



**ESTADO  
DE LA NACIÓN**

---

**Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2021**

---

## **Investigación de base**

---

# Actualización de indicadores del Estado de la Nación

**¿Cómo terminó el año 2020 respecto a lo planteado en el último Informe  
Estado de la Nación?**

**Investigadores:**

*Leonardo Merino Tejos, Jorge Vargas Cullell, Natalia Morales Aguilar,  
Pamela Jiménez Fontana, Karen Chacón Araya, Ronald Alfaro Redondo,  
Steffan Gómez Campos.*

San José | 2021



304  
Ac188a

Actualización de indicadores del Estado de la Nación ¿Cómo terminó el año 2020 respecto a lo planteado en el último Informe Estado de la Nación? : investigación de base / Leonardo Merino Tejos [et al.]. -- Datos electrónicos (1 archivo : 1500 kb). -- San José, C.R. : CO-NARE - PEN, 2021.

ISBN 978-9930-540-90-9  
Formato pdf, 27 páginas.

1. PANDEMIA. 2. COVID-19. 3. ECONOMÍA. 4. FINANZAS PÚBLICAS.  
5. POBREZA. 6. SISTEMA POLÍTICO. 7. MERCADO LABORAL. 8. PRODUCTO  
INTERNO BRUTO. 9. CONTENCIÓN DEL GASTO. 10. DEUDA PÚBLICA. 11. FUER-  
ZA LABORAL. 12. DESEMPLEO. 13. RESTRICCIONES SANITARIAS. 14.  
CONGESTIÓN VIAL. 15. PODER JUDICIAL. I. Merino Tejos, Leonardo. II. Vargas  
Cullell, Jorge. III. Morales Aguilar, Natalia. VI. Jiménez Fontana, Pamela. V. Chacón  
Araya, Karen. VI. Alfaro Redondo, Ronald. VII. Gómez Campos, Steffan. VIII. Título.  
IX. Serie.

EBV



## Contenido

<b>Presentación.....</b>	<b>4</b>
<b>Apreciación general .....</b>	<b>5</b>
<b>Contexto: la sucesión de olas pandémicas .....</b>	<b>6</b>
<b>Recesión menos intensa que lo previsto inicialmente, pero fuerte y con un “rebote” débil y desigual.....</b>	<b>8</b>
<b>La pandemia agravó las finanzas públicas, pero la contención del gasto evitó peores resultados.....</b>	<b>13</b>
<b>Medidas de reapertura mitigaron pero no revirtieron la contracción del mercado de trabajo .....</b>	<b>15</b>
<b>La contracción económica y las restricciones a la movilidad bajaron el consumo de combustibles fósiles .....</b>	<b>19</b>
<b>La congestión vial se reactivó a finales del 2020 .....</b>	<b>21</b>
<b>En el futuro será importante actualizar los análisis realizados en el informe 2020 sobre la relación entre movilidad y contagios, con información para un período más extenso. ....</b>	<b>23</b>
<b>Respuesta ciudadana más compleja conforme avanza la pandemia.....</b>	<b>23</b>
<b>El poder legislativo redondeó un segundo año de alta producción de leyes sustantivas ....</b>	<b>24</b>
<b>Se confirma que la administración actual tiene el gabinete más inestable en las últimas cuatro décadas .....</b>	<b>25</b>
<b>El ejecutivo continuó evitando el abuso del decreto para legislar .....</b>	<b>26</b>

## Presentación

En el *Informe Estado de la Nación* publicado en noviembre de 2020, el PEN realizó un esfuerzo extraordinario por incorporar información casi en tiempo real sobre las tendencias que experimentaba el país. La grave crisis se atraviesa por la pandemia del Covid-19 impulsó este esfuerzo por alimentar la deliberación pública y la toma de decisiones, con información oportuna y en muchos casos inédita. Ello permitió elaborar una valoración general sobre la situación y perspectivas que enfrentaba Costa Rica a una fecha cercana a la publicación del Informe.

¿Cuán acertada fue esa valoración del Informe como diagnóstico final del año 2020? Este documento procura una respuesta a esta interrogante partiendo de la premisa que, en una crisis pandémica como la actual, la situación puede cambiar abruptamente en pocas semanas y, en ocasiones, días. Los datos empleados para elaborar el Informe correspondían al primer semestre del año y, en algunos casos, a setiembre, momento del cierre de la edición. Desde esta perspectiva, lo que se dijo ¿refleja razonablemente lo que realmente sucedió en 2020, ahora que, en abril del 2021, se tienen la mayoría de los indicadores sociales, económicos y políticos para el año completo? ¿Es necesario ajustar alguna de las apreciaciones de la valoración general del Informe en vista de lo que hoy se sabe que ocurrió?

Esas preguntas son usualmente tratadas en la próxima edición que, en este caso, corresponderá al mes de noviembre de 2021. Sin embargo, la complejidad de la situación actual impulsó al equipo técnico del PEN a efectuar un adelanto de esta labor, mediante la actualización de un conjunto seleccionado de indicadores clave.

Con datos para el año completo, el presente ejercicio examina si cambian (o no), y cómo, los planteamientos del Informe 2020. Actualiza un conjunto seleccionado de indicadores sobre el primer impacto de la pandemia por covid-19 sobre el desarrollo humano y compara los señalamientos publicados en el *Informe Estado de la Nación 2020* con los datos con los cuales cerró el año completo. En casos muy específicos en que es posible, se incluyen indicadores que incluyen el inicio del 2021.

Importante subrayar que este documento no consiste en una nueva edición del *Informe Estado de la Nación* ni un análisis completo e integrado sobre todos los efectos medibles de la pandemia. Es, más bien, un servicio a la ciudadanía y un ejercicio de autorreflexión. Su publicación responde a la necesidad de contar con información actualizada sobre un fenómeno cambiante y de profundas repercusiones para la vida nacional.

## Apreciación general

El *Informe Estado de la Nación 2020* señaló que la pandemia estaba provocando un rápido deterioro del desarrollo humano del país, con profundos efectos en las condiciones de vida y trabajo de la población. También resaltó que varios componentes de ese desarrollo ya eran frágiles y vulnerables antes de esta emergencia sanitaria, en virtud de los débiles desempeños económicos y sociales de Costa Rica durante la década anterior. Estos señalamientos se efectuaron con datos sobre la situación imperante hacia la mitad o el tercer cuarto del 2020.

La advertencia formulada en ediciones anteriores de que Costa Rica poseía poca capacidad de respuesta ante una crisis, se concretó con la llegada del covid-19. La economía, ya desacelerada desde antes, retrocedió cinco años en capacidad productiva solo en los primeros tres meses de la emergencia y afectó duramente a algunos sectores con en el campo del turismo, el ocio y el comercio, principalmente. En un momento en que apenas iniciaba la aplicación de la reforma fiscal de 2018, las finanzas públicas se erosionaron con rapidez y a mediados del 2020 se registraba un fuerte e inmediato aumento del déficit del gobierno central. El desempleo, en una cifra histórica del 12,5% en el primer trimestre del año, se duplicó a tres meses de iniciar la pandemia y el subempleo también aumentó. Todo lo anterior afectó los ingresos de la mayoría de los hogares y subió la pobreza a un nivel que no reportaba desde hace tres décadas atrás.

El Informe reportó que el sistema político dio respuesta de política pública con respeto a las reglas democráticas, que hubo profusión de medidas y que se ensayaron políticas de contención de los contagios y de los efectos sociales y económicos. Sin embargo, anotó que la situación política era riesgosa. Agotada la relativa tregua social que las restricciones sanitarias causaron entre marzo y abril del 2020, hacia mediados de año se reportaba un incremento en la protesta social y más dificultades de negociación en el Congreso, junto con dificultades para sostener el financiamiento de la política social de respuesta al golpe inducido por la pandemia.

Hoy, con datos disponibles para el cierre del 2020, puede afirmarse que la valoración general planteada por el *Informe Estado de la Nación* no cambia en lo medular. Los retrocesos en desarrollo humano se consolidaron y se afianzaron nuevos riesgos para el sistema político. En síntesis, la pandemia del covid-19 indujo, en el 2020, una crisis sin precedentes en la historia moderna del país, cuya evolución depende, en buena medida, de la respuesta y responsabilidad de los actores sociales y políticos para evitar que se convierta en una situación estructural o de retroceso prolongado.

En el ámbito económico, algunas tendencias negativas, aunque graves, fueron menos severas que lo previsto. La actividad económica mostró un “rebote” durante el segundo semestre y cerró el año con señales de recuperación. No obstante, esa mejora fue desigual, pues es más evidente en las actividades apegadas a zonas francas, mientras que aquellas enfocadas en el mercado interno se mantienen en números rojos. En las finanzas públicas, las medidas de contención de gasto permitieron que el resultado final fuera un poco menos grave que la proyección hecha con datos a julio de 2020.

La recuperación no logró revertir la contracción del mercado de trabajo, aunque sí reducir el nivel de desempleo registrado en el primer trimestre de la pandemia (abril-junio). Eso sí, siempre en un umbral todavía históricamente alto. Con la actual incertidumbre sobre la evolución futura de la situación sanitaria, que registra su peor momento al momento de publicarse este documento,

las perspectivas sobre el empleo y los ingresos de las personas siguen siendo sumamente inciertas.

Hubo varios efectos paralelos de las medidas para control de los contagios. Por un lado, como se registró en la edición de noviembre, el menor traslado de vehículos bajó los indicadores de contaminación del aire. Al cierre del año se confirma que hubo una marcada reducción del consumo energético en el país, el cual solo volvió a niveles normales hacia final de año. También la movilidad mantuvo fluctuaciones a lo largo del año en niveles por debajo de lo normal, y con una clara relación con las restricciones diversas que se aplicaron. Al cerrar el 2020 se registra un regreso de mayores grados de congestión vial hacia niveles parecidos a los meses de enero y febrero (antes de la llegada del covid-19), en especial en diciembre. Sin embargo, aun en ese mes no se reportan niveles comparados con el mismo mes en años anteriores.

Por último, el panorama político cerró el año en un marco similar al reportado en el Informe. Por un lado, se perciben crecientes dificultades y riesgos. El fin de la tregua social de inicios de pandemia quedó patente con un “pico” muy alto de movilizaciones en octubre. El apoyo de la ciudadanía al sistema político, que en abril se disparó a niveles que no había mostrado en todo el siglo XXI, fue bajando y, aunque se mantiene alto, para noviembre recuperó rangos parecidos a lo normal desde el año 2000. En este marco el Legislativo siguió cosechando una alta producción de leyes y el Ejecutivo experimentó la inestabilidad más alta en el gabinete que administración alguna ha registrado desde los años ochenta. Se corroboró lo indicado en el Informe 2020, sobre la autocontención por parte del Poder Ejecutivo en el empleo abusivo del Decreto Ejecutivo con la excusa de la emergencia sanitaria, como ha ocurrido en otros países.

En conclusión, los datos de cierre del año no cambian de manera sustantiva la valoración general presentada por el *Informe Estado de la Nación 2020* pero sí introduce algunos matices particulares en la apreciación sobre la severidad de algunas tendencias específicas. Todo ello subraya las excepcionales y frágiles condiciones en que se desarrollará el proceso electoral del 2021-2022.

### Contexto: la sucesión de olas pandémicas

El *Informe Estado de la Nación 2020* planteó que, a setiembre, el país había pasado diversas fases de la pandemia, y que al iniciar el tercer cuatrimestre parecía ceder el nivel de contagios respecto al “pico” de septiembre, aunque siempre en un umbral alto. En noviembre y diciembre este comportamiento, en efecto, se continuó.

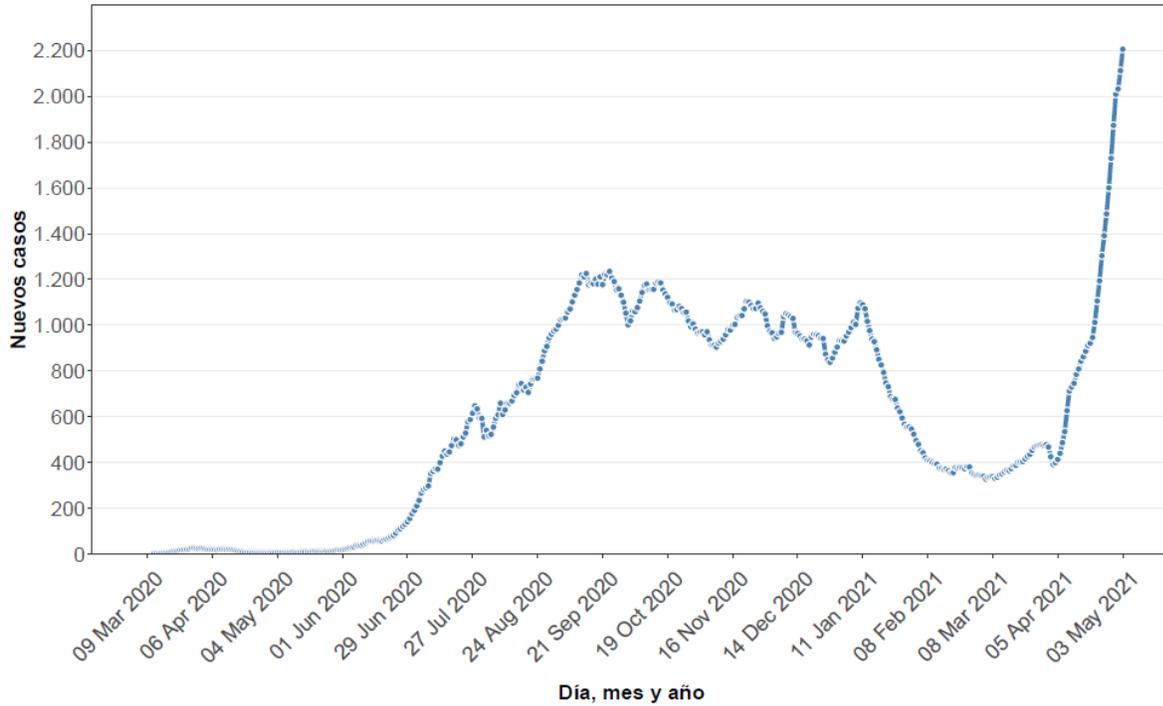
En la actualidad (abril 2021), el país experimenta una nueva “ola” pandémica, con un crecimiento sin precedentes de los contagios, luego de una pausa durante el primer trimestre.

El análisis del promedio móvil de los nuevos casos de covid-19 reportados a diario en Costa Rica<sup>1</sup> permite identificar al menos cuatro momentos de la pandemia hasta la fecha (gráfico 1). El primero se caracterizó por niveles de contagio diario bajos, entre marzo e inicios de junio de 2020. El segundo fue una ola de contagios que se extendió hasta finales del año 2020, con una cúspide en el mes de septiembre, cuando se reportaron alrededor de 1.200 nuevos casos diarios. Un tercer momento, de tendencia decreciente, se registró desde enero hasta finales de marzo de 2021.

Al momento de publicarse este documento, el país está plenamente dentro de una nueva y más virulenta ola pandémica. En conjunto, hasta el 6 de abril de 2021 se han reportado un total de 219.846 casos confirmados, para una tasa de 43 personas por cada mil habitantes. Además, se registraron a ese momento 3.000 fallecimientos, para una tasa de letalidad<sup>2</sup> de 1,36 y una tasa de mortalidad de 58,7 por cada 100.000 habitantes.

Gráfico 1

Promedio móvil<sup>a/</sup> de nuevos casos reportados por covid-19. Al 6 de abril, 2021



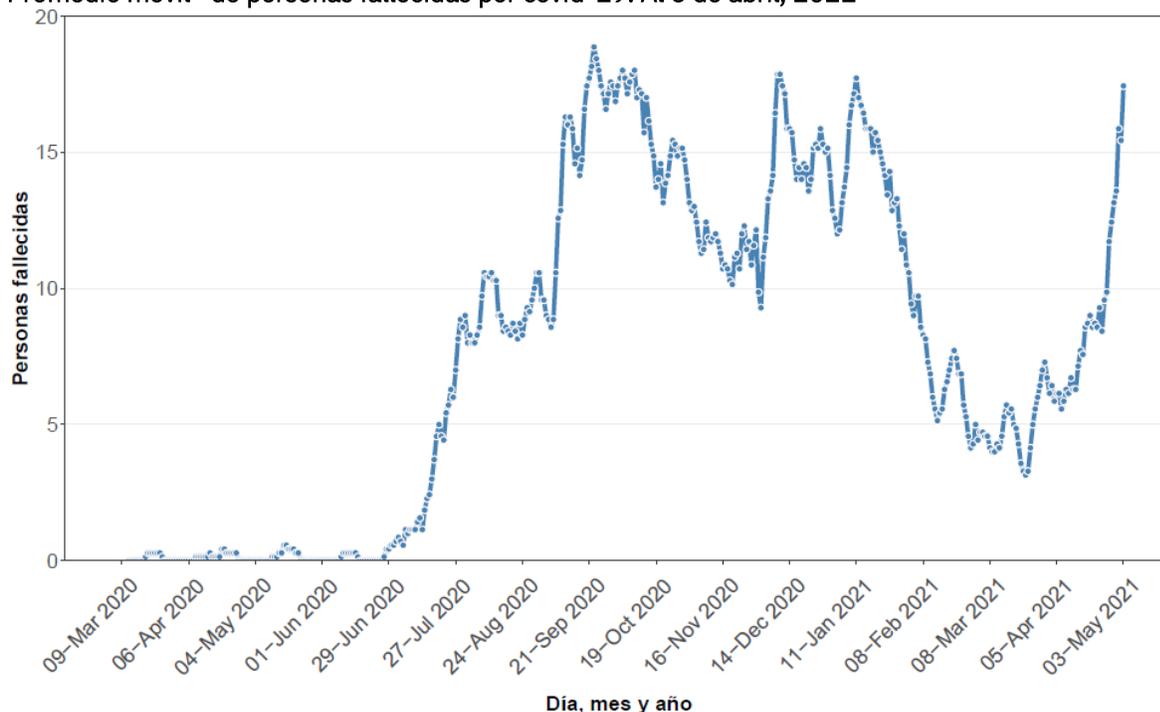
a/ Se utiliza el promedio móvil para reducir las fluctuaciones en la serie de tiempo y mostrar la tendencia. Se calcula con las siete observaciones anteriores a cada fecha.

Fuente: Morales y Gómez Campos, 2021, con datos del Ministerio de Salud.

El promedio móvil de personas fallecidas es similar al de nuevos casos, tal y como se observa en el gráfico 2. La cantidad de decesos osciló entre 10 y 18 por día, hasta finales del año 2020; en febrero y marzo 2020 disminuyó a alrededor de 5 fallecimientos por día. Con la nueva ola de contagios han comenzado a subir nuevamente las muertes.

Gráfico 2

Promedio móvil<sup>a/</sup> de personas fallecidas por covid-19. Al 6 de abril, 2021



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, 2021, con datos del Ministerio de Salud.

## Recesión menos intensa que lo previsto inicialmente, pero fuerte y con un “rebote” débil y desigual

El *Informe Estado de la Nación 2020* reportó, con datos a setiembre, que los primeros meses de pandemia habían afectado profundamente una economía nacional ya débil y desacelerada desde el 2015. Al cerrar el año, ese efecto negativo se materializó pero con una menor intensidad a la estimada por el BCCR en julio de 2020. Esto porque el levantamiento de una serie de restricciones a la actividad económica (apertura de comercio y flexibilización de restricciones sanitarias) derivaron en una leve recuperación general, aunque desigual entre sectores.

En efecto, al cerrar el 2020 se registró una caída en el PIB de -4,1%, el nivel más bajo que ha experimentado la economía de los últimos treinta años (desde 1992). Esta cifra es menor a la estimada por el BCCR en julio de 2020 (-5%). Este impacto sobre la actividad productiva se acompañó de una drástica pérdida neta de puestos de trabajo de -14% (gráfico 3), consolidando la desconexión entre producción y empleo reiteradamente subrayada en anteriores ediciones del Informe. En esta ocasión, ello se refleja en las cifras negativas en ambos indicadores, pero con un impacto claramente más intenso sobre las oportunidades laborales de la población.

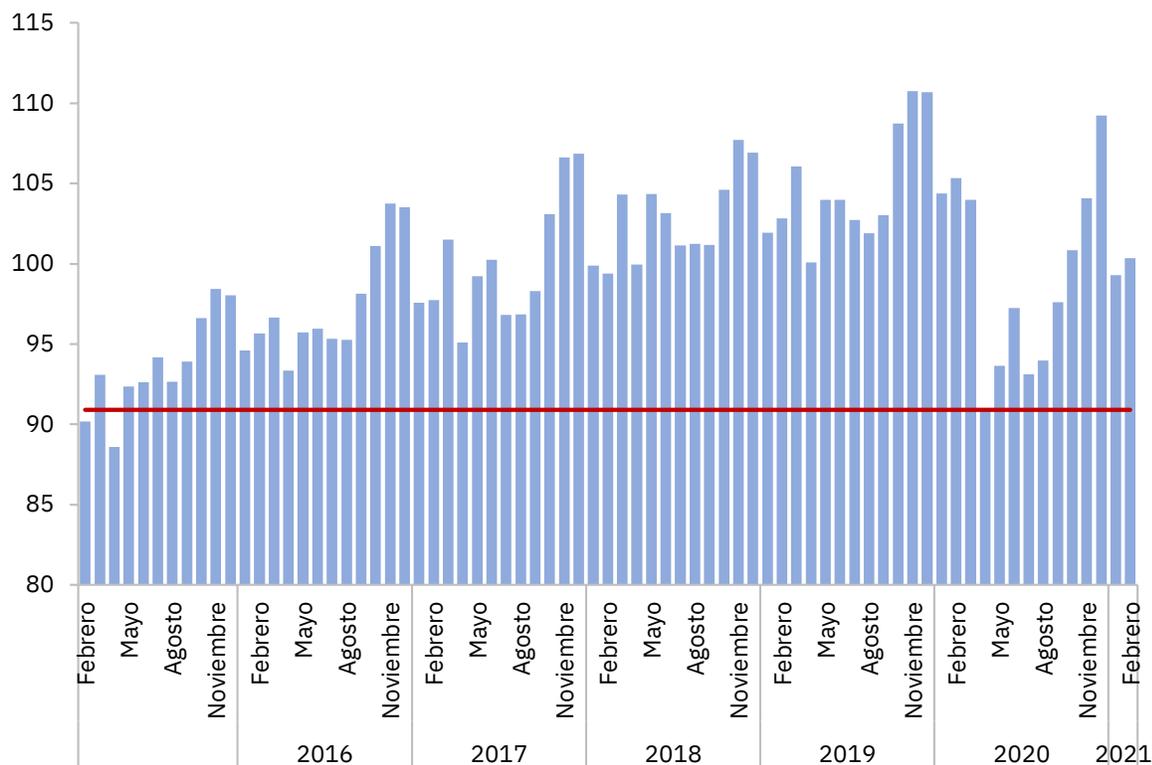
**Gráfico 3**  
Crecimiento del PIB y de la generación de puestos de trabajo (porcentajes)



Fuente: Jiménez-Fontana, 2021, con datos del BCCR y el INEC.

Durante el 2020, el mayor efecto negativo en la economía se experimentó en abril, cuando el Índice Mensual de Actividad Económica registró el nivel más bajo en los últimos cinco años (gráfico 4). Pese a que hacia final de año se registró una recuperación, ese “rebote” no alcanzó los niveles de actividad previos a la llegada del covid-19.

Gráfico 4  
Evolución del IMAE (nivel, serie original, base 2017=100)



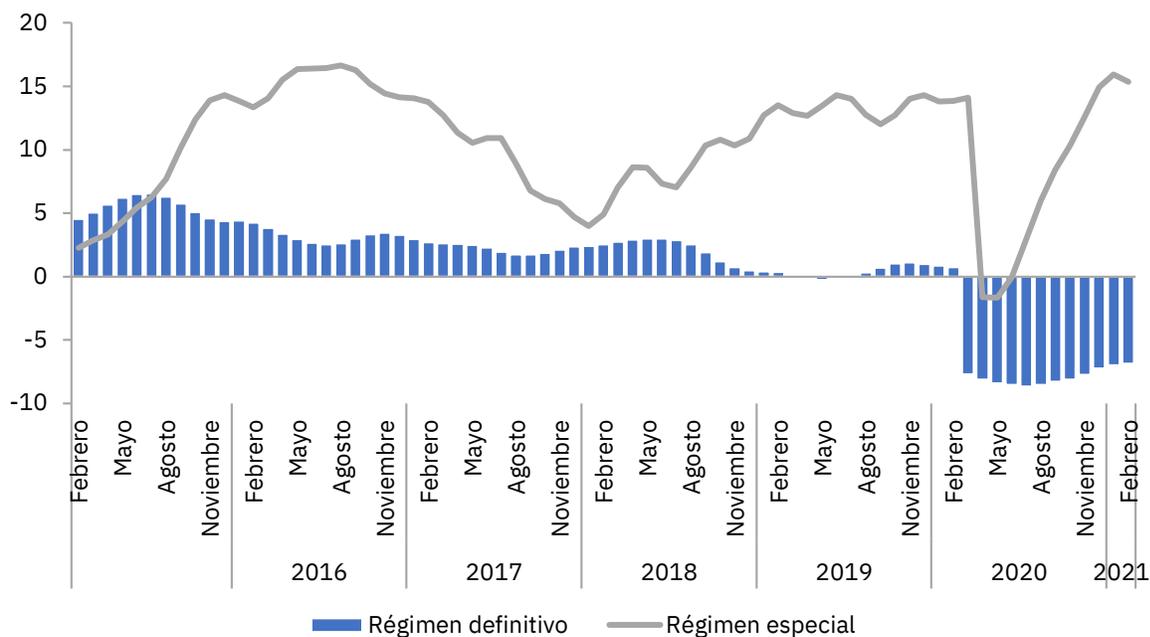
Fuente: Jiménez-Fontana, 2021, con datos del BCCR.

El Informe 2020 planteó que la contracción económica había sido de muy distinta magnitud en los diversos sectores. La información posteriormente disponible confirmó esta constatación. El *régimen definitivo* (más enfocado en el mercado interno) experimentó en mayo del 2020 una caída en su crecimiento interanual de cuatro veces la magnitud de la tasa experimentada por el *régimen especial* (zonas francas y perfeccionamiento activo, más ligado al mercado externo). Pero, además, la brecha entre ambos sectores se intensifica cuando se observa el ritmo de la recuperación hacia finales del año 2020 e inicios del presente (gráfico 5).

En febrero del 2021, el *régimen especial* tuvo un crecimiento interanual superior al experimentado antes de la pandemia, mientras que las empresas en el resto del parque productivo (*régimen definitivo*) mantienen en promedio tasas negativas de crecimiento, muy por debajo de lo que tenían en el 2019, antes del impacto del covid-19.

Gráfico 5

Variación interanual del IMAE por régimen (porcentaje, tendencia ciclo, base 2017=100)



Fuente: Jiménez-Fontana, 2021, con datos del BCCR.

Similar a lo indicado en el *Informe Estado de la Nación 2020*, al cerrar el año se confirmó que las actividades económicas más afectadas fueron las de alojamiento y servicios de comida, transporte y almacenamiento, y la de comercio (gráfico 6). Estas tres tuvieron un decrecimiento en el 2020 más de diez veces superior respecto a lo reportado en el 2019. Destacan los servicios de alojamiento y comida como el sector con la mayor afectación, dado que la pandemia y las restricciones sanitarias limitaron fuertemente las actividades vinculadas al turismo y ese tipo de actividades. Este sector tuvo una variación en su crecimiento de 2,2% a -42,3% entre el 2019 y 2020.

**Gráfico 6**  
Crecimiento del PIB por actividad económica (porcentajes)

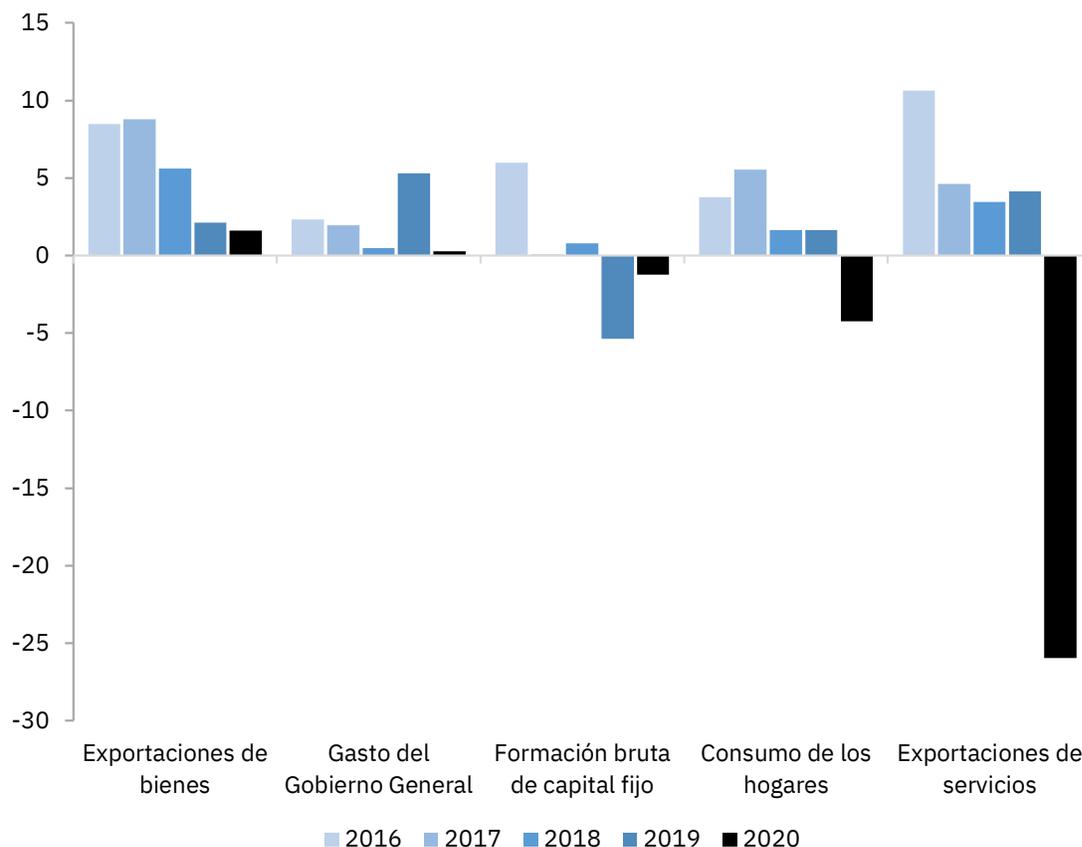


Fuente: Jiménez-Fontana, 2021, con datos del BCCR.

En materia de grandes sectores la mayor afectación se observa en las exportaciones de servicios, caída en gran medida vinculada al turismo, cuya tasa de crecimiento pasó de 4,1% a -25,9% entre el 2019 y 2020 (gráfico 7). La contracción en la venta externa de servicios es la más fuerte que se observa según componentes de la demanda desde 1992. Destacan las exportaciones de bienes, las cuales tuvieron la menor afectación en el dinamismo, con un crecimiento de 1,6%, valor superior al experimentado durante la crisis del 2008-2009. Por otro lado, en el 2020, el consumo de los hogares se contrajo en -4,2%, lo cual explica en gran medida la baja en el PIB, dado que este sector representa un 50% de la demanda total.

Gráfico 7

Crecimiento del PIB por componentes de la demanda (porcentajes)



Nota: FBKF: formación bruta de capital fijo.

Fuente: Jiménez-Fontana, 2021, con datos del BCCR.

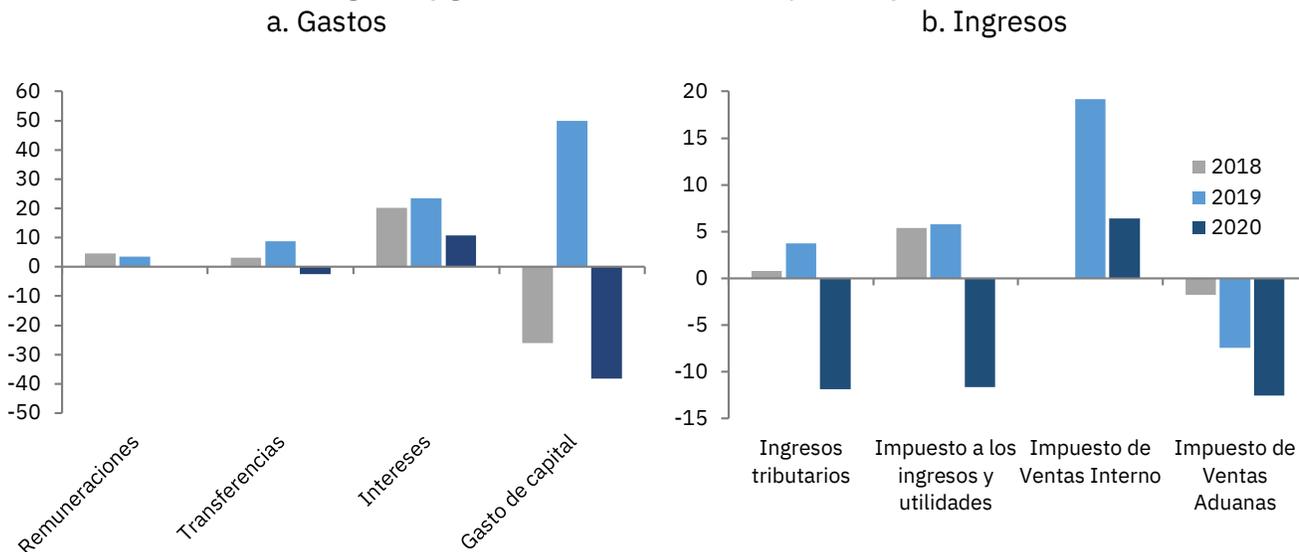
## La pandemia agravó las finanzas públicas, pero la contención del gasto evitó peores resultados

El *Informe Estado de la Nación 2020* planteó que la pandemia agravó a corto plazo el estado de las finanzas públicas, que se encontraban -luego de la reforma fiscal del 2018- apenas estaban iniciando un proceso de estabilización. Rápidamente se disiparon las expectativas de mejora en la solvencia del Gobierno que se tenían a inicio de 2020.

Al cerrar el año, la contracción económica causó un decrecimiento real en los ingresos tributarios del gobierno central, especialmente en los impuestos sobre la renta y ventas en aduanas (gráficos 8). Por el lado del gasto, el Gobierno ha impulsado una fuerte política de contención que se mantuvo a lo largo del 2020 y primer trimestre de 2021. Dado que la mayor parte del gasto responde a mandatos legales o al pago del servicio de la deuda, la reducción se enfocó sobre el margen de maniobra que existe: el gasto de capital. Entre el 2019 y 2020, el crecimiento real del gasto de capital pasó de 49,9% a -38,2%.

Gráfico 8

Crecimiento real de los ingresos y gastos del Gobierno Central (porcentaje)

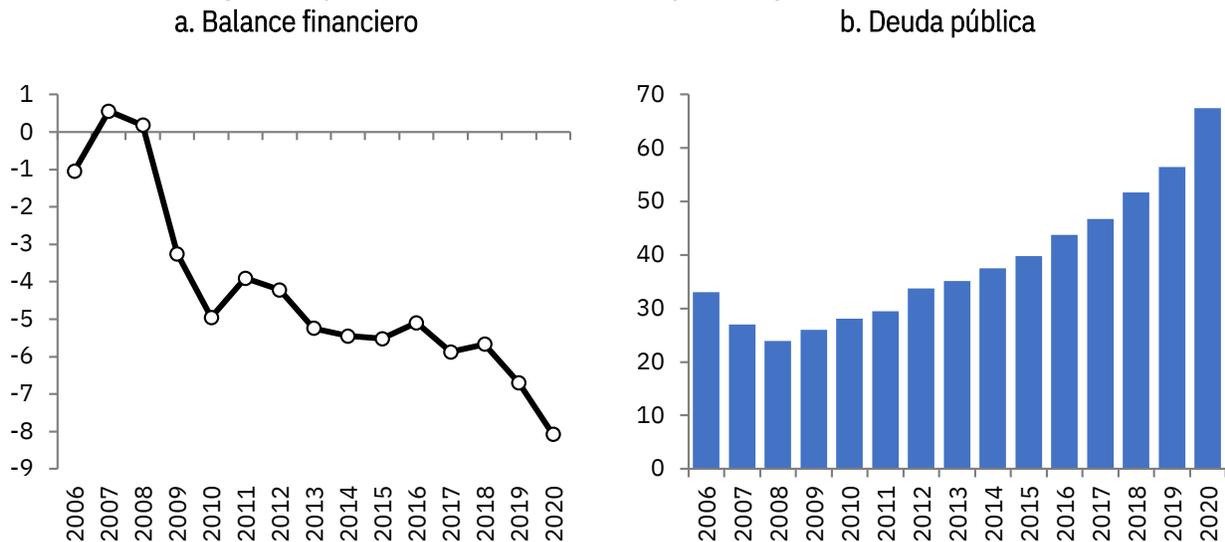


Fuente: Jiménez-Fontana, 2021, con datos del Ministerio de Hacienda.

La contención fue insuficiente para mejorar el balance financiero del Gobierno Central al cierre del año. Entre el 2019 y 2020 (gráfico 9), el déficit fiscal pasó de 6,7% a 8,1% del PIB, mientras que la deuda pública pasó de 56% a 68% del PIB. Una vez constatado el golpe de la pandemia, esta evolución era de esperar, aunque el resultado obtenido al final del año fue menos severo que el originalmente estimado por las autoridades. Aún así, se trata de un deterioro en un solo año de las finanzas públicas de una magnitud que no tiene precedentes en los últimos 30 años, ante lo cual el gobierno recurrió al FMI en búsqueda de un Acuerdo de Facilidad Ampliada, entre otras medidas para evitar un descalabro fiscal y un contagio sobre la economía real.

Gráfico 9

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



Fuente: Jiménez-Fontana, 2021, con datos del Ministerio de Hacienda

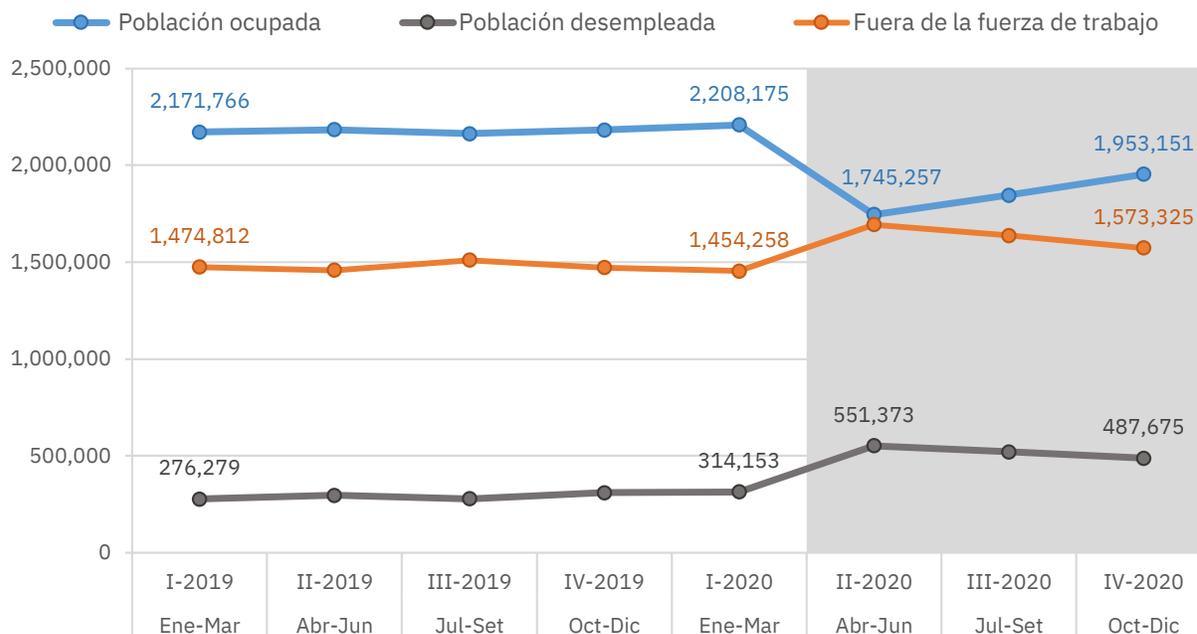
### Medidas de reapertura mitigaron pero no revirtieron la contracción del mercado de trabajo

El *Informe Estado de la Nación 2020* reportó que, antes de la pandemia, la situación del desempleo ya era delicada, con niveles históricamente altos. A ello se agregaba el crecimiento sostenido de la informalidad a lo largo de la década anterior. En los primeros meses de impacto de la emergencia generada por el covid-19 (abril, mayo y junio), el golpe sobre el deprimido mercado laboral fue inmediato y profundo.

Al cerrar el 2020, conforme la economía experimentó el “rebote” ya mencionado, hubo una recuperación parcial de los principales indicadores de empleo. Sin embargo, el año cerró con niveles críticos en ese campo. No se modificaron, pues, las apreciaciones del Informe en materia de empleo.

Según los datos de la Encuesta Continua de Empleo (ECE), en el año 2020 la fuerza de trabajo en promedio fue de 2.406.533 personas, 58.424 personas menos que en el 2019. Aunque el cambio no parece tan fuerte, lo que sucedió fue un traslado de la población ocupada hacia el desempleo. De este modo, en promedio se registraron 236.925 personas ocupadas menos en el año 2020, mientras que aumentaron en 178.502 las personas desempleadas. El gráfico 10 muestra el detalle por trimestres, y evidencia el fuerte impacto negativo en el empleo del segundo trimestre y la lenta recuperación posterior, que aún se mantiene lejos de las cifras registradas previo a la pandemia.

**Gráfico 10**  
**Personas de 15 años y más, según participación en la fuerza de trabajo**



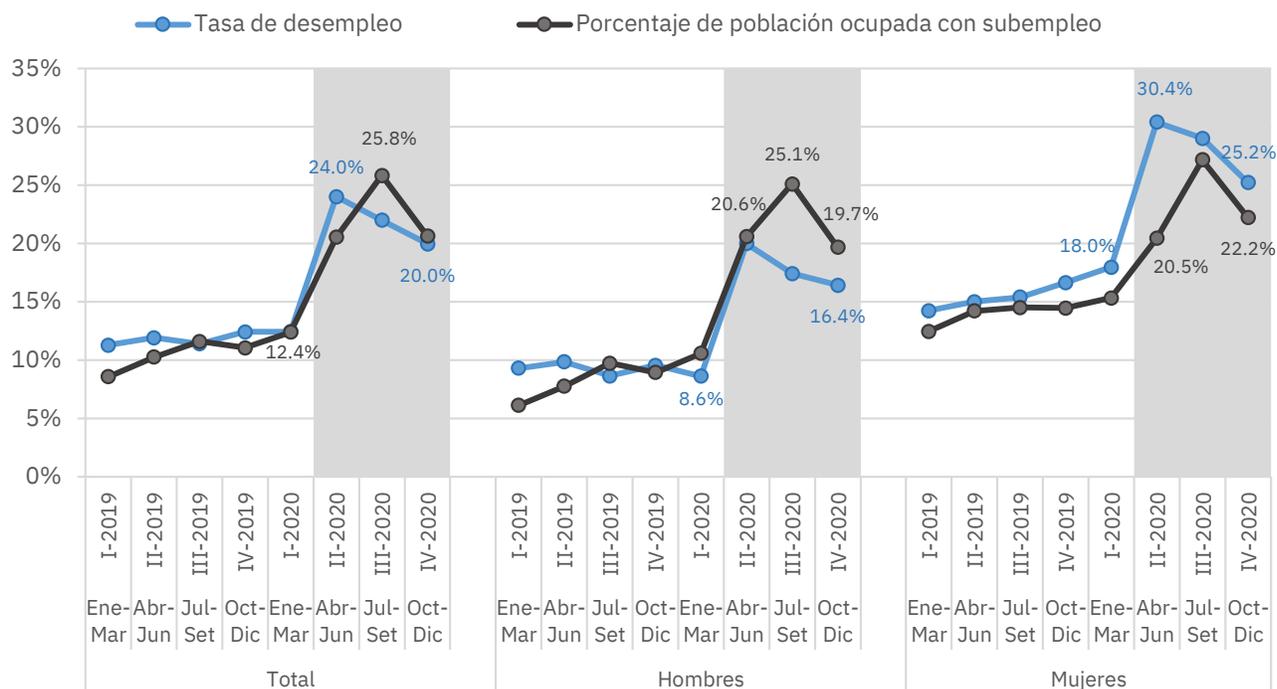
Fuente: Morales, 2021, con datos de las ECE, del INEC.

El Informe alcanzó a reportar que el país registró la tasa récord del 24% en el segundo trimestre de 2020, que duplicó la del año anterior para el mismo período y elevó el número a 551.373 personas desempleadas. Esto significó un aumento de 255.793 personas, de las cuales el 49% eran mujeres y el 78% residentes urbanos.

Con los datos al cierre del año puede observarse que el impacto más fuerte ocurrió precisamente en los meses de abril a junio, cuando hubo fuertes restricciones sanitarias. Las mejoras posteriores no evitaron que los indicadores sigan estando muy por encima de los valores previos a la pandemia, que ya de por sí eran desfavorables en materia de desempleo.

En promedio del año 2020, la tasa de desempleo fue de un 19,6%, 15,6% para los hombres y 25,7% para las mujeres. Otro problema adicional fue el incremento en el porcentaje del subempleo, es decir, que aunque algunas personas siguen ocupadas, están trabajando menos horas de las que efectivamente desean trabajar. Esta situación afectó en promedio a una de cada cinco personas ocupadas, con su punto máximo en el tercer trimestre del 2020 (julio a setiembre), con una de cada cuatro.

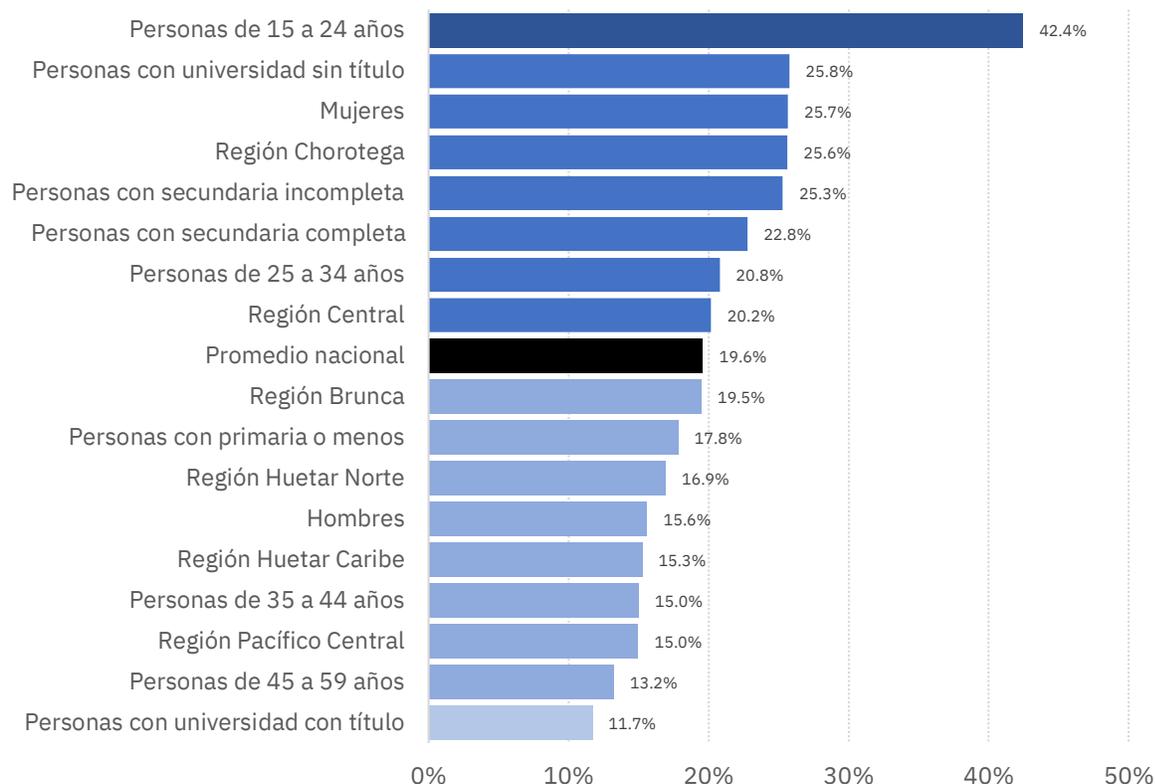
**Gráfico 11**  
**Tasas de desempleo y subempleo, total y por sexo**



Fuente: Morales, 2021, con datos de las ECE, del INEC.

De conformidad con las tendencias prevalecientes antes de la pandemia, los mayores porcentajes de desempleo corresponden a personas de edades que oscilan entre los 15 y 24 años (42,4% del total), quienes tienen universidad sin completar, las mujeres, la región Chorotega y las personas con educación secundaria incompleta o completa. Los grupos con afectación menor han sido las personas de 45 a 59 años y las profesionales con título (gráfico 12).

**Gráfico 12**  
**Tasas de desempleo, según características. Promedio 2020**

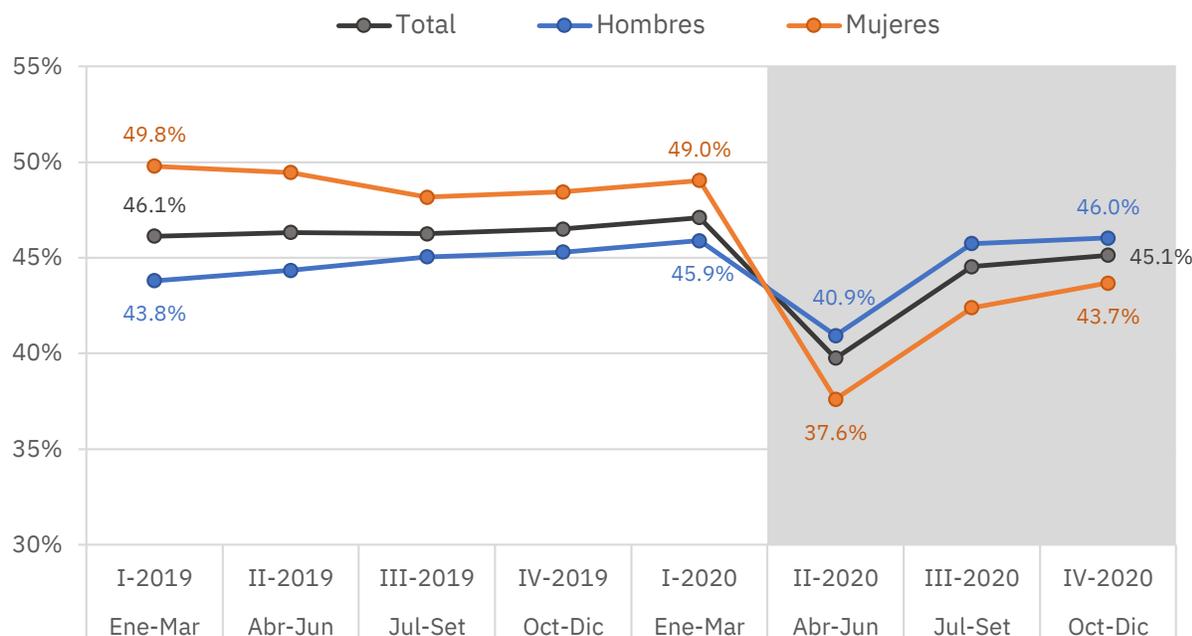


Fuente: Morales, 2021, con datos de las ECE, del INEC.

Al momento de publicar el *Informe Estado de la Nación 2020*, los indicadores de calidad de empleo no estaban disponibles para el período de afectación de la pandemia. Comparando el cierre del 2020 con el año previo, algunos mostraron un comportamiento inesperado pues mejoraron. Así, la población ocupada con seguro social, que se mantenía en un valor cercano al 68%, subió en el segundo trimestre del 2020 al 73,8%, aunque en los dos trimestres posteriores retornó a un valor cercano al 70%. Asimismo, la proporción de personas con empleo informal, que oscilaba en un 46%, se contrajo a un 40% (gráfico 13).

Una interpretación posible de este comportamiento es la siguiente: la pandemia afectó con especial dureza al sector informal, una cuestión que no estaba claramente tratada en el Informe 2020. La informalidad, entonces, cae no porque los puestos se hayan transformado en empleos formales, sino porque la crisis ha expulsado a esas personas de sus propios ámbitos de trabajo (empresas/entidades), donde laboraban bajo condiciones contractuales precarias, o de las actividades que realizaban en la vía pública ofreciendo productos. Hipotéticamente, podría plantearse que la población que laboraba con contratos temporales eran más vulnerables a los despidos repentinos y, por tanto, hay una mayor presencia relativa de personas asalariadas formalizadas dentro del total de la población empleada. Ellas conservaron sus empleos, pues forman parte del sector más formal del mercado laboral. Ello define un tema urgente de investigación para la próxima edición del Informe.

**Gráfico 13**  
**Porcentaje de empleos informales, total y por sexo**



Fuente: Morales, 2021, con datos de las ECE, del INEC.

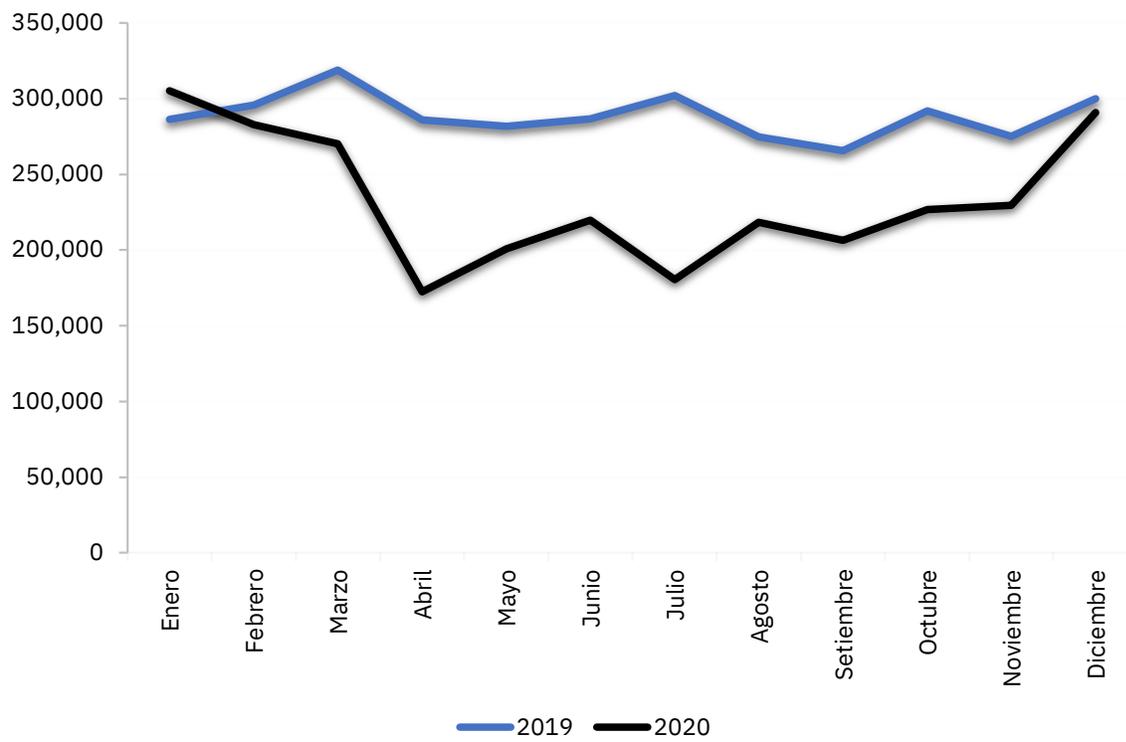
### La contracción económica y las restricciones a la movilidad bajaron el consumo de combustibles fósiles

En el *Informe Estado de la Nación 2020* se planteó que hubo algunos cambios en los patrones relativos al uso de recursos naturales, en el contexto de la pandemia. En materia energética, las evidencias más notorias fueron las registradas en cuanto a emisiones, por la baja en indicadores de contaminación del aire a raíz de las restricciones a la movilidad de las personas y los vehículos. Al cerrar el 2020, el consumo de energía, en términos generales, mostró un cambio significativo respecto al año previo. Sin embargo, cabe anotar que el nivel de consumo, aproximado por el indicador de ventas de petróleo mensuales, volvió, en diciembre de 2020, a un umbral similar al del 2019, coincidiendo con el “rebote” de la economía.

Las restricciones sanitarias para control de la pandemia tuvieron, sin duda, un fuerte efecto en el consumo de derivados del petróleo (gráfico 14), con un comportamiento mensual muy parecido al patrón medido sobre los cambios en movilidad analizados con datos de la aplicación *Waze*: una caída muy marcada en los meses de mayores restricciones, en especial marzo y abril; una recuperación relativa a partir de mayo, sin alcanzar los niveles de 2019 para los mismos meses; y un acercamiento a comportamientos normales hacia finales de año. El uso de combustibles, en especial para el transporte, reflejó el impacto de los cambios en la actividad cotidiana y el traslado de personas.

Gráfico 14

Ventas mensuales de derivados de petróleo, por mes. 2019 y 2020 (metros cúbicos)

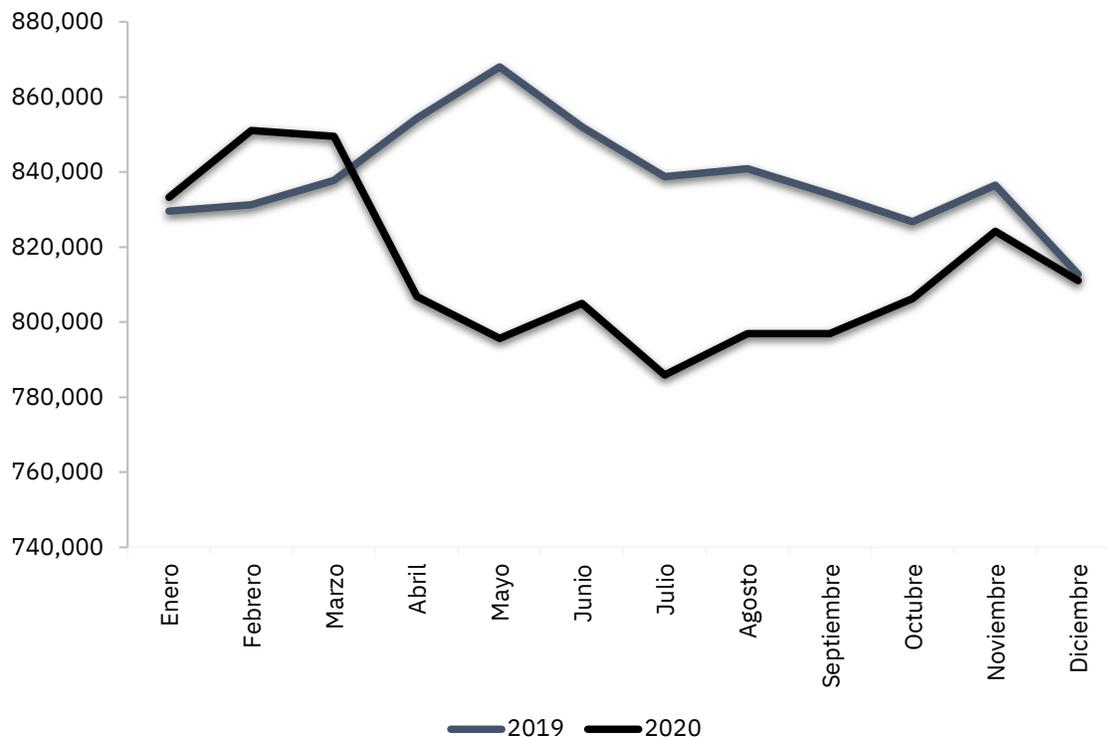


Fuente: DSE-Minae, 2021.

En el caso del consumo eléctrico también se registra desde marzo del 2020 una caída respecto al comportamiento del 2019, con una brecha aún más notoria en los meses usualmente “pico” de este consumo (abril-junio). Igual que el uso de combustibles, también hacia final de año se percibe un cambio hacia patrones normales (gráfico 15).

Gráfico 15

Ventas totales de electricidad, por mes. 2019 y 2020 (megawatt por hora)



Fuente: DSE-Minae, 2021.

### La congestión vial se reactivó a finales del 2020

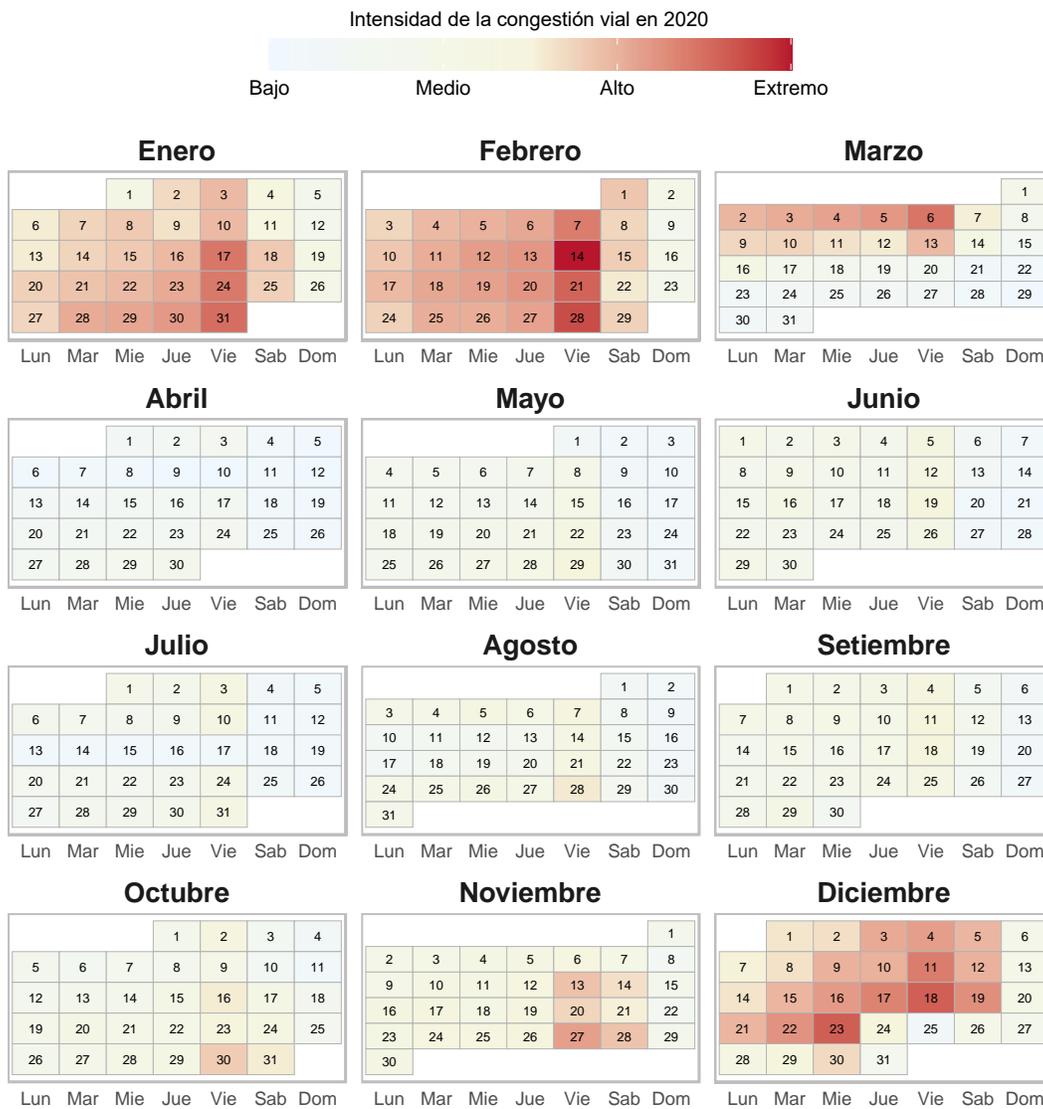
El *Informe Estado de la Nación 2020* señaló que la movilidad de las personas es un indicador trazador del comportamiento de la pandemia. Esta movilidad fue estimada de manera indirecta con la aplicación Waze a partir del congestionamiento vial, y junto a otras variables sociodemográficas se pudo corroborar su asociación con el nivel de contagios de covid-19 en el ámbito local en Costa Rica.

En efecto, en el Informe se constató que las restricciones sobre el tránsito y el cierre de comercios en el país ocasionaron reducciones considerables en los flujos de personas en todo el territorio, junto a otros aspectos, como la posible autocontención individual a salir de las casas de habitación o el teletrabajo.

Las reducciones, sin embargo, no fueron constantes en el tiempo. Las restricciones tuvieron el mayor efecto al inicio de la pandemia, entre marzo y abril, con disminuciones hasta de un 90% en Semana Santa, con respecto a los valores previos. Luego hubo fases de apertura y cierres de manera intermitente. Entre mayo y junio sucedió una recuperación del tránsito, cuando las autoridades permitieron el restablecimiento parcial del comercio y de la movilidad vial. Después se pasó a otra fase de fuerte restricción a la movilidad y comercios, entre el 11 y el 19 de julio, con el “cerco epidemiológico” en los cantones de la Gran Área Metropolitana.

Al actualizar el análisis se observa una nueva fase de apertura que aumentó en intensidad en los últimos dos meses del año, con niveles de tránsito vial incluso superiores a los de enero y febrero previo a la pandemia, aunque no comparables con meses similares de otros años. El gráfico 16 muestra en rojo los puntos de mayor intensidad de tránsito y flujo de personas durante todo el 2020.

Gráfico 16  
Intensidad de la congestión vial por mes y día. 2020



Fuente: Actualización de Gómez Campos, Cubero, Salas, Obando y Yeón, 2020, con datos de Waze-MOPT.

En el futuro será importante actualizar los análisis realizados en el Informe 2020 sobre la relación entre movilidad y contagios, con información para un período más extenso.

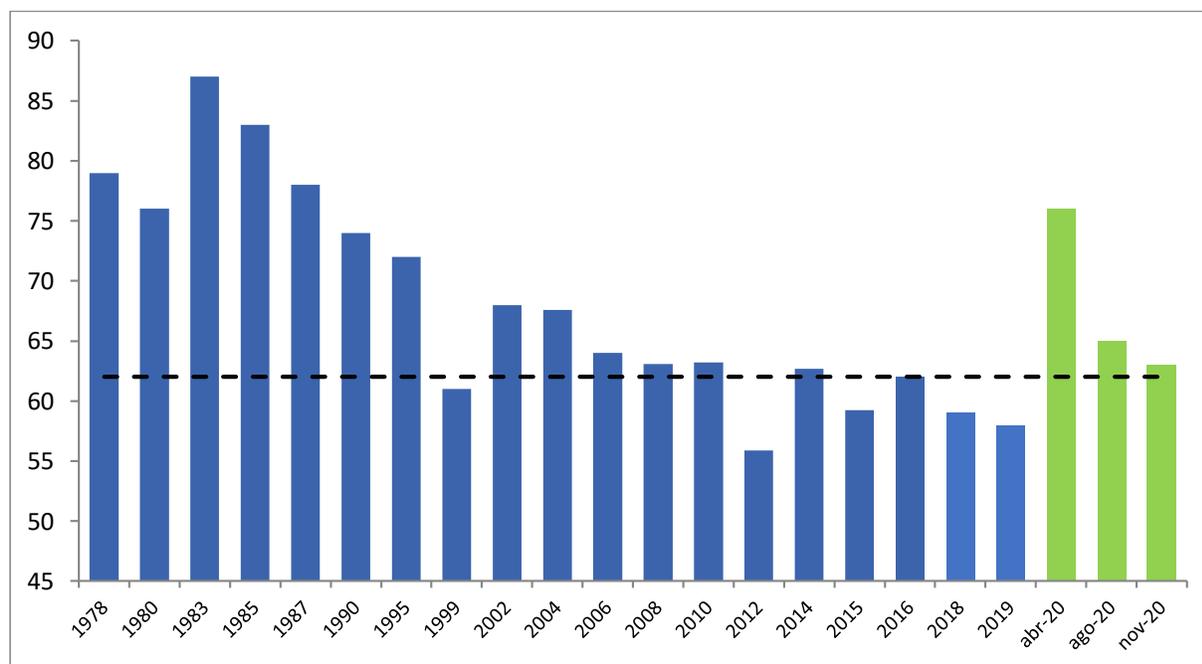
### Respuesta ciudadana más compleja conforme avanza la pandemia

En el *Informe Estado de la Nación 2020* se planteó que, al primer impacto, la pandemia estuvo asociada a un aumento en la legitimidad del sistema político costarricense. Pese al *shock* productivo y laboral y las restricciones sanitarias que se implementaron, las encuestas de opinión pública del Barómetro de las Américas y del Ciep-UCR arrojaron que el respaldo a la democracia subió a niveles más altos de los registrados durante la mayoría del siglo XXI, tanto en la medición de abril como en agosto. El Informe planteó que este era, sin duda, un resultado positivo, pues el golpe de la pandemia no había generado, inicialmente, niveles de descontento ciudadano capaces de desestabilizar al sistema político costarricense.

En contraste con la constatación del Informe, la medición de opinión pública de noviembre de 2020, el respaldo a la democracia volvió a los niveles históricamente normales: se ubicó en 63 puntos en una escala entre 0-100<sup>3</sup> (gráfico 17). En esta escala entre mayor sea el valor, mayor es el apoyo ciudadano al sistema político. Aunque este nivel sobrepasa el promedio de los últimos veinte años y es superior a las reportadas antes de la pandemia, implica una fuerte evaporación de la corriente legitimizante registrada al momento inicial. Con base en esta información, hoy habría que relativizar la positiva valoración del *Informe 2020*, introduciendo un elemento de mayor cautela que requiere análisis posterior.

Gráfico 17

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



a/ la línea horizontal punteada representa el promedio del período 1999-2020.

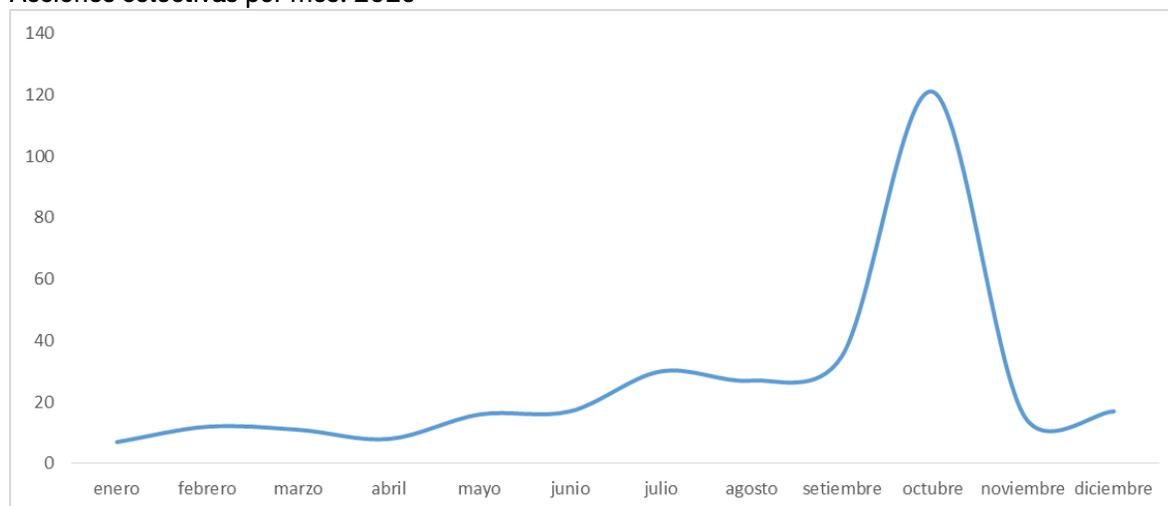
Fuente: Barómetro de las Américas y CIEP-UCR.

Algo similar puede decirse sobre un segundo indicador de la respuesta ciudadana a la delicada situación económica y política creada por la pandemia: los niveles de protesta social. En los primeros tres meses de la crisis sanitaria se redujo significativamente la intensidad de las acciones colectivas, al cerrar el primer semestre del 2020, aunque las movilizaciones nunca cesaron por completo. Por ello, la pandemia generó inicialmente una “tregua social” que se fue desvaneciendo conforme avanzó el año.

Al análisis los datos finales del 2020, cerró con 317 acciones colectivas (gráfico 18), cifra que está por debajo del promedio de todo el período (1992-2020), pero que supera la cantidad de acciones colectivas del 2019. Hubo un fuerte repunte de la protesta social en el mes de octubre con 121 protestas, producto de los múltiples bloqueos en contra de los acuerdos entre el FMI y el Gobierno en diferentes partes del país.

Gráfico 18

Acciones colectivas por mes. 2020



Fuente: Cerdas, 2021.

## El Poder Legislativo redondeó un segundo año de alta producción de leyes sustantivas

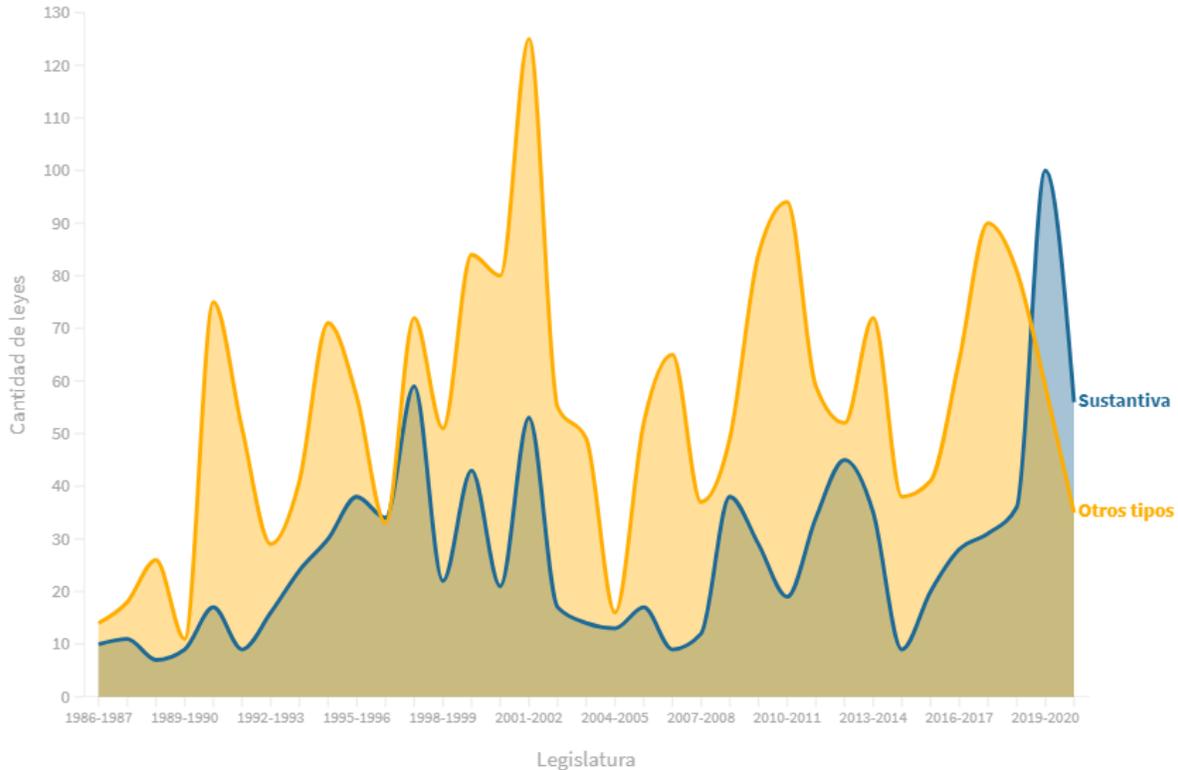
El *Informe Estado de la Nación 2020* aportó evidencia de un inesperado cambio, a partir de 2019, en el rendimiento de la Asamblea Legislativa: en contraste con las dos primeras décadas del presente siglo, hubo un fuerte aumento en la cantidad de legislación sustantiva aprobada. Al respecto, cabe aclarar que el adjetivo *sustantivo* no implica una valoración sobre la calidad o la definición normativa sobre la progresividad de las leyes; de hecho, podrían ser regresivas. Únicamente refiere a su importancia, pues señala la expectativa de que, debido a sus disposiciones, tengan efectos sobre los derechos de las personas o sobre las condiciones requeridas para ejercerlos.

Esta constatación se mantuvo hacia el cierre del año. El ciclo legislativo 2020-2021 (corte a diciembre del 2020) se caracteriza por ser la segunda legislatura de mayor cantidad de leyes sustantivas promulgadas. De las 91 leyes aprobadas a la fecha de corte, 56 impactan el desarrollo humano de la sociedad costarricense, la segunda cifra más alta en tres décadas y media (gráfico 19). No había ocurrido en más de tres décadas de registro que la Asamblea Legislativa lograra dos años consecutivos en los que la legislación aprobada sustantiva superara

al resto de leyes. Es, por tanto, un comportamiento inusual, especialmente si se considera que el directorio legislativo estuvo controlado por las fuerzas opositoras en 2020-2021; que la actual Asamblea Legislativa es una de las más fragmentadas de las que se tiene registro; y que los “fuegos” electorales ya se perciben en la dinámica en el congreso.

Gráfico 19

Leyes sustantivas por legislatura. 1986-2020 (corte a diciembre)



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

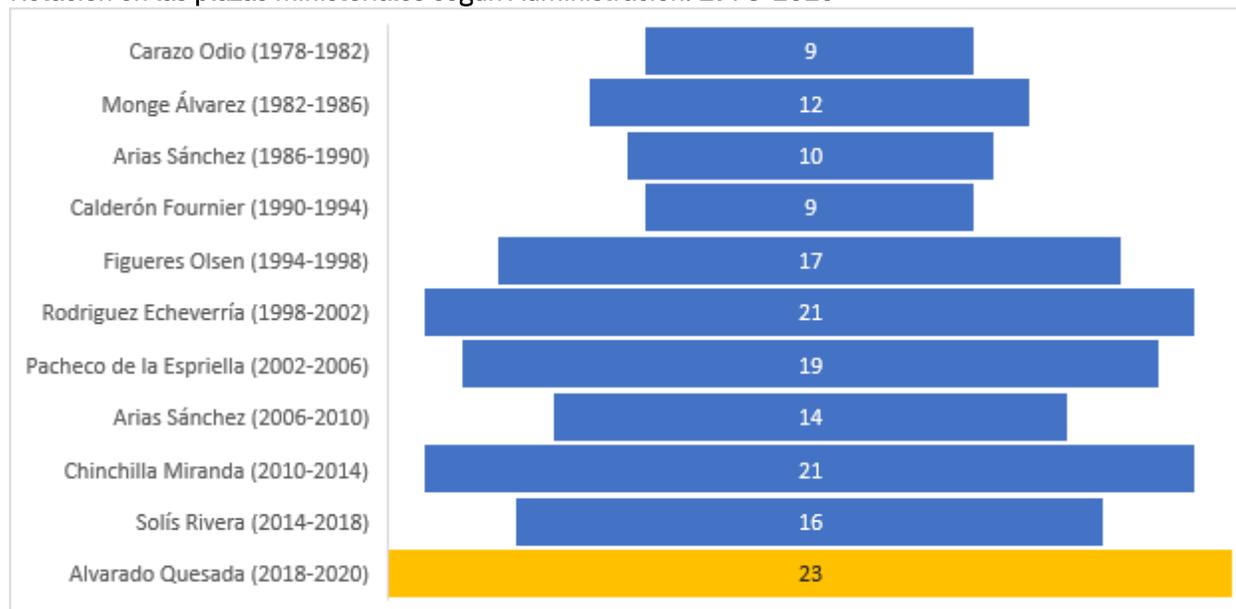
### Se confirma que la administración actual tiene el gabinete más inestable en las últimas cuatro décadas

El *Informe 2020* indicó que la actual administración de gobierno estaba en ruta de convertirse en la de mayor inestabilidad en su gabinete, y que ello afecta su capacidad de conducción política. La información consolidada al cierre del año confirma plenamente esta apreciación. Cabe recordar que la estabilidad del gabinete ministerial se mide mediante el indicador de la cantidad de salidas de ministros y ministras en períodos comparables de la gestión de Gobierno.

A diciembre de 2020, la Administración Alvarado, con menos de tres años de gobierno, es la que reporta mayor cantidad de salidas en los últimos 40 años, con 23 salidas (gráfico 20). Anteriormente, los gobiernos de Rodríguez Echeverría y Chinchilla Miranda encabezaban la lista con 21 cambios cada una. Entre las carteras ministeriales más inestables sobresalen las de Comunicación, Cancillería y Presidencia.

Gráfico 20

Rotación en las plazas ministeriales según Administración. 1978-2020



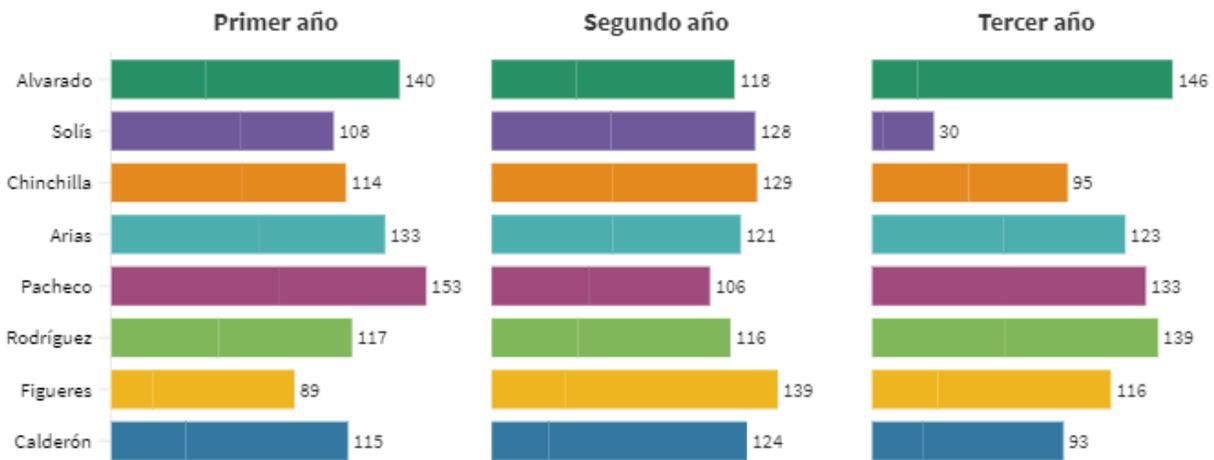
Fuente: elaboración con datos de rotación en las carteras ministeriales actualizado por Guzmán, 2020.

### El Ejecutivo continuó evitando el abuso del decreto para legislar

En el *Informe Estado de la Nación 2020* planteó que el Poder Ejecutivo costarricense no utilizó la situación de emergencia para aprobar decretos ejecutivos que, en violación del orden constitucional, le permitieran concentrar indebidamente competencias o recortar libertades fundamentales. Debe recordarse que en los sistemas presidencialistas como el costarricense, los decretos son el instrumento más importante con que cuenta el Ejecutivo para implementar sus prioridades. En ellos está siempre presente el riesgo de que el Gobierno apruebe decretos que trasciendan sus potestades constitucionales, originen un conflicto de poderes y fuertes enfrentamientos sociales, particularmente en coyunturas de crisis o fuertes adversidades.

La apreciación del Informe se mantiene cuando se analiza los datos para el año 2020 en su conjunto. Estos revelan que, a diciembre de ese año, no se reportaban cambios significativos en la producción de decretos ejecutivos de la actual administración, con respecto a la tendencia de las últimas tres décadas (gráfico 21). En este sentido, en sus dos primeros años la administración Alvarado se ha comportado de manera semejante a las tres últimas. Tampoco se registró un fuerte aumento de resoluciones de la Sala Constitucional declarando inconstitucionales a los decretos del Ejecutivo en relación con períodos anteriores.

Gráfico 21  
 Decretos de alto alcance emitidos por año, según administración. 1990-2020



Fuente: Alfaro-Redondo, 2021 con información de Calderón, 2020.

<sup>1</sup> Un promedio de este tipo ayuda a reducir las fluctuaciones en la serie de tiempo y mostrar la tendencia.

<sup>2</sup> La tasa de letalidad es la proporción de personas que mueren por una enfermedad entre las contagiadas. Es un indicador de la virulencia o de la gravedad de la enfermedad. Este indicador es un aproximado, debido a los problemas de registro de los casos positivos, por las personas asintomáticas o que no fueron diagnosticadas.

<sup>3</sup> El índice de apoyo a la democracia se obtiene al promediar las respuestas a las siguientes preguntas (se utiliza una escala de 1 a 7, en la que los valores superiores refieren a una mayor creencia en la democracia): ¿Hasta qué punto cree usted que los tribunales de justicia de su país garantizan un juicio justo?, ¿hasta qué punto tiene usted respeto por las instituciones políticas de su país?, ¿hasta qué punto cree usted que los derechos básicos del ciudadano están bien protegidos por el sistema político de su país?, ¿hasta qué punto se siente usted orgulloso de vivir bajo el sistema político de su país?, ¿hasta qué punto piensa usted que se debe apoyar el sistema político de su país?