública que busque reducir desigualdades en estos ámbitos tendría que prestar atención a servicios oportunos de salud (promoción y prevención, por ejemplo) y a mejorar las condiciones de entorno de los grupos más vulnerables (acceso a vivienda segura, entre otros).

Experimentar una condición de enfermedad no es, en sí misma, indicativo de

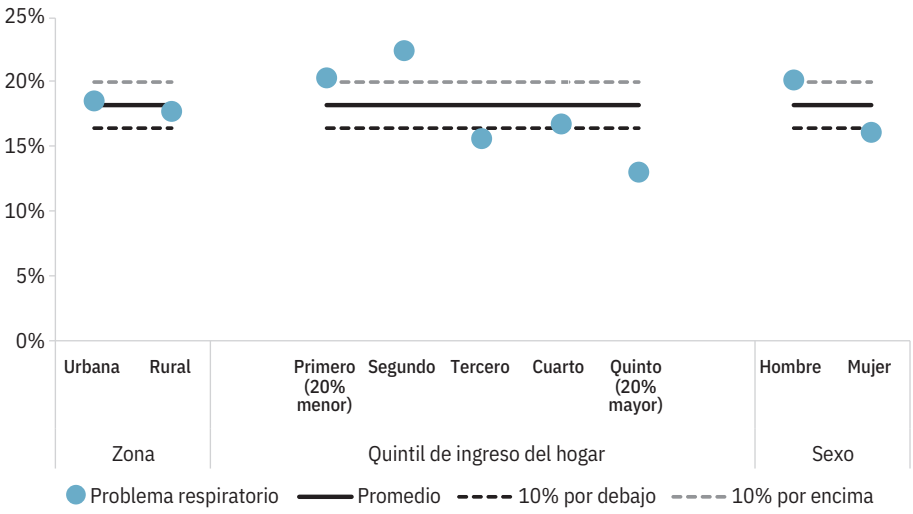
Gráficos 6.12

Porcentaje de menores de cinco años con diarrea y problemas respiratorios en las dos semanas previas a la encuesta, según características socioeconómicas[a/]. 2018

a) Diarrea



b) Problemas respiratorios



a/ La esfera azul muestra el valor del indicador para cada característica. La línea negra representa el valor promedio del país y las líneas punteadas los rangos que se ubican un 10% por encima o por debajo de dicho promedio.

Fuente: Pacheco, 2023 con datos de la EMNA 2018 del INEC.

desigualdades sociales, por cuanto podría reflejar situaciones individuales, de familia o del lugar de residencia que podrían incidir en que el menor de edad esté más —o menos— expuesto a factores que minen su condición (entendidos como "determinantes sociales de la salud"). Por ello, se toman varias preguntas de la EMNA 2018 relacionadas con temas de oportunidad, acceso y calidad de la atención sanitaria en caso de necesidad.

Un primer hallazgo es que una menor proporción de personas del primer quintil de ingreso decidió buscar ayuda médica ante la presencia de un episodio de enfermedad entre sus hijos e hijas. Conforme se asciende en la escala socioeconómica, la decisión de buscar apoyo clínico aumenta. Los tres primeros quintiles no superaron el 80% de respuestas positivas, pero en el quinto quintil ascendió al 93,4%. Cabe destacar que esta situación puede ser producto de una decisión personal (la persona a cargo del menor en este caso), como de una barrera de acceso propiamente dicha.

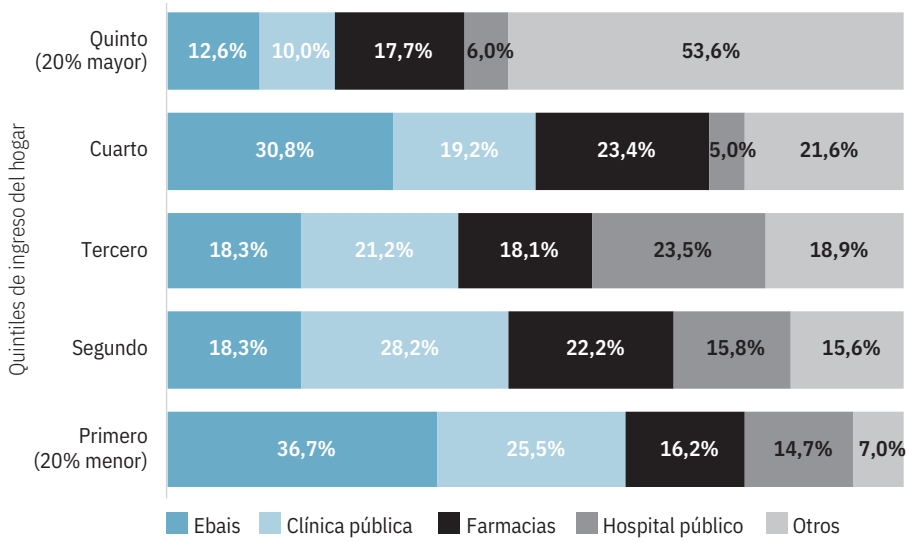
Entre las personas más pobres que tuvieron un episodio de enfermedad infantil en sus hogares, un 20% no buscó servicio médico pese a contar con seguro de salud. En el quinto quintil, ese porcentaje fue de un 6,6%. En general, la ausencia de seguro pareciera no explicar la decisión de no asistir a la consulta de dichos servicios.

El lugar donde buscó apoyo médico o tratamiento resulta de especial interés. Institucionalmente, los servicios públicos provistos por la CCSS son clave para los grupos de menor nivel socioeconómico: un 77% de las personas del primer quintil que requirieron servicios para sus hijos o hijas optó por visitar un Ebais o una clínica u hospital público. Esta cifra se reduce progresivamente a un 62,3% (promedio) entre los quintiles segundo y tercero, 55% en el cuarto quintil y apenas un 29% para el quinto quintil. En este último grupo, la medicina privada representa un proveedor muy importante (gráfico 6.13).

En Costa Rica, las mayores erogaciones en medicamentos provienen del gasto de bolsillo ejecutado por los hogares, que asciende a un promedio del 59,1%, aunque nuevamente hay diferencias según ingreso (OPS-MS, 2022). El elevado costo de los medicamentos en el país (Vargas y Cuendis, 2022) crea un obstáculo para que muchas familias puedan adquirir las medicinas en farmacias privadas, lo cual deja dicha alternativa a proveedores públicos. De tal forma que, si se desea obtener un medicamento por esta vía, la persona debe realizar

Gráfico 6.13

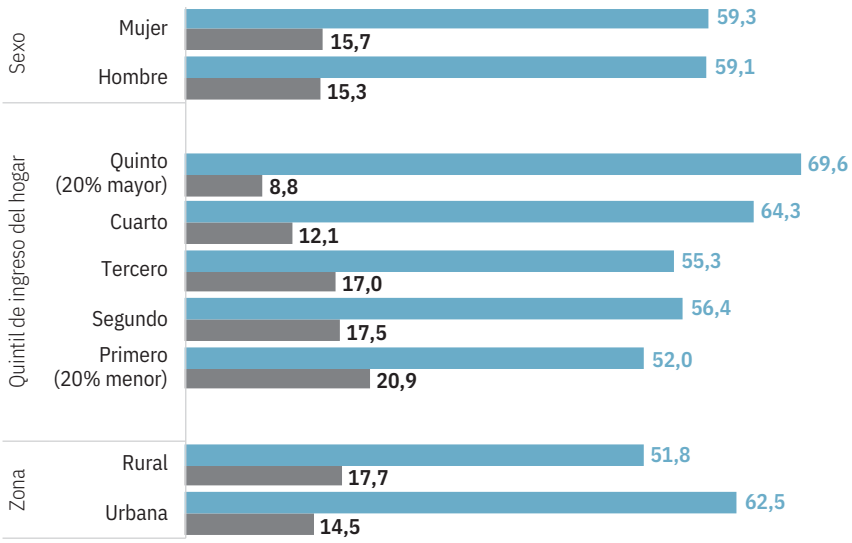
Principales proveedores[a/] de servicios de salud a los hogares, según quintil de ingreso del hogar. 2018



a/ La categoría "otros" incluye proveedores privados (médicos y hospitales), principalmente.
Fuente: Pacheco, 2023 con datos de la EMNA 2018 del INEC.

Gráfico 6.14

Menores entre 5 y 17 años con dificultades de aprendizaje o niveles de ansiedad, según característica socioeconómica. 2018
(porcentajes)



Fuente: Pacheco, 2023 con datos de la EMNA 2018 del INEC.

el procedimiento respectivo de atención para su valoración médica y obtener así la receta correspondiente. Según datos de la EMNA, el 81% de los hogares con menores enfermos del primer quintil que requirieron medicamentos lo obtuvo del sistema público (Ebais, clínicas, hospitales), mientras que la compra en farmacias representó el 16,8% de dichas necesidades. En el otro extremo, los menores del quinto quintil obtuvieron, en el 56% de los casos, las medicinas en el sistema público y las compra en farmacias superaron el 37% de los casos.

En lo que respecta al indicador de menores con problemas o dificultades de aprendizaje, las zonas rurales (1,2 veces respecto a urbanos) y el primer quintil de ingreso (2,4 veces mayor que quinto quintil) suelen ser los grupos más afectados (gráfico 6.14). Por su parte, los patrones esporádicos o recurrentes de estrés, nerviosismo o ansiedad afectan a un tercio de los menores de 5 a 17 años a nivel nacional. Aproximadamente uno de cada cuatro tiene episodios recurrentes y el 8,5% los tiene todos los días. Contrario a lo mostrado en la mayoría de los indicadores, el quinto quintil presenta las mayores tasas. Según la información disponible, un 70% de este grupo tiende a experimentar algún grado de ansiedad o preocupación en contraposición al 52% del primer quintil I y el 56% del segundo quintil.

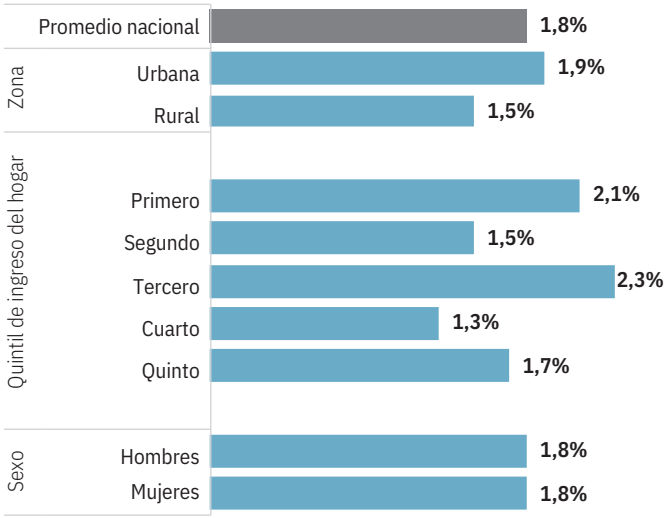
Con el objetivo de analizar el ámbito nutricional en menores de edad, se utilizaron los indicadores de bajo peso para talla (desnutrición), baja altura para edad (retraso en el crecimiento) y el elevado peso para talla (sobrepeso). El análisis utilizó el estándar de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el cual establece que la desnutrición o el retraso en el crecimiento surge cuando los valores respectivos son inferiores a -2 desviaciones estándar respecto a la media. En el caso del sobrepeso, se considera que el infante experimenta tal condición si su peso es mayor a 2 desviaciones estándar.

El bajo peso para la talla afecta, según la EMNA 2018, al 1,8% de menores de 5 años en Costa Rica. Las mayores tasas de desnutrición se ubican en infantes urbanos y en hogares del primero y tercer quintil (gráfico 6.15). El sobrepeso es un

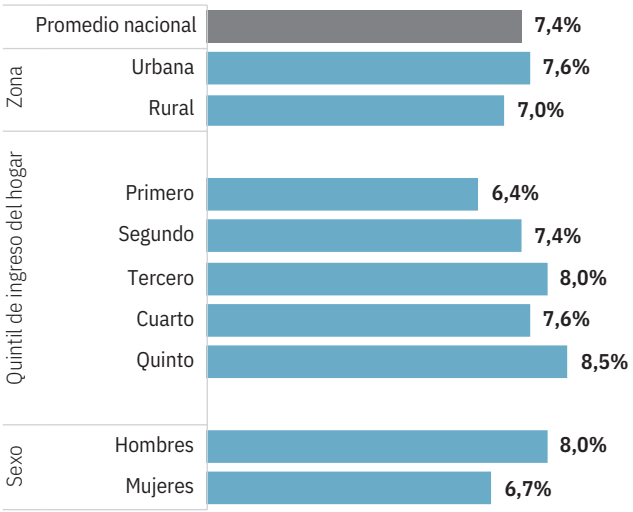
Gráfico 6.15

Indicadores antropométricos en menores de 5 años, según característica socioeconómica. 2018

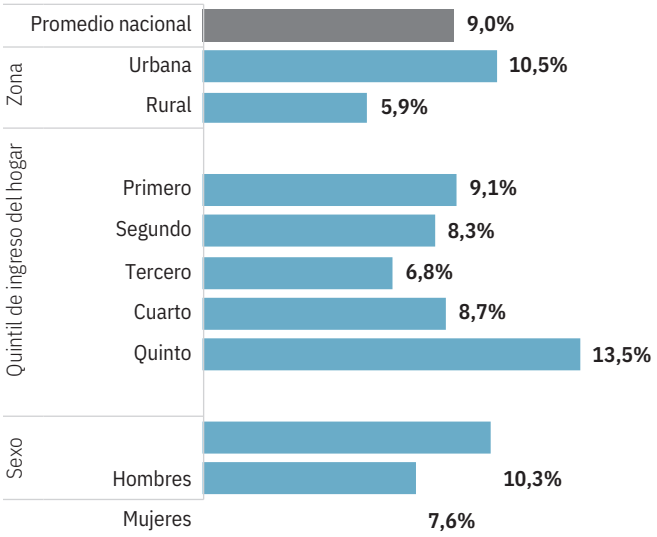
a) Bajo peso para talla (desnutrición)



b) Elevado peso para talla (sobrepeso)



c) Baja altura para edad (retraso de crecimiento)



Fuente: Pacheco, 2023 con datos de la EMNA 2018 del INEC.

problema muy importante a nivel nacional, que afecta a un 7,4% de la población menor de cinco años. Son los hombres, las zonas urbanas y el quinto quintil los segmentos con mayor incidencia, aunque las brechas no son muy significativas entre grupos.

Finalmente, el 9% de menores de cinco años muestran retardo en su crecimiento y es la condición con la mayor tasa de incidencia y con las brechas más pronunciadas entre los grupos considerados en el análisis. El perfil del menor de edad con problemas de desarrollo es parecido al de problemas de obesidad, pero con mayores distancias respecto a sus contrapartes (gráfico 6.15).

El mercado laboral retoma y amplía las desigualdades legadas en la formación del desarrollo humano

El segundo acápite de esta sección analiza las desigualdades en el acceso a las oportunidades laborales. El mercado de trabajo es fundamental en la dinámica de la desigualdad, sea de naturaleza monetaria o multidimensional. Su influencia va más allá del ámbito de los ingresos, ya que en él se gestan otros aspectos fundamentales para el bienestar de la población como el cumplimiento de los derechos laborales de las personas trabajadoras, tales como la seguridad social y el salario mínimo, así como patrones de discriminación en el acceso a ciertos puestos de trabajo (brechas de género, edad y etnia, por ejemplo), entre otros.

Para analizar el desempeño del mercado laboral, el capítulo considera los principios que rigen la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como las contribuciones de organismos como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y su enfoque del trabajo decente[8]. Los artículos del 56 al 63 de la

Constitución Política de Costa Rica ratifican este enfoque al establecer que "el trabajo es un derecho del individuo y una obligación con la sociedad" (artículo 56) y que "todo trabajador tendrá derecho a un salario mínimo" (artículo 57), entre otras referencias de la norma.

Según lo detalla el artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos "toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo". Adicionalmente, la misma norma define los siguientes derechos laborales:

- Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.
- Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.
- Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

Este acápite considera los principios de los derechos humanos y los vincula con el abordaje metodológico desarrollado por Perez Arce et al. (2016). Según estos autores, el nivel y evolución de los ingresos laborales puede entenderse como producto de tres fuerzas que operan de forma simultánea: cantidad y calidad del nivel de desarrollo humano que posea la persona trabajadora; el nivel de intensidad laboral y los rendimientos que la persona trabajadora recibe.

Se reducen las brechas en el logro educativo de la población laboral pero fuertes asimetrías en competencias complementarias

En la actualidad, la escolaridad promedio de las personas que trabajan se estima en 10,2 años, con un incremento de 0,55 años en relación con la de diez años atrás. Las personas ocupadas con mejor nivel de escolaridad suelen ser mujeres, menores de 44 años, residentes de zonas urbanas y de la región Central. Durante esta década, no hubo cambios en las características del perfil educativo, es decir, los mismos grupos con escolaridad por encima del promedio en 2013 lo estaban diez años después.

Aunque la estructura no cambió, en estos años la desigualdad se redujo, medida por los años de escolaridad. Los segmentos más ganadores fueron las personas ocupadas de las regiones Pacífico Central, Brunca y de 60 años y más. Por otro lado, los grupos con menor crecimiento fueron las que tienen de 45 a 59 años y las regiones Chorotega y Huetar Norte. Las personas de 25 a 34 años tienen la mayor escolaridad. De todas las regiones, solo la Central se posiciona con niveles por encima del promedio nacional (gráfico 6.16).

Las oportunidades laborales dependen, además de los años de escolaridad formal, de otras habilidades y condiciones que facilitan la inserción o los ascensos en el escalafón jerárquico. Para el capítulo se seleccionaron tres indicadores sobre el tema: personas ocupadas que hablan un segundo idioma, la educación secundaria completa y si han recibido cursos complementarios de capacitación.

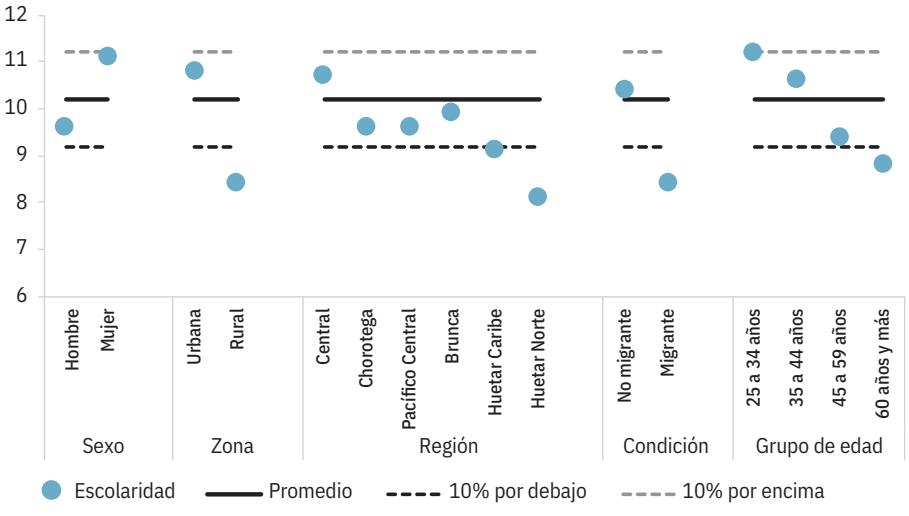
Según la Enaho 2022, solo una de cada diez personas trabajadoras indica dominar un segundo idioma. Superan este promedio la región Central, las zonas urbanas y la población joven de 25 a 34 años. Los grupos más rezagados están en las zonas rurales, la región Huetar Norte y las personas migrantes (gráfico 6.17a).

El porcentaje de personas trabajadoras que han completado la educación secundaria es importante debido a que este título les permite optar por más oportunidades laborales e, inclusive, continuar estudiando a lo largo de su vida laboral. Por el contrario, una persona que no haya completado el bachillerato ve reducidas esas perspectivas.

En Costa Rica, un 46,7% de las personas trabajadoras tiene al menos la educación secundaria completa. Este indicador encuentra una amplia dispersión. Los grupos con mayor rezago se encuentran en la región Huetar Norte, las zonas

Gráfico 6.16

Años de escolaridad promedio de las personas ocupadas, según características sociodemográficas[a/]. Segundo trimestre 2023

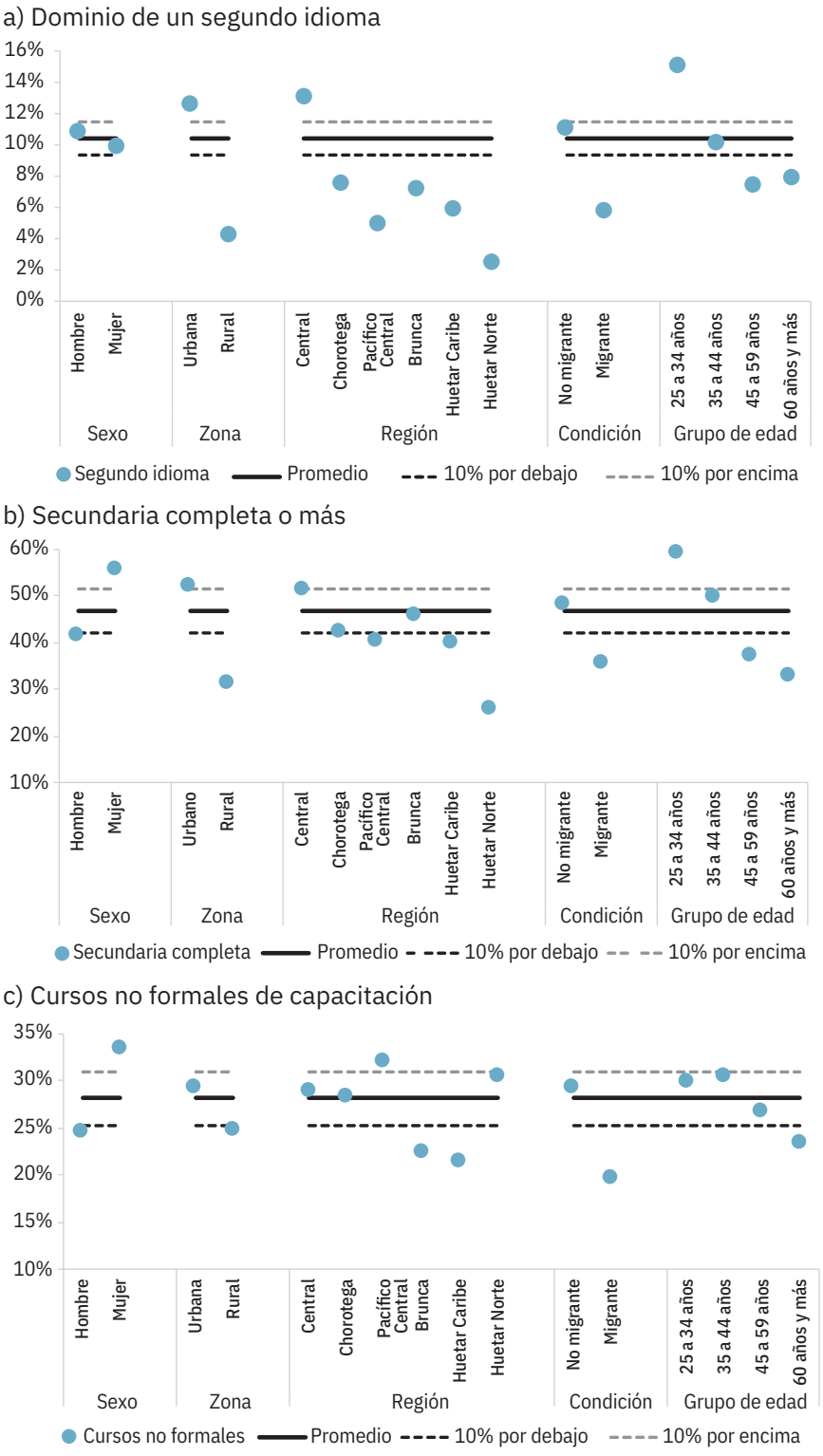


a/ La esfera azul muestra el valor del indicador para cada característica. La línea negra representa el valor promedio del país y las líneas punteadas los rangos que se ubican un 10% por encima o por debajo de dicho promedio.

Fuente: Pacheco, 2023 con datos de la ECE del INEC.

Gráfico 6.17

Indicadores de formación profesional de la población ocupada, según características sociodemográficas[a/]. 2022



a/ La esfera azul muestra el valor del indicador para cada característica. La línea negra representa el valor promedio del país y las líneas punteadas los rangos que se ubican un 10% por encima o por debajo de dicho promedio.
Fuente: Pacheco, 2023 con datos de la Enaho 2022 del INEC.

rurales, las personas de 45 años y más y migrantes. Solo el grupo de personas menores de 35 años se aleja del resto: seis de cada diez jóvenes que ya labora tiene bachillerato de secundaria o educación universitaria (gráfico 6.17b).

Finalmente, el tercer indicador considerado es el porcentaje de personas ocupadas que ha completado un curso de educación no formal. Según la Enaho 2022, un 28% de las personas ocupadas menciona haber recibido una capacitación. Mientras que las regiones Central y Chorotega se ubican muy cerca del promedio nacional, la Brunca y Huetar Caribe están más alejadas. Por su parte, las personas migrantes y las de 60 años o más muestran porcentajes muy por debajo del promedio. Las mujeres son las que ostentan el mayor porcentaje, con una ventaja importante con respecto a los hombres (gráfico 6.17c).

Amplios grupos poblacionales experimentan formas de exclusión y vulnerabilidad laboral

El segundo ámbito de interés dentro del mercado laboral se refiere a las diferencias existentes en la inserción y las condiciones en que lo hacen aquellas personas que efectivamente participan. Estos temas se han abordado ampliamente en los capítulos 2 y 3 de este Informe. En ellos se documentó que:

- La tasa de participación laboral en Costa Rica ha caído en los últimos años, especialmente entre las mujeres.
- Las mujeres experimentan más barreras de acceso al mercado de trabajo que los hombres, pese a tener mejor perfil educativo.
- Los jóvenes, las personas de baja calificación educativa y las mujeres son más afectadas por el desempleo y la no participación laboral.

Este acápite profundiza en ciertos focos de interés para el examen de las asimetrías en el acceso a las oportunidades laborales: las razones por las cuales las personas en edad laboral no participan en el mercado de trabajo, el

incumplimiento del salario mínimo y de otras garantías laborales. Estos indicadores representan formas extremas de exclusión y vulnerabilidad laboral.

En cuanto a la participación laboral las mujeres son, por mucho, las que muestran la mayor proporción de personas fuera del mercado laboral: el 56% de ellas no tienen la oportunidad de buscar un empleo, cifra que es 1,85 veces superior a la de los hombres. Otros grupos con porcentajes altos son las regiones Brunca y Huetar Norte y las zonas rurales.

Las razones para no participar del mercado laboral difieren entre grupos. Cerca de dos de cada tres hombres aducen no participar por asistir al sistema educativo. En el caso de las mujeres, las obligaciones familiares asociadas principalmente a cuido y tareas domésticas explica casi la mitad, en tanto un 28% es por la asistencia a la educación (gráfico 2.18). Según la Enaho 2022 se estima que 455.000 mujeres no participan del mercado laboral por atender obligaciones familiares, mientras que solo 18.000 hombres está en esas condiciones (para más detalles véase el capítulo 2).

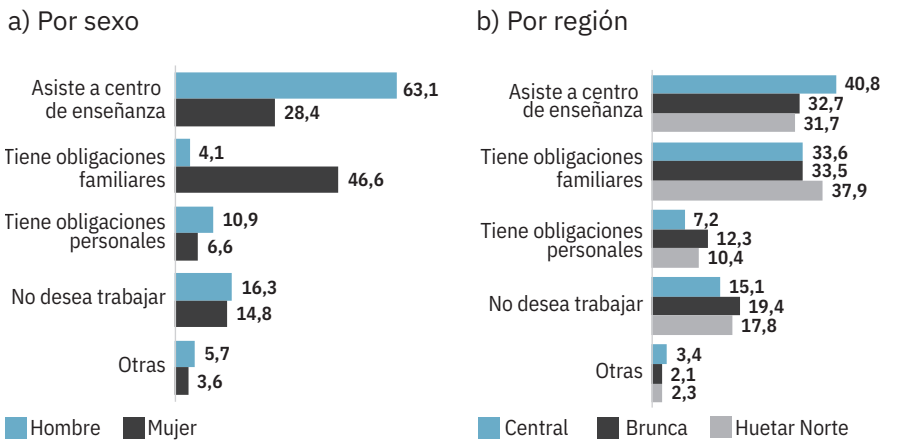
Entre los problemas de empleo analizados está el porcentaje de subempleo, es decir, aquellas personas que tienen trabajo, pero lo hacen menos de 40 horas a la semana a pesar de que desean y están disponibles para hacerlo más horas, y además no consiguen otro empleo. Tres segmentos poblacionales experimentan tasas de dos dígitos que se alejan del promedio nacional: las regiones Chorotega, Pacífico Central y Huetar Norte. Por el contrario, los hombres, las zonas urbanas, las regiones Huetar Caribe y Central y las personas entre 35 a 44 años presentan los valores más reducidos (gráfico 2.19a).

La ausencia de cobertura del seguro social es otro problema de calidad en el empleo, pese a las obligaciones constitucionales y legales en esta materia en el país. Los grupos más afectados son las mujeres, las zonas rurales, las regiones Huetar Norte, Pacífico Central y Chorotega y de condición migrante (gráfico 2.19b).

En lo que respecta al cumplimiento del salario mínimo en las personas que trabajan jornadas completas (40 horas o más a la semana), los menores porcentajes los tienen las mujeres, las personas de la región Central y jóvenes de 25 a 34 años. Por su lado, los mayores problemas están en las regiones Brunca, Huetar Caribe y migrantes (gráfico 6.20a). Si el incumplimiento se calcula para las personas subempleadas, los resultados cambian de manera sustancial. El promedio nacional afecta a un 37,1% de ese grupo, con mayores incumplimientos en las zonas rurales y la región Huetar Norte, pues entre cinco y seis de cada diez personas subempleadas reciben menos del mínimo. Por el contrario, los hombres, las zonas urbanas y la región Central presentan menores niveles de incumplimiento (gráfico 6.20b).

Gráfico 6.18

Razones que aducen la personas en edad de trabajar que no buscaron un empleo, según sexo y región seleccionada. 2022



Fuente: Pacheco, 2023 con datos de la Enaho 2022 del INEC.

Las desigualdades en el mundo laboral se viven como desesperanza y vulnerabilidad para las personas consultadas y sus hijos e hijas

Los resultados del estudio cualitativo no se alejan sustancialmente del análisis de los indicadores, pero permiten profundizar en la vivencia cotidiana (García y Arias, 2023). Cuando se indagó sobre las aspiraciones de bienestar, las respuestas apuntaron a cuestiones básicas: trabajos remunerados de manera justa, respeto entre jefaturas y subalternos, pago de horas extras, cobertura del seguro social y el cumplimiento de la legislación laboral que implique mayor inspección laboral, especialmente en las labores agrícolas.

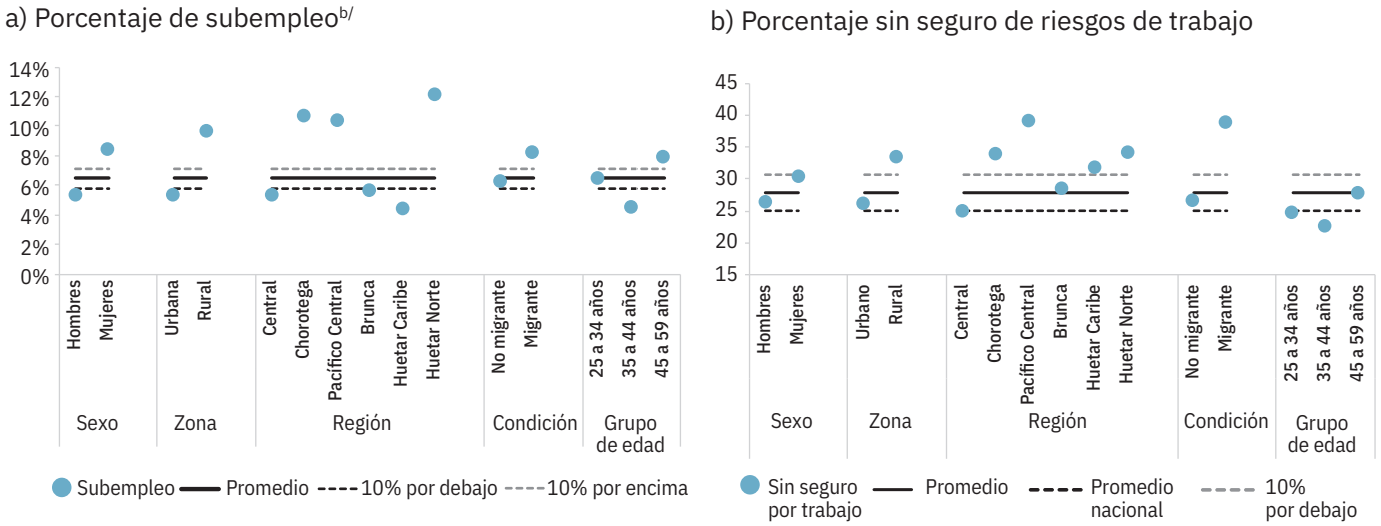
Si bien el trabajo es una inquietud generalizada, persisten contrastes entre zonas urbanas y rurales. Las personas residentes en zonas rurales enfatizaron en la falta de oportunidades de empleo en sus localidades. Además, indicaron un desequilibrio entre remuneración, carga de laboral, complejidad de las tareas, incumplimiento de derechos laborales y poca diversidad de las fuentes de empleo, ya que se concentran en labores poco calificadas, mayormente en el sector agrícola. A raíz de esto, la migración es frecuente.

La migración interna fue mencionada como una estrategia de sobrevivencia que implica la adaptación espacial en estructuras habitacionales distintas, muchas veces más cerradas, menos espaciosas o en malas condiciones. Quienes deben migrar lejos de su núcleo familiar también deben privarse de la red de contención que este grupo suele representar.

Existe entre las personas participantes de los grupos focales una desazón especial sobre la educación como mecanismo de movilidad social. Aun cuando cada

Gráfico 6.19

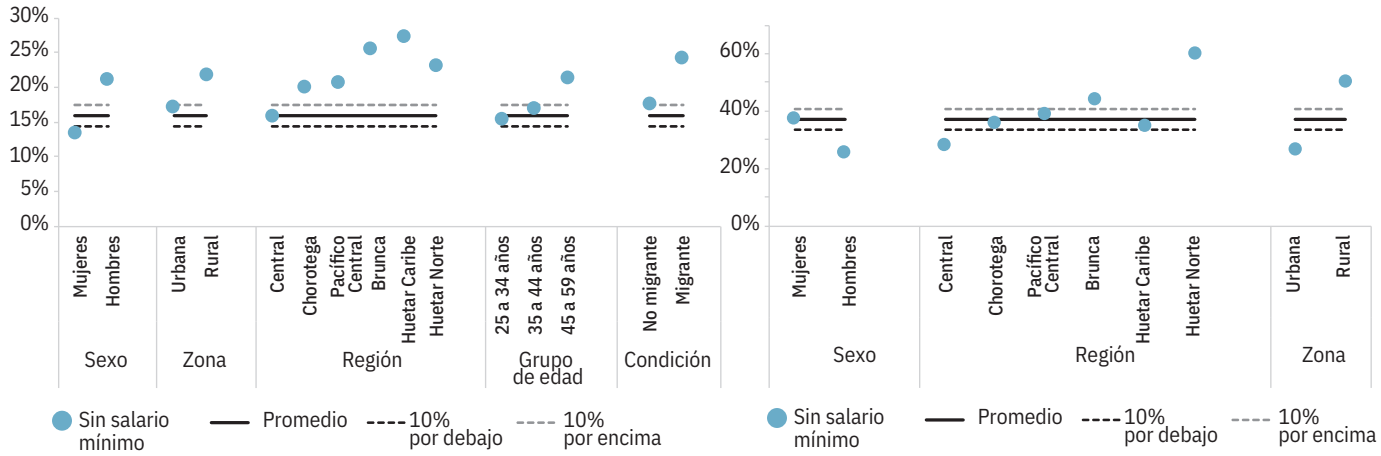
Indicadores de problemas de empleo, según características sociodemográficas[a/]. 2023



a/ La esfera azul muestra el valor del indicador para cada característica. La línea negra representa el valor promedio del país y las líneas punteadas los rangos que se ubican un 10% por encima o por debajo de dicho promedio.
b/ Personas que trabajan menos de 40 horas por semana, desea y está disponible para trabajar más horas que su actual empleo.
Fuente: Pacheco, 2023 con datos de la ECE del INEC.

Gráfico 6.20

Porcentaje de personas ocupadas con ingresos laborales por debajo del salario mínimo, por jornada laboral, según características sociodemográficas[a/]. Segundo trimestre 2023



Fuente: Pacheco, 2023 con datos de la ECE del INEC.

> Mi papá se dedicaba a trabajar en las bananeras, entonces vivimos un tiempo en Limón. Mi mamá siempre estuvo con nosotros en lo que era educación y tiempo. Sí nos dieron lo muy básico, vivíamos en Limón en una casa de madera en alto porque como llueve mucho se llenaba, dormíamos en el piso, no teníamos en realidad agua y luz y la alimentación sumamente básica. Así vivimos... Luego nos vinimos para Bolaños [...] ellos han vivido, o vivieron siempre en Bolaños y se fueron más bien en busca de trabajo ”
>
> MUJER, 31 AÑOS, LA CRUZ

vez más personas puedan completar la educación secundaria y se formen en programas de educación técnica e incluso logren estudiar una carrera universitaria, las personas argumentan que ello no es garantía para ingresar al mercado laboral en sus cantones.

Es manifiesta la baja satisfacción de las personas consultadas por lo que perciben como un desequilibro entre su esfuerzo y la remuneración recibida, ya sea refiriéndose a la experiencia personal, de sus familias o a la que pueden observar en sus entornos. Comentaron que la remuneración muchas veces no se ajusta a la carga de trabajo, pero al no encontrarse con muchas opciones en sus comunidades o cantones, deben permanecer en ellos o bien buscar un ingreso extra.

> Debería de haber otro tipo de oportunidades de trabajo, no solamente de educador o eso, si no debería de haber más espacio de otras empresas que vengan a trabajar con la parte tecnológica y los que quieren estudiar tecnología tengan la oportunidad de trabajar en eso”
>
> HOMBRE, 54 AÑOS, TALAMANCA, TELIRE, AMUBRI

En general, las personas residentes en los cantones rurales participantes en el estudio consideran que existe incumplimiento de la legislación laboral, más notorio en las labores agrícolas o bien en aquellas que requieren un mayor uso de la fuerza física. Estos incumplimientos se manifiestan en la falta de pago de horas extras, asignación posterior de tareas que no fueron las acordadas al momento de la contratación, no pago de la cuota patronal de la CCSS o de la no cobertura de la póliza por riesgos del trabajo, así como malos tratos por parte de las personas encargadas de supervisar las funciones.

Estas personas no albergan esperanzas de que a corto plazo se abran fuentes de empleo en una empresa o institución en sus cantones. Ya sea por un deseo de independencia o por una falta de certeza de que este tipo de organizaciones se interesen por sus territorios, se considera que la mejor opción para poder permanecer en sus comunidades es emprendiendo y creando sus propios trabajos. Esto también puede significar el fortalecimiento o actualización de las formas de producir, principalmente en el sector agrícola, pues la tierra (o el mar) es la forma de sustento directo de muchas familias y el medio para generar los ingresos para complementar las otras necesidades básicas:

> En Tuis casi que todo mundo está con emprendimientos, la verdad, puras finquitas propias, negocitos propios, súper y todo eso, pero sí acá en Tuis básicamente todo se mueve por emprendimiento propio. La gente se dedica a la ganadería, al café, a la caña o a cultivar lo que quieran cultivar, pero sí la mayoría agropecuario
>
> HOMBRE, 31 AÑOS, TURRIALBA, TUIS

Entre las personas consultadas que viven en zonas urbanas persiste una preocupación acerca de las dificultades para encontrar trabajo en los últimos

años. Sin embargo, sus valoraciones sobre el tema laboral no se circunscriben a esta consideración. Además, creen que estudiar una carrera universitaria ya no garantiza un pronto ingreso al mercado laboral ni una alta remuneración. Esto fue especialmente expresado por las personas mayores de 60 años, quienes mostraron preocupación por el futuro de sus descendientes, dado que surgió la inquietud de que algunas de sus hijas e hijos no tienen trabajo en condiciones estables y bien remunerados, o que comenzaron a trabajar a edades más tardías en contraste con ellos.

En el grupo focal de Escazú, personas entre los 30 y 50 años indicaron que la forma en la que se expresa la desigualdad en sus vidas es que cada vez se ofrecen peores condiciones laborales que generan gran incertidumbre, lo que lleva a una reducida capacidad de planificación del proyecto de vida en lo que concierne al ámbito económico.

Tres aspectos adicionales alimentaron las reflexiones de las personas sobre el mundo laboral y la vivencia de la desigualdad. Primero, consideraron que el trabajo va más allá de la búsqueda de un empleo como persona asalariada. En el caso de las zonas indígenas, por ejemplo, el principal señalamiento es la ausencia de un pago justo por sus productos (plátano, cacao), lo que resulta en una preocupación central para estos territorios, siendo la agricultura una de las pocas fuentes de ingreso posibles. Segundo, los procesos migratorios, especialmente en las zonas rurales, se asocian a vulnerabilidades y explotación laboral, en claro irrespeto de los derechos humanos, lo que genera tensiones en el contexto laboral local, principalmente en ciertos trabajos agrícolas. En muchas zonas rurales, la inmigración se concibe como un fenómeno de competencia desleal hacia las personas trabajadoras locales. Finalmente, si bien tienden a favorecer el emprendimiento y la creación de sus propios empleos como una forma de mantenerse en sus comunidades rurales, el proceso de emprender formalmente se concibe como lleno de barreras procedimentales y jurídicas que impiden consolidar el proyecto.

En la acumulación de activos se presentan las desigualdades más amplias entre la población

El tercer apartado analiza las desigualdades en la acumulación de activos por parte de los hogares costarricenses, uno de los ámbitos en el cual los elevados niveles se pueden mantener a través del tiempo. Por *acumulación de activos* se entiende la capacidad de las personas y los hogares a desarrollar riqueza por medio del ahorro, los ingresos o inversiones en activos físicos o financieros. Según Nunn et al. (2007) y CAF (2022) funge como promotora de la desigualdad en el largo plazo por muy distintas vías. Por ejemplo, la riqueza se puede heredar, permitiéndole a la siguiente generación disfrutar de mejores condiciones de vida sin ser necesariamente actor directo de su gestación. La tenencia de vivienda, así como otros activos del hogar, también forman parte de la riqueza familiar que puede ser transferida a su descendencia. Además, la calidad de la vivienda y sus características físicas podrían crear un ambiente apropiado para el desarrollo en las etapas de la niñez y adolescencia al incidir positivamente en su formación cognitiva, su salud y su desarrollo psicosocial. Este apartado enfatiza las diferencias existentes en posesión de vivienda y sus condiciones, así como el acceso a crédito según las condiciones individuales de la población, debido a las limitaciones de disponibilidad de información.

Un país con alta tenencia de vivienda, pero con calidad diversa y poca protección de activos

La vivienda es un activo cuyas condiciones y características puede potenciar la riqueza familiar. Su tenencia recibe un considerable interés en los estudios sobre desigualdad porque se considera uno de los activos que más equitativamente se encuentra distribuido entre la población, contrario al caso de otros como la tenencia de instrumentos financieros. En su estudio sobre posesión de vivienda y distribución de la riqueza en Europa, Causa et al. (2020) concluyen que la menor tenencia de una vivienda se asocia con elevados niveles de desigualdad de la riqueza; que su pago suele ser el pasivo más importante para las personas jóvenes y en los grupos de menor ingreso y, finalmente, que no existe evidencia que demuestre que la tenencia de vivienda motive mayores ahorros a largo plazo.

Teóricamente, la vivienda apoya la formación de capital humano en cuanto a mejores condiciones de aprendizaje y fortalecimiento de la salud mental y física de las personas. Según Montero y Miranda (2023), en Costa Rica las personas que habitan en residencias en mal estado podrían perder hasta cinco años respecto a la esperanza de vida nacional debido a su mayor exposición a enfermedades infecciosas y crónicas y a una menor salud mental. El mejoramiento de las viviendas suele venir acompañado de mayor seguridad ciudadana, mayor disponibilidad de servicios y modernización del entorno del vecindario donde se reside.

En el país, el acceso a la vivienda como activo familiar es amplio, un resultado que sugiere el impacto positivo que han tenido las políticas públicas de subsidio habitacional instauradas desde hace casi cuatro décadas. Tres cuartas partes de los hogares indican contar con casa propia, sea propia totalmente paga (65%) o con hipoteca (9%). Un 18% adicional alquila y un 7% reside en una prestada. Las jefaturas jóvenes de 15 a 24 años son las que tienen los porcentajes más bajos de vivienda propia (41%), mientras que los hogares en pobreza extrema y no extrema muestran cifras no muy distintas al promedio nacional.

Un segundo foco de interés es la calidad de ese activo, lo cual permite examinar si una vivienda logra, en la práctica, cumplir con las condiciones de promover el desarrollo humano, especialmente durante la infancia y adolescencia. Tres elementos resultan de interés: la calidad de la infraestructura, el nivel de hacinamiento y la disponibilidad de servicios básicos. En términos generales, el país ha logrado un acceso de la población a viviendas con parámetros mínimos de calidad y los rezagos están focalizados en ciertos grupos poblacionales y territorios.

El INEC ha elaborado un índice denominado "calidad de la vivienda", que

clasifica su estado mediante el análisis de la incidencia del hacinamiento, la disponibilidad de servicios y la calidad de la infraestructura. Según este índice, las viviendas pueden clasificarse en inaceptable, deficiente, aceptable y óptima.

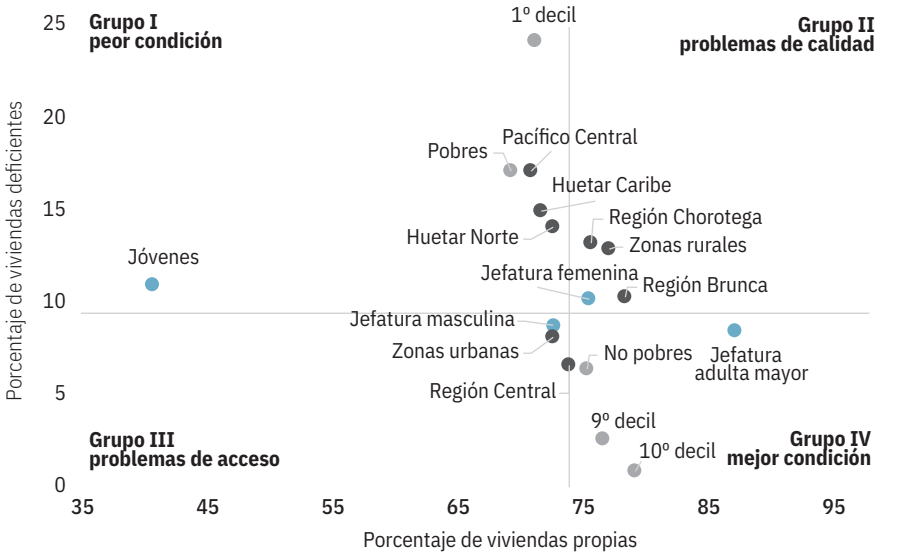
En aras de profundizar en la calidad, el capítulo integró dos indicadores: el porcentaje de viviendas con valoración inaceptable o deficiente según este indicador del INEC y el porcentaje de tenencia. A partir de esta información, se conformaron cuatro grupos según su posición con respecto a los promedios respectivos (gráfico 6.21):

- **Grupo I:** poblaciones con baja tenencia y calidad de vivienda (ambos por debajo del promedio).
- **Grupo II:** poblaciones con mayor tenencia de vivienda pero con problemas de calidad.
- **Grupo III**: poblaciones con problemas de tenencia de vivienda propia pero que viven en infraestructura de mejor calidad (por encima al promedio).
- **Grupo IV:** poblaciones con mayor tenencia y calidad de (ambos por encima del promedio).

El Grupo I comprende los hogares en peores condiciones de acceso y calidad: las jefaturas jóvenes, en pobreza (extrema y no extrema), deciles de menor ingreso y las regiones Pacífico Central, Huetar Caribe y Huetar Norte. El Grupo II cuenta con más acceso a una vivienda propia, pero con importantes limitaciones de servicios, construcción y hacinamiento. En estas condiciones se encuentran los hogares con ingresos intermedios, las jefaturas masculinas y las zonas urbanas. El Grupo III tiende a mostrar menos acceso, pero suelen vivir en viviendas de mayor calidad. En esta condición están los hogares con jefaturas femeninas, las regiones Chorotega y Brunca y las zonas rurales. Por último, el Grupo IV es el que tiene mejor posición relativa, pues registran porcentajes más altos de tenencia y calidad de vivienda. Se ubican acá los hogares residentes en la región Central, de mayor nivel de ingreso, no pobres y con jefaturas de personas adultas mayores (gráfico 6.21).

Gráfico 6.21

Distribución[a/] de los grupos socioeconómicos según tenencia y calidad de la vivienda. 2022



a/ Las líneas que dividen los cuadrantes representan los valores promedio del país para cada indicador.
Fuente: Pacheco, 2023 con datos de la Enaho 2022 del INEC.

Fuertes asimetrías en la disponibilidad de activos y en el acceso a recursos financieros

El acceso a los mercados financieros se traduce en la disponibilidad de canales que provean recursos para adquirir activos (como vivienda), financiar negocios o incrementar el nivel educativo de los hijos e hijas. Cuando esos canales son pocos o están abiertos solo a ciertos sectores, amplios grupos poblacionales pueden quedar excluidos. Un limitado acceso usualmente es resultado de bajos niveles de ingreso, pues pueden implicar mayores riesgos de impago o la ausencia de bienes para respaldar créditos. Así, la riqueza familiar de los hogares permite (o no) crear más activos y más riqueza, lo cual crea un ciclo de acumulación intergeneracional que favorecería a aquellos que cuenten con alguna ventaja inicial. Si esa base patrimonial inicial no existe, las posibilidades de que la siguiente generación pueda despegarse de las condiciones que rigen hoy a su familia son bajas y por lo tanto es más probable que las asimetrías se trasmitan de generación en generación.

Diversos estudios han analizado la relación entre acceso financiero y desigualdad. Čihák y Sahay (2020) concluyen que los aumentos en la inclusión financiera, como el acceso al crédito, se asocian con menores niveles de desigualdad, en especial cuando se enfocan en mejorar las condiciones de ese acceso en la población de menores recursos y sobre todo en mujeres. Delis, Fringuellotti y Ongena (2023) estimaron que aquellas personas dueñas de pequeños negocios cuya aplicación crediticia había sido aprobada mostraban aumentos promedio del 10% en sus ingresos en relación con aquellas cuya solicitud había sido rechazada.

Para analizar algunas consideraciones sobre disponibilidad de activos y posibilidades de acceso a los mercados financieros, este capítulo usó la Encuesta Financiera de Hogares (Enfiho 2022) del INEC, que permite obtener información sobre la tenencia de activos físicos, financieros y el acceso al crédito.

La vivienda es un activo importante en el acervo (*stock*) de riqueza de una familia. Desde este punto de vista, indicadores como el tamaño, el valor estimado de la propiedad, la protección con seguro y el financiamiento vía crédito hipotecario pueden mostrar desigualdades de riqueza material. La vivienda promedio en Costa Rica, según la Enfiho 2022, mide 102 m^2 y tiene un valor estimado por sus propietarios de 48,1 millones de colones[9].

En términos generales, es posible distinguir tres perfiles de hogares según el tamaño de las viviendas. El primero corresponde a familias de bajos ingresos y de zonas rurales, que suelen vivir en infraestructuras menores a 73 m^2. El segundo incluye hogares de ingresos intermedios, que viven en casas entre 94 y 104 m^2. Finalmente, los hogares de zonas urbanas y de mayor ingreso tienen las viviendas más grandes, que oscilan entre 110 m^2 y 153 m^2 (gráfico 6.22).

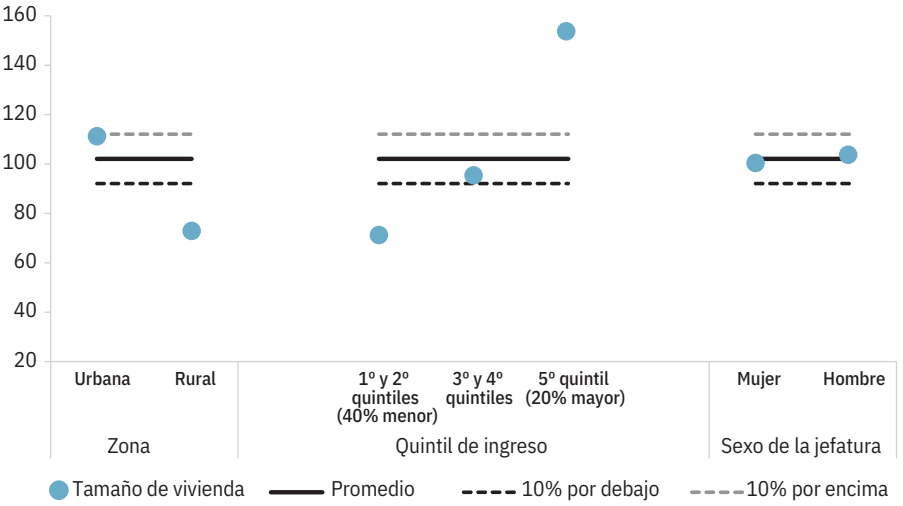
Otro indicador relevante es el porcentaje de viviendas financiadas con un crédito hipotecario, pues si bien la adquisición puede darse por otros mecanismos (herencias, ahorros, etc.), este sirve como señal de acceso a mercados financieros. El 29,4% de las viviendas registradas en la Enfiho 2022 fueron adquiridas a través de un crédito hipotecario. Sin embargo, hay diferencias significativas entre segmentos poblacionales. Así, mientras sólo el 13% de los hogares del 40% de menor ingreso obtuvo su vivienda con préstamo, el 55% del quinto quintil (20% mayor ingreso) lo hizo por esa vía, una clara alusión de que el ingreso es una barrera clave para el acceso al crédito. Algo similar sucede con los hogares rurales y con jefatura femenina, ambos con brechas respecto a sus contrapartes (urbanos y masculina).

Schwartz (2022) apunta que la ausencia de una vivienda digna conlleva un mayor riesgo de estrés en infantes, mayores niveles de depresión en personas adultas y peores condiciones de salud física ante factores como problemas de sueño, ruido excesivo entre residencias, sin eliminación adecuado de excretas y plagas, entre otros. Lo anterior se hace más relevante si se considera que son los grupos poblacionales más propensos al rezago (según se ha visto en los apartados anteriores) quienes asimismo experimentan las mayores brechas de tenencia y calidad de vivienda.

Gráfico 6.22

Tamaño promedio de la vivienda, según características socioeconómicas[a/]. 2022

(metros cuadrados)



a/ La esfera azul muestra el valor del indicador para cada característica. La línea negra representa el valor promedio del país y las líneas punteadas los rangos que se ubican un 10% por encima o por debajo de dicho promedio.

Fuente: Pacheco, 2023 con datos de la Enfiho 2022 del INEC.

Se observa una relación directa entre el porcentaje de familias con acceso al crédito y el tamaño de la vivienda, una variable que aproxima el valor del activo (R2 = 0,95). La correlación entre ambas podría sugerir que la forma en la cual se otorga el crédito estaría favoreciendo la adquisición de activos más valiosos por parte de aquellos grupos que ya de por sí tienen mejor perfil socioeconómico, todo lo cual facilita a estos segmentos la posibilidad de seguir expandiendo su portafolio de activos físicos y por ende su nivel de riqueza (gráfico 6.23).

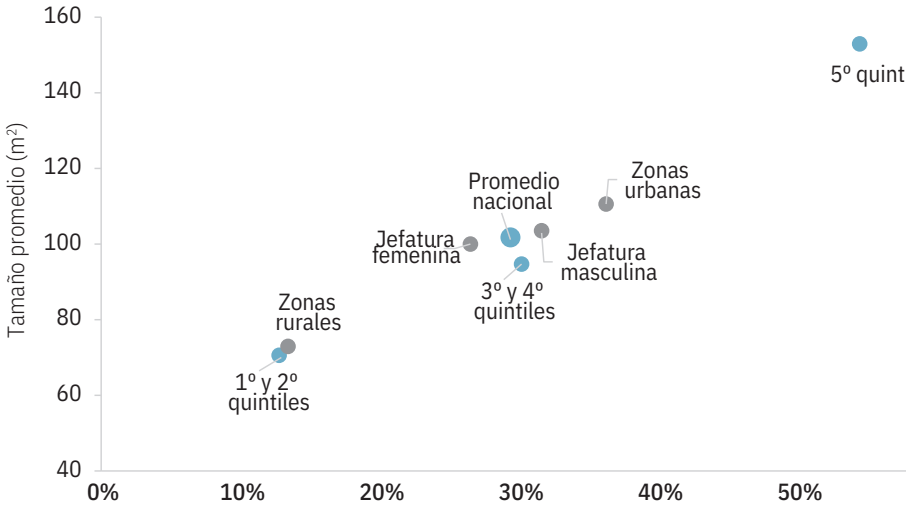
La proporción de casas protegidas con un seguro ante riesgos potenciales es un indicador de inclusión financiera (acceso a seguros) y del grado de protección de la riqueza familiar a eventos producto de la naturaleza, enfermedades e inestabilidad macroeconómica (CAF, 2022). En Costa Rica, las familias son poco propensas a adquirir seguros para proteger activos como la vivienda. Únicamente el 4,6% de las personas entrevistadas por la Enfiho manifestó haber comprado un seguro contra siniestros; prácticamente nulo entre los hogares de menor ingreso (40% menor). Es decir, este grupo no sólo experimenta menor tenencia de vivienda, con menor calidad, sino que también tienen un riesgo mayor de que, en caso de un evento catastrófico, no puedan recuperar su activo por su destrucción total o parcial.

Por otra parte, la tenencia de una segunda propiedad (adicional a la vivienda propia) fue cercana al 18% entre los hogares, siendo mayor al promedio en el quinto quintil de ingreso (gráfico 6.24). Se ubicaron alrededor del promedio las jefaturas masculinas y los quintiles tercero y cuarto. Por zona no hay diferencias importantes. En el extremo inferior se identificaron a las jefaturas femeninas y los quintiles primero y segundo.

Otro indicador de riqueza financiera es la tenencia de activos como cuentas bancarias, certificados de depósito a plazo, acciones, fondos de inversión y de pensiones, entre otros. Casi uno de cada tres hogares en el país no posee ningún tipo

Gráfico 6.23

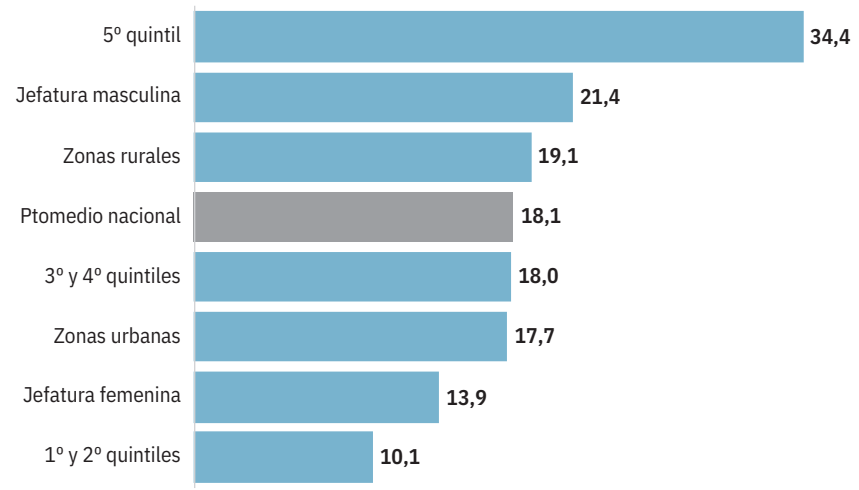
Relación entre los indicadores de acceso a crédito y el tamaño promedio de la vivienda, según características socioeconómicas. 2022



Fuente: Pacheco, 2023 con datos de la Enfiho 2022 del INEC.

Gráfico 6.24

Porcentaje de hogares con una segunda propiedad[a/], según características socioeconómicas de la jefatura del hogar



a/ Incluye otras propiedades como viviendas secundarias, lotes, fincas, locales comerciales, bodegas, cabinas, hoteles u otras edificaciones.
Fuente: Pacheco, 2023 con datos de la Enfiho 2022 del INEC.

de activo financiero. De los que sí tenían, el más común fue una cuenta bancaria (68%), casi universal en el quinto quintil (94%), mientras que entre las jefaturas del primero y segundo quintil el acceso fue más limitado (47%) (cuadro 6.1). La tenencia de otros activos financieros alcanzó de apenas un 6,7% de los hogares, siendo el nivel de ingreso del hogar y la zona de residencia las condiciones que presentaron las mayores brechas entre grupos.

Las diferencias en la tenencia de activos financieros según el sexo de la jefatura mostraron que el saldo de la cuenta de ahorros entre las mujeres (282.000 colones) es tres veces inferior que el de los hombres (927.000 colones) y que aproximadamente un tercio de las cuentas bancarias en manos de las jefas tienen saldo en cero. Por zona de residencia, el saldo promedio en hogares rurales es de 496.000 colones y un 40,3% tiene saldo cero. En contraste, entre los urbanos el saldo promedio fue de 707.000 colones, con un 28% sin fondos.

Para obtener una perspectiva global de acceso a la riqueza financiera se elaboró un índice sumativo de la tenencia de activos físicos (propiedades, vehículos, entre otros) y financieros. Se trata de un conteo simple de la cantidad de activos que tiene un hogar, una medida rudimentaria que no incluye consideraciones sobre el valor. Uno de cada veinte hogares (5,4%) no tenía activos de ninguna naturaleza, a los cuales se les suma un 13% con solo un activo financiero, el cual usualmente es una cuenta bancaria. Casi dos terceras partes de las familias tenían un activo físico y uno financiero (gráfico 6.25). Por último, entre los grupos que no poseen ningún tipo de activo, los dos quintiles de menor ingreso tienen más incidencia, el resto fluctúa alrededor del promedio nacional, excepto el quinto quintil, muy por debajo como se ha indicado (gráfico 6.26).

Nota especial: una exploración de casos en los que la política social induce desigualdades

Durante la segunda mitad del siglo pasado, Costa Rica implementó políticas de universalización en el acceso a servicios básicos como agua potable y electricidad y una combinación de políticas sociales (universales, contributivas y selectivas) que le permitió alcanzar altos niveles de desarrollo humano a pesar de ser un país de ingresos medios. La literatura especializada ha destacado que esta alta inversión pública social estuvo acompañada por el desarrollo de un amplio entramado institucional de un Estado de bienestar social. Ediciones previas del

Cuadro 6.1

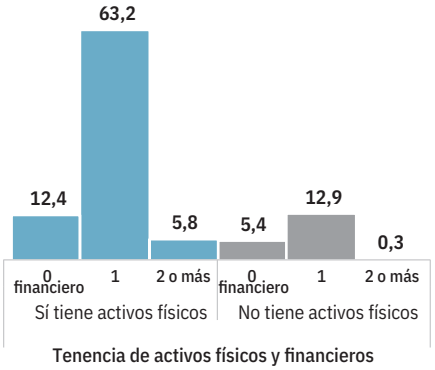
Porcentaje de hogares que poseen activos financieros, por características de la jefatura del hogar, según tipo de activo. 2022

Características de la jefatura del hogar	Tienen activos financieros	Saldo en cuentas bancarias[a/]	Otros activos financieros[b/]
Todos los hogares	**68,0**	**67,9**	**6,7**
Zona			
Urbana	71,7	71,6	8,6
Rural	58,5	58,5	1,7
Sexo de la jefatura			
Hombre	68,1	68,0	7,9
Mujer	67,9	67,8	5,1
Estrato de ingreso			
1º y 2º quintiles	47,4	47,3	0,7
3º y 4º quintiles	75,7	75,5	3,9
5º quintil	93,9	93,9	24,2
Edad de la jefatura			
Menor de 35 años	68,6	68,6	4,9
De 35 a 49 años	70,5	70,3	6,2
De 50 a 64 años	70,9	70,9	8,1
De 65 o más años	60,3	60,2	6,3

a/ Excluye los hogares sin saldo en las cuentas bancarias corrientes o de ahorro.
b/ Incluye certificados de depósito a plazo, fondos de inversión, acciones, participaciones de capital, títulos de deuda, activos digitales u otros no especificados.
Fuente: Pacheco, 2023 con datos de la Enfiho 2022 del INEC.

Gráfico 6.25

Distribución porcentual de los hogares según tenencia de activos físicos[a/] y cantidad de activos financieros[b/]. 2022



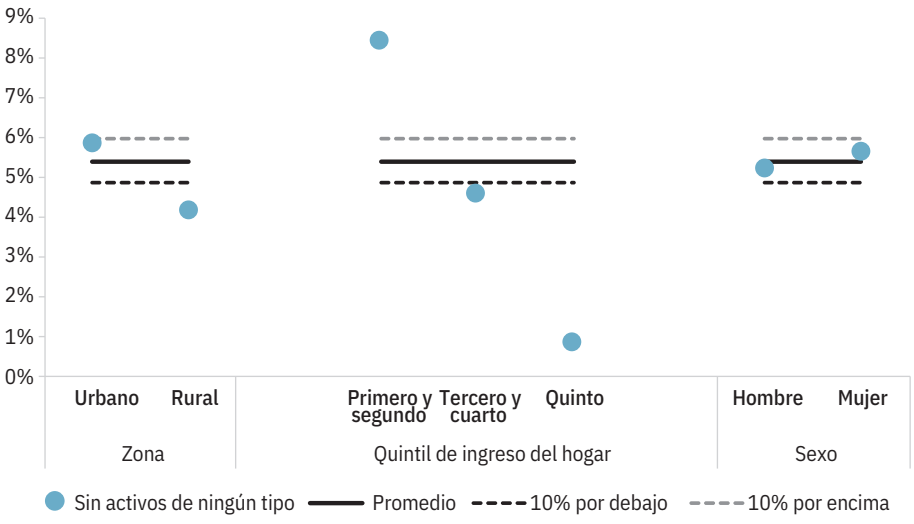
a/ Incluye propiedades y vehículos.
b/ Incluye cuentas bancarias, certificados de depósito a plazo, fondos de inversión, acciones, entre otros.
Fuente: Pacheco, 2023 con datos de la Enfiho 2022 del INEC.

Informe han documentado que, luego de los recortes a esta inversión durante la crisis económica de la década de los ochenta del siglo XX, el país retomó un sendero de expansión sostenida, una tendencia que se revirtió en años recientes en el marco de las políticas de austeridad para la gestión de la crisis fiscal. En la actualidad, se experimenta una nueva fase de recortes a la inversión social que está golpeando con particular dureza áreas claves para el desarrollo humano sostenible (para más detalles véase el capítulo 2).

Pese al alto nivel de desarrollo humano logrado por el país, durante el presente siglo la desigualdad de ingresos aumentó y, recientemente, la pobreza también en el contexto de la pandemia por covid-19. Los mecanismos de redistribución social no han sido capaces de compensar dichas tendencias (OCDE, 2017). Las investigaciones han determinado que el origen principal de las crecientes asimetrías sociales se encuentra en la economía y el mercado laboral (PEN, varios años).

Gráfico 6.26

Porcentaje de hogares sin activos físicos ni financieros, según características socioeconómicas[a/]. 2022



a/ La esfera azul muestra el valor del indicador para cada característica. La línea negra representa el valor promedio del país y las líneas punteadas los rangos que se ubican un 10% por encima o por debajo de dicho promedio.
Fuente: Pacheco, 2023 con datos de la Enfiho 2022 del INEC.

Este reconocimiento no excluye que otros factores puedan estar también influyendo en el mal desempeño en el ámbito de la equidad y la integración social.

Uno de estos factores por explorar es, precisamente, el diseño e implementación de las políticas sociales. En principio, estas políticas son el principal vehículo para acercar a las personas más desprotegidas a mejores condiciones de vida y, en general, para dotar a la población de las capacidades que le permitan aprovechar las oportunidades laborales y empresariales y ejercer sus derechos ciudadanos. Esta aspiración, sin embargo, puede no estarse cumpliendo. El diseño de las políticas sociales puede incluir normas y definiciones que generen, intencionalmente o no, efectos discriminatorios y excluyentes sobre ciertos grupos poblacionales y territorios. Su implementación, a su vez, puede denegar, en la práctica, el acceso de la población a los beneficios de la política social, sea por falta de recursos, falta de eficiencia en la gestión, distorsiones en la asignación de las ayudas, corrupción y falta de sistemas de evaluación de resultados que permitan adaptar las políticas a nuevas circunstancias.

Estas consideraciones plantean una pregunta de investigación especialmente relevante para la evaluación del desempeño del país en desarrollo humano que este Informe realiza: ¿puede la política social ser un factor de reproducción de la desigualdad e, incluso, de ampliación de las asimetrías sociales? La vía para responderla es la realización de estudios de casos, que permitan determinar las circunstancias específicas en las cuales la política social tiene efectos regresivos, así como aquellos en las que, por el contrario, tiene efectos redistributivos.

Anteriores ediciones del Informe han estimado el impacto general de la política social sobre la desigualdad de ingresos generada en el mercado laboral y, en particular, la mayor o menor progresividad de los programas sociales. Han estimado, también, la magnitud de las "filtraciones" en las políticas selectivas, orientadas por lo general a la población más pobre (PEN, varios años). No obstante, el Informe no se ha adentrado en el examen de casos concretos en los que la política social puede estar teniendo efectos regresivos, debido a la manera como fue diseñada o a cómo está siendo implementada. Con base en Pacheco (2023), esta última sección del capítulo procura, de manera parcial y exploratoria, abrir una línea de investigación que debe ser profundizada en próximas ediciones, con el propósito de crear una deliberación pública que ayude a corregir las distorsiones regresivas en políticas públicas nominalmente de carácter progresivo.

Primer caso: barreras institucionales para la universalización de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil

El programa de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Redcudi) nace bajo la administración Chinchilla Miranda en el período 2010-2014 al aprobarse la Ley 9220. Fue diseñado para ser una política social de corte universal y de naturaleza solidaria orientada al grupo de menores de 0 a 12 años. Su génesis tuvo un doble propósito: promover el desarrollo infantil e incorporar a más mujeres al mercado de trabajo. Existe sólida evidencia en cuanto a la relación entre ambos elementos y de su potencial para incidir en la reducción de la desigualdad presente y futura. En el Informe Económico para Costa Rica, la OCDE ha indicado que "la medida más efectiva que Costa Rica puede adoptar para poner un alto a la creciente desigualdad y dar a cada niño y niña una oportunidad justa de tener éxito en cuanto aprendizaje y vida es priorizar la expansión de la Atención y la Educación en la Primera Infancia (EAPI)" (OCDE, 2018).

La Redcudi busca favorecer el cumplimiento de los objetivos plasmados en la Política de Igualdad Efectiva entre Hombres y Mujeres 2018-2030, particularmente los relacionados con el Nudo 2 "División sexual del trabajo e injusta distribución del cuidado". Como indica esta política pública, la corresponsabilidad social de los cuidados es una tarea pendiente, pues el recargo en las mujeres les afecta de manera negativa al limitar su tiempo, ampliar su jornada laboral, impactar su salud física y psicológica, y limitar sus posibilidades de estudio y empleo, entre otras cosas.

En el considerando IV del Decreto Ejecutivo N° 41584-MTSS-MCD-MCND de creación de la "Comisión interinstitucional para la promoción de la corresponsabilidad social en la crianza de las y los menores de edad" se señaló lo siguiente: atendiendo al interés superior del menor de edad, el Estado está llamado a promover todos aquellos mecanismos que fortalezcan la crianza del hijo o la hija de los padres que trabajan, de tal manera que cuenten con espacios que permitan velar por el cuidado del menor de edad.

Forman parte de la Redcudi, los Centros Infantiles de Desarrollo y Atención Integral del Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y el Programa de Atención y Promoción Infantil de la Dirección Nacional de CEN-Cinai del Ministerio de Salud. Según la Enaho 2022, la población meta se estima en 797.954 menores de 13 años, a la que debe sumarse la demanda de la población con discapacidad menor de 18 años incluida en la reforma de Ley.

Para dar cumplimiento a este cometido, la Ley 9220 destina un 4% del presupuesto del Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares (Fodesaf) al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) para este fin. Tras dos reformas a esta Ley (9941 y 10.038, ambas del año 2021), la Redcudi obtiene financiamiento adicional proveniente del 20% de los recursos asignados al PANI por concepto del impuesto sobre la renta, la totalidad del superávit libre acumulado del ejercicio económico trasanterior de dicha institución registrado en la liquidación presupuestaria y el 50% de la totalidad del superávit libre acumulado del ejercicio económico trasanterior del Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu) registrado en la liquidación presupuestaria.

El informe de ejecución presupuestaria y población beneficiaria del Programa de Protección y Promoción Social del IMAS del año 2022 estimó en 30.360 los hogares beneficiados con los servicios de cuido. A eso debe añadirse la población beneficiaria de las otras dos instancias. En total, se calcula en unas

70.000 niñas y niños beneficiarios de la Redcudi, cifra que correspondería a un 8,8% de la población meta, aproximadamente. Esta cobertura se encuentra aún lejos de la universalidad. En total, la ejecución presupuestaria en el año 2022 fue de 69.494,1 millones de colones.

Nueve años después de aprobada la legislación, el objetivo de universalizar los servicios de cuido a toda la población meta es muy lejano. Dicha situación requiere de un análisis para identificar las distintas barreras que podrían afectar la consecución de la meta. Lo cierto es que, en la actualidad, la implementación no solo no cumple el objetivo, sino que, en la práctica, introduce una desigualdad entre las niñas y niños que atiende (una minoría) y los que no (una mayoría).

Una primera barrera es de naturaleza legal. La ley de creación de la Redcudi enfatiza su carácter universal, de acceso público y solidario y la corresponsabilidad social de los cuidados mediante la participación de diversos actores. El problema ha sido que, de una u otra forma, el programa ha mutado de ser una política universal a un programa focalizado, orientado a los hogares con mayores niveles de pobreza y exclusión y en menor medida a los hogares en vulnerabilidad socioeconómica. Esto por sí mismo no sería un problema si la situación actual fuera parte de una fase inicial de implementación y hubiese una estrategia definida de universalización progresiva de sus servicios. Sin embargo, esta no es la situación de lo ocurrido en la primera década de implementación.

La conversión, en la práctica, de la Red en un programa focalizado y no universal tiene una estrecha relación con la naturaleza de su financiamiento y con una contradicción interna creada por la misma Ley. Por un lado, la normativa establece cobertura universal para el grupo de menores, pero, por otro lado, durante muchos años el financiamiento provino de los recursos de Fodesaf, cuyos fondos solo pueden ser utilizados para apoyar acciones de lucha contra la pobreza. Por lo tanto, toda persona menor de edad potencialmente beneficiaria de la Red no tendría una fuente de financiamiento estable y por lo tanto la posibilidad de aumentar la cobertura en estos segmentos poblacionales queda limitada a decisiones políticas. Esta reforma al financiamiento del PANI en el 2021 podría permitir la implementación de modelos de copago (cofinanciamiento) para beneficiar familias de ingresos medios. Sin embargo, aun con las reformas contempladas, la legislación vigente no crea suficientes recursos para universalizar los servicios, sea con subsidios totales o parciales.

A lo anterior se le une un problema de naturaleza institucional y otro de carácter financiero. En el primer caso, los cambios al financiamiento de la Red deben ser normados, pero el reglamento actual y vigente data del año 2019, mismo que, además, no incluye a la población con discapacidad menor de 18 años. En materia financiera, a la fecha no hay evidencia de que este financiamiento adicional exista y podría, además, verse comprometido tras la implementación de la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, la cual puede traer efectos restrictivos sobre la cobertura de población beneficiaria.

Una situación que afecta a las familias es que los servicios de cuido carecen de opciones que se ajusten a las diversas necesidades de los hogares que lo demandan, puntualmente sobre la disponibilidad de establecimientos y la flexibilidad de horarios en jornadas ampliadas o nocturnas, con particular énfasis en esta última. Dicha barrera organizacional es clave en la exclusión de una cantidad importante de posibles personas beneficiarias.

Para el país la universalización progresiva de la Redcudi se constituye en un reto, bajo un enfoque de género y corresponsabilidad social, tal como señala el Informe Económico para Costa Rica (2018) la mayoría de las mujeres que se ubican en primeros tres quintiles de ingresos, indican que las responsabilidades de cuido de familiares representan un obstáculo para el trabajo, con frecuencia no tienen acceso a los servicios de atención pública, y es poco probable que puedan pagar servicios de atención privada. La introducción de un mecanismo de cobro con base en los ingresos, similares a los que existen en Francia o Noruega, podría permitir a los progenitores acceder a los servicios de atención a un menor costo y al mismo tiempo aumentar los ingresos no gubernamentales para la ampliación de los programas de EAPI, pero debería ser administrado con cuidado para asegurar que los cobros no estén basados en la capacidad de pago y no constituyan una barrera para el acceso.

Existen otras barreras de tipo institucional que podrían afectar los avances en materia de cobertura. La reglamentación de ciertos procesos ilustra esta situación. La Contraloría General de la República, mediante Informe DFOE-SOC-IF-18-2015 señala el riesgo de generar un círculo vicioso debido a la naturaleza de los fondos de los que dispone la red, pues las familias beneficiarias, una vez que sus condiciones socioeconómicas mejoran, precisamente por el acceso a los servicios del programa, podrían ser excluidas de estos beneficios bajo el argumento de que los fondos disponibles son para los hogares de mayor vulnerabilidad (CGR, 2015). Esa exclusión podría retornarlas a su punto de origen.

Finalmente, otras tres limitaciones originadas en el diseño mismo de Redcudi como política pública de conformidad con la legislación que lo regula, podrían generan desigualdad en el acceso de los servicios de cuido:

- **Gobernanza:** se constituye a partir de programas o subsidios de tres diferentes instituciones, cada una de ellas con legislación disímil, lo que impacta en la calidad, el acceso, la cobertura y la oferta estatal que se brinda. La ley no establece una figura única que se encargue de homologar y regular la prestación de estos servicios.

- **Calidad de los servicios:** cada una de las instituciones regula la operación de la subvención estatal mediante subsidios, convenios o prestación directa de los servicios. Este aspecto se traduce en variedad de alternativas de atención que no cuentan con una normativa única para ello. Hay deficiencias en la infraestructura, los servicios culturales, profesionales y el equipamiento de los centros, situación que no se encuentra

normada en la Ley 9220 y sus reformas y solo parcialmente en la Ley General de Centros de Atención Integral (Ley 8017). Además, es importante considerar las necesidades de la población con discapacidad de 18 años que requiere de servicios y atenciones particulares para su cuidado.

- **Corresponsabilidad:** la ausencia del cumplimiento de la ley en cuanto a la promoción de la corresponsabilidad del cuido representa también un obstáculo importante para los hogares con personas trabajadoras y podría propiciar un incremento en la tasa de población desalentada. El costo del servicio puede representar un obstáculo para una parte importante de los hogares, ya que suele ser costoso, y mucho más cuando las familias no pueden ser cubiertas por mecanismos de subvención estatal.

Segundo caso: la correspondencia entre asignación presupuestaria en la CCSS y las necesidades sanitarias de la población

El financiamiento de la salud de un país es un proceso que comprende tres fases: la recaudación, la mancomunación de fondos y la asignación de recursos (Pacheco y Alvarado, 2022). Resulta claro que la mejora en la provisión y acceso de servicios salud pasa por una adecuada recaudación, pero además por el establecimiento de mecanismos que permitan presupuestar y ejecutar los recursos de tal forma que se hagan llegar los fondos a las poblaciones con necesidad epidemiológica, al tiempo que el presupuesto se transforma en servicios concretos. De una forma u otra, las tres fases ejercen influencia sobre el acceso, eficiencia de los servicios, la equidad del financiamiento. En principio, debieran facilitar el cumplimiento de los mismos objetivos de política pública.

En Costa Rica, el financiamiento mayoritario de la salud de la población proviene de fuentes públicas. Según el Informe de cuentas de salud de Costa Rica 2017-2019 (OPS-MS, 2022), un 74% del gasto es de origen público, especialmente bajo el esquema de contribuciones a la seguridad social (seguro de salud). En los años previos a la llegada del covid-19, el gasto corriente en salud creció del 7% (2017) al 7,6% (2019) producto especialmente de un aumento del gasto corriente público, del 5,3% al 5,6% del PIB.

Si bien la inversión en el sector es elevada y cercana a las recomendaciones internacionales del 6% del PIB, persiste una serie de complejos desafíos no resueltos en materia de eficiencia, cobertura, calidad y acceso. Su estudio excede los alcances de este capítulo, pero solo a manera de ejemplo, apenas un 63% de la población costarricense se encuentra satisfecha con la disponibilidad de servicios de salud; por otro lado, las listas de espera persisten como uno de los retos 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 y se agravó en este año 2023 (Bosque, 2023 y Cordero, 2023).

La asignación de los recursos disponibles mediante los presupuestos públicos es clave para la atención de las necesidades sanitarias de la población. El modelo presupuestario de la CCSS responde al llamado modelo "inflacionario" o "histórico", que se estima con base en los recursos humanos y materiales que dispone cada área de salud, desligándose usualmente de la producción requerida para atender las necesidades sanitarias de la población. En términos generales, los presupuestos basados en necesidades toman como punto de referencia el perfil epidemiológico poblacional y derivan una serie de actividades clínicas y no clínicas necesarias para atender tales necesidades. Así las cosas, es clave una relación positiva entre necesidades sanitarias y asignación de recursos, de forma tal que los sitios con mayores incidencias de enfermedad recibirían mayores presupuestos.

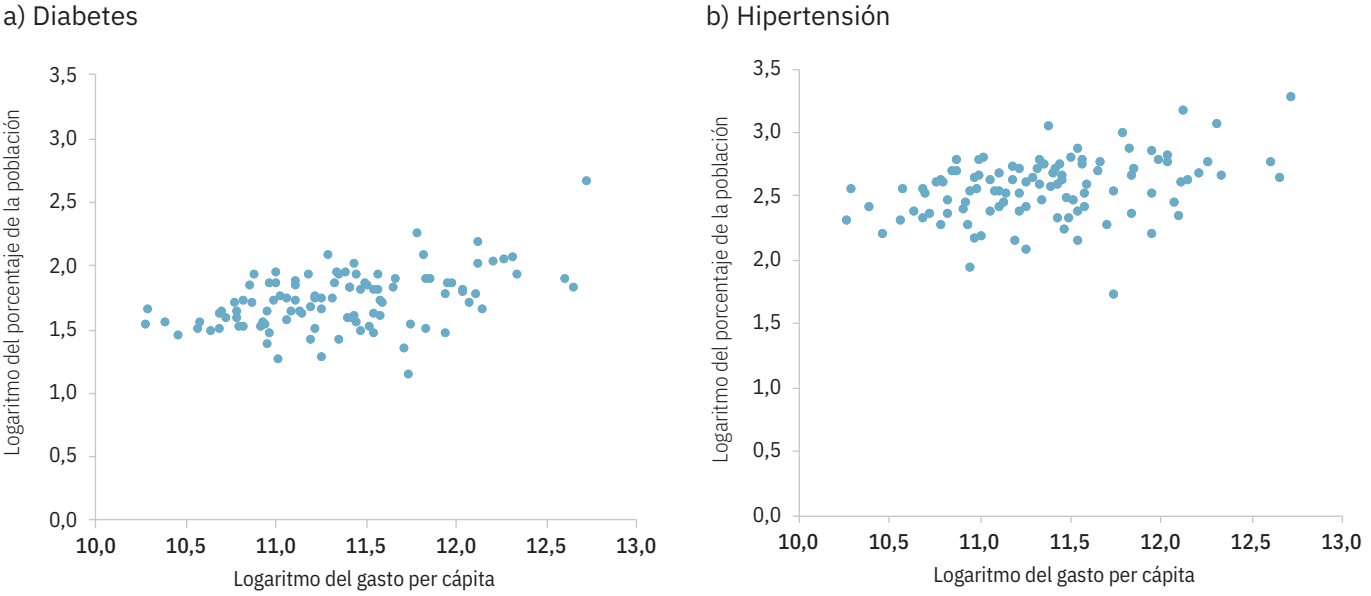
Se analizaron dos casos concretos de alineamiento de necesidades sanitarias y asignación presupuestaria por área de salud según la estructura territorial de la CCSS para la prestación de sus servicios. Se trata de una exploración para, en futuras ediciones, profundizar en esta línea de investigación. Se escogieron dos enfermedades crónicas: la diabetes y la hipertensión, ambas con amplia prevalencia en el país, para examinar el alineamiento entre el presupuesto y la necesidad, o su ausencia. La necesidad se analizó de acuerdo con el indicador del porcentaje de población con diabetes y con hipertensión y la asignación mediante el indicador del presupuesto por persona.

Un primer hallazgo del análisis es que existe una relación positiva pero moderada entre los presupuestos por persona de que disponen las áreas de salud y la prevalencia de diabetes (correlación de un 0,547) e hipertensión (correlación de un 0,453). La fórmula para asignar recursos utilizada por la CCSS parece estar diseñada de forma tal que tiende a favorecer, aunque no con plena certeza, aquellas áreas con mayor prevalencia de estas enfermedades crónicas. Sin embargo, la relación tiene amplio espacio de mejora, pues los coeficientes de correlación no son altos, lo cual indica que hay áreas de salud en las que ese alineamiento no ocurre.

Un segundo hallazgo es que áreas de salud con las mismas tasas de diabetes o hipertensión podrían estar recibiendo distintos montos. Esto sería un elemento propiciador de desigualdad. Por ejemplo, las áreas de salud de Santa Rosa y Escazú tienen las mismas tasas de diabetes (4,35%). No obstante, en el 2022 la primera recibió 96.268 colones por persona y la segunda 41.877 colones. Este resultado general debe ser tomado con cautela y ser sujeto de valoraciones más puntuales, por cuanto la diferencia entre los presupuestos podría estar siendo explicada por mayores tasas de otras enfermedades en Escazú. No obstante, el análisis sugiere que el estudio sistemático de los presupuestos públicos puede ser de gran importancia a la hora de determinar si, en dirección contraria de las aspiraciones de lograr una mayor equidad entre la población, el diseño o la implementación de las políticas públicas prop ician, más bien, desigualdades (gráficos 6.27).

Gráfico 6.27

Relación entre el gasto per cápita y la prevalencia de dos enfermedades crónicas, según área de salud. 2022
(variables en logaritmo)



Fuente: Pacheco, 2023 con datos de la CCSS.

Conclusiones

Desde hace casi tres décadas, el *Informe Estado de la Nación* ha estudiado la desigualdad económica y social en Costa Rica como un desafío no resuelto del desarrollo humano. Estos análisis han permitido alertar a la sociedad costarricense sobre el deterioro de la equidad social y han contribuido a promover el debate público sobre sus causas y las intervenciones de política pública requeridas para revertir este curso de evolución.

Aunque la desigualdad de ingresos es la que recibe más atención en la literatura sobre el desarrollo, esta no se encuentra limitada a temas monetarios. Tanto el bienestar social como las desigualdades poseen una naturaleza multidimensional y, por lo tanto, son moldeadas por distintos factores sociales, económicos, ambientales y políticos.

El presente capítulo especial examinó las múltiples manifestaciones de la desigualdad social, a partir de métodos cuantitativos y cualitativos, que identificaron perfiles en las asimetrías territoriales y poblacionales en temas clave para la calidad de vida de las personas y que se vinculan con sus derechos fundamentales, tales como la educación, la salud, el acceso a servicios básicos, la seguridad ciudadana, la participación política y los entornos ambientalmente seguros. También hizo una aproximación parcial a los mecanismos de movilidad social que históricamente han permitido a muchos sectores de la población una mejora en sus condiciones de vida y trabajo, y por tanto construir una sociedad relativamente más equitativa.

Los resultados obtenidos dan muestras de una Costa Rica fragmentada, con diversos perfiles sociales, ambientales y políticos en sus territorios y múltiples unidades en las que prevalecen condiciones de vida muy distintas. Un análisis de conglomerados identificó que aproximadamente un 15% de la población vive en condiciones de rezago persistente en prácticamente todas las áreas contempladas en este capítulo, que se podría catalogar como desatendidos por el Estado y el mercado. Además, aún los grupos con mayores ventajas relativas mostraron dimensiones en las cuales su calidad de vida está siendo afectada en al menos un aspecto, principalmente por la inseguridad ciudadana. Es decir, todos los grupos están expuestos a una situación que afecta de manera importante el bienestar social.

Las amplias brechas territoriales que hoy prevalecen podrían ampliarse en las próximas décadas si se mantienen las tendencias actuales. La evidencia en materia de transmisión intergeneracional de la desigualdad y el comportamiento de sus mecanismos subyacentes da señales de alerta para las futuras generaciones. Ciertamente el país ha avanzado en materia de movilidad educativa y hasta cierto punto, laboral. Sin embargo, la percepción de algunas personas participantes en un estudio cualitativo es que "*hoy día no basta con estudiar más para vivir mejor*". Mayores grados académicos

no necesariamente vienen acompañados de mejores puestos laborales o ingresos suficientes para acumular activos, uno de los determinantes de la movilidad social. Esto pareciera ser más complicado para algunos grupos, tales como mujeres, jóvenes, residentes rurales y de las regiones Brunca, Huetar Norte y Huetar Caribe. Para muchos de estos segmentos poblacionales tener casa propia, acceder a un crédito o contar con servicios públicos apropiados es muy difícil y muchas veces no se logra.

Esta preocupación por los mecanismos de movilidad social encuentra en las personas menores de edad un segmento de especial atención. Los resultados del capítulo dan cuenta de importantes distancias en la niñez en temas claves para su formación integral, como una adecuada nutrición, acceso a servicios de primera infancia, tecnologías de la información e inclusive un entorno familiar apropiado para su crecimiento y desarrollo de capacidades. La consideración especial que esto conlleva es que carencias en esta etapa de vida se trasladan en rezagos cognitivos, fisiológicos y psicosociales durante sus etapas de niñez, adolescencia y adultez, reproduciendo (y eventualmente extendiendo) los patrones de desigualdad observados actualmente.

En este escenario el Estado es un actor clave para reducir las barreras de acceso a esos derechos fundamentales y promover mejores oportunidades y capacidades para la población. Pero la distribución de las políticas públicas y la inversión social en el territorio y en algunos segmentos de la población refuerza, algunas veces, esas desigualdades sociales, en perjuicio de los grupos más pobres, vulnerables y excluidos del país.

Investigadores principales: José Francisco Pacheco Jiménez, Heiddys García Brenes y Carolina Arias Ortiz.

Insumos: *Desigualdad multidimensional en Costa Rica*, de José Francisco Pacheco Jiménez; *Desigualdad como experiencia social en comunidades de cinco cantones de Costa Rica*, de Heiddys García Brenes y Carolina Arias Ortiz.

Coordinación:
José Francisco Pacheco Jiménez y Leonardo Merino Trejos.

Borrador del capítulo:
José Francisco Pacheco Jiménez, Jorge Vargas Cullell y Natalia Morales Aguilar.

Edición técnica:
Natalia Morales Aguilar y Jorge Vargas Cullell.

Actualización y procesamientos de datos:
José Francisco Pacheco Jiménez.

Visualización de datos: José Francisco Pacheco Jiménez y Natalia Morales Aguilar.

Elaboración de mapas: Esteban Durán Monge y Juan Gabriel Alpízar.

Lectores críticos: Pablo Sauma y Manuel Barahona, quienes fungieron como lectores críticos del avance inicial y del borrador, respectivamente, así como a Ronald Alfaro, Vladimir González, Guido Barrientos, Natalia Morales, Leonardo Merino y Jorge Vargas Cullell (PEN).

Revisión y corrección de cifras:
Natalia Morales Aguilar y Karen Chacón Araya.

Diseño y diagramación:
Erick Valdelomar/Insignia |ng.

Un agradecimiento especial a Yariela Quirós Álvarez (IMAS, ex Directora Ejecutiva de la Secretaría Técnica de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil), Mariano Segura Ávila (BCCR) y Andrés Fernández (Consejo de Promoción de la Competitividad) por los aportes de información.

Los talleres de consulta se realizaron los días 18 de agosto y 21 de septiembre, con los siguientes asistentes: Leonela Artavia, Manuel Barahona, Juan Luis Bermúdez, Margarita Bolaños, Randall Brenes, Francisco Delgado, Andrés Fernández, Heiddys García, Miguel Gutiérrez, José Francisco Jiménez, Paola Omodeo, Luis Oviedo, Ciska Raventós, Marcela Román, Pablo Sauma y Juan Diego Trejos

Notas

1 Se utiliza el indicador "porcentaje de estudiantes que reciben clases o lecciones de informática con respecto al total de estudiantes que asisten a la oferta educativa de educación primaria", cuya fuente primaria es el Ministerio de Educación Pública (MEP) y que fue publicado en el Índice de Competitividad Nacional (ICN) del 2022.

2 La prevalencia de ambas enfermedades presentan una correlación elevada (0,83). Ello quiere decir que los cantones con elevadas tasas de diabetes suelen coincidir con aquellos que también experimentan elevadas tasas de personas con hipertensión.

3 Se utiliza en varios acápites de este capítulo el coeficiente de correlación de Pearson, que corresponde a una medida estadística del grado de asociación entre dos variables aleatorias cuantitativas. Varía entre -1 y 1. Si el indicador se acerca a 1, existe una correlación positiva, es decir, cuando una de las variables aumenta, la otra también lo hace. Si se acerca a -1 hay una correlación negativa, es decir, cuando una variable crece, la otra disminuye. Conforme el valor se acerca a 0, se reduce la posibilidad de que exista una relación lineal entre ellas.

4 Una matriz de transición muestra el cambio de una variable en el tiempo. En este caso, las filas y las columnas representan la clasificación de las personas según los años de escolaridad que lograron sus progenitores versus los que alcanzaron ellas. Por ejemplo, si en la fila se registra la escolaridad de los progenitores y en la columna la de los hijos e hijas, entonces la diagonal indica la situación de igualdad; los casos registrados por encima ostentan escolaridades mayores a la de sus padres y los ubicados por debajo tuvieron un logro educativo menor.

5 Es importante señalar algunas limitaciones que tiene el análisis de movilidad ocupacional a partir de la Enaho 2022. Primero, solo se tiene información de progenitores e hijos/hijas mayores de 24 años que vivían en el mismo hogar y que estaban trabajando de manera remunerada en el 2022. Esto excluye la población desempleada y la que no participa en el mercado laboral. Segundo, los progenitores posiblemente han acumulado muchos años de experiencia y han cambiado de puestos de trabajo, mientras que los hijos e hijas apenas se están insertando al mercado, por lo que tienen poca o nula experiencia laboral. Muchos de ellos podrían tener mejores oportunidades de empleo en los próximos años si lograran acumular habilidades y experiencia laboral, junto con el logro educativo.

6 Según el INEC las ocupaciones elementales que se incluyen entre las de baja calificación implican la realización de tareas sencillas y rutinarias que pueden requerir la utilización de herramientas manuales y un esfuerzo físico considerable (como por ejemplo peones agropecuarios o de construcción, servicio doméstico, limpieza de hoteles, servicios de mensajería, jardinería, entre otros).

7 Es importante mencionar que este indicador responde a valoraciones que las personas entrevistadas hacen sobre la población menor de edad y no necesariamente a criterios clínicos debidamente confirmados.

8 El trabajo decente se define como el "trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el cual los derechos son protegidos y que cuenta con remuneración adecuada y protección social" (OIT, 1999).

9 La asociación entre el tamaño y el valor de la vivienda es muy alta (R2 = 0,96). Algunos perfiles poblacionales rompen con esa relación. Si se compara el tamaño de la propiedad con su potencial valor, entonces dos grupos, las zonas rurales y las personas extranjeras tienen activos menos valorizados.

10 El CAF (2022) señala que las familias pobres son más vulnerables y están más expuestas a eventos de la naturaleza y a crisis macroeconómicas por carecer o tener acceso parcial a mecanismos de aseguramiento. La vulnerabilidad a estos riesgos tiene implicancias sobre la persistencia intergeneracional del bienestar. Sufrir choques puede afectar las transferencias entre padres e hijos, al reducir, por ejemplo, los montos de las herencias, e incluso cambiar la dirección de las transferencias en vida, teniendo que ser los hijos(as) quienes asistan a sus padres, reduciéndose así su capacidad de ahorro.

Referencias bibliográficas

PROLOGO

PNUD. 1994. *Informe sobre Desarrollo Humano* 1994 (ed. en español). Fondo de Cultura Económica, para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Sen, A. 1999. *Development as freedom*. Oxford University Press.

_____. 2009. *The idea of justice.* Cambridge University Press.

CAPÍTULO 1. SINOPSIS

Achoy, J. 2023. *Exoneraciones fiscales aprobadas por la Asamblea Legislativa: 1 de enero al 30 de junio 2023*. Contribución especial para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Aguilar, B. 2023. *Sociedad civil, participación y conflictividad ambiental*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Aguirre, E. y Cortés, M. 2023. *Legislatura 2022-2023*: *producción legislativa y control político.* Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Alfaro Redondo, R. 2023. Apoyo al presidente y respaldo a sus políticas. Contribución preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Alfaro Redondo, R. y Zuñiga, A. 2023. *Desigualdad y resultados electorales. Elecciones presidenciales: Costa Rica 2002-2022.* Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Alfaro, M. y Muñoz, F. 2023. *Cuentas Nacionales de Costa Rica, distribución del ingreso, consumo y ahorro de los hogares en el 2018*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Biodiver_City. 2020. Sitio oficial, en https://bit.ly/3QiUDeu

Blanco, J. 2023. *Patrones y desafíos del uso y gestión de la energía en Costa Rica -2023*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Booth, J. 2008. Democratic Development in Costa Rica, en *Democratization* 15(4), 714-732.

Botelho, J. y Silva, R. 2021. Presidential Powers in Latin America Beyond Constitutions, en *Ibero-americana* 50(1), 28-39

Cabrera, J. 2023. *Cambios y avances en la normativa, las capacidades de regulación y fiscalización del Estado costarricense para la gestión ambiental*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Calderón, K. 2023. *Uso del decreto ejecutivo en los primeros años de gobierno 1990-2023.* Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

CGR, 2023. *Presupuestos iniciales aprobados. CGR*. Sitio oficial. https://bit.ly/3Plwfsb.

Chacón, K. y González, S. 2023. *Uso agrícola del suelo: retos e impactos ambientales*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Chaves, R. 2023. *Fenómeno de "El Niño" acecha y compromete la agricultura costarricense.* https://bit.ly/3Qd7oZo

Comisión Europea. 2023. *HSL Data Package 2023*. Publicaciones de la Oficina de la Unión Europea. https://bit.ly/49iWmZZ

Corrales, L. 2023. *Uso, conservación y gestión de la biodiversidad y los recursos forestales.* Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Cubero, M., Gómez Campos, S. y Morales, N. 2023. *Caracterización de los programas sociales del Sinirube mediante análisis de correspondencias múltiples*. Aporte preparado para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Dearing, E., Berry, D., y Zaslow, M. 2006. *Poverty during early childhood*. En: McCartney y Phillips (eds.).

Durán Monge, E., Obando, G., Aragón, A. y Quirós, G. 2023. *Análisis de flujos de emisiones y remociones de carbono por degradación de bosques permanentes en Costa Rica.* Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. 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*. PEN, Conare. https://bit.ly/3PyEdPS.

Faerron, C. y Mora, W. 2023. *Introducción - Los cambios legislativos y regulatorios reflejan la ambivalencia en la política ambiental costarricense.* Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

FAO. 2023. *FAOSTAT*. Sitio oficial. https://bit.ly/3u9l7aI

Fonafifo. 2023. *Estadísticas anuales programa pago por servicios ambientales*. *Fonafifo*. Sitio oficial. https://bit.ly/3EyfwNd

Goldstein, J. R., Sobotka, T., y Jasilioniene, A. 2009. The end of "lowest-low" fertility?, en *Population and Development Review 35*(4), 663-699.

Gómez Campos, S. 2023. *Visualizaciones capítulo Fortalecimiento de la Democracia*. PEN, Conare.

Gómez Campos, S., Aguilar, C. y Morales, N. 2023. *Patrones de la violencia familiar con el sistema de emergencias 9-1-1*. Aporte realizado para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Gómez, M. 2009. El rápido descenso de la fecundidad en Costa Rica, en *Población y Salud en Mesoamérica 7*(1). https://doi.org/10.15517/psm.v7i1.1098

González, V., Muñoz, R., Vargas, C. y Köpper, D. 2023. *Diseño del índice de exposición directa a la amenaza natural de inundaciones: el caso de exposición de edificaciones.* Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

ICE. 2023a. *Estadísticas sobre la generación de electricidad*. División de Operación y Control del Sistema Eléctrico, Instituto Costarricense de Electricidad.

_____. 2023b. *Informe ejecutivo del plan de expansión de la generación 2022–2040*. Instituto Costarricense de Electricidad. https://bit.ly/3sOuITR.

IMN. 2021. *Inventario nacional de emisiones por fuentes y absorción por sumideros de gases de efecto invernadero Costa Rica, 1990-2017*. Instituto Meteorológico Nacional.

_____. 2023. *Boletín Enos fase actual: La Niña*. Instituto Meteorológico Nacional.

IMN y Laica. 2023. *Boletín agroclimático caña de azúcar.* Instituto Meteorológico Nacional y Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar. https://lc.cx/EPrrKu.

Incopesca. 2023. *Desembarque total en kilogramos por años*. Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura.

INEC y CCP. 2013. *Estimaciones y proyecciones de población por sexo y edad 1950-2050* San Jose, Costa Rica: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Jiménez Fontana, P. 2023. *Visualizaciones realizados para el capítulo 1*. Contribución realizada para *el Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Jiménez Fontana, P., Segura Carmona, R. y Vega Monge, M. 2023. *Crecimiento de las ventas y sobrevivencia: retos del parque empresarial.* Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Kohler, H.-P., Billari, F. C., & Ortega, J. A. (2001). Towards a theory of lowest-low fertility. *Demographic Research*.

Lehoucq, F. 1991. Class conflict, political crisis and the breakdown of democratic practices in Costa Rica: Reassessing the origins of the 1948 civil war, en *Journal of Latin American Studies* 23(1), 37-60. https://bit.ly/3spVm5x

McCartney, K. y Phillips, D. (eds.). 2006. *Blackwell handbook of early childhood development*. Blackwell Publishing. En: https://bit.ly/496HA8n

MAG. 2023a. *Boletín estadístico agropecuario. Serie cronológica 2018-2021*. Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria, Ministerio de Agricultura y Ganadería.

_____. 2023b. *Estadísticas sobre plaguicidas químicos sintéticos en Costa Rica 2022*. Servicio Fitosanitario del Estado, Ministerio de Agricultura y Ganadería.

_____. 2023c. *Informe de quemas agrícolas controladas. Período 2019-2022*. Sistema de Información de la Dirección Nacional de Extensión (DNEA), Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Meneses, K., Córdova, G. y Jiménez, P. 2023a. *Seguimiento del crecimiento económico durante el 2022 y primeros meses del 2023.* Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Meneses, K., Morales, N. y Segura, R. 2023b. *Situación del mercado laboral de Costa Rica en 2022 e inicios 2023*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Minae. 2019. *Technical annex of the Republic of Costa Rica: in accordance with the provisions of decision 14 / cp. 19*. Ministerio de Ambiente y Energía. https://bit.ly/3Ll3gDD.

_____. 2022. *Estadísticas energéticas 2021*. Secretaría Planificación Subsector Energía, Ministerio Ambiente y Energía.

_____. 2023a. *Estadísticas sobre incendios forestales*. Programa Nacional de Manejo Integral del Fuego, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.

_____. 2023b. *Informe anual estadísticas Semec 2022: SINAC en Números*. Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.

_____. 2023c. *Mapa de tipos de bosques y otras tierras 2021. Informe técnico*. Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.

Ministerio de Hacienda. 2023. Sitio oficial. https://www.hacienda.go.cr/.

Moncada, J. 2023. *La acción colectiva en el primer año de gobierno de Rodrigo Chaves: ¿disuasión o confrontación?* Investigación preparada para *el Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Morales, N. 2023. *Visualizaciones y análisis de seguimiento para el capítulo de equidad e integración social.* Aporte realizado para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Morales, N. y Segura, R. 2023. *Seguimiento a la pobreza, desigualdad de ingresos y módulo de victimización con la Enaho 2022*. Aporte realizado para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

OCDE. 2018. Economic Survey of Costa Rica: Research Findings on Productivity. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. https://bit.ly/3tDGyRg

ONU. 2020. *El impacto de las quemas agrícolas: un problema de calidad del Aire. ONU-Programa para el medio ambiente. UNEP.* Sitio oficial. https://bit.ly/44HwZgU.

Orozco, R, Brenes, A. y Sura, R. 2022. Inventario histórico de desastres en Costa Rica en el período 1970-2020 en *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER* 6(1). https://doi.org/10.55467/reder.v6i1.85.

Pacheco, J.F. 2023. *Patrones de desigualdad multidimensional.* Investigación preparar para el *Informe estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

PEN, 2021. Informe Estado de la Nación 2021. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. https://bit.ly/3QaU8Eh

_____. 2022. *Informe Estado de la Nación 2022*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. https://bit.ly/45twwPP .

_____. 2023. *Base de datos sobre legislación en Costa Rica*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores.

Pichardo, C. *Actualización de la base de datos de cambios en el gabinete 2022-2023*. Contribución especial preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

PNUD. 2022. *ONU alerta a Costa Rica sobre alto costo del uso plaguicidas en la salud. PNUD.* Sitio oficial. https://bit.ly/3r85UG2.

PRB. 2023. *World Population Data Sheet*. Population Reference Bureau.

QGIS Development Team. 2023. Geographic Information System, en *Open-Source Geospatial Foundation Project.*

Roos, L.L., Wall-Wieler, E. y Lee, J.B. 2019. Poverty and early childhood outcomes, en *Pediatrics* 143(6).

Rosero Bixbly, L. 2023. *La tasa de 1,3 hijos por mujer de 2021 y 2022 de cara al futuro ¿ultrajaba fecundidad o posposición de la maternidad? Implicaciones demográficas.* Serie aportes para el análisis del desarrollo humano sostenible. PEN, Conare.

Seligson, M. 1972. The "Dual Society" Thesis in Latin America: A Reexamination of the Costa Rican Case, en *Social forces* 51(1), 91-98. https://doi.org/10.1093/sf/51.1.91.

Shugart, M. y Carey, J. 1992. *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press.

Sinac, Minae, Catie y GIZ. 2023. *Atlas Verde*. Sitio oficial. https://atlasverde.net/.

Terrapulse. 2022. *Technical Report*. Terrapulse Inc.

The Economist. 2023. Democracy Index. En *https://bit.ly/3tOlDuH*

Trejos, J.D. 2023. 2023. *Evolución de la inversión social pública en el 2022*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

UICN. 2023. *The IUCN Red List of Threatened Species*. *UICN*. Sitio oficial. https://www.iucnredlist.org.

UNDRR. 2023. *DesInventar Project. 2023: Plataforma DesInventar Sendai*. *UNDRR*. Sitio oficial. https://bit.ly/46749rn.

V-Dem. 2023. "Democracy Report: Defiance in the Face of Autocratization". En: https://bit.ly/3MoUTHS

_____. 2022."Democracy Report 2022 Autocratization Changing Nature?" En: https://bit.ly/3MtGZ7d

Vargas, E. 2022. "Uso aparente de plaguicidas en la agricultura de Costa Rica". En: https://bit.ly/46L74pQ

Vega, M. y Jiménez, S. 2023. *Análisis de productividad en Costa Rica: un enfoque microeconómico*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Villamichel, P. 2023. *Análisis de las finanzas públicas y gestión de la deuda en Costa Rica*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Yashar, D. 1997. *Demanding democracy: Reform and reaction in Costa Rica and Guatemala, 1870s-1950s*. Stanford University Press. https://doi.org/10.1515/9781503616271.

Zúñiga Cordero, A. 2023. *Cuentas Nacionales Distributivas (DINA) Costa Rica: medidas de desigualdad del nivel nacional al local, 2000-2020*. Paris School of Economics, World Inequality Lab. https://bit.ly/3FBLDMy

Entrevistas y comunicaciones personales

Angulo, F. 2023. Líder de Mercadeo Empresarial e Investigación, Empresa de Servicios Públicos de Heredia.

Araya, A. 2023. Consultor independiente.

Corrales, L. 2023. Investigador, Catie.

CAPÍTULO 2. EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL

Aguilar. C. 2023. *Riesgo de exposición al crimen organizado en los cantones de Costa Rica: un análisis a través de los reportes del sistema de emergencias del 9-1-1*. Contribución realizada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Aizer, A., Eli, S., Ferrie, J. y Lleras-Muney, A. 2016. The long-run impact of cash transfers to poor families, en *Am Econ Rev* 106. doi:10.1257/aer.20140529

Algañaraz, S. 2016. El Análisis de Correspondencias Múltiples" como herramienta metodológica de síntesis teórica y empírica. Su aporte al estudio del locus universitario privado argentino (1955-1983), en *Revista Latinoamericana de Metodología de Las Ciencias Sociales* 6(1). https://bit.ly/3M6wF4J

Alvaredo, F., Atkinson, A., Chancel, L., Piketty, T., Saez, E. y Zucman, G. 2016. *Distributional national accounts (dina) guidelines: Concepts and methods used in wid.world.* WID. https://wid.world/document/dinaguidelines-v1/

Alvaredo, F., De Rosa, M., Flores Beale, I. y Morgan, M. 2022. "The Inequality (or the Growth) we Measure: Data Gaps and the Distribution of Incomes". En: https://bit.ly/3MbKcIn

Atkinson, A. y Piketty, T. 2007. *Top Incomes over the Twentieth Century: A Contrast between Continental European and English-Speaking Countries* (volume 1). (1 ed.). Oxford University Press.

_____.. 2010. *Top Incomes: A Global Perspective* (volume 2). (1 ed.). Oxford University Press.

Blanchet, T., Fournier, J. y Piketty, T. 2017. "Generalized pareto curves: Theory and applications". En: https://doi.org/10.1111/roiw.12510

Burdín, G., F. Esponda, and A. Vigorito. 2014. *Inequality and top incomes in Uruguay: A comparison between household surveys and income tax micro-data*. Technical report.

Burdín, G., de Rosa, M. y Vigorito, A. 2015. *Uruguay estimates of top income shares 2009-2012*. Technical report.

Chancel, L., Piketty, T., Saez, E. y Zucman, G. 2022. "Informe sobre la desigualdad global 2022". En: https://bit.ly/3rVyCuh

Cepal. 2019. "Panorama Social de América Latina 2019". En: https://bit.ly/3S5KjZU

CIEP. 2023. "Informe de resultados de la encuesta de opinión pública. Septiembre, 2023". En: https://bit.ly/46I8UII

CGR. 2021. *Sistema de consultas del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)*. Sitio oficial. https://bit.ly/3Q8jZMa

_____. 2023. *Memoria Anual 2022*. Contraloría General de la República. https://bit.ly/3FvCRQg

Cubero, M., Gómez Campos, S. y Morales, N. 2023. *Caracterización de los programas sociales del Sinirube mediante análisis de correspondencias múltiples*. Aporte preparado para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

De Rosa, M., Flores,I. y Morgan, M. 2022. *More Unequal or Not as Rich? Revisiting the Latin American Exception*. Stone Center. https://bit.ly/3Qsbtcb

Dearing, E., Berry, D., y Zaslow, M. 2006. *Poverty during early childhood*. En: McCartney y Phillips (eds.).

Desaf. 2021. *Liquidación Presupuestaria del Fodesaf al 31 de diciembre de 2020*. Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. https://fodesaf.go.cr

_____. 2022a. *Documento adicional Liquidación Presupuestaria del FODESAF Período 2021.* Departamento de Presupuesto, Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

_____..2022b. *Informe de Ejecución Presupuestariadel FODESAF. Diciembre 2021*. Departamento de Presupuesto, Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

Fernández, A. 2022. *El sector social costarricens*e. Aporte especial preparado para el *Informe Estado de la Nación 2022*. PEN, Conare.

Gómez Campos, S., Aguilar, C. y Morales, N. 2023. *Patrones de la violencia familiar con el sistema de emergencias 9-1-1*. Aporte realizado para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

INEC. 2022. *Encuesta Nacional de Hogares Julio 2022. Resultados Generales*. Instituto nacional de Estadística y Censos. https://bit.ly/3KH7zcb

_____. 2023. *Encuesta Continua de Empleo. Primer trimestre 2023. Resultados generales.* Instituto nacional de Estadística y Censos. https://bit.ly/45BBaeA

Lotti, G., Castellani, F., Acevedo, I., Székely, M. 2021. *Una crisis como ninguna: por qué el trabajo informal no aumentó durante la COVID-19*. BID.

Mata, Catherine y Juan Diego Trejos. 2021. *Inversión social pública y programas sociales focalizados en Costa Rica: tendencias y primer año de pandemia por covid-19.* PEN, Conare. http://hdl.handle.net/20.500.12337/8231

McCartney, K. y Phillips, D. (eds.). 2006. *Blackwell handbook of early childhood development*. Blackwell Publishing. En: https://bit.ly/496HA8n

Meneses, K., Morales, N., Segura, R. 2023. *Situación del mercado laboral de Costa Rica en 2022 e inicios 2023.* Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Morales, N. y Segura, R. 2023. *Seguimiento a la pobreza, desigualdad de ingresos y módulo de victimización con la Enaho 2022*. Aporte realizado para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Morales, N. 2023. *Visualizaciones y análisis de seguimiento para el capítulo de equidad e integración social.* Aporte realizado para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Morgan, M. 2017. *Extreme and persistent inequality: New evidence for Brazil combining national accounts, surveys and fiscal data, 2001-2015*. Technical report.

Ministerio de Hacienda. 2023. *Informe de Resultados Físicos y Financieros de los Programas Ejecutados Ejercicio Económico 2022, Gobierno de la República*. Dirección General de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda. https://bit.ly/46JRNpK

Observatorio de violencia de género contra las mujeres. 2023. Estadísticas sobre femicidios en Costa Rica. Sitio oficial. https://bit.ly/3tMUubJ

OECD. 2017. "OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Costa Rica, OECD Reviews of Labour Market and Social Policies". En: https://doi.org/10.1787/9789264282773-en

OIJ. 2023. *Memoria anual del OIJ 2022*. Oficina de Planes y Operaciones del Organismo de Investigación Judicial.

OIT. 2022. *Panorama Laboral 2021 América Latina y el Caribe*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Organización Internacional de Trabajo.

_____. 2023. *Panorama Laboral 2022 América Latina y el Caribe*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Organización Internacional de Trabajo.

Pacheco, J.F. 2023. *Pobreza infantil: tendencias y efectos de recortar los programas sociales*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Pacheco, J.F. y García, H. 2022. *Enfoque y estructura de la política social selectiva*. PEN, Conare. https://bit.ly/498QCly

PANI. 2023. *Estimación de los recursos públicos destinados a la niñez y a la adolescencia en Costa Rica para el año 2021*. Patronato Nacional de la Infancia.

PEN. 2019. *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Programa Estado de la Nación. Programa Estado de la Nación, Conare.

_____. 2020. *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Programa Estado de la Nación. Programa Estado de la Nación, Conare.

_____.2021. *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Programa Estado de la Nación. Programa Estado de la Nación, Conare.

_____. 2022. *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Programa Estado de la Nación. Programa Estado de la Nación, Conare.

_____. 2023. *Informe Estado de la Educación. Programa Estado de la Nación*. Programa Estado de la Nación, Conare.

Proyecto Estado de la Nación. 1994. *Primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Proyecto Estado de la Nación.

Piketty, T. 2003. Income inequality in france, 1901–1998, en *Journal of Political Economy* 111(5).

Piketty, T. y E. Saez. 2003. Income inequality in the United States, 1913-1998, en *The Quarterly Journal of Economics* 118(1), 1–39.

Roos, L.L., Wall-Wieler, E. y Lee, J.B. 2019. Poverty and early childhood outcomes, en *Pediatrics* 143(6).

Trejos, J.D. 2013. Recuperación de la Inversión Social Pública en el 2012 en un contexto de lento crecimiento económico y desequilibrio fiscal. PEN, Conare. https://hdl.handle.net/20.500.12337/359

_____. 2022. El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares acumula en el 2021 una contracción por segundo año consecutivo. PEN, Conare. https://hdl.handle.net/20.500.12337/8411

_____. 2023. *Evolución de la inversión social pública en el 2022*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Unicef. 2020. "Universal child benefits: Policy issues and options". En: https://uni.cf/476sduQ

_____. 2021. "A review of the use of multidimensional poverty measures. Informing advocacy, policy and accountability to address child poverty". En: https://uni.cf/3scBGlE

_____. 2022. "Informe Anual. Costa Rica avanza con su infancia". En: https://uni.cf/3FFnlBy

Zúñiga Cordero, A. 2023. *Cuentas Nacionales Distributivas (DINA) Costa Rica: medidas de desigualdad del nivel nacional al local, 2000-2020*. Paris School of Economics, World Inequality Lab. https://bit.ly/3FBLDMy

CAPÍTULO 3. OPORTUNIDADES ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICA

Abarca, A. y Ramírez, S. 2016. *Estudio del Crecimiento Económico Costarricense, 1960-2014*. UCR.

Achoy, J. 2023. *Exoneraciones fiscales aprobadas por la Asamblea Legislativa: 1 de enero al 30 de junio 2023*. Contribución especial para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Alfaro, M. y Muñoz, F. 2023. *Cuentas Nacionales de Costa Rica, distribución del ingreso, consumo y ahorro de los hogares en el 2018*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Alfaro Ureña, A. y Vindas, A. 2015. *Transformación estructural y productividad sectorial en Costa Rica*. (documento de trabajo 2015-007). BCCR.

Alfaro Ureña, A. Maneleci, I. Y Vasquez, J.P. 2022. The Effects of Joining Multinational Supply Chains: New Evidence from Firm-to-Firm Linkages, en *The Quarterly Journal of Economics* 137(3). https://doi.org/10.1093/qje/qjac006

Bartelsman, E., Haltiwanger, J. y Scarpetta, S. Cross-country differences in productivity: the role of allocation and selection, en *American Economic Review* 103(1).

BCCR. 2023. *Informe de política monetaria enero 2023*. BCCR. https://bit.ly/3S0KPs9

Cinde, 2023. Noticias. Cinde. Sitio oficial. https://bit.ly/3Fp40o2

Comex, 2023. Comunicado de prensa. Sitio oficial. https://bit.ly/3Qnk0Ns

Dhawan, R. 2001. Firm size and productivity differential: theory and evidence from a panel of US firms, *en Journal of Economic Behavior and Organization* 44(3). https://doi.org/10.1016/S0167-2681(00)00139-6

Durán Monge, E., Jiménez Fontana, P., Santos, M. y Aragón A. 2021. *Estructura productiva cantonal en Costa Rica*. PEN, Conare. http://hdl.handle.net/20.500.12337/8212

EE-UCR. 2023. Encuesta Confianza del Consumidor. https://bit.ly/4033Cox

FMI. 2022. *World Economic Outlook, October 2022: Countering the Cost of Living Crisis.* Fondo Monetario Internacional. https://bit.ly/3tAQI5c

_____. 2023a. *Costa Rica: Technical Assistance Report-Upgrading the Rule-Based Fiscal Framework*. Fondo Monetario Internacional. https://bit.ly/3tzzFjP

_____. 2023b. *World Economic Outlook, April 2023: A Rocky Recovery*. Fondo Monetario Internacional. https://bit.ly/4920BZY

García, J. 2023. *Análisis monetario de la economía costarricense en el 2022 y primeros meses del 2023.* Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Garita, J., Slon, P., y Sánchez, M. E. 2023. Ensayo sobre la dinámica del mercado laboral costarricense. (Documento de trabajo). BCCR.

Gómez Campos, S., Jiménez Fontana, P. y Castro Jiménez, S. *Eventos de política monetaria y cambiaria en Costa Rica: análisis de coyuntura con minería de texto entre 2021 y 2023*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Hall, R. y Jones, C. 1999. Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?, en *The Quarterly Journal of Economics* 114(1). https://web.stanford.edu/~chadj/HallJonesQJE.pdf

INEC. 2019a. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018. Resultados Generales. Noviembre 2019. Instituto Nacional de Estadística y Censos.

_____. 2022. *Encuesta Continua de Empleo*. Instituto Nacional de Estadística y Censos. https://bit.ly/3M66knF

_____. 2023. *Encuesta Continua de Empleo. Primer trimestre 2023. Resultados generales*. Instituto Nacional de Estadística y Censos. https://bit.ly/45BBaeA

Ivankovich, G. y Martínez, J. 2020. La productividad en Costa Rica: Estudios sobre productividad, en *Academia de Centroamérica* PV-01-2020(24). https://bit.ly/3Qnm8on

Jiménez Fontana, P. 2022. *Gráficos realizados para el capítulo Balance en Oportunidades, estabilidad y solvencia*. Contribución realizada para *el Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Jiménez Fontana, P. y Segura, R. 2019a. *Análisis de sobrevivencia del parque empresarial costarricense.* PEN, Conare. https://bit.ly/403sSLs

Jiménez Fontana, P., Segura Carmona, R. y Vega Monge, M. 2023. *Crecimiento de las ventas y sobrevivencia: retos del parque empresarial.* Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Kromann, J., Bowen, M., Long, C., Mustapha,S. y Zrinski, U. (eds.). 2019. PEFA, *Public Financial Management, and Good Governance.* Banco Mundial. https://bit.ly/3S0NORn

Leung, D., Meh, C. y Terajima, Y. 2008. Firm size and productivity.Banco de Canadá. https://bit.ly/3SmSf9p

Meneses, K. y Córdova, G. 2017. *Crecimiento económico y encadenamientos de empleo.* PEN, Conare. https://hdl.handle.net/20.500.12337/247

Meneses, K., Córdova, G., Oleas, K. y Jiménez Fontana, P. 2021. *Perfil de las actividades productivas que son parte de Cadenas Globales de Valor.* PEN, Conare. http://hdl.handle.net/20.500.12337/8224

Meneses, K., Córdova, G. y Jiménez, P. 2023a. *Seguimiento del crecimiento económico durante el 2022 y primeros meses del 2023.* Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Meneses, K., Morales, N. y Segura, R. 2023b. *Situación del mercado laboral de Costa Rica en 2022 e inicios 2023*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Ministerio de Hacienda. 2023. Marco Fiscal de Mediano Plazo del Gobierno Central y del Sector Público No Financiero 2023-2028. Ministerio de Hacienda. https://bit.ly/3Q3AcC1

Monge González, R. y Torres Carballo, F. 2015. La dinámica de la iniciativa empresarial en Costa Rica ¿Cuáles empresas crecen más y cuáles generan más fuentes de empleo?, en *Investiga TEC 2015* (23). https://bit.ly/3S0vhEL

Monge, R. 2019. Productividad y crecimiento económico: experiencias de algunos países de reciente desarrollo. Academia de Centroamérica. https://bit.ly/46DfpfO

Monge González, R., Crespi, G., y Beverinotti, J. 2020. *Confrontando el reto del crecimiento, Productividad e innovación en Costa Rica*. BID. https://bit.ly/48WJVTr

OCDE. 2011. OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2011, OECD Publishing. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. https://doi.org/10.1787/sti_scoreboard-2011-en

_____. 2018. Economic Survey of Costa Rica: Research Findings on Productivity. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. https://bit.ly/3tDGyRg

_____. 2023. Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2023. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. https://bit.ly/48X6eII

PEN. 2021. *Informe Estado de la Nación 2021 en Desarrollo Humano Sostenible*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores.

_____. 2022. *Informe Estado de la Nación 2022 en Desarrollo Humano Sostenible*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores.

Robles, E. 2019. Crecimiento de la productividad total de los factores en Costa Rica e inestabilidad macroeconómica, en *Revista de ciencias económicas* 39(1). https://doi.org/10.15517/rce.v39i1.47622

Van Biesebroeck, J. 2005. Firm Size Matters: Growth and Productivity Growth in African Manufacturing, en *Economic Development and Cultural Change* 53(3). https://doi.org/10.1086/426407

Vargas, L. y Madrigal. G. 2022. *La inversión pública en infraestructura física en Costa Rica: un análisis con enfoque territorial en la última década.* PEN, Conare. https://hdl.handle.net/20.500.12337/8393

Vega, M. y Jiménez, S. 2023. *Análisis de productividad en Costa Rica: un enfoque microeconómico*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Villamichel, P. 2023. *Análisis de las finanzas públicas y gestión de la deuda en Costa Rica.* Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Villamichel, P. y Abarca, A. 2018. *¿Se debería devaluar el colón para promover el crecimiento?* PEN: Conare. https://hdl.handle.net/20.500.12337/2539

Villamichel, P. y Ching, D. 2022. *Análisis de las finanzas públicas y gestión de la deuda en Costa Rica*. PEN, Conare. https://hdl.handle.net/20.500.12337/8409

CAPÍTULO 4. ARMONÍA CON LA NATURALEZA

Aerts, J., Botzen, W., Clarke, K., Cutter, S., Hall, J., Merz, B., Michel, E., Mysiak, J., Surminski, S. y Kunreuther, H. 2018. Integrating human behaviour dynamics into flood disaster risk assessment en *Nature Climate Change* 8(3). https://doi.org/10.1038/s41558-018-0085-1.

Aguilar, B. 2023. *Sociedad civil, participación y conflictividad ambiental*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Armenteras, D., González, T., Retana, J. y Espelta, J..2016. *Degradación de bosques en Latinoamérica síntesis conceptual, metodologías de evaluación y casos de estudio nacionales*. IBERO-REDD+.

Arroyo, L. 2009. Inundaciones en Costa Rica: esbozo tipológico y estrategias de mitigación. *Ambientico,* 191.

Ashenfelter, O. y Card, D. 1985. Using the Longitudinal Structure of Earnings to Estimate the Effectof Training Programs en *Review of Economics and Statistics* 67(4). https://www.jstor.org/stable/1924810

Asociación Costa Rica por Siempre. 2023. *Informe Anual 2022*. Asociación Costa Rica por Siempre.

Banco Mundial. 2023. *Connecting the Greater Metropolitan Area of Costa Rica: Urbanization Review of the South Corridor*. Banco Mundial. https://doi.org/10.1596/39829

Barrientos, G. 2020. *Agricultura orgánica: entre su potencial para la salud humana y ambiental*. PEN, Conare. https://hdl.handle.net/20.500.12337/7986.

BBVA .2021b. ¿Qué es la energía undimotriz? Descubre sus características. *BBVA*. Sitio oficial. https://bbva.info/3EsTLjd.

_____. 2021a. *Así funciona una central mareomotriz y genera energía*. *BBVA*. Sitio oficial. https://bbva.info/3EAFHnX.

Bermúdez, T. y Obando, V. 2022. *Lista de especies en BIODATACR*. *BIODATACR*. Sitio oficial. https://github.com/orgs/biodatacr/repositories.

BID. 2021. *Latin America and Caribbean Forests in the 2020s: Trends, Challenges, and Opportunities*. *IADB*. Sitio oficial. https://bit.ly/3RgAnw0.

Biodiver_City. 2020. Sitio oficial, en <http://biocorredores.org/biodiver_vity-sanjose/>.

Blanco, J. 2023. *Patrones y desafíos del uso y gestión de la energía en Costa Rica -2023.* Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Borge, C. y Esquivel, S. 2017. ONGS para la conservación de la biodiversidad en Costa Rica. Sinac-Minae y JICA.

Brueckner, J. y Sridhar, K. 2012. Measuring welfare gains from relaxation of land-use restrictions: The case of India's building-height limits, en *Regional Science and Urban Economics* 42(6). https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2012.08.003.

Budiharta, S., Meijaard, E., Erskine, P., Rondinini, C., Pacifici, M. y Wilson, K. 2014. Restoring degraded tropical forests for carbon and biodiversity en *Environmental Research Letters* 9(11).

Cabrera, J. 2012. *Marco legal ambiental, capacidades regulatorias y conflictos ambientales relevantes*. PEN, Conare. https://hdl.handle.net/20.500.12337/440.

_____. 2013. *Capacidades regulatorias, normatividad y conflictos ambientales*. PEN, Conare. https://hdl.handle.net/20.500.12337/426.

_____. 2015. *Capacidades regulatorias y normativa ambiental*. PEN, Conare.

_____. 2016. *Normativa ambiental y capacidades regulatorias del Estado*. PEN, Conare. https://hdl.handle.net/20.500.12337/372.

_____. 2017. *Normativa ambiental, capacidades regulatorias y de fiscalización del Estado*. PEN, Conare. https://hdl.handle.net/20.500.12337/1080.

Cabrera, J. 2014. *Capacidades regulatorias en materia ambiental*. PEN, Conare. https://hdl.handle.net/20.500.12337/400.

_____. 2018. *Normativa e institucionalidad ambiental en Costa Rica*. PEN, Conare. https://hdl.handle.net/20.500.12337/2975.

_____. 2019. *Normativa e institucionalidad ambiental en Costa Rica*. PEN, Conare. https://hdl.handle.net/20.500.12337/7811.

_____. 2020. *Normativa ambiental y capacidades regulatorias: investigación base*. PEN, Conare. https://hdl.handle.net/20.500.12337/7988.

_____. 2021. *Normativa, capacidades regulatorias y efectividad del derecho ambiental en Costa Rica*. PEN, Conare. http://hdl.handle.net/20.500.12337/8220. }

_____. 2022. *Normativa, capacidades regulatorias y acceso a la justicia ambiental en Costa Rica*. PEN, Conare. https://hdl.handle.net/20.500.12337/8384.

_____. 2023. *Cambios y avances en la normativa, las capacidades de regulación y fiscalización del Estado costarricense para la gestión ambiental*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

CGR. 2011. *Informe de los resultados de la Auditoría Operativa acerca del Cumplimiento por parte del Estado de las medidas de Protección y Conservación de los Humedales de Importancia Internacional (Convención Ramsar) (DFOE-AE-IF-13- 2011)*. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Ambientales y de Energía, Contraloría General de la República.

_____. 2023. *Presupuestos iniciales aprobados. CGR*. Sitio oficial. https://bit.ly/3Plwfsb.

Chacón, K. y González, S. 2022. *Agricultura: impactos y desafíos para la seguridad alimentaria y la sostenibilidad ambiental en Costa Rica.* PEN, Conare.

_____. 2023. *Uso agrícola del suelo: retos e impactos ambientales*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN-Conare.

Chaves, M. 2020. El azúcar se hace en el campo y extrae en la fábrica: una verdad incuestionable. *Boletín Agroclimático (Costa Rica)* 2(19), 6-13.

Chaves, R. 2023. *Fenómeno de "El Niño" acecha y compromete la agricultura costarricense.* https://bit.ly/3Qd7oZo

Cifuentes, M. 2008. *Aboveground biomass and ecosystem carbon pools in tropical secondary forests growing in six life zones of Costa Rica*. Tesis de Doctorado, Oregon State University. https://bit.ly/3Rhn3HT.

Cites. 2023. *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*. *Cites*. Sitio oficial. https://www.cites.org/.

CNE. 2022a. *Plan general de la emergencia onda tropical n° 11, n°12 y tormenta tropical Bonnie*. Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. https://bit.ly/45M5hB2.

_____. 2022b. *Plan general de la emergencia huracán Julia*. Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. https://bit.ly/3sN6MAr.

_____. 2022c. *Plan general de la emergencia zona de convergencia intertropical*. Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. https://bit.ly/3sQvIHj.

_____. 2023. *Capa en formato shape: áreas con potencial a inundación: 1:25.000*. Comisión Nacional de Prevención del Riesgo y Atención de Emergencias. https://bit.ly/3ZaGtjG.

CNFL. 2023a. *Electrificación de la economía*. Compañía Nacional de Fuerza y Luz, S.A.

_____. 2023b. *Presentación Mauricio Moreno Paniagua*. Compañía Nacional de Fuerza y Luz, S.A.

Comisión Europea. 2023. *HSL Data Package 2023*. Publicaciones de la Oficina de la Unión Europea. https://www.hsl.rl.ac.uk/hsl2023/index.html

Corrales, L. 2023. *Uso, conservación y gestión de la biodiversidad y los recursos forestales.* Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

CPFF CR. 2023. *Información de la Cámara de Productores y Exportadores de Plantas, Flores y Follajes de Costa Rica*. Cámara de Productores y Exportadores de Plantas, Flores y Follajes de Costa Rica.

Cubero, C. y Carvajal, J. 2014. Distribución espacial de las inundaciones en Costa Rica, 10 años de sus efectos, en *Revista En Torno a la Prevención 13*.

Defensoría de los Habitantes de la República. varios años. *Número de denuncias ante la Defensoría de los Habitantes*. Defensoría de los Habitantes.

Dempsey, J. y Plantinga, A. 2013. How well do urban growth boundaries contain development? Results for Oregon using a difference-in-difference estimator, en *Regional Science and Urban Economics* 43(6). https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2013.10.002.

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*. PEN, Conare. https://bit.ly/3PyEdPS.

Durán Monge, E., Obando, G., Aragón, A. y Quirós, G. 2023. *Análisis de flujos de emisiones y remociones de carbono por degradación de bosques permanentes en Costa Rica.* Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Faerron, C. y Mora, W. 2023. *Introducción - Los cambios legislativos y regulatorios reflejan la ambivalencia en la política ambiental costarricense.* Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

FAO. 2021. *The State of Food and Agriculture 2021. Making agrifood systems more resilient to shocks and stresses*. FAO. https://doi.org/10.4060/cb4476en.

_____. 2023. FAOSTAT. Sitio oficial. https://www.fao.org/faostat/en/#home.

FCPF. 2021. ER Monitoring Report (ER-MR). *Forest Carbon Partnership Facility.* Sitio official.https://lc.cx/GLvIeC.

Fecon. 1994. *Directorio de organizaciones, instituciones y consultores en el sector de recursos naturales en Costa Rica*. Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente.

Fonafifo. 2023. *Estadísticas anuales programa pago por servicios ambientales*. *Fonafifo*. Sitio oficial. https://bit.ly/3EyfwNd.

Global Footprint Network. 2023. *Ecological deficit/Reserve global map. Global Footprint Network*. Sitio oficial. https://bit.ly/3RmWOA1.

González, V., Muñoz, R., Vargas, C. y Durán Monge, E. 2021. *Descripción de cambios de uso del suelo en Costa Rica: 1986-2019*. PEN, Conare. https://bit.ly/44O7Eli.

González, V., Muñoz, R., Vargas, C. y Köpper, D. 2023a. *Diseño del índice de exposición directa a la amenaza natural de inundaciones: el caso de exposición de edificaciones.* Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

González, V., Arroyo, N., Muñoz, R., Vargas, C. 2023b. *Puntos calientes agroproductivos y zonas multi-productoras en Costa Rica: distribución cantonal 1905-2014.* Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Holland, P. 1986. Statistics and Causal Inference, en *Journal of the American Statistical Association* 81(396).

ICE. 2023a. *Estadísticas sobre electricidad*. Instituto Costarricense de Electricidad.

_____. 2023b. *Estadísticas sobre la generación de electricidad*. División de Operación y Control del Sistema Eléctrico, Instituto Costarricense de Electricidad.

_____. 2023c. *Informe ejecutivo del plan de expansión de la generación 2022–2040*. Instituto Costarricense de Electricidad. https://bit.ly/3sOuITR.

_____. varios años. *Estadísticas sobre el crecimiento del consumo de electricidad*. Instituto Costarricense de Electricidad.

IGN. 2022. *Edificaciones 1:25.000*. *IGN.* Sitio oficial. https://bit.ly/45M7SLi.

IMN. 2021. *Inventario nacional de emisiones por fuentes y absorción por sumideros de gases de efecto invernadero Costa Rica, 1990-2017*. Instituto Meteorológico Nacional.

_____. 2023. *Boletín Enos fase actual: La Niña*. Instituto Meteorológico Nacional.

IMN y Laica. 2023. *Boletín agroclimático caña de azúcar.* Instituto Meteorológico Nacional y Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar. https://lc.cx/EPrrKu.

Incopesca. 2023. *Desembarque total en kilogramos por años*. Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura.

INS. 2023. *Estadísticas sobre Cantidad de vehículos en circulación según tipo de vehículo, combustible y año del modelo. 1970-2023*. Instituto Nacional de Seguros.

Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. 2016. *Plan Nacional de Inversiones en Saneamiento 2016-2045.* Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. https://bit.ly/484PrTL.

_____. 2023a. *Balance hídrico institucional*. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.

_____. 2023b. *Informe de gestión de la Subgerencia de Sistemas Delegados 2022.* Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.

INVU. 2023. *Planes reguladores. INVU.* Sitio oficial. https://www.invu.go.cr/planes-reguladores.

IPCC. 2012. *Glossary of terms.* En*:* Field et al. (eds). https://bit.ly/48l02tz.

_____. 2021. *Climate change 2021: The physical science basis*. *IPCC.* Sitio oficial. https://bit.ly/3Pk4Qa5.

_____. 2022. *AR6 climate change 2022: mitigation of climate change*. *IPCC.* Sitio oficial. https://t.ly/V2TPq.

_____. 2023. *AR6 synthesis report: climate change 2023*. *IPCC.* Sitio oficial. https://t.ly/z-LFV.

Kolak, M. y Anselin, L. 2020. A spatial perspective on the econometrics of program evaluation, en *International Regional Science Review* 43(1-2). https://doi.org/10.1177/0160017619869781.

MAG. 2020. *Plan Nacional de Agricultura Familiar de Costa Rica 2020-2030.* Ministerio de Agricultura y Ganadería. https://t.ly/Dkcmp.

_____. 2023a. *Boletín estadístico agropecuario. Serie cronológica 2018-2021*. Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria, Ministerio de Agricultura y Ganadería.

_____. 2023b. *Estadísticas sobre plaguicidas químicos sintéticos en Costa Rica 2022*. Servicio Fitosanitario del Estado, Ministerio de Agricultura y Ganadería.

_____. 2023c. *Informe de quemas agrícolas controladas. Período 2019-2022*. Sistema de Información de la Dirección Nacional de Extensión (DNEA), Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Magaña, J. et al. 2017. "Estimación de la distancia a un objeto con visión computacional ingeniería". En: <https://www.redalyc.org/pdf/467/46753192004.pdf>.

Merino, L. y Chacón, K. 2022. *Desarrollo y ambiente: no se sale de la crisis sacrificando la sostenibilidad*. https://bit.ly/3F8fD2x

Minae. 2013. *Guía para el diseño y formulación del plan general de manejo de las áreas silvestres protegidas de Costa Rica.* Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.

_____. 2014. *Informe Ejecutivo del Tribunal Ambiental, período 2008-2014*. Tribunal Ambiental Administrativo, Ministerio de Ambiente y Energía.

_____. 2017. *Estrategia Nacional REDD+ Costa Rica*. Ministerio de Ambiente y Energía. https://bit.ly/3PxYOno.

_____. 2019. *Technical annex of the Republic of Costa Rica: in accordance with the provisions of decision 14 / cp. 19*. Ministerio de Ambiente y Energía. https://bit.ly/3Ll3gDD.

_____. 2022. *Estadísticas energéticas 2021*. Secretaría Planificación Subsector Energía, Ministerio Ambiente y Energía.

_____. 2023a. *Estadísticas de generación distribuida*. Dirección de Energía, Ministerio de Ambiente y Energía. https://lc.cx/iU1l63.

_____. 2023b. *Estadísticas sobre incendios forestales*. Programa Nacional de Manejo Integral del Fuego, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.

_____. 2023c. *Informe anual estadísticas Semec 2022: SINAC en Números*. Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.

_____.2023d. *Mapa de tipos de bosques y otras tierras 2021. Informe técnico*. Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.

_____. 2023e. *Reporte estadístico volumen y porcentaje de aprovechamiento de aguas por cuenca*. Dirección de Aguas, Ministerio de Ambiente y Energía.

_____. varios años a. *Estadísticas sobre denuncias ambientales*. Contraloría Ambiental, Sistema Integrado de Atención de Denuncias, Ministerio de Ambiente y Energía.

_____. Varios años b. *Número de denuncias ante el Tribunal Ambiental Administrativo*. Tribunal Ambiental Administrativo, Ministerio de Ambiente y Energía.

Ministerio de Hacienda. 2021. *Manual de valores base unitarios por tipología constructiva*. Dirección Órgano de Normalización Técnica, Departamento de Normalización y Sistemas de Información, Ministerio de Hacienda.

_____. 2023. Sitio oficial. https://www.hacienda.go.cr/.

Mora, D., Portuguez, C. y Rivera, P. 2023. *Agua para uso y consumo humano y saneamiento en Costa Rica al 2022: Informe preliminar.* Laboratorio Nacional de Aguas, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.

Morgan, S. y Winship, C. 2015. *Counterfactuals and causal inference*. Cambridge University Press.

Nawrotzki, R. 2023. *Climate change vulnerability hotspots in Costa Rica: constructing a sub-national index*. https://doi.org/10.1007/s13412-023-00831-y.

Oberthür, S., Buck, M., Pfahl, S. y Tarasofsky, R., 2002. Participation of Non-Governmental Organisations in International Environmental Governance: Legal Basis and Practical Experience. Ecologic - Institute for International and European Environmental Policy.

OHI. 2023. *Ocean Health Index 2022 global assessment*. *OHI*. Sitio oficial. https://oceanhealthindex.org.

OMS. 2017. *Guidelines for drinking-water quality: fourth edition incorporating first addendum, 4th ed + 1st add*. Organización Mundial de la Salud. https://t.ly/6IDoK.

ONF. 2023. *Balanza comercial y principales tendencias de las exportaciones e importaciones de madera y muebles de madera en Costa Rica*: *estadísticas 2022*. Oficina Nacional Forestal.

ONU. 2020. *El impacto de las quemas agrícolas: un problema de calidad del Aire. ONU-Programa para el medio ambiente. UNEP.* Sitio oficial. https://bit.ly/44HwZgU.

_____. 2022. *Incendios forestales mortales, contaminación acústica y disrupción en los ciclos de vida: informe de la ONU identifica amenazas ambientales. ONU*. Sitio oficial. https://bit.ly/46b2nWl.

_____.2023. *Biodiversidad: nuestra defensa natural más fuerte contra el cambio climático*. https://bit.ly/45n3IbD

Orozco, J. 2023. Cobertura y calidad del agua para uso y consumo humano suministrada por acueductos comunales durante el período 2020-2022. Laboratorio Nacional de Aguas, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.

Orozco, R. y Brenes, A. 2022. *Gestión del riesgo en Costa Rica: desafíos e impactos para el desarrollo humano sostenible*. PEN, Conare. https://hdl.handle.net/20.500.12337/8387.

_____. 2023. *Gestión del riesgo en Costa Rica.* Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Orozco, R, Brenes, A. y Sura, R. 2022. Inventario histórico de desastres en Costa Rica en el período 1970-2020 en *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER* 6(1). https://doi.org/10.55467/reder.v6i1.85.

PAN. 2023. *Los pesticidas y el cambio climático: un círculo vicioso. PAN América del Norte*. Sitio oficial. https://bit.ly/3PgRAD9.

PEN. 2011. *Cuarto Informe Estado de la región Centroamericana en Desarrollo Humano Sostenible*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. https://estadonacion.or.cr/?informes=informe-erca-2011.

_____. 2012. *Decimoctavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. https://estadonacion.or.cr/?informes=informe-2012.

_____.2013. *Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. https://estadonacion.or.cr/?informes=informe-2013.

_____.2014. *Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. https://estadonacion.or.cr/?informes=informe-2014.

_____. 2015. *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. https://estadonacion.or.cr/?informes=informe-2015.

_____. 2016. *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. https://estadonacion.or.cr/?informes=informe.

_____. 2017. *Vigesimotercer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. https://estadonacion.or.cr/?informes=informe-2017.

_____. 2018. *Vigesimocuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. https://bit.ly/45uGlgi

_____. 2019. *Vigesimoquinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. https://bit.ly/3tjWibO

_____. 2020. *Informe Estado de la Nación 2020*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. https://bit.ly/3PIzDgM

_____. 2021. *Informe Estado de la Nación 2021*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. https://bit.ly/3QaU8Eh

_____.2022. *Informe Estado de la Nación 2022*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. https://bit.ly/45twwPP .

_____. 2023. *Base de datos sobre legislación en Costa Rica*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores.

_____. varios años. *Base de datos de acciones colectivas*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores.

Pérez, E. 2023. *Ordenamiento territorial: impactos de la regulación territorial en la Gran Área Metropolitana.* Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Pérez, E., Agüero, J. y Zumbado, F. 2023a. *A comparison of the property price impact of municipal and national land use regulations for flood risk mitigation in Costa Rica* [Manuscrito presentado para su publicación]. Lincoln Institute of Land Policy.

Pérez, E., Pujol, R., Agüero, J. y Zumbado, F. 2023b. *Land use planning and exposure to flooding as determinants of urban growth in the San José Metropolitan Region, 1979-2021* [Manuscrito presentado para su publicación].

Pérez, E., Zumbado, F. y Agüero, J. 2022. *Ordenamiento y presiones territoriales sobre la conservación en Costa Rica*. PEN, Conare. https://bit.ly/3EyhDk3.

PNUD. 2022. *ONU alerta a Costa Rica sobre alto costo del uso plaguicidas en la salud. PNUD.* Sitio oficial. https://bit.ly/3r85UG2.

Poder Judicial. 2023. *Votos de la Sala Constitucional. Poder Judicial*. Sitio oficial. https://pj.poder-judicial.go.cr.

_____. Varios años. *Estadísticas sobre delitos ambientales*. Ministerio Público, Poder Judicial de Costa Rica.

Presidencia de la República. 2022. *Presidente firma ley de condonación de las deudas acumuladas relacionadas al pago del marchamo. Presidencia de la República de Costa Rica*. Sitio oficial. https://bit.ly/48bClnx.

Pujol, R. y Pérez, E. 2012. *Impacto de la planificación regional de la Gran Área Metropolitana sobre el crecimiento urbano y el mercado inmobiliario*. PEN, Conare. https://bit.ly/3sLhk2R.

Pujol, R., Pérez, E. y Castillo, I. 2006. *Diagnóstico comparativo de los planes reguladores vigentes y en proceso en la Gran Área Metropolitana (GAM) (Proyecto A6821)*. ProDUS-UCR.

QGIS Development Team. 2023. Geographic Information System, en *Open-Source Geospatial Foundation Project.*

Quesada, A. 2022. Flood risk index development at the municipal level in Costa Rica: A methodological framework, en *Environmental Science & Policy* 133.

Quigley, J. y Rosenthal, L. 2005. The Effects of Land- Use Regulation on the Price of Housing: What Do We Know? What Can We Learn?, en *Cityscape* 8(1). http://www.jstor.org/stable/20868572.

Recope. 2023a. *Datos estadísticos anuales de importación. Recope*. Sitio oficial. https://bit.ly/46HyJIh

_____. 2023b. *Estadísticas de ventas. Recope*. Sitio oficial. https://www.recope.go.cr/productos/ventas/.

Red Productiva CR. 2023. *Herramienta para el fomento de las actividades productivas en Costa Rica. Red Productiva CR*. Sitio oficial. https://mip.sbdcr.com/.

Robalino, J. y Villalobos, L. 2015. *Efectividad de las políticas de conservación en Costa Rica*. PEN, Conare. https://hdl.handle.net/20.500.12337/407.

Sánchez, L. 2015. *Mercado de la tierra y vivienda en la Gran Área Metropolitana (GAM) de Costa Rica*. PEN, Conare. https://hdl.handle.net/20.500.12337/615.

_____.2018. *Tendencias y patrones del crecimiento urbano en la GAM, implicaciones sociales, económicas y ambientales y desafíos desde el ordenamiento territorial*. PEN, Conare. https://hdl.handle.net/20.500.12337/2982.

_____. 2020. *Relación entre los patrones de crecimiento urbano, riesgo e impacto ambiental*. PEN-Conare.

_____. 2021. *Ordenamiento territorial y crecimiento urbano: desafíos e impactos para las ciudades intermedias y la zona marino costera*. PEN, Conare. http://hdl.handle.net/20.500.12337/8243.

Sattler, C. et al. 2016. Multilevel governance in community-based environmental management: a case study comparison from Latin America en *Ecology and Society,* 21(4).

Schröter, B., Matzdorf, B., Hackenberg, I. y Hauck, J., 2018. More than just linking the nodes: civil society actors as intermediaries in the design and implementation of payments for ecosystem services–the case of a blue carbon project in Costa Rica, en *Local Environment.* https://doi.org/10.1080/13549839.2018.1460808.

Sinac, Minae, Catie y GIZ. 2023. *Atlas Verde*. Sitio oficial. https://atlasverde.net/.

Temper, L., del Bene, D., Argüelles, L. y Çetinkaya, Y., 2015. EJAtlas, mapeo colaborativo como herramienta para el monitoreo de la (in)justicia ambiental, en *Ecología Política* 48.

Terrapulse. 2022. *Technical Report*. Terrapulse Inc.

UICN. 2023. *The IUCN Red List of Threatened Species*. *UICN*. Sitio oficial. https://www.iucnredlist.org.

UNDRR. 2023. *DesInventar Project. 2023: Plataforma DesInventar Sendai*. *UNDRR*. Sitio oficial. https://bit.ly/46749rn.

Universidad de Barcelona. 2023. Atlas de Justicia Ambiental. Sitio oficial. https://ejatlas.org/?translate=es.

Usaid y REDD+. 2015. *Informe de resultados del taller: Definiendo la reducción de emisiones por degradación forestal en el marco de REDD+ en Costa Rica*. United States Agency International Development y Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación del Bosque y más. https://bit.ly/487CMiL.

Vargas, E. 2022. *Uso aparente de plaguicidas en la agricultura de Costa Rica*. https://bit.ly/46L74pQ

Vargas, L. y Madrigal, L. 2022. *La inversión pública en infraestructura física en Costa Rica: un análisis con enfoque territorial en la última década*. PEN, Conare.

Wendland, K., Baumann, M., Lewis, D., Sieber, A. y Radeloff, V. 2015. Protected Area Effectiveness in European Russia: A Postmatching Panel Data Analysis, en *Land Economics* 91 (1), 149–168. https://doi.org/10.3368/le.91.1.149.

Zavala, W. varios años. *Sistema Integrado de Tramite y Atención de Denuncias Ambientales (SITADA) Estadísticas 2019*. Contraloría Ambiental, Ministerio de Ambiente y Energía. https://t.ly/HAJLC.

Entrevistas y comunicaciones personales

Angulo, F. 2023. Líder de Mercadeo Empresarial e Investigación, Empresa de Servicios Públicos de Heredia.

Araya, A. 2023. Consultor independiente.

Blanco, J. 2023. Director Regional, BUN-CA.

Campos, R. 2023. Director Experto, Unidad Ejecutora RANC, AyA.

Castillo, M.2023. Director, Departamento de Información Territorial, Sinac-Minae.

Chacón, J. 2017. Subdirector, Dirección de Aguas del Minae.

Corrales, L. 2023. Investigador, Catie.

Dall'Anese, P. 2023. Subgerente, Gestión de Sistemas Delegados, AyA.

Dumani, M. 2023. Académica, Universidad de Costa Rica.

Fernández, J. Jefe Departamento Comercio Internacional, Recope.

Gómez, M. 2023. Jueza, Tribunal Ambiental Administrativo.

González Grau, A. 2023. Directora, Conagebio.

González Jiménez, V. 2023. Ingeniera Química, Dirección de Aguas-Minae.

Guillén, A. 2023. Presidente Ejecutivo, AyA.

Herrera, E. 2023. Director Ejecutivo, Laica.

Murillo, H. 2023. Profesional en Cooperación Internacional, Mideplan.

Naranjo, G. 2023. Gerente, Unidad Ejecutora Programa de Agua Potable y Saneamiento, AyA.

Rodríguez, K.2023. Coordinadora, Agricultura Familiar, MAG.

Torres, L. 2023. Jefa, UEN-GAR-Dirección de Aguas Residuales, AyA.

Valverde, J. 2023. Consultor independiente.

Viales, S. 2023. Jefe, Dirección de Seguros Obligatorios y Salud, INS.

Zúñiga, M. 2023. Coordinadora, Comisión Institucional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Universidad de Costa Rica.

CAPÍTULO 5. FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

Achoy, J. 2022. *Exoneraciones fiscales aprobadas por la Asamblea Legislativa de enero a junio del 2023.*Contribución especial preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023.* PEN, Conare.

Aguirre, E. y Cortés, M. 2023. *Legislatura 2022-2023*: *producción legislativa y control político.* Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Alfaro Redondo, R. 2020. *Identidades políticas, participación electoral e (in)decisión en 2018*. En: Alfaro Redondo y Alpízar (eds).

_____. 2023. *Visualizaciones para el capítulo Fortalecimiento de la Democracia*. Contribución preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Alfaro Redondo, R. y Alpízar, F. (eds). 2020. *Elecciones 2018 en Costa Rica: retrato de una democracia amenazada*. PEN, Conare y CIEP, UCR.

Alfaro Redondo, R. y Zuñiga, A. 2023. *Desigualdad y resultados electorales. Elecciones presidenciales: Costa Rica 2002-2022.* Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Ávalos, I. 2016. *Transfugismo politico en Costa Rica: una reflexion exploratoria y municipal.* PEN, Conare. https://hdl.handle.net/20.500.12337/996

Asenjo, V. 12 de setiembre de 2022. Miles se reúnen en apoyo a Rodrigo Chaves: en Plaza de la Democracia, en *Diario La Extra*. https://lc.cx/ceadFt

Bartels, L. 2008. *Unequal democracy: The political economy of the new gilded age*. University Press. https://doi.org/10.1515/9781400883363.

Bennett, S. 1991. Left Behind: Exploring Declining Turnout among Noncollege Young Whites, 1964–1988en *Social Science Quarterly* (72), 314–33.

Beramendi, P. y Anderson, C. (eds). 2008. *Democracy, Inequality, and Representation in Comparative Perspective*. Russell Sage Foundation.

Booth, J. 2008. Democratic Development in Costa Rica, en *Democratization* 15(4), 714-732.

Botelho, J. y Silva, R. 2021. Presidential Powers in Latin America Beyond Constitutions, en *Ibero-americana* 50(1), 28-39.

Burnham, W. 1982. *The Current Crisis in American Politics*. OxfordUniversity Press.

_____.1987. The turnout problem, en *Elections American Style* 97(98), 109.

Calderón, K. 2023. *Uso del decreto ejecutivo en los primeros años de gobierno 1990-2023.* Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Cassel, C. y Hill, D. 1981. Explanations of turnout decline: A multivariate test, en *American Politics Quarterly* 9(2), 181-195. https://doi.org/10.1177/1532673X8100900203.

Critchley, S., Derrida, J., Laclau, E. y Rorty, R. 2003. *Deconstruction and pragmatism*. Routledge.

Chinchilla, A. 17 de febrero de 2023. Se manifiestan a favor de exministra Chacón, en *Diario La Extra*. https://lc.cx/EkRi99.

Colper, 2023. *Sala IV reconoce que lenguaje irrespetuoso y ofensivo contra periodistas daña la libertad de prensa. Comunicado de la Junta Directiva del Colegio de Periodistas y Profesionales de Comunicación*. Colegio de periodistas.

Conway, M. 1981. Political participation in midterm congressional elections: Attitudinal and social characteristics during the 1970s, en *American Politics Quarterly* 9(2), 221-244. https://doi.org/10.1177/1532673X8100900205

Corporación Latinobarómetro. 2023: *La recesión democrática de América Latina. Latinobarómetro.* Corporación Latinobarómetro. Sitio oficial. https://www.latinobarometro.org/lat.jsp.

CRHoy. 5 de diciembre de 2022. CRHoy.com atendió a manifestantes que protestaron frente a oficinas, en *CRHoy. https://lc.cx/pSR0Kp*.

Dahl, R. 1971. *Polyarchy.* Yale University Press.

Franceschi, H. y Zamora, A. 2002. *Acciones colectivas de la sociedad civil hacia el fortalecimiento de la democracia en Costa Rica 2002*. PEN, Conare. https://lc.cx/SaQ9uS.

Galbraith, J. y Hale, T. 2010. *Within-state income inequality and the presidential vote 1992–2004: A first look at the evidence*. (Manuscrito presentado para su publicación). UTIP. https://lc.cx/Vs2kwL.

Gómez Campos, S. 2023. *Visualizaciones capítulo Fortalecimiento de la Democracia*. PEN, Conare.

Gómez Campos, S. y Cerdas, M. 2019. *La voz social: acciones colectivas en Costa Rica entre enero de 1992 y agosto de 2019*. PEN, Conare. https://hdl.handle.net/20.500.12337/7849.

González, S. 2023. *Tendencias del control constitucional al poder Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica : análisis del empleo de la acción de inconstitucionalidad durante el primer año de gobierno (1990 - 2023*). Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Guzmán, J. 2023. *Visualizaciones capítulo Fortalecimiento de la Democracia*. PEN, Conare.

Jirón, N. 2021. *Experiencias de diálogo como estrategia de gestión de conflictos de interés público en Costa Rica: aproximaciones de análisis*. PEN, Conare. http://hdl.handle.net/20.500.12337/8227.

Key, V. 1949. *Southern Politics in State and Nation*. Random House.

Lanzas, M. 11 de setiembre de 2022. Ticos manifiestan apoyo al presidente (2022-09-10): este domingo en Plaza de la Democracia, en *Diario La Extra.* https://lc.cx/B3yfCS.

Lehoucq, F. 1991. Class conflict, political crisis and the breakdown of democratic practices in Costa Rica: Reassessing the origins of the 1948 civil war, en *Journal of Latin American Studies* 23(1), 37-60. https://doi.org/10.1017/S0022216X00013353.

_____. 1997. *Lucha electoral y sistema político en Costa Rica 1948-1998*. Editorial Porvenir.

Leighley, J. y Nagler, J. 1992. Socioeconomic class bias in turnout, 1964–1988: The voters remain the same, en *American Political Science Review* 86(3), 725-736. https://doi.org/10.2307/1964134.

_____. 2014. *Who votes now?: Demographics, issues, inequality, and turnout in the United States*. Princeton University Press.

Lijphart, A. 1997. Unequal participation: Democracy's unresolved dilemma presidential address, American Political Science Association, 1996, en *American political science review* 91(1), 1-14. https://doi.org/10.2307/2952255.

Lukes, S. 2007. *El poder: un enfoque radical.* Siglo XXI Editores.

Mann, M. 1984. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results, en *European Journal of Sociology/Archives européennes de sociologie* 25(2), pp.185-213.

Mahler, V. 2008. Electoral turnout and income redistribution by the state: A cross-national analysis of the developed democracies, en *European journal of political research* 47(2), 161-183. https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2007.00726.x.

Mainwaring, S. y Scully, T. 1994. *Building Democratic Institutions,* en Stanford University Press.

_____. 1997. "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate". En: Mainwaring, S. y M. Shuggart (eds).

_____. (eds). 1997. *Presidencialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press.

Moncada, J. 2021. *Configuración de la protesta social en el tercer año de gobierno Carlos Alvarado Quesada (2018-2022)*. PEN, Conare. http://hdl.handle.net/20.500.12337/8208.

_____. 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).* PEN, Conare. https://hdl.handle.net/20.500.12337/8390.

_____. 2023. *La acción colectiva en el primer año de gobierno de Rodrigo Chaves: ¿disuasión o confrontación?* Investigación preparada para *el Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Mora, K. 2023. *Articulación y desafíos de las organizaciones de sociedad civil en Costa Rica*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Mouffe, C. (ed.). 1999. *The Challenge of Carl Schmitt*. Verso.

_____. 2003. "Deconstruction, pragmatism and the politics of democracy". En: Critchley et al.

Murillo, A. 12 de setiembre de 2022. Seguidores de Chaves celebran "exitosa" manifestación en San José ante cálculos de fuerzas políticas, en *Semanario Universidad*. https://lc.cx/SiZVVm.

Negretto, G. 2013. *Making constitutions: presidents, parties, and institutional choice in Latin America.* Cambridge University Press.

O'Donnell, G. 2010. *Democracy, agency, and the state: theory with comparative intent*. OUP Oxford.

Pateman, C. 1971. *Participation and recent theories of democracy.* Universidad de Oxford. https://doi.org/10.1017/CBO9780511720444

Payne, J. 2003. *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. BID.

PEN 2001. *Auditoria Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia*. PEN, Conare. https://hdl.handle.net/20.500.12337/880.

_____.2015. *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. https://estadonacion.or.cr/?informes=informe-2015.

_____. 2017. *Vigesimotercer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. https://estadonacion.or.cr/?informes=informe-2017.

_____. 2020. *Informe Estado de la Nación 2020*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. https://bit.ly/3PIzDgM

_____.2021. *Informe Estado de la Nación 2021*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. https://bit.ly/3QaU8Eh

_____. 2022. *Informe Estado de la Nación 2022*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. https://bit.ly/45twwPP

Pichardo, C. *Actualización de la base de datos de cambios en el gabinete 2022-2023*. Contribución especial preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Poder Judicial. 2023. Centro de Jurisprudencia Constitucional del Poder Judicial. Estadisticas de la Sala Constitucional. *Poder Judicial*. Sitio oficial. https://lc.cx/Z16FxH

Poole, K. y Rosenthal, H. 2000. *Congress: A political-economic history of roll call voting*. Oxford University Press.

Putnam, R. 2000. *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. Simon and Schuster.

Ramírez, A. 2016. *Uso del decreto ejecutivo como instrumento de gobierno en Costa Rica*. PEN, Conare. https://hdl.handle.net/20.500.12337/991.

Reiter, H. 1979. Why Is Turnout Down?, en *Public Opinion Quarterly* 43(3), 297–311. https://doi.org/10.1086/268523.

Reporteros sin Fronteras. 2023. *Costa Rica.* Reporteros sin Fronteras. Sitio oficial. https://rsf.org/es/pais/costa-rica.

Riker, W. 1962. *The theory of political coalitions*. Yale University Press.

Rosanvallon, P. 2009. *La legitimidad democrática: Imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Ediciones Manantial.

Rosenstone, S. 1982. Economic Adversity and Voter Turnout, en *American Journal of Political Science* 26(1), 25–46. https://doi.org/10.2307/2110837.

Rosenstone, S. y Hansen, J. 1993. *Mobilization , Participation , and Democracy in America*. Macmillan Publishing Company.

Schattschneider, E. 1960. *The semisovereign people: A realist's view of democracy in America*. Holt, Reinhart, y Winston.

Schmitt, C. 1932. *The Concept of the Political*. The University of Chicago.

Seligson, M. 1972. The "Dual Society" Thesis in Latin America: A Reexamination of the Costa Rican Case, en *Social forces* 51(1), 91-98. https://doi.org/10.1093/sf/51.1.91.

Shugart, M. y Carey, J. 1992. *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press.

Solt, F. 2010. Does economic inequality depress electoral participation? Testing the Schattschneider hypothesis, en *Political behavior*(32), 285-301. https://doi.org/10.1007/s11109-010-9106-0

Teixeira, R. 1987. *Why Americans don't vote: Turnout decline in the United States, 1960-1984 (No. 172)*. Greenwood Publishing Group.

The Economist, 2023. Democracy Index. En *https://bit.ly/3tOlDuH*

UCR. 2023. *Encuesta la Confianza de los Consumidores: No. 79*. Escuela de Estadística, Universidad de Costa Rica.

Universidad Latina. 2023. *Reporte número 20 del Observatorio de Comunicación Digital*. Universidad Latina de Costa Rica.

V-Dem. 2023. *Democracy Report: Defiance in the Face of Autocratization*. V-Dem Institute. https://www.v-dem.net/publications/democracy-reports/.

Vargas Cullel, J. y Alpízar, F. 2020. *La democracia amenzada*. En Alfaro Redondo y Alpízar (eds).

Verba, S., Nie, N. y Kim, J. 1978. *Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison*. University of Chicago Press.

Verba, S., Schlozman, K. y Brady, H. 1995. *Voice and equality: Civic voluntarism in American politics*. Harvard University Press.

Villacañas, J. 2019. Chantal Mouffe y la superación de Carl Schmitt Chantal Mouffe y la superación de Carl Schmitt, en *Pensamiento al margen* (10). http://hdl.handle.net/10201/71084.

Weber, M. 1964. *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

Widestrom, A. 2008. *Impoverished Democracy: Economic Inequality, Residential Segregation, and the Decline of Civic Engagement*. Syracuse University de Nueva York. https://surface.syr.edu/psc_etd/9

Wolfinger, R. y Rosenstone, S. 1980. *Who votes?* Yale University Press.

Yashar, D. 1997. *Demanding democracy: Reform and reaction in Costa Rica and Guatemala, 1870s-1950s*. Stanford University Press. https://doi.org/10.1515/9781503616271.

Entrevistas

Castilla, J. 2023. Presidencia, Cámara de Comercio de Costa Rica.

Díaz, G. 2023. Presidencia, Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Educación Costarricense.

Fernández, Eugenia. 2023. Presidencia, Unión Nacional de Cooperativas Fundadas por Mujeres.

Gómez, M. 2023. Presidencia, Red Sancarleña de Mujeres Rurales.

Monge, G. 2023. Presidencia, Confederación Costarricense de Asociaciones Solidaristas.

Vargas, G. Presidencia, Unión Nacional de Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios Costarricenses.

Vargas, A. 2023. Secretario General. Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados.

CAPÍTULO 6. PATRONES DE LA DESIGUALDAD MULTIDIMENSIONAL EN COSTA RICA

Adermon, A., Brandén, G. y Nybom, M. 2019. *The Relationship Between Intergenerational Mobility and Equality of Opportunity.* IFAU, UCFS y Uppsala Center for Fiscal Studies.

Arenas Pacheco, G. 2021. "Desigualdad multidimensional desde el enfoque de derechos: una propuesta teórico-conceptual". En: Jiménez et al.

Arias, R., y Sánchez, L. 2012. *Análisis de la desigualdad socioeconómica en Costa Rica por criterio territorial.* PEN, Conare. https://bit.ly/3tXqrOt

Bakken, L., Brown, N. y Downing, B. 2017. Early Childhood Education: The Long-Term Benefits, en *Journal of Research in Childhood Education* 31(2). DOI: 10.1080/02568543.2016.1273285

Barrington, K. 2019. "How Important is the student-teacher ratio for students?". En: https://bit.ly/3s9dkcI

Bosque, D. 2023. 17 de setiembre de 2023. "Listas de espera en CCSS: casi 2.000 pacientes murieron aguardando una cirugía", en *La Nación.*

Cáceres, F. y Molina, G. 2010. Inequidades sociales en atención materna, en *Revista Colombiana de Obstetricia y Ginecología* 61(3). https://bit.ly/4673pSU

CAF. 2022. *Desigualdades heredadas: El rol de las habilidades, el empleo y la riqueza en las oportunidades de las nuevas generaciones: Resumen ejecutivo.* Corporación Andina de Fomento.

Cappellari, L. 2021. *Income inequality and social origins.* IZA World of Labor. https://bit.ly/3QJ69Af

Caroline, Ch. 2023. *The impact of early childhood nutrition on long-term health outcomes.* University of Toronto, Department of Nutritional Sciences.

Causa, O. y Johansson, Å. 2009 *Intergenerational social mobility.* OECD Economics Department Working Papers. https://doi.org/10.1787/223106258208

Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., y Zucman, G. (eds.). 2022. *World inequality report 2022.* Harvard University Press. https://wir2022.wid.world/download/

Chamizo, H. 2017. Mortalidad por diarreas e inequidades en Costa Rica, en *Horizonte sanitario* 16 (1). https://bit.ly/3QqrqOD

Causa, O., Woloszko, N. y Leite, D. 2020. *Housing, Wealth Accumulation and Wealth Distribution: Evidence and Stylized Facts.* Cross-National Data Center.

Cepal. 2021. CEPALSTAT: Portal de desigualdades en América Latina. Cepal. Sitio oficial. https://bit.ly/3MsANfE

CGR. 2015. *Auditoría de carácter especial sobre la red nacional de cuido y desarrollo infantil (*DFOE-SOC-IF-18-2015). Contraloría General de la República. https://bit.ly/47etnok

Čihák, M. y Sahay, R. 2020. *Finance and Inequality.* International Monetary Fund.

Cordero, M. 27 de octubre de 2023. "Gerencia Financiera de la CCSS advierte que propuestas para atender listas de espera no están maduras y carecen de presupuesto", en *Semanario Universidad.*

Delis, M., Fringuellotti, F. y Ongena, S. 2020. *Credit and Income Inequality*. Federal Reserve Bank of New York Staff Reports.

Deji, O., Ferrandiz, D., Mishra, C. 2021. A multilevel analysis of the social determinants associated with symptoms of acute respiratory infection among preschool age children in Pakistan: A population-based survey, en *PLoS ONE* 16(12). https://bit.ly/3FLpyeC

DESA-UN. 2015. *Concepts of Inequality: Development Issues No. 1.* Development Policy and Analysis Division, Department of Economic and Social Affairs.

Farina, F. y Savaglio, E. (eds). 2006. *Inequality and Economic Integration*. Routledge.

García, H. y Arias, C. 2023. Desigualdad como experiencia en comunidades de cinco cantones de Costa Rica: sistematización de resultados de estudio cualitativo. Investigación realizada para Informe estado de la Nación 2023. PEN, Conare.

Hamui, A. y Varela, M. 2013. La técnica de grupos focales Investigación, en *Educación Médica* 2(5). https://bit.ly/3MsStYI

Hirve, R., Adams, C., Kelly, C., McAullay, D. Hurt, L., Edmond, K. y Strobel, N. 2023. Effect of early childhood development interventions delivered by healthcare providers to improve cognitive outcomes in children at 0–36 months: a systematic review and meta-analysis, en *Archives of Disease in Childhood* 2023. DOI: 10.1136/archdischild-2022-324506

INEC. Varios años. *Encuesta Continua de Empleo (ECE)*. INEC. Sitio oficial. https://bit.ly/3SrWBvM

_____. 2018. *Encuesta de Mujeres, Niñez y Adolescencia (EMNA).* INEC. Sitio oficial. https://bit.ly/3Mtmbgi

_____. 2022a. *Encuesta Financiera de Hogares 2022 (Enfiho).* https://bit.ly/3QKW8Um

_____. 2022b. *Encuesta Nacional de Hogares 2022 (Enaho*). INEC. Sitio oficial. https://bit.ly/3KH7zcb

Iversen, V., Krishna, A. y Sen, K. (eds). 2021. *Social Mobility in Developing Countries: Concepts, Methods and Determinants.* United Nations University World Institute for Development Economics Research, Oxford University Press.

Jiménez Bandala, C. A. y López, L. (coord). 2021. *Desigualdad Multidimensional. La construcción de las categorías y el acercamiento a la medición del fenómeno*. Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación, Ediciones De la Salle.

Lamont, M. y Pierson, P.2019. Inequality Generation & Persistence as Multidimensional Processes: An Interdisciplinary Agenda, en *Daedalus, Journal of the American Academy of Arts & Sciences*, "Inequality as a Multidimensional Process" 148(3).

Lee, J. y Lee, Y. Job Crafting and Performance: Literature Review and Implications for Human Resource Development, en *Human Resource Development Review* 17(3). https://bit.ly/3FHHXZV .

Mcknight, A., Mendes, P., Vizard, P., Prats, A., Claver, A., Kumar, C., Espinoza-Lucero, P., Leavey, C., Mompelat, L., Fine, B., Fuentes-Nieva, R., Kabeer, N., & Mariotti, C. (s/f). *Multidimensional Inequality Framework. Atlantic Fellows in Social and Economic Equity Programme*. Atlantic Fellows for Social and Economic equity. https://bit.ly/3QmFGIh

Mitnik, P. y Grusky, D. 2020. The intergenerational elasticity of what? The case for redefining the workhorse measure of economic mobility, en *Sociological Methodology 2020* 50(1). https://bit.ly/3sleAt7

Mitchell, L., Wylie, C. y Carr, M. *Outcomes of Early Childhood Education: Literature Review.* New Zealand Council for Educational Research. https://bit.ly/3tZHlfv

Montero, E. y Miranda, M. 2023. Impacto de la vivienda en el mejoramiento de la salud, en *Balance y Tendencias del Sector Vivienda 2022: Expectativas y Desafíos*.

Nunn, A., Johnson, S., Monro, S., Bickerstaffe, T., y Kelsey, S. 2007. *Factors influencing social mobility*. Department for Work and Pensions. https://bit.ly/3sgqfJR

OCDE. 2017. *Análisis de políticas fiscales de la OCDE: Costa Rica 2017*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. https://bit.ly/3QHaIft

_____. 2018. *Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2018*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. https://bit.ly/49nwvAg

OIT. 1999. *Memoria del Director General: Trabajo decente. Conferencia Internacional del Trabajo 87ª reunión 1999*. Organización Internacional del Trabajo. https://bit.ly/3MteO8k

_____. 2014. *Informe mundial sobre salarios 2014/2015: Salarios y desigualdad de ingresos*. Organización Internacional del Trabajo.

_____.2021. *Las desigualdades y el mundo del trabajo.* Organización Internacional del Trabajo. https://bit.ly/3ssKCDv

OPS-MS. 2022. *El sistema de salud costarricense: ¿Cuánto se gasta, qué se consume y quién paga?* Organización Panamericana de la Salud.

Pacheco, J.F. 2023. *Patrones de desigualdad multidimensional.* Investigación preparar para el *Informe estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Pacheco, J. F. y Alvarado, R. 2022. *Financiamiento del sistema de salud en Costa Rica: Experiencias y opciones a partir de la evidencia internacional*. Fundación Friedrich Ebert.

PEN. 2015. *Quinto Informe Estado de la Educación.* Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. https://estadonacion.or.cr/informes/

_____.2017. *Sexto Informe. Estado de la Educación*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. https://estadonacion.or.cr/informes/

_____. 2018. *Informe Estado de la Nación 2018*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. https://estadonacion.or.cr/informes/

_____. 2020. *Informe Estado de la Nación 2020.* Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. https://estadonacion.or.cr/informes/

_____. 2021. *Sexto Informe Estado de la Región.* Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. https://estadonacion.or.cr/informes/

_____.2022. *Informe Estado de la Nación 2020.* Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. https://estadonacion.or.cr/informes/

Perez, F., Amaral, E., Huang, H. y Price, C. 2016. *Inequality and Opportunity. The Relationship Between Income Inequality and Intergenerational Transmission of Income*. RAND Corporation.

Polacko, M. 2021. Causes and consequences of income inequality – an overview. Statistics, en *Politics, and Policy* 12(2). https://bit.ly/49lIJJu

Reis, B., Simões, L., Marins, Carla., Gouveia, L. y Vilela, A.L. 2021. Antenatal care in Mozambique: Number of visits and gestational age at the beginning of antenatal care, en *Rev. Latino-Am. Enfermagem 2021* 29. DOI: 10.1590/1518-8345.4964.3481

Roemer, J. y Trannoy, A. 2016. Equality of Opportunity: Theory and Measurement: Journal of Economic Literature 2016, 54(4), 1288–1332. http://dx.doi.org/10.1257/jel.20151206.

Roos, L., Wall-Wieler, E. y Lee, J. 2019. Poverty and Early Childhood Outcomes, en *Pediatrics* 143(6).

Savaglio, E. 2002. "Multidimensional inequality: A survey". En: https://bit.ly/3SrGyOt

_____. 2006. *Three approaches to the analysis of multidimensional inequality*. En: Farina y Savaglio.

Schwartz, G. 2022. *Review: The Effects Of Poor Housing Conditions On Cognitive Development And Learning.* Tobener Ravenscroft LLP.

Sen, A. 1997. Desigualdad y desempleo en el Europa Contemporánea, en *Revista Internacional del Trabajo* 136 (2).

Thanh Bui, T. y Erreygers, G. 2020. Multidimensional Inequality in Vietnam, 2002–2012, en *Economies 2020* 8(29). DOI: 10.3390/economies8020029

The Hun School of Princeton. 2019. *Everything you need to know about student-teacher ratios*. En: https://bit.ly/47iBTTm

Topora, D., Keaneb, S., Sheltonb, T. y Calkinsb, S. 2010. Parent involvement and student academic performance: A multiple mediational analysis, en *Journal of Prevention & Intervention in the Community* 38(3). DOI:10.1080/10852352.2010.486297.

Torche, F. 2015. Intergenerational mobility and equality of opportunity, en *European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie* 56(3). https://bit.ly/49p3Smi

Vargas, L. y Cuendis, J. 2022. *El mercado de medicamentos en Costa Rica: una visión comparativa con El Salvador*. Centro Internacional de Política Económica.

PROGRAMA
ESTADO DE LA NACIÓN

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

La Defensoría de los Habitantes
CONSEJO NACIONAL DE RECTORES
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
TEC | Tecnológico de Costa Rica
UNA UNIVERSIDAD NACIONAL COSTA RICA
UNED
UTN Universidad Técnica Nacional

2023
Universidades Públicas
ante el Cambio Climático

CON EL APOYO DE

Tribunal Supremo de Elecciones
PILAR DE LA DEMOCRACIA

@EstadoNacion
EstadoNacion
@EstadoNacion
Programa Estado de la Nación
programaestadonacion

www.estadonacion.or.cr

ISBN: 978-9930-636-01-5