

The logo consists of the letters 'EN' in a bold, white, sans-serif font, set against a yellow background that is shaped like a folded corner of a document.

Estado de la Nación



CARPETA DE PRENSA



Redacción:

María Laura Brenes Mata

Edición técnica:

Ronald Alfaro Redondo
Vera Brenes Solano
Karen Chacón Araya
Steffan Gómez Campos
María Estelí Jarquín Solís
Pamela Jiménez Fontana
Leonardo Merino Trejos
Natalia Morales Aguilar

Corrección de estilo:

Emma Lizano

Diagramación:

Karen Fallas Corrales, GatoAzul Comunicación

Índice

EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL	5
El mercado laboral mantiene un desempeño desfavorable	7
28% del empleo en el país es generado por la actividad emprendedora de los hogares	9
Municipalidades poseen amplio potencial para la gestión y financiamiento de políticas sociales	11
Censo confirma reducción de extensión agropecuaria y una mayor concentración de la tierra	15
Modificar algunas condiciones laborales reduciría la pobreza y la desigualdad	17
OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS	19
Mayor insatisfacción con servicios públicos se relaciona con justificación ciudadana para evadir impuestos	21
Ineficiencia operativa de la banca dificulta reducir las tasas de interés	25
Sectores menos productivos generan mayor cantidad de puestos de trabajo	27
Tarifas de impuesto sobre la renta son regresivas y limitan la recaudación	29
Producción se concentra en servicio con pocos encadenamientos productivos	33
ARMONÍA CON LA NATURALEZA	37
Abunda legislación desactualizada y dispersa sobre recurso hídrico	39





Modelo de ciudad en la GAM
afecta la productividad, equidad social
y ambiente 41

Cobertura forestal es vulnerable ante crecimiento
urbano y productivo 45

Mayoría de fincas agropecuarias no incorporan
prácticas ambientales sostenibles 47

Evaluación y control adecuados son los principales
retos para la gestión ambiental 49

FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA 53

Protesta social disminuye en 2015 55

Desempeño legislativo refleja señales de mejora relativa 59

Ejecutivo débil enfrenta escenario político
más adverso de los últimos años 61

Principales desafíos del desarrollo humano
sostenible siguen sin abordarse en
propuestas partidarias 63

Distribución del poder en municipalidades
mejora levemente las condiciones
para la toma de decisiones 65

DESCONTENTO CIUDADANO 67

Descontento ciudadano tiene múltiples perfiles
y no se concentra en grupos sociales específicos 69

Adhesión a la democracia amortigua impacto
del descontento ciudadano 73

Personas descontentas con situación del país
prefieren soluciones no radicales 75

Malestar ciudadano puede convertirse
en una poderosa fuerza transformadora 77

Síntesis de capítulo

En 2015 no hubo progresos en el cumplimiento de las aspiraciones del desarrollo humano en el ámbito de la equidad y la integración social. Es cada vez más claro que las escasas oportunidades que genera el mercado de trabajo, aun con la creciente inversión en políticas sociales, limitan las mejoras en los principales indicadores. La desigualdad se mantiene estancada en niveles altos y no se logra reducir la pobreza por ingresos. Esta situación pone en riesgo la sostenibilidad del desarrollo humano del país. En materia de equidad e integración social, no registrar avances a la postre significa contabilizar retrocesos.

La inversión social pública (ISP) ha sido sometida a una presión extra en las dos últimas décadas. Además de procurar la integración social de los grupos más desfavorecidos y generar oportunidades de acceso a la educación y los servicios de salud para todos los habitantes del país, debe lidiar con una economía que cada vez más excluye de los beneficios del crecimiento a importantes segmentos de la población. Enfrentar este nuevo reto es difícil, no solo por la delicada situación fiscal del país, sino porque la expansión de la ISP ya se está dando por la vía del encarecimiento de los programas. En este contexto, será fundamental lograr mejoras sustanciales en la eficiencia del gasto, acompañadas de políticas que enfoquen la expansión hacia los programas capaces de generar mayores impactos sobre la desigualdad.

En el mercado laboral las tendencias negativas provienen tanto de la oferta como de la demanda. El relativo estancamiento en el desempleo en el último año (8,5%) no es una buena noticia, no solo porque la tasa es alta, sino porque el resultado sería peor de no ser por el menor crecimiento en el número de personas en edades productivas. Por el lado de la demanda, el dinamismo de la economía no está alcanzando para ofrecer más oportunidades laborales a la población. Además, un 28% del empleo es generado por los hogares productores (o trabajadores por cuenta propia), en los que la alta informalidad asciende al 70%. A esto se suman otras condiciones que desalientan la participación, como la contracción real de los ingresos por trabajo y el alto incumplimiento de las garantías laborales.

Transcurridas casi dos décadas del nuevo siglo, el principal desafío de Costa Rica en materia de equidad e integración social es la reducción de la desigualdad. El proceso de incorporación del país a la OCDE plantea un nuevo horizonte de aspiraciones en el ámbito social. La comparación con las naciones de mejor desempeño agota los márgenes para la autocomplacencia.

Durante el siglo XX Costa Rica desarrolló una fuerte política social que no solo crea oportunidades para el progreso y la movilidad social, sino que además compensa -en parte- las carencias de la población más vulnerable, la que por sus propios medios no logra aprovechar las opciones que ofrece el mercado para obtener un ingreso digno.



Hoy esa exitosa política enfrenta un nuevo desafío: cómo mantener y mejorar sus resultados en una economía con una débil generación de empleo y una regla de reparto de los ingresos que cada vez más tiende a concentrar la riqueza.

Principales hallazgos

- Las tendencias demográficas afectan el crecimiento de la fuerza de trabajo, debido a la menor cantidad de personas en edades laborales. A esto se suma que las condiciones del mercado desalientan la participación, por lo que aumenta el porcentaje de personas inactivas. El relativo estancamiento en la tasa de desempleo, ya de por sí alta, es favorecido por estas tendencias.
- Las proyecciones realizadas con la *Matriz Insumo Producto* 2012 señalan que el empleo crecerá al mismo ritmo de la producción, lo cual es insuficiente para generar más y mejores oportunidades para la población. Actualmente, solo el 16% del empleo se genera en sectores “clave”, que muestran fuertes encadenamientos productivos.
- La *Encuesta Nacional de Hogares Productores (Enhopro)* 2015 estima que existen 371.191 emprendimientos en los hogares, que generan un 28% del empleo total. Según la motivación, un 46% de ellos se establece por necesidad, un 39% por oportunidad y un 15% por tradición. Además, un 39% es totalmente informal, un 31% bastante informal, un 20% poco informal y un 10% casi formal.
- El impacto distributivo de los salarios mínimos es sustancial. Sin embargo, el elevado incumplimiento limita sus efectos en la desigualdad total. Ajustes diferenciados en favor de los trabajadores con salarios más bajos tienen un potencial distributivo mayor que los ajustes generalizados.
- El IV Censo Nacional Agropecuario, realizado en 2014, treinta años después de su edición anterior, confirma la reducción del área dedicada a esta actividad. El coeficiente de Gini, calculado con base en la extensión de las fincas en hectáreas, muestra un valor de 0,82 en 2014, superior al 0,81 del Censo de 1984 y el 0,79 de 1973. Por cantones no se observa una asociación entre concentraciones de la tierra y del ingreso, pero sí una relación directa entre pobreza, porcentaje del empleo agropecuario y extensión de las fincas.
- En 2015 la inversión social pública (ISP) registró una fuerte expansión, que además representó el mayor crecimiento de la década y el segundo más alto del presente siglo. En términos reales per cápita, por primera vez en 35 años la ISP superó los máximos niveles históricos alcanzados a principios de la década de los ochenta.
- Las municipalidades financian y ejecutan obras para la prestación de servicios sociales a sus habitantes, ya sea con recursos propios o del Presupuesto Nacional. La inversión social municipal (ISM) representa en promedio un 20% de los ingresos totales de las municipalidades.
- Costa Rica tiene dificultades para garantizar la integración social de las personas migrantes. A esto se suma un fenómeno que no es exclusivo del país: la migración de tránsito, que se ha agravado desde finales de 2015, con oleadas de migrantes temporales provenientes de Cuba, África y Haití.

El mercado laboral mantiene un desempeño desfavorable

- Solo el 16% del empleo se genera en sectores “clave”, con fuertes encadenamientos productivos.
- Pocas oportunidades de empleo y menos personas en edades activas afectan la participación laboral.

El mercado de trabajo continúa mostrando tendencias negativas con respecto a su desempeño. Nuevas evidencias confirman el alto desempleo, el fuerte impacto de las tendencias demográficas, la modesta generación de empleo, así como el habitual incumplimiento de las garantías laborales. Es decir, las tendencias negativas provienen tanto de la oferta como de la demanda laboral.

Entre las principales preocupaciones señaladas por el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación* se encuentra el escenario de la modesta generación de empleo en el mediano plazo, con base en el análisis de la estructura productiva según la matriz de insumo- producto (MIP) 2012.

La debilidad del mercado de trabajo para generar nuevos puestos sigue vigente. Desde inicios de 2014 y hasta mediados de 2016 (segundo trimestre) el número de ocupados se contrajo, tanto al considerar la variación interanual como la trimestral. Así, desde mediados de 2014, al desagregar por rama de actividad se observa que el empleo en el sector terciario, conformado por todas las actividades

comerciales y de servicios, muestra una tendencia decreciente. Por ejemplo, en el segundo trimestre de 2014 ese sector contaba con 1.477.033 trabajadores y dos años después la cifra se redujo en 110.524 personas.

Las proyecciones realizadas con base en la matriz insumo-producto revelan que el empleo crecerá al mismo ritmo que la producción, lo cual es insuficiente para crear más y mejores oportunidades. Actualmente, solo el 16% del empleo se genera en sectores “clave”, con fuertes encadenamientos productivos, en tanto que la mayoría de las personas ocupadas se concentra en actividades débilmente vinculadas con el resto del aparato productivo.

Tampoco se prevé que varíen las tasas de crecimiento del empleo por nivel de calificación (se proyecta que el empleo calificado crecerá de modo similar al no calificado). Estudios realizados indican que de los quince sectores que tienen más empleo, solo dos de ellos, enseñanza y atención de la salud, poseen empleados con niveles de calificación mayoritariamente altos. El personal de las actividades administrativas, el resto de actividades en servicios y las actividades especializadas



EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL

de construcción muestra proporciones similares de los tres grados de calificación (alta, media y no calificada). Por el contrario, actividades como servicio doméstico, cultivo de banano, de café y cría de ganado vacuno, más del 90% de los trabajadores tiene baja calificación.

Además, la MIP 2012 brinda un desglose de las personas ocupadas según régimen de producción, ya sea especial (zonas francas) o definitivo (tradicional). En el primero se encontró que, aunque 32 actividades poseen ocupados, estos tan solo representan un 3,5% del empleo total. De las diez principales actividades generadoras de empleo en el régimen de zona franca, tres absorben más del 70% de los ocupados: fabricación de instrumentos y suministros médicos, fabricación de equipo eléctrico y procesamiento y conservación de pescados y afines.

Asimismo, el alto incumplimiento de las garantías laborales (18% de trabajadores no recibe ni una sola garantía) continúa siendo una de las principales tendencias preocupantes en el mercado laboral. Por ejemplo, uno de cada tres trabajadores gana menos del salario mínimo.

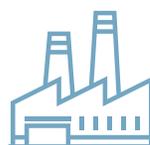
Además, las tendencias demográficas tienen un fuerte impacto en la cantidad de personas en la fuerza de trabajo (menos personas en edades activas) y las condiciones del mismo mercado laboral desalientan la participación (crecen las personas inactivas). La tendencia de menores tasas netas de participación está funcionando como una válvula de escape para que los indicadores de desempleo no sean aun peores, pero la disponibilidad de mano obra es esencial para el crecimiento económico.

Sinopsis: Tendencias preocupantes en el mercado laboral



Oferta laboral

- Disminuye la tasa de participación (un 10% en los dos últimos años). Además la de las mujeres es muy baja (45%).
- Más jóvenes se dedican solo al estudio.
- Pero crecen las personas inactivas entre 25 y 64 años.
- La escolaridad promedio es baja (nueve años) y mejora lentamente.



Demanda laboral

- Se crean pocos puestos de trabajo por año (en promedio 20.000) y la proyección futura no mejora.
- Contracción real de los ingresos (-1,4% en los dos últimos años).
- Alto incumplimiento de garantías laborales (18% de trabajadores no recibe ni una sola garantía).

Mercado laboral

- Altas tasas de desempleo: Total: 9%-10% Mujeres: 12% Jóvenes: 23% Rurales: 10%
- Uno de cada tres trabajadores gana menos del salario mínimo.
- Un 28% del empleo proviene de los hogares productores (o trabajadores por cuenta propia). El 70% es bastante informal

Más información
en el capítulo 2
del XXII Informe
Estado de la
Nación

Páginas: 104-
114

28% del empleo en el país es generado por la actividad emprendedora de los hogares

- 39% de este empleo es totalmente informal, un 31% bastante informal, un 20% poco informal y un 10% casi formal.
- Mayor informalidad se da en emprendimientos de mujeres, personas jóvenes y con baja escolaridad.

En los hogares del país existen 371.191 emprendimientos, que representan un 28% del empleo total a nivel nacional. Los datos son del 2015 y provienen de la *Encuesta Nacional de Hogares Productores (Enhopro)*, que proporciona información acerca de las actividades económicas que se llevan a cabo en los hogares.

El análisis realizado para el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación* señala que los hogares productores se pueden clasificar en tres grupos, según su motivación: por necesidad (46,2%), oportunidad (38,5%) y tradición (15,3%).

Cada uno de estos grupos tiene características que los diferencian, por ejemplo, los emprendimientos por necesidad presentan la distribución por sexo más equitativa, donde la mayoría trabaja por cuenta propia, sin ayudantes, se dedican principalmente a activi-

dades de servicios y comercio, tienen el mayor porcentaje de personas con alta informalidad (84%) y han recibido poco apoyo financiero e institucional. Los emprendimientos por oportunidad están conformados en un 70% por hombres que, además, tienen el mejor perfil educativo, pues casi uno de cada tres posee estudios superiores y tienen los mayores porcentajes de poca informalidad. Por último, los emprendimientos por tradición tienen la mayor proporción de hombres (90%) y la distribución más equitativa por zona (46% urbanos y 54% rurales), es el grupo con el menor logro educativo, pues el 71% apenas tiene primaria o menos.

Además, las actividades emprendedoras de los hogares poseen un mayor peso en el empleo de las zonas rurales; por regiones, la mayoría se concentra en la Central (60,7%), seguida por la Brunca (9,4%) y la Huetar Norte (8,3%).



EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL

Para aproximar la informalidad de los hogares productores, se construyó una escala a partir de ocho elementos que miden dos tipos de componentes: legales y empresariales. Los resultados indican que un 39% de ellos es totalmente informal, un 31% bastante informal, un 20% poco informal y un 10% casi formal.

La distribución por sexo revela que la informalidad es mayor entre las mujeres emprendedoras. Asimismo, la informalidad es más alta entre los emprendedores más jóvenes (menores de 25 años) y se reduce a medida que aumenta la edad. También hay diferencias según el nivel de instrucción, ya que los emprendimientos menos informales tienen mayores proporciones de personas con secundaria completa y más.

Por otro lado, el acceso al financiamiento es una característica de los negocios menos informales. En la categoría de emprendimientos totalmente informales solo un 15% ha recibido crédito bancario y casi la mitad carece por completo de él. El 56% de los que han recibido apoyo financiero son poco informales o casi formales.

El Informe revela que el 60% del empleo generado por los hogares productores proviene de emprendedores bastante o totalmente informales, que en su mayoría trabajan por cuenta propia, sin ayudantes. Por el contrario, el 74% de los negocios poco informales y casi formales cuenta con más de una persona.

Perfil de las personas emprendedoras, según motivación para el emprendimiento. 2015

Motivación para el emprendimiento

Características ^{a/}	Necesidad	Oportunidad	Tradicición	Total
Hombres	52,7	69,9	90,3	65,1
Mujeres	47,3	30,1	9,7	34,9
Educación primaria o menos	50,0	38,9	71,5	49,0
Educación secundaria completa o más	29,6	42,3	14,0	32,1
Zonas urbanas ^{b/}	73,6	73,4	45,8	69,2
Empleadores ^{c/}	3,6	16,6	15,1	10,3
Cuenta propia sin ayudantes ^{c/}	83,6	68,3	62,0	74,4
Cuenta propia con ayudantes ^{b/}	12,8	15,1	22,9	15,2
Recibió financiamiento	13,7	23,2	30,9	20,0
Con acceso a internet para el negocio ^{b/}	32,1	48,8	17,7	36,3
Actividades agropecuarias ^{b/}	9,1	10,0	59,6	17,2
Actividades industriales ^{d/}	17,9	18,0	11,1	16,9
Actividades comerciales	30,1	18,1	10,6	22,5
Actividades de servicios	43,0	53,9	18,7	43,5

a/ Se incluyen las características que tienen diferencias significativas entre los grupos. Para ello se calculó la prueba Z de diferencia de proporciones, con un nivel de significancia del 5%.

b/ No hay diferencias significativas entre los emprendimientos por necesidad y por oportunidad.

c/ No hay diferencias significativas entre los emprendimientos por oportunidad y por tradición.

d/ Esta variable no presenta diferencias significativas entre los grupos.

Fuente: *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación*, 2016 a partir de Morales y Solórzano, 2016, con datos de la Enhopro, del INEC.

Más información
en el capítulo 2
del XXII Informe
Estado de la
Nación

Páginas: 114-
116

Municipalidades poseen amplio potencial para la gestión y financiamiento de políticas sociales

- Inversión social municipal (ISM) representa un 20% de los ingresos totales de las municipalidades.
- Gobiernos locales cuentan con un marco jurídico que los habilita para ello.

Las municipalidades tienen una participación y alcances limitados en la gestión y financiamiento de las políticas sociales, pero su potencial para jugar un rol más activo es significativamente amplio.

El *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación* destaca que los gobiernos locales, que ya realizan acciones puntuales en el campo de la inversión social, tienen una alta capacidad para complementar la política social nacional y de articular su oferta territorial, así como de superar el enfoque tradicional que se centra en los beneficiarios, sin considerar su entorno.

Uno de los principales aspectos que destaca el potencial de los gobiernos locales para elaborar políticas sociales es que poseen un marco jurídico que los habilita para ello. La potestad de las municipalidades para elaborar

dichas políticas en sus respectivos cantones no es nueva; deriva de la Constitución Política y el Código Municipal. Adicionalmente, entre 2002 y 2015 el país aprobó una reforma constitucional y dos leyes relacionadas con la descentralización, el fortalecimiento de las competencias y el presupuesto municipal.

La donación de terrenos que realizan los concejos municipales, tanto a instituciones públicas (MEP, CCSS, IMAS), como a organizaciones sin fines de lucro (asociaciones de desarrollo, fundaciones) merece especial atención. Entre las legislaturas 2006-2007 y 2014-2015 se promulgaron 139 leyes que autorizaron la donación de terrenos en 55 municipalidades, para un promedio de 17 por año. La mayor cantidad se aprobó en años electorales. Pese a ello, ni los gobiernos locales ni las entidades beneficiarias llevan un





EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL

registro del total de suelo cedido, sus características y su valor, de modo que hay una cuantiosa inversión que pasa desapercibida.

Asimismo, con base en sus potestades legales, las municipalidades, ya sea con recursos propios o del Presupuesto Nacional, financian y ejecutan obras para la prestación de servicios sociales. También, aunque en menor medida, hacen transferencias directas a familias en condición de pobreza (auxilio por cesantía, subsidios por desastres y becas estudiantiles).

Durante el período 2006-2015 la inversión social municipal (ISM) total representó entre un 0,3% y un 0,4% del PIB. Si se calcula con respecto a la inversión social pública (ISP) total del país, ha fluctuado entre un 1,6% y 1,7%. Para ponerlo en contexto, el gasto municipal total representa entre un 1% y 1,3% del PIB.

En el mismo período, el monto promedio de la ISM fue equivalente a un 20% de los ingresos totales de las 81 municipalidades y los ocho concejos municipales de distrito que existen en el país. La ISM acumulada en estos diez años asciende a 939.200 millones de colones constantes del 2015.

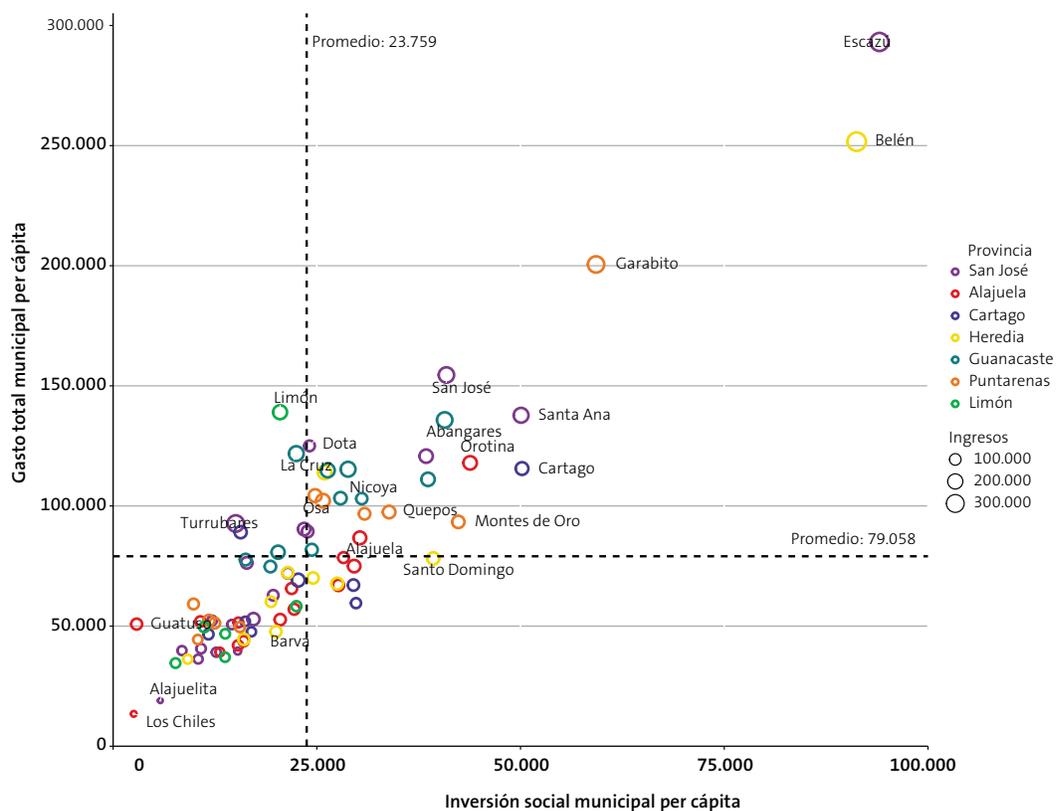
Por otro lado, estas cifras agregadas ocultan diferencias importantes. Los

cantones son dispares en el tamaño de su territorio, población, urbanización y, en general, en las condiciones socioeconómicas de sus habitantes. Por un lado, Belén es la municipalidad que realizó la mayor ISM promedio per cápita durante los diez años analizados, pese a no ser la que tiene el mayor presupuesto global per cápita. Por otro lado, la municipalidad de Alajuela, la segunda de mayor ingreso no se ubica entre las primeras diez en términos de ISM per cápita; incluso es superada por cantones como Garabito y Montes de Oro, cuyos gobiernos locales tienen ingresos mucho menores.

Cabe destacar que, si bien la capacidad de gasto de cada ayuntamiento está directamente asociada al tamaño de su presupuesto, son las políticas municipales las que más inciden en el esfuerzo por invertir en programas sociales. Así, las municipalidades que ocupan los primeros lugares en gasto total per cápita (Escazú, Belén, Garabito, San José y Limón) solo alcanzan las posiciones 33, 19, 46, 53 y 80, respectivamente, en el porcentaje que representa el gasto social en relación con el total. Las cinco municipalidades que realizan un mayor esfuerzo de asignación relativa del presupuesto a inversión social (Santo Domingo, Paraíso, Montes de Oro, La Unión y Cartago), ocupan posiciones muy inferiores en gasto total per cápita (32, 47, 23, 42 y 12, en cada caso).

EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL

Gasto total y gasto social per cápita real, según municipalidades^{a/}. 2015



a/ El tamaño de las esferas representa los ingresos totales de cada municipalidad. Las líneas punteadas indican el monto promedio del país.

Fuente: *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*, 2016 con base en Rojas y Navarro, 2016.

Más información
en el capítulo 2
del XXII Informe
Estado de la
Nación

Páginas: 121-
127

EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL



Censo confirma reducción de extensión agropecuaria y una mayor concentración de la tierra

- En 2014 93.017 fincas fueron contabilizadas en 2,4 millones de hectáreas, cifras que representan disminuciones de 8,7% y 21,6% con respecto a 1984.
- Coeficiente de Gini calculado con base en la extensión de las fincas en hectáreas, muestra un valor de 0,82 en 2014, superior al 0,81 registrado en el Censo de 1984.

El VI Censo Nacional Agropecuario 2014 (*Cenagro*), realizado treinta años después de su edición anterior, confirma una reducción del área dedicada a esta actividad, así como un aumento en la concentración de la tierra.

El Cenagro recogió información sobre las actividades agrícolas, pecuarias y silvícolas, la distribución geográfica de los cultivos, las prácticas productivas y las formas de tenencia y uso de la tierra.

Los datos analizados para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación* indican que se contabilizaron 93.017 fincas en 2,4 millones de hectáreas, cifras que representan disminuciones de 8,7% y 21,6%, respectivamente, en relación con los datos de 1984. Hoy las fincas agropecuarias ocupan un 47,1% del territorio nacional.

Con respecto a la concentración de la tierra, se evidencia que un pequeño número de fincas grandes (de más de quinientas hectáreas) abarca una cantidad importante del área agropecuaria. La concentración es evidente si se considera que la mitad de las fincas del país suma apenas un 3% de las hectáreas agropecuarias, o que el 80% de las fincas apenas representa un 15% de la extensión agropecuaria.

Un indicador útil para medir la concentración de la tierra es el coeficiente de Gini, calculado según la extensión de las fincas en hectáreas. Cuanto más se acerca el coeficiente a 1, más desigual es la distribución del suelo. En 2014 su valor fue de 0,82, superior a la cifra de 0,79 obtenida en 1973 y la de 0,81 registrada en 1984.



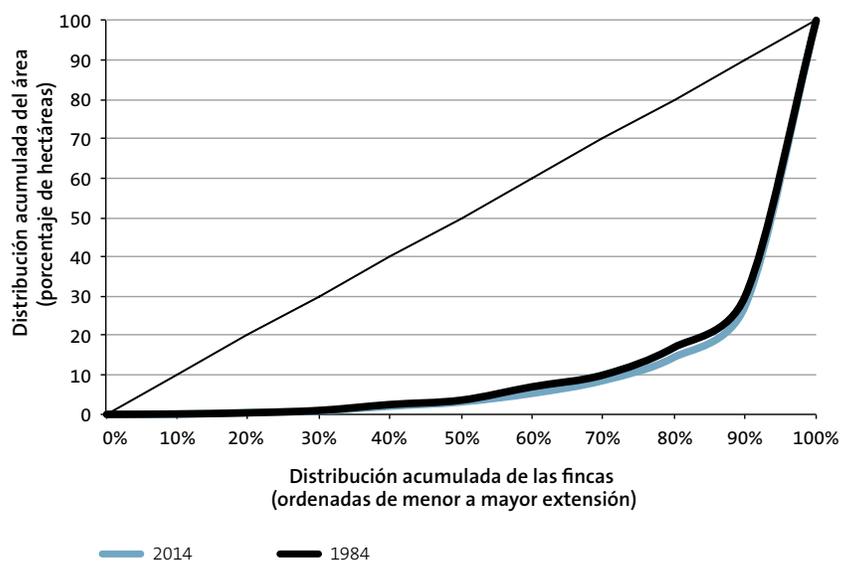
EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL

Por otro lado, al analizar los datos por cantones, no se observa una asociación entre concentraciones de la tierra y del ingreso, pero sí una relación directa entre pobreza, porcentaje del empleo agropecuario y extensión de las fincas. Es decir, por cantones, los que muestran mayores desigualdades son relativamente pequeños en extensión agropecuaria, excepto Liberia. Es importante aclarar que no hay un patrón que vincule extensión y desigualdad, pues hay cantones “pequeños” que también tienen baja desigualdad. Lo que sí destaca es que la mayoría de los cantones que abarcan grandes extensiones agropecuarias se ubica en puntos intermedios de desigualdad, con coeficientes de Gini que fluctúan entre 0,74 y 0,79.

De igual manera, el Informe indica que un aumento de un punto en el

porcentaje de personas que trabajan en agricultura, incrementa en 0,5 el porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en el cantón respectivo. En Matina, Los Chiles y Buenos Aires más de la mitad del empleo está concentrada en el agro y más de la mitad de los hogares tiene NBI. Sin embargo, otros cantones que registran altos porcentajes de hogares con NBI muestran menores proporciones de empleo agropecuario, entre ellos Osa, Golfito, Corredores, Limón, Parrita, Abangares y Garabito. Es interesante observar que en muchos de esos lugares tienen un peso importante las fincas de cien hectáreas o más. Hay tres cantones que vale la pena destacar por ser atípicos, ya que en ellos tiene un peso importante el trabajo agrícola, pero hay baja incidencia de hogares con NBI: Zarcero, Alvarado y Jiménez.

Curva de Lorenz de la distribución de la tierra agropecuaria. 1984 y 2014



Fuente: *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*, 2016 a partir de Morales y Segura, 2016, con datos de los Cenagro, del INEC.

Más información
en el capítulo 2
del XXII Informe
Estado de la
Nación

Páginas: 97-
99

Modificar algunas condiciones laborales reduciría la pobreza y la desigualdad

- Inserción laboral de personas inactivas disminuiría en 9,2 puntos la pobreza y en 9,7% la desigualdad.
- La asignación de empleos a desocupados reduciría en 4,3 puntos la pobreza y 4,9% la desigualdad.

El *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación* realizó una serie de simulaciones para predecir los sectores en los que podrían insertarse las personas que actualmente están fuera del mercado laboral o buscan empleo y no lo consiguen, así como el impacto que tendría sobre el bienestar de los hogares el ingreso promedio que podrían percibir.

Las simulaciones con los resultados más significativos fueron las basadas en los siguientes supuestos: los ocupados que cursaron undécimo año de secundaria pero no se graduaron reciben el título de bachillerato; la población desocupada encuentra empleo; la población inactiva con edades de entre 25 y 64 años se incorpora al mercado y consigue empleo; las mujeres inactivas que son jefas de hogar, sin pareja y con hijos, obtienen un puesto de trabajo.

Para cada grupo se calcularon dos indicadores: la cantidad de personas

que son jefes o jefas de hogar y la condición de pobreza del hogar. Las más afectadas por esta última situación son las personas desocupadas y las mujeres inactivas jefas de hogar. Por el contrario, las personas ocupadas tienen los menores porcentajes de pobreza, por debajo del promedio nacional (21,7%).

El análisis de los resultados señala que, debido al tamaño del grupo, el mayor impacto se obtendría de la inserción laboral de las personas inactivas (-9,2 puntos en pobreza y -9,7% en desigualdad), pese a que no son la categoría con la mayor incidencia de pobreza por ingresos. En segundo lugar se ubica la asignación de empleos a los desocupados, debido a que casi la mitad de ellos reside en hogares pobres (-4,3 puntos en pobreza y -4,9% en desigualdad). Las otras dos simulaciones tienen alcances menores, pero siempre significativos.



EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL

Particularmente, la asignación de empleos a mujeres inactivas es relevante, no por su efecto en la pobreza del país —que no resulta muy elevado— sino porque se trata de 115.000 jefas de hogar sin pareja y con hijos, cuya incorporación al mercado de trabajo remunerado contribuiría a acortar las brechas de género.

Además, las integrantes de este grupo pueden ser fácilmente identificadas como beneficiarias de las políticas de apoyo en materia de cuidado, requisito indispensable para mejorar sus posibilidades de inserción laboral.

También se analizó el posible impacto redistributivo que podrían tener los salarios mínimos. Debido a la persistencia del elevado incumplimiento que se registra en el país, dicho impacto se ve limitado. Al respecto, otra simulación realizada mostró que los ajustes diferenciados, a favor de los trabajadores

que reciben los salarios más bajos, tienen un potencial distributivo mayor que los aumentos generalizados. Si se lograra la plena observancia de los salarios mínimos, la desigualdad en la distribución de los salarios medida con el coeficiente de Gini se reduciría en 3,8 puntos, mientras que la pobreza total disminuiría en 9% y la extrema en 12%.

Por lo tanto, una estrategia de ajustes diferenciados a favor de los que reciben menores remuneraciones tendría un mayor impacto. Evidentemente, si se buscara aplicar medidas en esta línea, se debe tener cuidado para no generar efectos negativos en el empleo, asociados al cumplimiento de la legislación. En este sentido, la recién aprobada Reforma Procesal Laboral es una señal positiva, ya que prevé mecanismos para fortalecer la capacidad de inspección laboral y acelerar la resolución de conflictos obrero-patronales.

Características de las personas y efectos de las simulaciones de empleo^{a/} sobre la pobreza y la desigualdad. 2015

	Simulaciones			
	1. Se asigna un título de bachillerato a las personas ocupadas ^{b/}	2. Se asigna un empleo a la población desocupada	3. Se asigna un empleo a la población inactiva (25 a 64 años)	4. Se asigna un empleo a las mujeres inactivas que son jefas de hogar sin pareja y con hijos
Personas	49.929	192.318	1.502.675	114.946
Jefaturas de hogar	16.806	47.845	390.379	114.946
Porcentaje de hogares en pobreza	12,0	45,1	25,9	36,6
Efectos sobre los niveles de pobreza totales del país				
Porcentaje de hogares pobres	20,2	17,5	12,5	20,1
Reducción en puntos	1,5	4,3	9,2	1,6
Reducción en hogares	24.904	62.327	135.012	23.417
Efectos en la desigualdad del ingreso en el país				
Coefficiente de Gini	0,494	0,491	0,466	0,509
Reducción porcentual	4,2	4,9	9,7	1,4

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

b/ Este escenario consiste en asignarle el título de bachiller a las personas ocupadas que terminaron la secundaria, pero no se graduaron, y simular la movilidad laboral que tendrían con esa nueva condición.

Fuente: *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*, 2016 a partir de Segura, 2016, con datos de las encuestas de hogares, del INEC.

Más información en el capítulo 2 del XXII Informe Estado de la Nación

Páginas: 103-104

Síntesis de capítulo

En 2015 y los primeros meses de 2016, la economía costarricense siguió mostrando un patrón de crecimiento moderado, volátil y débil en la creación de empleo, al cual se agregó un nuevo y preocupante desgaste en la solvencia de las finanzas públicas. Este deterioro amenaza uno de los principales logros del desempeño económico de los últimos años: la estabilidad monetaria.

El moderado crecimiento en el último lustro coexiste con las tasas de desempleo más altas en tres décadas. Esto se debe, sobre todo, a que los sectores que más aportan a la producción tienen poco peso en la generación de empleo, en especial para los trabajadores menos calificados, cuyas bajas credenciales educativas son una barrera que les impide movilizarse hacia actividades que demandan mano de obra más capacitada. La mejoría de las oportunidades laborales está ligada a aumentos generalizados de la productividad. Sin embargo, el crecimiento de este indicador ha sido persistentemente bajo, ya que el buen desempeño de las actividades más dinámicas ha sido neutralizado por los deficientes resultados de otros sectores, en los que labora la mayoría de la población.

Un factor que complica el panorama de la economía es la falta de solvencia de las finanzas públicas, una amenaza para la estabilidad y el crecimiento en el corto plazo. Aunque el Gobierno logró mejoras en la contención del gasto, la falta de recursos frescos implica que los avances no se podrán sostener sin sacrificar la inversión en infraestructura, clave para el desarrollo. Aún en el mejor escenario, esto es, que en 2016 el Congreso apruebe una reforma que incida simultáneamente sobre el gasto y los ingresos públicos, la administración tributaria y la gestión de la deuda, los efectos no empezarán a sentirse sino hasta el 2018. Ese desfase temporal agrava la magnitud del problema que el Gobierno Central enfrentará en 2017.

En este complejo panorama sobresale el logro de la estabilidad monetaria. En 2015 el país registró una de las menores tasas de inflación de su historia y el tipo de cambio se mantuvo con pocas variaciones, en un régimen de flotación administrada. Cabe señalar, sin embargo, que estos resultados se deben fundamentalmente a un contexto internacional favorable, en el que prevalecieron bajos niveles en los precios de las materias primas y las tasas de interés, es decir, factores que son ajenos al control de la autoridad monetaria y, por ende, imprimen vulnerabilidad a la economía.

En síntesis, la desconexión entre la estructura productiva y la creación de empleo refleja un estilo de desarrollo no incluyente, pues afecta sobre todo a las personas con las menores calificaciones educativas. En el largo plazo esto implica una pérdida para el país en su conjunto, porque se ponen en riesgo los logros en materia social. En momentos en que la población nacional inicia un proceso de envejecimiento, es



OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS

crucial aumentar las habilidades de la fuerza laboral, para reducir las brechas entre sectores y lograr mejoras significativas y sostenidas en la productividad. Para ello es necesaria la inversión en capital, especialmente en infraestructura pública, pero esta ha sido sacrificada para contener el desbalance de las finanzas del Gobierno. Por varios años Costa Rica ha pospuesto una reforma que genere recursos frescos, una estructura de gasto sostenible y un crecimiento moderado de la deuda pública. Esta inacción tiene un alto costo, que repercutirá sobre todo en las futuras generaciones, que no tendrán la infraestructura ni las herramientas para procurar su propio bienestar y sostener a una población envejecida.

Principales hallazgos

- La economía costarricense mantiene un crecimiento moderado, que en 2015 alcanzó un 3,7%. Este resultado contrasta con una tasa de desempleo superior al 9%. El país necesita mayores y sostenidos niveles de crecimiento para lograr mejoras en las oportunidades laborales para las personas.
- Entre 2013 y 2015, los seis sectores que generaron el 84,9% del crecimiento económico fueron responsables de tan solo un 36,7% del aumento del empleo.
- La política de fomento a las exportaciones ha logrado impulsar las ventas externas de bienes y servicios no tradicionales, mientras que la producción tradicional muestra bajos niveles de innovación y un marco institucional disperso y rezagado.
- Más del 80% de los ocupados del sector agropecuario y la industria tradicional pertenece a un “núcleo duro” del mercado laboral que tiene pocas posibilidades de movilizarse a otros sectores. Esto obedece en gran medida a los bajos niveles de escolaridad y la falta de capacitación técnica.
- Se agudiza el desbalance financiero del Gobierno Central. Desde 2009 el país no tiene ingresos suficientes para cubrir sus gastos primarios. Esta situación hizo que el déficit fiscal alcanzara un 5,9% del PIB en 2015, el valor más alto de los últimos treinta años.
- Las tarifas escalonadas del impuesto sobre la renta que se aplican a las empresas son regresivas, dado que, en promedio, los negocios pequeños y medianos pagan al fisco una mayor proporción de sus ventas. Además, el diseño impositivo incentiva el subreporte de ventas y el sobrerreporte de gastos, lo que a su vez afecta la recaudación.
- Un contexto internacional favorable ayuda a la estabilidad monetaria del país. La tendencia decreciente en los precios de las materias primas, especialmente del petróleo, explica gran parte de la baja inflación del 2015 (-0,81%).
- La efectividad de la tasa de política monetaria ha sido lenta y gradual. Ello muestra la leve incidencia que tiene este instrumento del Banco Central en el resto de tasas de interés del mercado y en la reducción del costo de los créditos en moneda nacional.

Mayor insatisfacción con servicios públicos se relaciona con justificación ciudadana para evadir impuestos

- Aumento de un punto en la escala de insatisfacción, incrementa la justificación de la evasión fiscal en 0,2%.
- Resultados muestran diferentes patrones sobre el pago de impuestos, según variables socio demográficas, políticas y de percepción.

La justificación para evadir impuestos, por parte de los ciudadanos costarricenses, se encuentra relacionada con una mayor insatisfacción con respecto a los servicios públicos.

El *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación* señala que una baja “moral fiscal” (actitudes que tienen los contribuyentes, en un mismo espacio geográfico y temporal, con respecto al pago de impuestos) debe ser objeto de atención, especialmente, en una coyuntura de alto déficit fiscal y acelerado crecimiento de la deuda pública.

En un contexto donde se discuten en el país alternativas para mejorar la solvencia del Gobierno, es importante considerar las políticas de transparencia y las garantías sobre la calidad del gasto, con la finalidad de incentivar la

disposición ciudadana a cumplir con las obligaciones tributarias.

Ante esta situación, el *Vigesimosegundo Informe* realizó un análisis de la moral fiscal de los costarricenses según perfiles demográficos. El país no posee una fuente de información especializada en medir la disposición de los contribuyentes a pagar impuestos, por lo que se recurrió a la encuesta regional *Latinobarómetro* del 2015, para realizar un estudio exploratorio que busca aproximar el tema de evasión fiscal a partir de dos preguntas: ¿cuán justificable cree usted que es evadir impuestos? y ¿cuán dispuesto está a que se aumenten los impuestos y/o que el país se endeude para financiar obras de infraestructura que favorezcan la integración de su país con el mundo (puentes, autopistas, aeropuertos, puertos)?





OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS

Los principales resultados del análisis evidencian que para lograr una mayor disposición ciudadana a pagar impuestos, el país requiere mejoras en los servicios públicos. Específicamente, un aumento de un punto en la escala de insatisfacción, incrementa la justificación para evadir el pago de tributos en 0,2%.

Además, el estudio revela diferentes patrones según variables socio demográficas, políticas y de percepción. Las personas de mayor edad justifican menos la evasión fiscal y no son propensas a aceptar el aumento de impuestos para financiar obras de infraestructura. Este hallazgo es coherente con el concepto de votante de edad media, según el cual las personas de mayor edad están dispuestas a soportar una mayor carga tributaria que les asegure una más amplia retribución en servicios de salud y pensiones, mientras que la infraestructura no es una prioridad para ellas, dado que disfrutarán menos de las obras que las personas más jóvenes.

Por otro lado, hay otras variables que tienen potencial para reducir la evasión: la politización de los

individuos y su mayor participación en actividades de la comunidad, por ejemplo, disminuyen la tendencia a excusar el no pago de impuestos.

La disposición a aceptar un aumento de impuestos para financiar infraestructura pública decae en la medida en que crece la percepción de corrupción y falta de transparencia del gobierno, lo cual coincide con los hallazgos de otros estudios efectuados en América Latina. Este resultado señala la necesidad de mejorar la rendición de cuentas y la transparencia en el quehacer de las autoridades políticas, sobre todo en el contexto de un país cuya población comienza a envejecer y en el cual la inversión en capital público es fundamental para incrementar la productividad e impulsar el crecimiento económico y la competitividad.

Finalmente, el estudio exploratorio destaca que las personas que le asignan al medio ambiente un rol importante en el desarrollo nacional, no están de acuerdo con el aumento de impuestos para infraestructura, lo que podría estar asociado a la preocupación por el impacto ambiental de tales obras.

OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS

Perfiles ciudadanos asociados a la justificación de la evasión y el aumento de impuestos para financiar infraestructura

Variable	Probabilidad marginal	
	Justificación total de la evasión	Desacuerdo con el aumento de impuestos para financiar infraestructura ^{a/}
Mayor edad ^{b/}	Disminuye en 0,7%	Aumenta en 0,4%
Educación básica o menos ^{c/}		Aumenta en 11,7%
Mayor politización ciudadana ^{d/}	Disminuye en 0,2%	
Mayor insatisfacción con los servicios ^{e/}	Aumenta en 0,2%	
Mayor participación en actividades sociales ^{f/}	Disminuye en 9,0%	
Mayor percepción de injusticia en la distribución del ingreso ^{g/}	Disminuye en 8,6%	Aumenta en 9,6%
Mayor importancia del medio ambiente para el desarrollo ^{h/}		Aumenta en 6,4%
Mayor percepción de falta transparencia del gobierno ^{i/}		Aumenta en 4,6%
Mayor percepción de corrupción ^{j/}		Aumenta en 3,15%

a/ Escala de 1 a 10, donde 1 significa "nada de aumento" y 10 "todo el aumento necesario".

b/ Por cada incremento en un año de vida.

c/ Variable dicotómica en la que 1 corresponde a los entrevistados que solo tienen educación básica o menos y 0 a personas con mayor nivel educativo.

d/ Escala ascendente de 1 a 100, donde 100 mide la mayor politización.

e/ Escala ascendente de 1 a 100, donde 100 mide la mayor insatisfacción con los servicios públicos.

f/ Escala de 1 a 3, donde 3 mide la mayor participación en actividades sociales.

g/ Escala de 1 a 4, donde 4 mide la mayor percepción de injusticia en la distribución del ingreso.

h/ Variable dicotómica en la que 1 corresponde a los entrevistados que consideran que el medio ambiente es importante para el desarrollo del país y 0 a los que opinan lo contrario.

i/ Escala de 1 a 4, donde 4 mide la mayor percepción de falta de transparencia del gobierno.

j/ Escala de 1 a 4, donde 4 mide la mayor percepción de corrupción.

Fuente: *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación*, 2016 con base en Botey, 2016 a partir de datos del *Latinobarómetro* 2015.

Más información
en el capítulo 3
del XXII Informe
Estado de la
Nación

Página: 175

OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD
Y SOLVENCIA ECONÓMICAS



Ineficiencia operativa de la banca dificulta reducir las tasas de interés

- Promedio del índice de eficiencia operativa en el sistema financiero nacional entre 2005 y 2015 fue de 62%, muy por encima del promedio internacional (52,9%).
- Las diferencias en los gastos administrativos y operativos explican gran parte de la disparidad en los niveles de eficiencia entre la banca pública y privada.

La ineficiencia operativa de la banca estatal podría estar limitando la política de reducción de las tasas de interés del Banco Central.

Un sistema bancario eficiente se caracteriza por tener márgenes de intermediación bajos; es decir, la diferencia entre lo que se cobra por los créditos y lo que se paga a los ahorrantes debe ser lo más baja posible. Pese a que el objetivo de la ruptura del monopolio de las cuentas corrientes era fomentar la competencia bancaria, esta se encuentra estancada desde el año 2000, al tiempo que la banca pública mantiene un comportamiento oligopólico en el mercado de intermediación en colones.

Actualmente, en Costa Rica las tasas de interés en colones son altas, lo cual dificulta la inversión en proyectos por parte de las empresas y el consumo de las

familias. El margen de intermediación en Costa Rica casi duplica el promedio de los principales bancos de referencia internacional, sobre todo en el mercado en colones. Además, las altas tasas de interés en moneda nacional incentivan a los agentes económicos a endeudarse en dólares, aunque ello implique un riesgo cambiario.

El comportamiento oligopólico que caracteriza a la banca pública se refleja en el hecho de que sus entidades tienen menos costos de captación, dado que controlan más del 70% de las cuentas corrientes y de ahorro del país. Los bancos privados dependen más de la captación de fondos en la bolsa de valores, lo cual impide que la intermediación financiera en colones sea más competitiva. En la intermediación en dólares la participación es más equitativa, ya que la banca privada representa el 55%.



OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS

Durante el proceso de intermediación, los bancos tienen que incurrir en gastos de operación que repercuten en los precios que cobran a los usuarios (tasas de interés). El Informe señala que una transacción en una sucursal tradicional cuesta entre 2 y 3 dólares, mientras que en medios electrónicos, como los cajeros automáticos, su valor es inferior a 0,5 dólares y por internet o banca telefónica el valor es mínimo.

Bajo esta perspectiva, el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación* profundiza en el tema del desempeño del sector bancario, con un análisis sobre la evolución de la eficiencia operativa de los principales intermediarios financieros en el período 2005-2015.

Para medir la eficiencia de los intermediarios financieros se utiliza el índice de eficiencia operativa, que estima los gastos administrativos como proporción de los ingresos netos (ingresos financieros netos e ingresos operativos netos). Cuanto menor es este indicador, mayor es la eficiencia de la entidad, la cual tendrá más capacidad de reducir el costo de los préstamos (tasas de interés activas) o aumentar el rendimiento pagado por ahorrar (tasas pasivas). La eficiencia operativa de un banco depende de factores como la tecnología, la competencia del mercado, los costos de supervisión e inspección y las cargas impositivas.

Según afirma el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación*, el promedio de este índice en el sistema financiero nacional entre 2005 y 2015 fue de 62%, muy por encima del promedio internacional (52,9%). No se observa una tendencia a la baja del indicador durante el período de estudio, lo cual podría obedecer a la falta de una política nacional que fomente la automatización de los procesos operativos del sector y la migración de los servicios tradicionales de alto costo (sucursales físicas) a medios

electrónicos (cajeros automáticos, centros de atención telefónica, datáfonos, banca telefónica, entre otros).

Con respecto a la banca estatal, entre 2005 y 2015 el índice pasó de 70,5% a 72,2%. Aunque los bancos han hecho esfuerzos para reducir los gastos de personal (de 71% a 66% como proporción del gasto total en el período indicado), ello no ha sido suficiente para lograr mayor eficiencia. Por su parte, la banca privada muestra una eficiencia operativa cercana al promedio de los principales referentes internacionales.

El análisis revela que al considerar el resto de los intermediarios, se observa una gran variabilidad en la eficiencia operativa del sistema financiero nacional. Las mutuales registran el nivel más alto de ineficiencia, muy por encima del promedio nacional, con una diferencia superior a diez puntos porcentuales. Por el contrario, las cooperativas de ahorro y crédito muestran el mayor nivel de eficiencia.

Índice de eficiencia operativa^{a/} por tipo de intermediario financiero. 2015



a/ Cuanto menor es el valor del indicador, mayor es la eficiencia operativa de la entidad.

b/ Banco Popular y Banhvi.

Fuente: *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación*, 2016 con base en Corrales, 2016b, a partir de datos de la Sugef.

Más información en el capítulo 3 del XXII Informe Estado de la Nación

Páginas: 182-184

Sectores menos productivos generan mayor cantidad de puestos de trabajo

- Comercio y agro proveen un tercio del empleo nacional, pero tienen una productividad que equivale al 50% del promedio de la economía.
- Los diez sectores más productivos tan solo aportan un 5% de las oportunidades laborales.

Los sectores más productivos del país no poseen un efecto multiplicador en el empleo, es decir, las actividades menos productivas son las que generan más puestos de trabajo.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la productividad es un factor determinante de la competitividad internacional y es un motor fundamental de crecimiento en cualquier economía. El grado de avance que se logre en este ámbito depende de la calidad y disponibilidad de la mano de obra. A su vez, el valor agregado por trabajador (productividad laboral) influye en el crecimiento de los salarios, pues en mercados competitivos y flexibles, los aumentos en la productividad laboral se traducen en mayores remuneraciones.

En el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación* se incluyó un estudio que

analiza la productividad del país por sector económico, además se realizó una descomposición de los elementos que explican las variaciones dadas, con el propósito de explorar los factores que han impulsado el crecimiento de Costa Rica en los últimos quince años.

Dicho análisis examinó los niveles de la productividad laboral según los datos de la *Matriz Insumo Producto* (2012) desarrollada por el Banco Central, a partir de la cual se realizó una agrupación de la economía en 31 sectores y su relación con el empleo. En este estudio se evidencia una relación negativa entre el empleo y la productividad laboral de los sectores. El comercio y el agro proveen un tercio del empleo nacional, pero tienen una productividad que equivale al 50% del promedio de la economía. En cambio, los diez sectores más productivos tan solo aportan un 5% de las oportunidades laborales.



OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS

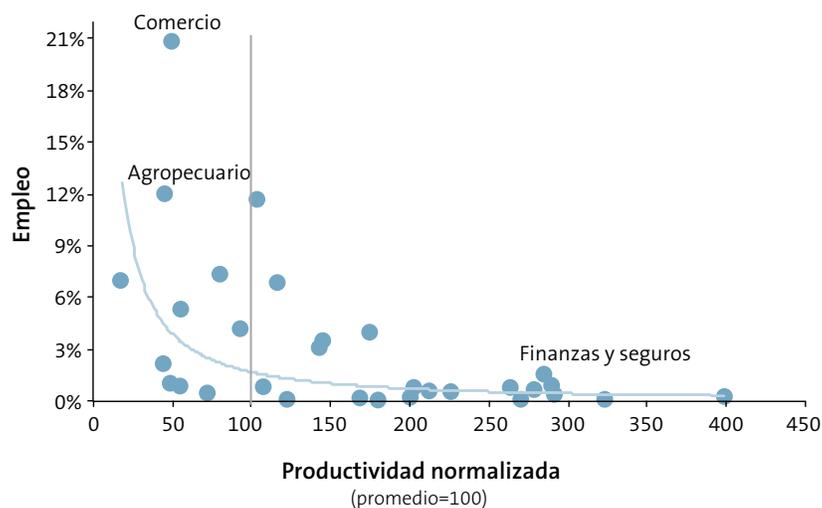
Por otro lado, el estudio señala que en el período 2001-2015, la productividad laboral de Costa Rica se incrementó y creció en promedio un 2,4% anual, como resultado de dos factores: los cambios internos en los sectores, como mejoras tecnológicas o mayor innovación, y las variaciones derivadas de la movilización de la mano de obra, es decir, los ocupados entre sectores.

Sin embargo, los principales hallazgos de dicha investigación sugieren que existe una dualidad en el sector servicios. Mientras algunas actividades exhiben crecimientos sostenidos en su productividad, otras contrarrestan ese buen desempeño. Entre 2001 y 2008, cambios internos en los sectores fueron responsables de 2,3 puntos porcentuales del aumento en la productividad.

Contrariamente, entre 2008 y 2015, si bien 3,2 puntos porcentuales del incremento de la productividad se debieron a mejoras internas, especialmente en los servicios para empresas, financieros, seguros, transporte y comunicaciones, estos fueron contrarrestados por una expansión en el peso relativo del empleo en los sectores menos productivos, como los servicios públicos, comunales, sociales y personales (-0,9 puntos porcentuales).

Esta situación supone un reto para la competitividad del país, ya que para incrementar la productividad laboral es necesario fomentar la movilización de los ocupados a los sectores más dinámicos, pero ello a su vez demanda una mayor capacitación, que brinde a los trabajadores las herramientas técnicas y educativas que requieren esos sectores.

Importancia relativa del empleo y la productividad laboral, por sectores económicos. 2012



Fuente: *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*, 2016 con datos de Mulder et al., 2016.

Más información en el capítulo 3 del XXII Informe Estado de la Nación

Páginas: 154-155

Tarifas de impuesto sobre la renta son regresivas y limitan la recaudación

- Diseño del impuesto sobre la renta a las empresas podría incentivar a subreportar ventas y sobreportar gastos deducibles para reducir el pago de impuestos.
- Mipymes pagan una proporción más alta de sus ventas en impuestos; empresas ubicadas en el primer intervalo pagan en promedio el 1,63% de sus ventas en impuesto sobre la renta, 1,41% en el segundo y 1,32% en el tercero.

Las tarifas escalonadas del impuesto sobre la renta que se aplican a las empresas en el país son regresivas, ya que los pequeños y medianos negocios pagan una mayor proporción de sus ventas; a su vez, el diseño impositivo afecta la recaudación de este impuesto.

El *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación* señala que en los últimos años, la insuficiencia de ingresos y los crecientes gastos del Gobierno Central han acelerado el crecimiento del déficit fiscal, que en 2015 llegó a un -5,9% del PIB, la cifra más alta en tres décadas. La insostenibilidad de las finanzas públicas inició en 2009, debido a una política de aumentos en las remuneraciones y las transferencias. El objetivo de dicha política era contrarrestar los efectos negativos de la crisis económica mundial; sin embargo, al expandir el gasto corriente

y no la inversión pública, generó presiones permanentes sobre el déficit primario (gastos menos ingresos, sin incluir el pago de intereses). Por ello, entre 2009 y 2010 el déficit primario más que se duplicó.

En el contexto actual, en el que el país discute diferentes alternativas de reforma fiscal, se debe considerar las limitaciones y debilidades de los impuestos vigentes. Dado lo anterior, este Informe analiza las distorsiones de las diferentes escalas del impuesto sobre la renta a las empresas. Como fuente de información, el estudio utiliza microdatos del total de empresas que declararon impuestos sobre la renta entre 2008 y 2014, con el objetivo de conocer cómo reaccionan las empresas en los reportes de sus utilidades con las diferentes tasas impositivas.





OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS

La legislación establece tres intervalos de renta bruta (0-52, 52-105 y más de 105 millones de colones) que determinan cual es la tarifa impositiva (10%, 20% o 30%, respectivamente) que debe pagar cada empresa. Un aspecto fundamental es que el intervalo en el que se asigna a cada empresa depende de su ingreso por ventas (renta bruta), pero la base imponible a la cual se aplica el impuesto es sobre la renta neta (considera los gastos deducibles). Si una empresa pasa del primer intervalo con una tarifa del 10% al segundo, debe pagar un impuesto del 20% sobre el total de la renta neta; es decir, el incremento de la tasa impositiva se aplica sobre el total de la base impositiva y no sobre la renta neta marginal.

Un estudio realizado para este *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación* muestra que existe una relación negativa entre la rentabilidad (renta neta como porcentaje de la renta bruta) que reportan las empresas y el ingreso por ventas, en otras palabras, los reportes de las empresas sugieren que sus ganancias son menores conforme tienen más ventas. Sin embargo, esto evidencia que las empresas compensan el incremento del impuesto con una reducción en su renta neta. Por ejemplo, las empresas a las que les corresponde el primer intervalo con el impuesto más bajo (10%) registran una rentabilidad promedio de 16%, en el segundo intervalo con una tasa de 20% la rentabilidad disminuye a 7%, y con el impuesto más alto (30%) la rentabilidad en promedio es inferior al 4%.

Además, en el límite de renta bruta (52 millones de colones) previo a saltar a un intervalo con un impuesto mayor (10%

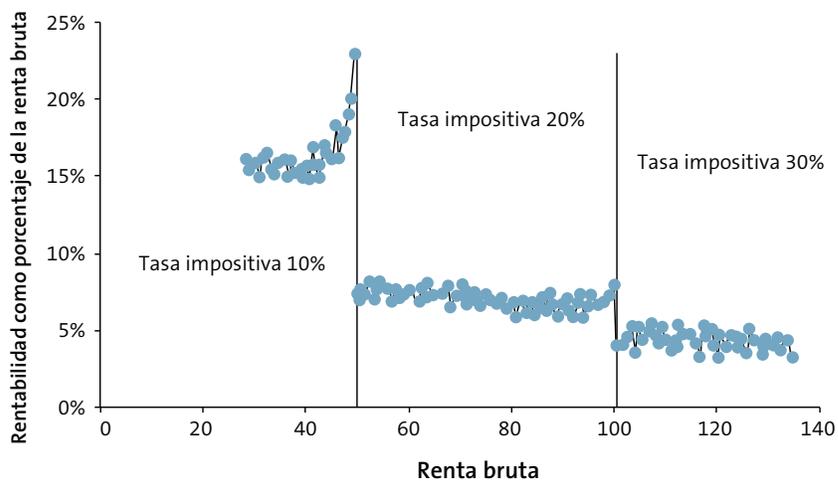
a 20%), existe un exceso de empresas. Estos resultados podrían ser un reflejo de que las empresas subreportan ventas para reducir la renta bruta adicional que implica pasar a un rango superior, o sobreportan gastos deducibles para reducir la base imponible (renta neta).

Otra de las debilidades asociada a las tarifas preferenciales actuales (distintos intervalos impositivos) es que no logran un trato preferencial para las micro, pequeñas y medianas empresas. Por el contrario, las mipymes pagan una proporción más alta de sus ventas en impuestos. Las empresas ubicadas en el primer intervalo pagan en impuesto sobre la renta, en promedio, 1,63% de sus ventas, 1,41% en el segundo y 1,32% en el tercero. La evidencia apunta a que este tipo de tarifas escalonadas no aportan a la progresividad del sistema impositivo, sino que inducen un comportamiento de las empresas que genera regresividad. Esto subraya la importancia de un correcto diseño impositivo, que evite pérdidas en la recaudación y fortalezca la progresividad del sistema.

Costa Rica posee un impuesto general sobre las ventas que exonera a una gran parte de la economía, como los servicios. Aun con esas limitaciones, el impuesto sobre las ventas actual propicia una mayor fiscalización del impuesto sobre la renta. El exceso de empresas y rentabilidad, previo al salto del umbral, es significativamente menor en los sectores sujetos al pago del impuesto sobre las ventas que en los exentos. Lo anterior evidencia que un mejor diseño, con una base impositiva más amplia, podría mejorar los esfuerzos de fiscalización.

OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS

Rentabilidad promedio de las empresas por intervalo impositivo. 2014



Fuente: *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*, 2016 a partir de Bachas y Soto, 2016, con datos del Ministerio de Hacienda.

Más información
en el capítulo 3
del XXII Informe
Estado de la
Nación

Páginas: 172-
174

OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD
Y SOLVENCIA ECONÓMICAS



Producción se concentra en servicios con pocos encadenamientos productivos

- Un 39% de la producción nacional ofrece y demanda pocos insumos al resto de la economía, es decir, tiene pocos encadenamientos productivos.
- Un 40% de los bienes y servicios del régimen definitivo poseen limitados encadenamientos productivos, en contraste con un 26% en el régimen especial.

El país posee una estructura productiva concentrada en los servicios y, a la vez, mantiene una significativa dependencia en la importación de insumos para la producción y el consumo, lo que muestra débiles encadenamientos entre los sectores más dinámicos y la economía local.

La nueva *Matriz Insumo Producto* (2012) evidencia el mayor peso de los servicios en la producción y en la generación de empleo. Este sector pasó de representar un 28% del PIB en 1991, a un 40% en 2012. Además, 9 de las 32 ramas que conforman este sector (actividades inmobiliarias, intermediación monetaria, apoyo a empresas, servicios de comida y bebida, telecomunicaciones, información e informática, personal doméstico, consultorías y alquiler de activos) concentran el 69,2% del valor agregado en servicios; las actividades inmobiliarias, por sí solas, representan el 27%.

Un análisis realizado para el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación*, con base en la MIP del 2012, clasificó los bienes y servicios en cuatro grupos según su nivel de encadenamiento: claves, estratégicos, impulsores e independientes. También, el estudio diferencia entre los sectores que pertenecen al régimen definitivo y los que están bajo el régimen especial que gozan de beneficios fiscales.

Según dicha investigación, los sectores clave tienen capacidad de arrastre y empuje en la actividad productiva, dado que demandan insumos intermedios de otros sectores y sirven como insumo para la elaboración de otros bienes finales; los sectores estratégicos empujan la economía ya que sirven de insumo intermedio para la producción de otros bienes finales; los sectores impulsores demandan insumos intermedios de





OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS

otras industrias para la elaboración de bienes finales, demostrando una fuerte capacidad de arrastre; y los sectores independientes que demandan y ofrecen pocos insumos al resto de las actividades.

En el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación* se evidencia que sigue siendo un desafío para el país vincular las empresas locales con los sectores más dinámicos, usualmente ligados a la actividad exportadora. De los 255 bienes y servicios que se generan en Costa Rica, 102 pertenecen al grupo independiente, que es el de más baja capacidad de encadenamiento. Mientras que solo 34 se producen en el grupo clave.

Del total de bienes y servicios que se producen en el país, un 39% no posee encadenamientos significativos con el resto de la economía (independiente), mientras que un 22% pertenece al grupo clave (encadenados hacia atrás y hacia adelante).

Al analizar según regímenes, se observa que el grupo independiente genera un 40% de los bienes y servicios del régimen definitivo, en contraste con un 26% en el régimen especial. En otras palabras, el 74% de la producción de las empresas que gozan de incentivos fiscales tiene distintos niveles de encadenamiento con el resto de la economía, mientras que en los negocios que no cuentan con este tipo de beneficios la proporción es de apenas un 60%. Un dato sobresaliente

es que el 59% de la producción asociada a beneficios fiscales (zonas francas y perfeccionamiento activo) demandan insumos intermedios de otras industrias (grupo impulsor), es decir, tiene una fuerte capacidad de arrastre.

En el grupo de bienes y servicios con altos niveles de encadenamiento (clave), destaca que la mitad está concentrada en los servicios de comercio, seguros, publicidad, telefonía, jurídicos y otros servicios especiales y generales de la construcción. Algunos productos del sector primario también forman parte de este grupo, como la caña de azúcar y la leche cruda. En el régimen especial destacan como servicios clave los de información e informática y los de investigación científica y desarrollo. En el grupo estratégico, cuyos bienes pueden constituirse en “cuellos de botella” ya que sirven como insumos a otros sectores, sobresalen el alquiler de inmuebles no residenciales, la energía eléctrica, el café en fruta y el arroz.

Como se indicó anteriormente, el desafío del país es impulsar la vinculación entre los sectores más dinámicos y el resto de la economía, así como fomentar las pequeñas empresas con alto potencial de encadenarse con las más grandes, pero que aún no lo han logrado. Para ello es necesario garantizar que exista la mano de obra que demandan los sectores con mayor capacidad de encadenamiento, lo cual implica, a su vez, mejoras en la calificación educativa y las habilidades técnicas de la fuerza laboral.

OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS

Clasificación de los principales bienes y servicios, según nivel de encadenamiento y régimen

Tipo de encadenamiento	Régimen	Número de productos	Productos
Clave	Especial	14	Servicios de información, programación y consultoría informática; servicios de investigación científica y desarrollo; pescados, crustáceos y moluscos conservados, productos de caucho.
	Definitivo	20	Caña de azúcar; ganado bovino; leche cruda; servicios de comercio, servicios de telefonía, servicios de la construcción, servicios jurídicos, de intermediación monetaria y financiera; suministro de comidas y bebidas, servicios especiales y generales de la construcción.
Estratégicos	Especial	4	Limpieza de edificios y cuidado del paisaje y mantenimiento; alquiler y arrendamiento de licencias, derechos de autor, patentes y franquicias; naranja y productos de papel.
	Definitivo	26	Servicios de alquiler de inmuebles no residenciales y otros inmobiliarios; servicios de intermediación financiera; servicios administrativos, otras actividades de apoyo a las empresas y de apoyo de oficina; servicios de información gestión financiera, gestión financiera, recursos humanos y afines; energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado; café en fruta y arroz.
Impulsores	Especial	28	Instrumentos y suministros médicos y dentales; servicios de apoyo de oficina y otras actividades de apoyo a empresas; servicios de consultoría en gestión financiera, recursos humanos, mercadeo y afines.
	Definitivo	61	Edificaciones residenciales y no residenciales, construcción de proyectos de servicio público y otras obras de ingeniería civil, cemento, cal y yeso; cerveza, malta y bebidas no alcohólicas y agua embotellada; café oro, carnes, flores y follajes; melón; productos lácteos, piña, productos de panadería, servicios de peluquería y tratamientos de belleza, servicios de alojamiento; servicio de internet.
Independientes	Especial	31	Servicios de manufactura; otros servicios profesionales, científicos y técnicos; aceites vegetales crudos y refinados; otros productos de plástico; componentes y tableros electrónicos y computadores; motores y generadores transformadores eléctricos
	Definitivo	71	Banano, chayote, plátano, servicios de manufactura, servicios de enseñanza; servicio de alquiler de vivienda; servicios de atención de salud humana y asistencia social, servicios públicos generales del gobierno; servicios a la comunidad en general; servicios de transporte terrestre de pasajeros; servicios artísticos, de entretenimiento y recreativos.

Fuente: *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación*, 2016 con datos de Meneses y Anda, 2016.

Más información
en el capítulo 3
del XXII Informe
Estado de la
Nación

Páginas: 151-
154

OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD
Y SOLVENCIA ECONÓMICAS



Síntesis de capítulo

En 2015 no hubo cambios significativos en el balance del desempeño ambiental de Costa Rica, caracterizado por fuertes presiones que amenazan la disponibilidad y calidad de los recursos naturales y los persistentes impactos de las actividades humanas y productivas en el territorio. Con esa constatación, este Informe se enfoca de manera especial en un tema poco explorado en ediciones anteriores: las capacidades del Estado para realizar una gestión que permita avances efectivos en la sostenibilidad del desarrollo nacional. En términos generales, los hallazgos señalan que en este campo el país tiene una normativa muy amplia, una institucionalidad diversa, en su mayoría de creación reciente, y gran cantidad de herramientas legales, administrativas y de política pública. Sin embargo, por medio de varios análisis a profundidad se comprobó que se ha puesto énfasis en mecanismos y trámites de control previo, pero existen notables debilidades para la prevención y la evaluación adecuada de los efectos de las actividades humanas, así como en la capacidad de fiscalización y tutela, más allá de los controles mencionados. En suma, el Estado tiene limitaciones, precisamente, en los aspectos más sustantivos de la gestión ambiental.

Varios hallazgos refuerzan la conclusión de que hay un desbalance entre las herramientas formales disponibles y las capacidades de gestión ambiental. En primer lugar, en 2015 se produjo normativa a un ritmo acelerado (más de cien nuevas disposiciones). Se avanzó poco en cuanto a leyes sustantivas, cuya aprobación habría permitido saldar deudas pendientes desde hace muchos años, como la actualización de la normativa hídrica. En segundo lugar, a partir de una muestra de expedientes sometidos a evaluación de impacto ambiental y aprobados por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (Setena), se determinó que los procesos que se realizan en este contexto son un mal filtro para la prevención de daños ambientales, principalmente por la incapacidad de prever los impactos acumulativos y contextualizar los proyectos en su entorno, la dificultad para hacer una adecuada evaluación previa y la escasez de herramientas para dar seguimiento a los proyectos y saber si en la práctica cumplen sus compromisos de mitigación de impactos.

Costa Rica tiene logros históricos y una base firme en materia de conservación ambiental. No obstante, es fácil entender que, sin capacidades para ejercer las tareas sustantivas de prevención y fiscalización de los impactos de las actividades humanas y productivas, la gestión tan solo alcanza para reaccionar ante daños ya ocurridos. Solo cabe esperar más deterioro si no se otorga a la sostenibilidad ambiental un lugar prioritario en la agenda del desarrollo humano.



Principales hallazgos

- En 2015 y hasta abril de 2016 se aprobaron más de cien nuevas disposiciones ambientales, en su mayoría decretos ejecutivos. En el nivel legislativo quedaron pendientes temas de gran relevancia.
- Un análisis de 275 leyes sobre recurso hídrico aprobadas entre 1942 y 2015 determinó que el 82,5% de sus disposiciones son regulatorias y el 17,5% restante corresponde a incentivos. Se encontró antigüedad y desactualización de las normas que rigen asuntos fundamentales, como gran parte de las concesiones para el aprovechamiento del recurso, tarifas y sanciones, entre otros.
- En una muestra de expedientes de estudios de impacto ambiental realizados por la Setena, se encontró que solo en el 56% se utilizó el sistema de información geográfica para valorar el contexto y los efectos acumulativos de los proyectos, y apenas un 42,5% se ubicaba en un distrito sujeto a un plan regulador cantonal vigente.
- Entre 2011 y 2013, cerca del 90% del área deforestada para desarrollar cultivos afectó bosques regenerados.
- El modelo de ciudad en la Gran Área Metropolitana es poco denso y está centrado en el vehículo particular. En comparación internacional, se parece a algunas ciudades de Estados Unidos, caracterizadas por su baja densidad poblacional y la gran cantidad de tiempo que se dedica al traslado en automóvil.
- Con datos del VI Censo Nacional Agropecuario, un índice que mide la presencia de prácticas sostenibles en las fincas encontró que las mejores prácticas se dan en la cafcultura y el ecoturismo.

Abunda legislación desactualizada y dispersa sobre recurso hídrico

- Se registran 407 artículos, 39 de estos crean entidades, 6 establecen órganos derivados de convenios internacionales, 3 transforman instituciones existentes y 3 se relacionan con la fundación de sociedades de usuarios.
- El 82,5% de sus disposiciones son regulatorias y el 17,5% restante corresponde a incentivos.

La legislación hídrica promulgada en el país entre 1942 y 2015 es muy amplia, se identificaron 275 leyes aprobadas durante este período y, a su vez, presenta una desactualización de las normas que rigen asuntos fundamentales, como las concesiones para el aprovechamiento, tarifas y sanciones.

Un estudio realizado para el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación* evaluó, a partir de información sistematizada por el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, la legislación sobre recursos hídricos promulgada en el país en el período mencionado.

Entre toda esta normativa, el análisis señala que el mayor peso relativo ha estado en las leyes ordinarias (28,2%) y las autorizaciones (20,5%), seguidas de convenios y tratados internacionales, concesiones y reformas legales.

La revisión del articulado en las leyes hídricas revela que se han priorizado

los usos públicos sobre los privados (el 59,7% de los artículos se refiere a los primeros, un 19,2% a los segundos y un 21,1% al uso general). En el ámbito público se otorgan concesiones con diversos fines y se crean numerosas normas para regularlas. Las disposiciones se han dirigido fundamentalmente a los servicios públicos (65,1%), la generación de energía (17,4%) y, en menor medida, a las actividades agropecuarias (4,6%).

Por otro lado, se evidencia notablemente la desactualización de las leyes en materia de tarifas e impuestos asociados a las concesiones. Los montos que se paga por esos conceptos muestran un desfase importante con respecto a la relevancia que tiene el recurso a la fecha. Aunque en 2005 se aprobó el nuevo canon de aprovechamiento, en la Ley de Aguas de 1942 aún privan cánones, tarifas, multas e impuestos que no guardan relación con el valor y el tipo de gestión que se requiere en la actualidad.



ARMONÍA CON LA NATURALEZA

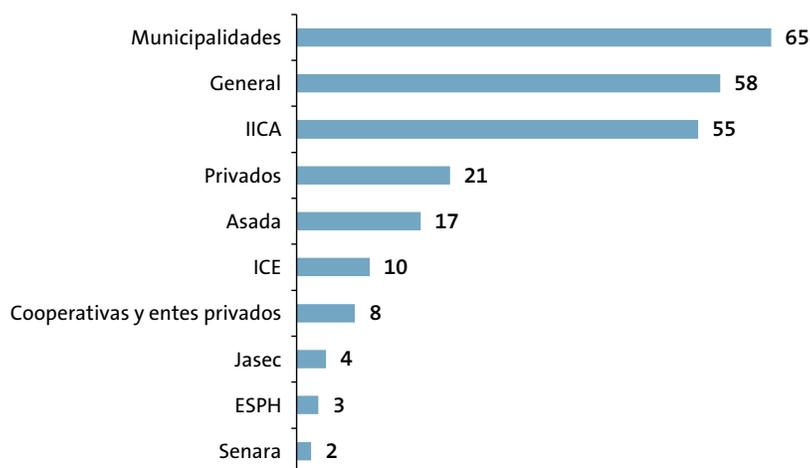
La legislación ha sido prolífera en el aspecto de la contaminación de aguas y las sanciones respectivas, las cuales están contempladas, además de la Ley de Aguas, en el Código Penal, la Ley General de Sanidad Vegetal, la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, la Ley de Pesca y Acuicultura y la Ley para la Gestión Integral de Residuos. Asimismo, la Ley Orgánica del Ambiente desarrolla regulaciones generales y establece responsabilidades en esta materia. También existe un bloque de leyes (25,6% de los artículos) que se consideran normas de protección (algunas de los recursos naturales en general y otras del agua en particular). No obstante, estas se encuentran dispersas en varios instrumentos jurídicos, lo cual probablemente ha limitado su impacto, aplicación y efectividad.

Uno de los retos centrales en el sector hídrico, es la existencia de una institucionalidad amplia y fragmentada, con múltiples y dispersas competencias en la materia. En el período de estudio (1942-2015) se registran 407 artículos, de los cuales 39 crean entidades, 6 establecen órganos derivados de convenios internacionales, 3 transforman instituciones existentes y 3 tienen que ver con

la fundación de sociedades de usuarios. Otros 356 artículos definen funciones y procedimientos relacionados con la institucionalidad. Un dato interesante, obtenido de este análisis, es que las municipalidades han cumplido un papel relevante, no en la protección, sino en la expansión de la infraestructura de acueductos para facilitar el acceso al agua.

En cuanto a la finalidad de la normativa, la inmensa mayoría está enfocada en regulaciones y muy poco en incentivos. De 1.387 artículos categorizados, el 82,5% son normas regulatorias (sobre concesiones y contratos, institucionalización, procedimientos, protección y sanciones) y el 17,5% se clasifica como incentivos, pues se dirige a estimular actividades relacionadas con los recursos hídricos. Entre estos últimos, el más común es el financiamiento (42,8%), lo que guarda relación con el desarrollo de infraestructura para el abastecimiento de agua potable y el alcantarillado. En el destino de los incentivos hay un notable énfasis en las entidades públicas, las cuales han tenido un rol activo en la expansión de ese tipo de infraestructura, especialmente las municipalidades.

Artículos de leyes sobre recursos hídricos que establecen incentivos, según beneficiario. 1942-2015



Más información en el capítulo 4 del XXII Informe Estado de la Nación

Páginas: 198-200

Modelo de ciudad en la GAM afecta la productividad, equidad social y ambiente

- Patrones de movilidad en Costa Rica entre los peores de América Latina y con serias repercusiones por la emisión de gases contaminantes.
- El centro norte de San José (Montes de Oca, Moravia, Tibás y la Uruca) presenta aglomeración que requiere mayor movilidad por la presencia de grandes centros educativos y de trabajo.

El modelo de ciudad en la Gran Área Metropolitana (GAM) es insostenible y poco denso, además de tener serias repercusiones ambientales y sociales, afecta la movilidad de la población trabajadora.

La zona que hoy configura la GAM comenzó un desarrollo demográfico acelerado a partir de los años cuarenta, cuando los asentamientos urbanos y las cabeceras de los cantones eran apenas pequeñas manchas dentro del Valle Central. Esa tendencia se aceleró en los años sesenta y ya para la década de los ochenta muchas de esas localidades habían empezado a integrarse. Esta dinámica conllevó a la separación geográfica de las grandes funciones urbanas: trabajo y residencia.

Este alejamiento de la población obligó a expandir la infraestructura urbana y los servicios públicos, que afectó la productividad. Según el

Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación, este crecimiento se ha hecho sin planificación y es poco eficiente, lo cual se refleja en mayores distancias, tiempos y costos de traslado de las personas cotidianamente, o en las dificultades para abastecer, equipar y administrar servicios de electricidad, agua y alcantarillado en las zonas que se urbanizan. Sobre la marcha, este fenómeno también provocó segregación social.

Existen muchos retos para hacer exitoso el modelo de ciudad. Uno de ellos es el transporte de personas y mercancías en la GAM. Diversos estudios han señalado los altos impactos ambientales, económicos y sociales derivados de una ecuación que incluye el colapso de una red vial que no puede crecer mucho, una cantidad de vehículos que sí lo hace y un sistema de transporte ineficiente y contaminador.





ARMONÍA CON LA NATURALEZA

En una investigación realizada en 2015 con el fin de conocer hacia cuáles lugares van las personas que se desplazan por la GAM, independientemente de su modo de transporte, se mapearon los puntos que demandan movilidad en esa área. Considerando que en las horas “pico”, el 60% de las personas se dirige a su trabajo y un 28% a sus centros educativos (LCR logística, 2007), se identificaron las aglomeraciones que requieren mayor movilidad, por la presencia de grandes centros educativos y laborales, entre ellas sobresale una muy densa en el centro norte de San José (Montes de Oca, Moravia, Tibás y La Uruca) y otra menos densa hacia el oeste. Estas zonas concuerdan de manera leve con las mayores densidades habitacionales, lo que refuerza la idea de que la población no vive donde trabaja.

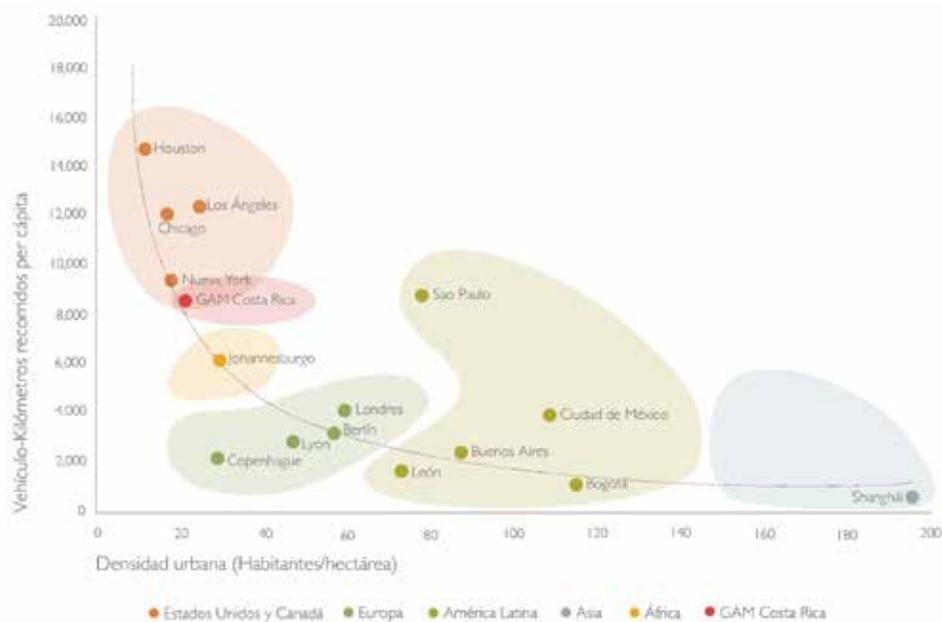
Las mayores demandas de movilidad para trabajar y satisfacer necesidades básicas, en una ciudad expandida, de baja densidad y con pocas opciones de transporte público y colectivo, fomentan el uso del automóvil privado. En ciudades más compactas se hace un menor uso del automóvil y se favorecen otros medios, como caminar o la bicicleta.

Los patrones de movilidad en Costa Rica están entre los peores de América Latina, según un estudio comparado de quince ciudades de la región. En términos per cápita, San José es la que

tiene más motocicletas y la quinta con mayor cantidad de vehículos. Esto conlleva una baja demanda de transporte público, de modo que la cantidad de asientos en transporte público per cápita es la más baja de la región. Mientras el costo económico por kilómetro en el transporte público es bajo en San José, en vehículo privado es el más alto de las ciudades estudiadas. Si se analiza el reparto modal (el porcentaje de la población que usa transporte público y privado), la capital costarricense ocupa el segundo lugar en mayor uso del vehículo, solo superada por Buenos Aires.

Estos patrones tienen serias repercusiones en la sostenibilidad y eficiencia energéticas, así como en la emisión de gases contaminantes. En 2015 el parque automotor produjo 1.332.540 toneladas de gases contaminantes. Según tipos de compuestos químicos, la mayor proporción correspondió al monóxido de carbono (61,7%), seguido por los gases orgánicos reactivos (14,7%) y los gases orgánicos totales (14,1%). En cuanto al tipo de vehículo, las emisiones de fuentes móviles fueron encabezadas por las unidades de carga liviana: el 38,1% de las partículas PM^{10} y el 42,2% de las partículas finas $PM^{2.5}$. Por su parte, los automóviles particulares de gasolina fueron los principales emisores de óxidos de nitrógeno y de monóxido de carbono.

Relación entre densidad urbana y kilómetros recorridos en vehículo per cápita en varias ciudades del mundo



Fuente: *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*, 2016 a partir de Mezger 2016, con datos de Medina y Veloz, 2013.



Más información
en el capítulo 4
del XXII Informe
Estado de la
Nación

Páginas: 230-
235

ARMONÍA CON LA NATURALEZA



Cobertura forestal es vulnerable ante crecimiento urbano y productivo

- Entre 2011 y 2013 cerca del 90% del área deforestada para desarrollar cultivos afectó bosques regenerados.
- Cobertura de bosque maduro disminuyó en alrededor de 600.000 hectáreas entre 1987 y 2013.

La recuperación de la cobertura forestal es un logro excepcional e inédito del país; sin embargo, esta mejora se ve amenazada ante nuevos datos que llaman la atención sobre su vulnerabilidad.

El *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación* señala que, pese a la amplia cobertura boscosa del país (52,4%), se reportan pérdidas arbóreas en áreas específicas, en particular el bosque maduro. La cobertura de este último disminuyó en alrededor de 600.000 hectáreas entre 1987 y 2013.

Además, la tasa de deforestación en el período 2001-2011 fue de 4%, mientras que un 37% del bosque fue catalogado como no estable. Se estimó la degradación en las áreas que en el año 2000 estaban cubiertas por bosque y que en 2012 mantenían esa condición. Los resultados indican que el 90,2% de esta área (2.793.603 hectáreas) es bosque no degradado, un 8,5% está levemente degradado y un 1,2% muy degradado; es decir, en las

zonas que se mantienen con cobertura, la afectación no es significativa.

Otro estudio encontró que, si bien la superficie forestal en áreas protegidas (estatales y privadas) sigue recuperándose, los riesgos para el bosque son latentes. Por ejemplo, el 63% del área deforestada (124,9 km²) dedicada a pastos entre 2011 y 2013 correspondió a bosque regenerado después de 1987. Asimismo, cerca del 90% (76,2 km²) del área deforestada en el mismo período para establecer cultivos, afectó bosques regenerados; en plantaciones forestales la proporción fue de 77% y en los casos de uso urbano y para infraestructura de 48%.

La misma investigación señala que el uso principal de las áreas deforestadas entre 1987 y 2013 fue el de pastos: por año, entre 6 y 8 hectáreas de cada 10 fueron incorporadas a actividades ganaderas.

A nivel local, las áreas deforestadas y regeneradas tienden a estar asociadas



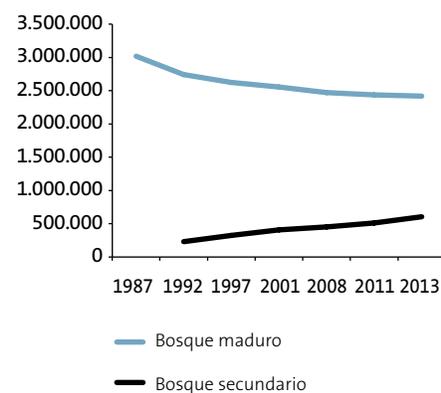
ARMONÍA CON LA NATURALEZA

a cambios de uso del suelo. En el Valle Central el mayor porcentaje de deforestación bruta se relaciona con la expansión de las áreas metropolitanas de San José, Heredia y Alajuela; mientras que en la costa del Caribe centro y sur y en la parte sur de la cordillera de Talamanca, los cultivos son la principal causa de deforestación. En la península de Nicoya las plantaciones forestales afectan la cobertura (en ambas direcciones) y la ganadería explica la mayor parte del cambio en el resto del país.

La nueva información obtenida genera dudas sobre los procesos ocurridos en las dos últimas décadas y plantea nuevos retos de investigación para comprender cómo evolucionaron tanto la recuperación como la deforestación. En tal sentido, se considera necesario reforzar las políticas en la materia, para comprender que pese a la mejora, los recursos forestales siguen siendo

afectados, se pierden bosques maduros e incluso hay presión y deforestación en zonas que ya habían sido recuperadas.

Evolución de la superficie de bosque maduro y bosque secundario



Fuente: *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*, 2016 a partir de Agresta et al., 2015.

Más información
en el capítulo 4
del XXII Informe
Estado de la
Nación

Páginas: 228-
230

Mayoría de fincas agropecuarias no incorporan prácticas ambientales sostenibles

- Índice señala que todos los cantones muestran valores bajos (menores a 6) en la incorporación de prácticas sostenibles; calificación promedio es de 3,8.
- Café y ecoturismo con las mejores prácticas ambientales en el otro extremo están los granos básicos.

El *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación* elaboró un índice, con base en los resultados del VI Censo Nacional Agropecuario (2014), que mide la presencia o no de prácticas ambientales sostenibles en las fincas agropecuarias.

Según este índice, la mayoría de las fincas está en una situación desfavorable en cuanto a la incorporación de prácticas sostenibles en sus actividades: en promedio la calificación es de 3,8. El tamaño de las fincas no parece ser relevante, pues hay fincas pequeñas y grandes ubicadas en todos los quintiles de la distribución del índice.

A nivel territorial, el índice hace una aproximación por cantones. Aunque algunos superan el promedio (3,8), en general todos muestran valores bajos (menores a 6) y solo en poco más de la mitad de ellos se encontraron fincas con puntajes mayores a 8.

Los principales resultados del análisis señalan que los diez cantones con más prácticas sostenibles se ubican en la región Central (cerca de mercados activos), aunque en términos reales esa zona solo representa el 2,4% del territorio agropecuario. Los valores más altos corresponden a Vásquez de Coronado, Dota, Zarceró, Santa Ana y Tarrazú. Por su parte, con excepción de Tibás, los promedios más bajos se encontraron en cantones fronterizos, rurales y costeros. Sobresalen Limón, Los Chiles, Talamanca, Osa, Nicoya, Carrillo, La Cruz, Liberia y Santa Cruz. En conjunto estos concentran el 12,9% de las fincas y el 21,9% del área agrícola total.

La evidencia sugiere que el sistema de producción explica el grado de sostenibilidad de las fincas agropecuarias. Así por ejemplo, en las fincas donde hay más cultivos y la cobertura de siembra es alta (uso intensivo del suelo) se observan



ARMONÍA CON LA NATURALEZA

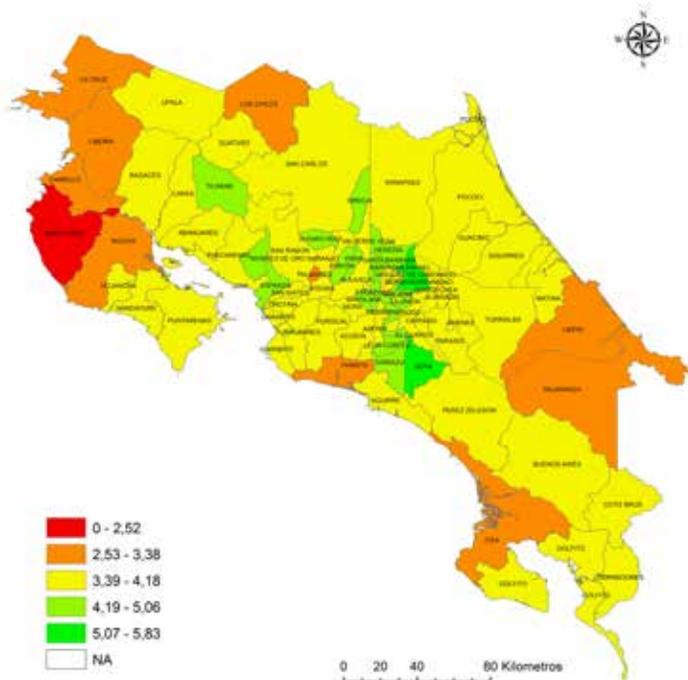
mejores prácticas. Por el contrario, las plantaciones de gran extensión y monocultivo exhiben esquemas poco sostenibles y severas implicaciones ambientales.

Asimismo, el índice también permite una valoración según los usos del suelo. En términos generales, las fincas que reportan como actividad principal el turismo rural realizan, en promedio, más prácticas sostenibles (4,4). Le siguen los sectores pecuario (3,9) y agrícola (3,8). Aunque en ningún caso el promedio está por debajo de la media nacional, todos los sectores obtuvieron puntuaciones bajas. La producción de café se destaca por tener el mayor desarrollo de prácticas amigables con el ambiente. Es evidente un esfuerzo del gremio por incrementar la eficiencia y la competitividad de sus sistemas productivos y, a la vez, reducir sus

emisiones. De igual manera, destacan entre las mejor calificadas las hortalizas y las plantas ornamentales; en el extremo opuesto están otros granos básicos, con un índice de 2,6.

Es importante mencionar que, a lo interno de cada cultivo, los casos varían mucho. Por ejemplo, el sector piñero se ubicó en la posición 12 entre 25 actividades evaluadas, con un puntaje promedio de 3,7. No obstante, se identificaron fincas que duplicaron la media (7,8) y otras que, por el contrario, fueron sumamente bajas (0,3); una situación similar se registró para otros cultivos como frijol, café y papa. En el sector pecuario, la avicultura es la actividad con el menor valor promedio en el índice (3,4), mientras que la producción de especies menores (4,6) y ganado vacuno (4,0) figuran como las que llevaron a cabo más prácticas sostenibles.

Índice de prácticas ambientales sostenibles en fincas agropecuarias, por cantón



Más información
en el capítulo 4
del XXII Informe
Estado de la
Nación

Páginas: 235-
239

Evaluación y control adecuados son los principales retos para la gestión ambiental

- En el 77,6% de los proyectos de construcción se pronosticó contaminación sónica cercana a los límites permitidos por ley.
- Un técnico de Setena tarda alrededor de 168 días (promedio en 2014) en la valoración de los formularios D1.

La evaluación y el control del impacto ambiental siguen constituyendo uno de los retos centrales de la gestión en el campo y, además, existen vacíos de información para conocer las capacidades y el efecto real que tienen la normativa y la institucionalidad encargada de estas tareas.

El *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*, a partir de un estudio exploratorio sobre la evaluación de impacto ambiental que realiza la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (Setena), encontró que existen deficiencias sobre todo en el abordaje de los efectos acumulativos, la evaluación inicial y la valoración de algunos componentes esenciales para el otorgamiento de las licencias de viabilidad.

Se realizó una clasificación de los expedientes según el tipo de impacto potencial y su peso relativo en la

totalidad de casos analizados. En la categoría de construcción, en el 77,6% de los proyectos se pronosticó contaminación sónica cercana a los límites permitidos por la legislación, en un 22,4% aumentos significativos en los caudales aledaños debido al desfogue de aguas pluviales, un 40,8% contemplaba movimientos de tierra y acarreo fuera del área del proyecto por cantidades mayores a mil metros cúbicos y en un 32,6% se previeron densidades de construcción equivalentes al 50% o más del área del proyecto.

Los impactos ambientales están ligados a los problemas propios de la expansión urbana, cambios en el uso del suelo y alta impermeabilización en detrimento de la recarga hídrica. En la categoría de electricidad, gas y agua el mayor impacto se relaciona con la extracción y consumo de recursos hídricos.





ARMONÍA CON LA NATURALEZA

Ante este contexto, la efectividad y calidad en la gestión de los instrumentos para la evaluación de impactos es clave para armonizar objetivos ambientales y de desarrollo. Sin embargo, el país ha tenido dificultades para realizar de forma adecuada esta tarea y avanzar hacia una evaluación ambiental estratégica.

El estudio realizado para este *Vigésimosegundo Informe* permitió identificar al menos tres grandes desafíos en este campo. El primer desafío tiene que ver con las dificultades para analizar los efectos ambientales acumulativos (EAA) de los proyectos. En la actualidad, a nivel internacional se impulsa que los procesos de evaluación de impacto ambiental sean más amplios e integrados, incorporando elementos como la afectación del paisaje, la sostenibilidad de los proyectos y su relación con otras actividades que se desarrollan en el mismo entorno y área de influencia. El resultado ha sido la búsqueda de mecanismos comprensivos para los EAA, aspecto cuyo abordaje en Costa Rica es bastante débil. Ello se debe, entre otros factores, a la falta de datos e instrumentos de planificación adecuados, que permitan una mejor contextualización ambiental de los proyectos. Por ejemplo, aunque el formulario D1 incluye una matriz de efectos acumulativos que debe ser llenada por el desarrollador, en una gran cantidad de los expedientes estudiados ésta no describe con claridad esos efectos.

Con respecto al segundo desafío, se destaca la inadecuada evaluación del impacto ambiental preliminar. Ello tiene diversas causas, entre ellas los problemas de *screening*, es decir, del mecanismo por medio del cual se filtran las solicitudes de viabilidad según la magnitud de su impacto. La recepción y análisis de expedientes de bajo impacto generan altas cargas de trabajo, que limitan los recursos disponibles para evaluar proyectos de mayor envergadura. Un técnico de

Setena tarda alrededor de 168 días (promedio en 2014) en la valoración de los formularios D1 (desde el ingreso del expediente hasta el otorgamiento de la viabilidad ambiental). Además se encontraron problemas en la evaluación de ciertas variables, como los impactos biológicos e hídricos.

Por último, el tercer desafío tiene que ver con el tema del seguimiento, sobre el cual la literatura especializada reconoce que no existen estándares internacionalmente aceptados para saber cuáles son las medidas adecuadas. Los elementos centrales de la labor en este campo son: monitoreo, evaluación, administración y comunicación.

Cabe destacar que el Reglamento General de Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental establece que la Setena debe controlar y dar seguimiento a toda actividad, obra o proyecto aprobado. Para ello, puede solicitar al desarrollador bitácoras ambientales e informes periódicos sobre actividades de protección y mitigación, además de realizar inspecciones y auditorías de cumplimiento.

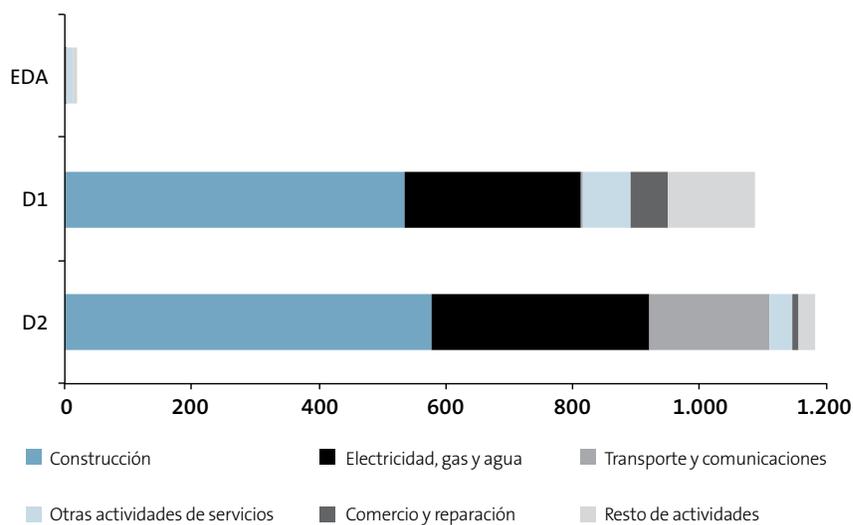
El estudio también detectó inexactitudes en varios aspectos de ese proceso. Para empezar, una vez aprobados y puestos en ejecución, según el criterio técnico de Setena algunos proyectos deben contar con responsables ambientales (contratados por los desarrolladores), a los que corresponde presentar informes de regencia ambiental (IRA) de manera periódica. De los 843 proyectos que recibieron la viabilidad en 2014, únicamente 191 (22,6%) han remitido algún IRA (aunque no en todos los casos existe esa obligación).

Además, el análisis elaborado para este informe encontró nueve proyectos (10% de la muestra) que registraron anomalías en la entrega de esos informes, lo que acarreó retrasos de varios meses en el cumplimiento de

ARMONÍA CON LA NATURALEZA

los compromisos asumidos con la Secretaría. Otros veinte proyectos sí han presentado sus IRA en concordancia con las obligaciones adquiridas.

Solicitudes de viabilidad ambiental por tipo de expediente y actividad económica. 2014



a/ Incluye los documentos de evaluación de ingreso inicial para proyectos de alto y moderado impacto ambiental (D1) y de bajo impacto ambiental (D2), así como los estudios de diagnóstico ambiental (EDA), cuya presentación es de carácter voluntario.

Fuente: *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación*, 2016 a partir de Ramírez, 2016, con datos de la Setena.

Más información
en el capítulo 4
del XXII Informe
Estado de la
Nación

Páginas: 205-
208



Síntesis de capítulo

Durante el 2015 e inicios del 2016 la democracia costarricense vivió dos acontecimientos que revirtieron las tendencias de los últimos años: el fin del centralismo político que limitaba la autonomía de las comunidades para elegir los gobiernos locales y la conclusión de un largo período de conflictividad social. Otros indicadores de gestión reflejan una mejora relativa en el desempeño legislativo y en la política exterior. Sin embargo, esos avances no alcanzaron a mejorar la capacidad de la democracia para apalancar el desarrollo humano. Este capítulo plantea que el principal obstáculo para el logro de ese objetivo reside en que la disfuncionalidad del sistema político es más compleja y estructural de lo que se creía. La llave para corregir esta situación implica, necesariamente, que los actores políticos aprendan a gestionar el multipartidismo fragmentado y las demandas de los sectores sociales.

La democracia costarricense tiene tres características que comportan riesgos para la gestión política. La primera es la convivencia de un régimen presidencialista y un sistema multipartidista fragmentado. La segunda es la debilidad de las competencias constitucionales del Poder Ejecutivo —entre las más débiles de América Latina de acuerdo con los índices internacionales—, que se combina con una vigorosa estructura de controles institucionales. Y la tercera es la existencia de una ciudadanía que tiene altas expectativas de desarrollo y ejerce fuertes presiones para su concreción.

La conclusión más relevante de estas investigaciones refuerza, ahora con evidencia empírica específica, una percepción aceptada de forma mayoritaria: que el Ejecutivo costarricense tiene escasos márgenes de maniobra en el sistema político e institucional. Dada esas circunstancias vale preguntarse: ¿carece la democracia costarricense de las condiciones para destrabar ese sistema y ampliar las oportunidades para el desarrollo? Claramente la respuesta es no: son factibles ciertas reformas que contribuirían a eliminar cuellos de botella y, además, los actores políticos tienen grandes posibilidades para mejorar su gestión. Una mirada distinta al problema de la ingobernabilidad pondría el acento en la incapacidad de los actores para gestionar el multipartidismo y, sobre esa base, podría generar respuestas a los desafíos del desarrollo humano.

El multipartidismo no es una condición exclusiva de Costa Rica. En el contexto global hay democracias maduras que han creado mecanismos para avanzar, en regímenes de multipartidismo sin mayorías del partido en el poder. Francia, el Reino Unido y Alemania son algunos ejemplos. Esas sociedades han logrado conformar grandes alianzas político-partidarias para formar gobierno, con el acompañamiento de amplios grupos sociales. Este es, quizás, el mayor desafío de la política nacional en la actualidad. La mejora de los servicios públicos y la eficiencia del Estado dependen de la respuesta que la clase gobernante, y los demás actores de la sociedad civil, brinden a este dilema.



Principales hallazgos

- Las primeras elecciones unificadas a nivel municipal registraron una leve mejora en la asistencia a las urnas. En 2016 acudió a votar un 35% de las personas empadronadas, en contraste con 23% en 2002, 24% en 2006 y 28% en 2010. El nivel de participación sigue siendo muy inferior al promedio de las elecciones nacionales, que es de aproximadamente el 70%.
- La nueva conformación de los concejos municipales representa una mejora relativa en las condiciones para la toma de decisiones a nivel local. De acuerdo con la clasificación que utiliza este Informe, en 2016 se conformaron más gobiernos unidos que en 2010 (14 versus 10), menos gobiernos divididos moderados (4 versus 13) y ninguno dividido con fuerte oposición (en 2010 hubo dos).
- Desde 1990, las dos tasas de éxito más bajas del Ejecutivo en las sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa se han registrado en la actual administración: un 2,5% en el primer año y, con una leve mejora, un 7,9% en el segundo.
- El segundo año del gobierno Chinchilla Miranda (2011-2012) es, hasta el momento, el de menor cantidad de decretos emitidos: 330. El período más prolífico en este sentido fue el segundo año de la administración Figueres Olsen (1995-1996), con 939.
- En 2015 se redujo considerablemente la protesta social. El año cerró con 341 acciones colectivas, una cifra inferior al promedio anual para la serie completa (398) y bastante menor que la de 587 registrada en 2014.
- La protesta ciudadana tiene un marcado comportamiento estacional a lo largo del año. En los dos últimos meses (noviembre y diciembre) y los dos primeros (enero y febrero) baja significativamente la conflictividad. Los meses en que típicamente se eleva la protesta son marzo, junio y agosto.

Protesta social disminuye en 2015

- 2015 cerró con 341 acciones colectivas, una cifra inferior al promedio anual para el periodo de análisis (398) y menor que las 587 registradas en 2014.
- La protesta tiene un patrón anual: los dos últimos meses del año (noviembre y diciembre) y los dos primeros (enero y febrero) baja significativamente la conflictividad; mientras que en marzo, junio y agosto aumenta.

La revisión de la serie histórica de acciones colectivas, con datos del período enero 1992 - marzo 2016, muestra una fuerte reducción de la protesta social en el año 2015, tras la llegada del gobierno que inició funciones en 2014.

El *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación* señala que, a pesar del creciente descontento ciudadano, de la reducción de los apoyos tradicionales a la institucionalidad democrática y los resultados negativos en la mayoría de indicadores de desempeño del Poder Ejecutivo, los indicadores sobre movilización social muestran una baja, con lo que finalizó el episodio de conflictividad social que se venía registrando desde mediados de 2011.

Los datos revelan que en 2013 hubo 480 acciones colectivas y al año siguiente la cifra aumentó a 587. Sin embargo, como se explicó en el *Vigesimoprimer Informe (PEN, 2015)*, el 56% de las protestas de 2014 se dio entre enero

y mayo (65 por mes en promedio), coincidiendo con el final de la administración Chinchilla. A partir de mayo, con el nuevo gobierno, se redujo significativamente; en los restantes siete meses del año hubo 260 movilizaciones (37 por mes en promedio).

La reducción en la conflictividad social ocurre bajo el gobierno del PAC que inició en mayo de 2014 y particularmente, durante el 2015. Este año cerró con 341 acciones colectivas, una cifra inferior al promedio anual para la serie completa (398) y bastante menor que la de 587 registrada en 2014.

Desde mayo de 2014, el Gobierno logró crear espacios de diálogo y negociación con los sectores sindicales, lo que generó una notoria reducción en la frecuencia de las acciones colectivas. No obstante, la existencia de los espacios de diálogo no es suficiente para la disminución de la acción colectiva, pero sí parece una condición necesaria para mejorar la efectividad y lograr algún impacto





FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

positivo en los grupos que presentan las demandas.

Por otro lado, para este *Vigésimosegundo Informe*, se examinó la estacionalidad y la tendencia de las acciones colectivas, mediante un análisis de series de tiempo. Los resultados muestran que existe un patrón bastante marcado con respecto al comportamiento de la conflictividad social. En los dos últimos meses del año (noviembre y diciembre) y los dos primeros (enero y febrero) baja significativamente la conflictividad. Mientras que en marzo, junio y agosto se eleva la protesta. Los meses en los cuales se reduce la protesta coinciden con la estación seca, las vacaciones de Navidad y el período largo de vacaciones del sistema educativo público. En cambio, los de mayor movilización coinciden con el inicio del ciclo lectivo y las negociaciones sobre el aumento salarial de medio año.

El Informe realizó un análisis para los principales actores que se registran en la base de datos de acciones colectivas del PEN. Por un lado, están los trabajadores del sector público, que cuentan con una plataforma de organización bien definida, en su mayoría a través de sindicatos; y por otro lado está la ciudadanía, que se manifiesta de manera no sistemática y sin una plataforma organizacional clara: los grupos de vecinos, padres y madres de familia, entre otros colectivos.

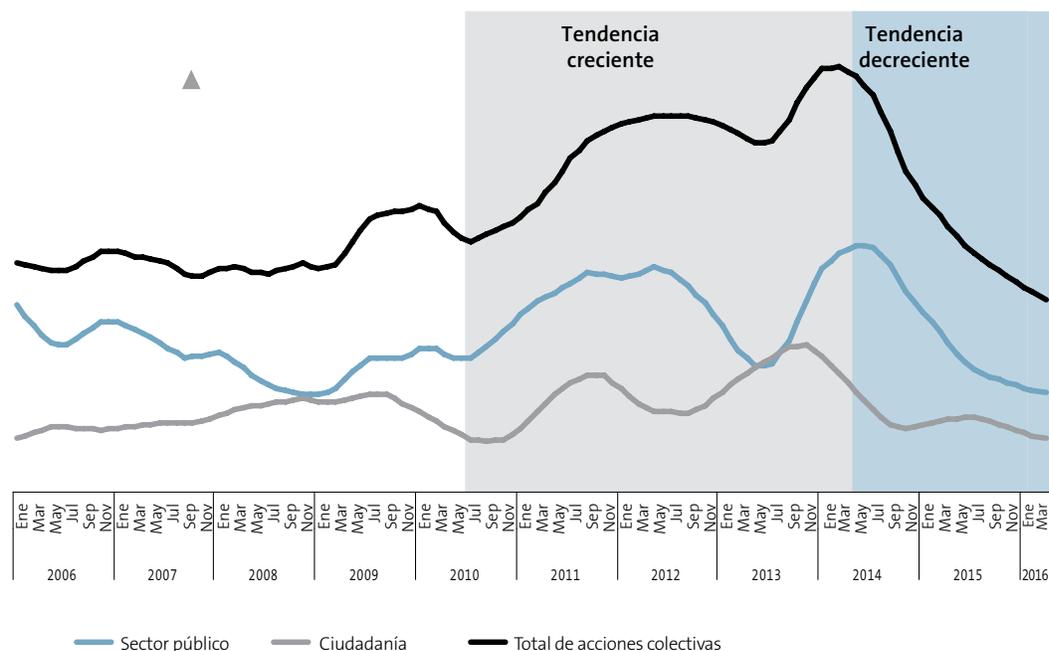
Se indica que en 2015 los trabajadores del sector público continúan siendo el grupo más activo (38,8%), aunque bastante menos que en años anteriores. Al reunir a la ciudadanía en una sola categoría (vecinos, madres y padres de familia y grupos de ciudadanos), esta adquiere importancia como foco de movilización durante el año en análisis (27,6% de los eventos registrados).

Además, el estudio realizado revela que los efectos son muy distintos. Las acciones colectivas del sector público tienen una influencia muy significativa en la tendencia de largo plazo; además, se comportan de modo similar al total de sus protestas, sobre todo después de 2010; a partir de mediados de 2014, este grupo ha reducido significativamente sus manifestaciones, disminuyendo la conflictividad general en todo el país. En cambio, la ciudadanía muestra una tendencia oscilante a partir de 2010. A finales de 2014 y hasta mediados de 2015 hubo un leve crecimiento en la tendencia de sus movilizaciones, contrario a lo que ocurre con el sector público.

En cuanto a los mecanismos utilizados para la protesta social (repertorios de acción), la declaración pública sigue siendo el principal mecanismo de expresión colectiva de toda la serie histórica. No obstante, durante 2015 el primer puesto lo ocupó el repertorio que agrupa las protestas en la calle: bloqueos, mitin y concentraciones.

FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

Tendencia de las acciones colectivas^{a/}, por actor



a/ En 2007 la base de datos no registró el “pico” de acciones colectivas en torno al referendo sobre el tratado de libre comercio con Estados Unidos, porque en ese caso la movilización se canalizó bajo el formato de una campaña electoral, no como protesta ciudadana. Sin embargo, este fue otro momento de alta movilización social, que se señala con un triángulo.

Fuente: *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación*, 2016 a partir de Gómez Campos, 2016.



Más información en el capítulo 5 del XXII Informe Estado de la Nación

Páginas: 275-280



FORTALECIMIENTO
DE LA DEMOCRACIA

Desempeño legislativo refleja señales de mejora relativa

- Congreso aprobó, por segunda vez consecutiva, una mayor proporción de leyes con su financiamiento para cumplir el mandato legal.
- Inicia proceso para registrar electrónicamente el voto nominal de las y los diputados, que permitirá mejorar su rendición de cuentas.

El Poder Legislativo refleja una mejoría en varios indicadores que se utilizan para valorar su desempeño, evidenciando signos de agilización en la agenda parlamentaria y una mayor responsabilidad para el cumplimiento de la denominada “promesa democrática”, es decir, aquella que reconoce o amplía derechos de la población o asigna nuevas competencias al Estado.

El *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación* señala que, con respecto a años anteriores, la producción de leyes fue mayor, no solo en cantidad, sino también en calidad, desde la perspectiva del desarrollo humano.

Durante la legislatura 2015-2016 hubo signos de agilización en la agenda parlamentaria, luego de un primer período de baja productividad. Esta mejora ocurrió en un Congreso liderado por una alianza de partidos de oposición, con el PUSC a la cabeza del Directorio Legislativo. Cabe mencionar que la legislatura anterior, dirigida por

el partido oficialista, fue la de menor producción para un inicio de gobierno desde 1990.

La segunda legislatura culminó con un total de 61 nuevas leyes, similar a lo ocurrido durante el mismo periodo de las administraciones Calderón Fournier (1991-1992, con 59) y Rodríguez Echeverría (2003-2004, con 63), y por encima de las 49 aprobadas en el gobierno de Arias Sánchez (2007-2008).

Además, la Asamblea Legislativa fue más responsable en términos financieros, pues la mayoría de las nuevas leyes especifica las fuentes de recursos necesarios para su cumplimiento.

Desde inicios de los años noventa, el Congreso no ha producido legislación acorde con estándares de calidad, que provean las fuentes de financiamiento y otros recursos requeridos para concretar la “promesa democrática” realizada. Entre 1990 y 2016 se promulgaron 879 leyes con mandatos garantistas y el



FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

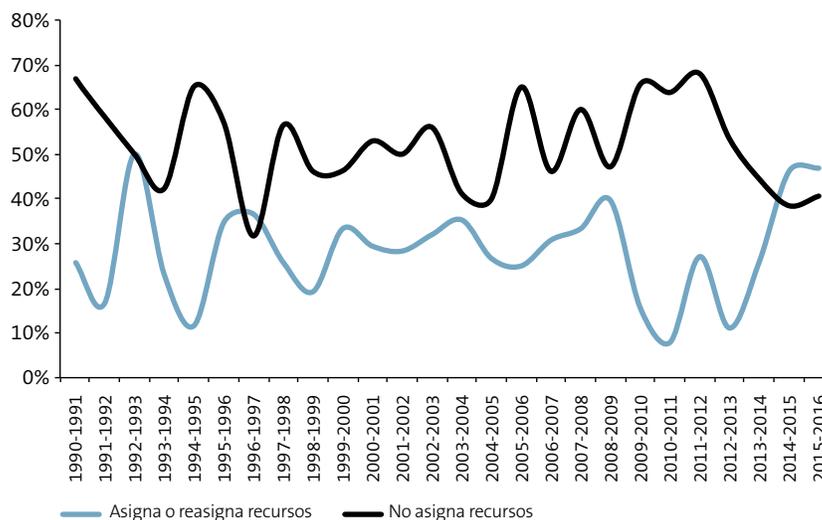
51% de ellas no identificó con claridad los recursos para su financiamiento.

No obstante, en las dos últimas legislaturas la situación ha mejorado. En el período 2014-2015 se aprobó una mayor cantidad de leyes que brindan el debido respaldo económico para el logro de sus objetivos, ya sea mediante la asignación o la reasignación de recursos. Lo mismo sucedió entre 2015-2016: de 32 nuevas leyes con mandato garantista, un 47% especificó la fuente de financiamiento para la concreción del mandato establecido, frente a un 41% que cayó en la categoría de promesa democrática sin sustento económico. Es relevante mencionar que es la primera vez, desde 1990, que el comportamiento tradicional se revierte y se mantiene por dos años consecutivos.

Este es un efecto positivo de la deliberación observada en los últimos meses, ya que el Informe indica que la intensa discusión sobre el déficit fiscal ha generado mayor consciencia de la responsabilidad que conlleva, en el contexto actual, promulgar leyes que suponen incrementos en el gasto público.

También, destaca la aprobación y el inicio de trámites y pruebas para implementar un mecanismo electrónico de voto nominal de las y los diputados, que permitirá identificar la decisión de cada legislador y, con ello, mejorar la rendición de cuentas en este ámbito. Este mecanismo es común en muchas democracias, incluso más jóvenes que la costarricense, como las de El Salvador, Uruguay y Chile.

Legislación que conlleva una promesa democrática^{a/}, según asignación de recursos



a/ Se denomina “promesa democrática” a las leyes de tipo sustantivo que conceden o amplían derechos de la población o generan obligaciones para el Estado en temas esenciales para el desarrollo humano.

Fuente: *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*, 2016 a partir de Gómez Campos y Herrera, 2016, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

Más información en el capítulo 5 del XXII Informe Estado de la Nación

Páginas: 267-273

Ejecutivo débil enfrenta escenario político más adverso de los últimos años

- Desde 1990 este Gobierno enfrentó las dos tasas más bajas de éxito registradas en las sesiones extraordinarias del Congreso.
- Gabinete del presidente Solís tuvo diez cambios de jerarcas ministeriales en los dos primeros años, cuatro en circunstancias de alto perfil público.

El *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación* señala que el Poder Ejecutivo en Costa Rica está sometido a una combinación de presidencialismo débil y a un multipartidismo fragmentado, que le demanda una mayor apertura al diálogo y negociación con los demás actores políticos. Además, se enfrenta al escenario político más adverso de los últimos años.

Por un lado, se redujeron significativamente los niveles de confianza de la ciudadanía y las valoraciones positivas de la labor del Gobierno y, por otro lado, resulta más difícil impulsar proyectos en el período de sesiones extraordinarias.

Según la encuesta Barómetro de las Américas, la aprobación ciudadana de la labor presidencial en Costa Rica ha decaído desde 2004. El máximo puntaje se reportó en 2008, con un valor de 62,4 en una escala de 0 a 100. El punto más bajo fue el de 2014: 36,9. El dato más reciente muestra una aprobación ciudadana de 41,9.

Con respecto al grado de inestabilidad del Gabinete actual, este ha sido intermedio. En sus dos primeros años de mandato, el Gabinete del presidente Solís experimentó diez cambios de jerarcas ministeriales, cuatro de ellos en circunstancias de alto perfil público. El gobierno con mayor rotación de ministros, en las últimas cinco administraciones, ha sido el de Chinchilla Miranda y el más estable el de Arias Sánchez.

Asimismo, se evidencian las dificultades del Ejecutivo para afianzar una agenda en el Congreso. En los últimos años se ha venido reiterando la práctica de introducir y retirar más veces los proyectos de la corriente legislativa, lo cual se traduce en una agenda inestable. Tal y como se mencionó anteriormente, el número de convocatorias es un indicador de la dificultad que enfrenta el Ejecutivo para consolidar su agenda: cuanto mayor es la cantidad de veces que un mismo proyecto fue sometido a discusión, mayor es la negociación o



FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

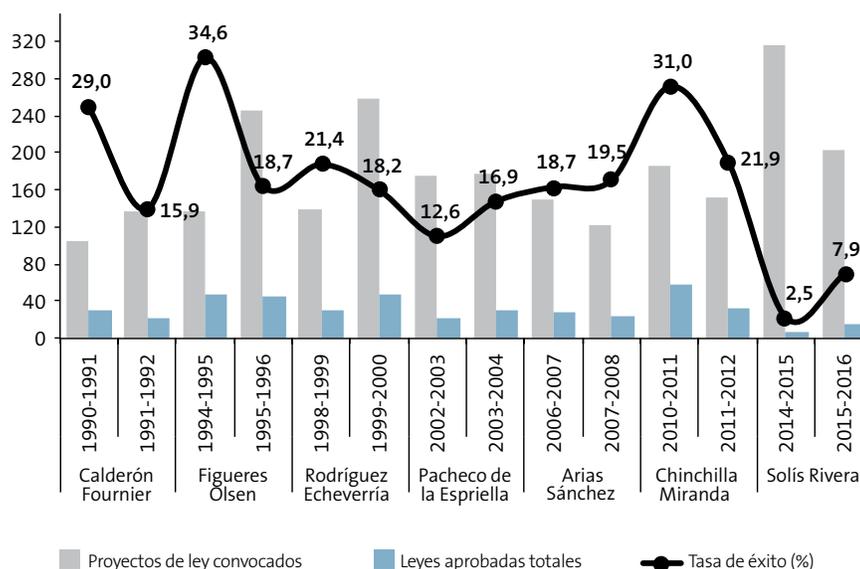
el ajuste estratégico que tuvo que hacer el Ejecutivo. En el segundo año de la administración Solís Rivera (2015-2016), la distribución del número de convocatorias fue superior, en promedio, que todas las legislaturas analizadas.

Este *Vigesimosegundo Informe* también analizó la tasa de aprobación de los proyectos convocados en sesiones extraordinarias. Este indicador provee una medida aproximada de la forma en que transcurren las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y su resultado global. El análisis revela que los gobiernos que tuvieron las mejores tasas de aprobación fueron los que presentaron las agendas más acotadas, con menos proyectos de ley

(entre 105 y 187), específicamente los primeros años de las administraciones Calderón (1990-1991), Figueres (1994-1995) y Chinchilla (2010-2011). En los tres casos, los buenos resultados se dieron en la primera legislatura, cuando es más fácil que el Congreso apruebe los proyectos, pues por lo general son iniciativas heredadas de la administración anterior, cuya discusión está ya avanzada.

Por el contrario, desde 1990, las dos tasas de éxito más bajas del Ejecutivo en las sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa se han registrado en la actual administración: un 2,5% en el primer año, y con una leve mejora, un 7,9% en el segundo.

Proyectos de ley convocados, leyes aprobadas y tasa de éxito^{a/} del Poder Ejecutivo en sesiones extraordinarias^{b/}



Más información en el capítulo 5 del XXII Informe Estado de la Nación

Páginas: 262-264

a/ Es la relación entre el número de leyes aprobadas y el total de proyectos convocados en las sesiones extraordinarias en cada legislatura.

b/ Se consideran las primeras y segundas legislaturas de cada administración.

Fuente: *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación*, 2016.

Principales desafíos del desarrollo humano sostenible siguen sin abordarse en propuestas partidarias

- Análisis reveló poca relevancia a la situación fiscal en los programas de gobierno de los partidos políticos para las elecciones presidenciales de 2014.
- Solvencia y eficiencia del Estado fue la dimensión menos abordada, con 1.278 referencias y las propuestas más comunes fueron las de pobreza y desigualdad, con 4.225.

Un análisis realizado para el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación* contrastó los planes de gobierno del 2014 con los retos señalados como claves para el desarrollo humano del país, los cuales fueron presentados a los partidos políticos en la decimoctava edición del Informe en forma de desafíos y preguntas, enfocadas en “cómo” enfrentar estos problemas.

De cara a la campaña electoral del 2017, este Informe busca ofrecer a la ciudadanía la posibilidad de tener un mejor debate político sobre los desafíos más significativos que sigue enfrentando Costa Rica.

Se concluye principalmente, que los grandes desafíos estructurales para el desarrollo humano planteados en

la campaña electoral del 2014 continúan sin abordarse, ya que ningún partido político tuvo la capacidad de abarcarlos en sus propuestas de una manera concreta.

Por ejemplo, el déficit fiscal es uno de los mayores problemas que el país debe resolver para garantizar la sostenibilidad de su desarrollo humano. No obstante, el Informe evidencia que los partidos políticos dieron muy poca importancia a dicho tema en sus programas de gobierno para las elecciones presidenciales de 2014.

Este análisis consistió en una revisión exhaustiva de los programas de gobierno y de entrevistas a profundidad a los candidatos presidenciales de 2014. El abordaje permitió obtener conclusiones en dos niveles: la frecuencia de



FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

aparición de cinco temas relacionados con el desarrollo humano y la importancia asignada a cada uno de ellos, con base en su centralidad.

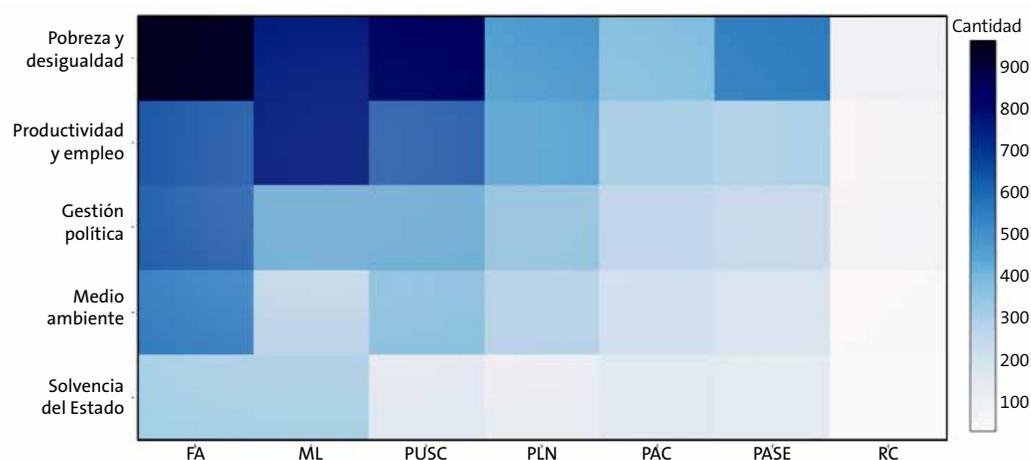
Las cinco áreas temáticas refieren a aspectos que el Informe Estado de la Nación ha identificado como problemas estructurales, que demandan pronta solución: pobreza y desigualdad, productividad y empleo, solvencia y eficiencia del Estado, medio ambiente y gestión política. Cada uno de estos componentes contempla una serie de descriptores semánticos que fueron recopilados de las mismas propuestas de los partidos y contabilizados para el análisis. Por ejemplo, en la dimensión de solvencia y eficiencia del Estado hay descriptores como impuestos, déficit, recaudación, evasión, exoneraciones, tributario.

Los resultados muestran que la dimensión de solvencia y eficiencia del Estado fue la menos abordada, con tan solo 1.278 referencias entre todas

las agrupaciones. Además, aspectos como déficit fiscal, reforma tributaria y contención del gasto no ocuparon un lugar de importancia en la oferta programática, a pesar de su indiscutible relevancia en la actualidad. En el otro extremo, las propuestas más comunes fueron las de pobreza y desigualdad, con 4.255 menciones. Por partido el comportamiento también fue distinto: el Frente Amplio y el Movimiento Libertario fueron los que más mencionaron los temas analizados, mientras que Renovación Costarricense tuvo la menor cantidad de referencias.

Otra de las conclusiones es que hay un terreno propicio para la construcción de acuerdos. En sus propuestas, casi todos los partidos identificaron la reducción de la pobreza, el fomento de la productividad y el empleo y la mejora en la inversión social pública, como asuntos que demandan reformas sustantivas. La mayoría de las agrupaciones incluso sugirió algunas políticas concretas en torno a ellas.

Cantidad de referencias^{a/} a temas de desarrollo humano en los programas de gobierno, por partido. 2014



a/ Con base en los programas de gobierno y entrevistas a los candidatos presidenciales.

Fuente: *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*, 2016 con base en Céspedes y Segura, 2016.

Más información en el capítulo 5 del XXII Informe Estado de la Nación

Páginas: 256-257

Distribución del poder en municipalidades mejora levemente las condiciones para la toma de decisiones

- Elecciones 2016 consolidan creciente pluralismo en la conformación de los gobiernos locales.
- Resultados son más favorables que en elecciones pasadas para la toma de decisiones, ya que se redujeron las condiciones de fragmentación y división a nivel local.

La nueva conformación de los concejos municipales representa una mejora relativa en las condiciones para la toma de decisiones a nivel local.

El *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación* señala que el 7 de febrero de 2016 se realizaron los cuartos comicios para elegir autoridades en los 81 municipios y 480 distritos del país; lo cual representó el primer proceso unificado (todos los cargos electos en una misma fecha) y separado de las elecciones presidencial y legislativa, con base en el nuevo calendario definido en el Código Electoral de 2009.

Destaca el hecho de que las primeras elecciones unificadas a nivel municipal registraron una leve mejora en la asistencia a las urnas. En 2016 acudió a votar un 35% de las personas empadronadas, en contraste con 23% en 2002,

24% en 2006 y 28% en 2010. Sin embargo, el nivel de participación sigue siendo muy inferior al promedio de las elecciones nacionales, que es de aproximadamente el 70%.

Para este *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación* se clasificó los cantones a partir de dos criterios: la conformación de los concejos municipales y el partido que controla la alcaldía. Estos indicadores permiten conocer las capacidades de la gestión política para la toma de decisiones.

Las categorías utilizadas corresponden a: gobierno unido (un mismo partido ganó la alcaldía y la mayoría de regidores en el concejo municipal); gobierno dividido con primera minoría (ninguna agrupación obtuvo la mayoría de los regidores en el concejo, pero un mismo partido logró la alcaldía y además la



FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

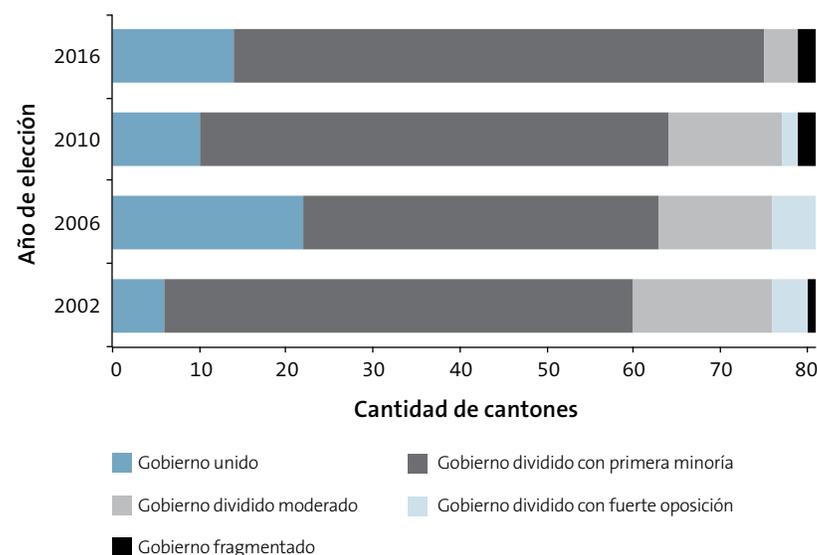
primera minoría de regidores); gobierno dividido moderado (alcalde pertenece a un partido y la primera minoría de regidores a otro); gobierno dividido con fuerte oposición (alcalde pertenece a un partido y la mayoría de los regidores a otro); y gobierno fragmentado (alcalde pertenece a un partido y todos los partidos tienen igual número de regidores).

Los resultados del análisis muestran que la conformación de los concejos municipales sigue siendo un desafío para la gobernabilidad a nivel local. Solo en catorce cantones (17,3%) hay gobiernos unidos. En este escenario, el principal partido se encuentra en una posición política favorable, pues el alcalde cuenta con el respaldo de los concejales de su propio partido para tomar decisiones por mayoría. En dicho grupo sobresalen Escazú y el cantón central de Limón, los únicos en esta condición que quedaron en manos de una agrupación local.

A pesar de los desafíos persistentes para la gobernabilidad a nivel local, los resultados obtenidos en el 2016 se consideran más favorables para la toma de decisiones que los de elecciones previas, ya que se conformaron más gobiernos unidos que en 2010 (14 versus 10), menos gobiernos divididos moderados (84 versus 13) y ninguno dividido con fuerte oposición (en 2010 hubo dos). Además, se redujeron las condiciones de fragmentación y división a nivel local.

En aquellos casos en que persiste la alta fragmentación, se mantiene el desafío para las autoridades locales. En los gobiernos divididos, existe la probabilidad de que los alcaldes tengan que realizar mayores esfuerzos de negociación y apertura para lograr acuerdos. De no prosperar el diálogo y la colaboración entre las fuerzas representadas, existe la amenaza de que los alcaldes sean incapaces de ejecutar sus programas, por los obstáculos que pueda imponerle la oposición.

Distribución de cantones según control partidario de la alcaldía y el concejo municipal



Más información en el capítulo 5 del XXII Informe Estado de la Nación

Páginas: 251-254

Síntesis de capítulo

El capítulo especial del presente Informe estudia la naturaleza y las consecuencias del descontento ciudadano en Costa Rica, entendido como la insatisfacción de las personas con el rumbo del país, el desempeño de las instituciones, los gobiernos, la clase política, los partidos y la política en general. Esta cuestión ha gravitado persistentemente en las discusiones públicas y ha sido tratada de manera creciente en la literatura académica nacional e internacional. El moderado crecimiento en el último lustro coexiste con las tasas de desempleo más altas en tres décadas. Esto se debe, sobre todo, a que los sectores que más aportan a la producción tienen poco peso en la generación de empleo, en especial para los trabajadores menos calificados, cuyas bajas credenciales educativas son una barrera que les impide movilizarse hacia actividades que demandan mano de obra más capacitada. La mejoría de las oportunidades laborales está ligada a aumentos generalizados de la productividad. Sin embargo, el crecimiento de este indicador ha sido persistentemente bajo, ya que el buen desempeño de las actividades más dinámicas ha sido neutralizado por los deficientes resultados de otros sectores, en los que labora la mayoría de la población.

En particular, el capítulo indaga si se han creado las condiciones para que el descontento comporte riesgos para la estabilidad democrática. La respuesta a esta interrogante es que, por el momento, no parece existir esa amenaza, habida cuenta de que hay mecanismos institucionales que atemperan los efectos políticos del malestar ciudadano. Sin embargo, esta situación podría cambiar en la medida en que esos mecanismos muestran cierta erosión y son, por tanto, vulnerables. La evidencia recopilada mediante la combinación de diversos métodos de investigación confirma, para empezar, algo ya sabido: que el descontento ciudadano está muy extendido en el país. Esta conclusión, nada sorprendente en vista del deterioro de la confianza en la democracia y en la capacidad de los gobiernos para resolver los problemas del desarrollo, es el punto de partida para una exploración más amplia.

El primer hallazgo de este estudio es que no hay uno, sino varios “descontentos ciudadanos”, con distintos perfiles y factores asociados. En otras palabras, es una pluralidad de actitudes que tiene naturalezas diversas y no se concentra en unos pocos asuntos de la vida nacional. El segundo hallazgo es que, contrario a lo que se suele pensar, la insatisfacción no se dirige, al menos de manera directa, contra el desempeño de los gobiernos. Y el tercer hallazgo es que las bases sociales del malestar son muy heterogéneas, es decir, no hay una clase, sector o grupo con niveles o perfiles de descontento especialmente pronunciados. Aunque las personas con menor nivel educativo tienden a estar menos molestas que las demás, las diferencias no son sustanciales.

En términos de las implicaciones políticas del descontento, el capítulo encontró que existe un





EL DESCONTENTO CIUDADANO Y SUS IMPLICACIONES PARA LA ESTABILIDAD POLÍTICA EN COSTA RICA

factor poco estudiado que atempera esos efectos. Se trata de una creencia aún muy arraigada en el país: la visión compartida por la mayoría de la población de que, a pesar de los serios problemas que enfrenta, esta sociedad es una “comunidad” libre y democrática, pacífica y protectora del medio ambiente. Por la fuerza y la trascendencia que tienen estas ideas, en este trabajo se las denomina los mitos fundacionales de la identidad política costarricense. Con ellas se ha socializado a todos en las escuelas y en las familias, y ellas determinan la forma en la que se percibe, para bien o para mal, la realidad política y sus posibles soluciones.

Cuando la creencia de las personas en los mitos fundacionales es endeble, sus niveles de descontento aumentan. El descontento ciudadano y sus implicaciones para la estabilidad política en Costa Rica significativamente. Por el contrario, la fuerte adhesión a esas ideas actúa como un amortiguador del malestar ciudadano y sus potenciales efectos políticos. En ausencia de los mitos, o incluso en un escenario de debilitamiento de estos, es de esperar que la insatisfacción se profundice y emerjan riesgos manifiestos para la estabilidad democrática.

Principales hallazgos

- Hace 38 años, en 1978, las y los ciudadanos de la ciudad capital y alrededores tenían en alta estima al sistema democrático, el Gobierno y los partidos políticos.
- Hacia finales del siglo XX comenzaron a emerger síntomas de descontento ciudadano. Entre 1987 y 1999 el apoyo al sistema político disminuyó más de quince puntos porcentuales y se situó en niveles similares al promedio latinoamericano.
- El malestar no está dirigido principalmente contra el Gobierno. En una escala de 0 a 100, las y los costarricenses están más insatisfechos con la situación económica del país, con 69 puntos, y las instituciones de la democracia representativa (la Asamblea Legislativa y los partidos políticos), con 50 puntos. El descontento con el desempeño gubernamental se ubica en tercer lugar, con 46 puntos.
- El descontento no se concentra en grupos específicos, sino que está relativamente repartido a lo largo y ancho de la sociedad.
- Contrario a lo que podría esperarse dado lo extendido del malestar, la mayoría de las personas tiene, aún hoy, ideas muy arraigadas sobre el país como una comunidad política inclusiva. Esas ideas, que se denominan mitos fundacionales, constituyen una barrera para los potenciales efectos del descontento sobre la estabilidad democrática.
- El efecto amortiguador de los mitos fundacionales –que impide, por ejemplo, que el descontento provea un terreno fértil para la desestabilización del sistema– es vulnerable: la desaprobación de esas ideas es ligeramente mayor entre las personas más jóvenes.
- Aunque suele verse como un factor negativo para las democracias, el descontento ciudadano, bien canalizado, puede ser positivo e incluso convertirse en una potente fuerza transformadora.
- Cuando se les solicita pensar en salidas a la situación actual, las personas descontentas optan por soluciones que no contravienen el diseño institucional, ni los mecanismos formales que les provee el sistema para canalizar su insatisfacción.

Descontento ciudadano tiene múltiples perfiles y no se concentra en grupos sociales específicos

- El 35% de descontentos está muy molesto con la situación económica del país, pero no tan insatisfecho con el desempeño de los gobiernos, la Asamblea Legislativa y los partidos.
- Entre los insatisfechos predominan los hombres adultos o adultos jóvenes, con educación primaria o más y residentes en zonas rurales.

El malestar ciudadano, entendido como la insatisfacción de las personas con el rumbo del país, el desempeño de las instituciones, el Gobierno, la clase política, los partidos y la política en general, posee una gran variedad de perfiles, es decir, no es homogéneo; a su vez, dicho descontento no se concentra en grupos específicos, sino que está relativamente repartido a lo largo y ancho de la sociedad.

Un análisis realizado para el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación* distinguió claramente veintiún perfiles diferenciados, lo que subraya el hecho de que en el país no hay “un descontento”, sino múltiples tipos de insatisfacción con distintos potenciales de arrastre social.

Con el objetivo de facilitar dicho análisis se diferenciaron tres niveles

de malestar: bajo, medio y alto, en tres dimensiones: situación económica del país, desempeño de los gobiernos y las instituciones y democracia representativa. Dado que la estimación se hace para cada una de las dimensiones analizadas, es posible saber cuántas personas tienen alto (medio o bajo) descontento en todas ellas, solo en dos (e identificar en cuáles sí en y en cuáles no) o únicamente en una. El supuesto detrás de esta aproximación es que el peor escenario para la estabilidad democrática, es aquel en que se combinan altos grados de malestar en todas las dimensiones.

Se evidencia que la categoría que reúne al grupo más grande de descontentos (35% de los entrevistados) es aquella en que las personas dicen estar muy molestas con la situación económica del país, pero medianamente





EL DESCONTENTO CIUDADANO Y SUS IMPLICACIONES PARA LA ESTABILIDAD POLÍTICA EN COSTA RICA

insatisfechas con el desempeño de los gobiernos y con la Asamblea Legislativa y los partidos. Es un grupo amplio, pero no mayoritario.

La segunda categoría en importancia es la que agrupa a los ciudadanos que exhiben niveles intermedios de malestar en las tres dimensiones, con un 20%. Con respecto al tercer grupo, este corresponde al de alto descontento con la situación económica del país y la democracia representativa e insatisfacción media con el desempeño gubernamental. Representa el 8,5% de la muestra.

Otro dato interesante es que el grupo de alto descontento en todas las dimensiones, que se denominan “triplemente insatisfechos”, no llega siquiera al 4%.

Asimismo, una vez analizados los perfiles de descontento, el Vigésimosegundo Informe elaboró un índice que mide las dimensiones del malestar ciudadano. La principal conclusión derivada de dicho índice es que, según datos del 2015, el descontento no se concentra en grupos sociales y políticos específicos, sino que está distribuido en distintos segmentos de la población. Ciertamente hay algunos factores asociados a mayores o menores niveles de descontento, pero en general se trata de vínculos muy tenues, que no alcanzan para distinguir a un grupo en particular.

Al desagregar los niveles de malestar, según atributos sociodemográficos, se aprecian algunas diferencias por edad,

especialmente entre adultos jóvenes y adultos mayores, y por nivel educativo entre las personas de menor escolaridad y el resto. Sin embargo, el factor más influyente, el nivel educativo, no genera disparidades muy pronunciadas: poco más de siete puntos porcentuales en promedio entre las personas que tienen educación secundaria y superior (las más insatisfechas) y las que no poseen ninguna, un grupo muy pequeño (las menos insatisfechas). Además, no hay grandes brechas por sexo y por participación política en 2014.

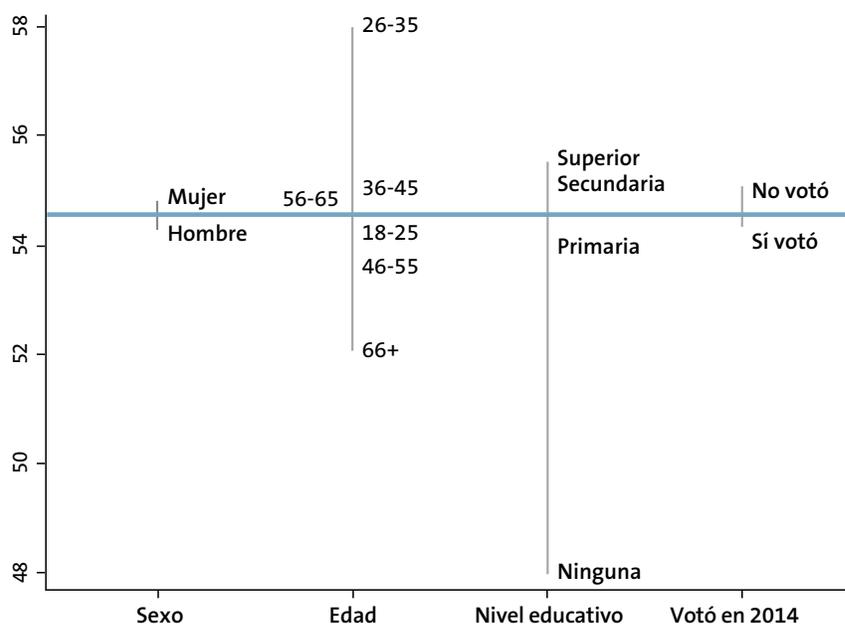
El análisis del perfil sociodemográfico de la población revela que, desde la perspectiva de género, sobresale el predominio de los hombres entre quienes tienen niveles medios y altos de malestar y el de las mujeres en el grupo de menor descontento.

A nivel etario, los patrones son bastante homogéneos sin importar los grados de descontento: los adultos y los adultos jóvenes, es decir, las personas que tienen entre 36 y 65 años, tienden a estar más molestas (con pocas excepciones en los grupos bajos y medios) que los menores de 25 y los mayores de 66.

En el plano educativo, las personas de más baja escolaridad son las que expresan menos descontento, incluso al desagregar por niveles de insatisfacción.

Por último, los residentes de zonas urbanas tienen mayor presencia en el grupo de bajo descontento, mientras que en los grupos de alto y medio descontento prevalecen los habitantes de zonas rurales.

Nivel promedio de descontento^{a/}, según características sociodemográficas y políticas. 2015



a/ La línea celeste indica el promedio del índice de descontento ciudadano (54,3 en una escala de 0 a 100).

Fuente: *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*, 2016 a partir de la encuesta Barómetro de las Américas de Lapop.



Más información
en el capítulo 6
del XXII Informe
Estado de la
Nación

Páginas: 309-
312



EL DESCONTENTO CIUDADANO
Y SUS IMPLICACIONES PARA LA ESTABILIDAD
POLÍTICA EN COSTA RICA

Adhesión a la democracia amortigua impacto del descontento ciudadano

- Un débil apego a estas creencias en la democracia profundiza la insatisfacción ciudadana y emergen riesgos para la estabilidad democrática.
- Identidad política y respaldo ciudadano a la democracia se refuerzan mutuamente.

El *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación* realizó un estudio de los factores asociados al descontento ciudadano. Su principal hallazgo revela que, cuando la creencia de que a pesar de los serios problemas que enfrenta el país, la sociedad es una “comunidad” libre y democrática, pacífica y protectora del medio ambiente, el malestar ciudadano disminuye, pero si este dogma es débil, los niveles de descontento aumentan significativamente. Es decir, la fuerte adhesión a esas creencias actúa como un amortiguador del malestar ciudadano y sus potenciales efectos políticos.

Por la fuerza y la transcendencia que tienen estas ideas, el *Vigesimosegundo Informe* denomina dichas creencias como los mitos fundacionales de la identidad política costarricense. Con estas se ha socializado a la ciudadanía en las escuelas y en las familias y determinan la forma en la que se percibe, para bien o

para mal, la realidad política y sus posibles soluciones. Estas creencias se transfieren entre generaciones a través de la socialización política y cívica, en la cual intervienen padres, familiares e instituciones como las escuelas.

La evidencia disponible corrobora que existe una positiva y fuerte asociación entre el rechazo a los mitos de la democracia costarricense y el descontento. Conforme aumenta la refutación a las creencias de que la sociedad es libre, pacífica y protectora de la naturaleza y de que la democracia es preferible a otras formas de gobierno, el malestar se incrementa notablemente. En este sentido, el rechazo a los mitos puede considerarse como el principal disparador del descontento. Tal y como se menciona anteriormente, esto también significa que un firme apego a los mitos contrarrestaría o inhibiría la insatisfacción. Una fuerte creencia en los mitos de la democracia



EL DESCONTENTO CIUDADANO Y SUS IMPLICACIONES PARA LA ESTABILIDAD POLÍTICA EN COSTA RICA

podría ejercer, y de hecho lo hace, como amortiguador del malestar ciudadano.

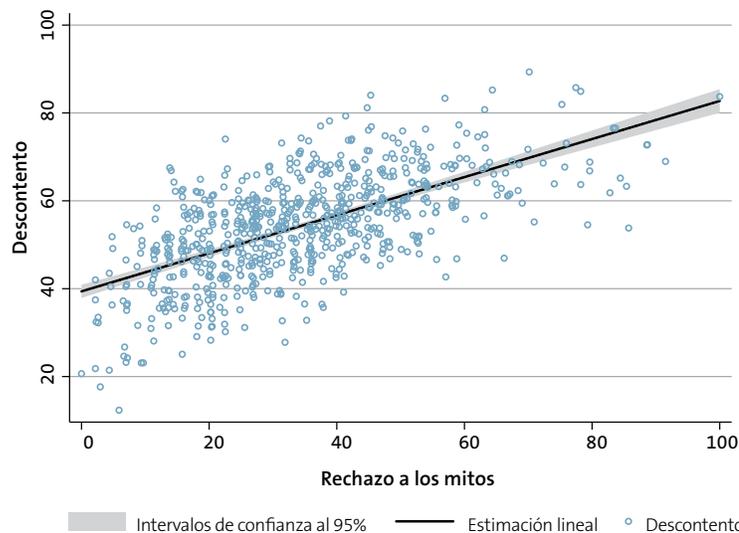
Dado que los mitos ponen un freno al descontento, el Informe cuestiona si este efecto es el mismo en todos los sectores o si hay poblaciones más vulnerables, de acuerdo con el arraigo de sus convicciones. A pesar de que en las dos últimas décadas el respaldo ciudadano a la democracia se ha deteriorado, como muestran los estudios de cultura política, este aún es fuerte. En otras palabras, la democracia costarricense está amparada, aunque no del todo, por la firme creencia de que sigue siendo la mejor vía para la convivencia colectiva.

Se afirma que el respaldo a los mitos fundacionales de la identidad política es comparable con el apoyo al sistema político y ambos se refuerzan entre sí. De acuerdo con el Barómetro de las Américas de 2015, el promedio de rechazo a los mitos es de 34 puntos sobre 100, un nivel bastante bajo. Visto de otro modo, el respaldo a los mitos es de 66 puntos en la misma escala,

un valor equiparable al que muestra el apoyo a la democracia en los mismos estudios. Esto indica que son más las personas que piensan que la sociedad costarricense es libre y democrática, pacífica y protectora de la naturaleza, que quienes opinan lo contrario, lo que se considera un buen atributo, debido al contexto sociopolítico tan volátil como el actual.

Por otra parte, otro de los principales hallazgos de este estudio señala que el efecto amortiguador de los mitos, el cual impide, por ejemplo, que el descontento provea un terreno fértil para la desestabilización del sistema, está condicionado por la edad. En concreto, la desaprobación de los mitos es ligeramente mayor en la población más joven (39 puntos en el rango de entre 26 y 35 años y 34 puntos en el de 56 a 65 años). Conforme esta población vaya envejeciendo sus grados de rechazo podrían aumentar y si los niveles de los nuevos adultos jóvenes que los sustituyan son iguales, o incluso mayores, podría generarse un riesgo para la estabilidad de la democracia.

Relación entre los mitos y el descontento ciudadano. 2015



Más información
en el capítulo 6
del XXII Informe
Estado de la
Nación

Páginas: 315-
317

Personas descontentas con situación del país prefieren soluciones no radicales

- Ciudadanía descontenta antepone vía electoral y hacer una “limpieza” en los partidos políticos existentes.
- Personas descontentas, independientemente de su perfil e intensidad de su malestar, mantienen una actitud cauta en las circunstancias actuales.

Las soluciones de la ciudadanía, en respuesta a la situación actual del país, no son radicales; las personas descontentas se inclinan por salidas que no quebrantan la institucionalidad, ni los mecanismos formales que les provee el sistema para canalizar su insatisfacción.

Este hallazgo se desprende de los principales resultados de una técnica de investigación llevada a cabo para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. Se realizaron sesiones con grupos focales, en las que se procuró evaluar las reacciones de las personas ante una variedad de discursos sobre el malestar, para conocer qué estarían dispuestas a aceptar para que mejore la situación.

Durante el proceso, se reclutó a un grupo de ciudadanos con distintos grados de insatisfacción, quienes fueron expuestos a diversos estímulos, por medio de una serie de vídeos diseñados para indagar si su descontento inicial

aumentaba, se mantenía o incluso disminuía. Luego de observar cada vídeo, los participantes contestaron individualmente un cuestionario acerca de lo que más les llamó la atención, los sentimientos que despertó en ellos y el grado de acuerdo con lo que se planteaba en estos.

Uno de los hallazgos más destacados es que, cuando se les solicitó pensar en soluciones, los insatisfechos se inclinaron por salidas que no fueran radicales.

En todas las sesiones de grupo, las personas fueron expuestas a un vídeo que presentaba seis propuestas para resolver la situación del país. Posteriormente, se solicitó a los participantes que clasificaran las tres más relevantes y que justificaran el orden establecido. En este caso interesaba conocer si los descontentos se inclinaban más por propuestas extremas y radicales, versus alternativas menos rupturistas.



EL DESCONTENTO CIUDADANO Y SUS IMPLICACIONES PARA LA ESTABILIDAD POLÍTICA EN COSTA RICA

De las seis propuestas planteadas, la de “hacer una limpieza” en los partidos políticos fue escogida por más de la mitad de los participantes como la más viable. Aunque perciben que no es una tarea sencilla, la consideran fundamental para restablecer la confianza.

La segunda opción en importancia fue la de hacer cumplir la ley para todos y endurecer las penas para los corruptos, los evasores de impuestos y los delincuentes más violentos. Interesa no solo que los castigos sean más severos, sino también, ante todo, que estos se cumplan para todos por igual, sin distinción de clase social. Mientras que la tercera alternativa más seleccionada fue la que se centra en el esfuerzo individual.

Por otro lado, la creación de un partido político no recibió apoyo pues, para la mayoría de los participantes, las nuevas

agrupaciones nacen con los mismos vicios de las anteriores y sus fundadores típicamente provienen de ellas. Por otra parte, la opción de un dictador no es viable a juicio de la gran mayoría, porque en Costa Rica “no tenemos mentalidad para eso”. Los participantes dijeron conocer acerca de las dictaduras en otros países y no querrían replicarlas en este.

Finalmente, la opción de anexarse a Estados Unidos tampoco tuvo apoyo, pues sería “pasarle la pelota a alguien más y no asumir responsabilidades”. Algunos participantes reconocieron que, si bien se puede aprender mucho de ese país por su trayectoria democrática, el respeto a las leyes y su capacidad para emprender grandes obras, saben por experiencia propia o por referencias que la vida allí puede ser muy dura, incluso más que en Costa Rica y que el país no está exento de problemas.

Resumen de propuestas planteadas en los grupos focales de ciudadanos descontentos

Propuesta 1: En este país no se puede hacer nada. Así no iremos a ningún lado. Lo que se ocupa es que cada uno de nosotros haga lo mejor que pueda y, a punta de esfuerzos y sacrificios individuales, saldremos adelante.

Propuesta 2: Necesitamos a un dictador que ponga orden y haga cosas, por las buenas o por las malas. ¡Y al que no le guste, salado... que se aguanten!

Propuesta 3: La alternativa es sacar a los vividores, los corruptos y los sinvergüenzas de los partidos políticos que tenemos. Hay que meterse a esos partidos para limpiarlos y para que la gente vuelva a creer en ellos.

Propuesta 4: En este país la gente está acostumbrada a hacer lo que le da la gana. Ocupamos que la policía esté en la calle haciendo cumplir la ley, sin distingo de clase social. Hay que endurecer las penas de cárcel para los criminales, los corruptos y los evasores de impuestos. Tenemos que acabar con el chorizo a cualquier nivel.

Propuesta 5: Tenemos que fundar un nuevo partido político y traer solo a gente buena, nada de mala hierba. Ahí solo pueden estar los más preparados y los que no tienen rabo que les majen.

Propuesta 6: ¿Para qué seguir apostando por un país sin futuro? Mejor pedimos la anexión a Estados Unidos y así acabamos de una vez por todas con nuestros problemas.

Fuente: *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación*, 2016.

Más información
en el capítulo 6
del XXII Informe
Estado de la
Nación

Páginas: 322-
323

Malestar ciudadano puede convertirse en una poderosa fuerza transformadora

- El descontento no es destructivo por sí solo, si es bien encauzado puede actuar en favor de la democracia.
- Problema surge cuando la insatisfacción es explotada por partidos y líderes políticos como plataforma para articular esfuerzos antisistema, como ha sucedido en Francia, el Reino Unido, Estados Unidos y otras democracias maduras del mundo.

A pesar de que el descontento ciudadano se puede considerar un factor negativo para las democracias, bien canalizado, este podría ser positivo e incluso convertirse en una potente fuerza transformadora.

El *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación* realizó un análisis de los distintos niveles y tipos de descontento, convocando a participar en distintos grupos focales a ciudadanos disconformes con la realidad del país; el ejercicio procuró evaluar las reacciones de las personas ante la exposición a varios discursos sobre el malestar y conocer qué aspectos del contexto nacional estarían anuentes a aceptar con el fin de mejorar la situación.

Dentro de los principales resultados de dicha experiencia destaca que el descontento ciudadano no se considera una amenaza; más bien, en el contexto

actual, en que los individuos se atribuyen parte de la responsabilidad por el rumbo del país, el malestar puede ser visto como una fuerza positiva.

El *Informe* reconoce que, en principio, el malestar es inherente a la democracia, en virtud de que en esta la ciudadanía tiene la libertad y el derecho de criticar a los gobernantes y reemplazarlos por la vía electoral. Donde hay democracia es esperable que haya descontento; lo que sucede es que este se incorpora al sistema y se canaliza por mecanismos institucionales que procuran impedir que se convierta en un factor desestabilizador.

El problema surge cuando la insatisfacción es explotada por partidos y líderes políticos, como plataforma para articular esfuerzos antisistema, como ha sucedido en Francia, el Reino Unido, Estados Unidos y otras democracias



EL DESCONTENTO CIUDADANO Y SUS IMPLICACIONES PARA LA ESTABILIDAD POLÍTICA EN COSTA RICA

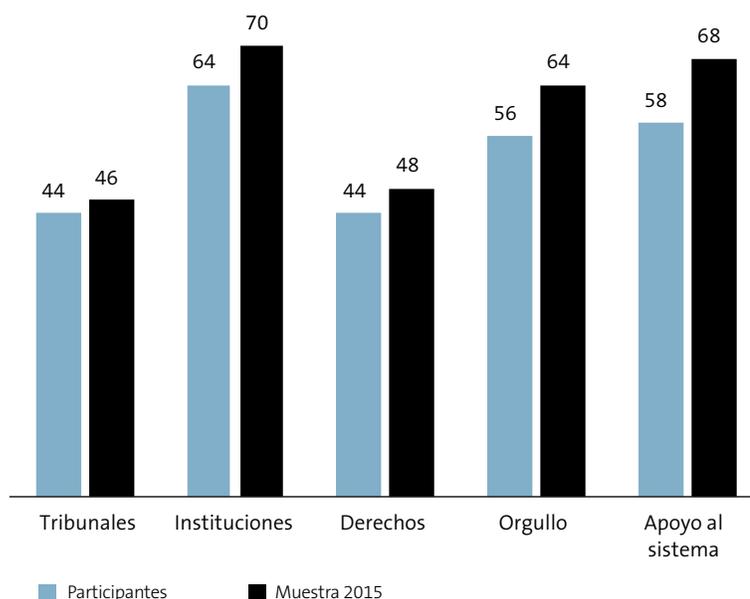
maduras del mundo, donde se ha visto el levantamiento y creciente respaldo a fuerzas de extrema derecha, frecuentes episodios de xenofobia e intolerancia política y el repunte del radicalismo y la polarización. Es decir, el descontento puede tener serias repercusiones en la convivencia democrática. Niveles extremos de malestar ciudadano podrían ser el germen para el surgimiento de grupos o propuestas antisistema que pongan en peligro la continuidad de la democracia.

No obstante, los participantes en las sesiones de grupo reconocieron que “todos tenemos responsabilidad por lo que pasa en el país”. Señalaron que es necesario que más personas se decidan a actuar para conformar una masa crítica de ciudadanos que trabajen por Costa Rica, pues dejarlo todo en manos de los políticos es como “barrer la casa

sin correr los muebles”. Ese cambio se concretaría mediante acciones como ser más responsables y proactivos en el trabajo, más exigentes con las autoridades electas, sobre todo las municipales, y más participativos en las comunidades y en la política.

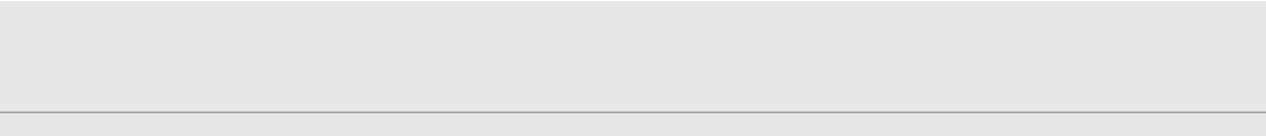
Para las personas, la situación del país es importante en sus vidas; antes de atribuir toda la responsabilidad a los actores políticos, se perciben a sí mismos como agentes de cambio. En otras palabras, el análisis deja claro que los ciudadanos, además de atribuir una cuota de responsabilidad a los políticos, demandan también un rol protagónico en la transformación del país. Es tarea de los actores políticos encauzar esta poderosa sinergia y no desperdiciar una coyuntura propicia para emprender las reformas y cambios necesarios, con el respaldo de la ciudadanía.

Comparación del apoyo a la democracia entre participantes en los grupos focales y entrevistados en la encuesta Barómetro de las Américas. 2015



Más información
en el capítulo 6
del XXII Informe
Estado de la
Nación

Páginas: 323-
324





PEN PROGRAMA
ESTADO DE LA NACIÓN

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



CON EL APOYO DE



22

@EstadoNacion

EstadoNacion

EstadoNacion

www.estadonacion.or.cr