

# 1

P A R T E

## Sinopsis





## CAPÍTULO

## 1

## Sinopsis

## Situación actual, perspectivas y oportunidades

## INDICE

<b>Valoración general 2020</b>	37
<b>Introducción</b>	39
<b>Las fortalezas históricas en desarrollo humano eran frágiles y vulnerables a la llegada del covid-19</b>	40
Mensaje 1. La convergencia de múltiples riesgos para el desarrollo humano incrementaba los efectos negativos de una crisis	40
Mensaje 2. La incipiente superación del bloqueo que entrababa al Poder Legislativo no modificó los adversos fundamentos de la gobernanza del sistema político	55
<b>La pandemia de covid-19 produce el shock productivo, fiscal y social potencialmente más grave en la historia moderna del país</b>	61
Mensaje 3. Los efectos de la pandemia provocan con rapidez abruptos y generalizados retrocesos en desarrollo humano	61
Mensaje 4. Ante la pandemia, el país mantiene su estabilidad democrática, pero con desafíos cada vez más complejos	70
Mensaje 5. La inteligencia de datos puede contribuir a dar mejores respuestas a la pandemia	77
Mensaje 6. La investigación aporta evidencia para el rediseño de políticas públicas estratégicas	82
<b>Reflexión final: es posible evitar la caída en una crisis sistémica e impulsar una reconstrucción en favor del desarrollo humano</b>	88

## Valoración general 2020



De experimentar una “coyuntura crítica”, según el *Informe Estado de la Nación 2019*, que entrañaba serios riesgos para la sostenibilidad del desarrollo humano, Costa Rica ha pasado a vivir una grave crisis que amenaza logros históricos de ese desarrollo. Esto es, en resumen, la diferencia central entre la situación en la que estaba la nación hace un año y en la que se encuentra en la actualidad, fruto del *shock* productivo, fiscal y social más grave desde los años ochenta y, dependiendo de lo que suceda en los próximos meses, de la historia nacional moderna.

Aunque la pandemia de covid-19 ha impactado a todo el mundo, en Costa Rica ha materializado los riesgos a la sostenibilidad del estilo de desarrollo nacional que este Informe viene señalando desde hace ya varias ediciones, por debilidades estructurales en materia económica, social, ambiental y política, para las cuales no introdujo elementos correctivos estratégicos que mitigaran los riesgos. En 2019 el Informe dijo “que el país se precipite a corto plazo en una crisis, o que esto se logre evitar, depende, en parte, de factores ajenos a la sociedad costarricense”. La advertencia se está concretando.

La presente edición del Informe sale a la luz pública, pues, en un momento extraordinario. La crisis ha producido una situación muy cambiante, peligrosa e incierta que ha supuesto un esfuerzo adicional para documentar su evolución hasta la fecha más reciente posible. En consecuencia, el Informe analiza el año 2019 y buena parte del 2020 para trazar un retrato del momento previo a recibir el impacto inducido por la pandemia, así

como para caracterizar los profundos efectos disruptivos que esta ha tenido sobre los diversos ámbitos de la vida social.

El cuadro que emerge en este Informe es que la pandemia ha golpeado a Costa Rica en un momento en el que las fortalezas históricas en cuanto a desarrollo humano son frágiles y vulnerables. Esta debilidad está amplificando los efectos de la crisis sobre las condiciones de vida y trabajo de cientos de miles de personas y, en particular, reduce todavía más la capacidad de maniobra de la sociedad, del sector privado y del Estado para enfrentarlos. En pocos meses, el desempleo y el subempleo, que ya estaban en niveles históricamente altos, se duplicaron, generando una caída en los ingresos de los hogares, y la insolvencia en las finanzas públicas se agravó, debido a la combinación de la caída de ingresos tributarios, mayores gastos para enfrentar la pandemia y el rápido crecimiento del servicio de la deuda.

En la actualidad, Costa Rica enfrenta y discute la urgencia de ajustes fuertes que eviten una profundización en la crisis fiscal, que agrave el *shock* productivo y social que vive el país. Sin embargo, estos deben considerar la forma más adecuada de distribución de los sacrificios para la población y la política pública, sin comprometer de manera irreversible el desarrollo humano. Por el momento, el modo de afrontar la crisis está generando fuertes tensiones e incertidumbres sociales y políticas. En la inmediatez no se están abordando los “puntos ciegos”, o cuellos de botella estructurales del estilo de desarrollo que el país enfrentaba, según lo indicado en la

## → Valoración general 2020 > continuación

vigésima edición del Informe, y que han derivado en la frágil situación en que la pandemia encuentra a Costa Rica.

En síntesis, dado que los fundamentos del desarrollo humano en Costa Rica están comprometidos, la crisis actual podría agravarse aún más y tornarse en una crisis estructural del sistema económico, social, político e institucional que conduzca a la nación a un largo y complejo período de turbulencias y retrocesos.

La disrupción y los riesgos de esta crisis son solo una parte de la historia, aunque muy significativa. El Informe reconoce que la sociedad costarricense no es un objeto inerte, indefenso y abandonado a las circunstancias. Sus fortalezas históricas, pese a la erosión sufrida, retienen todavía considerables reservas para actuar en lo inmediato y servir de palanca para corregir el rumbo en el mediano y largo plazo, atacar los “puntos ciegos” del desarrollo humano que se han acumulado y los nuevos retos que va a dejar esta crisis. El país tiene un margen de acción (reducido e incierto, pero al fin de cuentas real) para lograr encajar la conmoción derivada de la pandemia y los desafíos preexistentes hoy agravados. Esta situación hace una notable diferencia de cara a los complejos desafíos que se enfrentan.

En lo inmediato, durante los primeros meses de la pandemia Costa Rica pudo mantener la estabilidad institucional de su democracia, sostener buena parte de su actividad exportadora e implementar respuestas de política pública frente al duro golpe encajado. Sin duda, se han experimentado importantes episodios de conflicto social y constantes tensiones políticas, pero estas no han provocado, de momento, una crisis de adscripción a la democracia, como sí ha sucedido en numerosos países, desarrollados o no. Conforme se vayan evidenciando los costos económicos y sociales de la pandemia, es de esperar situaciones y riesgos políticos cada vez más complejos. Por lo pronto, el hecho de no haber experimentado una crisis de legitimidad política es un activo valioso no solo para manejar la disrupción, sino también, en una siguiente etapa, para impulsar

una reconstrucción económica, social e institucional a favor del desarrollo humano. Ello no evita que la coyuntura actual sea volátil y peligrosa, lo cual obliga a la responsabilidad y la acción constructiva.

Por otra parte, Costa Rica sigue contando con una economía abierta, un Estado social de derecho, un régimen de bienestar que cuidar de las amenazas que pueda enfrentar, esfuerzos de conservación ambiental y una democracia de larga data comprometida con la paz y los derechos humanos. La sinergia entre estos factores ha creado una “marca país” reconocida a nivel internacional. Esta es una plataforma (ampliamente aceptada por la población, la sociedad civil y los partidos políticos) a partir de la cual pueden pensarse nuevas estrategias para impulsar la inclusión social y productiva, aumentos generalizados de productividad y equidad, el tránsito hacia una economía descarbonizada y una institucionalidad y políticas públicas más efectivas y de mejor calidad. Por supuesto, está en manos de las generaciones actuales aprovechar estas ventajas para salir de la crisis y encarar los desafíos que supone el rápido envejecimiento poblacional, la cuarta revolución en marcha en los ámbitos del trabajo y la tecnología, y evitar un estancamiento o decadencia secular del desarrollo del país.

En ese contexto, la presente edición del Informe formula seis mensajes clave derivados de sus investigaciones. Estos tratan de sintetizar la situación actual y cómo encontró a Costa Rica, además de precisar aportes que el nuevo conocimiento ofrece para la articulación de respuestas a la pandemia y para el diseño de soluciones a problemas estratégicos del estilo de desarrollo.

Los dos primeros mensajes clave caracterizan la situación en el momento previo al impacto de la pandemia. En lo fundamental, actualizan el diagnóstico realizado en el Informe 2019 y se articulan a partir de la premisa de que “las fortalezas históricas en desarrollo humano eran frágiles y vulnerables al momento de la pandemia de covid-19”:

- La convergencia de múltiples riesgos para el desarrollo humano del país incrementaba los eventuales efectos negativos de una crisis.

- La incipiente superación del bloqueo que entrababa al Poder Legislativo no modificó los adversos fundamentos de la gobernanza del sistema político.

Los siguientes dos mensajes clave describen la profundidad de la disrupción causada por la pandemia y las respuestas públicas a la situación, con la información más actualizada que se ha podido recopilar al momento del cierre de esta edición. Responden a la idea de que “la pandemia de covid-19 produce el *shock* productivo, fiscal y social potencialmente más grave en la historia moderna del país”. A partir de ese argumento, los mensajes son:

- Los efectos de la pandemia provocan con rapidez abruptos y generalizados retrocesos en materia de desarrollo humano.
- Ante el *shock* de la pandemia, Costa Rica mantiene su estabilidad democrática, pero con desafíos cada vez más complejos.

Los últimos dos mensajes clave se enfocan en los aportes de la investigación para la solución de algunas de las dificultades mencionadas, y responden al planteamiento de que “el nuevo conocimiento puede nutrir respuestas innovadoras para relanzar el desarrollo humano”:

- La inteligencia de datos puede contribuir a dar mejores respuestas a la pandemia.
- La investigación aporta evidencia para el rediseño de políticas públicas estratégicas.

La sinopsis del Informe 2020 cierra con una idea general, orientada al panorama futuro y con visión propositiva, que plantea que es posible evitar la caída en una crisis sistémica y estructural e impulsar una agenda de reconstrucción en favor del desarrollo humano. Para ello, pone la información de esta edición y del Programa en general en manos de la ciudadanía.

## CAPÍTULO

## 1

## Sinopsis

## Situación actual, perspectivas y oportunidades

## Introducción

La presente Sinopsis sintetiza el esfuerzo de investigación del *Informe Estado de la Nación 2020* y procura una lectura estratégica de la situación y perspectivas del país a partir de sus principales conclusiones. El contenido se sustenta en los capítulos y estudios realizados para dar, como todos los años, una visión de conjunto sobre el desempeño nacional en desarrollo humano sostenible. Con todo, esta entrega es diferente, no tanto por su estructura o las novedades en los temas y relieves, sino por la particular situación que vive la sociedad costarricense a la luz de la pandemia de covid-19 y la crisis que ha desencadenado en la nación y en el mundo.

Se complementó la tradicional lectura del año previo e inicio del año en curso con el estudio del momento actual que se vive, hasta el momento más avanzado que fuera posible, siempre y cuando permitiera incorporar la información disponible en un proceso de análisis y consulta, tal como es característico en los productos del Programa Estado de la Nación.

Con los distintos aportes presentados en esta entrega, la Sinopsis crea una secuencia analítica que permite identificar de manera pausada primero la situación en la cual llega Costa Rica a la pandemia; documentar, luego, los efectos de esta conmoción sobre la sociedad y, finalmente, examinar las respuestas que el sistema político e institucional y la ciudadanía articulan ante la nueva coyuntura. Además, identifica los aportes que la investigación ofrece para diseñar intervenciones que permitan mitigar la situación actual y relanzar el desarrollo humano.

Es necesario reconocer que la crisis generada por la pandemia, tanto en su aspecto de salud pública como en los efectos sociales y económicos, es un fenó-

meno mundial y un *shock* de gran magnitud para cualquier nación. En el estudio de esos efectos, el Informe tiene dos puntos de partida que deben ser considerados. En primer lugar, es temprano para evaluar la eficacia de las respuestas para la atención del tema epidemiológico y para comparar a nivel internacional las virtudes o limitaciones de la manera en que se ha abordado en el país. Por ello, este capítulo no hace una lectura comparada ni un análisis centrado en la evolución de la enfermedad o en la efectividad de las medidas adoptadas. Este esfuerzo, sin duda, se deberá hacer en próximas ediciones. En contraste, el énfasis recae en la documentación de las consecuencias sobre el desarrollo humano y su interacción con las condiciones y riesgos que ya tenía el país. En segundo lugar, es claro que la situación actual es cambiante, volátil y frágil, y que todavía no es posible medir muchos elementos que pueden ser relevantes para tener el retrato completo de la coyuntura. En este sentido, el Informe no pretende ser una imagen definitiva de la crisis que experimenta Costa Rica en la actuali-

dad, una situación abierta a distintos cursos de evolución.

El capítulo se estructura en tres grandes partes, cada una de las cuales se organiza a partir de dos mensajes clave. La primera presenta el panorama de Costa Rica en el momento de la llegada de la pandemia, y los elementos estructurales del desarrollo humano que potenciaban los riesgos. La segunda sección reporta las evidencias iniciales sobre los efectos de la crisis, su profundidad y los retos que implica, así como las primeras respuestas del sistema político-institucional y de la ciudadanía para lidiar con la nueva situación. El tercer y último acápite se centra en los aportes propositivos del PEN ante la crisis, basados en el conocimiento generado por las investigaciones realizadas, con la idea constructiva de ayudar a diseñar mejores intervenciones públicas, no solo para abordar la situación actual y sus implicaciones, sino también para atender algunos rezagos de larga data en el estilo de desarrollo nacional, que ya significaban riesgos para la capacidad de respuesta ante un golpe como el que se vive y que se han materializado durante el año 2020.

A lo largo de esta Sinopsis se refieren los insumos que alimentan el análisis. En el caso de las “Miradas en profundidad”, se trata de capítulos que se encuentran en las versiones impresa y digital. Por su parte, los “Balances temáticos” están disponibles en la versión digital completa del Informe, así como por separado, en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr), en el cual también se pueden consultar las ponencias de base que se citan en los créditos de cada capítulo.

### Las fortalezas históricas en desarrollo humano eran frágiles y vulnerables a la llegada del covid-19

La pandemia de covid-19, que afecta a todo el planeta durante el año 2020, toma a Costa Rica en una coyuntura crítica. El *Informe Estado de la Nación 2019* describió los años previos como un escenario frágil para enfrentar crisis o *shocks*, internos o externos, debido al deterioro convergente de indicadores clave en las capacidades y oportunidades para las personas, una economía desacelerada, la insuficiente generación de empleos y una preocupante situación fiscal que amenazaba la inversión social.

Subyaciendo esta negativa evolución, se habían consolidado problemas estructurales que mantenían sin resolver varios “puntos ciegos” del estilo de desarrollo imperante desde los años noventa: i) el crecimiento económico no estaba conectado con la generación de empleo, ii) una mayor inversión social no compensaba las fallas del mercado laboral para resolver los rezagos en pobreza o contener la creciente desigualdad, iii) las fortalezas en conservación ambiental convivían con patrones insostenibles de uso del territorio y los recursos naturales y iv) un mayor reconocimiento de derechos a la población, en una sólida institucionalidad democrática, no resolvía un importante entramado del sistema político para mejorar sus entregas de bienestar a la ciudadanía. En síntesis, la pandemia encontró al país sumido en un “caldo de cultivo” favorable para que un golpe inesperado de esta magnitud tuviese no solo efectos adversos a corto plazo, sino

que comprometiera las bases del desarrollo humano, sus fortalezas históricas y la capacidad del Estado y la sociedad para afrontarlo.

Esta sección describe esas vulnerabilidades que caracterizaban la situación de Costa Rica en el año 2019 e inicios del 2020, antes de ser impactada por la crisis precipitada por el covid-19. Se divide en dos mensajes: el primero se centra en los riesgos que originaban una coyuntura crítica, según fue registrado por el Informe 2019, debido a la convergencia temporal de factores de corto y largo plazo. En el segundo se analiza la situación política prevaleciente en ese entonces, un dato central para entender tanto las respuestas político-institucionales a la pandemia, como la relativa estabilidad que se había experimentado hasta el momento de cierre de esta edición, pese a la incertidumbre y las crecientes tensiones y a los adversos fundamentos de la gobernanza del desarrollo humano en el territorio nacional.

#### Mensaje 1. La convergencia de múltiples riesgos para el desarrollo humano incrementaba los efectos negativos de una crisis

Entre el año 2019 e inicios del 2020, al menos cuatro elementos evidenciaban que los logros en materia de desarrollo humano de Costa Rica estaban en riesgo en el caso de que irrumpiera una crisis. Dichos elementos pueden ser ordenados utilizando la metáfora de un edificio de varios pisos.

En el primer piso está la base territorial y de recursos naturales que sustenta la producción y la vida social. Este cimiento tenía problemas de sostenibilidad, debido a los inadecuados patrones de uso a los cuales está sometido, así como a múltiples amenazas naturales, sociales y económicas.

En el segundo piso se encuentra la estructura productiva misma, su fuente de riqueza y empleos. Dicha estructura tenía serias dificultades de articulación y mostraba una gran dependencia de la zona central del país y de pocos sectores, lo cual limitaba el desarrollo regional y creaba una alta vulnerabilidad ante un

*shock* inesperado que afectase a su centro neurálgico.

En el tercer piso se ubica la distribución de los beneficios del desarrollo económico, de manera que se asegure la equidad y la integración social. En este nivel distributivo, los rezagos sociales y las profundas y múltiples desigualdades debilitaban la inclusión de amplios sectores de la población, en un marco de poca generación de oportunidades laborales y una economía desacelerada.

En el último piso están la estabilidad y la solvencia económicas, atributos claves no solo para estimular la producción y la generación de riqueza y empleo, sino también para compensar las fallas del mercado. En este estrato, el Gobierno Central estaba en una situación de insolvencia, que llegaba a niveles insostenibles y arriesgaba la capacidad que tiene la política pública para mejorar la condición de los hogares más vulnerables y crear un clima favorable para las iniciativas económicas y sociales de la población. Ese era, en lo esencial, el contexto económico y social inmediato previo a la pandemia.

#### El uso insostenible del territorio y de la base de recursos naturales había creado un escenario multiamenazas

El desarrollo humano se sustenta en una base material de territorio y recursos naturales, lo que en la introducción se ha asociado con el primer piso del desarrollo humano. En Costa Rica son evidentes los réditos obtenidos no solo de la conservación ambiental (eje clave de la apuesta económica de las últimas décadas por la vía del turismo) como del uso extendido del agua, la energía y el suelo agrícola para impulsar la producción y la calidad de vida de la población. Esta base requiere una gestión pública fuerte, que garantice su sostenibilidad en el mediano y largo plazo. De lo contrario, además de aumentar la vulnerabilidad de los sistemas naturales, también se compromete, eventualmente, la economía, la salud humana y los medios de vida. Pese a los logros del país en este campo, los efectos acumulados de patrones de uso del territorio y los recursos naturales inclinaban la balanza hacia una situación insostenible.

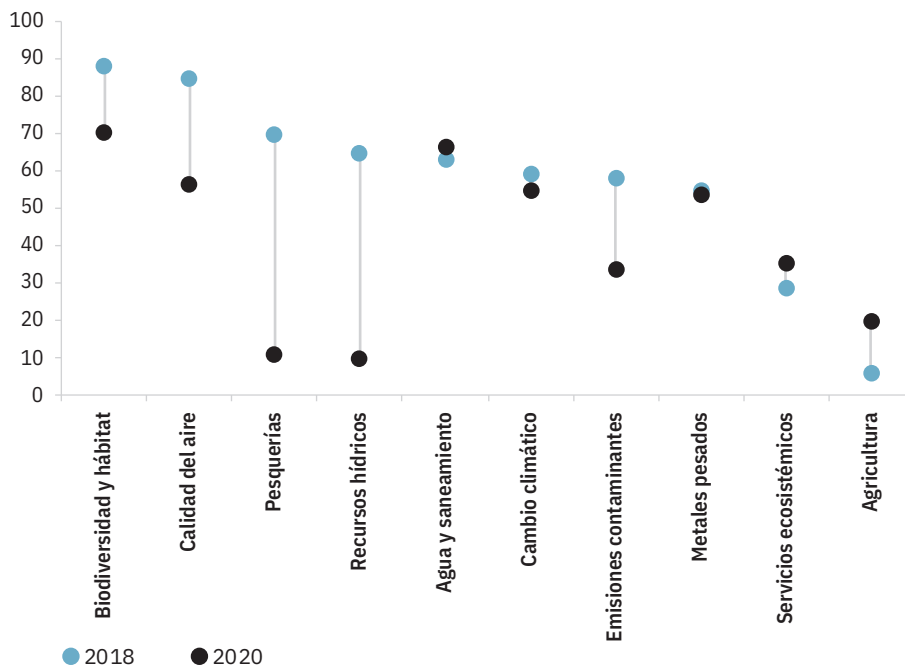
En línea con lo encontrado en años anteriores, en 2019 e inicios de 2020 hubo nuevas señales comprometedoras sobre la sostenibilidad del uso del territorio y los recursos naturales. Los resultados de la más reciente medición del índice de desempeño ambiental<sup>1</sup> (EPI, por su sigla en inglés), que elaboran las Universidades de Yale y Columbia, mostraron retrocesos en algunas áreas importantes. Entre 2018 y 2020 Costa Rica descendió veintidós lugares (Hsu et al., 2020). Los indicadores peor evaluados fueron recursos hídricos (9,7), pesquerías (10,8) y agricultura (19,4), pero también hubo descensos en aspectos relacionados con biodiversidad, emisiones contaminantes y cambio climático. En términos comparativos se registró una caída en siete de las diez metas valoradas (gráfico 1.1). Si bien en ediciones anteriores hubo cambios más abruptos (el país obtuvo el quinto puesto en 2012), en esta ocasión no hubo elementos metodológicos que lo explicaran (PEN, 2016).

La energía, elemento clave para el desarrollo, mantenía en 2019 la tendencia de largo plazo de creciente dependencia de los combustibles fósiles, pese a los buenos resultados en el uso de energías limpias para la generación de electricidad. En efecto, el 99,2% de la electricidad se generó a partir de fuentes renovables, aunque se tratara de un año con déficit hídrico por ser un año de menor precipitación. No obstante, el consumo energético mantuvo al petróleo como componente mayoritario: el uso de hidrocarburos para cubrir el consumo de energía secundaria<sup>2</sup> pasó de 78.212 terajulios en 2005, a 111.463 en 2019, año en el cual se alcanzó el récord de los últimos quince años (gráfico 1.2; Sepse-Minae, 2020b). Esto representa un aumento del 42,5%.

En 2019 se reeditó la tensión entre los logros de cobertura del servicio de agua potable, con los efectos acumulados de limitaciones en varios aspectos de la gestión de este recurso clave para la vida humana, que estaban generando importantes riesgos para el desarrollo. En el lado positivo, los datos de cobertura siguieron creciendo (el 97,8% de la población recibió agua intradomiciliaria y el 93% agua de calidad potable<sup>3</sup>), pero el

Gráfico 1.1

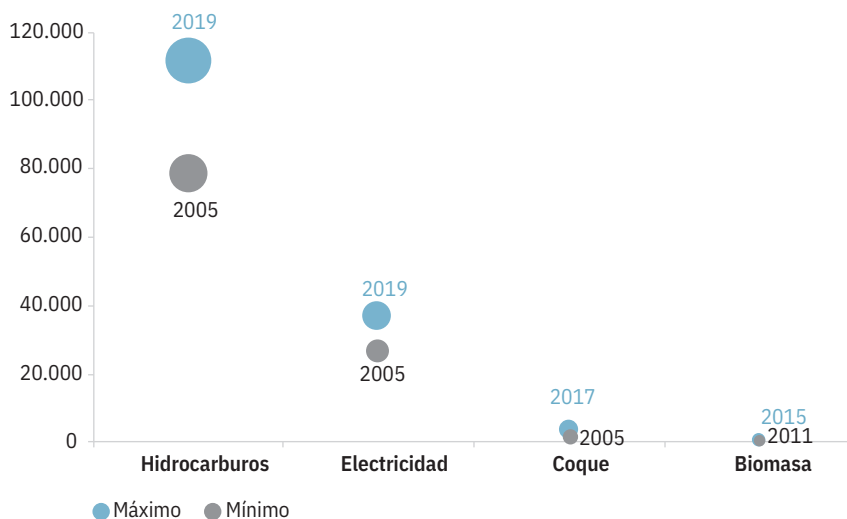
**Puntaje de Costa Rica en el índice de desempeño ambiental, por indicador. 2018 y 2020**



Fuente: Elaboración propia con datos de Hsu et al., 2018 y 2020.

Gráfico 1.2

**Niveles máximos y mínimos de consumo de energía secundaria, por fuente. 2005-2019 (terajulios)**



Fuente: Elaboración propia con datos de Sepse-Minae, 2020b.

país enfrentó problemas para garantizar la calidad del agua y el abastecimiento a toda la población por igual. Se estima que, en 2019, cerca de 335.250 personas no tuvieron acceso al agua potable (Mora y Portuguez, 2020). Además, en los últimos años aumentaron los racionamientos a raíz de los efectos generados por la variabilidad climática (Angulo, 2020). Según las estadísticas oficiales del AyA, en el año bajo estudio los manantiales de Costa Rica experimentaron una reducción en promedio del 20%, lo que afectó a cerca de 500.000 personas en la Gran Área Metropolitana (GAM; E<sup>4</sup>: Astorga, 2020). Dos retos afectan la posibilidad de dar sostenibilidad al uso del agua para el desarrollo: la gestión institucional (que no logra un servicio de buena calidad para toda la población) y el tema de las aguas residuales, cuyo rezago en canalización y tratamiento extendido vulnera los cuerpos hídricos.

Por su parte, los usos del suelo mostraban patrones que vulneraban la sostenibilidad. En el crecimiento urbano, las tendencias se reportan más adelante en este capítulo. En cuanto a la agricultura, los resultados mixtos obtenidos son insuficientes para dar pasos firmes en la materia. Según el *Cuarto Inventario Nacional de Gases Efecto Invernadero*, entre 2010 y 2015 el aporte a las emisiones totales nacionales de la agricultura, la silvicultura y otros usos de la tierra se redujo un 90,9%<sup>5</sup> (IMN-Minae, 2019). Sin embargo, no se observaron cambios en los patrones de importación y uso aparente de plaguicidas. Las estadísticas oficiales del Servicio Fitosanitario del Estado (SFE) del MAG evidencian un crecimiento en ambos rubros. En el último quinquenio, la compra de agroquímicos en el exterior pasó de 13.189.464 kilogramos de ingrediente activo (kg i.a.) a 18.091.453<sup>6</sup> kg i.a. (SFE-MAG, 2020). Es decir, se dio un incremento del 37,2%.

Además, en la principal fortaleza del país, la conservación, en 2019 se reportaron amenazas importantes en el estado de la biodiversidad y se registró una reducción en las capacidades financieras y humanas de los entes responsables de regular y fiscalizar su protección (Corrales, 2020). En el primer

caso, la Lista Roja de la UICN informa que del total de las especies endémicas evaluadas a nivel nacional, el 57,8% se encuentran amenazadas (UICN, 2020). Se trata fundamentalmente de anfibios y, en menor grado, de cactus, aves y magnolias. Además, la Lista de Cites incluyó, en 2019, 1.883 especies con presencia en Costa Rica que tienen restricciones o no pueden comercializarse por sus diferentes grados de amenaza (UNEP-WCMC, 2020). Los mayores incrementos se dieron en corales, aves, tiburones y mamíferos. En el índice de salud de los océanos<sup>7</sup> (OHI, por su sigla en inglés), Costa Rica ocupó en 2019 la posición 161 (entre 221 zonas económicas exclusivas) después de haberse ubicado en el lugar 38 a nivel global en 2011. En relación con el año 2018 perdió siete posiciones (OHI, 2019). Considerando que los esquemas de resguardo formal no garantizan por sí mismos la protección adecuada, es relevante registrar que en 2019 se redujeron tanto el personal asignado a las áreas silvestres protegidas como los fondos del Minae para atender la contaminación y protección de la diversidad biológica y del paisaje.

---

Para más información sobre **desempeño ambiental**, ver el **capítulo 10** de este Informe en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

---

Uno de los aspectos centrales sobre la gestión territorial con implicaciones directas sobre la base material del desarrollo humano es la compleja construcción social de riesgos. El escenario multiamenazas que vive el país expone a la población a los efectos de desastres y debilita la resiliencia económica y social de los sistemas productivos y de la vida social por los impactos constantes de las emergencias. Antes de la pandemia, esto era notorio sobre todo cuando se analizan los efectos negativos de los desastres generados por eventos naturales y, especialmente, hidrometeorológicos.

En 2018 y 2019, la recurrencia de eventos estuvo marcada por la presencia del fenómeno de El Niño Oscilación Sur

(ENOS), que causó una baja importante, en especial en los de tipo hidrometeorológico, a la vez que presentó una mayor proporción de situaciones de sequía que también derivan en impactos negativos para las personas, la producción y los medios de vida. Visto en mediano y largo plazo, los hidrometeorológicos son los eventos con una afectación más constante en el territorio nacional. Según la base de datos DesInventar (2020), entre 2009 y 2019 cerca de 26.000 viviendas resultaron afectadas por ellos, y la mitad se concentró en siete cantones: Golfito, Osa, Parrita, Puntarenas, Upala, Santa Cruz y Alajuela (mapa 1.1). En ese mismo período, 2.398 viviendas quedaron inhabitables producto del impacto generado al inmueble o al terreno por desastres como sismos (64%), lluvias extremas (11%), inundaciones (10%), deslizamientos (8,5%), avenidas torrenciales (6%) y fuertes vientos (0,5%). Muchas de esas viviendas se ubicaban en zonas de inundación, en asentamientos informales o sobre áreas donde la topografía no es apta para desarrollar construcciones de ese tipo (Brenes, 2020). Estos eventos también impactan severamente la infraestructura y la producción. Por ejemplo, entre 1988 y 2017 se registraron 5.994 afectaciones en el sector agropecuario<sup>8</sup>, generadas por fenómenos climáticos (Chacón, 2020).

El peso de estas múltiples amenazas se relaciona con la exposición de la sociedad costarricense al riesgo, y por tanto con su construcción social. La ausencia de herramientas robustas de ordenamiento territorial, la débil gestión institucional en materia de patrones de uso de los recursos naturales o del espacio físico, unidas a la presión económica y la exclusión social, hacían que entre 2019 e inicios de 2020 el país mostrara una base material vulnerable, con serios problemas para garantizar la sostenibilidad del desarrollo humano.

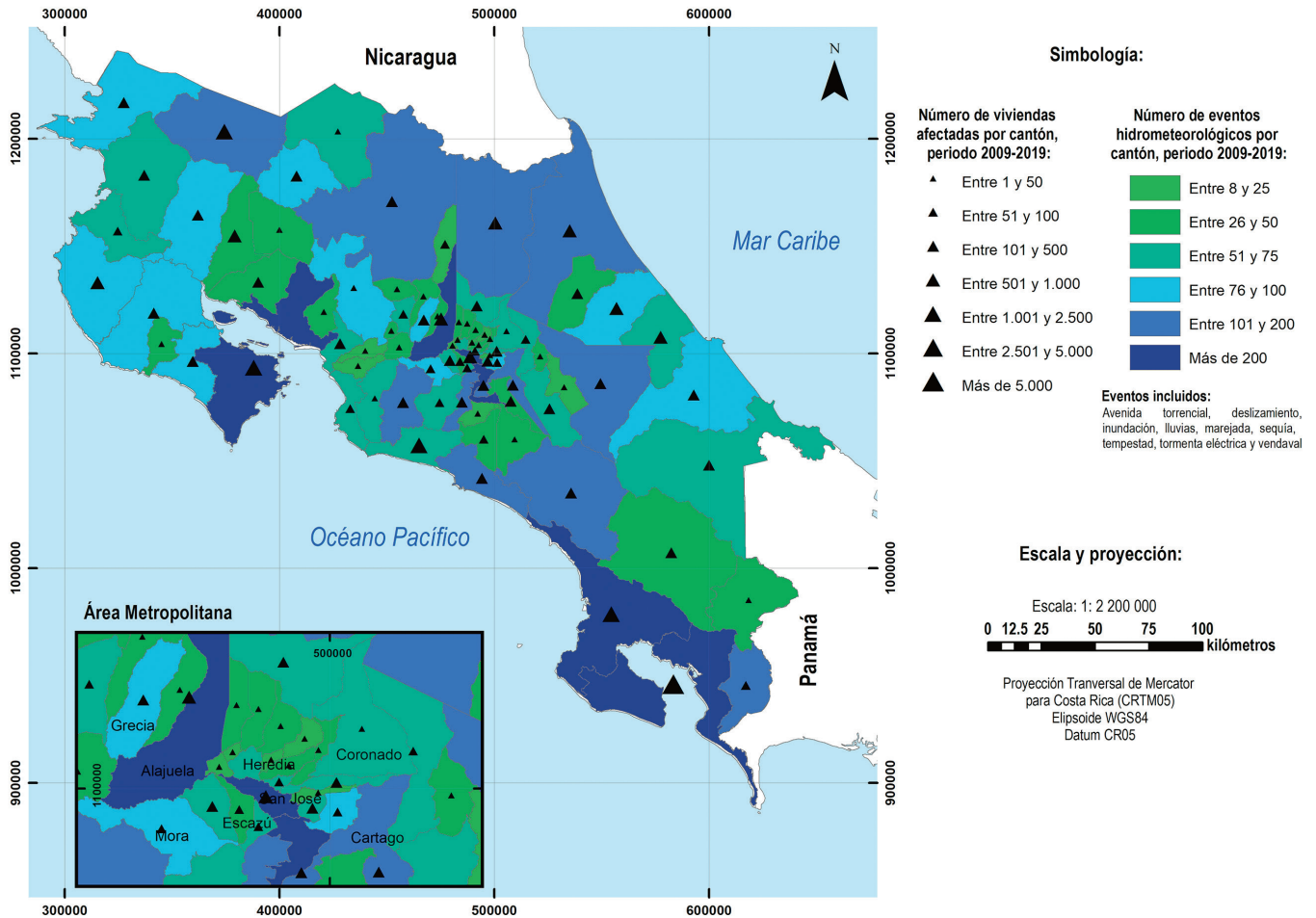
**La desarticulación, dependencia y vulnerabilidad de los aparatos productivos regionales potenciaba la fragilidad económica y la exclusión**

La base material antes descrita, así como todos los recursos que conforman



Mapa 1.1

Número de eventos hidrometeorológicos y de viviendas afectadas, por cantón. 2009-2019



Fuente: Orozco, 2020 con datos de DesInventar y SNIT.

la economía nacional, se organizan en una estructura productiva determinada, cuyas características definen en gran medida los alcances territoriales del desarrollo humano. Este es el segundo piso del desarrollo humano: la creación de riqueza y empleo.

En este plano, la estructura productiva costarricense se caracterizaba por una alta dependencia económica de las otras regiones respecto de la GAM. Con datos de las ventas del sector privado formal (a partir del Registro de variables económicas del Banco Central de Costa Rica), se evidenció que la región Central-GAM tiene el registro más alto de ventas en el país, alrededor de un 76% del total nacional registrado en el año 2017. Asimismo,

concentra la mayor parte del parque empresarial y de la dinámica económica.

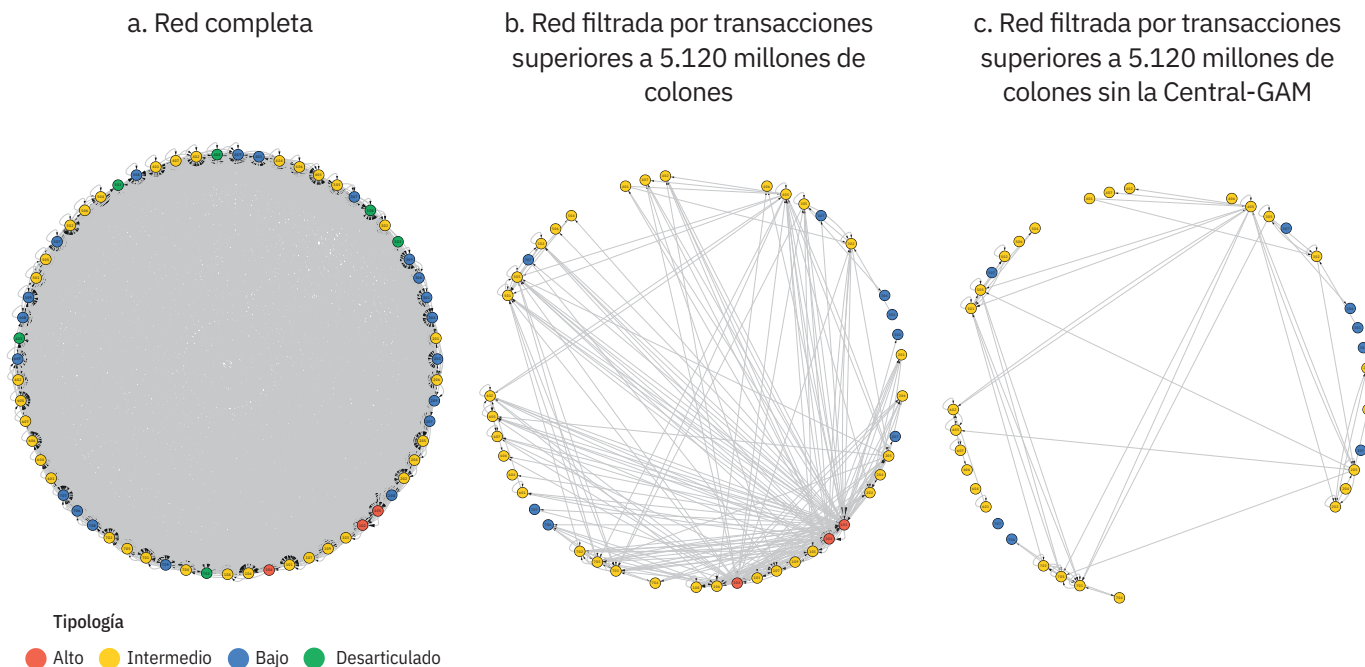
Para más información sobre [redes productivas regionales](#), ver el [capítulo 2](#) en este Informe.

La mayoría de los flujos o transacciones en todo el territorio nacional ocurren desde o hacia esa región (gráfico 1.3), y generan el 76% y 66% de la totalidad de los flujos de ventas y compras, respectivamente: es el motor de actividad del sector privado formal. Además, sobresale

el hecho de que la región Central-GAM es vendedora neta hacia el resto de la nación, mientras que las demás regiones tienen un perfil de compradoras netas. Además de la gran dominancia de la GAM, existe un sector que se convierte en el principal distribuidor y salida de las transacciones económicas, el sector comercio y transporte. Este acumula el mayor porcentaje de empresas (30%) y, a su vez, las empresas que lo componen generan una gran actividad comercial entre sí (21% de toda la actividad sectorial del país).

El gráfico anterior muestra que la estructura productiva sin la región Central-GAM es una red pequeña, con una poca cantidad de conexiones, es

## Gráfico 1.3

Red<sup>a/</sup> de transacciones de la matriz de transacciones regionales (MTR) con y sin la región Central-GAM

a/ Cada círculo (nodo) constituye un sector productivo en una región. La red se visualiza a partir del algoritmo circular de atributos (nodo-región). En las subredes “b” y “c” se incluyen únicamente las transacciones que representan al menos 5.120 millones de colones (0,05% de la suma de transacciones de la MTR, suma equivalente a 10.152.000 millones de colones). El color del nodo indica el conglomerado al cual pertenece.

Fuente: Jiménez Fontana y Guzmán, 2020, con datos del BCCR.

decir, un débil tejido de transacciones entre las otras regiones. Esto refleja que no existe una barrera de contención en caso de un colapso de la primera, lo que impide un mayor impulso al desarrollo humano regional. En Costa Rica, la desconexión productiva ocurre en dos niveles: entre las regiones más allá de la Central-GAM y entre los sectores dentro de cada una de ellas (ver el capítulo 2).

Estas constataciones obligan a abordar las vulnerabilidades de ese centro neurálgico de la geografía nacional, de la economía y el poblamiento del país. Por la dependencia ya vista, un golpe a ese centro tendría efectos sobre todos los demás territorios.

Una de estas vulnerabilidades de carácter estructural que esta edición del Informe examina es el patrón de crecimiento urbano en esa zona, que se desarrolla en condiciones desfavorables para

la sostenibilidad y la reducción de riesgos. Durante al menos cuatro décadas, la GAM siguió una tendencia horizontal y expansiva en la evolución de su mancha urbana. Las consecuencias de esta situación sobre el desarrollo humano se han documentado en ediciones anteriores de este Informe (PEN, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019).

Entre 2010 y 2019, la tendencia al agotamiento en las mejores zonas para desarrollo urbano venía impulsando una mayor densificación y especialmente más construcción de apartamentos y condominios (como se reportó en los *Informes Estado de la Nación 2018 y 2019*), lo cual en teoría es beneficioso, pero no resuelve algunos de los problemas centrales del crecimiento urbano desordenado. Tal desorden era producto de una intensa y creciente actividad constructiva. En el país en conjunto, según datos del Colegio

Federado de Ingenios y de Arquitectos (CFIA), el total de área construida cada año se inclinaba al alza, con algunos períodos de excepción. En esa década, Costa Rica construyó en promedio cerca de 8,9 millones de metros cuadrados por año, con una tasa de crecimiento anual de un 5,8%. Solo durante 2011, 2013 y 2017 las tasas de crecimiento fueron negativas con respecto al año previo, pero la evolución se dirige hacia una mayor área de construcción nueva cada año: en 2019 fue un 61,9% mayor que la registrada en 2010.

Para más información sobre **condiciones para un desarrollo inmobiliario más sostenible**, ver el **capítulo 3** de este Informe.

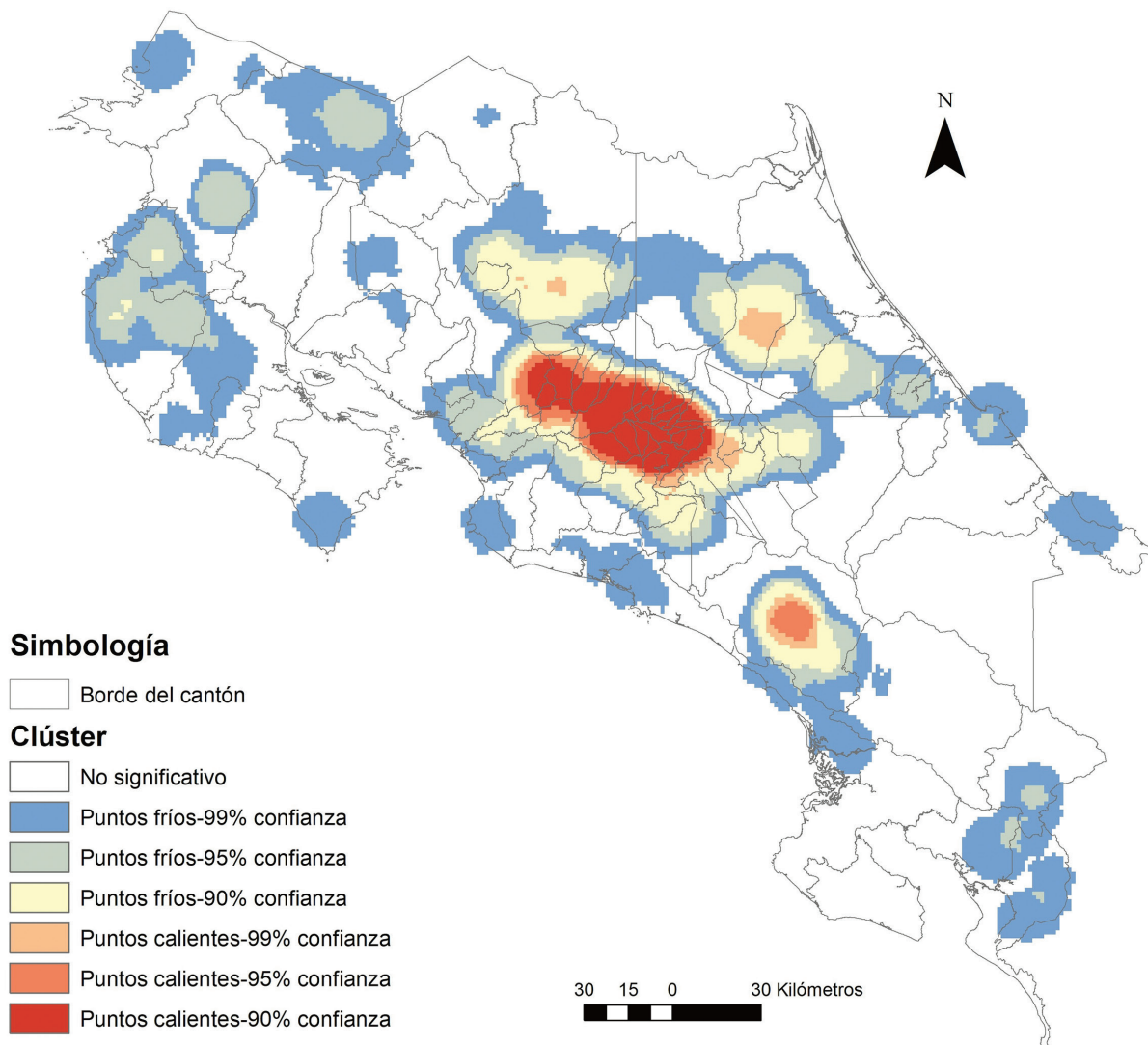
La construcción no se distribuía de manera homogénea en el territorio. En términos generales, la mitad del área desarrollada en toda la nación entre 2010 y 2019 se concentró en trece cantones: Alajuela, San José, Heredia, Cartago, Santa Ana, Escazú, San Carlos, Puntarenas, Santa Cruz, Curridabat, Grecia, Pococí y Limón. Como primer lugar en ese período sobresale el cantón central de Alajuela, donde se construyó un 10% del total nacional. Al desagregar el análisis hacia conglomerados específicos<sup>9</sup> (para el período 2016-2019 por la disponibilidad de datos georeferencia-

dos), la distribución del área construida exhibe claros patrones de aglomeración y autocorrelación espacial<sup>10</sup>, que conforman *clústeres* territoriales en los cuales se experimenta una rápida edificación en zonas muy específicas. La GAM es la principal, aunque también se encontraron focos de presión en ciudades intermedias, como San Isidro de El General, Ciudad Quesada y Guápiles. El mapa 1.2 muestra estas aglomeraciones<sup>11</sup>. Las áreas con matices rojos (puntos calientes) agrupan cerca del 84,4%.

Desde la perspectiva del desarrollo humano, es esencial conocer las características del contexto en que ocurre el crecimiento constructivo, y en particular, si este reúne las mejores condiciones para la sostenibilidad. Un ejercicio efectuado en esta edición muestra que, aun con indicadores agregados en el nivel de municipios, pueden identificarse valiosas pistas para conocer si la actividad constructiva más importante ocurre en presencia de las mejores condiciones para un desarrollo inmobiliario más sostenible, a partir de un conjunto de variables de interés<sup>12</sup> que se integran en tres dimensiones:

Mapa 1.2

**Clúster espacial de nuevas construcciones. 2016-2019**



Fuente: Sánchez, 2020, con datos del CFIA, 2020.

riesgo de desastre, ordenamiento territorial y acceso a servicios (ver el capítulo 3 para los detalles y consideraciones metodológicas).

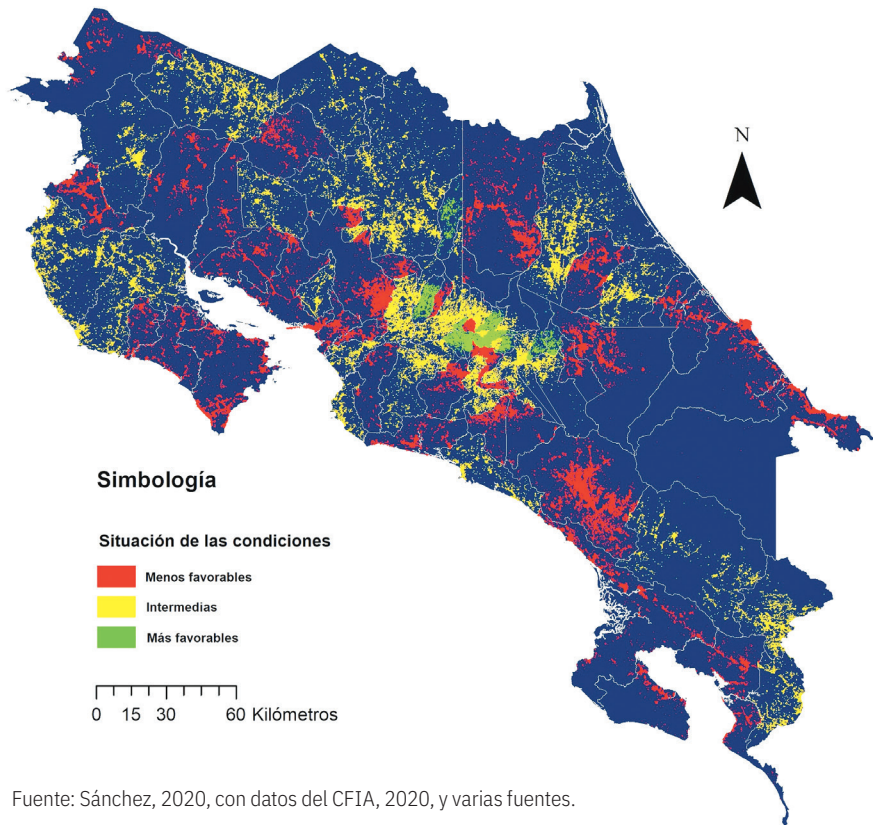
El principal hallazgo de este ejercicio es que una proporción notable del área construida en los últimos años se ubica en cantones que no poseen las mejores condiciones para el desarrollo de esta actividad de manera sostenible. Esto podría indicar la presencia de riesgos para la población, debido a la falta de herramientas de regulación espacial y de limitaciones para brindar los mejores servicios a los nuevos desarrollos. Es importante resaltar que indicadores agregados cantonales no captan las diferencias intraterritoriales que pueden existir, por lo cual deben tomarse con prudencia.

Medido en área construida, durante el período 2016-2019, el 27,5% se construyó en los cantones con menores condiciones para el desarrollo inmobiliario bajo criterios de sostenibilidad, el 44,4% en el nivel intermedio y el 28,1% en el más favorable. El mapa 1.3 expone los puntos específicos de construcción de la base georreferenciada del CFIA, y muestra dónde se concentran los desarrollos según las condiciones para la actividad constructiva del cantón en el que se ubican, calificados por la investigación (Sánchez, 2020). Los puntos rojos coinciden con las situaciones menos favorables, asociadas en general con densidades bajas, alta cobertura boscosa, alta frecuencia de desastres por eventos naturales y ausencia de ordenamiento territorial. En muchos de esos casos también se registran grandes distancias con respecto a las líneas de transporte público. Aunque la GAM no aglomera estos puntos en su totalidad, sí hay una parte importante de ellos en esta zona.

Aunado al crecimiento urbano desordenado en la zona central del país, y en el marco de dependencia que tiene la estructura productiva nacional y regional sobre dicha área, el tema del riesgo de desastres es una consideración central. Al desagregar el análisis de construcciones a esta dimensión específica, se nota una importante concentración de crecimiento urbano reciente en traslape con zonas de alta incidencia de desastres en el largo

Mapa 1.3

### Ubicación de las nuevas construcciones según la valoración de las condiciones para un desarrollo inmobiliario más sostenible. 2016-2019



Fuente: Sánchez, 2020, con datos del CFIA, 2020, y varias fuentes.

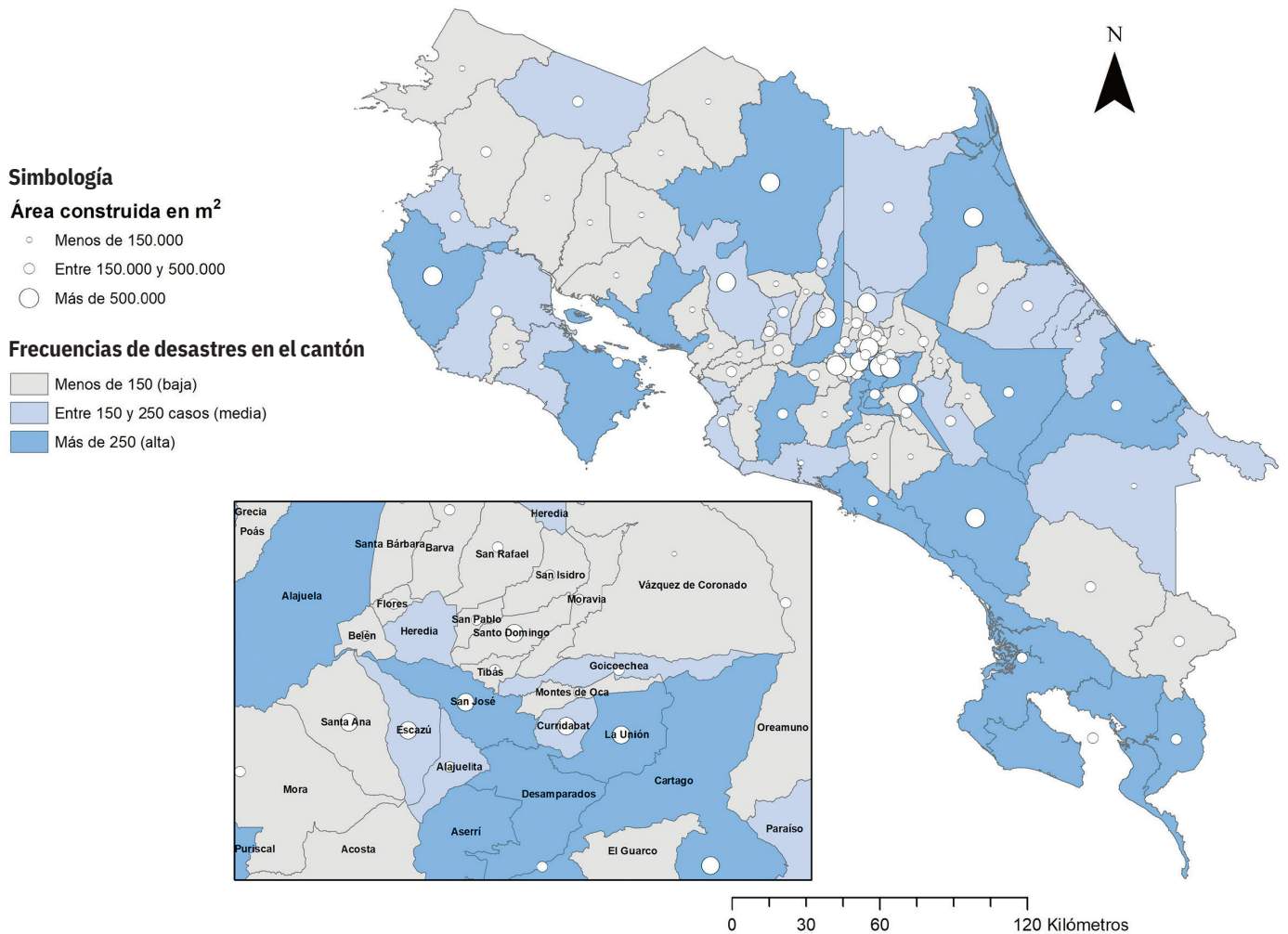
plazo. Durante el período 2010-2019, el 38,2% de toda la construcción en Costa Rica se localizó en cantones de alta frecuencia<sup>13</sup> de desastres por eventos naturales<sup>14</sup>. El mapa 1.4 muestra ese patrón, combinando la cantidad de eventos de desastre entre 2010 y 2019 (el color) y el tamaño del área construida en los últimos cuatro años (los círculos). Los cantones con alta frecuencia son dieciocho, que agrupan cerca del 50% de todos los desastres de la última década, entre los que se encuentran Desamparados, Alajuela, San José, Cartago, Aserrí, La Unión y Puriscal. La mayoría de ellos se ubican en la GAM.

Aplicando pruebas estadísticas se comprobó que existe una relación geográfica positiva y alta entre el tipo de construcción y la incidencia de desastres<sup>15</sup> (Sánchez, 2020). El 42,4% de todas las obras residenciales del país en el período

analizado se ubicaron en cantones con alta incidencia de desastres por eventos naturales, lo cual demuestra una posible falta de regulación preventiva y de consideración del criterio de riesgo en el desarrollo inmobiliario. En las de uso institucional, la mitad (51,4%) se presenta en ese tipo de municipios. Es importante mencionar que estas obras son en su mayoría públicas, tales como escuelas, colegios, universidades, carreteras y edificios de instituciones del Gobierno Central, descentralizado, autónomas y municipales. Es decir, se trata de un riesgo que recae sobre la infraestructura de servicios públicos que desarrolla el Estado y sobre las viviendas de los hogares costarricenses, una vulnerabilidad que adquiere un peso particular en la GAM, el centro neurálgico del poblamiento y la actividad económica, como se analizó anteriormente.

Mapa 1.4

Relación de las nuevas construcciones, según concentración territorial y frecuencias de desastres por eventos naturales en los cantones. 2010-2019



Fuente: Sánchez, 2020, con datos del CFIA, 2020, y DesInventar, 2020.

Persistentes desigualdades restringían la inclusión social

El tercer piso del edificio del desarrollo humano es el distributivo. En ediciones anteriores de este Informe se ha reportado la incapacidad de Costa Rica para revertir los altos niveles de desigualdad que ha experimentado a lo largo del siglo XXI. Esta tendencia se afianza sobre las brechas existentes en la distribución de capacidades y oportunidades entre los distintos grupos de la población, que se refuerzan de manera recíproca, lo que genera un círculo perverso de desaprovechamiento del potencial de desarrollo humano del país.

El presente Informe muestra, en materia de equidad e integración social, una nación mal preparada para enfrentar una crisis como la provocada por la pandemia, debido (entre otras razones) al elevado grado de desigualdad en la distribución de los ingresos, incluso cuando se la compara con otras sociedades de América Latina y el mundo. En efecto, en 2019, y por tercer año consecutivo, según la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) el coeficiente de Gini se estimó en 0,514, un nivel históricamente alto.

Otra manera de abordar el tema de la desigualdad de ingresos es mediante la identificación de estratos socioeconómicos según los ingresos de los hogares,

con base en la metodología desarrollada y publicada por el Panorama Social de la Cepal en 2019. Es relevante entender que las encuestas a los hogares y las de ingresos y gastos, no logran capturar información clave sobre los ingresos de los grupos más ricos de la población, y sobre todo en cuanto a sus ingresos derivados de la propiedad o rentas del capital (Altimir, 1987). Lo anterior provoca que el grado de desigualdad en la distribución de los ingresos entre los hogares esté subestimado.

El gráfico 1.4 muestra los resultados de una estimación propia utilizando la

Enaho de 2019 y las líneas de pobreza oficiales del INEC. Aunque los estratos socioeconómicos de ingreso bajo representan el 43,6% de los hogares, absorben solo el 15,8% del total de los recursos; los estratos medios constituyen el 50,2% de los hogares y se apropian del 60,6% de los ingresos, mientras que el estrato alto aglutina el 6,2% de los hogares y el 23,6% del ingreso.

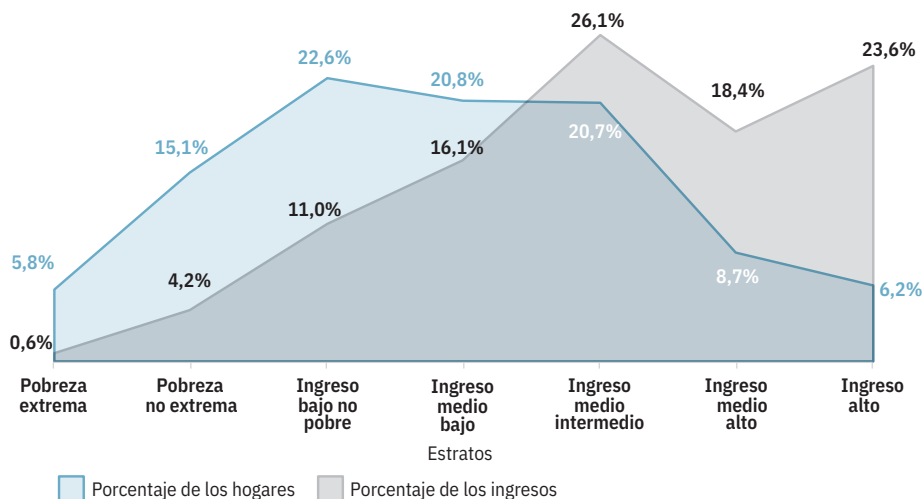
Costa Rica cuenta, además, con otra fuente de información que retrata la grave situación que enfrenta en relación con la desigualdad de ingreso: las Encuestas de Ingresos y Gastos de los Hogares (Enigh), una fuente primaria diseñada para estudiar con mayor precisión las fuentes de ingresos y su distribución. Estas encuestas fueron aplicadas en dos años recientes: 2013 y 2018. Ciertamente, las Enigh mostraron una leve reducción en los indicadores globales de desigualdad en forma comparada, aunque ambas mediciones reportan altos niveles de inequidad. La reducción es de distinta intensidad, según el ingreso y el indicador de concentración que se calcule. Este descenso corrobora, en términos generales, los resultados arrojados por la Enaho aplicada en esos mismos años y a los cálculos de la Cepal (2019), aunque en ambos casos las reducciones están por debajo de las obtenidas en las Enigh.

Para más información sobre **desigualdad social**, ver el **capítulo 8** de este Informe en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Uno de los factores que explican la desigualdad de ingresos es la brecha educativa. Cuando se desagregan los ingresos por nivel de calificación de las personas se evidencia que, entre 2013 y 2018, se amplió la brecha entre aquellas que tienen alta y baja calificación, debido a un incremento del ingreso de las primeras y a una reducción de los recursos obtenidos por las segundas. De la totalidad del “ingreso bruto de mercado (IBM) per cápita”, el 20% de las personas con menor ingreso recibe el 3,4%, mientras que el

Gráfico 1.4

### Distribución porcentual de los hogares y del ingreso total<sup>a/</sup>, según estratos<sup>b/</sup>. 2019



a/ Es importante anotar que las encuestas de hogares fallan en captar los ingresos de los grupos más ricos, y sobre todo en lo relativo a los ingresos de la propiedad o rentas del capital. Esta situación subestima el grado de desigualdad existente en la distribución de los ingresos entre los hogares.

b/ Se basa en la metodología de estratificación socioeconómica de la Cepal (2019). Los hogares de ingreso bajo no pobres tienen ingresos per cápita entre la línea de pobreza (LP) y hasta 1,8 veces. Los hogares de ingreso medio bajo están entre 1,8 veces y hasta 3 veces la LP. Los hogares de ingreso medio intermedio se ubican entre 3 y hasta 6 veces la LP. Los hogares de ingreso medio alto están entre 6 y hasta 10 veces la LP. Por último, los hogares de ingreso alto tienen más de 10 veces la LP.

Fuente: Morales, 2020, con datos de la Enaho del INEC.

20% de mayor ingreso recibe el 57%. Los salarios son la principal fuente del IBM, al aportar el 61%.

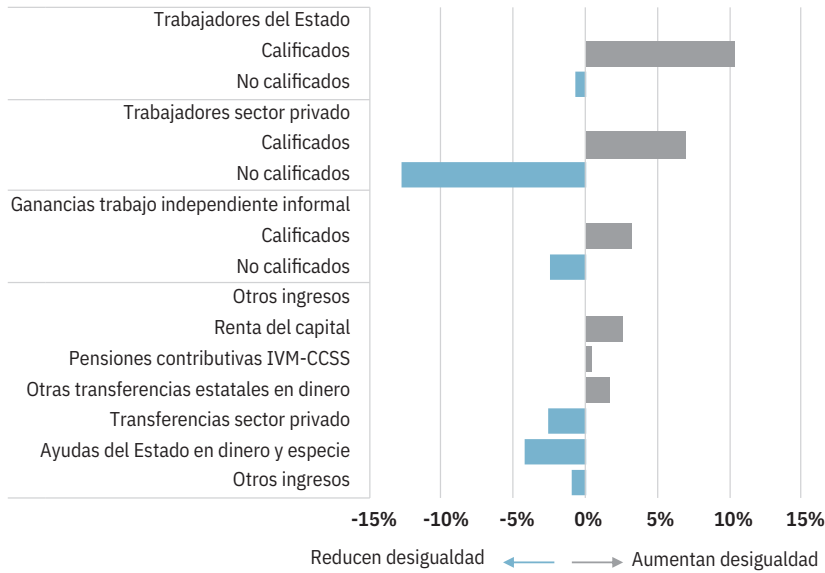
Por último, las fuentes de ingresos afectan la desigualdad (medida con el coeficiente de Gini) en diferente grado. Los ingresos laborales de la población trabajadora calificada, la renta del capital, las pensiones contributivas o las otras transferencias estatales en dinero (pensiones contributivas de regímenes especiales) incrementan la desigualdad (gráfico 1.5).

Por el contrario, el ingreso laboral de la población trabajadora no calificada, las ayudas del Estado, las transferencias privadas o los otros ingresos contribuirían a reducir la desigualdad. En particular, los salarios de personas trabajadoras no calificadas del sector privado son los que más aportarían a la reducción de la desigualdad, lo que refleja la importancia que tiene el cumplimiento del pago de los salarios mínimos.

Mediante otra fuente de información, enfocada en los ingresos salariales de la población con empleos formales reportados a la CCSS, se pudo documentar la existencia de fuertes disparidades territoriales en la desigualdad. Los primeros resultados descriptivos sugieren ciertas asociaciones de interés con aspectos relevantes del desarrollo humano. En términos generales, parecen existir dos patrones espaciales. Por una parte, la desigualdad en los ingresos salariales del sector formal tiende a ser más alta en los distritos pertenecientes a la GAM, que son las áreas con mayores niveles de desarrollo y, como fue analizado, supone el centro neurálgico del aparato productivo del país (mapa 1.5). Fuera de la GAM, son pocos y dispersos los cantones con niveles similares de alta desigualdad salarial. Por otra parte, hay amplios y contiguos territorios a lo largo y ancho de Costa Rica con bajos o muy bajos niveles de desigualdad (coeficientes

Gráfico 1.5

**Cambio marginal de la descomposición de la desigualdad en la distribución del ingreso disponible per cápita, por fuente de ingreso<sup>a/</sup>. 2018**



a/ La desigualdad se mide con el coeficiente de Gini. Se presenta el aporte que tiene cada fuente de ingreso en este indicador.

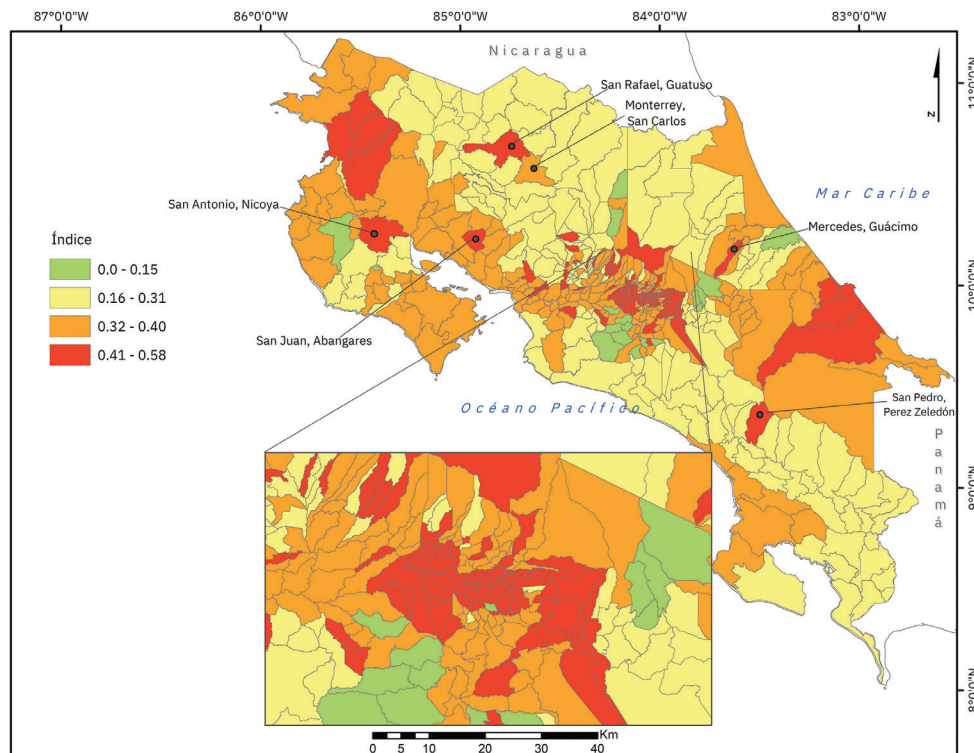
Fuente: Mata et al., 2020, con datos de Enigh, del INEC.

inferiores a 0,31). Estas demarcaciones tienden a tener indicadores de desarrollo económico y social significativamente más bajos; sin embargo, hay poca desigualdad en ellos. Aquí, la incidencia de la pobreza por ingresos es más alta y generalizada. En la próxima edición del Informe se examinará con más profundidad esta aparente relación territorial inversa entre desigualdad salarial y desarrollo.

En resumen, la solidez del tercer piso del edificio del desarrollo humano estaba comprometida por factores más estructurales como la desigualdad de ingresos, así como otros rezagos sociales acumulados durante los años previos a la pandemia, en particular el estancamiento en los indicadores de la pobreza por ingresos. En ediciones anteriores del Informe se ha documentado la desconexión estructural entre producción y empleo en el país (PEN, varios años), y la importancia de la matriz productiva para entender la inconveniente evolución de estos indicadores sociales. En síntesis, los sectores más dinámicos y de mayor productividad

Mapa 1.5

**Índice de desigualdad salarial, por distrito. 2018**



Fuente: Camacho, 2020.

son intensivos en capital, ocupan a la menor parte de la fuerza laboral y crean oportunidades para la población más calificada, que es la minoría. Por su parte, los sectores menos dinámicos y de menor productividad, en general asociados al mercado interno, emplean a la mayor parte de la fuerza laboral, usualmente de menor calificación y, en los últimos años, venían creando pocas oportunidades laborales.

### La desaceleración económica profundizaba la desconexión estructural entre producción y empleo

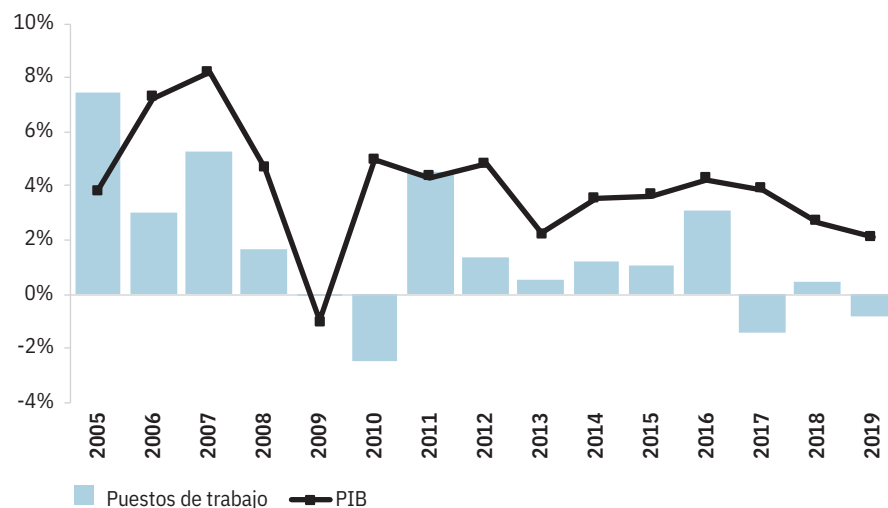
El tercer piso del edificio del desarrollo humano, la distribución social, estaba afectado no solo por factores estructurales. En efecto, aspectos coyunturales como la desaceleración económica reconocida a partir de 2016 agravaban los problemas analizados en el apartado anterior. En 2019 se registró la tasa de crecimiento del PIB más baja (2,1%) de las dos últimas décadas (con excepción de la registrada durante la crisis de 2008-2009). Esta tendencia se acompañó de una pérdida neta de puestos de trabajo del orden del 0,8% durante 2019 con respecto al año anterior (gráfico 1.6).

Otra característica del crecimiento económico en Costa Rica con implicaciones sociales y económicas sobre la población trabajadora era la ampliación del dualismo entre el dinamismo de la “nueva economía” y la “vieja economía” en los últimos años, categorías que este Informe ha empleado para distinguir los sectores vinculados al sector externo no tradicional, de los relacionados con la producción para el mercado doméstico y la agroexportación tradicional.

Desde finales de 2018 y durante la mayor parte de 2019 el régimen especial (actividades de esta “nueva economía” y que operan bajo el régimen de zona franca y el perfeccionamiento activo y devolutivo de derechos)<sup>16</sup> reportó tasas de crecimiento interanuales altas, de dos dígitos, que oscilaron entre el 10 y el 12%, muy por encima de las que ha experimentado el resto del parque productivo en los últimos veinte años. Por el contrario, durante ese mismo período el régimen

Gráfico 1.6

### Crecimiento del PIB y de la generación de puestos de trabajo (porcentaje)



Fuente: Jiménez Fontana y Pastrana, 2020, con datos del BCCR y las Enaho, del INEC.

definitivo (empresas que no están operando bajo ningún régimen especial, más asociadas a la “vieja economía”) mostró tasas bajas e, incluso, negativas (durante cinco meses) en la primera parte de 2019 y una leve recuperación en el segundo semestre del mismo año (gráfico 1.7).

El mayor dinamismo del régimen especial tuvo un impacto moderado y no produjo un contagio sobre el resto de la economía; más bien, la tendencia estuvo determinada por el comportamiento que registra el régimen definitivo. Estos resultados evidencian la dualidad de la economía costarricense, que se acompaña de una debilidad en materia de encadenamientos productivos, aspectos ya señalados en las ediciones anteriores del Informe (ver PEN, 2018 y 2019).

En los dos primeros meses de 2020, antes del golpe de la pandemia, la actividad económica siguió aumentando, pero ya mostraba una pérdida de impulso en el débil proceso de recuperación que se había iniciado en el segundo semestre del año anterior (BCCR, 2020d). A nivel de ramas productivas, el efecto de la desaceleración fue prácticamente generalizado,

e incluso en algunos sectores hubo decrecimiento. Vista la economía por componentes de la demanda, el crecimiento de la demanda interna fue menor al 2% y estuvo impulsada por el bajo dinamismo en el consumo de los hogares, que representa alrededor del 66% de la demanda interna. Además, se dieron importantes caídas en los rubros de inversión pública y privada, que constituyen el 18% de la demanda agregada.

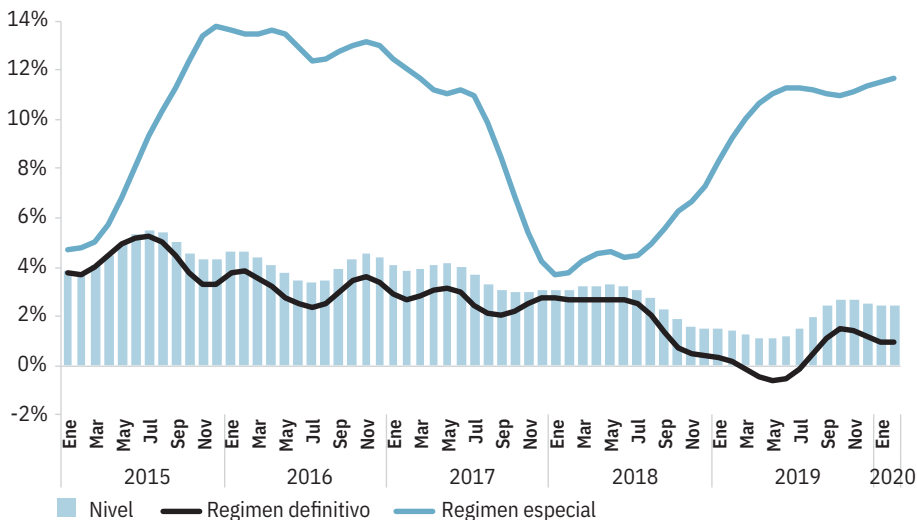
Para más información sobre **desempeño económico**, ver el **capítulo 9** de este Informe en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Por su lado, la demanda externa registró una tasa de crecimiento real menor a la reportada el año anterior; las exportaciones de bienes crecieron un 2,4%, la mitad del crecimiento reportado en 2018 (5,7%), producto de un menor aumento de las ventas externas de bienes. Esto se acompañó de un estancamiento en el dinamismo de las ventas externas de



Gráfico 1.7

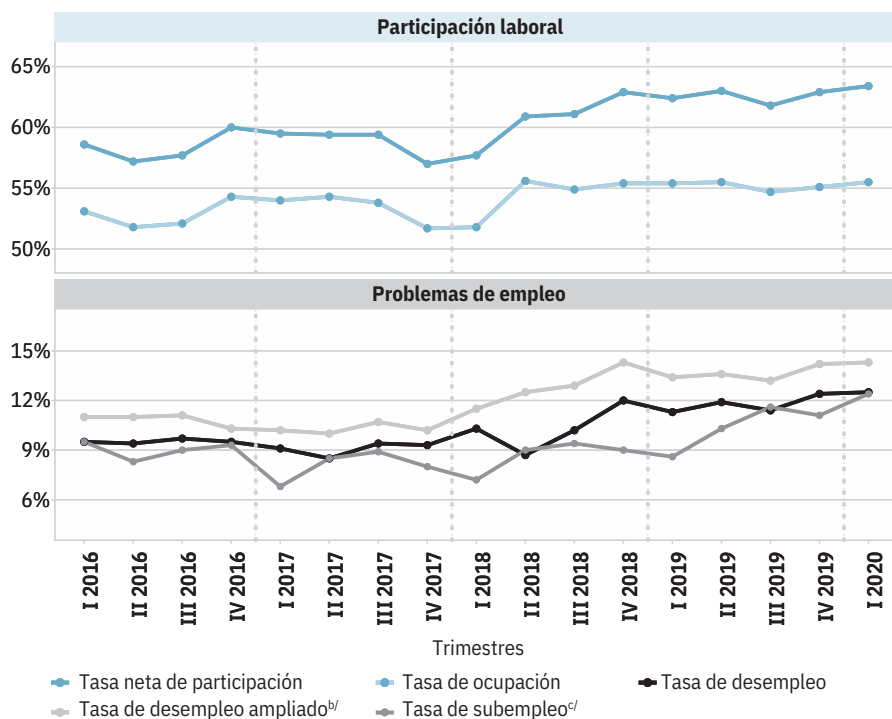
Variación interanual del IMAE<sup>a/</sup>, según régimen (porcentajes)



a/ La variación interanual se estima a partir de la serie de tendencia ciclo del IMAE. Fuente: Jiménez Fontana y Pastrana, 2020, con datos del BCCR.

Gráfico 1.8

Indicadores seleccionados del mercado laboral<sup>a/</sup>



a/ Las líneas punteadas identifican los trimestres de un año calendario.  
 b/ La tasa de desempleo ampliado incluye, además de la población desempleada, a la población que está fuera de la fuerza de trabajo y disponible, pero desalentada.  
 c/ La tasa de subempleo representa el porcentaje de la población ocupada que trabaja menos de 40 horas por semana, pero desea y está disponible para trabajar más horas.  
 Fuente: Morales, 2020, con datos de las ECE del INEC.

servicios, según la balanza de pagos: en 2019, se registró un crecimiento nominal del 4,5%, similar al 2018, pero menor al promedio de la década (6,8% entre 2007 y 2018). El debilitamiento del dinamismo del sector externo determinó un enfriamiento general de la actividad económica que redujo las importaciones totales. La actividad productiva asociada a la IED continuó impulsando la economía durante 2019, aunque, al igual que la trayectoria de desaceleración económica, mostró una tendencia hacia una menor participación respecto al PIB.

Una de las consecuencias de la desaceleración económica, en un marco de desconexión entre crecimiento y empleo, era la poca generación de oportunidades de trabajo para la población. Esa situación venía alcanzando niveles históricos antes de la pandemia. Según las Encuestas Continuas de Empleo (ECE) del INEC, en 2019 se registró un incremento de la fuerza de trabajo por segundo año consecutivo. Sin embargo, aunque las encuestas reportaban más personas ocupadas, la generación de puestos era claramente insuficiente para atender ese incremento, desajuste que impulsó un aumento en el desempleo: de todas las personas que se insertaban en el mercado de trabajo, la mitad conseguía empleo y la otra mitad no.

Esta situación ocasionó, en el período previo a la pandemia, una cifra récord en la tasa de desempleo. En 2019 se quebró la tendencia a variaciones estacionales de un rango de entre el 9 y el 10% características de años anteriores (gráfico 1.8). Así, el promedio de ese año alcanzó un 11,8%, cifra que se incrementó a un 12,5% en el primer trimestre de 2020; y aunque el desempleo creció en todos los grupos de edad, afectó con mayor intensidad a las personas jóvenes, con una tasa promedio del 31,9% en 2019.

Esa carencia de puestos suficientes venía incrementando el peso del empleo informal. En el presente Informe se amplía el concepto de informalidad utilizado por el INEC y se incorpora el incumplimiento del pago del salario mínimo, las jornadas insuficientes y la cobertura directa de la seguridad social. Ello genera una estimación de la tasa de informalidad ampliada del 55,4% de las

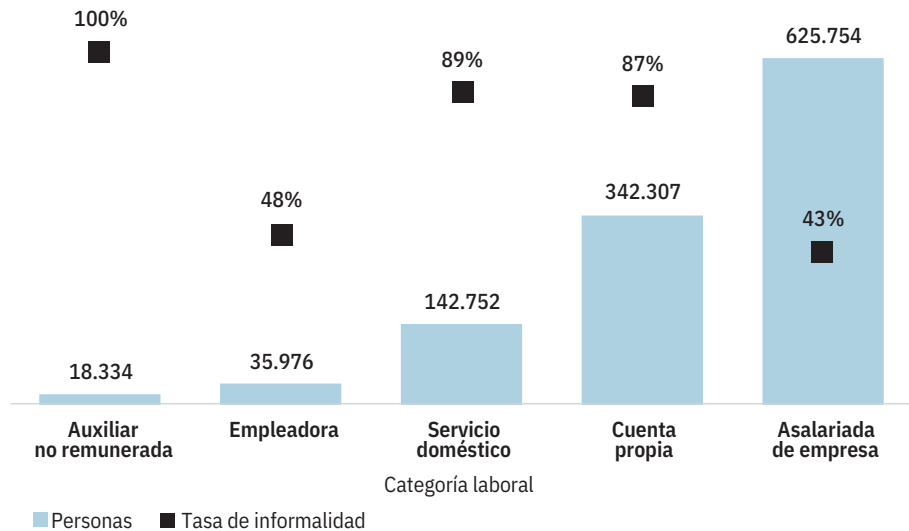
personas ocupadas, antes de la pandemia; y aunque la incidencia es menor entre los trabajadores asalariados (43%) que entre los independientes (87%), en cifras absolutas dos de cada tres informales pertenecen al primer grupo (gráfico 1.9). Además, esta situación se incrementa en relación con las microempresas (84%), lo que parece asociarse a la baja calificación de la fuerza de trabajo. Aun así, un tercio de quienes trabajan en las grandes empresas experimentaba, al menos, un incumplimiento laboral en el momento previo al *shock* producido por la pandemia.

A lo anterior se suma un asunto que, por segundo año consecutivo, el Informe analiza con especial atención: la existencia de las “zonas grises” en el mercado laboral, relaciones laborales que están cubiertas de manera inadecuada por la regulación del trabajo. En efecto, el surgimiento de nuevas formas de contratación a raíz de las transformaciones productivas o de las innovaciones tecnológicas es un problema importante en el mundo del trabajo, porque muchas de las contrataciones se realizan al margen de la regulación laboral tradicional. Esta situación favorece la precarización del empleo y contribuye a incrementar la informalidad en las relaciones laborales. Al respecto, se realizaron dos estudios exploratorios sobre el funcionamiento de dos “zonas grises” en Costa Rica: la actividad de repartidores de plataformas tecnológicas y la producción de la piña en la zona norte del país, una actividad en la que la subcontratación de algunas labores propias del proceso de producción es una práctica común en la mayoría de empresas y fincas. El trabajo de campo evidenció la situación irregular en que operan en la práctica, lo que tiene fuertes implicaciones en las condiciones laborales de su población trabajadora.

Para más información sobre **desempeño del mercado de trabajo**, ver el **capítulo 8** de este Informe en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Gráfico 1.9

### Cantidad y tasa de personas ocupadas informales, por categoría laboral. 2019



Fuente: Pacheco, 2020a, con datos de la Enaho, del INEC.

A partir de los casos estudiados se identificaron dos temas clave para las personas trabajadoras, así como para las políticas públicas relacionadas con el empleo: la relación de dependencia y la extensión de la responsabilidad. La primera determina el acceso al derecho del trabajo o su negación y, por ende, al contenido de su sistema de protección. La segunda incide de forma directa en la fragmentación e informalidad del mercado de trabajo, así como en el tratamiento discriminatorio y en el incumplimiento de los derechos laborales. La presencia de ambas situaciones justifican que esas actividades deberían ser tuteladas por la legislación laboral.

Una consecuencia de las debilidades del mercado de trabajo es la persistencia en los niveles de pobreza. La última medición disponible de la época previa a la pandemia reveló que, hasta julio de 2019, la pobreza por ingresos afectaba a un 21% de los hogares, cifra equivalente a 335.895 hogares, mientras que un 5,8% estaba en extrema pobreza (93.542 hogares). A nivel estadístico, la pobreza extrema había experimentado una reducción significativa de 0,5 puntos porcentuales con respecto a 2018, explicada sobre todo por una disminución en las zonas rurales.

### La insolvencia fiscal crónica había provocado un endeudamiento público insostenible

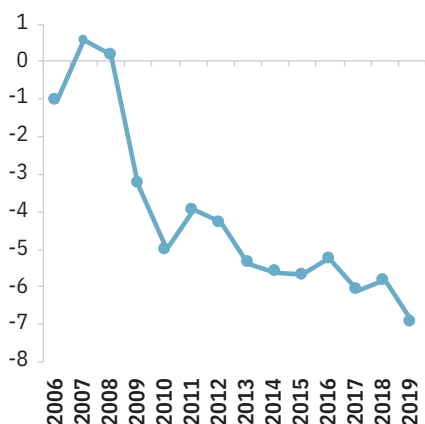
El cuarto y último piso del edificio del desarrollo humano lo conforman la solvencia y la estabilidad económicas, que debe procurar un buen ambiente para las iniciativas económicas y sociales de la población y enmendar las debilidades que se producen en los anteriores niveles. En este ámbito, Costa Rica necesita, en particular, finanzas públicas sanas que garanticen buenos servicios y una inversión social sostenible. Sobre esas finanzas ha recaído la responsabilidad de compensar en gran parte las fallas del mercado laboral. En el período previo a la pandemia, el escenario era una situación insostenible con altos riesgos para el país y que no hubo tiempo de mejorar una vez aprobada la reforma fiscal en 2018.

Desde 2008, un persistente déficit en las finanzas del Gobierno Central propició un rápido endeudamiento del mismo por encima de los niveles recomendados y sostenibles. El gasto inflexible (transferencias y remuneraciones), y el pago del servicio de la deuda se amplió y fue reduciendo el margen de maniobra para la inversión (gráfico 1.10). Cabe señalar

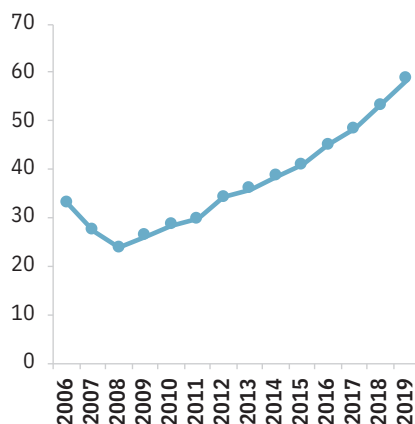
Gráfico 1.10

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

#### a. Balance financiero<sup>a/</sup>



#### b. Deuda pública



a/ Los valores por debajo de la línea de cero reflejan déficit, es decir, que los ingresos son menores que el gasto.

Fuente: Guzmán, 2020a, con datos del BCCR y el Ministerio de Hacienda.

que la deuda pública dio un salto muy fuerte a más del doble: entre 2008 y 2019 pasó de significar el 26% al 58% del PIB.

La aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las finanzas públicas (n° 9635) a finales de 2018 aportó una serie de medidas para sanear, en el mediano plazo, las finanzas públicas, lo cual a su vez impactó positivamente la confianza de inversionistas y generó mayores facilidades para la colocación de la deuda en la que ha incurrido el Gobierno para solventar las necesidades de financiamiento. El año 2019 fue un período de ajuste y a partir del segundo semestre entró en vigor la parte más sustanciosa de la Ley.

Los cambios tributarios contenidos en la misma generaron aumentos en los ingresos del Gobierno, impulsados por un importante crecimiento en los ingresos tributarios, a pesar de un contexto de bajo crecimiento (principalmente por la implementación del impuesto al valor agregado (IVA), que pasó de una tasa de crecimiento del 3,2% al 23% entre 2018

y 2019). Sin embargo, el déficit fiscal cerró en un nivel superior al proyectado: 6,9% del PIB. Esta situación de creciente insostenibilidad fiscal se tradujo en un deterioro de las evaluaciones y calificaciones de riesgo, con las implicaciones que ello conlleva para acceder a financiamiento con buenas condiciones.

Para más información sobre **situación de las finanzas públicas**, ver el **capítulo 9** de este Informe en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Ese alto e inesperado déficit fue el resultado de varios factores. En términos generales, no hubo mayor progreso en la contención del gasto, pues la mayor parte del gasto corriente (el que no contempla intereses de la deuda) está definido por mandatos legales, que lo tornan prácticamente inflexible en el corto plazo. Además, una

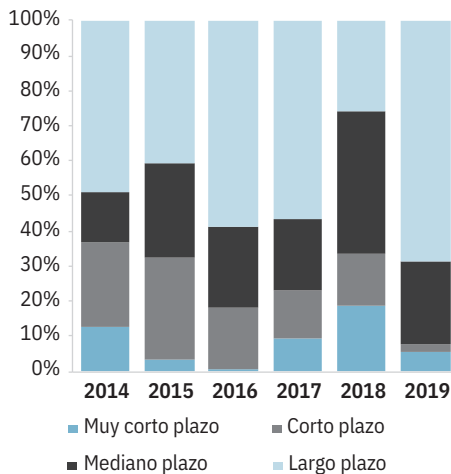
serie de decisiones específicas empeoraron el resultado final: la posposición de gastos en 2018, reflejados en el año 2019, la discrecionalidad en el pago de algunos desembolsos que, en principio, se podían hacer en el año 2020, y la necesidad de realizar algunos gastos no anticipados hacia el final de 2019. Las mejoras puntuales que se dieron en la contención del gasto, como el freno al crecimiento de las remuneraciones (uno de los componentes más notables del gasto, 31%) y el menor ritmo de crecimiento de las transferencias corrientes, fueron insuficientes para contrarrestar el rápido aumento del servicio de la deuda.

En síntesis, el deterioro de la situación fiscal puede atribuirse a una combinación de factores que incluye el costo y las malas condiciones en que se ha contraído la deuda pública para hacer frente a las necesidades de ingresos así como la estructura del gasto, lo que anuló la mejora en los ingresos obtenidos mediante la reforma fiscal, tanto por los efectos graduales de la Ley 9635 sobre el gasto, como por las consecuencias de decisiones coyunturales específicas.

Es importante reconocer que en el ámbito de la gestión de la deuda ocurrieron mejoras que este Informe documenta, pero, en su conjunto, la vulnerabilidad de las finanzas públicas aumentó por la incertidumbre fiscal. Al analizar indicadores de buenas prácticas internacionales sobre este tema, se comprobó que el país incumple la mayor parte (ver el capítulo 9). El indicador de moneda de denominación empeoró: la tasa de crecimiento de la deuda emitida en moneda extranjera pasó del 4 al 45% entre 2013 y 2019. El de eventos de colocación y número de emisores sí tuvo una mejora, pues experimentó una significativa caída: el número de subastas pasó, entre 2018 y 2019, de 136 a 63. Por último, el indicador de plazos de colocación revela una significativa mejora en la estrategia de colocación durante el último año. Mientras en 2018 un 19 y un 15% de la deuda estandarizada estaban colocados en períodos muy cortos (un año o menos) o cortos (entre dos y tres años), en 2019 estos mismos indicadores se redujeron del 6 al 2% (gráfico 1.11).

Gráfico 1.11

### Estructura de la deuda estandarizada por plazo de vencimiento



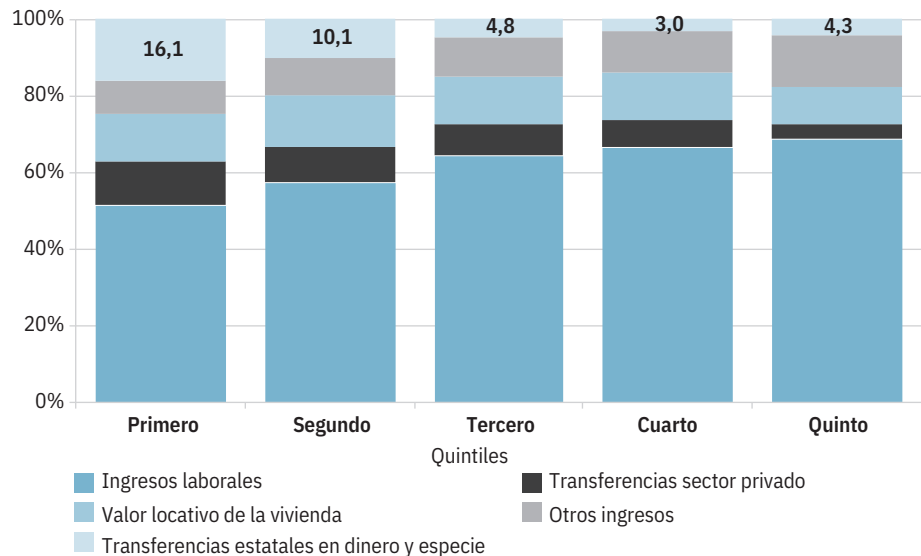
Fuente: Jiménez Fontana y Pastrana, 2020, con base en Lankester y Villamichel, 2020a, y datos del Ministerio de Hacienda.

### La inclusión social dependía de políticas públicas cada vez más amenazadas por la insolvencia fiscal y el bajo crecimiento económico

Uno de los efectos más negativos de la insolvencia fiscal descrita es la vulnerabilidad que creaba para la política social. Sin contar con financiamiento sano, en los últimos años esta lograba mantener la estabilidad relativa de varios indicadores sociales: la desigualdad en los ingresos se contuvo por el aumento de las transferencias públicas; la política social selectiva aumentaba los ingresos de las familias más pobres; y la pobreza multidimensional, que depende de la política pública, disminuía. Como consecuencia del mal desempeño del mercado de trabajo y de la elevada desigualdad que se evidencia entre los diferentes estratos sociales, el aporte que realiza la inversión social para equilibrar esta situación ha sido, con los años, cada vez mayor, sobre todo en momentos en los que las fuentes de financiamiento de los programas sociales están muy amenazadas.

Gráfico 1.12

### Composición relativa del ingreso disponible, por fuente, según quintil de ingreso per cápita. 2018



Fuente: Mata et al., 2020, con datos de la Enigh, del INEC.

En 2019 e inicios de 2020 el doble golpe de una insolvencia fiscal del Gobierno Central combinada con desaceleración de la economía, que menoscaba la misma recaudación tributaria y las contribuciones a la seguridad social, había erosionado de manera significativa las fuentes de financiamiento de muchas de las áreas clave del desarrollo humano: las instituciones del sector social, los recursos dirigidos hacia los programas sociales focalizados de combate a la pobreza y la educación pública, justo cuando el país necesitaba mayores aportes por parte de la política social, tanto para promover el desarrollo humano de largo plazo como para contener los efectos negativos que podrían derivarse de algún *shock*. Ciertamente, entre 2018 y 2019 se hizo un último esfuerzo por expandir la inversión social pública pero, en el contexto antes indicado, este aumento se asentó sobre bases precarias e insostenibles.

En ediciones anteriores del Informe ha sido documentado el gran peso que tiene la política social sobre las condiciones de vida de amplios sectores de la población.

En esta edición se ha actualizado este análisis para un ámbito de la política social, aquella de carácter selectivo que, en lo fundamental, corresponde a las transferencias focalizadas del Estado en dinero y en especie, las cuales tienen una gran importancia en el ingreso de los hogares. Entre el 20% de los hogares más pobres, estas transferencias representan una sexta parte de su ingreso disponible (16%) y se convierten en la segunda fuente de recursos, solo por debajo de los ingresos laborales (gráfico 1.12).

En 2018, el Estado logró disminuir la pobreza extrema en 4,1 puntos porcentuales y la pobreza total en 5,3 puntos porcentuales mediante transferencias focalizadas a los hogares. Aunque la mayor reducción absoluta corresponde a la pobreza total, en términos relativos la pobreza extrema podría caer hasta en un 70% con las transferencias del Estado (gráfico 1.13). De las contribuciones en dinero, las pensiones no contributivas son las que individualmente reducen más la pobreza, seguidas por las becas para estudio.

Para más información sobre **política social y pobreza**, ver el **capítulo 8** de este Informe en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

En síntesis, la evidencia subraya la relevancia, para la política social, de mantener las finanzas públicas sanas, cosa que aún no se lograba tras la reforma fiscal de 2018 y antes del impacto de la pandemia. El doble efecto del mal desempeño en el mercado laboral y del déficit fiscal habían erosionado sus fuentes de financiamiento, en un momento que resultó clave para el desarrollo humano.

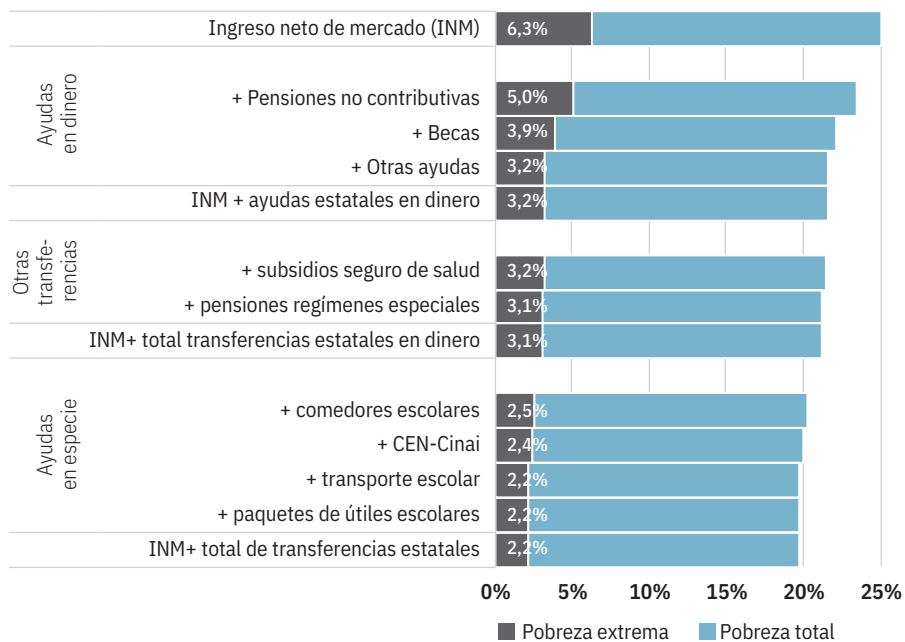
**Mensaje 2.**  
**La incipiente superación del bloqueo que entrababa al Poder Legislativo no modificó los adversos fundamentos de la gobernanza del sistema político**

En los años previos al *shock* inducido por la pandemia, la democracia costarricense enfrentaba complejos desafíos políticos para mejorar su aporte al desarrollo humano. Su régimen electoral y las instituciones del Estado democrático de derecho convivían con un sistema político que, desde finales del siglo anterior, experimentaba profundas disfunciones en los ámbitos de la representación ciudadana, la gestión de los asuntos públicos y en su régimen de bienestar social. Estas dificultades de fondo se profundizaron por factores coyunturales, originados en el proceso de las elecciones nacionales del año 2018 y sus resultados.

Sin embargo, en este desfavorable contexto, la presente edición da seguimiento a una tendencia positiva, ya identificada por el Informe 2019: la superación del bloqueo político en la Asamblea Legislativa, y entre esta y el Poder Ejecutivo. La siguiente sección documenta más este proceso y explora una posible explicación, en el entorno de un multipartidismo fragmentado y de una pequeña fracción parlamentaria oficial. Es importante subrayar que la superación del bloqueo había ocurrido antes de la pandemia. Sin embargo, era

Gráfico 1.13

**Incidencia de la pobreza total y extrema, según el aporte al ingreso de las ayudas estatales. 2018**  
 (porcentaje de personas)



Fuente: Mata et al., 2020, con datos de Enigh, del INEC.

incipiente y, como se reporta adelante, no había logrado alterar los adversos fundamentos de la gobernanza política de la sociedad costarricense.

**Los fundamentos de la gobernanza eran desfavorables y comprometían los aportes del sistema político al desarrollo humano**

Ediciones anteriores del Informe han evaluado los desfavorables fundamentos de la gobernanza del desarrollo humano que caracterizan la época previa a la situación de la pandemia de covid-19. En el largo plazo, se reportó el deterioro en el apoyo ciudadano a la democracia, el debilitamiento de los vínculos de representación de los partidos políticos y una caída en la participación electoral (PEN, varios años). Lo anterior estuvo asociado a un declive en la confianza ciudadana en las instituciones.

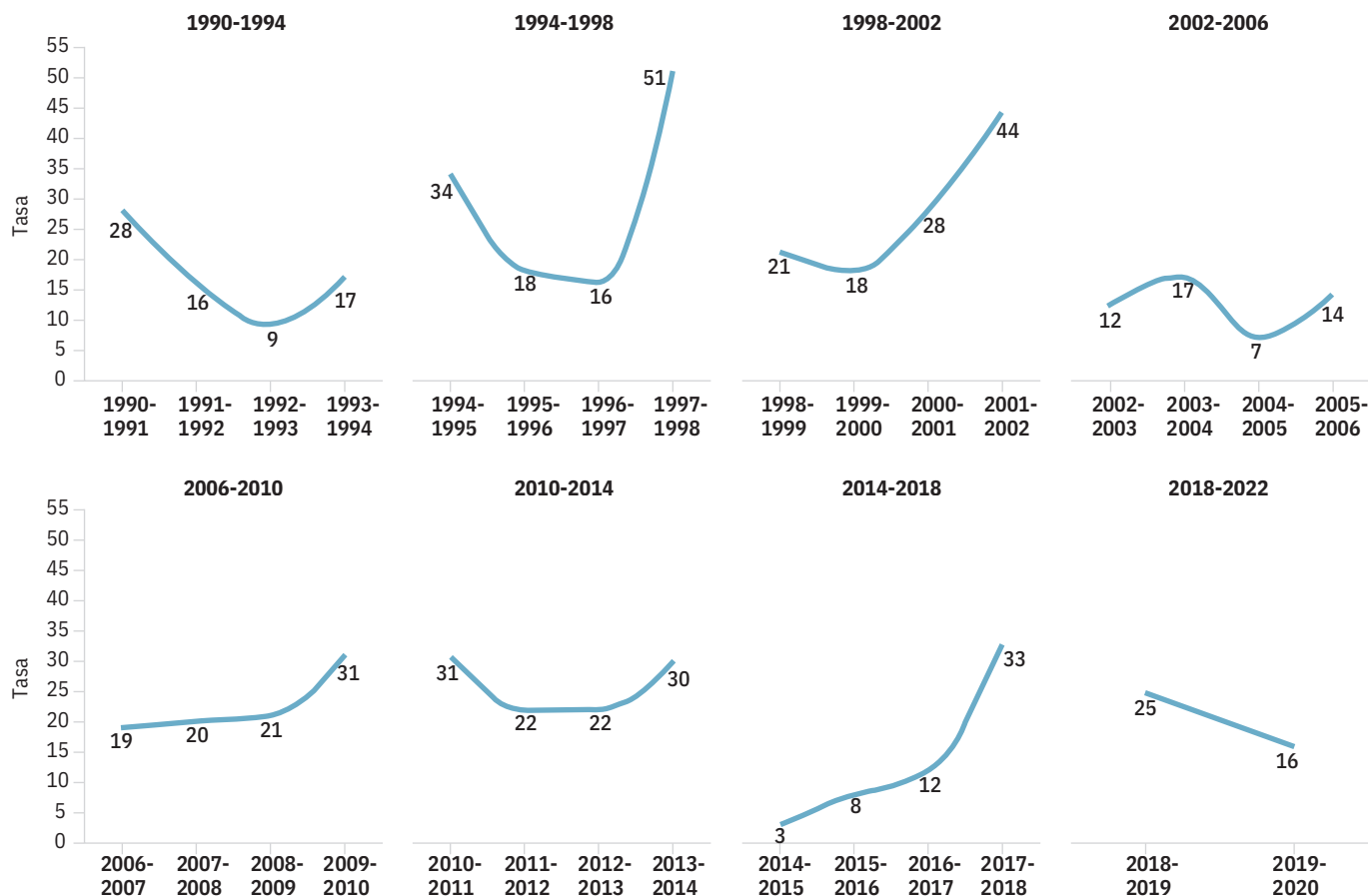
Entre los cambios de fondo que había vivido el sistema, en el Legislativo se consolidó un multipartidismo fragmen-

tado, asociado a largas duraciones para tramitar leyes y una débil capacidad del Ejecutivo para aprobar sus iniciativas de ley, incluso en sesiones extraordinarias cuando es quien controla la agenda parlamentaria. En períodos legislativos previos al año 2000, la iniciativa de proyectos de ley se distribuía más o menos de manera equitativa entre ambos poderes. Sin embargo, esa paridad se desvaneció con el surgimiento del multipartidismo y, en los años recientes, el Legislativo es el que domina ampliamente esa agenda.

En un análisis de largo plazo (1990-2020) del período de sesiones en las que el Ejecutivo domina la agenda del Congreso, denominadas como sesiones extraordinarias, la tasa de éxito del Ejecutivo (la proporción de proyectos de ley que presenta que son aprobados) muestra un comportamiento cíclico. No obstante, con independencia de los matices, el dato fundamental es que esta tasa se sitúa en niveles relativamente bajos, por lo general inferiores al 30% (gráfico 1.14). La composición partidaria del

Gráfico 1.14

Tasa de éxito del Poder Ejecutivo en sesiones extraordinarias según administración



Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios y Núñez, 2020.

Parlamento, combinada con esta baja efectividad del Ejecutivo, había generado un escenario complejo para la construcción de acuerdos con miras a procesar reformas de amplio espectro (ver el capítulo 11).

Esta situación se agravó en los años recientes por factores coyunturales. El Poder Ejecutivo actual tuvo, desde el inicio, débiles apoyos ciudadanos, debido a los resultados de las elecciones nacionales de 2018 en las cuales obtuvo niveles de votación y de representación legislativa históricamente bajos. Pero además tuvo que hacer frente muy pronto a una crisis fiscal heredada, mediante la tramitación de un plan fiscal en el Congreso, un tema impopular en un contexto de limitado apoyo de la opinión pública, y un rom-

pimiento del clima de paz social. Esto último no solo por la reactivación de la protesta ciudadana, que había pasado cuatro años menos activa, sino por un mayor empleo de repertorios de lucha más confrontativos (PEN, 2019).

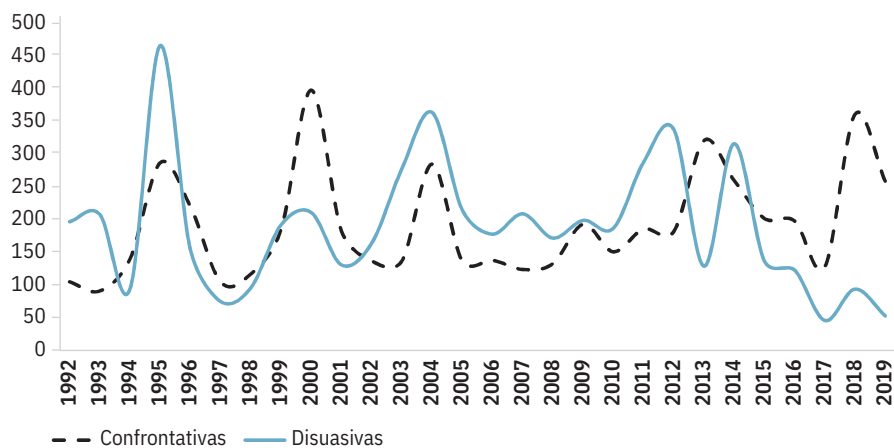
La administración Alvarado es la cuarta en experimentar más protestas sociales en sus dos primeros años de gobierno y, en los 29 años desde que se tiene registro, y la segunda que de manera sistemática más ha enfrentado bloqueos, huelgas, mítines y marchas (gráfico 1.15). Dicha tendencia venía desde 2013, y hasta 2019 (con excepción de 2014) los bloqueos de carreteras constituyeron el modo de protesta más recurrente, seguido de los mítines y las marchas, todos ellos clasificados como modalidades confrontativas

de acción colectiva. Las menos utilizadas fueron aquellas formas de expresión más moderadas: declaraciones públicas, paros y, en menor medida, reuniones con autoridades.

La disminución de las declaraciones públicas (y otras formas de contención disuasivas, como las reuniones con autoridades o las asambleas) confirma una variación en las formas predilectas de protestar por parte de las organizaciones sociales durante los últimos seis años. La presencia de movilizaciones que utilizan mecanismos no institucionales como bloqueos y mítines, entre otros, son ahora los repertorios más representativos en este período. En el caso de los bloqueos, se trata de mecanismos que han sido adoptados de manera histórica

Gráfico 1.15

### Serie temporal de los repertorios de acción colectiva, por tipo<sup>a/</sup>. 1992-2019



a/ La categoría de acciones confrontativas incluye bloqueos, huelgas, mítines y marchas. Las acciones disuasivas consideran hechos como declaraciones públicas, comunicados de prensa, paros y reuniones con autoridades.

Fuente: Cerdas, 2020.

por el sector sindical, principalmente en épocas de alta conflictividad. Sin embargo, en la actualidad se han vuelto parte de los movimientos de confrontación habituales, protagonizados por grupos de la ciudadanía, estudiantes, así como madres y padres de familia; este tipo de acción busca el máximo impacto con una organización mínima (Alfaro Redondo, 2018). El hecho de que en la protesta prevalezcan patrones más confrontativos que disuasivos, a pesar de que hayan disminuido las acciones colectivas en general, impacta de manera importante la gobernanza, la conducción de los asuntos públicos y la convivencia ciudadana.

La debilidad del Ejecutivo también se manifestó en una alta y temprana inestabilidad en el gabinete, con pérdidas reiteradas en piezas claves para el Gobierno como las carteras de Hacienda y Presidencia. En las últimas ediciones, este Informe ha analizado la estabilidad del gabinete ministerial mediante el indicador de la cantidad de salidas de ministros y ministras en períodos comparables de la gestión. Un repaso de los segundos años de las administraciones desde

1990 revela que estos períodos tienden a ser social y políticamente conflictivos y están asociados a una mayor inestabilidad de los gabinetes. Así ocurrió casi en todos los casos, debido a múltiples factores tales como el enfrentamiento de episodios de alta conflictividad social, escándalos públicos de diverso tipo que, incluso, detuvieron iniciativas y prioridades de la agenda gubernamental. En otros casos, los cuestionamientos a la gestión de gobierno provinieron del malestar y descontento generalizados que sentía la ciudadanía ante sus actuaciones. Además, hubo crisis internas que desencadenaron cismas y rupturas en los gabinetes.

Para más información sobre **desempeño del Poder Ejecutivo**, ver el **capítulo 11** de este Informe en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Con independencia del origen de estos episodios, lo cierto es que en Costa Rica,

hacia la mitad de las administraciones de gobierno aumenta la inestabilidad en el gabinete. Este patrón también se presentó en los primeros dos años del actual Gobierno. La diferencia es que esa inestabilidad fue, en una fecha comparable (al segundo año de administración), la segunda más elevada que se haya experimentado desde 1978 (trece salidas en el primer y segundo años), solo superada por las quince salidas del período 2010-2014. Fue incluso superior a la situación del Gobierno que enfrentó la grave crisis económica de 1980-1981.

En los años inmediatamente anteriores a la pandemia, los fundamentos de la gobernanza se complicaron aún más, pues el Poder Judicial experimentó la crisis política de su gobierno más seria que ha tenido en la historia reciente. El *Tercer Informe Estado de la Justicia 2020*, publicado en junio de ese año, señala que esa crisis es parte de un escenario multirriesgos, caracterizado por eventos coyunturales y por formas de gestión y dinámicas más estructurales del conglomerado judicial.

Pese a dichas desfavorables condiciones para la gobernanza del sistema político, estas no habían vulnerado el Estado democrático de derecho. Por una parte, todos los índices internacionales para la evaluación de la democracia seguían posicionando a Costa Rica como una democracia consolidada, con un robusto régimen de libertades y derechos y sin patrones generalizados de violación a los derechos humanos (Variedades de la Democracia, 2020). Por otra parte, la evidencia recolectada para este Informe arroja que el Poder Ejecutivo no procura “gobernar por decreto”, saltándose el marco constitucional vigente, aun en épocas en que enfrenta episodios de fuerte conflictividad política (gráfico 1.16). Asimismo, el Poder Legislativo experimenta una robusta revisión constitucional de las leyes que aprueba, por parte de un Poder Judicial independiente. En anteriores ediciones se documentó que la población y los partidos tienen amplio acceso a disputar la constitucionalidad de las leyes, y que esta oportunidad es empleada sobre todo por la oposición al Gobierno.

### El sistema político produjo una amplia cosecha legislativa previo a la pandemia

Los adversos fundamentos para la gobernanza del desarrollo humano incubadas en las dos primeras décadas de este siglo hacía presagiar la extensión de la parálisis política en el Legislativo y en las relaciones entre este y el Poder Ejecutivo en el período inmediato anterior a la pandemia. Sin embargo, la legislatura 2019-2020 fue el segundo período más productivo en 34 años, con 159 leyes en total, después del último año legislativo de la administración Rodríguez 2001-2002, que reportó 178 normas. Además, se trata del año de mayor aprobación de

leyes de toda la serie temporal considerando solo el segundo año de gobierno (gráfico 1.17).

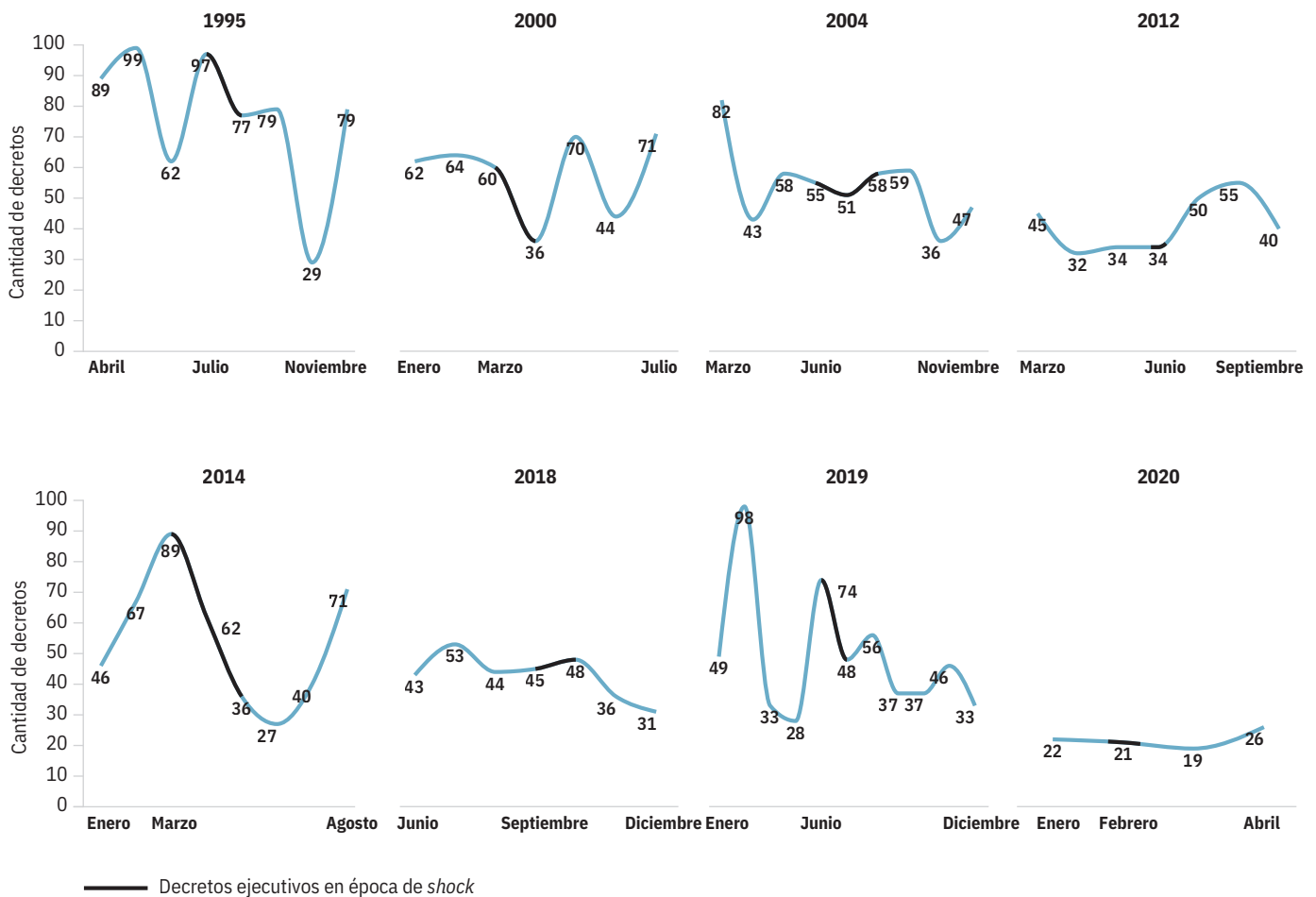
Este ciclo legislativo se caracterizó, también, por ser el de mayor cantidad de leyes sustantivas promulgadas. De las 159 leyes aprobadas, cien son leyes que impactan en uno u otro sentido el desarrollo humano de la sociedad costarricense, la cifra más alta en tres décadas. El concepto “sustantiva” no implica una definición normativa sobre la progresividad de las leyes; de hecho, podrían ser regresivas. Únicamente señala la expectativa de que, debido a sus disposiciones, tengan efectos sobre los derechos de las personas o sobre las condiciones requere-

das para ejercerlos. A pesar de que no existe un parámetro que defina cuántas leyes sustantivas deberían aprobarse, lo deseable es que se aprueben más leyes relevantes que normas de poca trascendencia. Sin embargo, el indicador no mide la pertinencia, calidad o elementos del proceso de elaboración o consulta sobre esta legislación, que podrían ser objeto de otros análisis.

Para más información sobre **desempeño del Poder Legislativo**, ver el **capítulo 11** de este Informe en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Gráfico 1.16

### Número de decretos promulgados en períodos de alta conflictividad social y política en momentos seleccionados

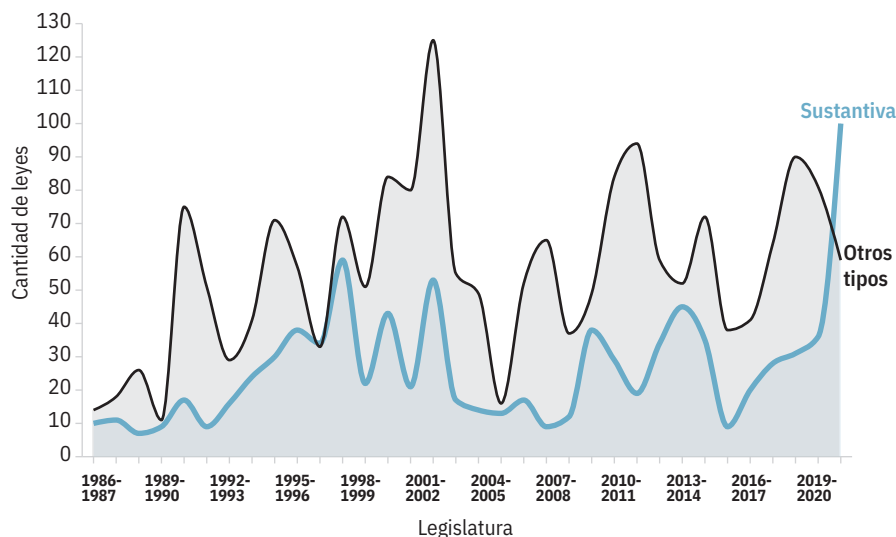


Fuente: Calderón, 2020 con información de la base de datos de decretos ejecutivos del PEN.



Gráfico 1.17

## Leyes sustantivas, por legislatura. 1986-2020



Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y Núñez, 2020.

La elevada productividad legislativa es un comportamiento poco usual cuando se contrasta con las tendencias de largo plazo en esta materia, sobre todo si se considera que el directorio legislativo en 2019-2020 estuvo bajo control de las fuerzas opositoras y que la actual Asamblea Legislativa es una de las más fragmentadas de las que se tiene registro.

El año legislativo 2019-2020 también sobresale por otras dos mejoras en los indicadores de la gestión legislativa. La primera es la reducción de lo que en este Informe se denomina “promesa democrática sin sustento económico”, como se le llama a las leyes sustantivas que no especifican la fuente de los recursos necesarios para su implementación, sean estos nuevos o se hayan reasignado. En la legislatura mencionada, la proporción de estas leyes fue de un 3%, el porcentaje más bajo desde 1988.

En segundo lugar, el Poder Legislativo reportó una significativa reducción de los tiempos que tardan las y los diputados en aprobar una ley. Al respecto, en todo el período 1986-2020 el lapso promedio de aprobación de las leyes fue 576 días naturales. Además, la estimación del tiempo requerido muestra diferencias

significativas según la conformación partidaria del Congreso: menor duración en época bipartidista y mayor cuando el formato es multipartidista y fragmentado. No obstante, en la legislatura 2019-2020, el período de aprobación fue menor al promedio del período 1986-2020 en poco más de cien días: 470 días. La reducción es más significativa cuando se compara con la primera legislatura de la presente administración, que reportó 618 días en tramitar una ley. En el largo plazo, la duración reportada es la más baja desde 2003-2004 y la sexta más baja en los 34 períodos legislativos analizados. Es decir, el trámite de una ley en la legislatura 2019-2020 se acortó a niveles de la época del bipartidismo, a pesar de que el Congreso actual es uno de los más divididos desde el punto de vista de los resultados electorales y de los efectos del transfuguismo<sup>17</sup>.

#### Una explicación tentativa: debilitamiento coyuntural de los actores con poder de veto

La presente edición del Informe procura explorar una explicación para la atípica productividad legislativa pese a los adversos fundamentos políticos de

la gobernanza. La evidencia en mano permite descartar varias hipótesis: que la superación del bloqueo político se deba a una mayor capacidad del Ejecutivo para impulsar sus iniciativas; que se deba al hecho de que los congresistas se limitaron a actuar sobre leyes que heredaron de períodos anteriores o que hubiese cambios en los patrones de votación en el Congreso. Sobre este último aspecto, el Informe examina las votaciones de los diputados y diputadas y encuentra que no hubo cambios en la cohesión partidaria en relación con períodos anteriores y que, contra lo que se creía, esta es notablemente alta (gráfico 1.18). De hecho, la principal constatación es que las diputaciones actuales se comportan igual que sus antecesoras, a pesar de tratarse de una nueva Asamblea Legislativa, pues pocas veces se apartan de sus jefaturas de fracción, con independencia del partido político al que pertenezcan. Es decir, al igual que en las otras dos legislaturas analizadas, una mayoría de las votaciones se decide por amplios consensos.

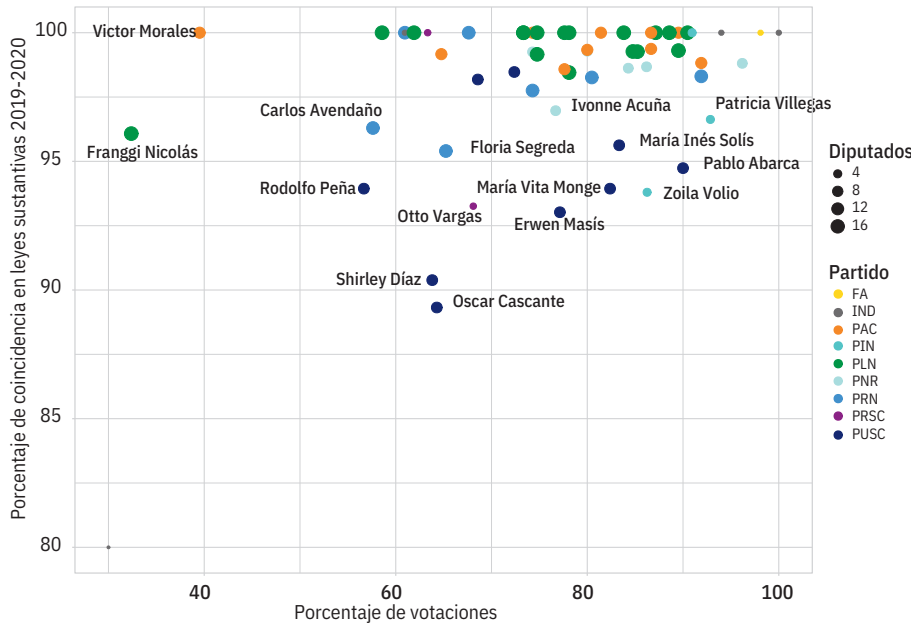
Un examen pormenorizado de las leyes aprobadas en el período 2019-2020 también permitió descartar que la superación del bloqueo político, en el período inmediato anterior a la pandemia, pueda atribuirse a la importante reforma al reglamento parlamentario. Esto porque no aplica para la legislación que ya estaba en trámite, aunque esta es ciertamente una condición que facilitará las deliberaciones en el futuro.

Este Informe sugiere, como una hipótesis preliminar, que una triple combinación de factores logró contrarrestar los efectos negativos de la fragmentación y el debilitamiento de los partidos sobre el funcionamiento del sistema político en 2018-2020. Estas circunstancias fueron el debilitamiento de los agentes con capacidad de veto en el Parlamento, debido a la desaparición o divisiones partidarias, los éxitos electorales sucesivos de un partido no tradicional y la amenaza inminente de una crisis estructural.

Durante las dos primeras décadas del siglo XXI pueden identificarse factores que permanecieron invariables en una serie de atributos del sistema político costarricense a lo largo de los períodos 2002-

Gráfico 1.18

**Porcentaje de coincidencias de diputaciones respecto a su jefatura de fracción en votaciones de proyectos de ley sustantivos, según porcentaje de votaciones. 2019-2020**



Fuente: Guzmán, 2020c, con información de la base de datos de voto nominal del PEN y del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

Diagrama 1.1

**Factores invariables y variables en la política costarricense, 2002-2020**

¿Qué NO ha cambiado?	¿Qué cambió?
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sistema de partidos multipartidista</li> <li>2. Fragmentación partidaria en el Congreso</li> <li>3. Convergencia ideológica y de las agendas de los partidos</li> <li>4. Frecuentes episodios, independientes de los partidos, de alta conflictividad social,</li> <li>5. Escasa simpatía partidaria</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Partido no tradicional en el Gobierno</li> <li>2. Debilitamiento de los partidos con capacidad de veto</li> <li>3. Amenaza de una inminente crisis económica estructural</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia con base en el taller de consulta del capítulo.

2018 y 2018-2019. Entre estos sobresalen el multipartidismo fragmentado en el Congreso; la convergencia ideológica de las agrupaciones políticas; la debilidad de las organizaciones partidarias; la baja simpatía partidaria entre la ciudadanía y los frecuentes episodios de alta conflic-

tividad social impulsados por organizaciones gremiales y sociales, en su mayoría autónomas con respecto a los partidos políticos. En este sentido, los cambios comentados en cuanto a la productividad legislativa entre los periodos no podrían ser explicados por ninguno de los

factores indicados con anterioridad, pues ya estaban presentes y no han variado recientemente.

Junto con estos factores invariantes, la investigación evidenció importantes modificaciones en ciertos procesos políticos. El primer cambio relevante en el escenario político es el debilitamiento de una figura clave en la dinámica de cualquier Poder Legislativo: los actores con capacidad de veto (diagrama 1.1). Un *veto player* (como se formuló originalmente en inglés en las ciencias políticas) es un individuo o un grupo de ellos, cuyo respaldo es indispensable para que se apruebe una ley o una iniciativa. Desde esa perspectiva, los *veto players* de la política costarricense han variado en la época reciente. Durante los gobiernos liberacionistas y socialcristianos del presente siglo, los principales actores con capacidad de veto eran fracciones numerosas del PAC, el Movimiento Libertario y el Frente Amplio, y sus posiciones estaban más alejadas de las bancadas oficialistas y del Ejecutivo. Con la llegada del PAC al poder en 2014 con posiciones ideológicas centristas, los *veto players* se reconfiguran: el Movimiento Libertario, el PLN y el PUSC siguen ejerciendo su rol, pero el Frente Amplio muestra posiciones algo más cercanas al nuevo oficialismo.

El cambio más notorio ocurre en 2018 con la continuidad del PAC en el Ejecutivo y con la irrupción de un nuevo veto player potencial: un partido confesional (Restauración Nacional) que gana la primera ronda electoral y se adueña de una bancada numerosa de catorce curules. El Movimiento Libertario, un actor con capacidad de veto muy beligerante, desaparece del escenario y, al poco tiempo, la fracción de Restauración Nacional se divide, lo que debilita su posición legislativa.

Asociado al debilitamiento de los agentes con capacidad de veto emerge un segundo cambio significativo: el éxito electoral sucesivo del PAC en 2014 y 2018. Un partido no tradicional logró no solo ganar unas elecciones presidenciales sino, más adelante, retener el control del Ejecutivo. Este hecho provocó importantes transformaciones políticas. Por una parte, el PAC, que en su desem-

peño como una de las principales fuerzas opositoras a lo largo de doce años actuó como *veto player* en varias coyunturas políticas, tuvo que asumir el Gobierno, por lo que salió de ese ejercicio del veto en los procesos parlamentarios. Por otro lado, las pérdidas electorales sucesivas de los partidos tradicionales, el PLN y el PUSC, acostumbrados a ser la dupla de gobierno-oposición de manera alternada, terminaron por alterar las estructuras de su cálculo político. El bloqueo no les funcionó como estrategia con réditos electorales.

Finalmente, un tercer factor, más reciente, es de índole contextual: la amenaza inminente de una crisis económica estructural por el desbalance en las finanzas públicas entre 2018 y 2019 y, hacia el final de la legislatura 2019-2020, por el impacto de la pandemia que se analiza más adelante. Desde un inicio, la presente administración ha tenido que gobernar en tiempos extraordinarios y, en estas circunstancias, los principales partidos han reconocido que el bloqueo y el entramamiento político pueden llevar a una situación de “perder-perder” con altos costos políticos para todos. Esta hipótesis deberá ser verificada en las próximas ediciones y debe ser entendida como una interpretación tentativa (ver el capítulo 11).

### La pandemia de covid-19 produce el *shock* productivo, fiscal y social potencialmente más grave en la historia moderna del país

La primera sección de esta Sinopsis evidencia que Costa Rica llegó al año 2020 poco preparada para enfrentar un *shock* de gran magnitud, interno o externo. Una combinación de condiciones coyunturales y estructurales generaba una gran vulnerabilidad, no solo para dar un nuevo impulso al desarrollo humano para superar rezagos importantes, sino incluso para dar sostenibilidad a las fortalezas históricas que lo caracterizan. Como se dijo en el *Informe Estado de la Nación 2019*, la situación era crítica y de pronóstico reservado.

Cuando inició el año 2020 no era

posible predecir los efectos específicos que la pandemia de covid-19 iba a producir, ni la profundidad de la crisis económica y social. Sin embargo, el escenario mostraba que la capacidad de respuesta ante una situación así era limitada, tanto en materia de finanzas públicas, como de la estructura productiva, inclusión social, sostenibilidad ambiental, gobernanza y otros elementos analizados en la primera parte de este capítulo. La crisis actual materializó gran parte de los riesgos señalados, al tiempo que agravó las brechas y debilidades del estilo de desarrollo nacional.

La siguiente sección analiza los efectos que la pandemia y su atención han tenido sobre el desempeño del país en materia de desarrollo humano, con la información más reciente que fue posible incorporar antes del cierre de edición de este Informe. Por supuesto, en una situación volátil y en marcha como esta, se hace un intento inicial de dibujar estos efectos con los datos disponibles hasta ese momento. Pese a esa limitación, y dependiendo de las acciones y el camino que se tome en los próximos meses, los primeros reportes permiten identificar que la magnitud y profundidad de esta crisis pueden alcanzar los niveles más graves en la historia moderna de la nación.

### Mensaje 3. Los efectos de la pandemia provocan con rapidez abruptos y generalizados retrocesos en desarrollo humano

Con una economía desacelerada, una estructura productiva poco encadenada y dependiente (en regiones y en sectores), una creciente desigualdad, niveles históricamente altos de desempleo y poca generación de oportunidades en el mercado de trabajo, el *shock* de la pandemia sobre la oferta y la demanda económicas se tradujo en un escenario combinado de pérdida de empleos e ingresos, afectación crítica sobre las finanzas públicas y un aumento de la vulnerabilidad social en varios frentes, entre los cuales se encuentra, por supuesto, la emergencia sanitaria misma. El impacto productivo, fiscal y social inducido por la pandemia produjo enseguida retrocesos en el desarrollo humano del país.

### Hacia el segundo semestre de 2020, aun no es claro el nivel de control de los contagios

Aunque el enfoque de este capítulo no es la evolución de la pandemia o el comportamiento de la enfermedad en particular (pues todavía es pronto para un análisis de este tipo), sí cabe poner en contexto los efectos y las medidas que han derivado de la expansión del covid-19 en el país y que generan una profunda conmoción en el desarrollo humano.

El 6 de marzo de 2020 se diagnosticó el primer caso positivo de covid-19 en Costa Rica. Desde ese día y hasta el 16 de octubre (al cierre de esta edición) se habían reportado un total de 94.348 casos confirmados, para una tasa de 18,5 personas por cada mil habitantes. Además, se registraron a ese momento 1.168 fallecimientos, para una tasa de 22,9 decesos por cada 100.000 habitantes.

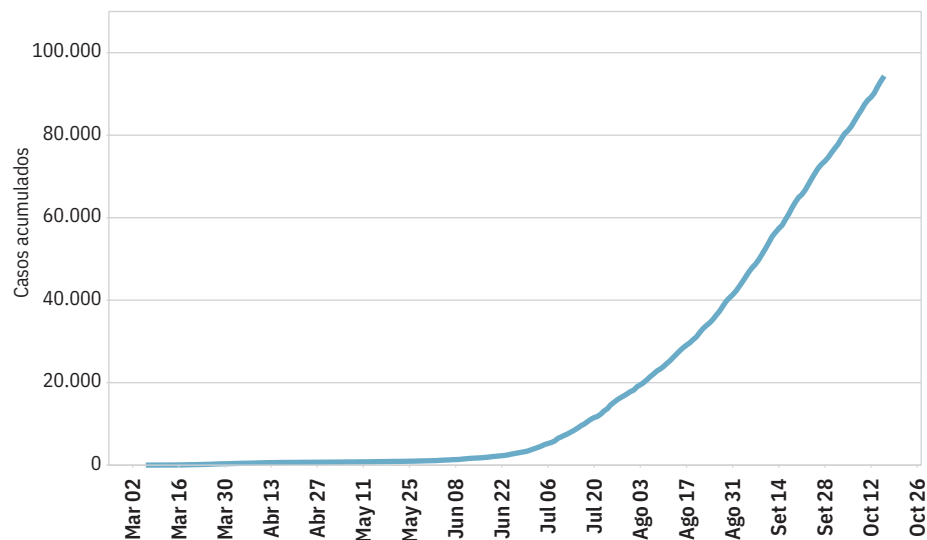
El gráfico 1.19 muestra la evolución de los casos positivos acumulados en el territorio nacional. Después de cuatro meses de una relativa estabilidad (pues al 5 de julio la cantidad de casos ascendía a 4.996), se registró un rápido e incesante crecimiento. Un mes después ya se contabilizaban 20.683, cifra que se duplicaba a finales de agosto, con 41.287. El mes de septiembre cerró con 75.760 y se espera alcanzar los 100.000 casos antes del final de octubre.

En el gráfico 1.20a se observa el promedio móvil de los nuevos casos de covid-19 reportados a diario en Costa Rica. Un promedio de este tipo ayuda a reducir las fluctuaciones en la serie de tiempo y mostrar la tendencia. A partir de la evolución de los nuevos casos es posible identificar al menos tres fases de la pandemia. La primera, caracterizada por niveles de contagio diario bajos, se mantuvo entre marzo e inicios de junio. Una segunda fase de crecimiento importante se extendió hasta mediados de septiembre, cuando el país alcanzó los valores más altos de nuevos casos. Y, luego, una tercera fase, en marcha al cierre de esta edición, con valores altos pero que oscilan y aún no superan los de la fase anterior.

La tendencia del promedio móvil de las personas fallecidas es similar a la descrita antes (gráfico 1.20b). Luego del

Gráfico 1.19

### Casos positivos reportados acumulados de covid-19. Al 16 de octubre, 2020



crecimiento del mes de julio, la cantidad de decesos se estabilizó en alrededor de diez por día, los cuales aumentaron desde mediados de septiembre a inicios de octubre, posiblemente por el efecto rezagado del pico.

Aún es pronto para afirmar si ya se logró alcanzar el pico de la curva epidémica y se está en la fase de disminución del número de nuevos contagios, aunque pareciera encaminarse por ahí. Según un estudio de Rosero Bixby (2020), la orden sanitaria de uso obligatorio de mascarillas en lugares públicos que entró a regir el 9 de septiembre puede haber sido un factor que contribuyó a ese descenso, a pesar de la mayor apertura de restricciones de movilidad y de actividades económicas ocurrida en la misma época.

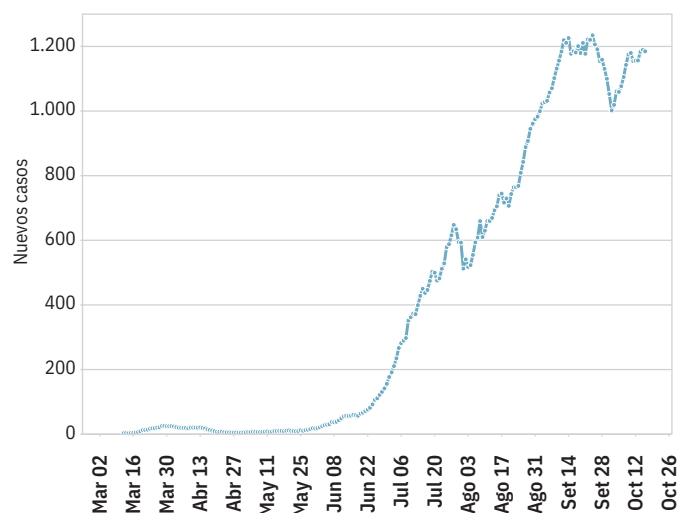
La manifestación de la pandemia no es uniforme en el territorio nacional. El mapa 1.6 muestra la tasa de casos reportados de covid-19 según cantones. El Valle Central (sobre todo los cantones pertenecientes a la GAM) está entre

Fuente: Morales y Gómez Campos, 2020, con datos del Ministerio de Salud.

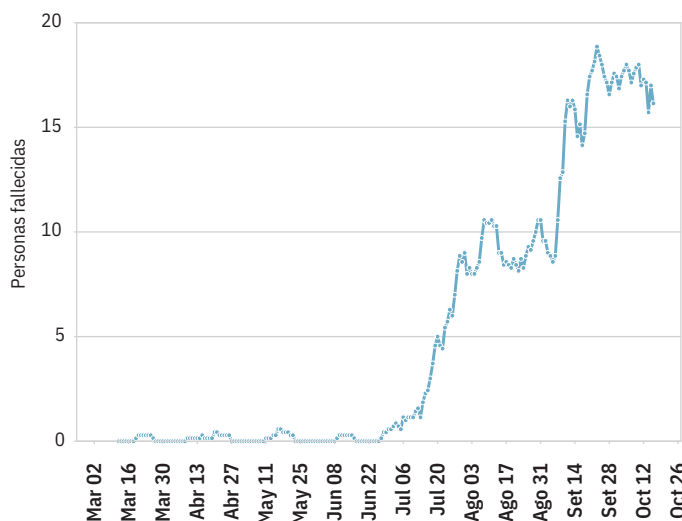
Gráfico 1.20

### Promedio móvil<sup>a/</sup> de nuevos casos reportados y personas fallecidas por covid-19. Al 16 de octubre, 2020

#### a) Nuevos casos



#### b) Personas fallecidas

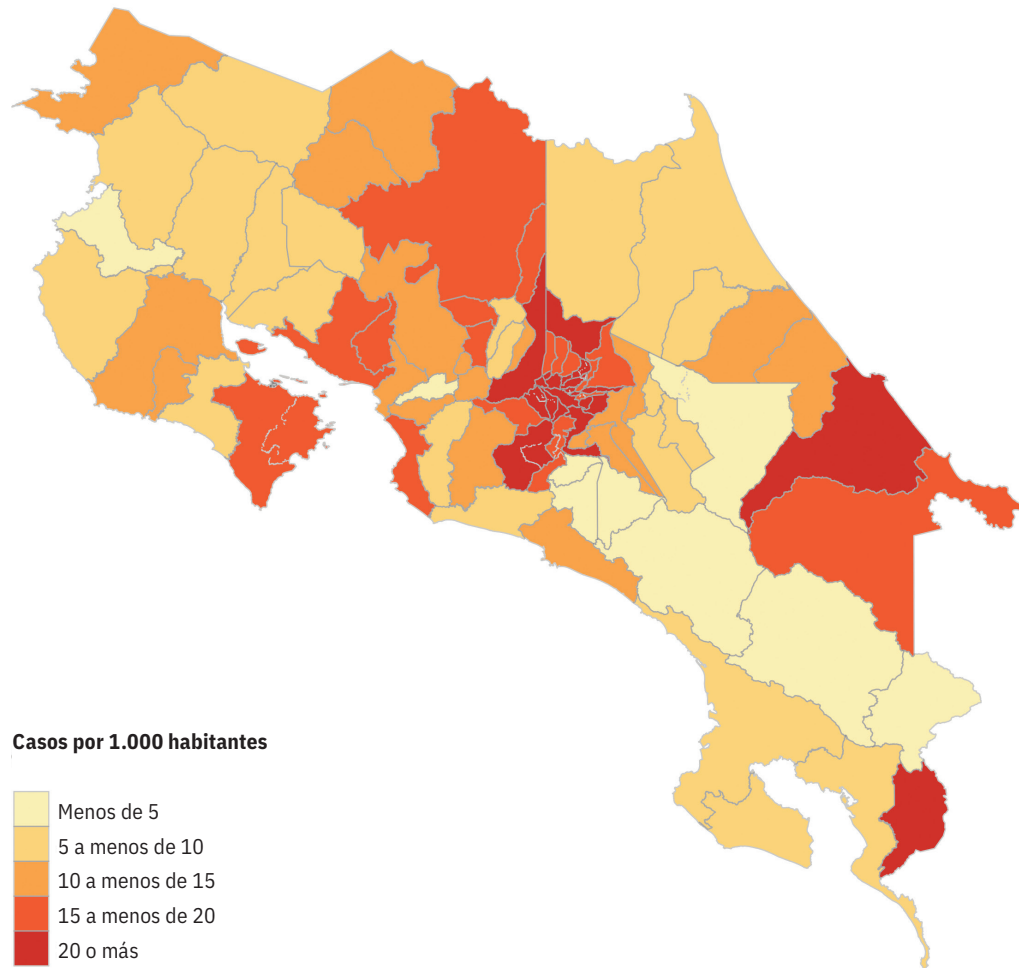


a/ Se utiliza el promedio móvil para reducir las fluctuaciones en la serie de tiempo y mostrar la tendencia. Se calcula con las siete observaciones anteriores a cada fecha.

Fuente: Morales y Gómez Campos, 2020, con datos del Ministerio de Salud.

## Mapa 1.6

**Tasa de casos reportados de covid-19, según cantón. Al 16 de octubre, 2020**  
(tasa por 1.000 habitantes)



Fuente: Morales y Gómez Campos, 2020, con datos del Ministerio de Salud.

los de mayor incidencia de casos positivos. También se observan algunas zonas fronterizas como San Carlos, Limón y Corredores, así como Puntarenas y Garabito. En el otro extremo, con bajas incidencias están algunos cantones de la provincia de Cartago y Guanacaste, así como de la zona de Los Santos y del sur del país. Nótese que la incidencia del covid-19 es especialmente alta en la GAM que, como ya se ha dicho, es el centro neurálgico de la economía nacional.

### Un shock de oferta y demanda desestabiliza una frágil economía desacelerada

Los primeros efectos del *shock* inducido por la pandemia de covid-19, observables a partir de marzo de 2020, reflejan importantes caídas en la producción en casi todas las ramas de actividad y, como consecuencia, una fuerte destrucción de empleos. Estos efectos se dieron en el contexto de la desaceleración económica, que ya causaba profundas dificultades por la poca generación de oportunidades laborales para la población. De manera

paralela, la situación origina nuevas y exigentes presiones a las ya débiles finanzas públicas, que cumplen un rol fundamental en contener los problemas de inclusión social, desigualdad y pobreza por la vía de la inversión social.

A mayo de 2020, el nivel de actividad económica, medido por el índice mensual de la actividad económica (IMAE), indica que la reducción fue de tal magnitud que, en solo tres meses, la economía retrocedió en capacidad productiva alrededor de un quinquenio (gráfico 1.21). Luego de esta primera caída, el

comportamiento de la actividad productiva parece mantenerse inestable y en niveles significativamente menores a los meses previos a la pandemia. Esta comparación es útil para dimensionar el esfuerzo que implicará retomar los niveles de producción, así como los desafíos, aún mayores, de una distribución más equitativa de los ingresos cuando se tienen menos recursos para distribuir.

El impacto sobre la actividad económica se puede describir en dos tipos. El primero es una especie de golpe de martillo, que en algunos sectores reduce de manera abrupta el nivel productivo a las cotas más bajas desde que se tienen registros en el país, y se mantienen ahí, lejos de las que se reportaban previo a la pandemia. Un caso notorio es el turismo, cuya actividad se vio prácticamente paralizada por las restricciones a la movilidad, el cierre de locales y de fronteras. La recuperación en estos casos es muy incierta en el corto plazo. El segundo tipo es un impacto fuerte al inicio, aunque no tan profundo ni sostenido a tan bajo nivel a lo largo del tiempo. Un ejemplo de ello es lo que ha sucedido con la agricultura.

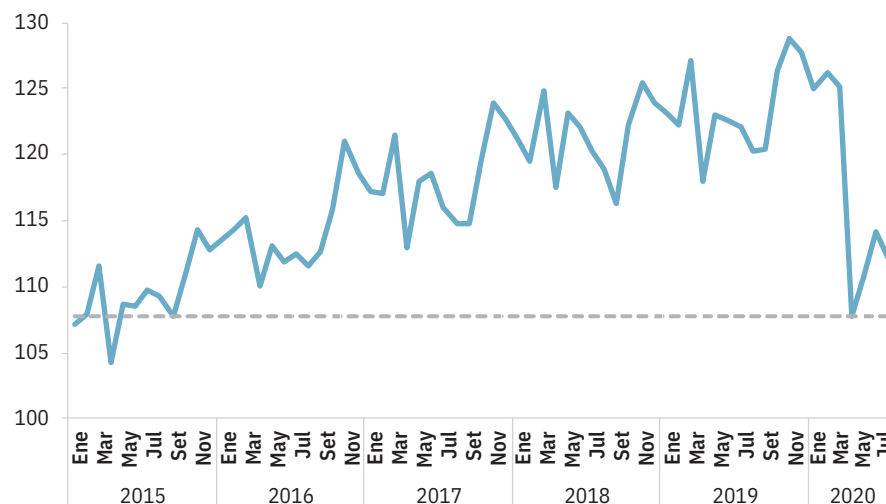
Para más información sobre **impacto económico de la pandemia**, ver el **capítulo 9** de este Informe en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Durante el período de marzo a julio de 2020 se dieron significativas caídas en el nivel de actividad económica en comparación a ese mismo período en 2019. La mayor disminución se observa en el sector de alojamiento y comida, asociado sobre todo al turismo (el promedio del período se redujo un 54,9% en 2020), mientras que transporte y comercio también experimentaron significativas bajas (gráfico 1.22). Los sectores que se vieron menos impactados en este período, por su parte, fueron los de actividades profesionales, científicos, técnicos, administrativos y servicios de apoyo (0,5%); el sector de inmobiliarias (1,5%) y el de información y comunicación (2,4%).

Gráfico 1.21

### Evolución del IMAE

(nivel, serie original, base 2012=100)

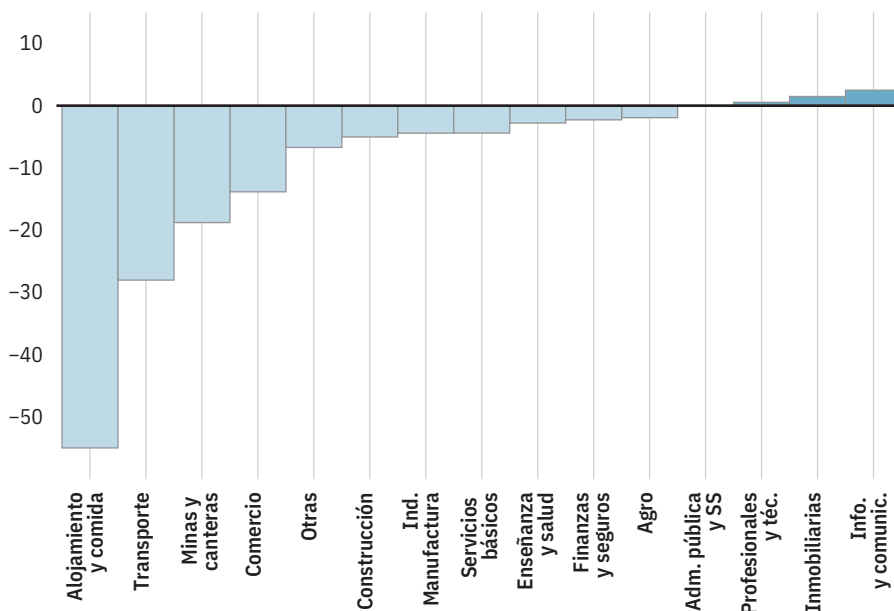


Fuente: Meneses y Córdova, 2020 con datos del BCCR.

Gráfico 1.22

### Variación<sup>a/</sup> del IMAE por actividad económica, marzo-julio del 2019 y 2020

(porcentajes)



a/ A partir del índice desestacionalizado con año base 2012 se calcula el promedio del IMAE entre marzo y julio de 2020 y se divide entre el promedio de marzo a julio de 2019. El gráfico refleja la diferencia (cambio porcentual) entre el promedio del primer período (2019) y el segundo período (2020).

Fuente: Guzmán, 2020a, con datos del BCCR.

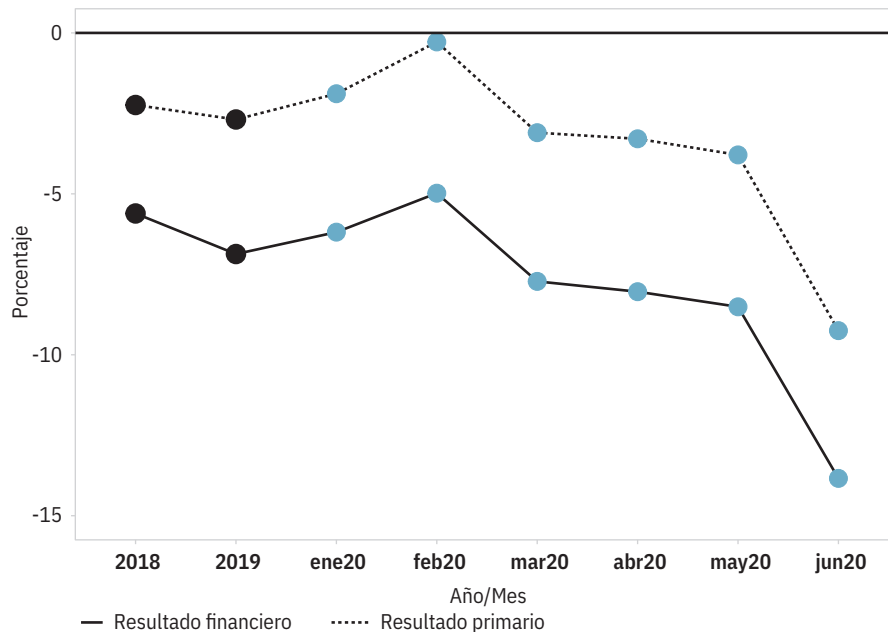
Las medidas aplicadas para disminuir el contagio del covid-19 redujeron la actividad económica y los ingresos fiscales, mientras que a la vez han requerido un gasto público adicional con el fin de aminorar los efectos sociales y sanitarios de la enfermedad. Este escenario coincidió con la fase de transición para implementar la reforma fiscal aprobada en el año 2018, que apenas iniciaba con la aplicación de sus principales componentes. En consecuencia, los efectos directos sobre el resultado financiero del Gobierno Central son causados tanto por la contracción de los ingresos tributarios, como por el aumento en el gasto, en gran parte producto de las transferencias para intentar contrarrestar urgentes necesidades sociales.

La comparación de los déficits acumulados en los primeros seis meses de 2020 con el mismo período de 2019 muestra un fuerte incremento, pues pasó del 6,0% al 7,6% del PIB semestral, respectivamente. Si se considera el cambio en estacionalidad, debido a la normativa de la reforma fiscal, se generará un impacto adicional a los efectos económicos de la pandemia. Al corregir por estacionalidad, los déficits acumulados en los primeros seis meses de 2020, comparados con el mismo período de 2019, muestran un incremento aún mayor: del 6,6 al 8,2% del PIB, respectivamente. Entre marzo y junio de 2020, los ingresos fiscales se redujeron en más de 5 puntos porcentuales del PIB, mientras que los gastos aumentaron en alrededor del 3% del PIB. Luego, a junio los resultados financieros y primarios mensuales desestacionalizados alcanzaron un 13,8 y un 9,3% del PIB, respectivamente (gráfico 1.23).

La gestión de la deuda pública es uno de los elementos más expuestos por el agravamiento del desbalance en las finanzas del Gobierno Central. Hasta junio de 2020 no se observaba un repunte significativo por concepto de pago de intereses sobre la deuda. Sin embargo, es de esperar que hacia finales de año el déficit se traduzca en la necesidad de concretar un nuevo financiamiento, por lo que este pago tiende a incrementarse.

Gráfico 1.23

### Resultados<sup>a/</sup> del Gobierno Central desestacionalizados como porcentaje del PIB. 2018, 2019, enero-junio 2020



a/ El resultado primario contempla los ingresos tributarios menos los gastos, sin contar los intereses de la deuda. El resultado financiero incluye los intereses.

Fuente: Guzmán, 2020a, con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

Para más información sobre **impacto de la pandemia en las finanzas públicas**, ver el **capítulo 9** de este Informe en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

El mayor déficit ha incrementado las necesidades de financiamiento en casi un 15% del PIB. Ante esto, la Tesorería Nacional se enfrenta a la dificultad de financiar el déficit y, además, definir una estrategia de colocación que permita refinanciar la concentración de vencimientos en los años 2021 y 2022. Durante este año, el Gobierno cuenta con opciones de financiamiento externo (los créditos de apoyo presupuestario suman 2.975 millones de dólares) y con el uso de parte de sus depósitos en el BCCR, lo que le da espacio para no desatar presiones sobre la tasa de interés en el mercado local. Como parte de los créditos de apoyo presupuestario (gráfico 1.24), ingresaron quinientos millones de dólares del CAF

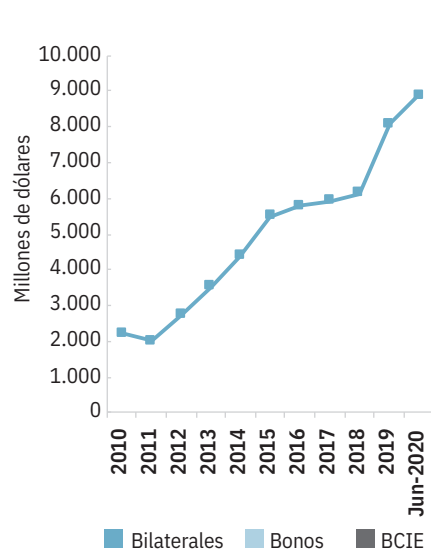
y 230 millones de dólares del BID durante el primer semestre. A estos montos se suman 150 millones de dólares del crédito contratado con la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) y 508 millones de dólares del FMI mediante la figura de Instrumento Rápido de Financiamiento.

En los primeros tres meses de 2020, el Gobierno Central se financió por medio del uso de fondos depositados en el Banco Central y la colocación neta de títulos de deuda interna en el sistema financiero. En consecuencia, el saldo de la deuda del Gobierno Central y del sector público global, como proporción del PIB, aumentó en 4,4 y 3,2 puntos porcentuales respectivamente con relación a marzo de 2019, y alcanzó el 59,9 y 76,6% del PIB. Al comparar las negociaciones de finales de febrero con las de finales de julio, los agentes del mercado se han inclinado por instrumentos de más corto plazo (dos años o menos) en comparación con los de mediano y largo plazo. Además, se ha tendido a incrementar su rendimiento en alrededor de 50 puntos

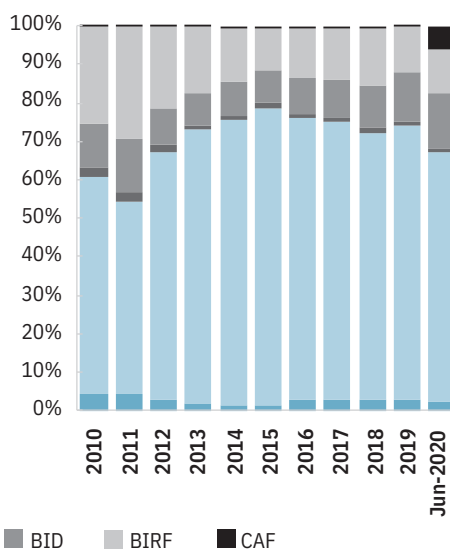
Gráfico 1.24

### Deuda externa del Gobierno Central total y por composición según organismo de financiamiento

a. Deuda externa



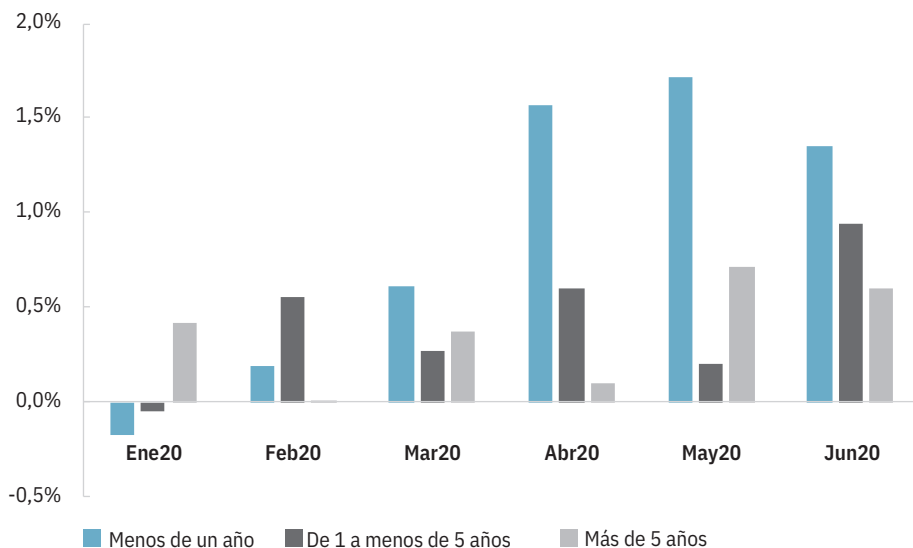
b. Composición de la deuda externa por organismo de financiamiento



Fuente: Guzmán, 2020a, con datos del Ministerio de Hacienda.

Gráfico 1.25

### Deuda acumulada del Gobierno Central en 2020, según plazo de vencimiento (porcentaje del PIB)



Fuente: Guzmán, 2020a, con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

base, cifra concordante con el aumento de la incertidumbre (ver el capítulo 9).

Durante la primera parte de 2020, el Gobierno recibió fondos provenientes de préstamos de apoyo presupuestario, por lo que sus necesidades de financiamiento no eran perentorias. Sin embargo, al comparar el plazo promedio de vencimiento de los títulos subastados en moneda nacional, se observa una disminución de este plazo a lo largo de los primeros siete meses del año (de enero a julio), con respecto al plazo promedio de los títulos subastados durante esos mismos meses del año 2019. Por su parte, la respuesta inmediata de la Tesorería Nacional ha sido el financiamiento de corto plazo (menor de un año) en el mercado interno con la expectativa de consolidar préstamos por 2.500 millones de dólares provenientes de entidades financieras en la segunda parte del año, y reemplazar deuda cara por deuda más barata (gráfico 1.25). Esta estrategia de captar recursos con instrumentos de corto plazo reduce el costo del servicio de la deuda, pero compromete la disposición de liquidez en el futuro; asimismo, condiciona la renovación de estos instrumentos a tasas de interés potencialmente más altas.

El Ministerio de Hacienda prevé la colocación de bonos de deuda externa entre los años 2021 y 2024, hasta por 4.500 millones de dólares, iniciando el primer año con 1.500 millones de dólares y aumentando, en cada uno de los tres años restantes, mil millones de dólares. La tasa de interés de estas colocaciones en el mercado internacional dependerá de la percepción del riesgo soberano que se tenga en el momento de su emisión. Un aumento en la percepción de riesgo de las emisiones costarricenses impediría aprovechar la disminución observada en las tasas internacionales para el refinanciamiento fiscal y, por el contrario, el Ministerio se enfrentaría a eventuales emisiones externas con tasas más elevadas que las de inicios del año.

Para finalizar, el deterioro en las expectativas de consumidores y de empresarios refleja uno de los estados de mayor pesimismo económico en años. Sin embargo, cabe señalar que esta tendencia negativa venía incluso de antes, desde 2018.



El índice de confianza del consumidor (ICC; Madrigal, 2020) refleja una caída en el optimismo de los consumidores desde el segundo trimestre de 2018, con leves e intermitentes recuperaciones a inicios de 2019 e inicios de 2020. Entre el primer trimestre de 2020 y el tercero se pasa de un nivel de confianza de 36,7 a uno de 36,6. Este último refleja uno de los estados de pesimismo más acentuados desde que se registra el ICC en el año 2002.

### El impacto sobre las condiciones de vida afecta a la mayoría de los hogares

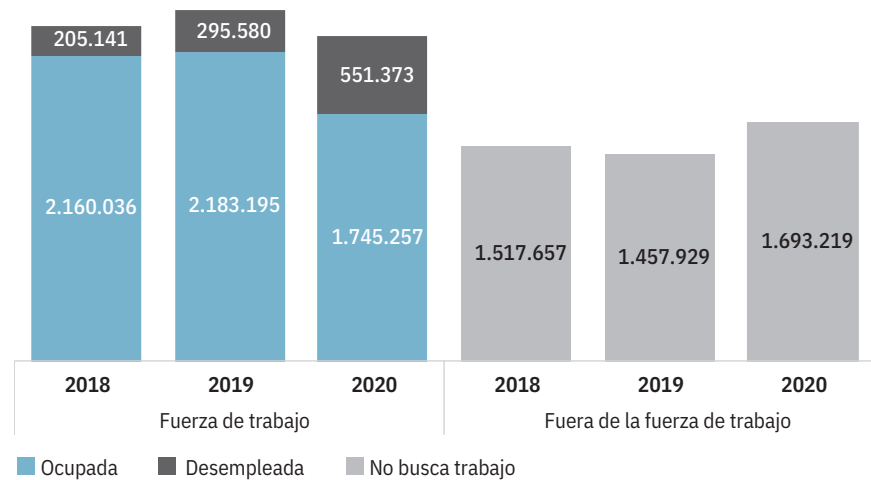
El *shock* económico derivado de la pandemia y la atención sanitaria han afectado, de manera desigual, las condiciones de vida y trabajo de amplios sectores de la sociedad. En el momento de editar este Informe no es posible predecir cuánto tiempo más se extenderá el control de los contagios ni los efectos que la crisis económica ocasionará en el mediano plazo, factores que sería necesario conocer para estimar con mayor certeza la magnitud de los mismos. No obstante, existen ya algunas evidencias de una afectación extendida sobre las condiciones del desarrollo humano en la población.

Durante el segundo trimestre de 2020 (II-2020), que comprende los meses de abril, mayo y junio (momento en que inician los efectos de la pandemia en Costa Rica), el mercado laboral sufrió cambios importantes en relación con los patrones observados en los dos años previos. A partir de la Encuesta Continua de Empleo, la tasa neta de participación laboral había crecido de un 60,9 a un 63,0% entre 2018 y 2019, pero cayó a un 57,6% en el II-2020. Esto significa que la población que está fuera del mercado laboral aumentó en más de 5 puntos porcentuales; es decir, salieron del mercado 235.290 personas (gráfico 1.26).

La cantidad de personas ocupadas en el II-2020 se redujo en 437.938 (-20,1%) con respecto a un año antes, para situarse en un 43,7%, lo que implica un descenso de 11,7 puntos porcentuales. La caída en las tasas de ocupación afecta a todos los grupos, tanto a las zonas urbanas (11,9 puntos) como a las rurales (11,1 puntos),

Gráfico 1.26

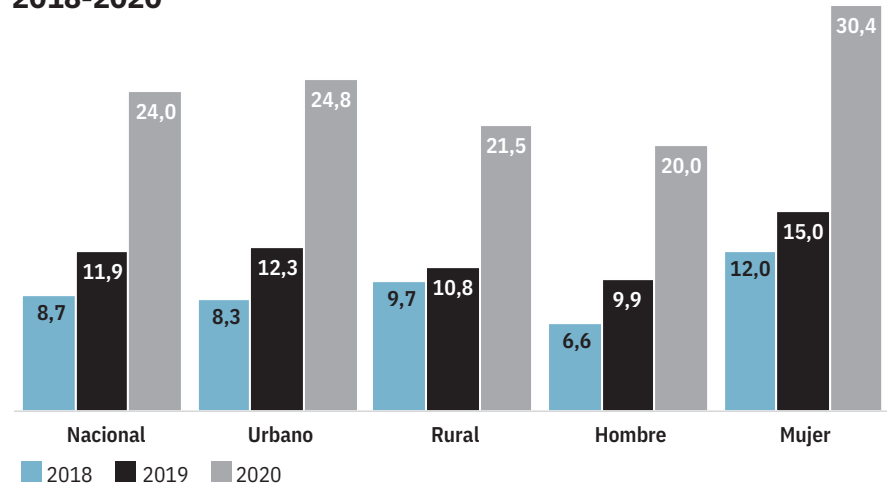
### Variación en la cantidad de personas de 15 años o más, según participación en la fuerza de trabajo. Segundos trimestres, 2018-2020



Fuente: Pacheco, 2020b, con datos de las ECE, del INEC.

Gráfico 1.27

### Tasas de desempleo, por zona y sexo. Segundos trimestres, 2018-2020



Fuente: Pacheco, 2020b, con datos de las ECE, del INEC.

a hombres (11,3 puntos), pero sobre todo a las mujeres (12,1 puntos).

En materia de desempleo, el país alcanzó la tasa récord del 24% en el segundo trimestre de 2020, que prácticamente duplica la del año anterior y que elevó el número a 551.373 personas desempleadas. Esto significa un aumento de 255.793 personas, de las cuales el 49%

son mujeres y el 78% residentes urbanos. En cuanto a su incidencia, la mayor tasa es la femenina (30%), para una brecha de 10 puntos porcentuales respecto a la masculina. El desempleo rural persiste en niveles inferiores si se compara con el urbano (gráfico 1.27).

Al desagregar la tasa de desempleo para diferentes grupos, ninguno se escapa de

los efectos de la crisis, sin importar sus condiciones previas. Los mayores porcentajes corresponden a las personas de edades que oscilan entre los 15 y 24 años (la mayor del país, 48%), la región Chorotega (29,8%) y personas con educación secundaria completa (27,2%) o incompleta (30,5%).

La tasa de desempleo ampliada (en la que también se incluye a la población que desistió en la búsqueda de empleo porque no lo encontraba) elevaría el empleo abierto en un porcentaje cercano al 10%. Así, entre las mujeres se incrementa al 33,6%. Un detalle importante es que tradicionalmente la tasa de desempleo ampliada de las zonas rurales era más alta que la de las zonas urbanas. Sin embargo, la situación se invirtió en el segundo trimestre de 2020: 26,8% en las áreas urbanas versus 25,7% en las rurales.

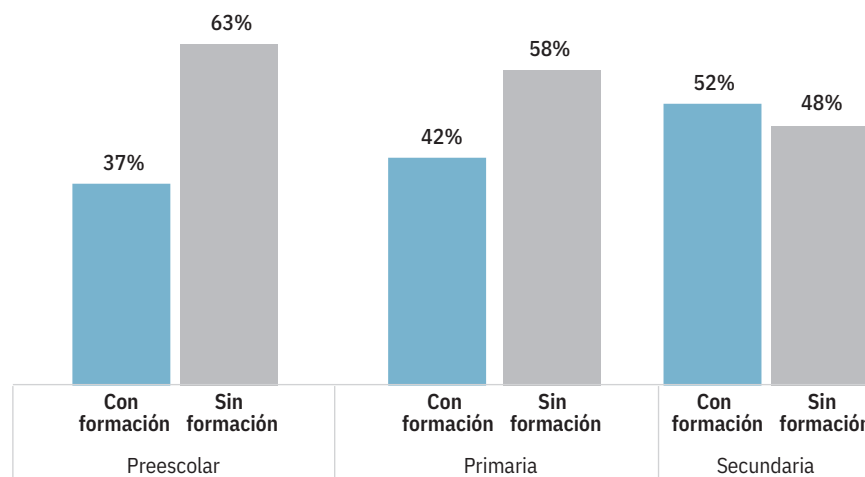
Para más información sobre **impacto de la pandemia en el empleo**, ver el **capítulo 8** de este Informe en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Uno de los efectos de largo plazo que dejará esta coyuntura es, sin duda, un mayor rezago y una brecha educativa más amplia entre la población más joven. Ante la imposibilidad de impartir las lecciones de manera presencial, para respetar las medidas de distanciamiento físico y controlar la tasa de contagios del covid-19 se ha implementado la modalidad de aprendizaje a distancia. No obstante, existe una brecha digital, que se manifiesta en un acceso parcial a conexiones de internet estables, pues no en todas las viviendas ni en todas las zonas del territorio nacional esta ha sido una opción viable para estudiantes y personal docente. Este último enfrenta, además, deficiencias en su formación en temas relacionados con la educación virtual.

El Programa Estado de la Nación (PEN) y el Ministerio de Educación Pública (MEP) aplicaron una encuesta en línea<sup>18</sup> a 42.074 docentes de centros educativos públicos en todo el país, con el objetivo de indagar acerca de su inte-

Gráfico 1.28

**Distribución porcentual del personal docente que ha recibido formación, o no lo ha hecho, en herramientas virtuales, según nivel educativo que enseña. Abril-mayo, 2020**



Fuente: León y Gómez Campos, 2020, con datos del PEN-MEP.

racción con el estudiantado en medio de esta nueva modalidad de trabajo. León y Gómez Campos (2020) analizaron los primeros resultados de esa encuesta. Entre otros hallazgos, se señala que para lograr una interacción adecuada entre docentes y estudiantes es necesario que los primeros posean destrezas tecnológicas que les permitan transmitir de forma clara los contenidos y poner en práctica metodologías apropiadas para mantener el interés de la población estudiantil. Los resultados muestran que la mayoría no cuenta con formación relativa al uso de herramientas virtuales para la enseñanza, pues ni en la universidad ni a lo largo del ejercicio de su carrera profesional fueron formados en ese campo (gráfico 1.28). Este asunto será ampliado en el próximo *Informe Estado de la Educación*.

**Condiciones estructurales en el territorio hacen coincidir la emergencia sanitaria y el riesgo de desastres**

Las vulnerabilidades acumuladas en el territorio favorecen la exposición de la población a una emergencia como la provocada por la pandemia. Dado que la información sobre contagios no es

geográficamente precisa al momento de cerrar esta edición del Informe (aunque en el país se desarrollan ya esfuerzos en ese sentido), se tomaron los cantones con información de contagios y se hizo un ejercicio comparativo con zonas afectadas por otro tipo de situaciones, en particular los desastres por eventos hidrometeorológicos. El análisis permitió observar, sin llegar a establecer correlaciones, una importante coincidencia en cuanto al impacto de ambos tipos de emergencia sobre algunos municipios específicos, lo que abre un reto de investigación sobre las condiciones que pueden favorecer los contagios.

Para más información sobre **vulnerabilidad territorial a emergencias**, ver el **capítulo 10** de este Informe en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Del total de personas contagiadas por covid-19 hasta finalizar el primer semestre del año 2020 (30 de junio), un 49,6% se concentraron en solo ocho cantones: San José, San Carlos, Desamparados,

Alajuela, Heredia, Alajuelita, San Ramón y Los Chiles. Estos municipios están entre aquellos que en los últimos casi cincuenta años (1970-2019) han registrado la mayor cantidad de pequeños, medianos y grandes desastres por eventos hidrometeorológicos<sup>19</sup>. De los 13.357 desastres registrados en DesInventar entre 1970 y 2019 asociados a estos fenómenos, el 51,5% se concentró en veinte municipios, entre los que sobresalen según la cantidad Desamparados, San José, Alajuela, Golfito, Puntarenas y San Carlos; cuatro de esos coinciden con los de mayor incidencia de covid-19 hasta la

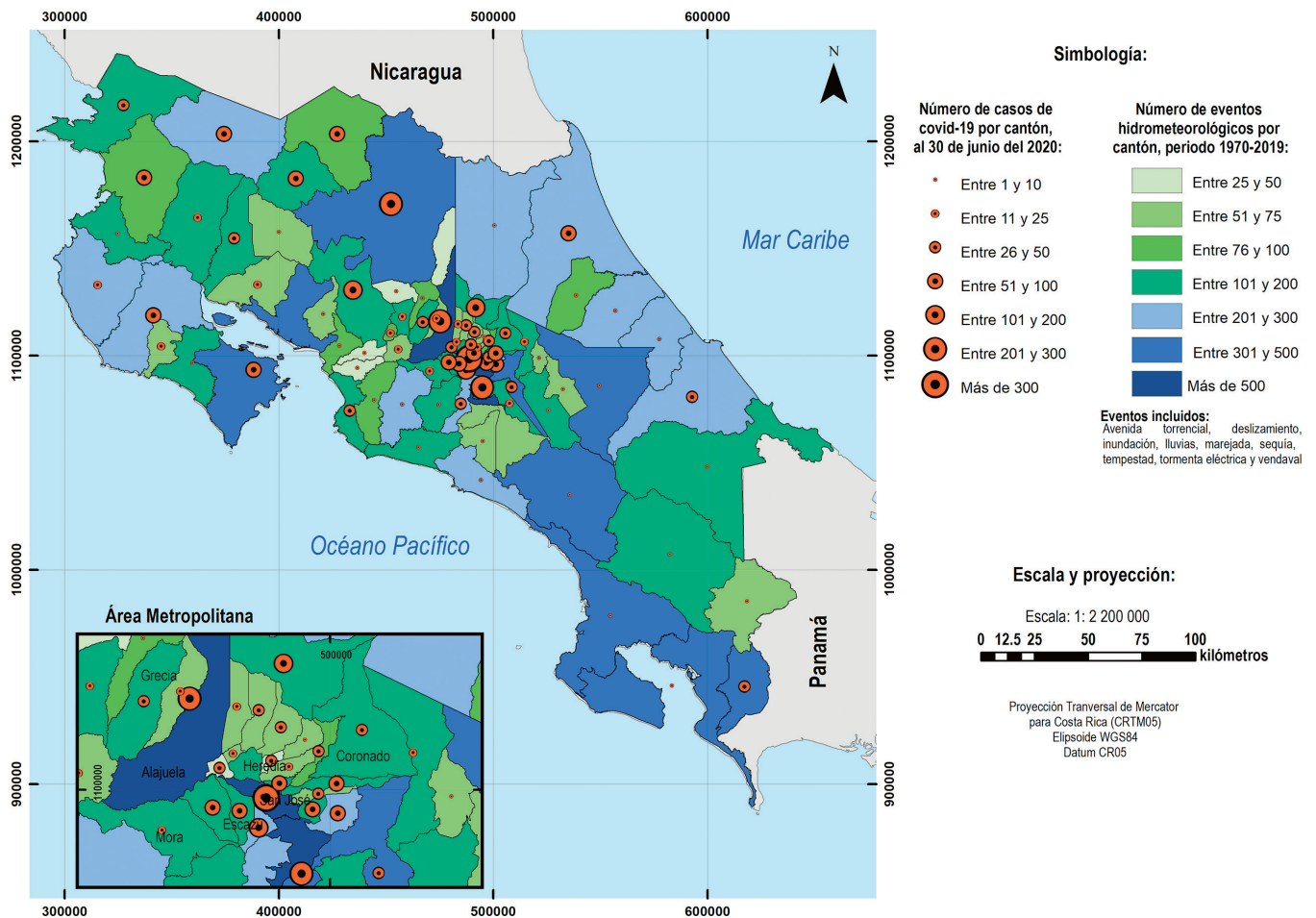
fecha registrada. El mapa 1.7 muestra los cantones con alta frecuencia de desastres por eventos hidrometeorológicos, y aquellos con mayor número de casos registrados de covid-19, evidenciando los traslapes mencionados con anterioridad.

Aunque la evidencia muestra estas coincidencias, es importante entender que esto no permite predecir dónde se dará una afectación mayor de una emergencia por la existencia de la otra o que sean emergencias que se comportan de igual manera. Lo que sí posibilita plantear es que en estos territorios existe, mayoritariamente, un traslape de

condiciones estructurales que pueden potenciar su impacto; es decir, las vulnerabilidades y múltiples amenazas que han decantado en riesgos de desastres en esas zonas y poblaciones, asociadas a falta de ordenamiento urbano, degradación ambiental, condiciones de exclusión social, laboral y económica, problemas de infraestructura y vivienda, alta densidad poblacional y hacinamiento, entre otros (Brenes, 2020). La pandemia generada por el covid-19 se integra a la ecuación del ya complejo escenario de territorios con múltiples amenazas y riesgos de desastres cotidianos.

Mapa 1.7

Eventos dañinos de tipo hidrometeorológico<sup>a/</sup> y casos confirmados de covid-19<sup>b/</sup>, por cantón



a/ Registrados en el período 1970-2019.

b/ Registrados al 30 de junio de 2020.

Fuente: Orozco, 2020, con datos de DesInventar, Minsa y SNIT.

#### Mensaje 4. Ante la pandemia, el país mantiene su estabilidad democrática, pero con desafíos cada vez más complejos

El abordaje que está implementando el sistema político-institucional para responder a la pandemia, en especial las medidas para evitar la expansión de los contagios, han afectado al funcionamiento de la vida económica y social de Costa Rica, con los impactos ya documentados en la sección previa. No obstante, al momento del cierre de esta edición, las intervenciones se han adoptado con respeto a las normas y procedimientos establecidos, y con colaboración entre los Poderes de la República, lo cual deriva en que la atención de la crisis sanitaria tenga un carácter institucional y en apego al Estado democrático de derecho.

En términos de la respuesta ciudadana, al inicio de la emergencia sanitaria se registró un aumento del apoyo a la democracia, de la confianza en las instituciones así como una tregua social, con una caída en las protestas que registra la base de datos de acciones colectivas del PEN, al menos en los primeros meses. Sin embargo, conforme la crisis avanzó, los niveles de conflictividad social aumentaron significativamente y las alianzas que permitieron cierta celeridad inicial para aprobar proyectos legislativos comenzaron a desvanecerse. Este apartado ofrece una panorámica inicial sobre las respuestas del sistema político y la ciudadanía, partiendo de que se trata de un análisis muy preliminar de un aspecto aún en desarrollo, volátil y sobre el cual se pueden presentar cambios abruptos en corto y mediano plazo.

#### El sistema político activó respuestas a la pandemia en un marco democrático

En los primeros meses de la pandemia de covid-19, el Estado costarricense reaccionó con medidas enfocadas en la atención de una emergencia sanitaria, pero también para ocuparse de las implicaciones sociales y económicas derivadas del *shock* productivo, fiscal y social. En términos generales, estas medidas se tomaron en un marco democrático y con apego a los mecanismos institucionalizados de atención a emergencias.

Dos días después del primer contagio confirmado de covid-19, las autoridades del Ministerio de Salud y de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) elevaron la alerta sanitaria, que ya estaba vigente, a alerta amarilla. Se activó el Centro de Operaciones de Emergencias (COE), que dirige las acciones de coordinación entre instituciones del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo en la fase de primera respuesta (Brenes, 2020).

Con la pandemia se definió un Plan General de Emergencia, el Poder Ejecutivo emitió decretos y medidas y se estableció una estructura complementaria que consistió en la creación de diferentes mesas sectoriales operativas de trabajo. Además, a los Comités Regionales de Emergencia, Comités Municipales de Emergencia y Comités Comunales de Emergencia se les asignó una función específica en las estrategias dirigidas a lo que se ha denominado “ayuda humanitaria”, sobre todo en lo relacionado con el Bono Proteger y la repartición de alimentos.

La magnitud y amplio espectro de esta crisis hicieron necesarias múltiples medidas, algunas estrictamente sanitarias y otras que, para atender la necesidad de control de los contagios, tienen implicaciones en diversos ámbitos económicos y sociales. Una colaboración entre el Viceministerio de la Presidencia y el PEN permitió la construcción de una base de datos con las medidas promulgadas en este período para atender la crisis del covid-19, y que fueron implementadas entre marzo y agosto de 2020. Esta base de datos se ha ido actualizando en tiempo real, conforme la pandemia ha ido evolucionando.

En un corte hecho el 24 de julio se contabilizaban 469 medidas tomadas por el Estado costarricense ante la pandemia, un promedio de 94 medidas por mes. Las medidas incluyen un amplio espectro: acuerdos, circulares, comunicados, convenios, decretos, directrices, informes, leyes, lineamientos, oficios y resoluciones. Además de contabilizar las medidas, la información recopilada incluye una clasificación de las acciones de acuerdo con su tipo: cierres, aperturas, suspensio-

nes y restricciones, y según la afectación social de esas medidas en una escala de alto o bajo alcance.

---

Para más información sobre **respuestas del sistema político-institucional a la pandemia**, ver el **capítulo 11** de este Informe en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

---

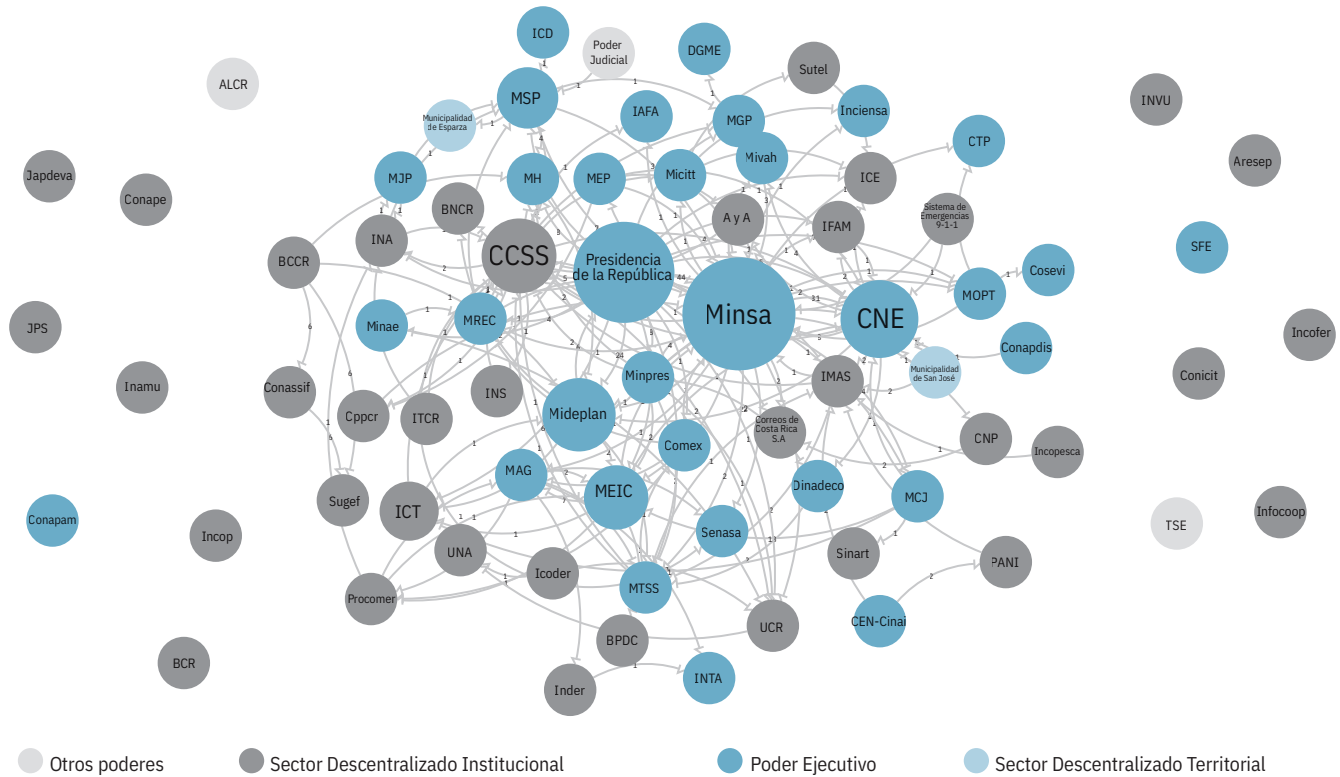
Gracias a esta base se pudo registrar que el Poder Ejecutivo, y en particular el Gobierno Central, lideró la respuesta institucional (gráfico 1.29). En ese gráfico, el tamaño de los círculos representa la cantidad de decisiones por entidad, el color se asigna según el sector institucional y el ancho de las conexiones muestra la conectividad y las alianzas entre instituciones. El panorama se ha caracterizado por un fuerte protagonismo del Ministerio de Salud y por la promoción de alianzas institucionales con numerosas entidades. El rol de las instituciones a cargo de la política económica, determinado por la cantidad de medidas promulgadas, es significativamente inferior. La información revela que han predominado las decisiones de alta afectación social, en especial las promulgadas por el Ejecutivo (ver el capítulo 11).

Por su parte, la Asamblea Legislativa adaptó su funcionamiento y mantuvo su producción de leyes. Cuando se inicia la emergencia sanitaria, la segunda legislatura se acercaba a su fin. Sin embargo, en los últimos dos meses de labores (marzo y abril) y a escasos 57 días de la renovación anual del directorio legislativo, en mayo, debió hacerle frente al *shock* de la pandemia. En términos generales, la mayoría de los partidos mantuvo una alta cohesión interna (con la excepción del PUSC), lo que facilitó las primeras respuestas legislativas en materia de aprobaciones normativas.

La prevalencia de una relación colaborativa entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en los primeros meses de la crisis facilitó la aprobación rápida de leyes, aunque con crecientes resistencias. El ajuste y la adaptación de los procedimientos parlamentarios contribuyeron a esta aceleración. El primer proyecto

Gráfico 1.29

Número de medidas y alianzas institucionales ante la pandemia de covid-19



Nota: El tamaño de los círculos representa la cantidad de decisiones por entidad, el color se asigna según el sector institucional y el ancho de las conexiones muestra la conectividad y las alianzas entre instituciones.  
 Fuente: Jarquín et al., 2020 a partir de la Base de datos de medidas del Estado costarricense como respuesta ante el Covid-19 del Viceministerio de la Presidencia y el PEN.

aprobado en condiciones de emergencia estuvo constituido por una serie de medidas fiscales que procuraban asegurar la liquidez del sector productivo y mitigar la pérdida de empleos; fue negociado en un plazo de doce horas, lo que constituye un récord legislativo, pues el trámite del proyecto duró cinco días naturales. De igual modo, la ley para la autorización de la reducción de las jornadas de trabajo demoró seis días naturales en ser aprobada. Otro caso notorio fue el de la ley que permitió la obtención del Fondo de Capitalización Laboral (FCL) a las personas a las cuales se les redujo la jornada. Este proyecto fue presentado el 25 de marzo, se aprobó el 3 de abril y se publicó el 4 de abril. Cabe mencionar que en esta productividad no se analiza la progresividad de estas normas u otros aspectos sobre su calidad.

Esa armonía entre los poderes se fue desvaneciendo pasadas las primeras semanas. De acuerdo con el Observatorio de la Política Nacional, un indicador de ello fueron las resistencias que el Poder Ejecutivo enfrentó al enviar el primer presupuesto extraordinario con motivo del covid-19 en el mes de junio, aunque finalmente se aprobó después de intensas negociaciones y retrasos (Aguirre, 2020). Al cierre de esta edición, las relaciones entre ambos poderes enfrentan retos inmediatos y había varios aspectos en debate, como por ejemplo la discusión de un préstamo de Facilidad de Extensión de Fondos (EFF, por su sigla en inglés) con el FMI y el presupuesto ordinario de 2021. Estos asuntos se discuten en medio de una situación de crecientes presiones sociales y políticas originadas por la agudización de la crisis económica y social,

posiciones encontradas sobre el tema y la creciente cercanía del proceso electoral de 2021-2022.

Medidas económicas procuran mitigar consecuencias de la atención a la pandemia

El Estado costarricense recurrió a un portafolio de medidas de política económica para enfrentar el shock, sobre todo monetarias, fiscales, laborales y de regulación. La sistematización de estas medidas no parece registrar concentraciones similares de acciones de fomento productivo y recuperación económica, que serán fundamentales para salir de esta coyuntura. De momento, es pronto para evaluar la eficacia de las medidas y algunos de los requerimientos que tendrá el país en esta materia en el corto y mediano plazo.

En aspectos monetarios, el Banco Central dirigió parte de sus medidas hacia la reducción del costo del financiamiento. En concreto, tanto la tasa de interés activa (TAN) como la pasiva (TPN) mostraron reducciones de 306 y 337 puntos base (p.b.) respectivamente, mientras que la tasa básica pasiva (TBP) cerró en 3,7% en julio del presente año. Es importante resaltar, además, que de acuerdo con el Banco Central, la transmisión de la política monetaria tarda entre 12 y 18 meses, por lo que no es de esperar que sus efectos se traduzcan en el corto plazo (gráfico 1.30).

En junio de 2020 la Ley de alivio fiscal ante el covid-19 (n° 9830) eliminó temporalmente el adelanto parcial del impuesto sobre la renta. Además, esa misma Ley también fijó una moratoria de tres meses sobre el impuesto sobre el valor agregado (IVA), así como una exención específica del IVA para arrendamientos comerciales por el mismo período. Esto ayudó a aliviar las presiones para agentes económicos ante la reducción de sus ingresos, aunque también tendrá notables consecuencias en la recaudación del Gobierno.

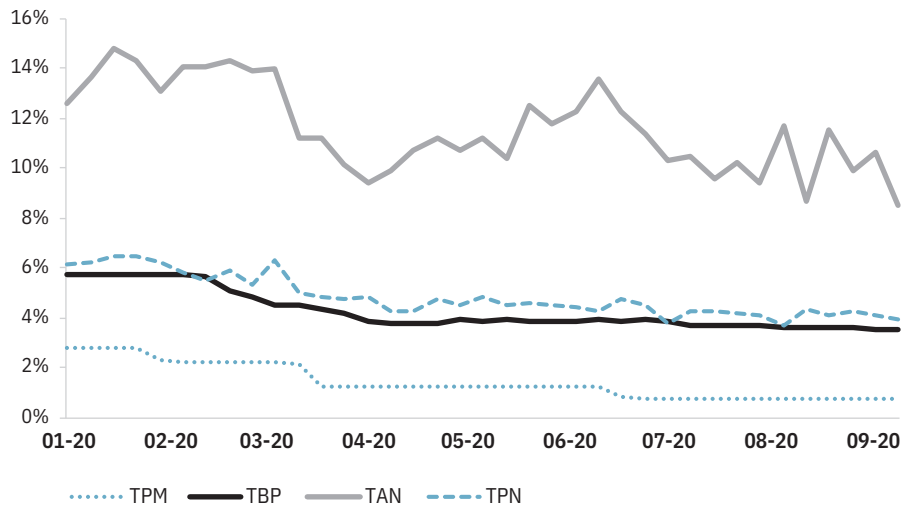
Por otro lado, la Asamblea Legislativa reformó el transitorio IX de la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. Esta norma transitoria exoneraba de manera temporal a las actividades turísticas del pago del IVA. La reforma extendió la moratoria por dos años más, a partir de la aprobación legislativa. En el momento de cierre de esta edición no hay datos que indiquen alguna otra aprobación o exoneración de tributos con motivo de la emergencia nacional por covid-19 (Achoy, 2020b).

Para más información sobre **medidas económicas ante la pandemia**, ver el **capítulo 9** de este Informe en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

También se implementaron medidas de política laboral para reducir el impacto económico en parte del sector productivo, afectado por las restricciones. La más relevante fue la reducción de jornadas

Gráfico 1.30

### Tasa de Política Monetaria (TPM) y tasas del sistema financiero nacional<sup>a/</sup>



a/ TPM: tasa de política monetaria; TBP: tasa básica pasiva; TAN: tasa activa negociada; TPN: tasa pasiva negociada.

Fuente: Guzmán y Pastrana, 2020, con datos del BCCR.

laborales de manera legal. Los posibles efectos de estas acciones en el largo plazo, en materia de normativa de trabajo es algo a lo cual cabe dar seguimiento a futuro. Por otro lado, se creó una transferencia específica, el Bono Proteger, que se constituyó en uno de los principales instrumentos de ayuda para mitigar el alto impacto en los ingresos de las personas, como se verá más adelante.

La reducción de ingresos y el aumento de transferencias públicas han aumentado la presión sobre el servicio de los intereses de la deuda. Además, la necesidad de financiamiento y la toma de decisiones riesgosas en relación con la gestión del déficit pueden reducir, aún más, la calificación de riesgos y aumentar el costo del acceso a los mercados internacionales de deuda. Esta situación propiciaría que el acceso al financiamiento se torne más caro y restrictivo. Por esa razón, el Gobierno ha iniciado conversaciones con varias instituciones multilaterales y buscado obtener fondos de apoyo presupuestario durante el año 2020. Algunas de ellas, en particular la negociación del préstamo de Facilidad de Extensión de Fondos (EFF, por su sigla en inglés) con el

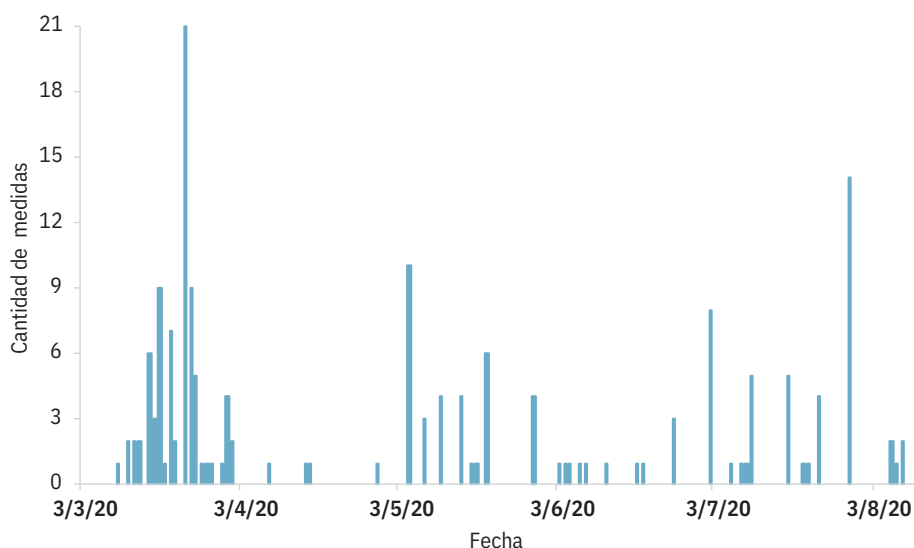
FMI, han generado una importante discusión no resuelta al cierre de esta edición.

En la atención de la pandemia, algunas medidas han tenido implicaciones directas en la actividad económica. Como se dijo antes, gran parte de estas estuvo dirigida por entidades que tradicionalmente no forman parte del sector económico del Estado (en especial el Ministerio de Salud Pública) y hubo una considerable cantidad de ellas en el mes de marzo, al inicio de la emergencia (gráfico 1.31). Una sistematización de las medidas con implicaciones económicas permitió identificar un énfasis en la mitigación de los contagios del covid-19 por medio de suspensiones, restricciones y reactivaciones, que incluyen límites a la movilidad, a la actividad productiva y laboral, restricciones al uso de espacios públicos y otras.

Desde la perspectiva financiera, se decretaron moratorias, subsidios y otros. También se implementaron medidas destinadas a aliviar la situación del público. Ello incluye cuatro tipos de moratorias: i) en créditos, que implicó prórrogas en el pago de las deudas bancarias, ii) las moratorias a servicios públicos por medio de las cuales se concede prórrogas

Gráfico 1.31

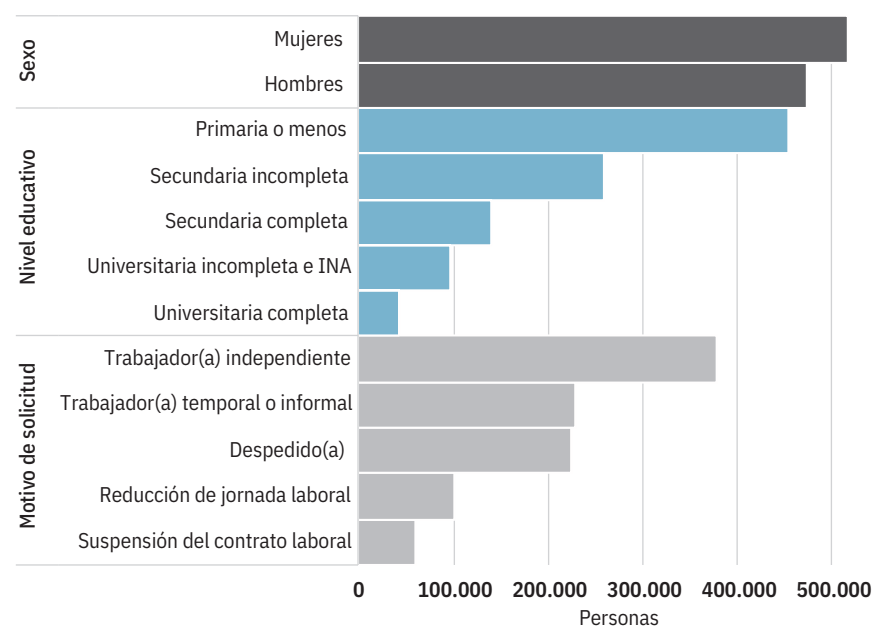
### Cantidad de medidas implementadas en la atención de la pandemia en temas económicos, según fecha de aprobación



Fuente: Jarquín et al., 2020 a partir de la Base de datos de medidas del Estado costarricense como respuesta ante el Covid-19 del Viceministerio de la Presidencia y el PEN.

Gráfico 1.32

### Cantidad de personas que han solicitado el “bono Proteger”. Agosto del 2020



Fuente: Segura, 2020, con datos de la base Proteger, del MTSS.

en el pago, o bien, la no suspensión de servicios públicos por morosidad, iii) las moratorias en trámites para la presentación de certificaciones, permisos y concesiones y iv) las moratorias de las obligaciones fiscales.

#### Medidas sociales mitigan algunos costos del shock social, pero con financiamiento incierto de mediano plazo

Las respuestas en materia social han sido diversas, algunas relacionadas con el sistema de protección social, pese a que la situación fiscal compromete de manera importante el financiamiento de la inversión social pública (ISP). La principal pieza de esta política ha sido el Plan Proteger, una propuesta diseñada por el Gobierno de la República en conjunto con varias instituciones del Estado.

El Bono Proteger otorga durante tres meses un subsidio por un ingreso mensual de 125.000 colones, o 62.500 colones, según la condición de vulnerabilidad laboral en la que se encuentre la persona beneficiaria como consecuencia de la emergencia nacional generada por el covid-19; el propósito es coadyuvar temporalmente a la satisfacción de las necesidades básicas de los hogares.

Para más información sobre **medidas sociales ante la pandemia**, ver el **capítulo 8** de este Informe en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Desde el anuncio del proceso de registro de solicitudes el 9 de abril de 2020 y hasta el mes de agosto se habían recibido un total de 989.985. Entre las personas que completaron el formulario hay más presencia de mujeres (516.492) que de hombres (473.416), y se observa una relación inversa con el nivel educativo: a menor educación, mayor afectación. Siete de cada diez personas que solicitaron la ayuda económica tienen estudios de secundaria incompletos o menos. Dos tercios son trabajadores informales o independientes (61%), el 23% fue despedido, al 10% se le redujo la jornada y al 6% restante le suspendieron el contrato (gráfico 1.32).

Al cierre de esta edición, del total de solicitudes completadas el 59% ha recibido al menos un pago del Bono Proteger, equivalente a 588.957 personas. Al 82% de ellas se les ha transferido un monto total de 375.000 colones, es decir, han recibido los tres pagos mensuales de 125.000 colones.

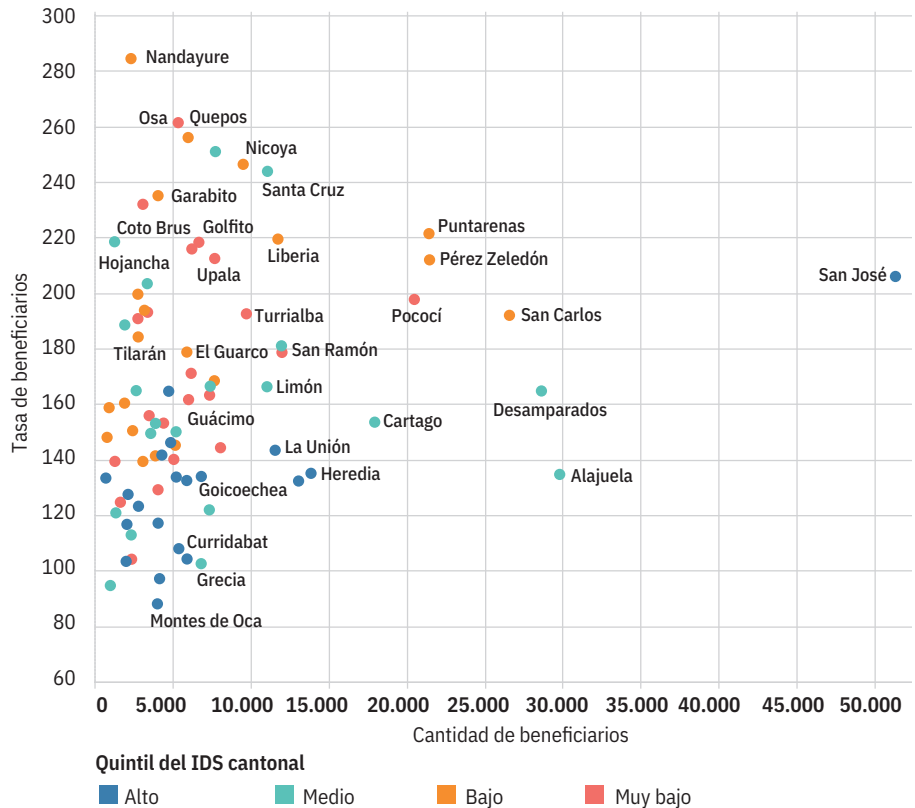
Un primer análisis de la cobertura del Bono Proteger indica una relativa homogeneidad a lo largo del territorio nacional. La mayor cantidad de personas beneficiarias se ubican en los cantones de San José (8,7%), Alajuela (5,1%), Desamparados (4,9%), San Carlos (4,5%) y Pérez Zeledón (3,6%). Por otro lado, en términos relativos a la población<sup>20</sup> del cantón con edades entre 18 y 65 años, es decir, en edad de trabajar, destacan zonas más alejadas de los centros poblacionales de las provincias de Guanacaste y Puntarenas. La tasa de beneficiarios por cada mil habitantes fue más alta en los cantones de Nandayure (285), Osa (262), Quepos (256), Carrillo (251) y Nicoya (257). El mayor impacto en bonos otorgados se evidencia en la GAM, pero tuvo mayor profundidad en términos relativos en las regiones fuera de ella, sobre todo en cantones costeros que además son los que tienen un índice de desarrollo social bajo y muy bajo (gráfico 1.33). En la mayoría de los cantones la proporción de la demanda satisfecha en relación con el número total de solicitudes es mayor que la demanda insatisfecha y, en general, ese diferencial positivo oscila en 20 y 40 puntos porcentuales.

No se puede predecir con total certeza la magnitud de la afectación que ocasionará la pandemia de covid-19 en materia de empleo e ingresos sobre la población y, por ende, en las tasas de pobreza y desigualdad. Con base en la información que ofrecieron los que solicitaron el Bono Proteger, es evidente que podría rondar el millón de personas, es decir, alrededor de una de cada dos personas que integra la fuerza laboral. Al cierre de edición de este Informe, la ayuda temporal se había otorgado aproximadamente al 60% de solicitantes. Debido a las limitaciones de las fuentes de información disponibles, quedará para el próximo año la estimación del efecto real que este beneficio generó en las condiciones de vida de las

Gráfico 1.33

**Cantidad y tasa de personas beneficiarias del “bono Proteger”. Agosto 2020**

(tasa por 1.000 habitantes)



Fuente: Guzmán, 2020 con datos de Bono Proteger hasta agosto 2020.

personas que lo han recibido, así como en las de sus familias.

Más allá del efecto de este bono, lo cierto es que las consecuencias globales de la pandemia y de la pérdida de empleos ya se comienzan a notar en las cifras oficiales de pobreza. Los resultados de la Enaho 2020 publicada por el INEC en octubre (que capta la realidad a julio de este año) ya reflejan un fuerte impacto de la situación actual sobre los principales indicadores sociales (recuadro 1.1).

**Recrudece el conflicto social luego de una tregua al inicio de la pandemia**

La crisis sanitaria por la pandemia de covid-19 redujo de manera significa-

tiva la intensidad de la protesta social a inicios de 2020, aunque las movilizaciones nunca cesaron por completo. Contando los primeros siete meses del año se registran 101 protestas. La mayoría se efectuaron en contra de las medidas gubernamentales para atender la situación sanitaria y por reclamos de omisión a la hora de atender sus efectos sobre distintos sectores de la población.

Este Informe hizo una proyección del comportamiento de las protestas sociales, con base en 28 años de registro y de acuerdo con un modelo de análisis desestacionalizado. A partir de mayo de 2020, la brecha entre el nivel pronosticado de conflictividad social y el nivel observado en los datos reales es cada vez menor.



## Recuadro 1.1

## La Enaho de 2020 refleja el primer impacto de la pandemia sobre la pobreza por ingresos

Al cierre de edición de este Informe se presentaron los primeros resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) de 2020, que recaba datos de julio de 2020. Tal y como era de esperar, la pobreza medida como insuficiencia de ingresos<sup>21</sup> mostró aumentos significativos con respecto al año anterior, explicada por una fuerte contracción de los ingresos en los hogares y la afectación en el empleo, la cual podría ser mayor si no fuera por el efecto importante que tuvieron los programas sociales focalizados en su contención.

A julio de 2020 un 26,2% de los hogares estaba en condiciones de pobreza, cifra equivalente a 419.783 hogares, 83.888 más que el año anterior; mientras que un 7,0% estaba en pobreza extrema (112.987 hogares), 19.445 más que en 2019 (gráfico 1.34). Con respecto a la población, se esti-

maba 1.529.255 personas en pobreza total (321.874 más que en 2019), entre las cuales 435.091 carecían de ingresos suficientes para comer a diario (96.697 más).

Esta encuesta ya refleja el efecto de la pandemia, el cual no fue mayor debido al aumento en las transferencias, tanto públicas como privadas, que recibieron los hogares (ayudas monetarias y/o en especie, como por ejemplo alimentos y pago de servicios). El INEC estima que, de no haberse generado este tipo de aporte adicional, la incidencia de la pobreza total hubiera aumentado a un 30,4% y la extrema a un 11,0%, lo cual equivale a un efecto de 4,2 y 4,0 puntos porcentuales, respectivamente, con relación a las cifras oficiales.

Por su parte, la pobreza multidimensional<sup>22</sup> no mostró cambios estadísticos significativos, al

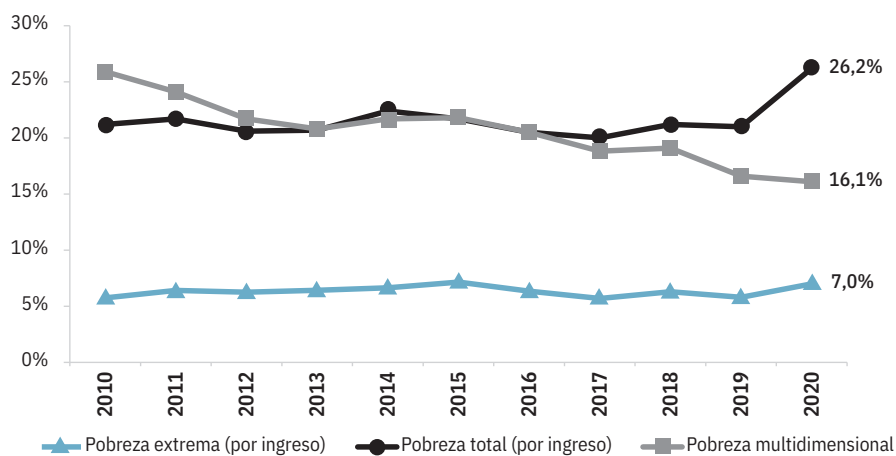
ubicarse en un 16,1% en julio de 2020, similar a la del año previo (16,6%). Esto se explica porque este método se enfoca en indicadores de carencias de los hogares, y no solo en su ingreso, por lo que es una medición más estructural de la pobreza. Debido a que el *shock* de la pandemia ha golpeado sobre todo al empleo y, como consecuencia, al ingreso de los hogares, el impacto no debería reflejarse en la pobreza multidimensional, al menos en el corto plazo.

En el próximo *Informe Estado de la Nación* se analizarán a profundidad los impactos sociales que ha tenido esta coyuntura sobre la calidad de vida en los hogares, según regiones, estratos socioeconómicos y perfiles de afectación.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Enaho, del INEC.

## Gráfico 1.34

## Porcentaje de hogares en pobreza, según método



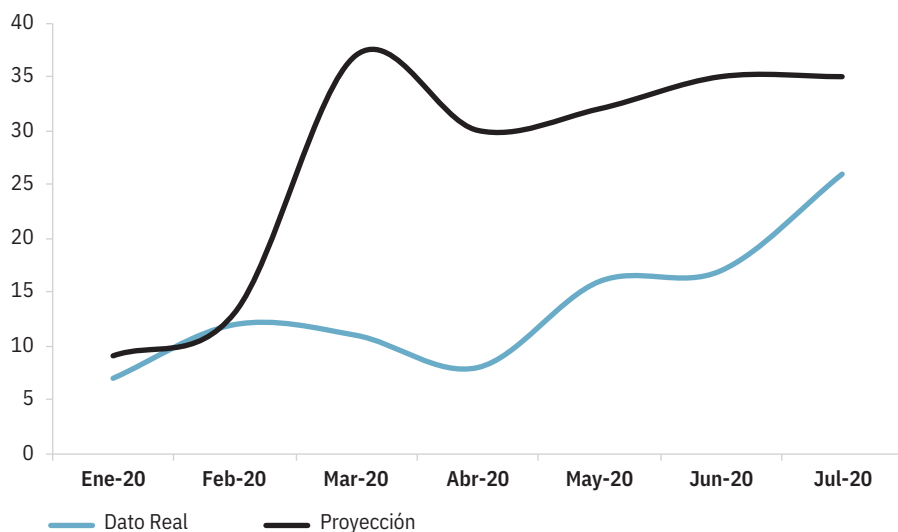
Fuente: Morales, 2020, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

Al mes de julio, la tendencia es que ambas líneas se acerquen claramente, lo que sugiere que, de mantenerse ese comportamiento, la tregua social de las etapas iniciales de la pandemia se debilita conforme el tiempo pasa (gráfico 1.35). Es decir, luego de un período inicial de baja conflictividad, se reportan incrementos en la protesta ciudadana equivalentes a períodos sin pandemia. De hecho, al momento del cierre de esta edición hay un nuevo episodio de alta conflictividad social, debido a protestas relacionadas con la negociación del Gobierno de Costa Rica con el FMI y el uso de los bloqueos como principal mecanismo de protesta, lo cual será analizado en posteriores entregas de este Informe.

Cabe mencionar que, sin embargo, en términos más generales el respaldo ciudadano a la democracia ha resistido, por ahora, el embate de la pandemia y se mantiene en un nivel históricamente

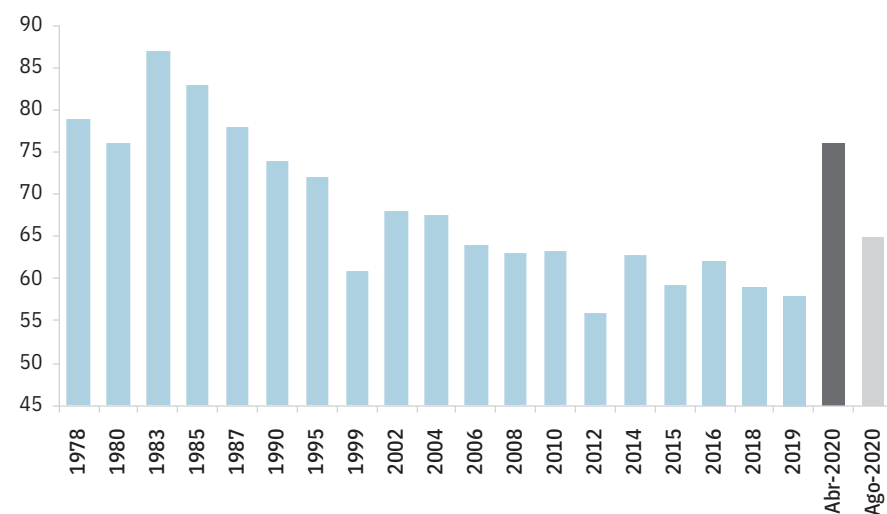
## Gráfico 1.35

## Proyección de las acciones colectivas sin pandemia, y datos reales. Enero-julio de 2020



Fuente: Cerdas, 2020.

## Gráfico 1.36

Índice de apoyo promedio al sistema político en Costa Rica<sup>a/</sup>. 1978-2020

a/ Las barras en grises se refieren a mediciones en época de pandemia.

Fuente: Lapop y CIEP-UCR.

alto, considerando las dos primeras décadas del siglo XXI (gráfico 1.36). Los datos recopilados revelan que el apoyo a la democracia es generalizado entre los diferentes sectores de la población y no es privativo de algunos grupos sociales. No obstante, cuando se evaluó la situación económica o la gestión gubernamental se identificaron diferencias en el respaldo al sistema político. En concreto, mientras peor era la valoración gubernamental y la percepción de la economía, menor resultaba el apoyo a la democracia.

Así mismo, al inicio de la emergencia y en la medición de abril de 2020, el Gobierno obtuvo un fuerte aumento de opiniones positivas, asociado a un alza en la confianza de las instituciones. Cuatro meses después, la aprobación gubernamental había retornado a los niveles de impopularidad previos a la pandemia y esa era la situación al cierre de esta edición.

La combinación de un relativamente alto apoyo ciudadano al sistema democrático con el descontento con la situación y el desempeño de los actores políticos e institucionales, en el marco de una crisis tan aguda como la que experimenta Costa Rica, hace relevante incluir una perspectiva comparada con lo que está ocurriendo en otros países.

Para más información sobre [respuesta ciudadana y conflictividad ante la pandemia](#), ver el [capítulo 11](#) de este Informe en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

En secciones anteriores se ha documentado la reacción del sistema político en los primeros cinco meses de la pandemia, y desde esta perspectiva surge la pregunta: ¿existen diferencias entre la reacción de los actores políticos costarricenses y lo acontecido en otras sociedades? De acuerdo con la información disponible para un grupo de naciones del continente y en varios países de Europa, existe una combinación de escenarios, algunos de ellos más favorables a la democracia que otros, según lo señala el proyecto Variedades de la Democracia (V-Dem) de la Universidad de Gotemburgo (Suecia) y

la Universidad de Notre Dame (Estados Unidos).

Para reportar comparativamente la situación política de los países se codificó la presencia o ausencia de una serie de condiciones que podrían someter al sistema político a presiones y tensiones sistémicas. Estos cuatro atributos fueron: i) la afectación de la pandemia (contagios y muertes), ii) la ambición de los Poderes Ejecutivos por aumentar su preponderancia durante esa coyuntura, iii) el choque de poderes producto de los conflictos Ejecutivo-Legislativo y iv) la presencia de conflictos sociales en medio de la pandemia.

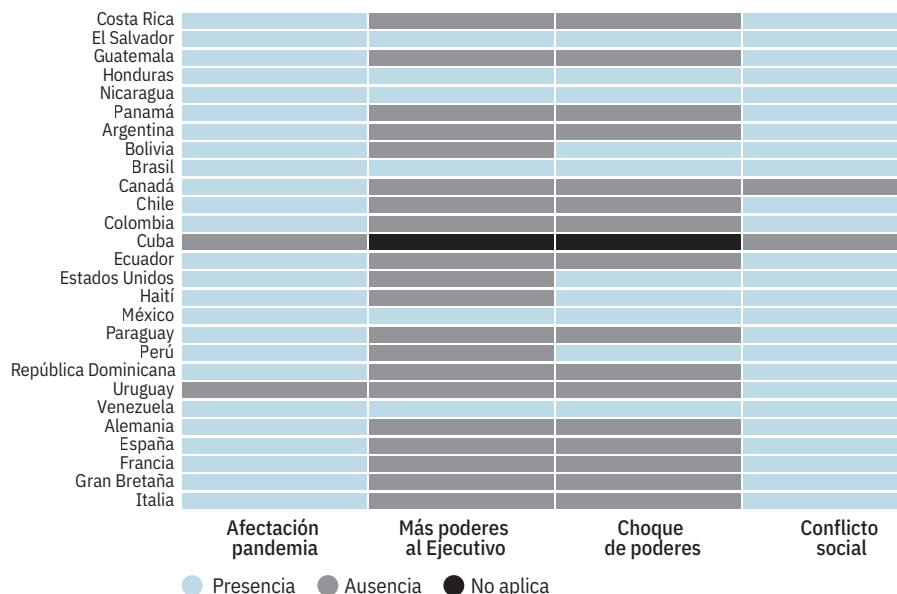
En varios países del continente los sistemas políticos han experimentado una crisis política, que se agrega al impacto social y económico de la situación sanitaria. En ellos se han identificado regresiones democráticas, algunas surgidas al calor de la emergencia y otras debido a tendencias políticas anteriores a la pandemia: la situación política era convulsa y se han creado condiciones de riesgo para las democracias. En el otro extremo, hay países en los que la pandemia no ha desencadenado crisis políticas, al menos por el momento. En medio de estos dos extremos se ubica un grupo grande de naciones en las que, si bien es cierto que el covid-19 no ha provocado crisis políticas, ha estado acompañado de disputas y conflictos sociales. Según el V-Dem, en este grupo se sitúan Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y un conjunto de países europeos seleccionados (gráfico 1.37).

### Un nuevo conocimiento puede nutrir respuestas innovadoras para relanzar el desarrollo humano

La gravedad de la crisis por la que atraviesa Costa Rica plantea al Programa Estado de la Nación el imperativo de actuar de manera propositiva. En consonancia con su misión de ofrecer información veraz y oportuna a la ciudadanía para mejorar la calidad de su participación en la vida pública, esta edición emplea el conocimiento generado por la investigación para proponer herramientas que favorezcan la deliberación y la formulación de políticas públicas, basadas en evi-

Gráfico 1.37

### Comparación de las condiciones políticas en varios países del mundo. Agosto de 2020



Nota: La categoría “Afectación de la pandemia” se refiere a cantidad de contagios y muertes asociadas al covid-19. “Más poderes al Ejecutivo” estudia si las autoridades del Poder Ejecutivo han intentado o alcanzado mayores poderes y atribuciones en el marco de la pandemia. El caso de “Choque entre poderes” expone fuertes conflictos políticos entre el Ejecutivo y el Legislativo en el contexto de la crisis sanitaria. Por último, la categoría “Conflicto social” alude a la existencia de protestas y disputas entre grupos de la sociedad civil y las autoridades a raíz de las medidas implementadas para combatir la pandemia. Fuente: Alfaro Redondo, 2020, con datos de Variedades de la Democracia, 2020.

dencia generada a partir de la aplicación de protocolos científicos. Las respuestas a la coyuntura actual deben ser lo más precisas posible, pues están en juego las condiciones de vida y trabajo de millones de personas. De ahí el énfasis del presente Informe sobre la necesidad de diseñar instrumentos pertinentes a la magnitud y naturaleza de los problemas, tanto los propios de la situación actual como aquellos estructurales que se han señalado al estilo de desarrollo.

En esta sección, el Programa presenta cinco investigaciones, basadas en fuentes de información novedosas, cuyo propósito expreso es alimentar el debate y la toma de decisiones públicas de alta calidad. Dos de los estudios aportan resultados que pueden ser útiles para el manejo de la pandemia y se presentan bajo el alero del mensaje clave 5. Los otros tres

contribuyen con resultados que ayudan a pensar políticas más estratégicas, que ataquen con mayor eficacia algunas de las debilidades estructurales del estilo de desarrollo del país, y se exponen como parte del mensaje clave 6.

### Mensaje 5. La inteligencia de datos puede contribuir a dar mejores respuestas a la pandemia

La inteligencia de datos provee un conjunto de herramientas para diseñar y evaluar respuestas públicas para el manejo de los efectos de la pandemia. Este año, el PEN ha ampliado su línea de trabajo en el análisis de bases de datos masivas con el fin de producir estudios que logren llegar a un gran detalle en los asuntos que abordan. Este detalle permite valorar no solo una descripción profunda del estado

de situación, sino análisis que ayudan al diseño de políticas concretas.

En la presente edición, el Informe aporta dos capítulos que contribuyen al estudio de dos temas de importancia capital en el manejo de la pandemia. El capítulo 6 emplea los datos del Sinirube para entender mejor el perfil y vulnerabilidad de los sectores poblacionales no pobres y simular los efectos de escenarios de grave disrupción social como los producidos por la pandemia. El capítulo 7 procesa la información provista por la aplicación móvil Waze para medir la efectividad de las medidas de restricción sobre los patrones de movilidad de las personas y efectúa una primera aproximación exploratoria sobre la asociación entre los cambios en la movilidad y los contagios por covid-19. A continuación se presenta una síntesis de esos aportes.

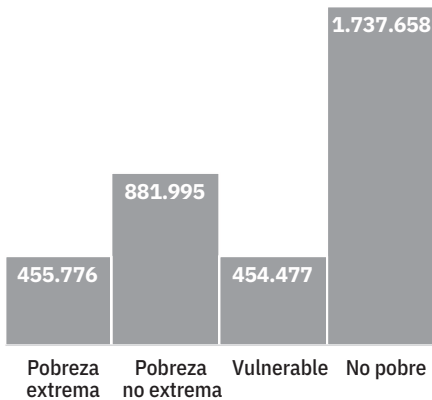
### La utilización del Sinirube para diseñar y optimizar las intervenciones de mitigación en la política social

Costa Rica dispone de una pieza clave para el diseño de la política social: el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube), que integra microdatos de la población objetivo y de las personas beneficiarias de los programas sociales selectivos, con criterios homogéneos. Pese a algunas limitaciones que este Informe identifica, es una fuente de información valiosa para mejorar la focalización, el control y la ejecución de los programas sociales, así como para reducir la duplicidad de funciones institucionales y la inadecuada asignación de las ayudas sociales. Además, posibilita innovar en el diseño de la política pública basada en la evidencia, así como hacer un uso más eficiente de los fondos públicos en un contexto de fuerte restricción fiscal.

La base de datos consolidada y depurada del Sinirube, con fecha de corte a junio de 2020, consignaba un total de 3.529.906 personas y 1.144.219 hogares, un 70% de la población del país, aproximadamente (gráfico 1.38). Este registro administrativo complementa a las otras fuentes de datos oficiales como instru-

Gráfico 1.38

### Distribución de personas, según condición de pobreza<sup>a/</sup>. Sinirube a julio de 2020



a/ La pobreza se mide por línea de ingreso: la extrema indica que el hogar carece de ingresos suficientes para adquirir una canasta básica alimentaria (CBA); la no extrema tiene ingresos entre la CBA y la línea de pobreza (LP); la vulnerable se ubica entre 1 y 1,4 veces la LP; y la no pobre posee ingresos por encima de 1,4 veces la LP.

Fuente: Elaboración propia con datos del Sinirube.

mentos para la toma de decisiones, aunque no las reemplaza.

La información registrada en el Sinirube se puede analizar con métodos de ciencias de datos para formular políticas públicas para atender a poblaciones en vulnerabilidad social que en la actualidad están excluidas de los programas sociales. Además, ofrece herramientas para determinar los hogares vulnerables que se podrían ver más afectados en sus condiciones de vida como secuela de una crisis como la actual. Así, su análisis puede contribuir a priorizar la asignación proveniente de estas políticas.

El análisis determinó que la clasificación de hogares pobres mediante la metodología de línea de ingreso, que realiza el Sinirube, es robusta. Las condiciones asociadas a cada grupo son concordantes con las de otras fuentes de información, aun cuando en la ecuación no se considere el ingreso. En cambio, el grupo que el Sinirube llama “vulnerable” presenta perfiles heterogéneos. Algunos grupos no pobres tienen perfiles muy parecidos a los grupos pobres en cuanto a sus con-

diciones sociodemográficas y comparten con ellos una posición de gran vulnerabilidad social. Otros, en cambio, tienen perfiles que podrían estar asociados a una mayor resiliencia frente a un *shock* productivo, social y fiscal como el que experimenta el país.

Un análisis de conglomerados realizado para definir las características dominantes entre los grupos pobres y luego entre los no pobres arrojó siete perfiles: tres en los hogares pobres y cuatro entre los no pobres. Este ejercicio no contempló el ingreso de los hogares y, por consiguiente, se basó en condiciones sociodemográficas que determinan su condición.

Para más información sobre uso del Sinirube para diseño de política social, ver el capítulo 6 de este Informe.

Dos grupos merecen especial atención entre los hogares no pobres, pues, aunque según el Sinirube sus ingresos superan la línea de pobreza, sus condiciones de vida no son muy diferentes a las de los grupos pobres. Esos hogares vulnerables tienen jefatura joven o jefatura en edad adulta que, a pesar de poder aún insertarse en el mercado de trabajo, se les dificulta debido a su baja calificación educativa y a otras condiciones sociodemográficas desfavorables (ver el capítulo 6 para más detalle).

Alrededor del 60% de los hogares registrados en el Sinirube tienen características “duras” de pertenencia a su conglomerado, es decir, poseen características singulares que los diferencian con claridad de otros grupos. El otro tanto (40%) tiene una pertenencia “más débil” a su conglomerado; ello, en pocas palabras, significa que comparten características con hogares inicialmente clasificados en otros grupos sociales. Un ejemplo claro es la clasificación de los hogares según la variable “pobreza por ingreso”, que distingue aquellos que son pobres de los no pobres. Si se elimina del análisis esta variable, muchos hogares en principio clasificados como pobres tienen variables

sociodemográficas comunes con hogares no pobres, lo cual podría explicar otra dimensión de la vulnerabilidad que trasciende el ingreso.

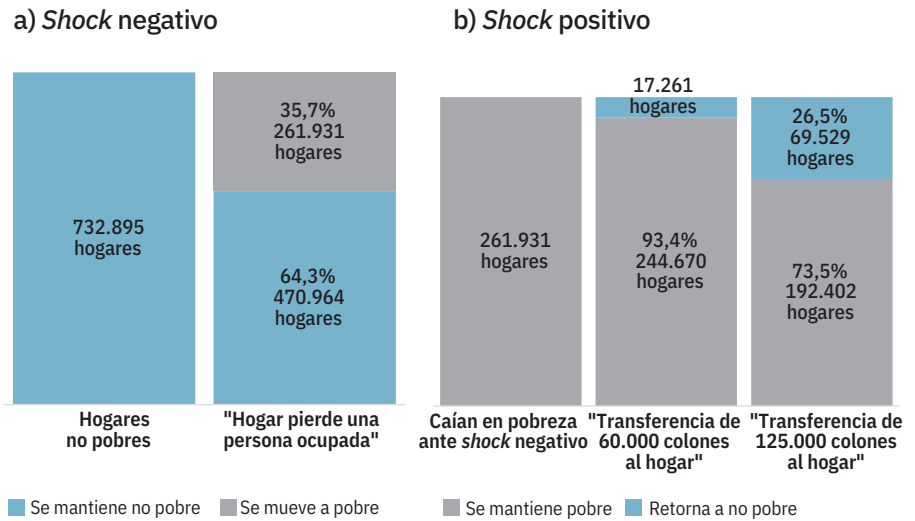
Luego de construir los modelos para predecir los conglomerados, el siguiente paso fue determinar la movilidad de los hogares como consecuencia de diversos estímulos que podrían alterar su condición social. Las simulaciones confirman que, frente a *shocks* negativos como los que están ocurriendo en el contexto de la pandemia, la pobreza podría aumentar hasta 16 puntos porcentuales. Este caso se presentaría al aplicar a todos los hogares incluidos en el Sinirube el escenario hipotético de que “pierden una persona ocupada”. De un total de 732.895 hogares catalogados como no pobres, 261.931 de ellos pasarían a ser pobres (gráfico 1.39).

Al suponer que la política social actúa como una herramienta para aminorar los efectos de la pandemia, a través de los programas focalizados (*shocks* positivos), se constató que sí es posible atenuar los efectos de la crisis sobre la pobreza, aunque con un alcance limitado. Si a los 261.931 hogares que cayeron en pobreza por la simulación de “perder una persona ocupada” se les otorgara un bono social de 125.000 colones, se lograría que el 26,5% recuperara rápidamente su condición de no pobres anterior a la pandemia. Si la transferencia fuera de 60.000 colones, solo el 6,6% retornaría a los grupos no pobres.

Por último, en la agenda de investigación del PEN sobre este tema sobresalen por su importancia dos tareas. La primera es continuar con la auditoría de la calidad del dato del Sinirube. Dada la complejidad de la base de datos, esto requiere conformar un equipo permanente de trabajo y retroalimentar a los responsables del Sinirube. La segunda tarea es un análisis conjunto de las bases del Sinirube y del Bono Proteger. Con esto se podría profundizar en la distribución de este beneficio entre los hogares pertenecientes a los diversos conglomerados y, con ello, determinar los efectos específicos sobre la atenuación del impacto de la crisis económica y social.

Gráfico 1.39

Resultado de simulaciones ante varios *shocks*, según condición de pobreza. Sinirube, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos del Sinirube.

Uso de la aplicación Waze para explorar la efectividad de las restricciones sobre movilidad poblacional y la tasa de contagios

Uno de los aportes novedosos del Programa Estado de la Nación en los últimos años ha sido el uso de nuevas fuentes para estudiar la movilidad de personas, en el marco de la conformación de una Mesa de Ciencia de Datos y Visualización que posibilitó emplear microdatos y fuentes masivas de información (*big data*) en las investigaciones que realiza.

El capítulo 7 de la presente edición analiza los efectos de la pandemia sobre el país con base en tres factores específicos: las medidas de restricción vehicular adoptadas por el Gobierno para controlar la enfermedad, los flujos de movilidad de la población, y la asociación de estos con respecto a los nuevos contagios locales de covid-19. Se trata de una investigación aplicada a la toma de decisiones, cuyo objetivo central es crear una herramienta que alimente acciones informadas en materia de movilidad, en especial para el control de la expansión del virus.

La principal fuente de información

empleada consiste en los microdatos de la aplicación móvil Waze, con poco más de 255 millones de registros entre enero de 2019 y septiembre de 2020. Estos permiten una aproximación a los movimientos poblacionales en los ámbitos nacional y subnacional, con perspectiva comparada en el tiempo, y a su relación con distintas variables sociales y territoriales.

En términos generales, el estudio permitió confirmar que las restricciones implicaron una fuerte reducción de la congestión vial en todo el territorio durante los primeros meses de la pandemia. Para medirlo, se estableció un promedio de congestión diaria considerando los datos de enero y febrero de 2020, para usarlo como base comparativa con lo ocurrido después (marzo a septiembre). De acuerdo con los resultados, hasta Semana Santa la reducción de la movilidad de personas alcanzó un 90% de los niveles registrados en enero y febrero de 2020. Posteriormente se flexibilizaron las medidas y la movilidad creció hasta en un 40%.

Para más información sobre cambios en la movilidad durante la pandemia, ver el capítulo 7 de este Informe.

No obstante, conforme crecieron los casos de contagio de covid-19, el Poder Ejecutivo tomó nuevas acciones. La más importante, hasta septiembre de 2020 que cubre este análisis, sucedió entre el 11 y el 19 de julio. En esas fechas se decretó un “cercos epidemiológico de la GAM”. Eso significó que todos los cantones de esa zona se catalogaron en alerta de emergencia naranja y entraron a regir medidas más estrictas para la movilidad y la operación de comercios. Más adelante, inició una nueva etapa de flexibilización y aumento de la movilidad de personas.

El gráfico 1.40 ilustra los efectos de esas medidas tomadas por el Gobierno, así como la reducción del tránsito en el período de análisis. La conclusión es clara: las medidas restrictivas, junto a otros comportamientos de autocontención, redujeron la movilidad de personas durante ese período de la pandemia. Valga decir que este es un elemento central para contener epidemias.

También se identificó un cambio en los patrones territoriales de desplazamiento de la población. Según los resultados

del análisis de los datos de 2019, existe un único conglomerado significativo con ocho cantones que registran una alta congestión. Estas zonas presentan una relación espacial significativa. En otras palabras, es ahí donde se localizan los flujos viales más relevantes del país. Son seis casos de la provincia de San José (cantón central de San José, Desamparados, Goicoechea, Tibás, Montes de Oca y Curridabat) y otros dos de la provincia de Heredia (cantón central y Santo Domingo). Todos estos municipios están ubicados en la GAM.

La restricción alteró de manera importante el comportamiento del tránsito en todo el territorio nacional, al punto de borrar los flujos antes descritos. Durante enero, febrero y marzo se mantuvo el conglomerado de cantones con un alto nivel de congestión, aunque con variaciones en la composición de ese grupo. A partir de abril desaparece el patrón territorial de la congestión, mientras que en ninguno de los meses siguientes la relación espacial fue significativa, de acuerdo con los análisis realizados.

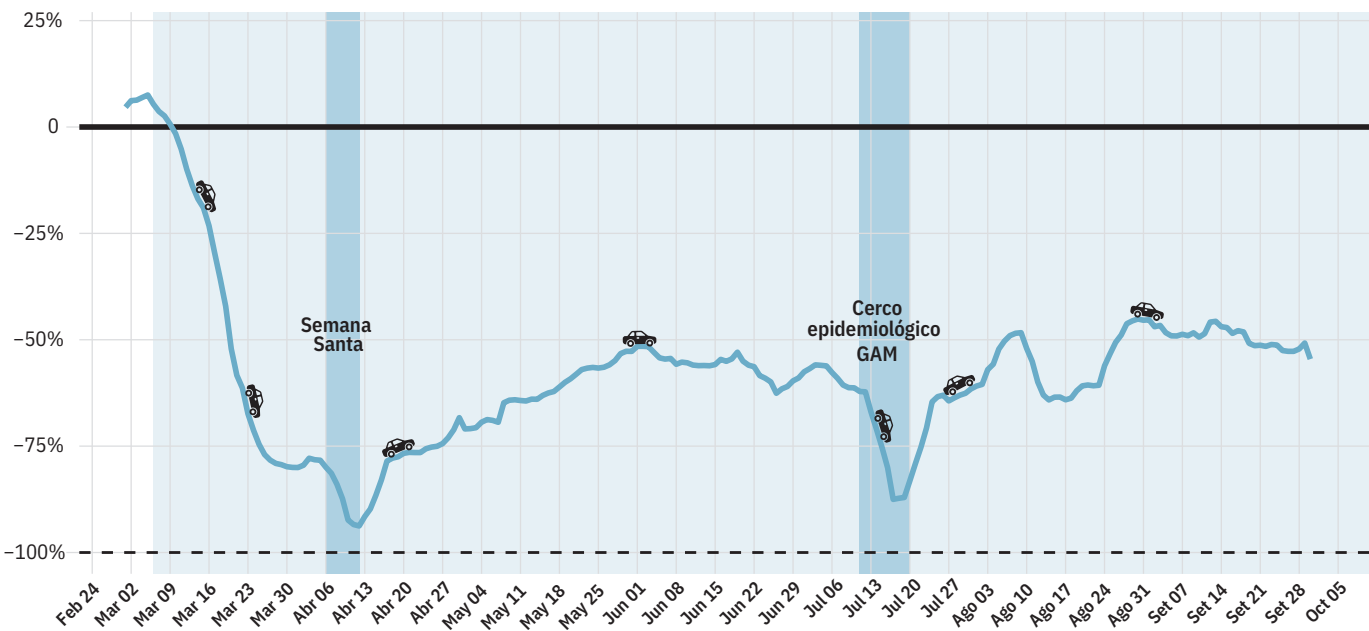
Estos resultados evidencian que, en términos generales, la restricción disminuyó la intensidad de la congestión, pero también modificó los patrones de movilización de personas en todo el país. En ese sentido, al parecer las restricciones cumplieron su objetivo: reducir el desplazamiento de la población en el territorio (gráfico 1.41).

Por último, el estudio también exploró la asociación entre la congestión vial, como indicador *proxy* de la movilidad de personas, y otras variables sociodemográficas cantonales, con la cantidad de contagios de covid-19 en Costa Rica. Se usan dos modelos de regresión para el análisis, luego de calibrar parámetros (ver el capítulo 7). El principal hallazgo indica que variables como la congestión vial, la densidad de población y la proporción de personas que salen a trabajar a cantones distintos de donde residen, entre otras, están asociadas positivamente con el contagio del virus. La hipótesis es que estas variables están vinculadas a conductas y a condiciones sociales que ponen en riesgo el cumplimiento de las

Gráfico 1.40

**Cambio porcentual diario en la congestión vial con respecto a enero-febrero de 2020**

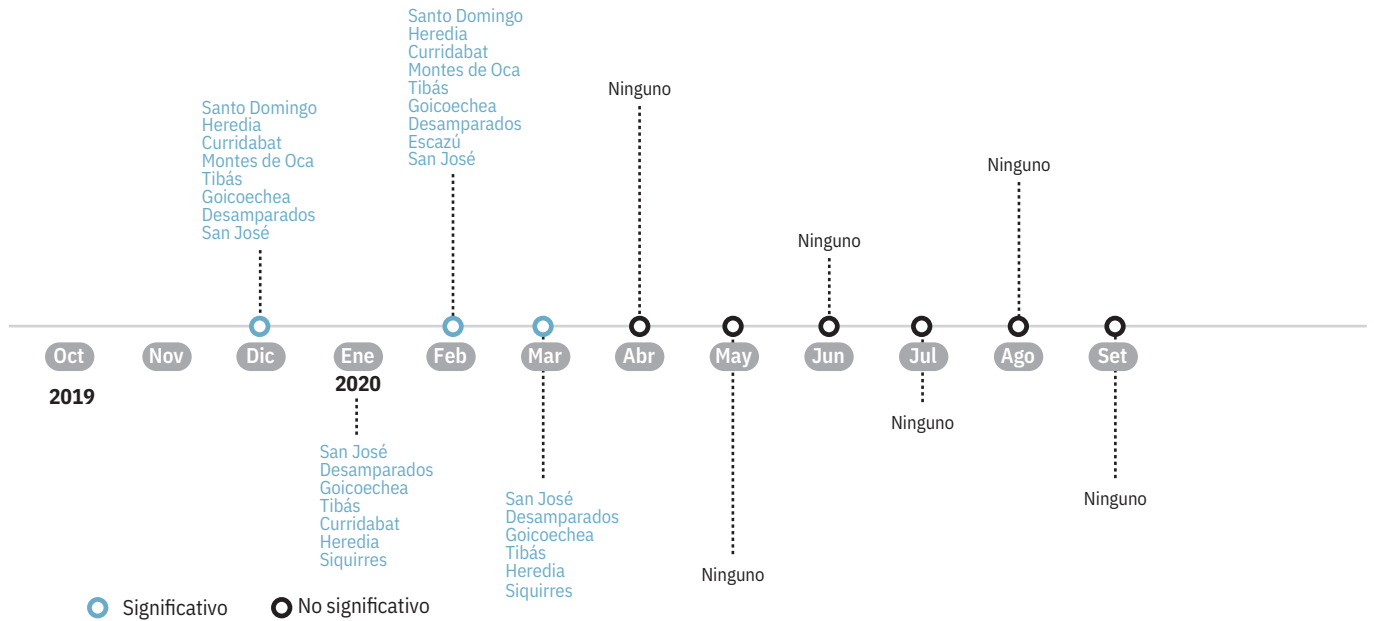
(promedio móvil de siete días)



Fuente: Gómez Campos et al., 2020, con datos de Waze-MOPT.

Gráfico 1.41

**Cantones que forman parte del conglomerado de alta congestión, por mes**  
(índice de Morán global y local)



Fuente: Gómez Campos et al., 2020, con datos de Waze-MOPT.

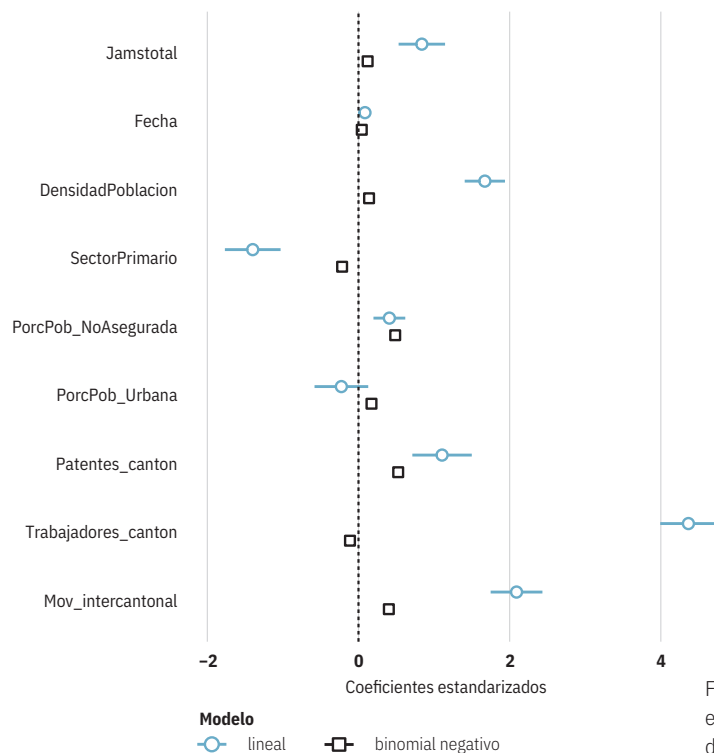
normas de distancia física recomendadas por las autoridades sanitarias para prevenir las infecciones.

Una mayor movilidad de personas desde zonas con mucha fuerza de trabajo que debe trasladarse a otros cantones a laborar, así como municipios receptores que además tienen una alta densidad de población y de parque empresarial instalado, pueden potenciar el acercamiento físico y crear condiciones más propicias para el contagio masivo. A tales circunstancias se suman personas sin seguro de la CCSS que, en general, se desempeñan en el sector informal de la economía con condiciones más vulnerables, para quienes el distanciamiento social es difícil de cumplir. En el gráfico 1.42 se observan los coeficientes de los modelos de regresión. Si están a la derecha de la línea punteada, la relación es positiva con la variable de contagios de covid-19. A la inversa, si se ubican hacia la izquierda, la asociación es negativa.

Es importante subrayar que esa relación no expresa causalidad, sino asociación. Da información sobre fenómenos que pueden ser relevantes para entender

Gráfico 1.42

**Variables asociadas con casos nuevos de covid-19 por cantón, según modelo de regresión**



Fuente: Gómez Campos et al., 2020, con datos de Waze-MOPT y Minsa.

comportamientos y condiciones sociales en medio de la pandemia y tomar decisiones basadas en ello. En ese sentido, los resultados no son concluyentes; son una aproximación, validada en términos estadísticos, pero no determinante, en buena medida porque aún se desconocen muchas de las características del virus, la manera en que actúa y sus variadas formas de contagio.

Por último, se exploraron los cantones donde estas relaciones son más consistentes. Los resultados del modelo binomial, el de mejor ajuste a los datos disponibles, indican que la relación entre congestión vial y casos de covid-19 es estadísticamente significativa en 44 cantones, con un nivel de confianza del 95%.

### Mensaje 6. La investigación aporta evidencia para el rediseño de políticas públicas estratégicas

Este año, la investigación aplicada del Programa Estado de la Nación se orientó hacia un segundo tipo de estudios cuyos temas están más relacionados con deficiencias estructurales que el país venía enfrentando (independientemente del *shock* actual derivado de la pandemia de covid-19) y cuya persistencia era ya un severo cuello de botella para el desarrollo humano.

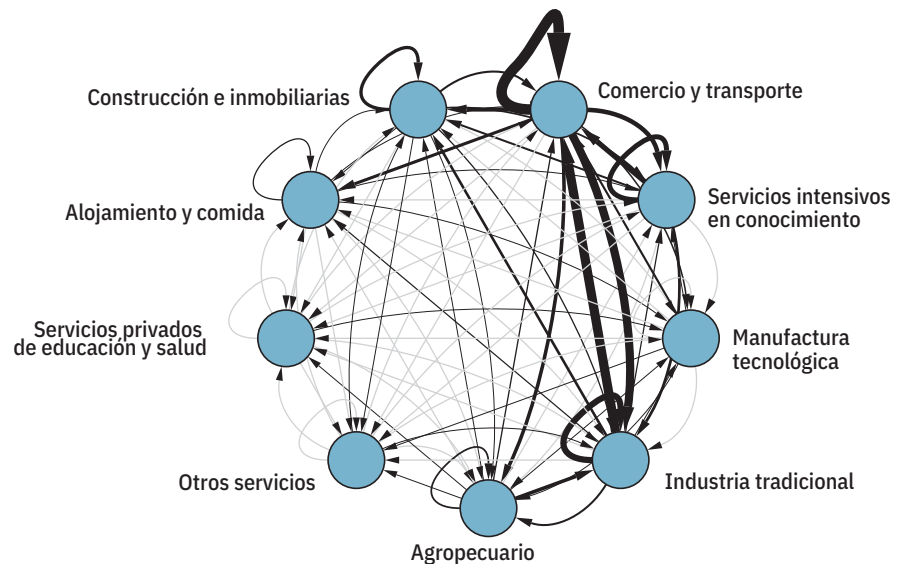
En la presente edición, el Informe aporta tres capítulos que contribuyen al estudio de dos problemas estructurales del desarrollo humano y la democracia, de los cuales se presenta un resumen a continuación. El capítulo 2 genera datos relevantes para entender y afrontar las brechas productivas regionales, a partir del análisis de redes de la estructura productiva, con microdatos de la actividad económica del sector privado formal.

El capítulo 4 emplea una nueva fuente para entender mejor el aporte del parque automotor en cuanto a las emisiones contaminantes, y detecta importantes paradojas y objetos de política pública que pueden ser abordados de cara a un menor impacto ambiental y sobre la salud de las personas.

El capítulo 5 identifica factores relevantes que impiden una mayor contribución de la democracia electoral municipal

Gráfico 1.43

### Red<sup>a/</sup> de transacciones nacionales, por sector. 2017



a/ Cada nodo es un sector económico. El grosor del flujo representa el peso que tiene esa transacción con respecto a la totalidad de transacciones.

Fuente: Jiménez Fontana y Guzmán, 2020, con datos del BCCR.

a la aspiración del desarrollo humano local, basado en amplias oportunidades para la participación electoral de la ciudadanía. Ello puede servir de insumo para revisar el sistema electoral municipal y el diseño de políticas de inclusión social en este nivel.

### Conocimiento de la dinámica económica regional y sectorial para ayudar al diseño de nuevas políticas de fomento productivo

En esta edición del Informe se desarrolla un análisis de las redes productivas de las distintas regiones del país, las maneras en que se interconectan entre ellas e internamente, así como la vulnerabilidad que estas interacciones generan para el funcionamiento de la producción nacional y local. La identificación de ejes productivos propios de cada región abre oportunidades para identificar estrategias locales de fomento productivo.

El estudio está basado en las transacciones económicas en el nivel sectorial y en el regional, según el registro de variables económicas del BCCR (Revec), que

incluye datos sobre la actividad del sector privado formal. A esta fuente se aplicó un análisis de redes para entender la configuración y dinámica de los aparatos productivos locales y nacionales.

Uno de los hallazgos es que el aparato productivo puede visualizarse como una red nacional, pero con particularidades locales. Es una red relativamente densa, que, en algunos casos, tiene niveles de conectividad altos pero concentrados en unos pocos sectores y regiones. El sector más conectado es el de comercio y transporte, condición que se traduce en transacciones de muy alto valor, en especial dentro del mismo sector. El más dominante es el de la región Central-GAM, y por este pasan la mayoría de las transacciones del país (gráfico 1.43). Esta dependencia nacional del sector de comercio y transporte, en especial de la región Central-GAM revela vulnerabilidad de la red productiva costarricense.

La relevancia del comercio y transporte de la región Central-GAM también es medular en la provisión de insumos para el resto del país, pues es el proveedor



primordial de las demás regiones. Esto constituye un significativo indicio de cómo se puede afectar el resto del sistema productivo ante un evento o *shock* que paralice la capacidad de ese sector para proveer a los otros sectores económicos, como efectivamente ocurrió en los primeros meses de la pandemia. Esta información también permite identificar que la dinamización y el fortalecimiento de las redes de comercio locales pueden tener una especial importancia para la reactivación inmediata.

Para más información sobre **redes productivas regionales**, ver el **capítulo 2** de este Informe.

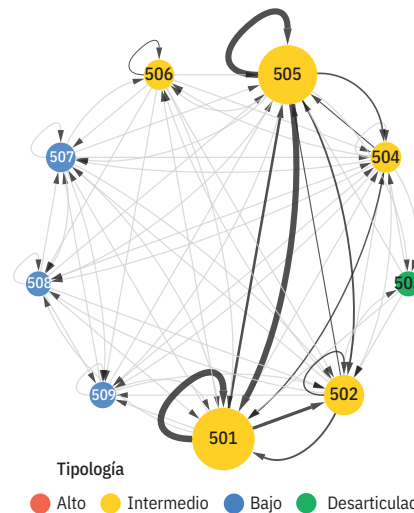
Mediante el análisis de la estructura productiva formal privada como sistema, se constataron diferencias interesantes en la conectividad, así como de relevancia de los mercados locales. Algunas regiones han conseguido desarrollar mercados locales importantes, que podrían ser barreras de contención en caso de una eventual paralización de la Central-GAM: en este sentido cabe resaltar como ejemplo la mayor articulación interna de la región Huetar Norte (gráfico 1.44).

Por otro lado, se detectó una considerable dependencia de las regiones con respecto a la Central-GAM y, a la vez, una gran centralidad de todo el sistema con respecto al comercio y transporte de esta misma región. Esto implica que, en caso de una desestabilización al sector comercial, es esperable que el resto del sistema productivo, visualizado como el resto de los sectores de todas las regiones, se vea profundamente impactado. Esta consideración se plasma en el gráfico 1.45: hay una gran cantidad de relaciones productivas con niveles de alta dependencia con respecto al sector de comercio y transporte de la región Central-GAM. Aun con las limitaciones de la fuente, los hallazgos sugieren la necesidad de elaborar políticas de fomento productivo e iniciativas orientadas hacia una mejor conjugación local de actividades.

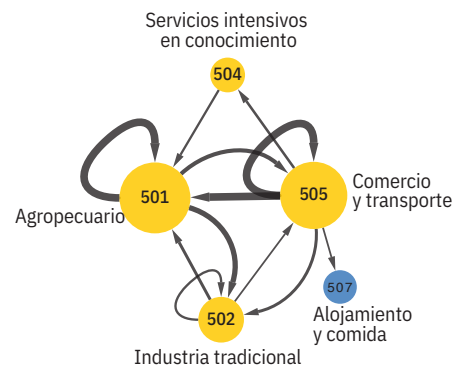
Gráfico 1.44

**Red<sup>a/</sup> productiva de la región Huetar Norte**

a. Red de la región Huetar Norte



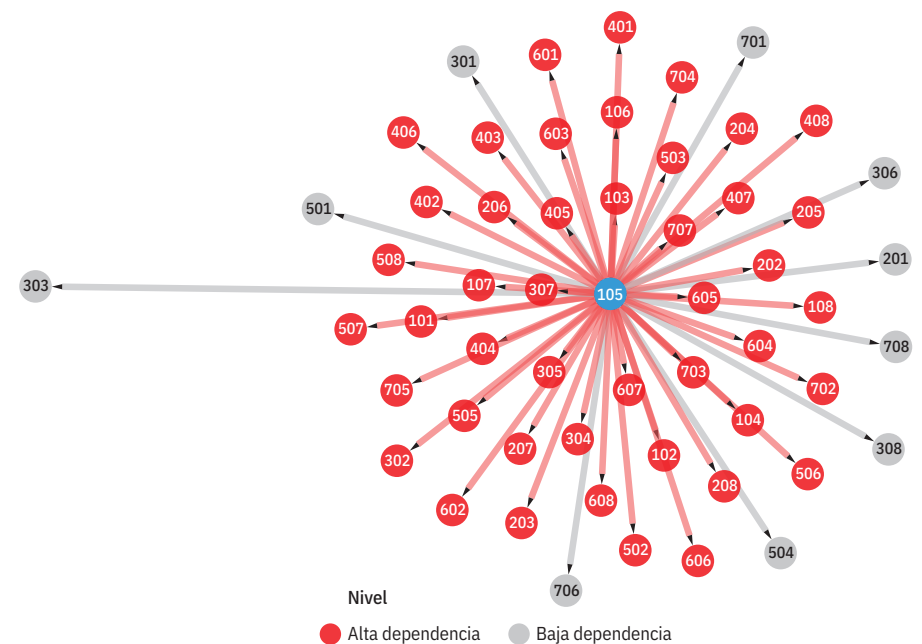
b. Eje productivo de la región Huetar Norte



a/ Utiliza el algoritmo circular. El tamaño del nodo señala el peso del valor de las ventas del sector con respecto al total de las ventas de la región. El grosor de la flecha corresponde al tamaño del flujo. El código de cada nodo de la red se puede consultar en el capítulo 2 de este Informe. Fuente: Jiménez Fontana y Guzmán, 2020, con datos del BCCR

Gráfico 1.45

**Red<sup>a/</sup> de coeficientes de dependencia de las ventas del sector comercio y transporte de la región Central-GAM**



a/ Utiliza el algoritmo *PreFuse Force-Directed* y centraliza los sectores con flujos de mayor coeficiente de dependencia. El color del flujo indica el nivel de dependencia. En rojo los nodos que son de alta dependencia y en gris los de baja. La distancia al nodo central en azul refleja la cercanía del sector-región con respecto al nodo central de comercio y transporte. Fuente: Jiménez Fontana y Guzmán, 2020, con datos del BCCR

**La revisión técnica vehicular ofrece información clave para políticas de descarbonización**

En ediciones previas, el *Informe Estado de la Nación* ha profundizado en el conocimiento sobre el impacto del transporte y la movilidad en el desarrollo humano, a partir de diversas fuentes y herramientas de inteligencia de datos. En esta ocasión se emplea la información de los resultados de la revisión técnica vehicular (RTV), proporcionada por la empresa Riteve SyC, gracias a un convenio de cooperación con el PEN/Conare para avanzar sobre el tema. Se trata de un primer acercamiento y un punto de partida para posteriores estudios<sup>23</sup>.

Este análisis exploratorio permitió una descripción precisa de la flota en circulación en el país. Los resultados de la RTV permiten estimar aspectos sobre la distancia recorrida. En el año 2019, el recorrido fue en promedio de 50,5 kilómetros diarios por vehículo. Los taxis y los autobuses obtuvieron el mayor promedio de recorrido por día: 141 y 117

kilómetros, respectivamente, mientras los automóviles recorren en promedio 50 kilómetros por día. Las motocicletas son las que registran un menor desplazamiento, con 24 kilómetros por día. Sin embargo, al considerar el tamaño de la flota de cada tipo, los vehículos tipo automóvil registran la mayor distancia recorrida en conjunto, con un total de 17.502 millones de kilómetros en un año (gráfico 1.46).

Con información del Balance energético nacional y una estimación de emisiones de CO<sub>2</sub> a partir del consumo de combustible<sup>24</sup> se pudo también hacer una aproximación del aporte por tipo de vehículo en este gas en particular. El CO<sub>2</sub> que emite la flota vehicular es relativamente menos nocivo que otros gases, en cuanto a sus efectos directos sobre la salud humana. Sin embargo, es el que, por volumen, contribuye más al efecto invernadero mundial y al calentamiento global. Se estima que, en 2019, las emisiones de CO<sub>2</sub> provenientes de la flota vehicular en Costa Rica (calculadas

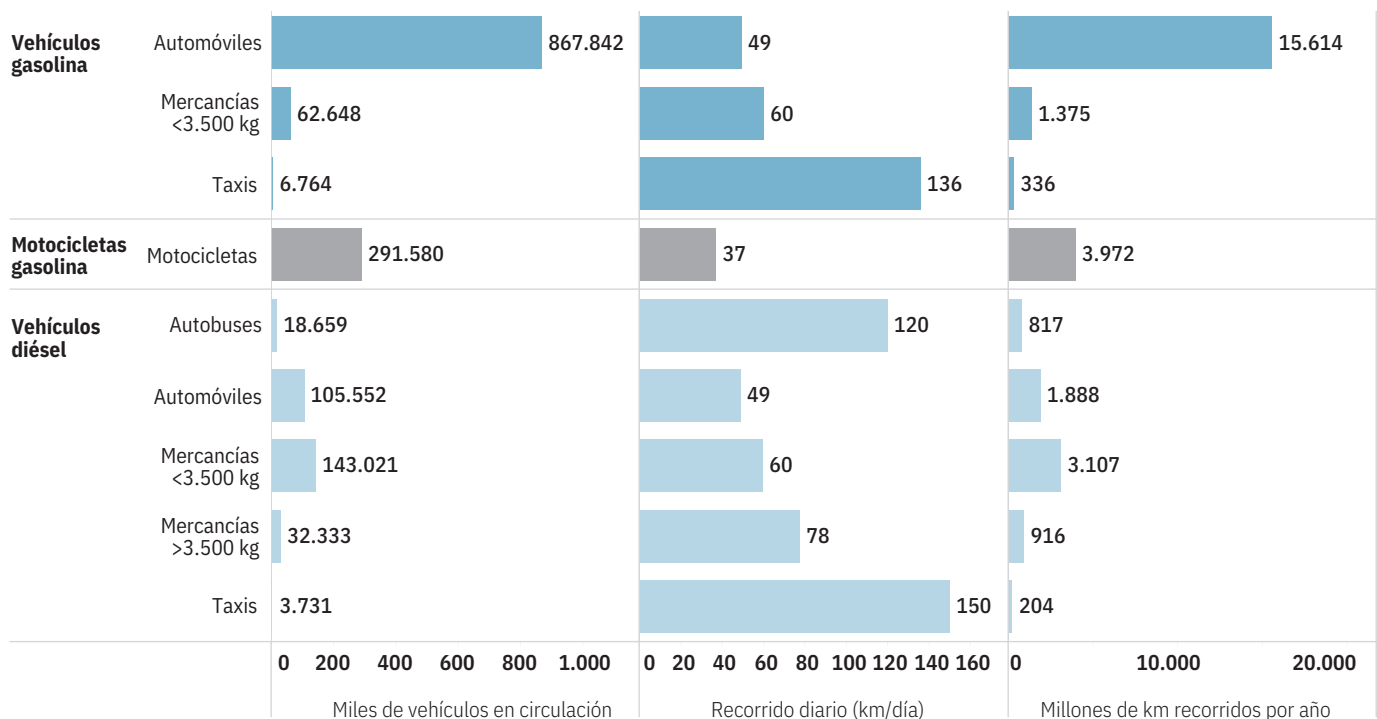
a partir del consumo de combustible y con factores de conversión) fueron en total 6.832.911 toneladas. Los automóviles concentraron el 45% del total, el transporte de carga otro 40% (22% carga pesada y 18% carga liviana), los servicios de transporte público de pasajeros, como autobuses y taxis, en conjunto, el 11%, y las motocicletas el restante 4%.

Para más información sobre flota vehicular y gases contaminantes, ver el capítulo 4 de este Informe.

Uno de los principales resultados obtenidos del estudio es que los vehículos diésel emiten una cantidad de CO<sub>2</sub> proporcionalmente más alta que su peso porcentual en el número de unidades. Del total de la flota, el 80% son vehículos de gasolina y el 20% diésel; y del total de kilómetros recorridos al año, el 75% son realizados con vehículos de gasolina y el

Gráfico 1.46

**Recorrido del parque automotor en circulación, por tipo y grupo de vehículos. 2019**



Fuente: Fernández, 2020, con datos de Riteve SyC, 2020, y el INS, 2020.

25% por vehículos diésel. No obstante, estos últimos emiten el 50,8% del CO<sub>2</sub>. Es decir, una quinta parte de la flota nacional, que utiliza motores diésel, es responsable de poco más de la mitad del CO<sub>2</sub> emitido (gráfico 1.47). Esto puede responder a dos razones. En primer lugar, las emisiones de CO<sub>2</sub> dependen de la cantidad de energía necesaria para circular y de la eficiencia del motor; por lo tanto, a mayor potencia y peso del vehículo, mayor consumo de combustible y emisiones de este gas. Pero también, los parámetros aceptados en estos casos pueden ser laxos, y para unidades más antiguas no se han actualizado en dos décadas.

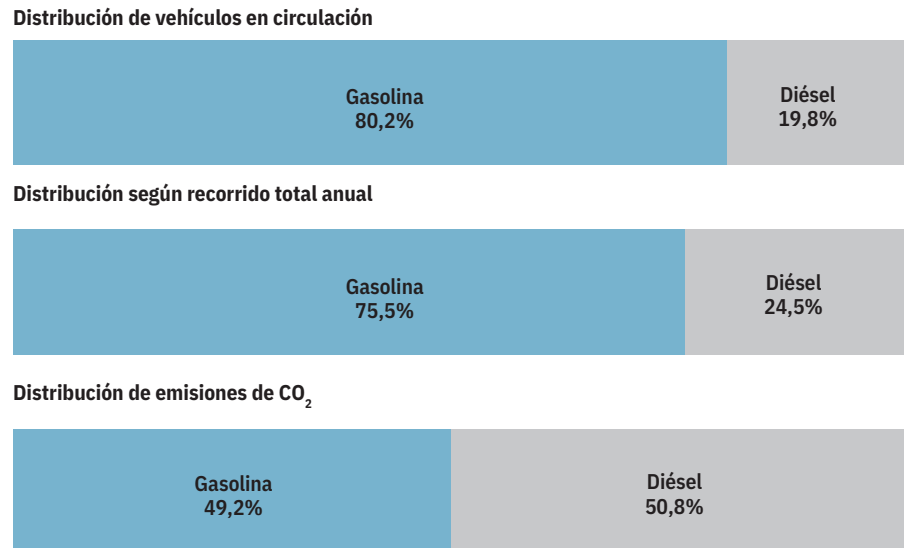
El segundo enfoque de este análisis se refiere a la concentración de varios gases específicos en la flota vehicular, según la eficiencia en la combustión reportada en la prueba de emisiones de la RTV. Tomando solamente el grupo de vehículos con motor de gasolina, sin considerar las motocicletas, se evaluó la concentración promedio de monóxido de carbono y de dióxido de carbono en régimen de ralentí según el rango de año del modelo, dividido en décadas. Los resultados evidencian una relación inversa entre el control de ambos tipos de gases según avanza la tecnología: cuanto más eficientes son los motores para disminuir la concentración de monóxido de carbono, se registran mayores niveles de concentración de dióxido de carbono (gráfico 1.48).

Lo anterior demuestra que los automóviles más nuevos cuentan con motores cuyas tecnologías son capaces de controlar mejor el monóxido de carbono, que afecta de manera importante la salud humana. Sin embargo, no logran controlar igual los niveles de CO<sub>2</sub>, lo cual aumenta el impacto de la flota en el calentamiento global, con todas sus repercusiones, directas e indirectas, sobre el ambiente y las personas<sup>25</sup>.

Del resultado del estudio puede derivarse una primera conclusión: para abordar el asunto de los gases en la flota vehicular no solo se requiere la transformación tecnológica y modernización de las unidades; también es necesario una reducción y mayor control de la flota de combustión (en especial en sectores específicos de esta), restricciones de uso

Gráfico 1.47

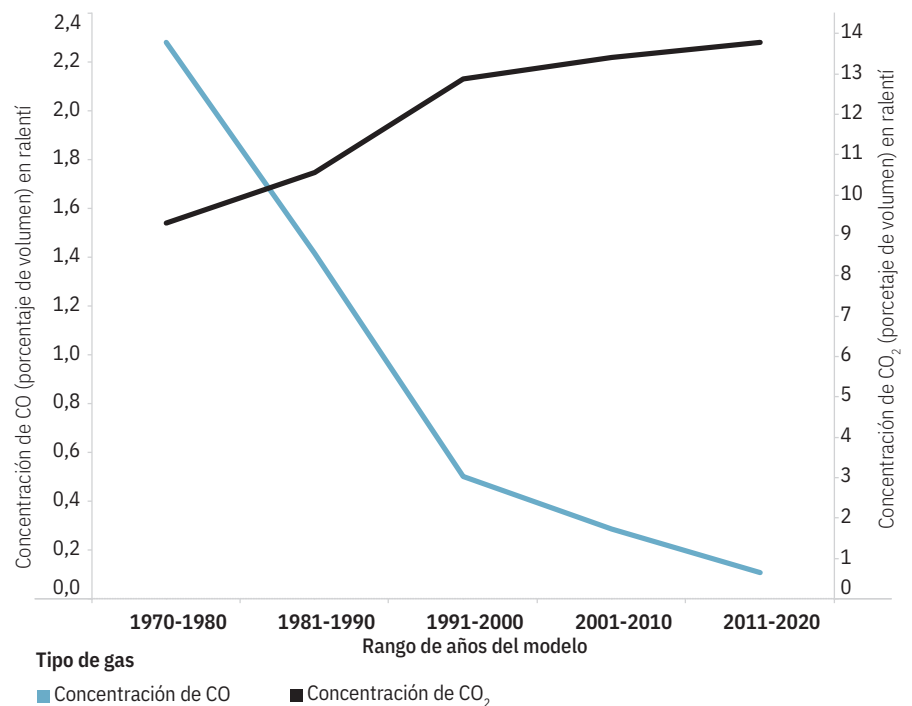
**Distribución de los vehículos en circulación, recorrido anual y emisiones estimadas de CO<sub>2</sub>, según tipo de combustible. 2019**



Fuente: Fernández, 2020, con datos de Riteve SyC, 2020; INS, 2020 y Sepse-Minae, 2020a y 2020c.

Gráfico 1.48

**Concentración de CO<sup>a</sup>/ y CO<sub>2</sub><sup>b</sup>/ en régimen de ralentí en vehículos gasolina, según rango de años del modelo. 2019**



a/CO: Concentración de monóxido de carbono en régimen de ralentí.  
 b/CO<sub>2</sub>: Concentración de dióxido de carbono en régimen de ralentí.  
 Fuente: Fernández, 2020, con datos de Riteve SyC, 2020.

de vehículos y un cambio modal en la movilidad a gran escala. Para que esto suceda, se requiere dirigir las alternativas de transporte público hacia un sistema masivo, interconectado, seguro y limpio, que impulse un cambio en la apuesta extendida por el vehículo particular, la reducción de la dependencia de los hidrocarburos y la mejora en el control de unidades diésel; todo esto, en concordancia con lo indicado en diversas ediciones previas del *Informe Estado de la Nación* (PEN, 2018).

### Estudios sobre los efectos políticos de la desigualdad y los patrones de reelección identifican desafíos para la democracia local

La tercera investigación aplicada a la búsqueda de respuestas a un problema del desarrollo humano examinó la democracia local. Sin duda, los bajos niveles promedio de participación ciudadana en los comicios municipales en Costa Rica son un obstáculo para la gestión local del desarrollo, asunto de especial relevancia debido a la crisis por la que atraviesa el país y la grave insostenibilidad de las finanzas del Gobierno Central. Las municipalidades pueden desarrollar un papel muy importante en la atención de las demandas de la población, tal como se analizó en el *Informe Estado de la Nación 2019* en lo referente a la inversión social en estas entidades locales.

La democracia electoral local en Costa Rica es un proceso reciente. La elección directa de todas las autoridades municipales en elecciones municipales unificadas y no concurrentes con los comicios nacionales no se completó sino hasta 2016. La evolución del régimen electoral municipal contrasta con la evolución de la democracia en el ámbito nacional. Incluso, durante varias décadas existió en Costa Rica un modelo híbrido: democracia en el plano nacional, pero serias limitaciones democráticas en el nivel local. Así, mientras en el nivel nacional la democracia estaba enraizada con claridad en la segunda mitad del siglo XX y ha mostrado una madurez y estabilidad en sus reglas, en el nivel municipal hubo una sucesión de regímenes políticos en

las últimas décadas: se pasó de un régimen personalista, cuyas raíces pueden encontrarse en los primeros años de la vida republicana del país (1835-1970), a uno parlamentario (1970-2002) y, finalmente, al presidencialismo local (desde 2002).

En la democracia local costarricense actual se celebran elecciones municipales unificadas (todos los cargos se eligen de manera simultánea) y en una fecha no concurrente con los comicios nacionales. En estos procesos, se nombra por elección popular a los poderes Ejecutivo (alcaldías municipales) y Legislativo (concejales municipales) locales, sin límites sobre la reelección. Esto configura un régimen presidencialista en el plano municipal, muy reciente como se indicó arriba, pues la elección directa de las alcaldías se aprobó en 1998 y entró a regir en 2002. Por su parte, la unificación completa de los comicios de todas las autoridades municipales se aprobó en 2009 y está vigente desde 2016.

En Costa Rica, el nivel de participación electoral en las elecciones municipales ha estado en promedio alrededor de treinta puntos porcentuales por debajo de las elecciones nacionales, un fenómeno observado también en otras democracias. En los comicios municipales de 2020, una vez más el electorado de localidades urbanas se abstuvo de participar en mayor medida que el de comunidades rurales (Alfaro Redondo, 2002 y 2008; Alfaro Redondo y Gómez Campos, 2016). Los cantones cabecera de provincia (San José, Alajuela, Heredia, Cartago, Puntarenas, Liberia y Limón) lideran los lugares con mayor ausentismo en las urnas en las respectivas provincias.

El presente Informe identifica tres factores que afectan la participación ciudadana en el gobierno local. El primero es la desigualdad social. Para estudiar este tema, se utiliza información novedosa sobre las brechas en los ingresos salariales entre la población con empleos formales, proveniente de la CCSS, para aproximarse, de manera parcial y exploratoria, a un asunto ampliamente tratado por la teoría política comparada: los efectos de la desigualdad sobre la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Un primer paso para abordar la relación entre desigualdad y participación electoral local es determinar los niveles de desigualdad existentes entre las distintas unidades espaciales relevantes, en este caso los municipios. Con ese propósito, el Informe aporta datos novedosos y exploratorios en torno a los efectos de la desigualdad salarial en el mercado laboral formal (que representaba alrededor del 55% del total del empleo en Costa Rica antes del impacto de la pandemia de covid-19) sobre la asistencia a las urnas. Se usa una medida de desigualdad de los salarios por cantón. Cabe señalar que este análisis no tiene como propósito establecer relaciones causales entre ambos aspectos, sino realizar un ejercicio exploratorio sobre las implicaciones políticas de la desigualdad económica.

En general predominan en el territorio nacional cantones con niveles bajos de desigualdad salarial (índice de 0,30-0,34). Por otro lado, los cantones con mayores niveles de concentración de los salarios se ubican, principalmente, en la zona central y en otros dos de la periferia: Liberia y Limón. En el área metropolitana coexisten localidades en los distintos rangos de desigualdad, mientras que las comunidades más igualitarias en materia de salarios se localizan en la periferia del país, e incluyen algunos municipios costeros y fronterizos.

---

Para más información sobre **desafíos de la democracia local**, ver el **capítulo 5** de este Informe.

---

Lo que debe esclarecerse es si los niveles de participación en un municipio están asociados de manera sistemática a la magnitud de la desigualdad económica en ese territorio. Se trata de un abordaje espacial y diacrónico: se estudian cinco períodos (elecciones entre 2002 y 2020), con el fin de disponer de un análisis detallado sobre las diferencias locales.

El hallazgo más relevante de este ejercicio indica que, como lo plantea la literatura comparada, las comunidades

de menor desigualdad salarial exhiben mayores niveles de participación electoral local que aquellas más desiguales (gráfico 1.49). Este dato subraya la importancia de las políticas sociales y de fomento productivo territorial para apuntalar la democracia local.

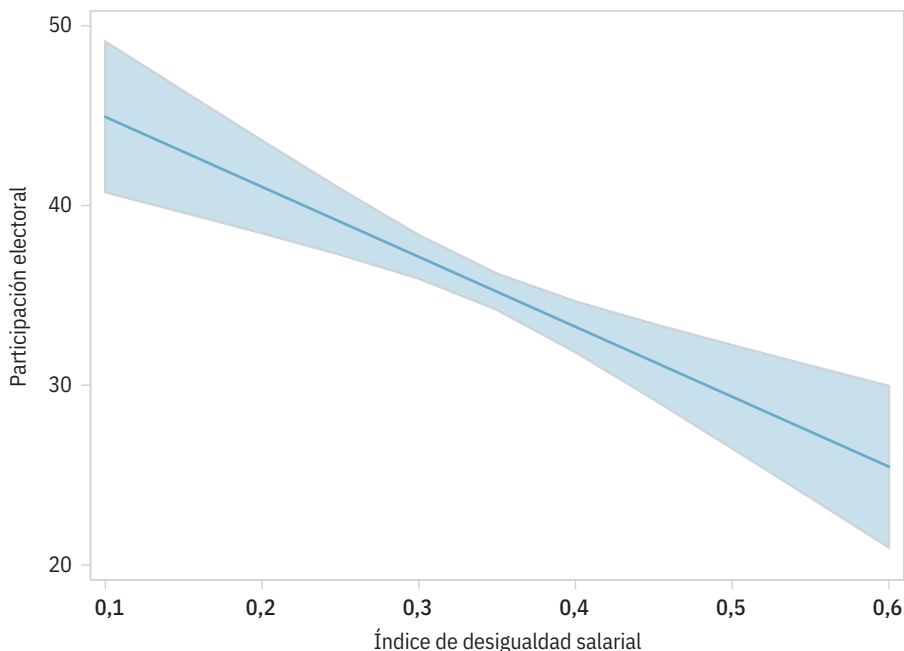
El segundo factor sobre el que se debe actuar es la persistente disparidad de género en las alcaldías (menos en las regidurías), brecha que se agudizó aún más en la elección de febrero de 2020 (gráfico 1.50). Entre 2002 y 2016, el porcentaje de mujeres en las alcaldías no superó el 12%, pero en 2020 disminuyó a un 7%. Por otra parte, entre 1953 y 1986 el porcentaje de mujeres electas en cargos municipales en general anduvo por debajo del 10%. A partir de 1990, con la aprobación de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, se inició una tendencia de incremento sostenido de la cantidad de mujeres, en particular en las regidurías, hasta el año 2002, cuando alcanzó su pico máximo, con más de un 40% de regidoras. Sin embargo, este número experimentó una leve disminución en las siguientes dos elecciones, para situarse en torno al 40% y se ha mantenido estable desde entonces.

En síntesis, en la democracia presidencialista local vigente el Ejecutivo, fuerte en el nivel local (desde el punto de vista de las potestades), es controlado casi exclusivamente por hombres. En cambio, en los concejos municipales, debilitados, hay una mayor presencia de mujeres. Este fenómeno, que, como se indicó, se ha agudizado en las últimas décadas, constituye uno de los principales obstáculos y desafíos para la participación electoral local.

Para finalizar, se identificó un tercer elemento que es el rápido crecimiento del fenómeno de la reelección de alcaldes, facilitado por la norma legal que lo permite de forma indefinida. En el año 2020 se alcanzó el nivel más alto, un 60% del total de alcaldías. Cuatro años antes, ese porcentaje se ubicaba por debajo del 40%. En la provincia de San José, dieciséis de las veinte alcaldías resultaron reelectas, seguidas de Puntarenas con siete reelecciones de un total de once, mientras que en Alajuela, Cartago, Heredia

Gráfico 1.49

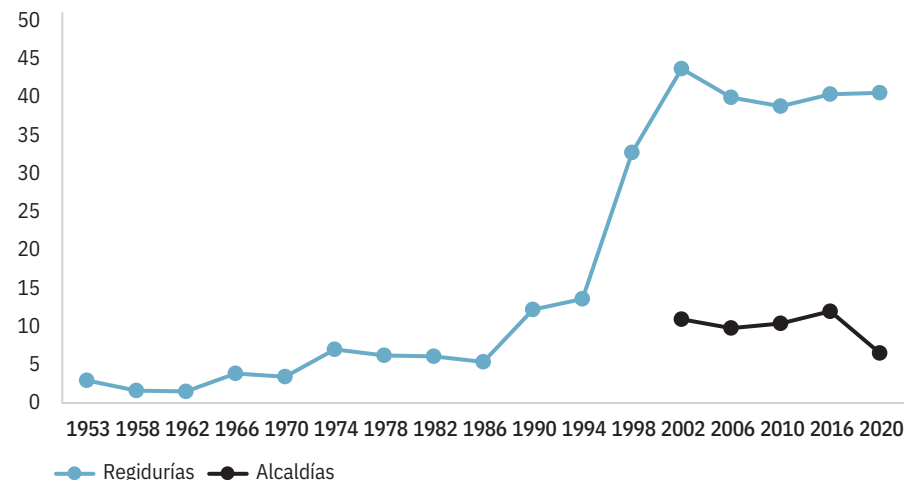
**Índice de desigualdad salarial y participación electoral municipal<sup>a/</sup>. 2020**



a/ El índice de desigualdad salarial puede oscilar entre 0 (igualdad completa) y 1 (desigualdad completa). Fuente: Zúñiga, 2020, con datos del TSE y de la CCSS.

Gráfico 1.50

**Porcentaje de mujeres en cargos municipales, por año (porcentajes)**



Fuente: Guzmán, 2020b, con datos del TSE.

y Limón, en la mitad de sus cantones se dio la reelección de la alcaldía. Desde la perspectiva territorial, la dinámica reeleccionista no ha seguido ningún tipo de patrón, aunque sí se identificaron distintas modalidades de continuidad en el cargo.

De esta manera, un punto por dilucidar en nuevas investigaciones es la medida en que el importante aumento en la reelección de las alcaldías obstaculiza la rotación y el recambio del liderazgo comunal, y si tiene un efecto marginador de sectores de la población tradicionalmente excluidos de dichas esferas, en especial de las mujeres.

### Reflexión final: es posible evitar la caída en una crisis sistémica e impulsar una reconstrucción en favor del desarrollo humano

Los aportes de investigación del PEN para nutrir respuestas de política pública innovadora ante la pandemia y ante las debilidades estructurales del estilo de desarrollo pueden ser, en este momento, una contribución importante (aunque limitada) para enfrentar la coyuntura que experimenta el país. Costa Rica requiere ampliar la base de información y análisis con la que cuenta, y aplicarla al diseño de políticas y a la toma de decisiones, para evitar una mala salida de la crisis que provoque un deterioro estructural y de largo plazo en su desarrollo humano.

La edición del año anterior advirtió la urgencia de actuar con responsabilidad y de encontrar una salida política, concertada, frente a la convergencia de riesgos y el escaso margen de maniobra para enfrentarlos:

*“Frente al difícil panorama que aquí se documenta, los actores políticos tienen una responsabilidad aún mayor que en tiempos ordinarios. Las consecuencias de una mala praxis, debido a una cadena de traspiés o decisiones erradas, agudizarán las condiciones actuales y harán realidad las serias amenazas que este Informe ha reportado. Como sociedad, Costa Rica no tiene margen de error [...]”.*

*“[...] el Informe considera indispensable sugerir [...] ciertas reglas de manejo del conflicto para evitar un escalamiento de costos y tensiones que afecte el desempeño del país en desarrollo humano.[...] No afectar a terceros como estrategia para el logro de objetivos políticos [...] y crear espacios estructurados para el diálogo social, con el fin de dirimir los desacuerdos sobre temas de política pública”.*

*“Ese nuevo conocimiento indica que el margen de acción preventiva se ha estrechado, pero proporciona valiosos insumos para diseñar, con base en la mejor evidencia posible, una hoja de ruta para surcar los difíciles tiempos que vive Costa Rica. Aún hay tiempo, pero la situación debe manejarse con pericia, sentido de urgencia y una alta dosis de responsabilidad política”.*

El *shock* inducido por la pandemia materializó los riesgos que ese Informe había identificado y ha creado una crisis muy compleja y de difícil manejo. La emergencia sanitaria golpeó en un momento de especial debilidad del desarrollo humano en Costa Rica. Esta situación, por cierto, contrasta con la que prevalecía en el período previo a la anterior crisis importante que el país experimentó, a inicios de la década de 1980. En ese momento, el impacto vino precedido por décadas de rápido crecimiento económico, ampliación del estado social de derecho y del régimen de bienestar social, y de la democratización de su sistema político. En 2020, el escenario ha sido una economía desacelerada y pérdida de terreno en materia de generación de oportunidades para las personas.

La salida a la crisis actual involucra recuperar el terreno perdido, pero no puede ser una mera restauración de la situación anterior. Costa Rica requiere reformas para resolver “cuellos de botella” estratégicos de su desarrollo, que implican cambios en la organización institucional del Estado y sus políticas, en un contexto de rápido envejecimiento de la población, necesidad de aprovechar el bono de género, mediante la incorporación de las mujeres al mundo laboral en condiciones de equidad, y aumentos gene-

ralizados y rápidos de la productividad. A ello se suman los desafíos de la cuarta revolución industrial: si Costa Rica falla en incorporarse plenamente a este proceso mundial, no podrá aprovechar las nuevas oportunidades de desarrollo que sin duda moverán al mundo en el futuro cercano.

Pese a las graves circunstancias, Costa Rica no está condenada a sufrir un retroceso en su desarrollo humano. Su sociedad posee herramientas para atender esta coyuntura: puede buscar dentro de su propia experiencia, en sus logros históricos, modos para iluminar posibles caminos. Con urgencia, cierto, pero entendiendo que, dentro de la tormenta, existen bases sólidas para encontrar lo que se debe hacer, en favor de las mayorías y, en particular, de quienes suelen ser las caras más visibles y vulnerables de las crisis. Este es, a grandes rasgos, el mensaje que pretende plasmar la portada del *Informe Estado de la Nación 2020*.

La presente edición concluye señalando un grave riesgo político que empieza a configurarse en la actualidad. Ninguna democracia está a salvo del riesgo de caer en procesos de regresión política. Costa Rica tampoco. El próximo ciclo electoral de cara al año 2022 comenzará a configurarse en medio de la que podría ser la más grave crisis en la historia moderna del país. Este escenario es propicio para la tentación populista y proautoritaria, pues hay condiciones de empobrecimiento generalizado, amplio descontento ciudadano, interés de grupos por imponer agendas y, en esas condiciones, es atractiva una narrativa “antipolítica” como estrategia electoral. Muy en particular, los actores en la competencia electoral pueden estar tentados en apoyarse en fuerzas sociales y políticas de vocación no democrática, mediante alianzas espúreas, con tal de mejorar sus posibilidades de triunfo en 2022. Eventuales alianzas de este corte serían verdaderos *pactos faustianos*: legitimarían a actores con dudosa lealtad con el Estado democrático de derecho, una ruta que en otros países de América Latina ha llevado a profundas turbulencias políticas.

En ese marco, el Programa Estado de la Nación tendrá, como en el período

electoral previo, un sistema de seguimiento sobre la calidad de la oferta electoral, e intentará informar de manera objetiva y clara a la ciudadanía sobre los contenidos de la discusión, observando además si los partidos políticos tienen un compromiso inequívoco de respeto al orden constitucional y legal,

las libertades y derechos ciudadanos y los derechos humanos, las instituciones y reglas democráticas. Esta premisa, junto con una voz independiente y serena en la deliberación de los asuntos públicos, basada en la mejor investigación científica que pueda realizar, es el compromiso del Programa con el país, en esta amarga

hora que le está tocando vivir. Y, por supuesto, ayudar colaborativamente para encontrar salidas de la crisis que preserven las mejores virtudes de la sociedad costarricense y abran nuevas oportunidades para relanzar el desarrollo humano.

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

**Insumos:** *Exoneraciones fiscales aprobadas por la Asamblea Legislativa. Del 1 de mayo 2020 al 15 de setiembre 2020*, de José Mario Achoy; *Dinámica legislativa a la luz del covid-19*, de Eugenia Aguirre; *Patrones e impactos del uso de la energía y el agua en Costa Rica*, de Francisco Angulo; *Gestión del riesgo en Costa Rica*, de Alice Brenes; *Principales características de los decretos ejecutivos durante el segundo año de gobierno de la administración Alvarado Quesada (2019-2020)*, de Karlissa Calderón; *Sistematización de las medidas adoptadas por el MAG para atender las afectaciones al sector agropecuario a raíz de la pandemia generada por el covid-19*, de Diana Camacho; *Acciones colectivas en Costa Rica 1990-2020*, de Melissa Cerdas; *Patrones e impactos del uso del suelo agrícola en Costa Rica*, de Karen Chacón; *Uso, conservación y gestión de la biodiversidad y los recursos forestales*, de Lenin Corrales; *Análisis del aporte de la flota vehicular a las emisiones que afectan la salud y el ambiente*, de Diego Fernández; *Patrones de la congestión vial en tiempos de pandemia: una aproximación a la movilidad de personas con técnicas del “big data”*, de Steffan Gómez Campos, Mariana Cubero Corella, María Fernanda Salas García, Kenneth Obando Rodríguez y Víctor Yeom Song; *Voto nominal de las y los diputados 2018-2020*, de Jesús Guzmán; *Covid-19 en Costa Rica: ¿Cómo respondió el Estado costarricense y a quién llegó?*, de María Estelí Jarquín, Guillermo Pastrana, Karlissa Calderón y Ronald Alfaro Redondo; *Análisis de*

*redes de la Matriz de Transacciones Regionales*, de Pamela Jiménez Fontana y Marisol Guzmán; *Seguimiento de las finanzas públicas y gestión de la deuda en 2019*, de Valerie Lankester y Pablo Villamichel; *Anatomía de la Desigualdad del Ingreso en Costa Rica pre covid-19*, de Catherine Mata, Juan Diego Trejos y Luis Oviedo; *Situación de la pobreza, desigualdad del ingreso y mercado laboral*, de Natalia Morales; *Evolución de los indicadores del sector real de la economía costarricense al primer semestre de 2020 en el contexto de covid-19*, de Karla Meneses y Gabriela Córdova; *Construcción de un indicador ampliado de empleo informal en Costa Rica y Principales cambios en el mercado laboral costarricense durante la pandemia*, de José Francisco Pacheco; *Relación entre los patrones de crecimiento urbano, riesgo e impacto ambiental*, de José Leonardo Sánchez; *Desigualdad y participación política. Elecciones presidenciales y municipales: Costa Rica 2002-2020*, de Álvaro Zúñiga.

**Contribuciones especiales:** *Gráficos realizados para el capítulo Balance de Fortalecimiento de la democracia*, de Jesús Guzmán; *Gráficos realizados para el capítulo Balance en Oportunidades, estabilidad y solvencia*, de Marisol Guzmán; *Gráficos realizados para el capítulo Balance en Oportunidades, estabilidad y solvencia*, de Marisol Guzmán y Guillermo Pastrana; *Taller con personal del IMAS que entrevista y digita la información que alimenta la base de datos del Sinirube*, de Natalia Morales y Steffan Gómez Campos; *Base de datos de leyes aprobadas: actualización 2020*, de Christopher Núñez; *Eventos dañinos de tipo hidrometeorológico y casos confirmados de covid-19, por cantón. 1970-2019*, de Ricardo Orozco y *Procesamientos de “Proteger”*, de Rafael Segura.

**Las reuniones del Consejo Consultivo** en que se discutió y aprobó el abordaje general de investigación y este capítulo se realizaron el 5 de marzo y el 14 de octubre de 2020, con la participación de Margarita Bolaños, Mauricio Castro, Catalina Crespo, Helio Fallas, Clotilde Fonseca, Leonardo Garnier, Pascal Girot, Veliá Govaere, Miguel Gutiérrez Saxe, Pedro León, Gabriel Macaya, Luis Paulino Méndez, Ciska Raventós, Marcela Román, Pablo Sauma, Andrés Valenciano, Saúl Weisleder y Fernando Zumbado.

**Edición y corrección de textos:** Juan Bejarano.

**Revisión y corrección de cifras:** Natalia Morales Aguilar, Marisol Guzmán Benavides, Karen Chacón Araya, Ronald Alfaro Redondo, Steffan Gómez Campos, Rafael Segura Carmona, Guillermo Pastrana Torres, Mariana Cubero, Diego Fernández y Jesús Guzmán.

**Por su lectura y comentarios** al borrador de este capítulo se agradece a Susan Rodríguez Calvo, Miguel Gutiérrez Saxe y Marcela Román Forastelli.

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

## Notas

1 El índice de desempeño ambiental (EPI) clasifica a los países de acuerdo con su desempeño en temas ambientales de alta prioridad. Para ello se basa en dos políticas generales: la primera se denomina “Salud ambiental” y se relaciona con la protección de la salud humana frente a daños medioambientales; involucra la calidad del aire y el agua, así como el saneamiento. La segunda política se denomina “Vitalidad de ecosistemas” y valora las áreas de recurso hídrico, agricultura, biodiversidad y hábitat, bosques, pesquerías y clima y energía. El EPI asigna puntajes al desempeño de cada país en las nueve áreas mencionadas, en una escala de 1 a 100, donde 100 es la mejor evaluación. Se desajuga en veinte indicadores.

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

3 Como se ha mencionado en otras ediciones de este Informe, los análisis de agua que se realizan en el país por lo general son de tipo microbiológico y físicoquímico, y corresponden a los niveles 1 y 2 del Reglamento para la Calidad del Agua Potable (decreto 32324-H). Otras sustancias como plaguicidas, compuestos orgánicos, metales y contaminantes emergentes, no son objeto de análisis periódicos.

4 Las referencias anteceditas por la letra “E” corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe. La información respectiva se presenta en la sección “Entrevistas”, de las referencias bibliográficas de este capítulo.

5 Es importante señalar que este comportamiento obedece, en gran medida, a la función de sumidero que cumplen las tierras de uso forestal (ver Balance ambiental en este Informe).

6 Estas cifras no contemplan las sustancias afines, coadyuvantes, plaguicidas botánicos, inorgánicos, microbiológicos, fertilizantes, muestras para experimentación y patrones analíticos, y los saldos anuales en bodega.

7 Este índice valora el desempeño en función de una serie de metas relacionadas con la conservación (protección costera, pesca artesanal, captura de carbono), los servicios ecosistémicos y el impacto de estos sobre el bienestar de las personas (Corrales, 2020).

8 El sector agropecuario es el segundo más afectado por fenómenos naturales en el país, únicamente superado por la infraestructura vial que agrupa el 56,8% del total de las afectaciones registradas entre 1988 y 2017 (27.686).

9 Para esto se utilizó la base de información georreferenciada del CFIA, disponible para el cuatrienio 2016-2019. Ello arroja una base de 364.886 registros y un promedio de 10,6 millones de metros cuadrados de construcción anual (ver el capítulo 3).

10 La autocorrelación espacial refleja el grado en que las construcciones en una unidad geográfica específica (cantón, distrito, ubicación georreferenciada, etc.) son similares a otras construcciones en unidades geográficas próximas (vecinos).

11 Estas aglomeraciones concentran el 91,2% de todas las obras en el ámbito nacional para el período en análisis.

12 Se trata de una aproximación que no se debe interpretar como una evaluación de la sostenibilidad ambiental de construcciones específicas.

13 Frecuencia alta: la frecuencia absoluta de desastres se ubica entre 259 y 764. Para crear los rangos en cada una de las tres categorías se utiliza el método de “cortes naturales” (*Jenks*). Las clases de cortes naturales están basadas en las agrupaciones naturales inherentes a los datos absolutos sobre desastres naturales en cada cantón del territorio nacional. El método se basa en agrupar mejor los valores similares y maximizar las diferencias entre los grupos creados. Los límites quedan establecidos donde hay diferencias considerables entre los valores de los datos. Tomado de <https://dcifra.cr/wp-content/uploads/2019/11/DCifra-Documento-Metodolo%CC%81gico.pdf>.

14 Datos de eventos hidrometeorológicos 1998-2018 a partir de la base DesInventar, tomados de PEN (2019) *Dcifra tu cantón* [www.dcifra.cr](http://www.dcifra.cr).

15 Para valorar la relación entre el área construida según tipo y la incidencia de desastres por cantón (2010-2019), se aplicó un coeficiente de correlación de Pearson. De acuerdo con el resultado, la relación más alta respecto a otros usos se presenta en las construcciones residenciales y en las de tipo institucional (en su mayoría de entidades públicas) que tienen un coeficiente de 0,61 y 0,60, respectivamente (Sánchez, 2020).

16 De acuerdo con Procomer, el régimen especial se compone de actividades que se generan bajo una serie de beneficios e incentivos tributarios, otorgado por el Gobierno de Costa Rica a empresas que deciden invertir en el país.

17 El transfuguismo es un fenómeno que se da cuando un representante popular (diputaciones, alcaldías o regidurías) cambia de partido sin renunciar al cargo para el cual fue electo.

18 La encuesta se envió por correo electrónico a la totalidad de docentes del MEP entre el 23 de abril y el 15 de mayo de 2020. Se recopiló información de docentes de todos los niveles y direcciones regionales del país.

19 Abarca los eventos perjudiciales: avenida torrencial, deslizamiento, huracán, inundación, lluvias, sequía, tempestades, tormenta eléctrica y fuertes vientos.

20 Se utilizan las proyecciones de población cantonales del CCP, entre los 18 y los 64 años.

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

22 El método multidimensional se basa en la premisa de que, además de la falta de ingresos, los hogares pobres son afectados por otras carencias en áreas (o dimensiones) como educación, salud, vivienda, trabajo y protección social. En el caso de Costa Rica se utilizan esas cinco dimensiones, y a cada una de ellas se le asigna un peso del 20%. Además, cada dimensión se compone de cuatro indicadores que también tienen el mismo peso relativo, con excepción de “trabajo”, donde se combinan dos indicadores para tratarlos como uno solo, pues ambos se refieren al incumplimiento de derechos laborales. En consecuencia, se calcula la cantidad de personas y hogares que tienen privaciones de acuerdo con cada uno de los diecinueve indicadores. Se suman los porcentajes de privación y un hogar se considera pobre multidimensional cuando totaliza un 20% o más.



23 Para el proceso de análisis se utilizaron variables como la fecha y tipo de revisión, tipo de vehículo, año del modelo, criterio de uso y kilometraje, así como los resultados de la prueba de emisiones para todos los vehículos que realizaron la medición entre 2015 y 2019. También se combinó esta fuente con otras como el Balance energético nacional y datos del INS.

24 Por su metodología se trata de una estimación determinística. Se multiplica el valor del consumo total de combustible (gasolina + diésel en terajulios) por los factores de conversión, para llevarlos a volumen (litros de combustible y gasolina). Luego se vuelve a multiplicar por los factores que determinan cuánto CO<sub>2</sub> se genera por consumo de cada litro de cada tipo de combustible (Fernández, 2020).

25 Es importante tener en cuenta que, técnicamente, el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) es un producto normal del proceso de combustión, mientras el monóxido de carbono (CO) es un subproducto no deseado de este, que la tecnología ha intentado controlar para reducir la contaminación del aire. Desde hace varios años, en los vehículos con sistemas de control de emisiones se ha incorporado un catalizador para acelerar la conversión del CO en CO<sub>2</sub>, como resultado del control sobre el primero, que es más tóxico. Según criterios técnicos (E: López, 2020), la normativa en Costa Rica fija parámetros para algunos gases que impactan la salud (en este caso el CO) y, como consecuencia, queda descubierto el control del CO<sub>2</sub>, ligado de manera directa al cambio climático, y que resulta precisamente de un mejor proceso de combustión. Es decir, lograr un avance para impedir que los nuevos modelos sigan siendo parte del efecto invernadero es complicado, si no cambia el principio de funcionamiento del motor de combustión interna.

