

CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

1

Sinopsis

INDICE	Valoración general 2021 →
Valoración general 2021 37	Al cierre de la presente edición del <i>Informe Estado de la Nación</i> , Costa Rica experimenta una recuperación económica y social, luego del golpe productivo, social y fiscal que la pandemia del covid-19 indujo en el 2020. En la actualidad, varios de los principales indicadores sobre desarrollo humano del país se acercan a los niveles previos a ese gran impacto. Sin embargo, de la pandemia no se puede hablar en pasado y, menos, pensar que sus perjudiciales efectos han sido ya remediados -aunque algunos hayan sido parcialmente neutralizados- o no vayan a tener amplio alcance a futuro.
Costa Rica durante la pandemia avanza por el camino hacia una sociedad aún más desigual 41	ya profundas desigualdades económicas y sociales prepandémicas, el debilitamiento de su Estado de bienestar y de las políticas de sostenibilidad ambiental.
Mensaje 1. Efectos asimétricos del golpe pandémico agravaron los problemas de empleo e ingreso de las mayorías 41	De materializarse este riesgo, Costa Rica no solo no podrá superar la “trampa de los ingresos medios” en la que parece estar anclada a lo largo del presente siglo, sino que difícilmente podrá dar el salto a niveles superiores de desarrollo humano. A esto se le suma los retos del acelerado envejecimiento poblacional, que genera mayores presiones sobre el financiamiento de las políticas productivas, sociales y ambientales. Además, su democracia, presionada por una desconexión ampliamente mayoritaria entre la ciudadanía y sus representantes políticos, lo que este Informe denomina “crisis de representación”, podría enfrentarse a un período de continuas turbulencias sociales y políticas, cuyos contornos específicos son impredecibles.
Mensaje 2. Desafíos estructurales no resueltos propician una recuperación desigual 49	En la anterior edición de este Informe (2020) se reportaron los primeros efectos de la disrupción pandémica sobre la sociedad costarricense. A pocos meses era claro el profundo y rápido golpe sobre las condiciones de vida de la población y la amplia destrucción de empresas y empleos que se produjo. Se advirtió además que, desde una perspectiva de largo plazo, dicho golpe agravó las debilidades estructurales del estilo de desarrollo costarricense que, reiteradamente, el <i>Estado de la Nación</i> venía apuntando desde anteriores entregas.
País experimenta un severo desgaste de sus capacidades para impulsar el desarrollo humano 55	La prolongada emergencia sanitaria no ha concluido y empieza a tener implicaciones de largo plazo, tanto en el plano nacional como internacional, contrarias a la aspiración de conseguir niveles superiores de desarrollo humano sostenible e, incluso, de sostener los logros históricos y recientes. Ello pone de relieve la fragilidad de la situación actual y acentúa la incertidumbre sobre las perspectivas del país para los próximos años y décadas.
Mensaje 3. Sistema político-institucional abordó la inmediatez de la crisis, sin actuar sobre problemas estructurales relacionados con la producción y las desigualdades 57	Una lectura panorámica del Informe y sus mensajes clave sugiere que en la actualidad el país está embarcado en un acelerado proceso de construcción de un riesgo de proporciones históricas: que durante estos años se produzcan regresiones, más o menos permanentes, en los logros históricos de Costa Rica en desarrollo humano, debido a la falta de respuestas frente a la ampliación de las
Mensaje 4. Inacción ante problemas estructurales amplía riesgos para la democracia y el desarrollo humano 64	
Nuevo conocimiento puede nutrir respuestas innovadoras para el desarrollo humano 73	
Mensaje 5. Investigación con técnicas de ciencias de datos aporta al diseño de políticas públicas 73	
Cierre: el proceso electoral 2022, la gestión de la crisis y los desafíos del desarrollo humano 84	

→ Valoración general 2021 > continuación

Durante el período bajo análisis -el año 2020 y el primer semestre de 2021-, el Estado costarricense implementó políticas públicas que lograron evitar peores efectos epidemiológicos, conteniendo en alguna medida los costos humanos asociados. Una contribución especial del Informe, que se anexa al final de este capítulo 1, ofrece evidencia robusta sobre la capacidad del sistema de salud pública para enfrentar esta emergencia sanitaria (ver Aporte Especial Capítulo 1: *Crónica de la pandemia de covid-19 en Costa Rica*).

Al cierre de edición de este Informe se evidencia que, en promedio, la economía costarricense ha recuperado el nivel de producción pre-pandemia, en gran medida por el fuerte dinamismo de las zonas francas. En este contexto, el Gobierno mantuvo una política de austeridad fiscal y se facilitaron las condiciones crediticias para las empresas y hogares. El país mantuvo la estabilidad cambiaria y monetaria, en gran medida explicada por las intervenciones del BCCR. Finalmente, un acuerdo funcional entre el Gobierno y las oposiciones políticas permitió, durante la mayor parte del período analizado, que los Poderes Ejecutivo y Legislativo aprobaran legislación relevante para el manejo de la situación.

La recuperación está siendo, sin embargo, débil y asimétrica, lo que profundiza las desigualdades estructurales pre-pandémicas. Además, el país (y el mundo) sigue conviviendo con la pandemia y sus secuelas. Conforme esta situación se prolonga, la sociedad y el Estado costarricense se adentran por una compleja crisis, más allá de las evoluciones de corto plazo. En este plano temporal, este Informe reporta que no se están generando suficientes empleos formales y se está ampliando el dualismo entre la “vieja” y la “nueva” economía. Grupos históricamente más vulnerables, como las mujeres, la juventud, las clases obreras y los sectores de menor califica-

ción educativa siguen siendo especialmente golpeados.

El grave desbalance en las finanzas públicas dificulta la implementación de medidas anticíclicas, tanto en el ámbito de la inversión pública en infraestructura como en el social, capaces de atender el empobrecimiento y la exacerbación de las desigualdades sociales y territoriales. Finalmente, la crisis de representación sigue afectando la confianza ciudadana en las instituciones y el arranque de la campaña electoral ha dificultado la aprobación de legislación a la que el país se comprometió para recibir fondos enfocados en estabilizar su situación fiscal.

En suma, las debilidades estructurales en materia social y económica que el país registraba desde antes de la pandemia se profundizaron aún más, lo cual explica en gran medida que el proceso de recuperación esté siendo asimétrico. Con este panorama, en la actualidad Costa Rica transita hacia una sociedad más pobre y más desigual y ese tránsito condiciona también la naturaleza y alcance de una salida diferenciada para los diversos sectores, a menos que se logren implementar acciones de política pública que corrijan este sendero.

Desde una perspectiva de largo plazo, la sociedad costarricense atraviesa por una crisis en su desarrollo humano. Costa Rica, la “casa común”, está experimentando un desgaste de las bases que la sostienen, y no son claras las opciones para enmendar esta situación. Hay un severo debilitamiento de las capacidades políticas e institucionales para financiar las políticas de desarrollo productivo y las políticas sociales, tanto universales como selectivas; se registran retrocesos en ámbitos clave como la educación y la sostenibilidad ambiental, y la crisis de representación política en la democracia costarricense obstaculiza la implementación de soluciones. El financiamiento del desarrollo humano se ha contraído, con recortes importantes en

la inversión social, y no hay evidencia de mejoras generalizadas en la calidad de la gestión pública. Nuestro país, ese bien común tan preciado para todos sus habitantes, se resquebraja, como lo sugiere la imagen de la portada de esta edición.

En ese contexto, el presente Informe formula **cinco** mensajes clave sobre la situación y perspectivas actuales del país, que estructuran esta Sinopsis. A partir de la evidencia compilada por las 45 investigaciones acometidas durante su preparación, estos mensajes ofrecen una visión de conjunto acerca del desempeño nacional en desarrollo humano durante el período bajo análisis y sitúan, a su vez, esta coyuntura dentro de las tendencias más generales que caracterizan la evolución costarricense durante el presente siglo. Procuran, también, proponer ideas que contribuyan a mejorar la capacidad de las políticas públicas para responder a problemas estratégicos del estilo de desarrollo, así como a problemas inmediatos asociados a la disrupción pandémica.

Los dos primeros mensajes se enfocan en el desempeño de la sociedad costarricense a lo largo de la emergencia sanitaria por la pandemia del covid-19. Desarrollan una primera conclusión general del Informe, o idea fuerza, que, en síntesis, afirma que “Costa Rica durante la pandemia avanzó por el camino hacia una sociedad aún más desigual”. Los mensajes derivados de esta conclusión son:

- La dualidad de la economía costarricense se profundizó, agravando los problemas de empleo e ingresos de las mayorías.
- Desafíos estructurales no resueltos precisan una débil y desigual recuperación.

Los siguientes dos mensajes clave introducen una perspectiva temporal más amplia.

→ Valoración general 2021 > continuación

Analizan los efectos de fondo, ya discernibles, que el desempeño del país durante la pandemia empieza a tener sobre las capacidades de la sociedad, el sistema político y el Estado para promover el desarrollo humano, una vez que Costa Rica salga de la crítica situación actual. Responden a una segunda conclusión general del Informe, según la cual hoy en día, además de los problemas coyunturales, “el país experimenta un desgaste de sus capacidades para impulsar el desarrollo humano”. Estos mensajes son:

- El sistema político-institucional aborda la inmediatez de la crisis, sin actuar sobre problemas estructurales del desarrollo.
- Falta de atención de problemas estructurales amplía riesgos para la democracia y el desarrollo humano.

El último mensaje tiene un perfil propositivo. Se formula a partir de los aportes de las investigaciones aplicadas realizadas con el fin de utilizar el conocimiento científico para atender desafíos del desarrollo humano. Responde a una tercera conclusión general de esta edición: “el nuevo conocimiento puede nutrir respuestas innovadoras para relanzar el desarrollo humano”. El mensaje asociado a esta conclusión es:

- Investigación con técnicas de ciencias de datos aporta al diseño de políticas públicas

El presente Informe sale a la luz pública cuando el país se apresta a celebrar elecciones presidenciales y legislativas en 2022, por decimoctava vez consecutiva desde 1953. La renovación del gobierno de su sociedad ocurrirá en medio de la difícil situación descrita.

Las nuevas autoridades del Poder Ejecutivo y Legislativo que resulten electas estarán abocadas a la administración de una compleja situación y tendrán en sus manos la responsabilidad de que la recuperación económica y social en marcha no profundice aún más las desigualdades y asimetrías pre-pandémicas.

A esas autoridades les tocará gestionar un período de sacrificio y procurar acuerdos sociales y políticos en favor del desarrollo humano, no un período de abundancia. Por ello, reviste una gran importancia que los partidos políticos en competencia planteen con sinceridad y honradez sus programas de gobierno e indiquen con claridad su hoja de ruta para sacar al país de la grave situación actual.

1

Sinopsis

Situación actual, perspectivas y oportunidades

Costa Rica durante la pandemia avanza por el camino hacia una sociedad aún más desigual

La primera idea fuerza del Informe valora la intensidad que está teniendo el golpe de la pandemia del covid-19 sobre el desarrollo humano en Costa Rica. Testimonia el difícil e inconcluso tránsito de esta sociedad por una época extraordinaria, cuyo desenlace, aun incierto, probablemente afecte el curso de dicho desarrollo en las próximas décadas.

Una vez que la pandemia irrumpió en suelo nacional, este tránsito ha comprendido, por el momento, dos ciclos marcadamente distintos entre sí. El primero se caracterizó por una rápida y profunda contracción económica, que provocó pérdidas inmediatas aún mayores de empleo, ingresos y empresa junto al empeoramiento de la crisis fiscal. Aunque la afectación inicial fue generalizada, este Informe documenta que los peores efectos recayeron sobre las poblaciones y territorios más vulnerables desde antes de la pandemia.

El segundo ciclo, que emerge con claridad en lo que va del 2021, dio paso a una recuperación de la economía que está trayendo mejoras relativas y parciales de los indicadores promedio de empleo e ingreso, y cierto alivio de la situación fiscal en relación con los peores niveles alcanzados durante la contracción. Sin embargo, esta

recuperación está concentrada en ciertas actividades y territorios y no cubre a amplios sectores económicos y sociales.

El balance neto de esta evolución es negativo desde el punto de vista del desarrollo humano. En el período bajo análisis, se profundizaron las desigualdades sociales y territoriales que la sociedad costarricense venía arrastrando a lo largo del presente siglo, así como la insostenibilidad en el financiamiento del Estado de bienestar social.

A partir de estas consideraciones, la primera idea principal de esta edición se desagrega en dos mensajes, a cada uno de los cuales se dedica un acápite por separado. El primero se refiere a los efectos económicos y sociales asociados a la pandemia, registrados mayormente en 2020. Presenta evidencia sobre la magnitud de la disrupción en distintos ámbitos de la sociedad costarricense, con énfasis en la exacerbación de las brechas sectoriales, sociales y territoriales que ya se registraban en los años previos a la emergencia sanitaria.

El segundo mensaje analiza, con la información disponible para el año 2021, el “rebote” o recuperación actualmente en marcha, luego del golpe recibido. El Informe presenta evidencia que esta recuperación es asimétrica, beneficia a unos sectores económicos y poblacionales más que otros y muestra que estas asimetrías están asociadas a brechas estructurales en el estilo de desarrollo.

Mensaje 1. Efectos asimétricos del golpe pandémico agravaron los problemas de empleo e ingreso de las mayorías

El *shock* inicial inducido por la pandemia afectó, sin duda, a toda la sociedad costarricense. Hubo una generalizada pérdida de ingresos y empleos y adquirieron presencia temas antes poco visibilizados, como la salud mental. No obstante, con la perspectiva que da el análisis de diversas fuentes de información, puede afirmarse que la intensidad de estos efectos se distribuyó de manera desigual entre la población y los sectores del país.

En este acápite se examina la distribución asimétrica de la pérdida productiva y de empleos ocurrida mayormente en 2020. En términos generales fue posible documentar efectos económicos diferenciados entre sectores productivos y territorios, que profundizaron la dualidad estructural de la economía costarricense, una evolución adversa que requiere ser abordada con urgencia pues, como se verá en más adelante, condiciona la naturaleza y el alcance que pueda tener la recuperación post-pandémica. Por otra parte, los peores efectos sociales del *shock* se concentraron, aunque no exclusivamente, en las poblaciones más vulnerables, entre las cuales aumentó la pobreza y el desempleo, hubo una alta inseguridad alimentaria y persistieron brechas en la calidad del servicio de agua potable en algunas comunidades.

Dualidad de la economía costarricense se profundiza debido a efectos económicos diferenciados entre sectores productivos

La contracción en el PIB costarricense, registrada en el 2020, fue de -4,1% (gráfico 1.1). Es la segunda más fuerte que se ha registrado en el país desde 1957, superada únicamente por el decrecimiento del 7,3% observado durante la crisis de 1980. Esta contracción atípica surge en un escenario de desaceleración del ritmo de crecimiento que se venía manifestando de forma sostenida desde el 2010.

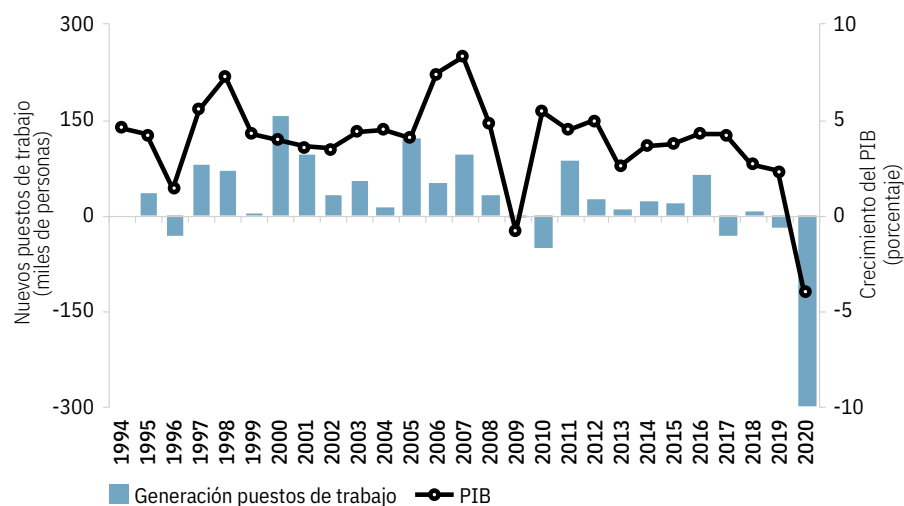
Aunque el impacto de la pandemia sobre la economía es uno de los más fuertes en la historia del país, resulta moderado en relación con el registrado por otras naciones de Centroamérica. En perspectiva comparada, Costa Rica tuvo un desempeño más favorable respecto al promedio de la región y otros países vecinos como Panamá (-17,9%), Honduras (-9%) y El Salvador (-7,9%). Esta menor afectación podría estar asociada al dinamismo de la producción de zonas franca en Costa Rica, en las cuales el impacto de la pandemia fue bajo y la recuperación casi inmediata.

El ritmo de crecimiento de la producción determina las oportunidades de trabajo para las personas. En el 2020, tanto la producción como el mercado laboral se deterioraron, pero, comparativamente, el empleo sufrió el mayor impacto. La contracción económica que se produjo en el 2020 se acompañó de la mayor reducción neta de empleo desde que se tienen registros: aproximadamente se perdieron 237.000 puestos de trabajo, según la Encuesta Continua de Empleo (ECE) del INEC. Comparativamente, en un solo año se destruyeron los empleos netos generados durante los últimos ocho años. La destrucción de oportunidades laborales que se registró en el 2020 profundizó la trayectoria estructural que se venía experimentando la economía costarricense desde la crisis 2008-2009, y que no se había recuperado una década después.

La fuerte contracción en la producción se manifestó de forma heterogénea entre diferentes ramas de la actividad (gráfico 1.2). En el 2020, solo la industria manu-

Gráfico 1.1

Tasa de crecimiento real del PIB y generación de puestos de trabajo



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

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EFECTOS ECONÓMICOS DE LA PANDEMIA véase el capítulo 7 de este Informe en www.estadonacion.or.cr

facturera y el sector agrícola aumentaron la tasa de crecimiento. La construcción muestra una mejora relativa, pues el ritmo de su contracción se redujo: su indicador pasó de -10,2% a -4,6% entre el 2019 y 2020, aunque siempre en terreno negativo.

El consumo de los hogares es uno de los principales motores de la economía costarricense. Representa un 49% de la demanda del país y, entre el 2015 y 2019, había mantenido un crecimiento promedio de 3,5%. En el 2020, este indicador se contrajo con una tasa de -4,8%, lo cual explica cerca de la mitad de la caída en la demanda total (gráfico 1.3). Aunque el gasto del Gobierno general y la inversión desaceleraron su crecimiento, el impacto que tuvieron sobre la producción fue menor. El otro componente que explica un 51% de la caída en la demanda total

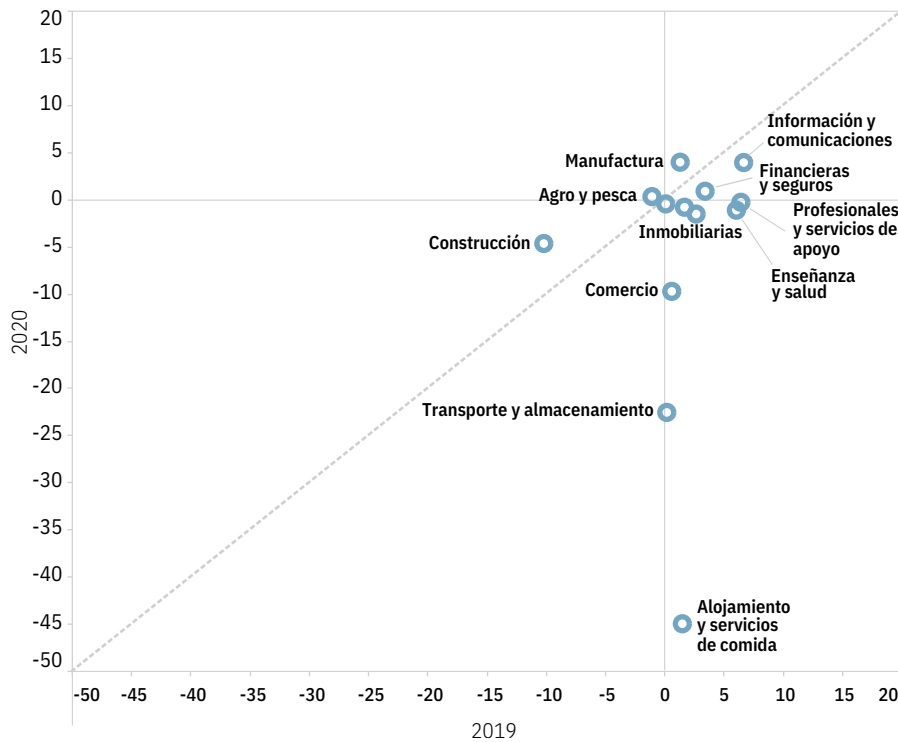
fue la contracción de las exportaciones de servicios (-22,6%), situación que obedece, en gran medida, al cierre de fronteras y la caída del turismo.

El golpe productivo y de empleo inducido por la pandemia afectó con más fuerza a las regiones fuera del Valle Central, lo cual podría profundizar aún más las brechas en la desigualdad territorial. Una aproximación para medir este efecto se puede realizar con el comportamiento del número de patentes en una región. Brenes Bonilla et al (2021) estiman que en el 2020 las patentes municipales sufrieron una contracción de -7,9%, en comparación con el crecimiento registrado en el año anterior (5,5%).

La región que evidenció la mayor contracción en el registro de patentes fue la Chorotega, pues tuvo una tasa de crecimiento del -12,3%, mientras que la región Central-GAM tuvo un decrecimiento de apenas 1,2% (gráfico 1.4). La afectación que se observa en los cantones de Guanacaste probablemente esté ligada al vínculo de este territorio con el sector turismo. Por el contrario, el Pacífico Central, que también está muy vinculado al turismo, no experimentó una caída tan grande en el registro de patentes. En próximas ediciones de este Informe se

Gráfico 1.2

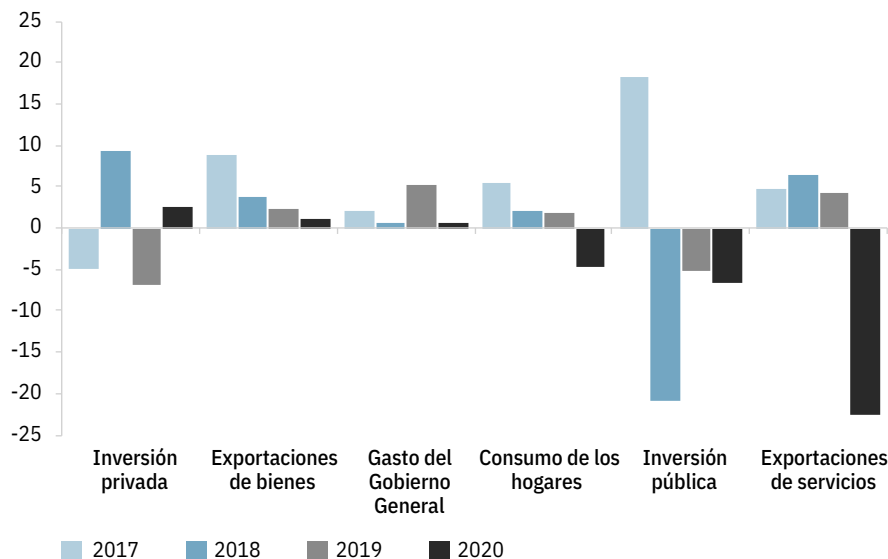
Tasa de crecimiento de la producción, según rama de actividad. 2019 y 2020
(porcentajes)



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

Gráfico 1.3

Variación interanual de los componentes de la demanda del PIB
(porcentaje)



Fuente: Jiménez Fontana, 2021 con datos del BCCR.

explorarán con mayor precisión los factores que explican estas brechas territoriales a partir de fuentes de información más detalladas.

Ciudades intermedias y zonas costeras con mayor caída en la construcción residencial y comercial

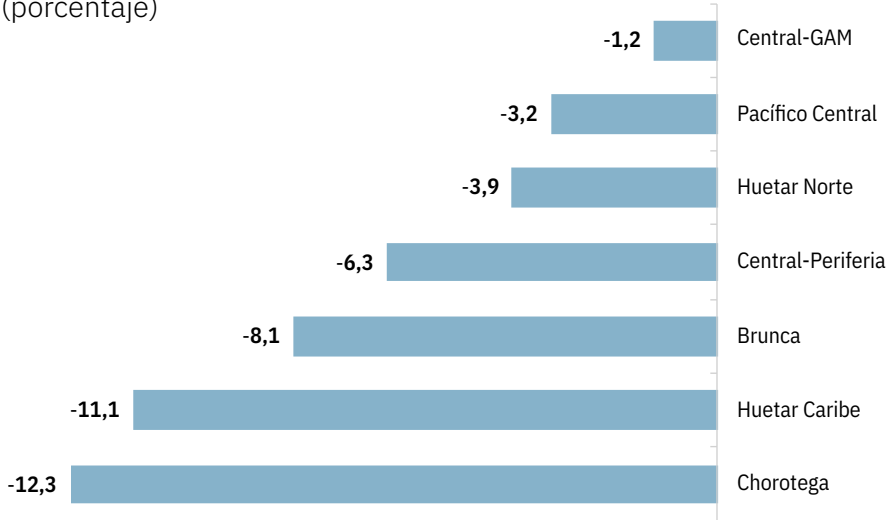
Otro indicador de los efectos diferenciados del *shock* pandémico a nivel territorial es la fuerte pero asimétrica reducción en el área construida en 2020. En el año bajo estudio se construyeron 8,3 millones de metros cuadrados, un 26,5% menos que en 2019, en un sector que desde hace años viene experimentando una contracción (CFIA, 2021b). Por ser la construcción un sector con importantes encadenamientos con el resto del aparato productivo y con multiplicadores de empleo relativamente altos, este comportamiento tiene efectos directos sobre las economías locales.

El impacto de esta situación no se presentó de forma homogénea en el territorio: en algunas áreas se registraron tasas decrecientes superiores al promedio nacional, mientras que en otras hubo un crecimiento en la superficie construida de hasta un 274% (mapa 1.1). El 22,2% de los cantones experimentaron una alta afectación¹, entre ellos Montes de Oca, Sarapiquí, Alajuelita, Guatuso, Santa Ana, Belén, El Guarco, Siquirres, San Mateo y Tibás. Afectaciones medias se registraron en el 28,4% de cantones, bajas en el 21% de los casos y en un 28,4% más bien se experimentó un crecimiento, como sucedió en Paraiso, Esparza, Turrubares, Bagaces, Turrialba, Liberia, Matina, San Ramón, Tilarán y Corredores.

Cabe señalar, sin embargo, que la fuerte contracción del sector construcción no modificó las tendencias recientes de urbanización: alto peso de las edificaciones residenciales, concentración de proyectos en pocos cantones y condiciones poco favorables para la construcción sostenible en gran parte de estos desarrollos. Del total del área construida entre 2014 y 2020 (68 millones de metros cuadrados), el 38% correspondió a proyectos residenciales y la mitad se concentró en doce

Gráfico 1.4

Promedio de las tasas de crecimiento cantonales de las patentes municipales, por regiones. 2020
(porcentaje)



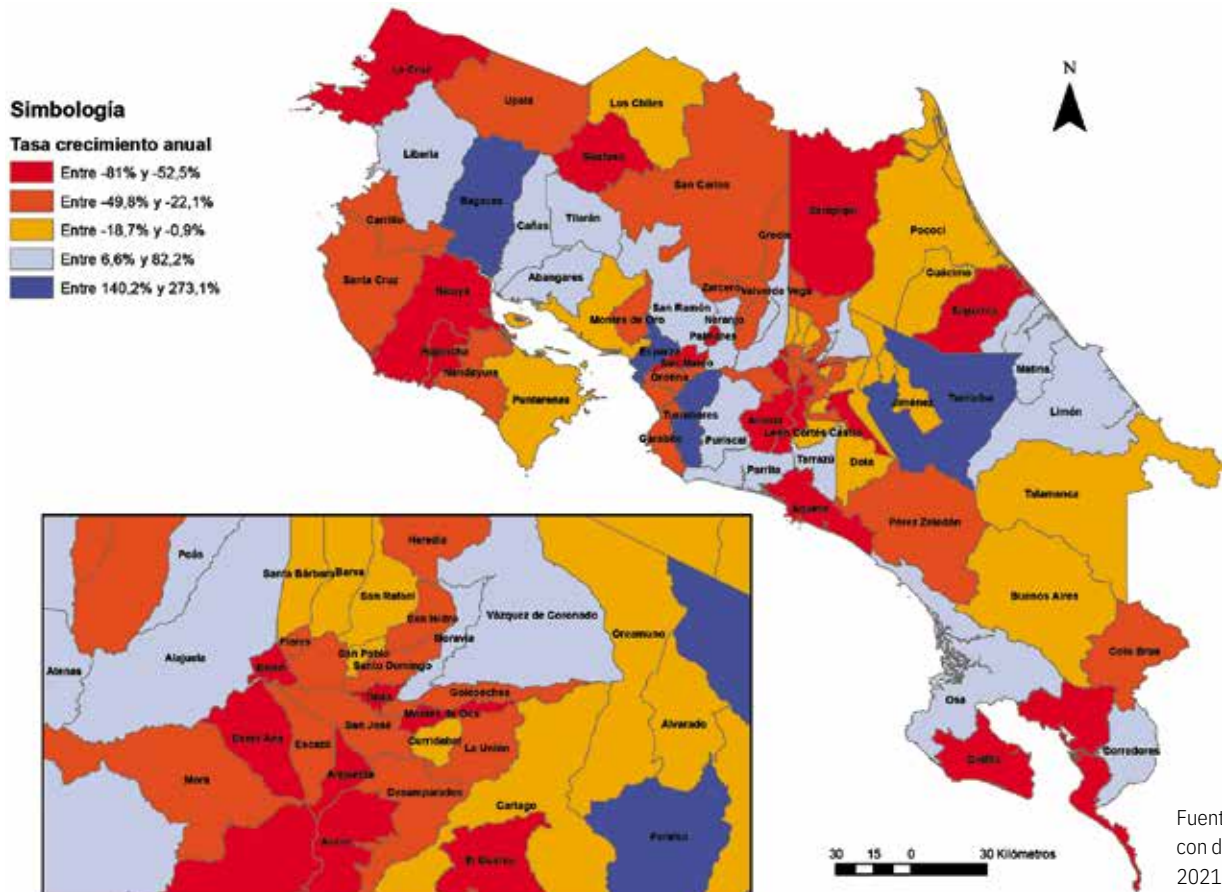
cantones: Alajuela, San José, Heredia, Cartago, Escazú, San Carlos, Santa Ana, Puntarenas, Santa Cruz, Curridabat, Pococí y Liberia. Solo en Alajuela se construyó el 9,8%, lo que equivale a la superficie construida de 33 cantones. La mayor proporción de este tipo se orientó a viviendas (53,9%), y en menor grado a condominios (19,1%) y apartamentos (11,3%). Si bien los desarrollos residenciales exhiben una tendencia al aumento, lo hace a un ritmo lento y en niveles muy distintos en términos territoriales.

Mención especial merece el análisis del área construida en las ciudades intermedias y la zona marino costera, que son polos con potencial para el desarrollo económico. En el primer caso, los datos muestran que Puntarenas, Ciudad Quesada, San Isidro de El General y Guápiles, experimentaron tasas de crecimiento negativas entre 2019 y 2020,

Fuente: Jiménez Fontana, 2021 con datos de Brenes Bonilla et al., 2021, y Omipymes-UNED.

Mapa 1.1

Variación en el área construida, por cantón. 2019-2020



Fuente: Sánchez, 2021 con datos del CFIA, 2021b.

incluso superiores a la media nacional. El caso más crítico fue Puntarenas, con una caída de un 68,7%. El área que más disminuyó es la que se orienta a obras de tipo residencial y comercial. Lo anterior contrasta con el incremento en la superficie dedicada a actividades de construcción que advirtieron Liberia, Turrialba y Limón: 169%, 179% y 24,5%, respectivamente. En los dos primeros lo que más aumentó fue el espacio para desarrollos urbanísticos, en el último el de uso comercial.

**PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
CRECIMIENTO URBANO E
IMPACTO DE LA PANDEMIA**

véase el **capítulo 8** de este Informe
en www.estadonacion.or.cr

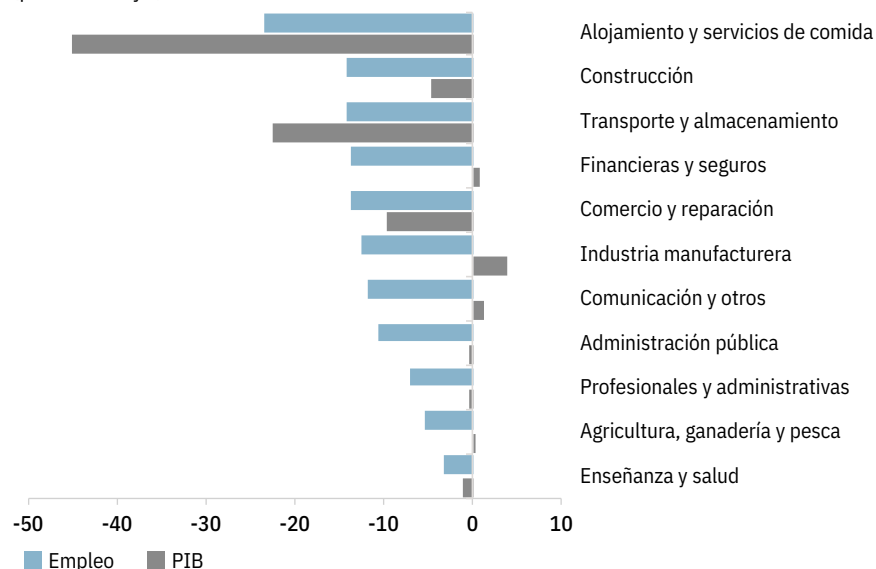
En la zona marino costera, el efecto negativo fue 1,6 veces mayor que el reportado a nivel nacional. En este caso, la superficie construida se redujo un 41,6%. Las mayores reducciones se dieron en el espacio que se dedica a desarrollos urbanísticos, residenciales, comerciales e industriales. En términos territoriales, los distritos más afectados fueron Chacarita, Santa Elena, Nacascolo, Cabo Velas, Puerto Carrillo, Golfito, Nosara, Quepos, Manzanillo, Puntarenas, Paquera, Bejuco y Tárcoles. Al igual que en el resto del país, sin embargo, algunos distritos experimentaron un incremento en el área construida entre 2019 y 2020, entre el 2,6% y el 100%, y en otros incluso el aumento fue superior al 100%, como sucedió en Bahía Drake, Cuajiniquil, San Juan Grande, Colorado, Quebrada Honda y Matina.

Afectación social y económica se concentró en los sectores más pobres y de ingresos medios

El 2020 se caracterizó por una destrucción generalizada de empleo en todos los sectores económicos. En la mayoría de ellos, esta contracción sobrepasó la caída en la producción (gráfico 1.5). Destaca el caso de la industria manufacturera: tuvo un crecimiento del 4% pero la generación de puestos de trabajo se contrajo

Gráfico 1.5

Tasa de crecimiento del PIB y de las personas ocupadas, según rama de actividad. 2020 (porcentaje)



Fuente: Meneses y Córdova, 2021b con datos del BCCR y la ECE-INEC.

en -12,5%. En el caso de los servicios de alojamiento y comida, y transporte, aunque la caída en la producción fue mayor que la del empleo, la contracción en los puestos de trabajo fue de las más altas dentro de la economía costarricense (-23% y -14%, respectivamente).

El *shock* no afectó a toda la población por igual, sino que hubo una afectación asimétrica entre los distintos grupos sociales del país. En términos generales, puede afirmarse que las personas pertenecientes a clases sociales asociadas a puestos de trabajo poco calificados y con un bajo perfil educativo fueron las más afectadas por la crisis. Para llegar a esta conclusión esta edición aplicó el enfoque de clases sociales², según la metodología introducida en el *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*.

Como se observa en el gráfico 1.6, la mayor afectación, tanto por la reducción de la actividad económica como en sus ingresos, se presentó en el grupo de "pequeños propietarios" (78%), sector vinculado a las microempresas comerciales y de servicios (como el turismo). Le sigue la clase de "otros trabajadores", integrada principalmente por el servicio

doméstico, junto con las clases obreras "industriales" y "de servicios", con cifras similares al promedio nacional (43%). Todas ellas tienen como factor común que son empleos de baja calificación, afines a la economía más tradicional.

Las menores afectaciones, aunque siempre importantes, se ubican en los grupos de "profesionales y medianos empresarios" y las "clases intermedias" (técnicas y administrativas) que se asocian a empleos especializados de alta calificación y productividad. La mayoría están vinculados a la "nueva economía" o al sector público, por lo que pudieron adoptar el teletrabajo o ampliarlo. Finalmente, la clase de "obreros agrícolas" es el tercer grupo con menor incidencia laboral (32%) y el único no calificado que se colocó por debajo del promedio nacional.

Como consecuencia de la afectación laboral se produjo una fuerte contracción de los ingresos promedio de la mayoría de los hogares del país, con mayor impacto en sectores medios. Según la Enaho 2020, el ingreso neto promedio mensual de los hogares fue de 891.934 colones, lo que equivale a una caída real del 12,5% con respecto al 2019 (en cifras absolutas

Gráfico 1.6

Porcentaje de personas ocupadas con afectación por la pandemia del covid-19, según clase social y tipo de dificultad^{a/}. Julio, 2020

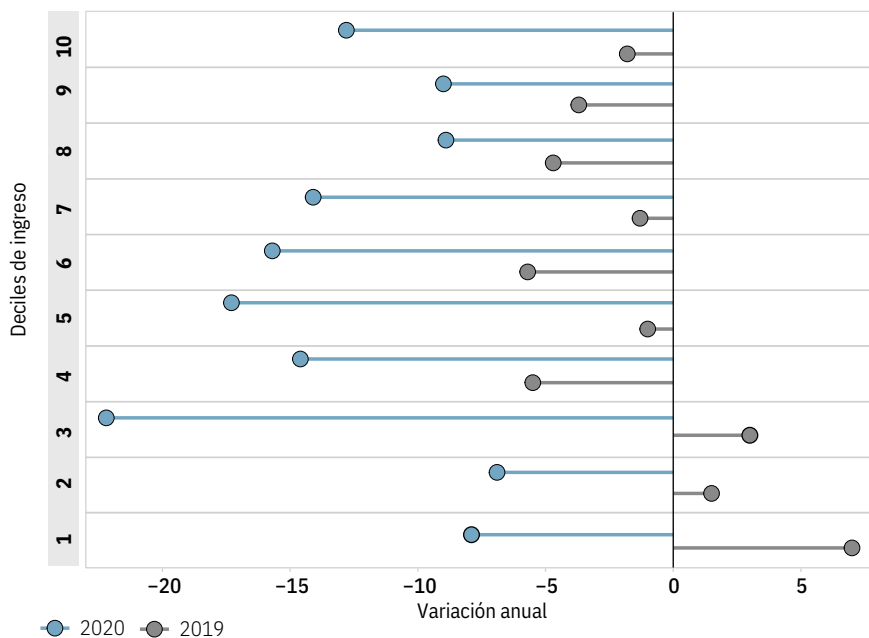


a/ Se calcula con base en algunas preguntas relacionadas con la afectación de la pandemia del covid-19 en los hogares incluidas en un módulo especial de la Enaho 2020, las cuales se pueden consultar en INEC, 2020.

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

Gráfico 1.7

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



a/ Ingreso neto con imputación de valores no declarados y ajuste por subdeclaración. En valores reales, deflactados con el IPC, base junio de 2015.

b/ Los hogares se ordenan en diez grupos de igual tamaño (deciles), a partir de su ingreso neto per cápita. Fuente: Morales, 2021, con datos de las Enaho del INEC.

representa una disminución de 125.000 colones). Al clasificar los hogares en diez grupos (deciles) según su ingreso per cápita, se observa que en todos ellos se redujeron los ingresos de los hogares entre 2019 y 2020 (gráfico 1.7).

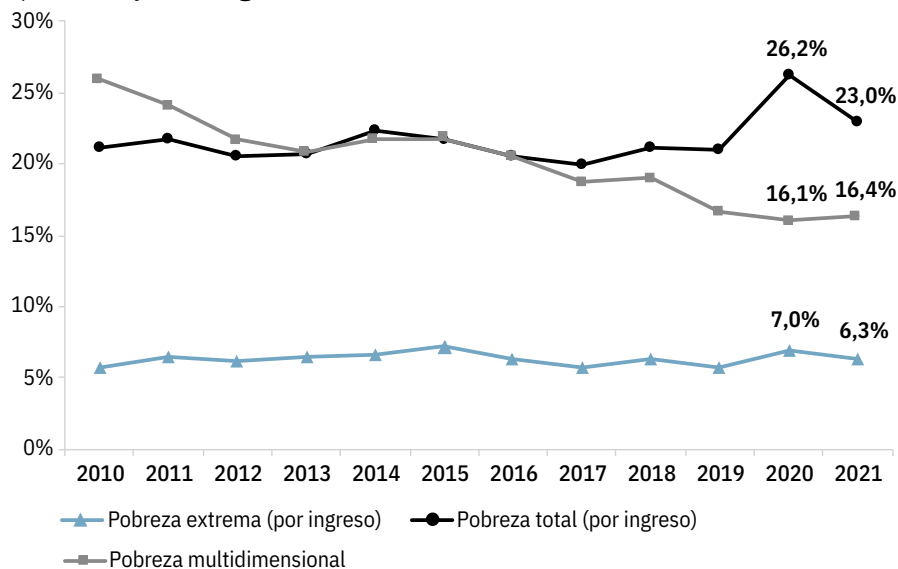
No obstante, los deciles extremos de la distribución mostraron, comparativamente, reducciones menos fuertes. Los que perdieron más poder adquisitivo fueron el tercer decil (-22%), quinto (-17%), sexto (-16%) y séptimo (-14%). El segundo (-7%) y primer decil (-8%) experimentaron una menor contracción, hecho que, al igual que en años anteriores, se explica por las transferencias monetarias públicas y, en 2020 en particular, por el bono Proteger (véase capítulo 6 y más adelante en este capítulo). Se trata de poblaciones que, una vez terminada esta ayuda social, quedan en condiciones de alta vulnerabilidad.

Un efecto notorio y esperable en los primeros meses de la pandemia fue un aumento significativo de la pobreza por insuficiencia de ingresos, dada la destrucción de empleos y empresas. Este tipo de pobreza³ mostró aumentos significativos entre 2019 y 2020 (gráfico 1.8). Un 26,2% de los hogares estaba en condiciones de pobreza (5,2 puntos porcentuales más que 2019), cifra equivalente a 419.783 hogares. Mientras que un 7,0% estaba en extrema pobreza (112.987 hogares). La pobreza multidimensional no mostró cambios estadísticamente significativos, al ubicarse en 16,1%. Esta medición depende más de las condiciones de las capacidades de las personas y las entregas de política social, que no variaron sustancialmente en el período bajo análisis.

Aunque hay una disminución de la pobreza por ingresos reportada en la Enaho 2021, en relación con el pico del 2020, es importante señalar que no era, a julio de ese año, suficiente para bajar al nivel pre-pandemia. En julio de 2021, la encuesta estimó en 23% los hogares en pobreza por ingreso, una proporción todavía dos puntos porcentuales superior a la de dos años atrás. Queda por verse si en la medición del 2022 la recuperación alcanza a ser completa e, incluso, logra llegar por debajo de los niveles anteriores a la crisis.

Gráfico 1.8

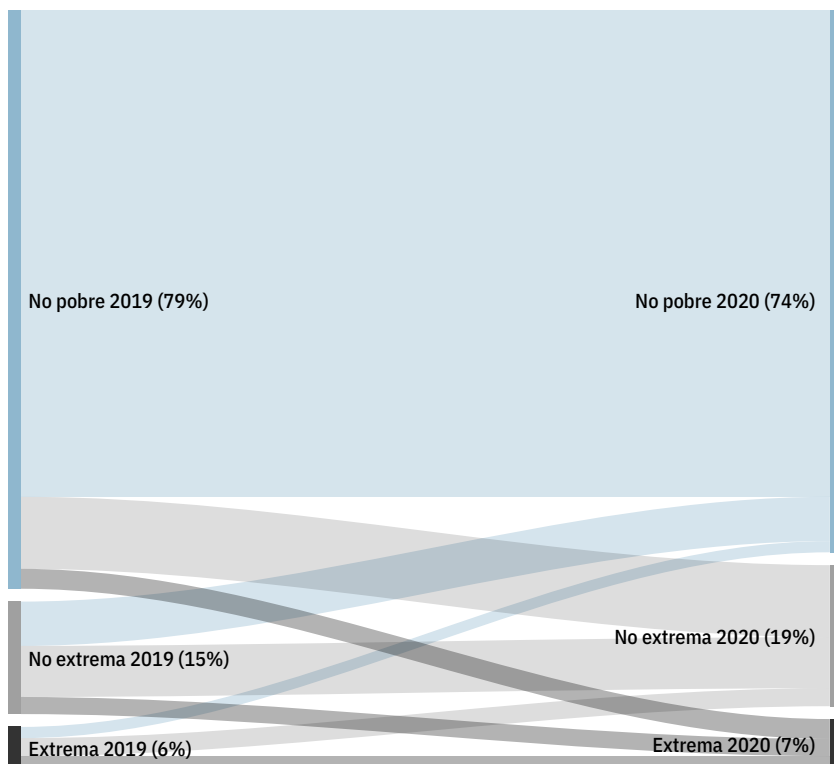
Incidencia de la pobreza, según método
(porcentaje de hogares)



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

Gráfico 1.9

Flujo de hogares según condición de pobreza por ingresos en 2019 y 2020. Semipanel de Enaho, 2019-2020
(porcentaje de hogares en el 2020)



Fuente: Gómez Campos, 2021, con datos del semipanel de Enaho 2019-2020, del INEC.

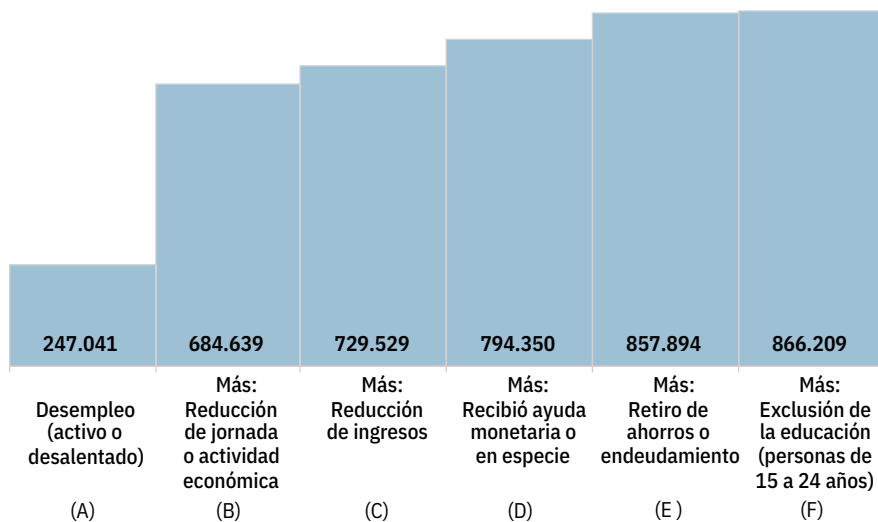
Cuando se compara la situación económica de los hogares en 2019 y 2020, con énfasis en aquellos que no estaban en condición de pobreza por ingresos antes de la crisis, se pudo determinar que uno de cada ocho hogares del país (12,5%) cayó en pobreza en ese último año: el 2,7% se ubicó en extrema y el 9,8% en no extrema. Por otra parte, una proporción menor de hogares (7,6%) salió de esta situación; de ellos, el 80% estaba en pobreza no extrema en el 2019. Uno de cada seis hogares que lograron superar la pobreza recibieron el bono Proteger. Al comparar la variación interanual de las fuentes de ingresos de los nuevos hogares pobres se observa una reducción significativa: sus ingresos se cayeron un 68% versus un 10% en el promedio de los hogares. Si se consideran solamente los ingresos por trabajo, la caída fue de un 75% (11% nacional; gráfico 1.9).

Para determinar los grupos de hogares que sufrieron los peores golpes de la pandemia, se analizó el módulo especial incluido en la Enaho 2020. Este módulo incluyó preguntas que indagaban sobre los efectos socioeconómicos provocados por el covid-19 en la vida de las personas⁴. En julio de 2020 más de la mitad de los hogares del país habían sufrido alguna afectación por este motivo, pues a uno o más de sus miembros se les había reducido la jornada laboral, habían experimentado una contracción de los ingresos, sufrieron desempleo o adquirieron deudas para sufragar sus gastos; algunos recibieron ayudas monetarias o en especie; por esas razones muchas personas entre 15 y 24 años indicaron exclusión educativa. En números absolutos, este grupo con afectaciones estaba integrado por 866.209 hogares (gráfico 1.10).

En una época de empobrecimiento de amplios segmentos de la población y de incremento de las desigualdades sociales y territoriales, es de especial relevancia dar seguimiento a la seguridad alimentaria y nutricional en el país. Ella constituye una garantía indispensable para el desarrollo humano: que todas las personas tengan acceso a suficientes alimentos para satisfacer sus necesidades y llevar una vida activa y sana. Para este Informe, Chacón y Segura (2021) realizaron una

Gráfico 1.10

Cantidad de hogares que indicaron alguna afectación derivada de la pandemia del covid-19^{a/}. Julio, 2020

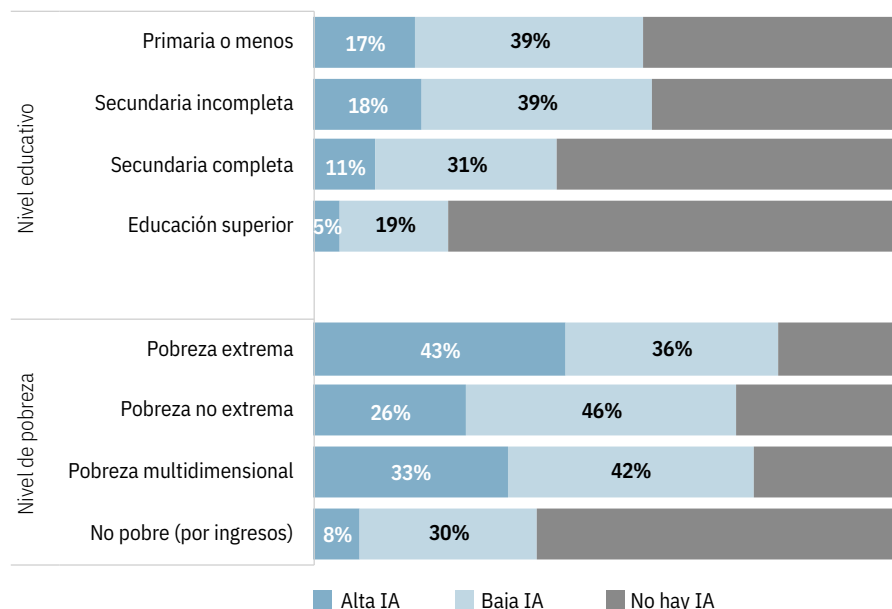


a/ Se calcula con base en algunas preguntas relacionadas con la afectación de la pandemia del covid-19 en los hogares incluidas en un módulo especial de la Enaho 2020, las cuales se pueden consultar en INEC, 2020. Las estimaciones no tienen hogares duplicados. Muchos hogares indicaron múltiples afectaciones, cada motivo adicional suma únicamente aquellos hogares que no habían sido contados en los motivos anteriores (de izquierda a derecha).

Fuente: Morales y Segura, 2021, con datos de la Enaho 2020, del INEC.

Gráfico 1.11

Distribución de los hogares por nivel educativo y pobreza, según condición de inseguridad alimentaria (IA). 2020



Fuente: Chacón y Segura, 2021, con datos de la Enaho, del Inec.

aproximación al estado de la inseguridad alimentaria en Costa Rica, desde la perspectiva del acceso a los alimentos⁵, con datos de un módulo especial incluido por primera vez en la Enaho 2020 del INEC.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE AFECTACIÓN SOCIAL DE LA PANDEMIA

véase el **capítulo 2** de este Informe en www.estadonacion.or.cr

Los resultados indican que un 47,6% de los hogares experimentó algún grado de inseguridad alimentaria (IA), de los cuales el 14% tenía alta IA y el restante 33,6% baja IA. Las mayores incidencias se ubicaron en las regiones Pacífico Central, Huetar Norte y Chorotega. Es importante considerar que estas estimaciones ya incluyen los efectos de la pandemia, pero que lamentablemente no se cuenta con otras mediciones previas para realizar una comparación de las consecuencias que ésta tuvo en el tema. El estudio muestra que un bajo nivel educativo, la pobreza, el tipo de jefatura o vivir en ciertas zonas del país aumentan la probabilidad de que un hogar experimente inseguridad alimentaria (gráfico 1.11).

Otro ámbito de afectación diferenciada es el servicio de agua potable. En el 2020 hubo, nuevamente, limitaciones de acceso constante por parte de ciertas poblaciones y territorios, elemento clave durante una emergencia sanitaria. El país reportó una leve mejora en los indicadores de accesibilidad y calidad, pues la proporción de la población con conexión domiciliar pasó de 97,8% en 2019, a 98,1% en 2020 y el porcentaje con acceso a agua potable gestionada de forma segura aumentó un 0,5% (Mora y Portuguese, 2021). Sin embargo, la alta exposición de las fuentes de agua y la infraestructura hídrica a la variabilidad y el cambio climático dificultó garantizar la disponibilidad de este recurso para todas las personas. Así, por ejemplo, la fuerte sequía que se experimentó a inicios de año afectó al 5,7% de la población abastecida por las Asada, el 9% de la que cubre el AyA y el 11% de la que atiende la ESPH.

Cabe reconocer que el daño sobre la infraestructura hídrica generado por las lluvias torrenciales ocasionadas por la tormenta tropical Eta y el huracán Iota a finales de 2020 también produjeron desabastecimiento. Según el AyA (2020) más de 120.000 personas en todo el país no tuvieron servicio de agua por períodos que van desde ocho horas hasta tres días, siendo la principal causa la turbiedad en plantas potabilizadoras, ríos colapsados, daños en tuberías y pasos obstruidos. En este escenario, el país debió atender una mayor demanda de agua a raíz de las medidas impulsadas para manejar la pandemia generada por el covid-19. Las estadísticas oficiales de la Dirección de Aguas del Minae evidencian que la extracción aumentó un 2,9% entre 2019 y 2020 (después de varios años de mostrar un decrecimiento)⁶. En ese período, exceptuando los sectores agroindustrial y comercial, en todos se registró un incremento en la demanda de agua.

Finalmente, la emergencia sanitaria ha tenido serios efectos sobre la salud mental de las personas, un tema menos estudiado que los efectos sobre los ingresos y el empleo de la población, pero de gran importancia para la convivencia social. En el capítulo 6 de este Informe se repasa brevemente algunos resultados de las investigaciones desarrolladas durante el año 2020 y parte del 2021 en los ámbitos internacional y nacional sobre estos temas. El principal hallazgo revela que el aislamiento y el distanciamiento físico durante largos períodos protegen la salud física, pero si son mal entendidos y se prolongan durante mucho tiempo tendrán serias consecuencias en la salud mental: estrés, ansiedad y depresión. En consecuencia, surgen síntomas ligados a estas condiciones: insomnio, evasión frente a situaciones negativas, regresión constante a eventos traumáticos, etc. La identificación de grupos de población que sufrieron problemas de salud mental como consecuencia de la pandemia, entre ellos las mujeres, el personal de salud, las personas con baja escolaridad, en situación de pobreza, desempleadas, las que viven solas, sirven de insumos para el diseño de políticas públicas.

Mensaje 2. Desafíos estructurales no resueltos propician una recuperación desigual

A lo largo del 2021 se viene registrando una recuperación económica y social que, a la fecha de cierre del Informe, sigue en marcha. En términos agregados, los principales indicadores agregados mejoraron en relación con sus peores niveles, por lo general registrados a mediados del año previo. En algunos casos han alcanzado los niveles pre-pandemia o están en ruta de lograrlo. Esta evolución corresponde a lo que al inicio de esta sección se denominó como el segundo ciclo del desarrollo humano durante la pandemia.

En este acápite se examina los alcances de esta recuperación económica y social. El principal hallazgo es que ésta es claramente asimétrica: es más robusta en ciertos sectores productivos y territorios del país, mientras que en otros es más lenta y tentativa. Tal estado de cosas no es casualidad. Los estudios realizados permiten vincular estas asimetrías a desigualdades estructurales no resueltas que el país venía arrastrando en su estilo de desarrollo desde antes de la pandemia. Como consecuencia, se trata de una

recuperación que reproduce importantes exclusiones sociales.

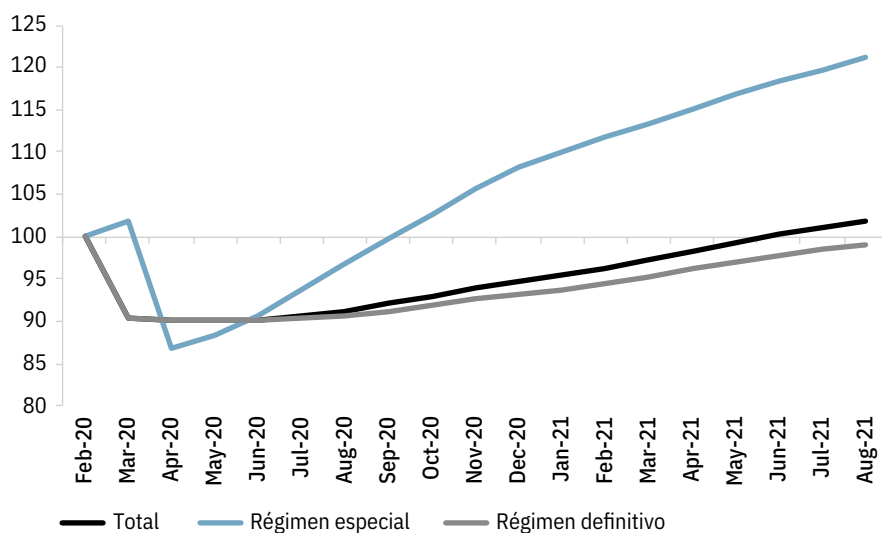
Recuperación se concentra en los sectores productivos y sociales más dinámicos y vinculados con la economía internacional

A la economía costarricense le tomó, en promedio, dieciséis meses para recuperar el nivel de producción que tenía antes de la pandemia (febrero 2020). Este nivel se alcanzó en junio del 2021 según los últimos reportes del BCCR (gráfico 1.12). Sin embargo, es importante considerar que esta recuperación ha sido especialmente asimétrica.

El régimen especial, principalmente compuesto por las zonas francas, se vio menos afectado respecto a lo experimentado en el resto del parque productivo (régimen definitivo) y además tuvo un proceso de recuperación casi inmediato. Por el contrario, en el régimen definitivo, principalmente compuesto por empresas nacionales dedicadas al mercado interno, hasta agosto del 2021 no había logrado alcanzar los niveles de producción pre-pandemia. De acuerdo con Meneses y Córdova (2021), la recuperación en

Gráfico 1.12

Nivel del índice mensual de actividad económica (IMAE), por mes, según régimen de producción (febrero 2020=100)



Fuente: Meneses y Córdova, 2021b con datos del BCCR.

zonas francas fue muy rápida, una buena noticia en un contexto tan negativo para el país, pero este sector representa una pequeña parte de la economía y encadena menos que el promedio del resto de actividades económicas.

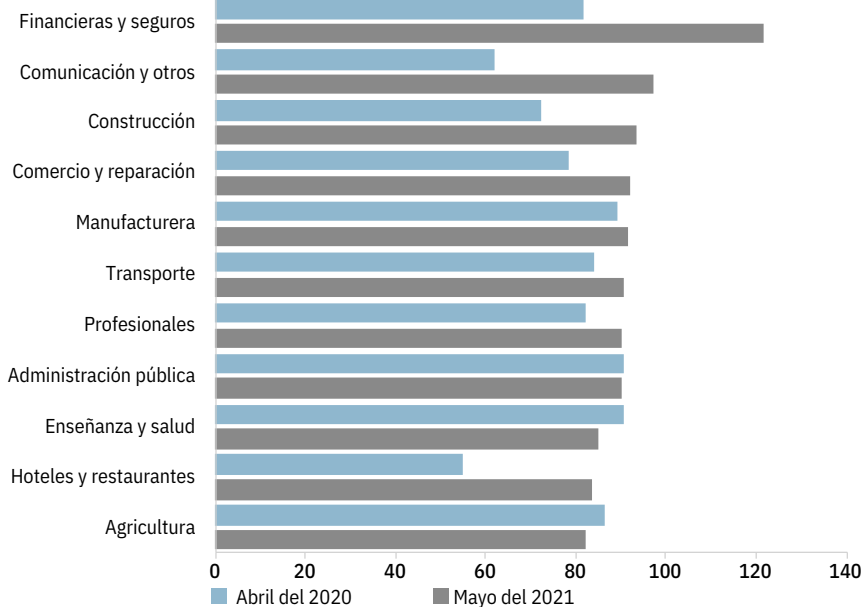
Al segundo trimestre de 2021 la fuerza de trabajo fue de 2.403.564 personas. En relación con el primer trimestre de 2020, antes de que entrara la pandemia al país, significan 238.812 personas ocupadas menos. En el balance, aumentaron en 120.048 las desempleadas durante este período. También se ha dado una salida del mercado laboral de una cantidad importante de personas (118.764 menos), especialmente mujeres, que ahora se clasifican como “fuera de la fuerza de trabajo”, pues no han hecho gestiones para encontrar un empleo, lo cual apunta a que las tasas de desempleo podrían ser aún mayores si estas personas se insertaran al mercado de trabajo.

Poco más de un año después del inicio de la pandemia, en mayo del 2021, solo los servicios financieros y de seguros habían logrado superar el nivel de empleo que tenían en enero 2020 (gráfico 1.13). El resto de las actividades mantenía un número de ocupados inferior al existente al inicio del 2020. Destacan la agricultura y los servicios de hoteles y restaurantes, los cuales, en mayo del 2021, contaban con un nivel de empleo menor al 85% del que tenían antes de la pandemia. Es muy probable que este panorama pueda variar para el cierre del 2021.

La evolución de cuatro indicadores del mercado laboral muestra el fuerte impacto al inicio de la pandemia en las tasas de participación laboral, de ocupación y de desempleo, así como evidencian la recuperación insuficiente del mercado de trabajo, con la información disponible al cierre de este Informe. El subempleo, aunque también aumentó, tuvo un impacto rezagado y una recuperación más temprana que los otros indicadores. Un dato clave es que se evidencia un estancamiento de la recuperación de los indicadores laborales, pues al segundo trimestre de 2021 el desempleo afecta al 18,1% de la fuerza de trabajo y el subempleo al 15,4% de las personas ocupadas, cifras muy similares al trimestre precedente (gráfico 1.14).

Gráfico 1.13

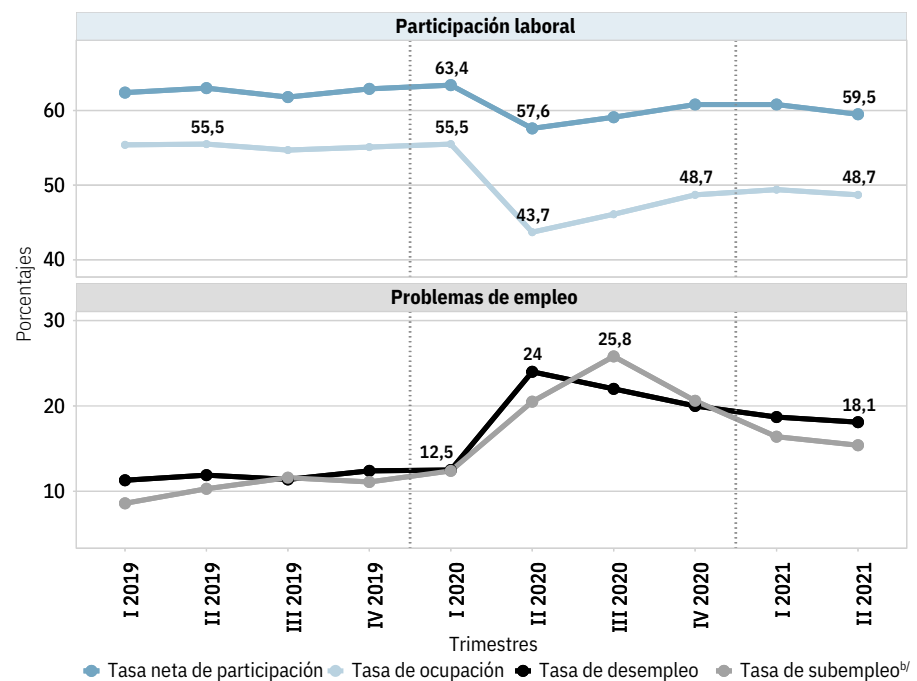
Índice de empleo según rama de actividad
(Enero del 2020=100)



Fuente: Jiménez Fontana, 2021 con datos de la Encuesta Continua de Empleo del INEC hasta junio de 2021, media móvil.

Gráfico 1.14

Indicadores seleccionados del mercado laboral^{a/}



a/ Las líneas punteadas identifican los trimestres de un año calendario.

b/ 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, 2021, con datos de las ECE del INEC.

La recuperación en esta materia depende, en mucho, de las expectativas del sector empresarial y de la población consumidora. Desde el 2017, se observa un deterioro en la confianza de consumidores y empresarios. Esta tendencia a la baja se profundizó aún más con el golpe de la pandemia. En el tercer trimestre del 2020, los índices de expectativas empresariales (IEE-OCDE) y del consumidor (ICC-UCR) llegaron a estar entre los niveles más bajos. Esta incertidumbre y pérdida de confianza ha dificultado el proceso de recuperación de la producción, especialmente en las empresas dedicadas al mercado interno.

Al cierre de edición de este Informe, se observa que para el 2021 hay una mejora tanto en la confianza de los consumidores como de las personas empresarias (gráfico 1.15). Sin embargo, es importante considerar que el nuevo Gobierno, que inicia en mayo del 2022, tendrá el desafío de mejorar aún más la confianza de consumidores y expectativas empresariales, condición necesaria para lograr reactivar la economía de forma sostenible e inclusiva.

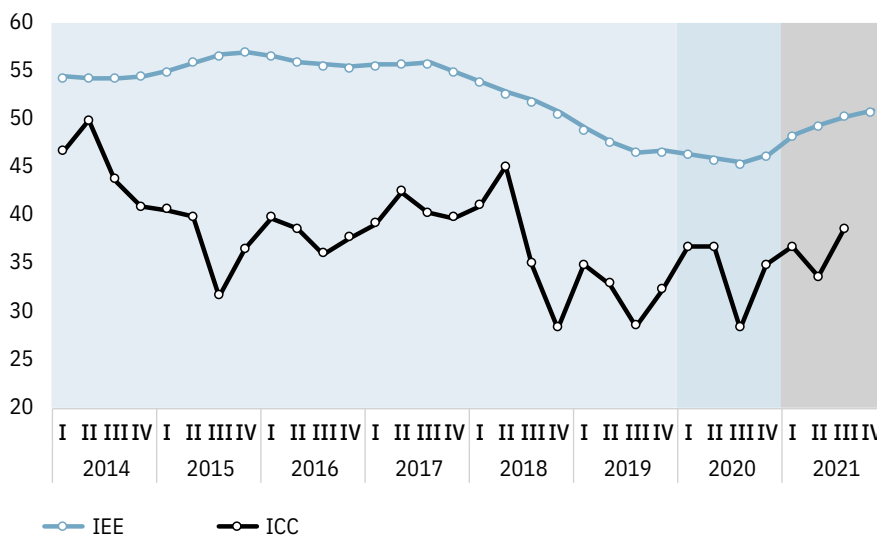
Sectores en condiciones estructurales más débiles no están siendo parte de la recuperación

La información más actualizada disponible sugiere que los sectores en condiciones más desventajosas desde antes de la pandemia, no están siendo parte, por el momento, de la recuperación económica y social. Un sector históricamente rezagado en materia de oportunidades laborales y empresariales como es el de las mujeres, experimenta una situación considerablemente más apremiante. Cabe recordar que la desigual participación económica de ellas plantea de forma sistemática desafíos no resueltos para el desarrollo nacional y que, en el ámbito individual, se materializan en una inserción desventajosa en los distintos espacios en los que comparten (laboral, político, social, familiar, personal).

Para este Informe, Jiménez Fontana y Morales (2021) analizaron el desempleo desde un enfoque demográfico, por género y nivel de calificación educativa,

Gráfico 1.15

Evolución del índice de expectativas empresariales^{a/} (IEE) y el índice de confianza del consumidor (ICC), por trimestres



a/Serie de tendencia ciclo suavizada.

Fuente: Meneses y Córdova, 2021b con datos del ICC de la UCR y la ETOE del IICE-UCR.

con el fin de identificar los grupos de población más afectados por la pandemia y su evolución posterior. Cuando se compara la situación del 2021 en relación con el 2019, antes de la emergencia sanitaria, se evidencia que ésta exacerbó el desempleo, con independencia del sexo, la edad y la calificación de las personas, con excepción de dos grupos en particular: hombres altamente calificados de todas las generaciones y mujeres con este mismo nivel de calificación pertenecientes la *generación X* (gráfico 1.16). En términos generales, sin embargo, se observan importantes brechas de género y edad en la magnitud del golpe. Las mujeres de baja calificación educativa de todas las generaciones, junto con los hombres *millennials*, fueron las personas con mayores problemas de desempleo al inicio de la pandemia, con el mayor efecto en las mujeres de la generación más joven. En el capítulo 6 de esta edición se evidencia que, un año después, las personas no calificadas han tenido una lenta recuperación, especialmente las mujeres.

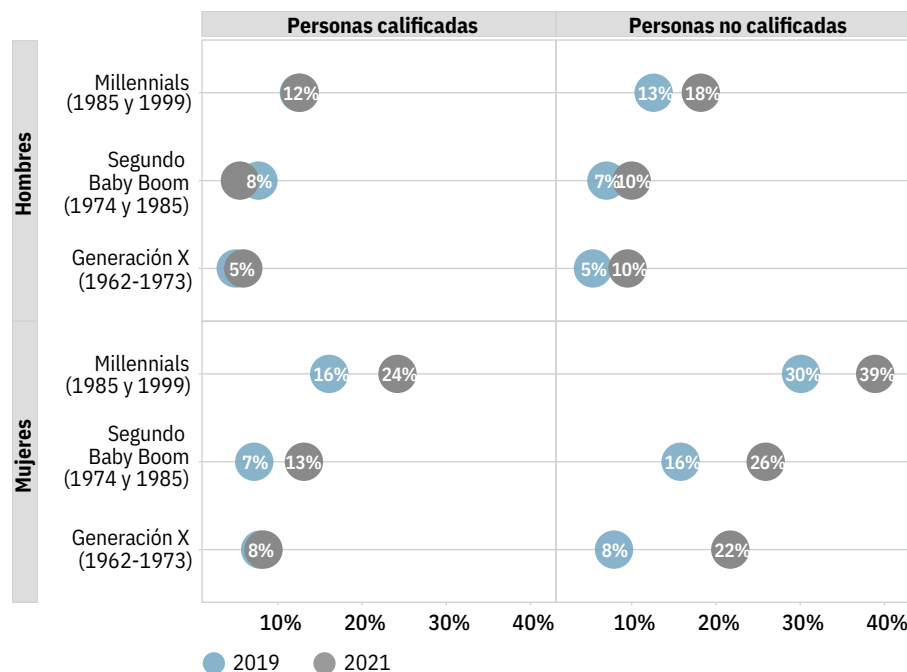
Visto en mediano plazo, cuando las mujeres deciden participar en el mercado

laboral y consiguen un empleo, se enfrentan a la dificultad de que, en promedio, no han recibido una remuneración justa y paritaria en comparación con hombres de similares condiciones y habilidades. La brecha salarial promedio fue de un 10% en el periodo 2001-2019. Además, varía a lo largo de la distribución del ingreso. En 2001, las mujeres del primer quintil (20% de menores salarios) pasaron de ganar 4,3% menos que los hombres, a un 10,9% menos en el 2019 (gráfico 1.17). Por el contrario, hay avances en la reducción de la brecha salarial en los empleos asalariados que ofrecen mejores ingresos (quinto quintil), la cual pasó de 11,9% a 7,4% en el mismo periodo.

La superación de condiciones estructurales de rezago no es un proceso rápido ni evidente, aún en aquellos casos en que los indicadores pueden mostrar avance. Por ejemplo, entre los años 2018 y 2020 la incidencia de la pobreza en la región Branca disminuyó en 5,7 puntos porcentuales, al pasar de un 32,2% a un 26,5% de los hogares. De este modo, la región pasó de ser la más pobre del país, a ubicarse como la segunda menos pobre.

Gráfico 1.16

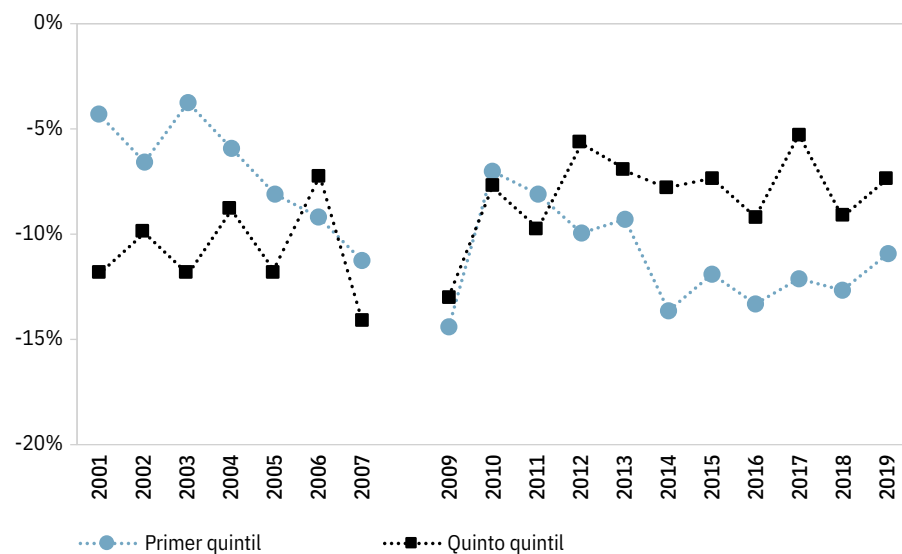
Tasa de desempleo por generación y sexo, según calificación educativa. Segundos trimestres, 2019 y 2021



Fuente: Jiménez Fontana y Morales, 2021, con datos de la ECE, del INEC.

Gráfico 1.17

Evolución de la brecha salarial entre hombres y mujeres con empleo asalariado^{a/}, según quintiles de ingreso extremos



a/ Las estimaciones se realizaron por quintiles, es decir, para cada año se calculó la brecha de género en cinco grupos de ingresos, controlando las características de las personas y de su empleo. Si es negativa indica que las mujeres ganan salarios menores a los de los hombres. Se omite la estimación del 2008, debido a que algunas variables incluidas en el modelo no estaban disponibles para la encuesta de ese año. Fuente: Meneses et al., 2021 con datos de las encuestas de hogares, del INEC.

Un estudio de Morales y Fernández (2021) encontró que, si bien esa reducción de la pobreza en la región Brunca fue estadísticamente significativa, no fue posible identificar una causa probable de tal evolución en las actividades productivas, en el empleo o en otra información distinta a la Enaho. No se logró recopilar evidencia robusta sobre mayores oportunidades para los habitantes de esta región. La hipótesis para explicar estos resultados, que se desprende del análisis de los datos, es que hubo un aumento en el ingreso de los hogares más pobres vía transferencias, tanto públicas como privadas (gráfico 1.18). En el año 2020, éstas se complementaron con el Bono Proteger, cuya primera entrega coyunturalmente coincidió con el mes del trabajo de campo de la encuesta (julio de ese año). Por lo tanto, esta reducción de la pobreza no era sostenible en el tiempo, pues no se basó en una mejora en las oportunidades laborales de los habitantes de la región. La reciente medición de la Enaho 2021 muestra un aumento en los indicadores, que la posicionan nuevamente como la de mayor pobreza por ingreso en el país.

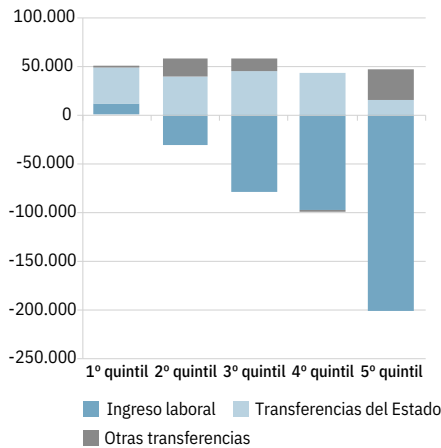
Alteraciones en la movilidad afectaron a las poblaciones más vulnerables

Un sistema sostenible, eficiente y limpio de transporte y movilidad en el país es una necesidad para el desarrollo sostenible, para mejorar las condiciones de vida de la población y para combatir la contaminación y el cambio climático. Desde esta perspectiva, la pandemia creó una paradójica combinación de cambios coyunturales positivos y profundización de los efectos perniciosos de la ineficiencia e insostenibilidad de este sistema sobre las poblaciones de más escasos recursos.

Sin duda, las medidas adoptadas para atender la emergencia sanitaria modificaron los patrones de movilidad de personas en el territorio nacional. Como fue documentado en el Informe anterior, en 2020 se presentan momentos de importante reducción del tránsito vehicular con respecto a períodos pre-pandemia. En el 2021 se mantuvieron algunas de las

Gráfico 1.18

Variación interanual del ingreso neto total de los hogares de la región Brunca, por quintiles^{a/}, según fuentes de ingresos. 2020
(en colones corrientes)



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

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

tendencias vistas durante el primer año, producto de la aplicación de medidas sanitarias con diferentes intensidades, por ejemplo: mayor tránsito los viernes y reducciones importantes los fines de semana, en particular, los domingos.

No obstante, se observa que en términos generales aumentó comparativamente la movilidad a lo largo de los primeros siete meses del 2021, en especial durante febrero, marzo y abril (gráfico 1.19). El aumento relativo en febrero y marzo coincide con el regreso a clases en modalidades con diversos grados de presencia física. En estos meses también hubo flexibilización de las medidas, por ejemplo, la restricción vehicular por placa estuvo vigente sólo para el área central de San José y el anillo de circunvalación. El resto del año y hasta julio de 2021 siguió fluctuando entre períodos de mayor tránsito de personas (marzo, abril y finales de julio), y otros de reducción en los flujos (inicios de abril y mediados de mayo; Gómez Campos et al., 2021).

Otro cambio coyuntural inducido por el manejo de la crisis sanitaria fue la reducción, en 2020, del uso de la flota vial y de las emisiones de CO₂ equivalentes

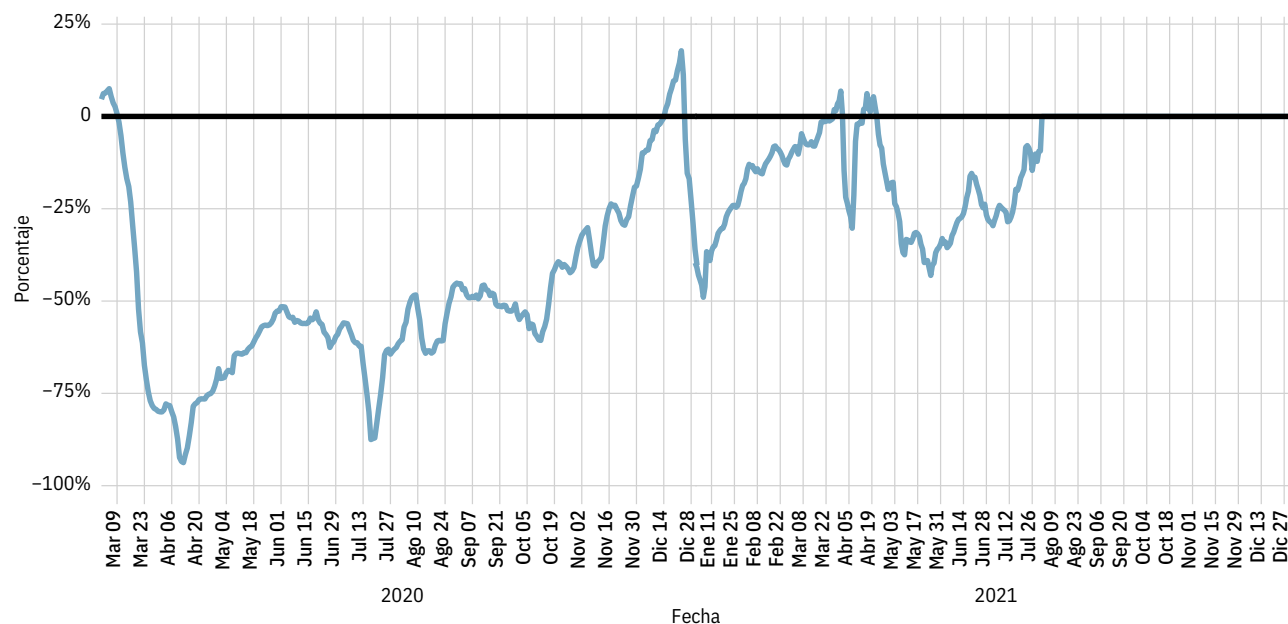
te, originadas por el parque automotor, aspectos que se lograron medir gracias a información sobre los recorridos, facilitada por la empresa Riteve SyC y analizada por Fernández (2021).

En el primer caso, al comparar el primer año de la pandemia (marzo 2020-marzo 2021) con los años 2015-2019, se encontró que la flota vehicular pasó de recorrer un promedio de 46 kilómetros al día en el período pre-pandemia, a 35 kilómetros al día en la emergencia sanitaria. Es decir, se dio una disminución de un 24% en el recorrido para la flota en su conjunto.

Este impacto fue diferenciado por tipo de vehículo. La reducción se explica en mayor medida por los automóviles. Estos pasaron de un promedio de recorrido diario de 42 a 31 kilómetros. Sin embargo, el mayor impacto se dio entre los autobuses y microbuses que pasaron de 125 kilómetros diarios a 74 kilómetros, particularmente los que se dedican al transporte de turismo y estudiantes. En consecuencia, las emisiones de carbono registraron una reducción de un 27% al pasar de 7,8 millones de toneladas de CO₂ equivalente al año antes de la

Gráfico 1.19

Cambio porcentual diario en la congestión vial con respecto a enero-febrero 2020
-de marzo 2020 a julio de 2021 (promedio móvil de siete días)-



Fuente: Gómez Campos et al., 2021 con datos de Waze-MOPT.

pandemia a 5,7 millones de toneladas de CO₂ equivalente durante la pandemia. En conjunto, los automóviles y el transporte pesado explican tres cuartas partes de esa reducción (gráfico 1.20).

La atención a la emergencia sanitaria debido a la pandemia alteró de manera importante, y de manera negativa, al transporte público. La cantidad mensual de personas movilizadas (en varios viajes cada una) cayó de aproximadamente 45 millones antes de la pandemia a menos de 20 millones durante el primer año de la pandemia, un 57% menos (gráfico 1.21). Los principales involucrados en esta situación fueron las poblaciones trabajadoras sin vehículo particular, los cuales no tienen otra alternativa para satisfacer sus necesidades de movilidad, parte central en la generación de sus ingresos.

La tendencia fue similar en la Gran Área Metropolitana (GAM). Los datos muestran un promedio de 23 millones de pasajeros en los meses previos a la pandemia y una reducción a aproximadamente 10 millones luego del inicio de las medidas, para una disminución de 57,2% en esta zona. En cuanto a la cantidad de carreras, la baja fue mayor en la GAM, comparada con todo el país (41,8% versus 38,9%). En el caso del tren urbano, se pasó de una media de 291.416 personas al mes en todas las rutas antes de la pandemia, a un promedio de 54.896 personas durante la pandemia, es decir, se movió un 81,2% menos de personas.

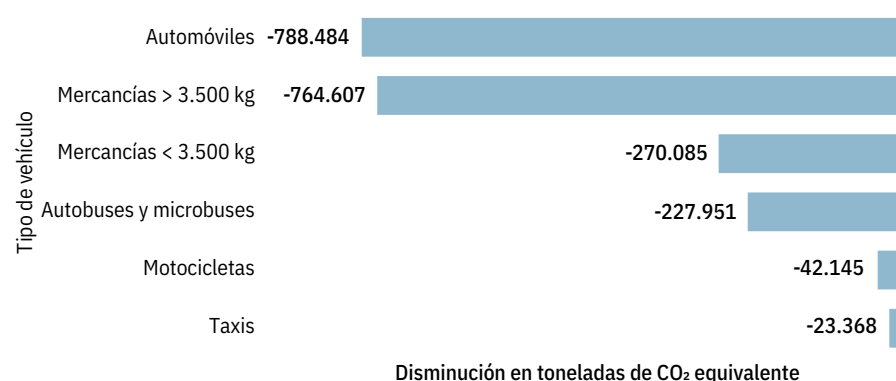
La afectación coyuntural en la prestación del servicio de transporte público se sumó a una serie de problemas estructurales en este campo. Un factor clave es la accesibilidad, tanto espacial como temporal. En el primer caso, si se considera el recorrido desde la vivienda a la parada de buses más cercana (utilizando cada UGM como punto de localización de la población), las mayores distancias se encuentran principalmente en los bordes de la GAM. Sin embargo, también hay algunas zonas en la parte central que presentan deficiencias, pues no tienen una ruta a menos de 1.200 metros (ProDUS-UCR, 2021).

Dos terceras partes de los habitantes de la GAM cuentan con acceso al transporte

Gráfico 1.20

Disminución en las emisiones de CO₂ equivalente resultado de la reducción del recorrido diario en el primer año de la pandemia, según tipo de vehículo

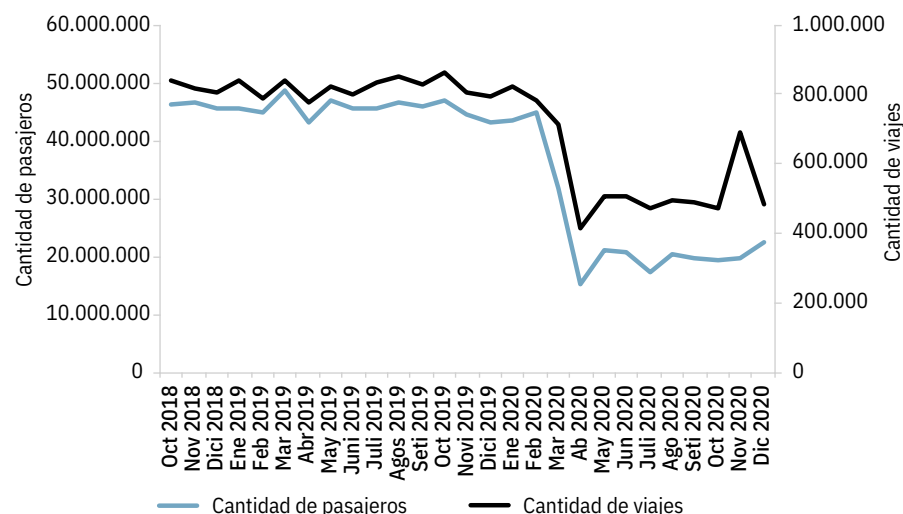
(toneladas de CO₂ equivalente)



Fuente: Fernández, 2021b, con datos de Sepse-Minae, del INS y de Riteve SyC.

Gráfico 1.21

Cantidad de pasajeros y carreras realizadas mensualmente por autobuses a nivel nacional



Fuente: ProDUS-UCR, 2021 con datos de Aresep.

público categorizado como “muy bueno” (menos de 400 metros a la ruta más cercana), pero más de un 10% presenta un acceso malo o deficiente (mayor a 800 metros). En cuanto a las horas de servicio de bus, más de un 16% de la población del Área Metropolitana de San José tiene cobertura horaria mala o deficiente, pues

el servicio que se presta cubre menos de 15 horas diarias. En particular, ello ocurre en los corredores de Escazú-Santa Ana, Tibás-Santo Domingo y Uruca-Heredia, con más de 20% de la población en este rango. Por otra parte, más de un 20% de la población se encuentra en zonas con frecuencias menores a 4 viajes

por hora o un viaje cada 15 minutos, lo cual se considera un servicio deficiente para un área como esa. El Corredor Tibás-Santo Domingo presenta la peor situación, con más de un 40% de habitantes con frecuencias menores a cuatro viajes por hora (ProDUS-UCR, 2021).

Los resultados muestran que la cobertura espacial del sistema de transporte público modalidad autobús es, en general, buena para la GAM -aunque puede mejorar-, pero no así la cobertura temporal, que presenta deficiencias tanto en horas de servicio como en frecuencias durante la hora pico (ProDUS-UCR, 2021).

Más allá de la accesibilidad, el sistema de transporte público presenta limitaciones estructurales. En la GAM es atomizado y desarticulado, formado por más de 400 rutas y ramales servido por 89 operadores diferentes. Estas empresas operan entre una y 34 rutas y ramales cada una, según los datos de Aresop. Pese a esta fragmentación, la gran mayoría de los UGM están servidas por solo una ruta; ellas albergan un 48% de la población de la GAM. Los principales corredores están servidos por 5 o más rutas simultáneamente, pero la población en ellos solo representa un 20% del total en esa área. En las zonas periféricas con más baja densidad poblacional de la GAM se sacrifica la frecuencia, pero existe accesibilidad espacial para la mayoría de la población. Que exista una sola ruta no es necesariamente una deficiencia del sistema, si hay un balance entre la cobertura espacial y la temporal (frecuencia de viajes). Esta no es precisamente la situación actual. De ahí la importancia de implementar procesos como la troncalización y la sectorización (ProDUS-UCR, 2021).

Por último, otro problema de largo plazo es que los procesos constructivos no parecen tener el acceso al transporte público como criterio. El mapa 1.2 presenta la distancia entre terrenos con planos inscritos para nuevas construcciones entre 2016 y 2020 y las rutas de transporte público. Un porcentaje (en área) del 24,5% se encuentran a una distancia de entre 800 y 1.200 metros de una ruta de buses, lo cual es considerado una mala accesibilidad espacial. Esto significa un porcentaje mucho mayor al 4,6% de la población de la GAM que vive en este mismo rango de distancia a las rutas. A su vez, las nuevas construcciones que tienen muy mala accesibilidad (mayor de 1.200 metros) corresponden a un 14,4% en área, comparado con un 6,1% de la población en ese mismo rango. Una vez construidos estos nuevos desarrollos en las márgenes de la zona urbana consolidada, las rutas de transporte público generalmente deben extenderse para brindar servicio, aumentando los costos operativos. Dicho aumento normalmente no se compensa con la nueva demanda generada, debido a la baja densidad en las afueras de las ciudades. Esto probablemente potencia una mayor apuesta por el vehículo particular.

Una de las lecciones aprendidas en el curso de la pandemia, relacionada con la movilidad, fue la aplicación del teletrabajo como estrategia viable para muchas personas. Para amplios segmentos de la población, especialmente los relacionados con puestos de dirección, profesionales y administrativos, constituyó la mejor opción para prevenir el contagio en el espacio laboral y continuar con las operaciones de los centros de trabajo. Para amplios sectores de la población empleados en actividades de baja calificación y de carácter manual, el teletrabajo no fue una opción.

En el IV trimestre 2020, entre las personas asalariadas, el 10,5% de los hombres realizaba teletrabajo, cifra que asciende al 22,4% en las mujeres (gráfico 1.22). Docentes de la Universidad Técnica Nacional (Montero, et al., 2020) realizaron una investigación con base en una encuesta aplicada a 694 personas, sobre la relación entre el covid-19 y el teletrabajo. Aunque fue evaluado

positivamente por parte de las personas consultadas, es cierto que algunos factores como carecer del espacio y equipo adecuados, desconexión con el equipo de trabajo y necesidad de cuidar de otros en casa (recargo desempeñado especialmente por mujeres) contribuyen a la posibilidad de desarrollar estrés (Montero, et al., 2020). Un 46,6% afirmó que había sentido una recarga laboral desde el momento en que comenzó a teletrabajar.

En el capítulo 2 de este Informe se señala que, en efecto, para muchas mujeres la necesidad de atender simultáneamente el teletrabajo y la educación virtual ha implicado mayores problemas en la salud mental. Han manifestado mayor tranquilidad cuando ellas y sus familias tienen una menor exposición al contagio, pero es evidente que la recarga de trabajo ha traído consigo angustia, estrés, ansiedad, entre otros, según lo registran los diferentes estudios consultados.

País experimenta un severo desgaste de sus capacidades para impulsar el desarrollo humano

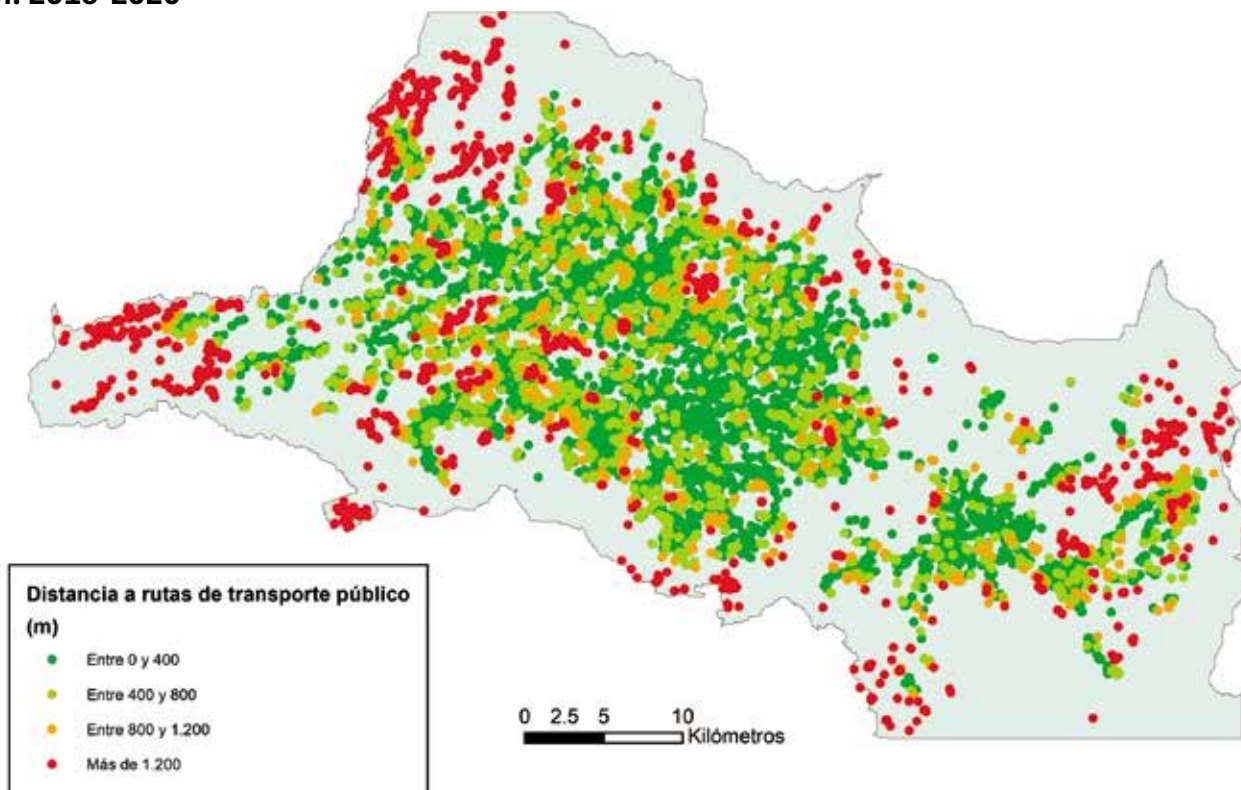
La segunda idea fuerza del presente informe refiere a las capacidades de la sociedad costarricense para responder a los desafíos no resueltos del desarrollo humano, que se agravaron durante la pandemia. Afirma que, en el marco de la crisis sanitaria, Costa Rica está experimentando un fuerte desgaste de las capacidades políticas e institucionales de su sistema político y su Estado para implementar políticas públicas que atiendan problemas estructurales como la alta desigualdad y el empobrecimiento, la dualidad estructural de su economía, los problemas para el financiamiento sostenible del Estado de bienestar y de las políticas de gestión ambiental, así como para la promoción de nuevas oportunidades laborales y empresariales.

La falta de acciones sobre estos desafíos estructurales crea riesgos para la democracia y el desarrollo humano sostenible, pues genera un círculo vicioso. Por una parte, la inacción ante la erosión de capacidades políticas e institucionales dificulta responder a dichos retos, lo que

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**IMPACTO DE LA PANDEMIA EN EL
TRANSPORTE Y LA MOVILIDAD**
véase el **capítulo 8** de este Informe
en www.estadonacion.or.cr

Mapa 1.2

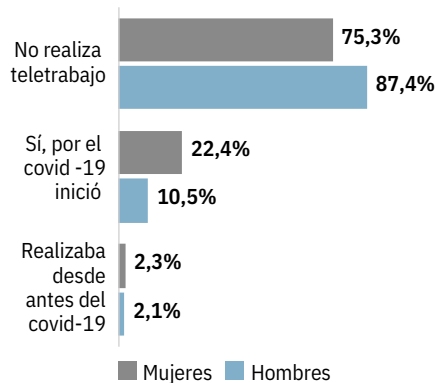
Clasificación de los planos inscritos para construir^{a/}, según distancia a las rutas de autobuses en la GAM. 2016-2020



a/ Condominio comercial, condominio residencial, industrial, para construir, urbanización comercial y urbanización residencial.
 Fuente: ProDUS-UCR, 2021 con datos de Aresep y CFIA, 2021a.

Gráfico 1.22

Distribución de las personas asalariadas por condición de teletrabajo, según sexo. IV trimestre, 2020



Fuente: Pacheco y Elizondo, 2021a, con datos de las ECE, del INEC.

debilita la legitimidad del sistema político ante los ojos de la ciudadanía y fomenta la debilidad del sistema de partidos; estos resultados, a su vez, dificultan la implementación de una verdadera agenda de desarrollo.

Las capacidades institucionales se refieren al acervo de recursos humanos, financieros y operativos que un Estado tiene a su disposición para implementar efectivamente las decisiones de sus autoridades, cualquiera que éstas sean. En la actualidad, estas capacidades están severamente afectadas por la crisis fiscal que experimenta el Estado costarricense, que limita implementar políticas anticíclicas, es decir, el uso de la inversión pública y del gasto social para estimular la producción y el bienestar social. Por su parte, las capacidades políticas se refieren a la disposición de los actores políticos y sociales (partidos, cámaras empresariales, sindicatos y otras organizaciones

de la sociedad civil) para llegar e implementar acuerdos que hagan viable la ejecución de políticas públicas dirigidas a resolver los principales “puntos ciegos” o cuellos de botella del estilo de desarrollo (PEN, 2014).

La afirmación sobre el deterioro de las capacidades políticas e institucionales no desestima los efectos positivos inmediatos que traiga la recuperación económica en marcha actualmente. Tampoco ignora el hecho que durante 2020 y 2021, los Poderes Ejecutivo y Legislativo mantuvieron un frágil acuerdo funcional, ya identificado en la edición anterior, una situación en la que el Gobierno y partidos opositores logran que legislación prioritaria para ambos sea aprobada a partir de negociaciones concretas caso a caso, sin que, en la práctica, hayan suscrito un pacto de colaboración que establezca una alianza, un programa político y concesiones recíprocas en la gestión pública.

Con la perspectiva que da el paso del tiempo, es posible señalar que este acuerdo tuvo un alcance acotado: la cooperación para atender problemas inmediatos, derivados de la doble crisis sanitaria y fiscal o la ratificación del acuerdo de ingreso de Costa Rica a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Sin duda, ello conllevó la aprobación de una amplia cosecha de nuevas leyes, dio espacio al Ejecutivo para atender la emergencia sanitaria y ayudó a mantener la estabilidad política en circunstancias extraordinarias. No obstante, ha excluido hasta el momento la adopción de medidas de corte más estructural, orientadas a resolver problemas en la producción y la distribución de la riqueza, la sostenibilidad del Estado de bienestar y de la gestión ambiental. Además, al cierre de esta edición (octubre 2021), existen fuertes presiones, originadas en el proceso electoral, que mantienen sin resolver temas prioritarios de la agenda del Ejecutivo.

Mensaje 3. Sistema político-institucional abordó la inmediatez de la crisis, sin actuar sobre problemas estructurales relacionados con la producción y las desigualdades

En una democracia presidencialista como la costarricense, los Poderes Ejecutivo y Legislativo son los actores clave en el diseño e implementación de las políticas públicas para el desarrollo humano.

Al primero le corresponde la ejecución de la mayoría de estas políticas, por lo que en él recae el peso principal de conducción, directa o indirecta, de la mayoría de las instituciones del sector público. Tiene también un papel medular en los procesos de formación de la ley, tanto por sus competencias legislativas propias (aprueba decretos ejecutivos), por su potestad para administrar la agenda del Poder Legislativo durante seis meses al año y por sus relaciones políticas con las diversas fracciones parlamentarias.

Por su parte, el Poder Legislativo tiene la potestad de diseñar y aprobar leyes y posee diversos mecanismos para ejercer

control político sobre el Ejecutivo, por medio de las comisiones legislativas, así como e instituciones auxiliares como la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes. Al igual que la relevancia de sus roles por separado, la relación entre ambos poderes resulta determinante para lograr mejores resultados para la ciudadanía.

Pese a las tensiones debidas al *shock* inducido por la crisis sanitaria, durante el 2020 y primer semestre del 2021, los Poderes Legislativo y Ejecutivo mantuvieron un acuerdo funcional. Ello abrió un muy necesario espacio para contener peores escenarios de la crisis, facilitar al Ejecutivo la adopción de medidas urgentes, honrar compromisos internacionales y evitar que, en pandemia, se produjeran episodios de agudo conflicto entre poderes como sucedió en otros países de América Latina. Sin embargo, en esta edición se presenta evidencia sobre el creciente desgaste político del acuerdo funcional hacia finales del período bajo análisis.

En lo fundamental, esta cooperación entre gobierno y oposiciones no logró concertar una hoja de ruta para la salida de la disrupción pandémica y para revertir la erosión de las capacidades institucionales del Estado costarricense en la atención de las debilidades estructurales que han estado propiciando la creciente insostenibilidad del estilo de desarrollo desde antes de la pandemia.

Frágil acuerdo funcional entre Ejecutivo y Legislativo abrió espacio para contener la crisis

Un primer indicador de la existencia de un acuerdo funcional es la alta productividad legislativa en temas sustantivos, dando continuidad a lo reportado desde 2018. Aunque en la legislatura 2020-2021 la cantidad de leyes aprobadas fue menor que en la anterior (131 contra 159 en la 2019-2020), sigue siendo superior al promedio de los últimos 30 años. Además, se caracteriza por ser la segunda legislatura con mayor cantidad de leyes sustantivas promulgadas.

En este Informe se denominan *leyes sustantivas* a las que afectan los derechos de la ciudadanía y, en general, de los habi-

tantes; también son aquellas que crean nuevas obligaciones del Estado respecto de ellos, e impactan el desarrollo humano de un país. Como se ha mencionado en otras oportunidades, el concepto 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 requeridas para ejercerlos.

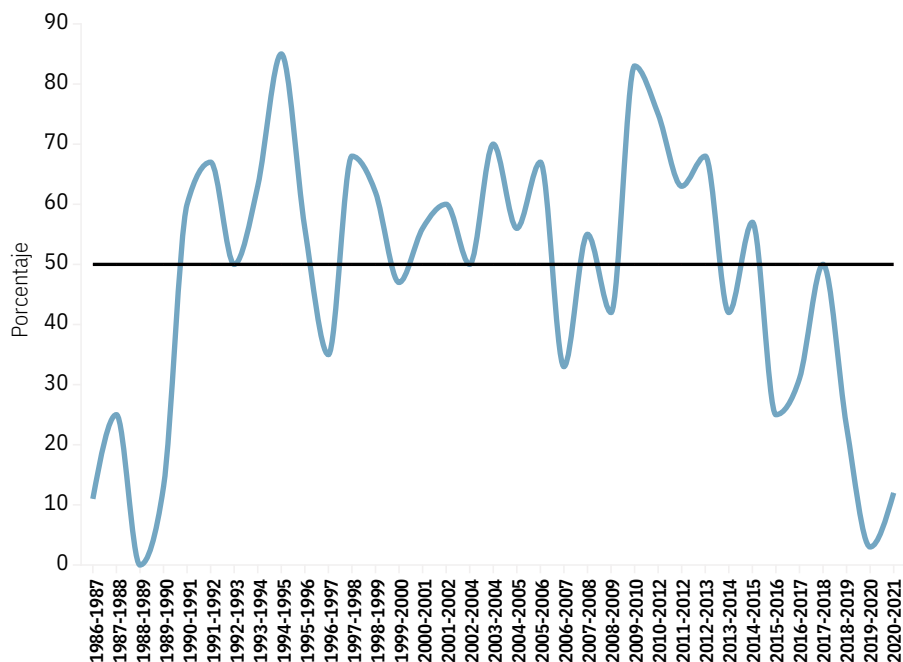
Un segundo elemento del acuerdo funcional es la evolución del indicador de la “promesa democrática sin sustento económico”. Por ello se entiende las leyes que promulgan nuevos derechos para la ciudadanía y nuevas obligaciones del Estado pero que no señalan fuentes frescas de financiamiento. El indicador se construye a partir de la revisión de cada una de las leyes sustantivas aprobadas, con el fin de determinar si requieren recursos para su implementación o si definen los recursos necesarios para su cumplimiento.

En el contexto de un período de ajuste fiscal que, por definición, incluye medidas impopulares en materia de impuestos y gastos, los partidos en el Congreso tienen un incentivo de aprobar leyes que atiendan demandas de grupos sociales por recibir más y mejor política pública, aunque no haya recursos suficientes para ello. Sin embargo, en la legislatura 2020-2021 se prolongó la tendencia de reducir la proporción de leyes sustantivas que requerían de recursos económicos que no se asignaron, tendencia que data del período 2014-2015 (gráfico 1.23).

En esta oportunidad, la proporción de estas leyes sin contenido presupuestario fue de un 12%, la cuarta cifra más baja desde 1986. Con ello, se hilaron seis legislaturas consecutivas en las que al menos el 50% de las normas sustantivas aprobadas contemplan la asignación de recursos. Además, como ha sido la tónica de la presente conformación de la Asamblea Legislativa, la proporción de leyes con recursos asignados es mayor al 75% (88% en la actual, 97% en la 2019-2020 y 77% en la 2018-2019). Finalmente, la Asamblea Legislativa logró nuevamente mantener duraciones comparativamente bajas en el trámite de una ley, un tercer

Gráfico 1.23

Legislación sustantiva que no asigna recursos. 1986-2020



Fuente: Alfaro Redondo, 2021, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios y Arias, 2021.

indicador de la existencia de un acuerdo funcional entre ambos Poderes.

Uno de los factores que ha contribuido al acuerdo funcional es la disciplina de los partidos en el congreso a la hora de votar en plenario las leyes, un contraintuitivo hallazgo, ya reportado en ediciones anteriores debido a la fragmentación y debilidad de los partidos políticos (PEN, 2020). En efecto, el estudio de los patrones de votación de las personas congresistas sugieren una alta cohesión y disciplina partidaria. En el capítulo 9 se presenta evidencia al respecto y efectúa una aproximación inicial para medir el grado de coherencia ideológica, cuando diputados de una misma fracción votan en conjunto en muchos casos pese a sus desavenencias públicas, aunque este hallazgo puede estar distorsionado por la gran cantidad de grupos legislativos con pocos miembros e independientes.

Un tema que este Informe analiza con detalle es el alcance de la cooperación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, un asunto de gran importancia para valorar la contribución de la democracia

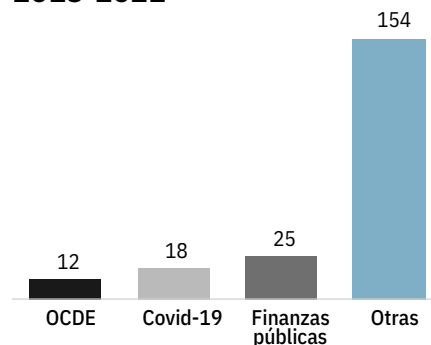
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
DESEMPEÑO DE LOS PODERES DE
LA REPÚBLICA EN LA PANDEMIA
véase el capítulo 9 de este Informe
en www.estadonacion.or.cr

al desarrollo humano. Durante los tres primeros años de la Administración Alvarado Quesada, la legislación ha estado dominada por el manejo de la crisis fiscal, primero, y sanitaria, después; y, más recientemente, por el refuerzo de la inserción internacional de Costa Rica con su ingreso a la OCDE. Las dos primeras atienden problemas inmediatos y la última introduce un factor cuyos resultados efectivos se verán más en el largo plazo.

De las 398 leyes aprobadas entre 2018 y 2021, 209 son leyes que impactan el desarrollo humano de la sociedad costarricense, en un sentido u otro. Una cuarta parte de estas leyes sustantivas, 55 en total, se refieren a los tres temas

Gráfico 1.24

Cantidad de leyes sustantivas aprobadas, por área temática. 2018-2021



Fuente: Alfaro Redondo, 2021, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios y Arias, 2021.

mencionados: sanear las finanzas públicas, mitigar los efectos del covid-19 y la agenda para la incorporación a la OCDE. Las restantes 154 leyes abarcan una gran diversidad de temas entre los que se incluyen temas agropecuarios, educación, seguridad y municipales (gráfico 1.24).

En términos generales, pese a su importancia para el manejo de la situación inmediata, las medidas no atienden las debilidades no resueltas del estilo de desarrollo del país como la sostenibilidad del financiamiento del Estado de bienestar, el fortalecimiento de las políticas de gestión ambiental o la dualidad del aparato productivo y su desarticulación con la generación de empleo. No hubo legislación aprobada que introdujera modificaciones relevantes en estos ámbitos. En este sentido, el acuerdo funcional ha sido bastante acotado en su alcance político.

Por otra parte, desde el punto de vista del Poder Ejecutivo, el énfasis en el manejo inmediato de la disrupción pandémica se refleja en la naturaleza de los decretos promulgados durante del tercer año de la administración de gobierno (2020-2021). El análisis pormenorizado de estos decretos reveló un comportamiento atípico respecto a los años previos a la pandemia: una elevada cantidad de decretos de alto alcance, especialmente en el ámbito de la salud pública, un

hallazgo indudablemente asociado con la necesidad de atender la emergencia sanitaria. El Ministerio del ramo, que ocupó el quinto lugar durante los dos primeros años de este gobierno, en el ranking de producción de decretos, pasó a ocupar el primer lugar, seguido de Obras Públicas, Hacienda, Seguridad Pública y Ambiente y Energía.

En el presente gobierno, la emisión de decretos de alto alcance, que son los que mayor impacto tienen sobre la política pública, se había comportado conforme al patrón de las últimas administraciones hasta el 2019, con una aprobación anual de cerca de 90 a 120 decretos de esta naturaleza. En 2020 y primera mitad de 2021, el Poder Ejecutivo aprobó 229 decretos de alto alcance político, el mayor número de este tipo en tres décadas y una cifra cercana a la que otras administraciones emitieron a lo largo de todo su período constitucional (gráfico 1.25).

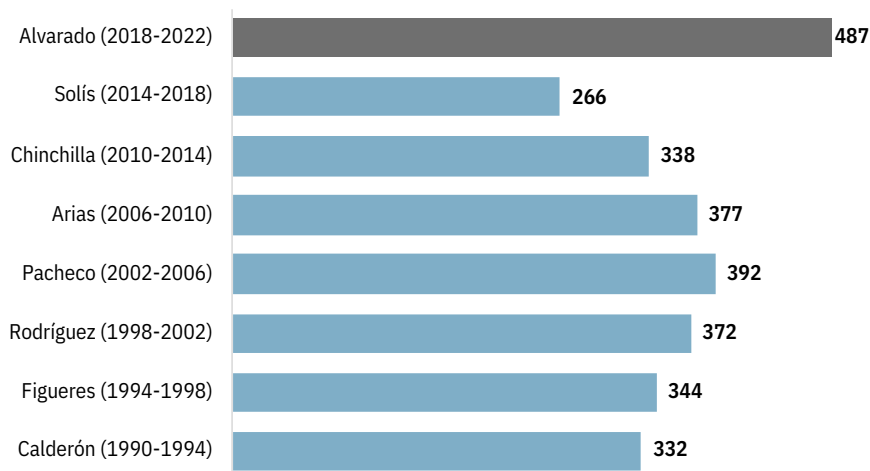
Finalmente, un aspecto clave de la gobernanza democrática de una crisis, es el apego del Poder Ejecutivo a las normas constitucionales que limitan sus competencias y estipulan la separación de poderes. En otros países del mundo, la emergencia sanitaria ha sido utilizada como un medio para concentrar indebidamente poderes en la Presidencia, debilitando a la democracia representativa. En Costa Rica, durante el período estudiado, el análisis de los decretos emitidos no arrojó evidencias de que el Poder Ejecutivo costarricense procurara gobernar “por decreto”, mediante un irrespeto sistemático de las normas constitucionales que definen y delimitan sus competencias. Tampoco se registraron intentos por someter la independencia de los otros Poderes de la República y, finalmente, las personas que estimaron afectados sus derechos por el accionar del Ejecutivo siguieron teniendo libre acceso para presentar sus reclamos ante el Poder Judicial.

Desgaste político del acuerdo funcional amenaza incluso la atención de problemas urgentes

El Informe aporta evidencia que apunta a un fuerte desgaste de los factores coyunturales que hicieron posible el

Gráfico 1.25

Cantidad de decretos de alto alcance político^{a/} por administración, en sus tres primeros años. 1990-2021



Fuente: Alfaro Redondo, 2021, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios y Arias, 2021.

acuerdo funcional, especialmente desde finales de 2020. En el Ejecutivo, la continua y alta inestabilidad del gabinete, en particular los sucesivos recambios en los ministerios de la Presidencia y Hacienda, debilitaron las negociaciones con el Congreso. En la Asamblea Legislativa, nuevas fracturas en las fracciones parlamentarias complicaron las negociaciones entre los partidos y entre éstos y el Ejecutivo. Como resultado, legislación prioritaria para el Ejecutivo, como la asociada al acuerdo de facilidad ampliada con el FMI, ha sufrido retrasos, en un ambiente de crecientes recriminaciones mutuas.

La salida de ministras y ministros en un gabinete es, en principio, una señal de inestabilidad política dentro de un gobierno. Cuando se compara la situación de la presente administración al finalizar su tercer año de mandato con la de las últimas diez, únicamente la administración Rodríguez Echeverría tenía una menor proporción de personas integrantes de gabinete iniciales que se mantenían en su cargo (26%): el actual gobierno tiene una tasa de 28% (gráfico 1.26).

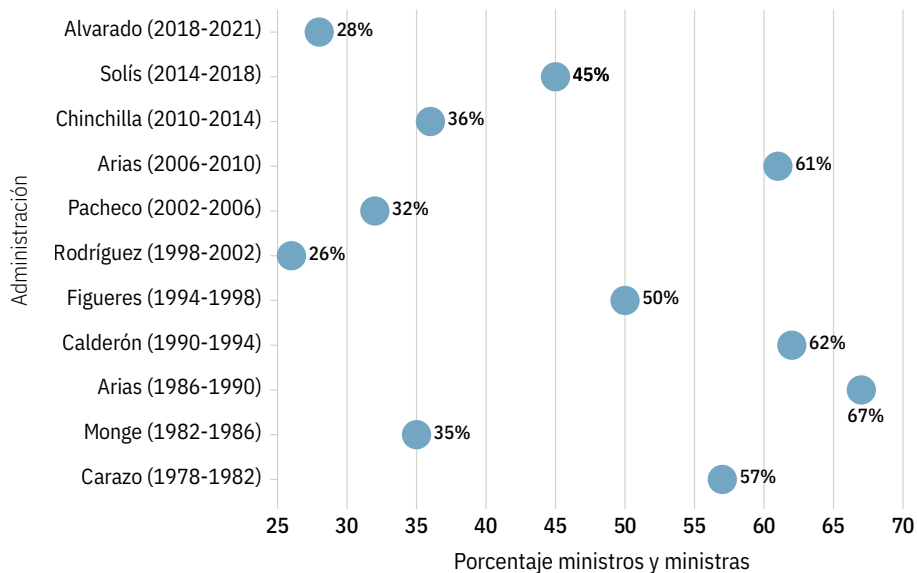
La pérdida de piezas clave del gabinete en carteras como las ya señaladas,

inicialmente personas asociadas a partidos políticos distintos al oficialista Partido Acción Ciudadana (PAC), puso fin a la coalición gubernamental en el Ejecutivo, que llegó a denominarse en 2018 “Gobierno de Unidad Nacional”. Sus reemplazos tampoco lograron consolidarse en 2020 y antes de finalizar el año habían sido sustituidos. Estas constantes sustituciones afectaron las negociaciones políticas, pues introdujeron inevitables modificaciones en el estilo de gestión y variaciones en las estrategias con el parlamento; por otra parte, afectaron la capacidad gubernamental para dirigir las instituciones, pues las cadenas de mando deben adaptarse constantemente a nuevas jefaturas.

Esta debilidad del Ejecutivo costarricense se reflejó en los resultados obtenidos durante el período bajo análisis en la gestión de sus iniciativas ante el Congreso. En el balance, no fue muy distinta a los de gobiernos anteriores en el tercer año de sus respectivos períodos, pese a enfrentar una emergencia sanitaria en la que, al menos en los meses iniciales, hubo amplia cooperación entre fuerzas políticas (ver capítulo 9). En esta extraordinaria situación no varió el patrón observado en Costa Rica desde que

Gráfico 1.26

Porcentaje de ministros y ministras que se mantienen en su puesto al término del tercer año de la administración^{a/}. 1978-2021



a/ Se calcula el porcentaje de ministras y ministros cuyo nombramiento se mantiene al término del tercer año de gestión, ya sea que fueron nombrados al inicio del gobierno, o posteriormente, como reemplazo.

Fuente: Guzmán, 2021 con datos de Hernández, 2019.

domina el multipartidismo: un amplio dominio del Legislativo sobre la agenda parlamentaria y las consecuentes dificultades del Ejecutivo para lograr la aprobación de sus prioridades. Este patrón es, por cierto, distinto al que prevalecía en períodos legislativos previos al año 2000, cuando la iniciativa de legislación se distribuía más o menos equitativamente entre ambos poderes.

El Ejecutivo, sin embargo, no es el único Poder de la República que experimentó inestabilidad en su conformación durante el período de análisis de este Informe. En el legislativo, los partidos reportaron frecuentes rupturas de diputados y diputadas con sus partidos, lo que reconfiguró las alianzas legislativas, haciéndolas más inciertas y efímeras. Según los datos disponibles, durante el período 2018-2021 se han dado más separaciones que en cualquier otro cuatrienio en el presente siglo: a octubre de 2021, un 20% de las personas electas al congreso han cambiado de partido, lo

que agrega una condición más a la lista de factores adversos para la gobernabilidad. El elevado transfuguismo en la Asamblea Legislativa ha sido una segunda condición adversa para la gobernanza del acuerdo funcional.

En síntesis, la alta inestabilidad en el Gabinete y en el Legislativo estrechó cada vez más el espacio para la negociación y las transacciones políticas entre ellos, especialmente en momentos en los cuales ya ha iniciado un nuevo proceso electoral. Este es el caso de la controversial legislación asociada a los compromisos asumidos por Costa Rica en el Acuerdo de Facilidad Ampliada con el FMI. Los proyectos de ley con mayor avance en la corriente legislativa, como el de la reforma al empleo público, no siguieron la hoja de ruta prevista por el Ejecutivo; otros proyectos relacionados con la reforma al impuesto de renta y otros aspectos tributarios enfrentan una fuerte oposición y su aprobación es cuando menos incierta.

Débiles respuestas de política pública para la recuperación económica y social

El foco del sistema político institucional durante el período bajo análisis estuvo en la neutralización de los efectos inmediatos de la crisis sanitaria, con un menor énfasis en la adopción de políticas orientadas a estimular la recuperación del aparato productivo.

Un estudio de las medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo entre enero y diciembre del 2020 mediante el análisis de la base de datos del Viceministerio de la Presidencia y el PEN (2021; Calderón, 2021), arrojó un total de 661 acciones, de las cuales 227 (34%) correspondieron al área económica (gráfico 1.27). En este gráfico, el tamaño de los círculos muestra la cantidad de medidas en las que las entidades han estado involucradas como actores activos y las líneas el vínculo entre ellas, pues una misma acción puede ser presentada y firmada por varias instituciones.

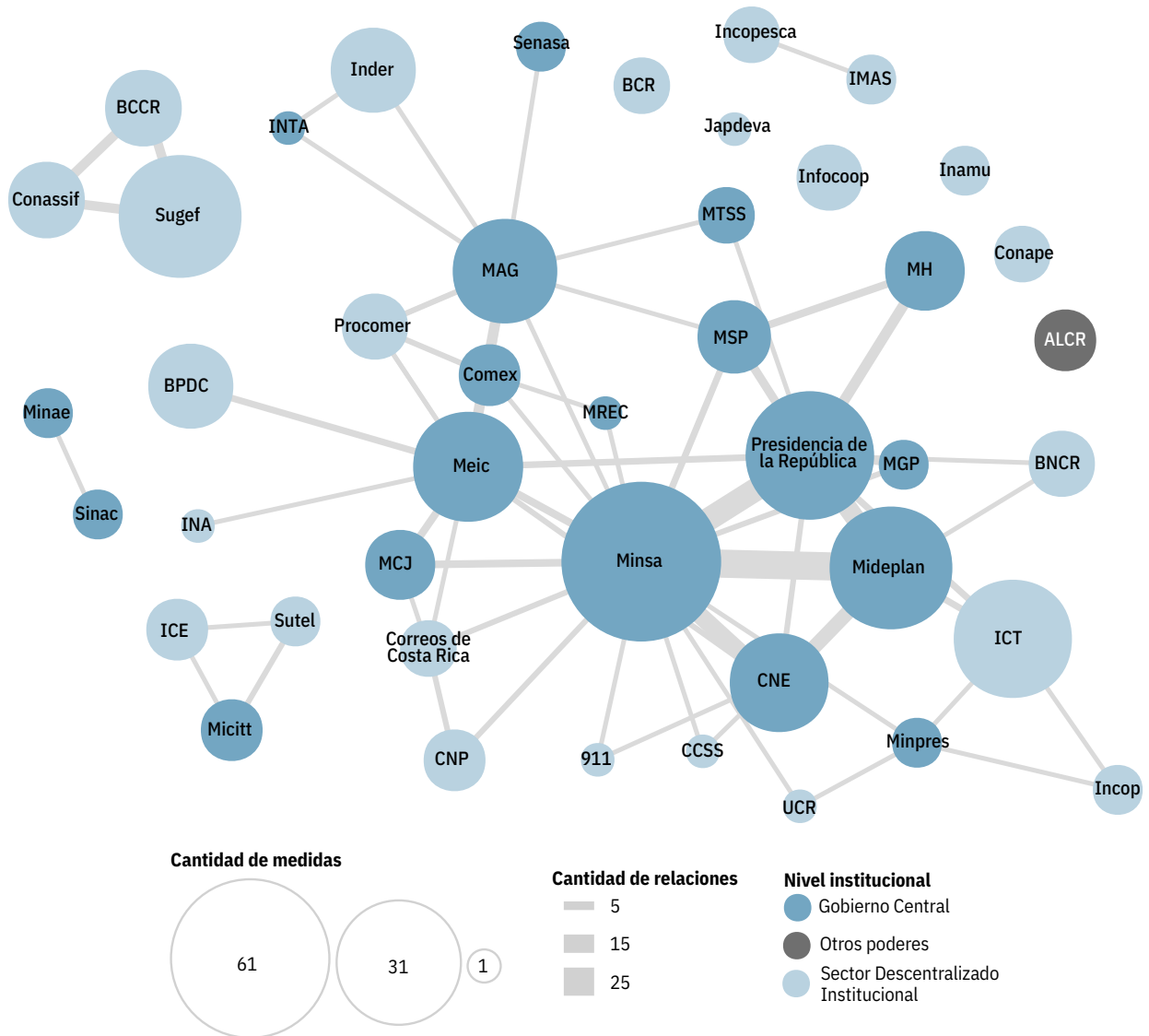
El análisis de redes aplicado al estudio de las medidas permite identificar núcleos importantes de acción pública. Este es el caso de la triada Sugef, BCCR y Conassif que aprobaron en conjunto seis medidas en materia financiera para facilitar las condiciones crediticias en el mercado: reducción de la tasa de política monetaria, disminución de la tasa de interés bruta de los depósitos a un día plazo, baja en la tasa de facilidad permanente de crédito y de depósito, renegociación de créditos y cambio en los parámetros de solvencia de los bancos. Todas son medidas sustantivas que procuraron incidir sobre la dinámica global del sistema financiero durante la pandemia.

Un objetivo clave del accionar gubernamental fue la preservación de la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, la base de medidas sugiere que, en un contexto de ajuste fiscal, la respuesta de política económica vino principalmente por el lado de la política monetaria y no por la implementación de acciones de fomento productivo por entidades como el MAG o el MEIC.

En efecto, la mayor parte de medidas implementadas durante el primer año de la pandemia se concentró en el estímulo de la economía a través de préstamos o

Gráfico 1.27

Red sobre la respuesta del Estado costarricense, en asuntos económicos, ante el covid-19. 2020



Fuente: Durán Monge, 2021 con datos de la base de medidas del Estado costarricense como respuesta ante el covid-19 del Viceministerio de la Presidencia y el PEN y Calderón, 2021.

moratorias, ninguna de las cuales lograron efectivamente acelerar la demanda privada de crédito, un aspecto básico para la recuperación. Solo 15 de las 231 medidas económicas (4%) corresponden a las áreas de “crecimiento económico, competitividad y productividad”, “empleo y encadenamientos” y “Pymes, emprendedurismo e innovación”. Entidades claves para la recuperación económica como el MEIC y MAG han estado involucradas en 23 y 20 medidas, respectivamente, que significan el 6,5% del total (gráfico 1.28).

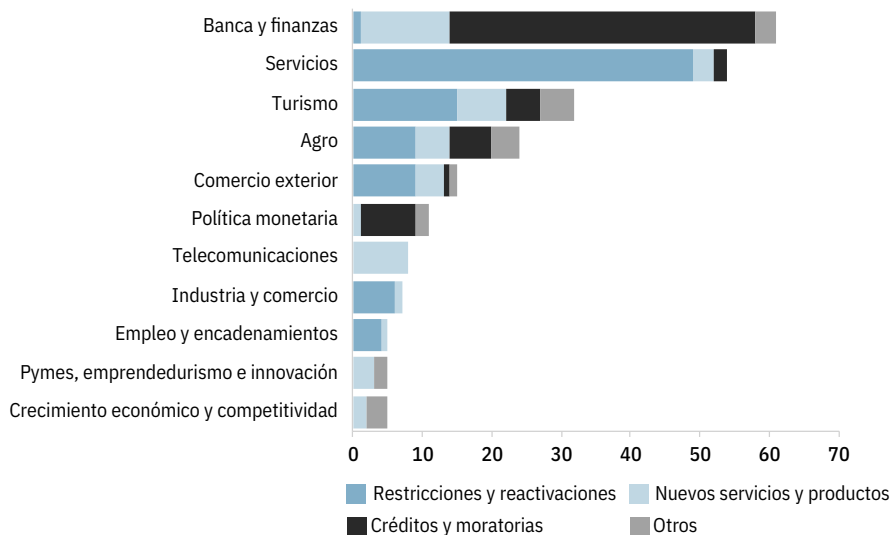
La parte medular de la respuesta pública fue la política monetaria expansiva desarrollada por el BCCR. La tasa de política monetaria (TPM) pasó entre enero del 2020 y junio del 2021 de 2,75% a 0,75%, lo que condujo a importantes reducciones de la Tasa Básica Pasiva y las tasas de préstamo en moneda local. Otra medida implementada desde el ámbito de la política monetaria fue la creación de una facilidad especial de crédito en colones a mediano plazo conocida bajo el nombre de Operaciones Diferidas a

Plazo (ODP) dirigida a los intermediarios financieros regulados por la Sugef.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **MEDIDAS ECONÓMICAS DE ATENCIÓN A LA CRISIS DERIVADA DE LA PANDEMIA** véase el **capítulo 7** de este Informe en www.estadonacion.or.cr

Gráfico 1.28

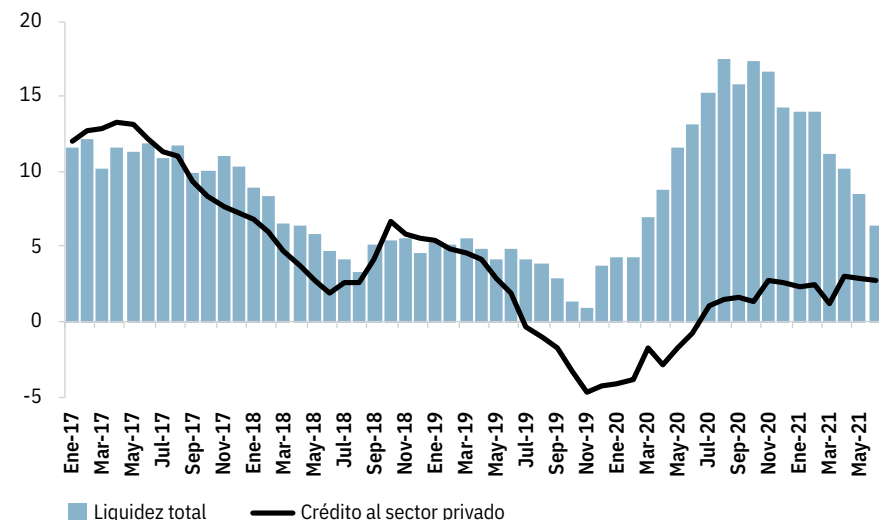
Medidas económicas implementadas como respuesta a la pandemia por subtema, según tipo de medida. 2020



Fuente: Jiménez Fontana, 2021 con datos de la base de medidas del Estado costarricense como respuesta ante el covid-19 del Viceministerio de la Presidencia y el PEN y Calderón, 2021.

Gráfico 1.29

Tasa de crecimiento de la liquidez total y el crédito al sector privado no financiero (variación interanual)



Fuente: Jiménez Fontana y Arce, 2021 con datos del BCCR.

Esta política, en conjunto con la baja en el consumo y el aumento del ahorro de aquellos hogares menos afectados por la crisis, aumentó la liquidez en el sistema financiero de forma sustancial, es decir, el dinero disponible en la economía (gráfico 1.29). Desde abril de 2020, coincidiendo con el inicio de la disrupción pandémica en el país, la liquidez total empezó a acelerarse sustancialmente y para septiembre de 2020 el crecimiento interanual era superior al 10%. No obstante, ese aumento fue de corta duración y a partir de octubre del 2020 se observa una fuerte reducción en el dinamismo de la liquidez. Esta evolución plantea un elemento de riesgo que los bancos deban gestionar con atención, dado que la tenencia de activos líquidos por parte de las empresas y las familias probablemente sea temporal.

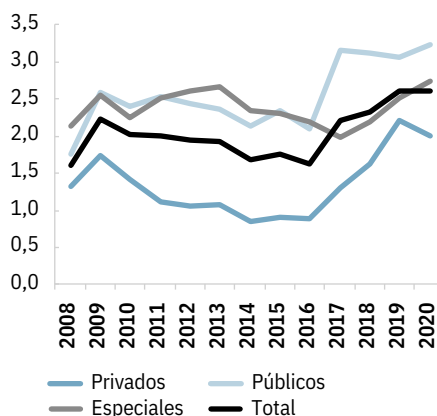
El Conasif y la Sugef flexibilizaron los indicadores regulatorios sobre temas clave como la morosidad por medio de cambios normativos, que evitaron -de forma artificial y temporal- que los balances de los bancos sufrieran un mayor deterioro. De esta manera, los bancos readecuaron y prorrogaron alrededor del 40% del valor de su cartera crédito. Las acciones consistieron principalmente en ampliar plazos de gracia, efectuar readecuaciones de deuda, ampliaciones de plazos, recortes de las tasas de interés y en menor medida traslados de créditos de dólares a colones.

Las medidas financieras implementadas permitieron que, en el 2020, los indicadores de morosidad mostraran un aumento apenas perceptible (gráfico 1.30). En síntesis, los indicadores bancarios aún no reflejan efectos evidentes relacionados con la pandemia. El reto hacia adelante será el manejo de los riesgos crediticios de los deudores y la morosidad, una vez que se normalice la normativa bancaria (Villamichel, 2021).

Frente al amplio portafolio de acciones aplicado por la política monetaria, las entidades dedicadas al fomento del sector productivo, el MEIC y el MAG, fundamentales en un proceso de recuperación económica, tuvieron respuestas claramente menos robustas. Ya se mencionó las relativamente pocas medidas de

Gráfico 1.30

Morosidad mayor a 90 días y cobro judicial, por tipo de banco (porcentaje)



Fuente: Villamichel, 2021b con datos de Sugef.

fomento productivo durante el primer año de la pandemia. Cuando se afina el análisis puede constatarse que aquí también las respuestas de política pública se concentraron en medidas de corto alcance: un 44% estuvieron relacionadas con la facilitación de créditos, moratorias, comercialización de productos y simplificación de trámites. El resto de las medidas fueron de carácter administrativo, dado que se enfocaron en el tema de restricciones y reactivación de las operaciones comerciales de las empresas, o temas como mesas de diálogo y campañas informativas. Estos hallazgos sugieren que el MEIC y el MAG, emitieron pocas y débiles medidas para acelerar el proceso de recuperación económica.

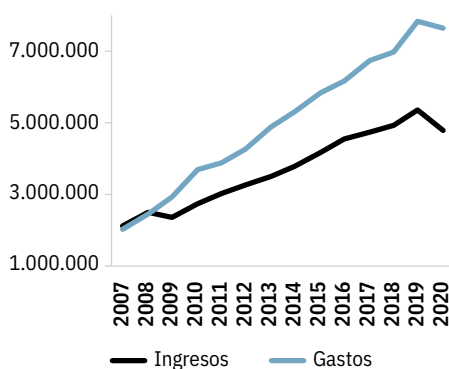
Finalmente, la respuesta de política económica a los efectos de la crisis sanitaria no incluyó el uso de la inversión pública como estrategia para reactivar la demanda agregada en momentos en que la inversión privada y el ingreso de los hogares caían fuertemente. Tal y como se señaló al inicio del capítulo, en 2020, por el contrario, la inversión pública se contrajo nuevamente (-6,7%), encadenando tres años sucesivos de reducciones (gráfico 1.3).

Este perfil de la respuesta de política económica, tan centrada en el ámbito monetario y tan débil en la reactivación,

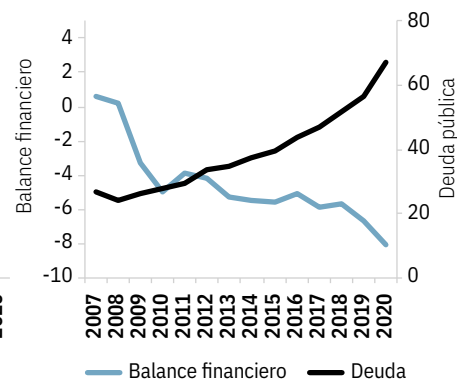
Gráfico 1.31

Indicadores financieros del Gobierno Central

Ingreso y gasto nominal (millones de colones)



Balance financiero y deuda (porcentaje del PIB)



Fuente: Jiménez Fontana, 2021 con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

puede entenderse mejor cuando se incluye dentro del análisis la crisis fiscal que experimentaba el gobierno central. La pandemia golpeó en un momento en el que el país tenía debilidades estructurales en sus finanzas públicas y en la gestión de la deuda y cuando apenas iniciaba la implementación de la reforma fiscal aprobada en 2018.

Más bien, la abrupta paralización de la actividad económica a partir de marzo de 2020 empeoró la situación. Los ingresos tributarios se redujeron en -11,6% y la contención del gasto, que logró disminuirlo en -2%, no fue suficiente para evitar un mayor deterioro de las finanzas públicas. De esta manera, entre el 2019 y 2020, el déficit fiscal pasó de 6,6% a 8%, mientras que la deuda pública aumentó de 57% a 67% del PIB (gráfico 1.31), el resultado fiscal más crítico desde la crisis de inicios de la década de los ochenta.

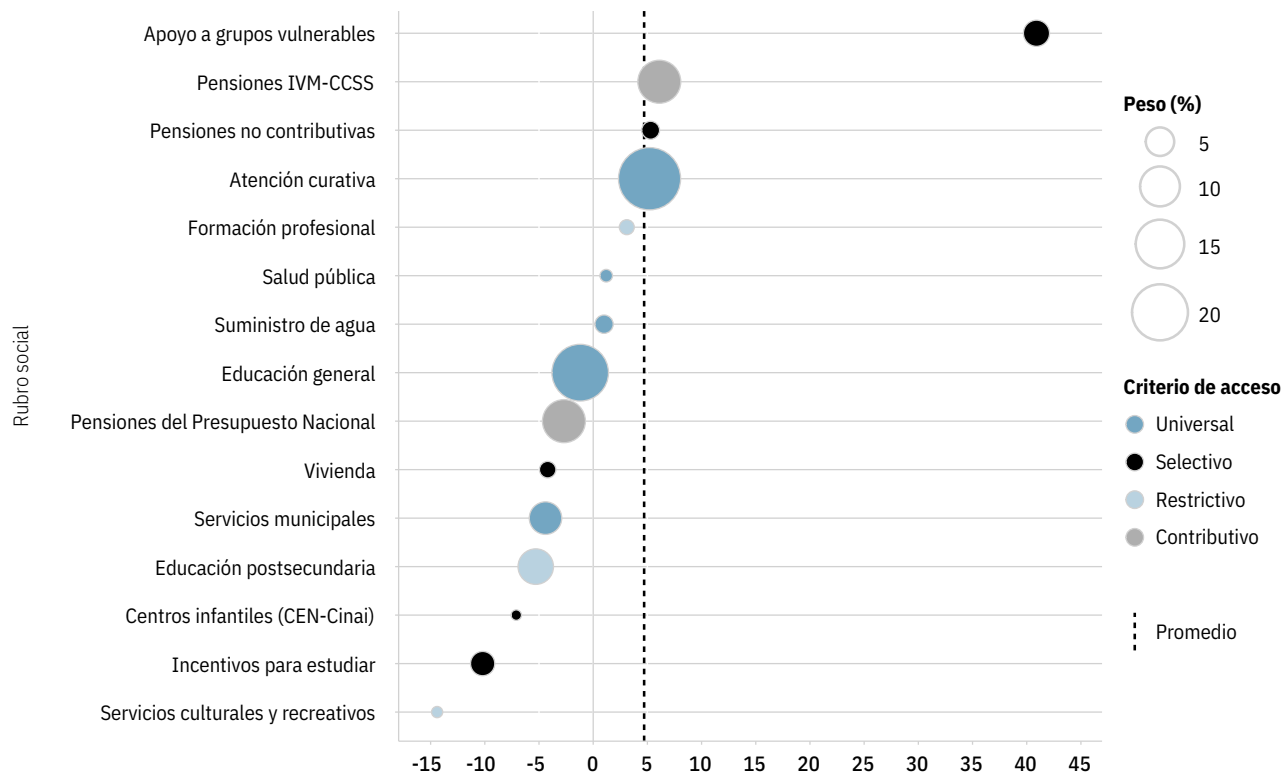
En este contexto de restricción fiscal, la respuesta de la política social concentró recursos en el ámbito de la salud, redistribuyendo las prioridades en los otros sectores. Así, el gasto en atención curativa aumentó fuertemente, se restringió la inversión en otras áreas sustantivas y se desarrolló una política de ayudas temporales, dominada por el Bono Proteger, a las personas que vieron afectados sus trabajos (ver más adelante).

El seguimiento a la inversión social pública⁷ (ISP) es un indicador importante (aunque no el único) para fundamentar esta apreciación. Mata y Trejos (2021) señalan que en 2020 hubo un aumento de la inversión social pública real del 2,8% y de la inversión por habitante (1,7%), empujada por el incremento en salud y protección social (4,7% y 9,7% respectivamente), pero que se contrajo en el resto de las funciones sociales, incluida educación (gráfico 1.32).

El aumento promedio de la inversión social no oculta el hecho que el financiamiento de las políticas sociales, especialmente las selectivas, esté cada vez más erosionado, debido a la crisis fiscal y la evolución del mercado laboral. En este contexto, actuar para reducir la cantidad de poblaciones que requieren las ayudas del Estado se vuelve primordial. Mejoras en el mercado laboral, que eviten que más familias caigan en pobreza, quita presiones financieras a los programas sociales, permite asegurar que las personas lleguen a la vejez con pensiones contributivas, y un reordenamiento de la batería de programas existente, que favorezca priorizar los recursos económicos entre las políticas no solo urgentes, sino de mayor impacto para atacar la pobreza (Mata y Trejos, 2021). No obstante, es precisamente en ámbitos como los señalados

Gráfico 1.32

Variación real anual de la inversión social pública (ISP), por programa social, según criterio de acceso y peso relativo^{a/}. 2019-2020



a/ Cifras deflactadas con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general. La línea vertical punteada representa la variación media de todos los sectores sociales. El tamaño de las esferas representa el peso relativo de cada rubro en la ISP y el color identifica el criterio de acceso.

Fuente: Mata y Trejos, 2021, con datos de la STAP.

que, como se verá en el próximo mensaje, no se aprobaron e implementaron acciones de política pública durante el período bajo análisis.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA SOCIAL

véase el **capítulo 6** de este Informe en www.estadonacion.or.cr

Mensaje 4. Inacción ante problemas estructurales amplía riesgos para la democracia y el desarrollo humano

La atención de una emergencia sanitaria y sus efectos económicos y sociales demanda, inevitablemente, abordar con prioridad los problemas más inmediatos

que ponen en riesgo la vida, el empleo y las oportunidades de la población. No obstante, las intervenciones públicas urgentes son solo una parte de la compleja tarea que una sociedad y su Estado deben enfrentar en una situación como ésta. Otra parte medular es la creación de condiciones que ayuden a moldear una salida de la crisis que remueva las debilidades que se profundizaron durante la coyuntura crítica del 2020 y 2021.

Esta es, precisamente, la perspectiva que se desarrolla en el presente acápite. En esta edición se constató que la atención a los problemas inmediatos no está siendo acompañada por mejoras en las capacidades políticas e institucionales del Estado y de la sociedad para promover el desarrollo humano en la época postpandemia. Por el contrario, hay procesos de reducción de estas capacidades, que dificultan responder a la ampliación de

las desigualdades sociales y territoriales, así como el debilitamiento de la gestión ambiental legadas no solo por el *shock* pandémico, sino por el debilitamiento de las bases del desarrollo humano que venían siendo observadas en la década anterior. Un factor que complica la implementación de una hoja de ruta de salida a la situación actual es la crisis de representación política en la democracia costarricense, que entorpece introducir ajustes en el estilo de desarrollo del país que cuenten con amplio respaldo ciudadano.

Disminución de capacidades institucionales dificulta responder a debilidades del desarrollo humano

En la crisis de 1980 las autoridades gubernamentales recortaron la inversión social y en infraestructura con el objetivo

de remediar el grave desbalance en las finanzas públicas. Esta decisión allanó el camino para la estabilización fiscal, pero tuvo consecuencias estratégicas adversas sobre el desarrollo humano del país en las décadas siguientes. Cuarenta años después, hay creciente evidencia de que, una vez más, el sistema político institucional está cometiendo el mismo error. En el nuevo contexto demográfico de Costa Rica -fin del bono demográfico y rápido envejecimiento poblacional- las consecuencias sobre el desarrollo futuro pueden ser, en esta ocasión, aún más severas.

Las capacidades institucionales para financiar el desarrollo humano pueden ser valoradas mediante un análisis de la evolución de la inversión pública en infraestructura, la inversión social, los recursos destinados para la gestión ambiental del patrimonio natural y la calidad de los servicios públicos. En esta sección se examina, con ese orden, algunas evidencias de lo que está aconteciendo en el país.

Por tercer año consecutivo, en 2020 se contrajo la inversión pública, luego de fuertes caídas en 2018 y 2019. Esta reducción fue aún mayor que la del consumo de los hogares y solo menor al de la drástica caída en las exportaciones de servicios, debido principalmente a la interrupción del turismo (gráfico 1.3 en sección previa). Por su parte, la inversión social pública real en servicios educativos se contrajo un 3% durante el 2020 y suma así tres años de estancamiento o deterioro (gráfico 1.32). En este momento representa el 7,3% del PIB, con lo cual se incumple la norma constitucional de asignar al menos el 8% a este sector. La reducción es generalizada en todos los niveles educativos, excepto en formación profesional. Con ello se está comprometiendo la calidad futura de los servicios educativos, aún sin considerar los deterioros en la calidad que generó la pandemia, con la inasistencia a clases presenciales, aspectos no captados por los datos de inversión social (Mata y Trejos, 2021).

El principal instrumento de financiamiento para la política social selectiva, el Fondo de Desarrollo Social y

Asignaciones Familiares (Fodesaf), sufre de rigideces presupuestarias e ingresos pro-cíclicos, es decir, que aumentan en las épocas de crecimiento económico y se contraen en las crisis. La mayoría de sus recursos ya están comprometidos cada año por asignaciones de ley, por lo que, aunque el 2020 sea un año de crisis por la pandemia, su distribución sigue la dinámica de años anteriores. Si se le inyectaran recursos frescos, el dinero terminaría por repartirse no solo entre los nuevos programas, sino entre todos los que ya tienen asignado por ley un porcentaje específico.

La caída del 8% en los ingresos reales del Fodesaf en 2020 marca el primer año, después de la reforma legal de 2009, en que éstos no logran crecer o al menos sostenerse respecto del año anterior. Esta disminución es explicada por reducciones en las dos principales fuentes de financiamiento: el recargo sobre las planillas (-1%) y la transferencia del gobierno (-11%). Ambas fuentes están ligadas a los ciclos de la actividad económica (gráfico 1.33).

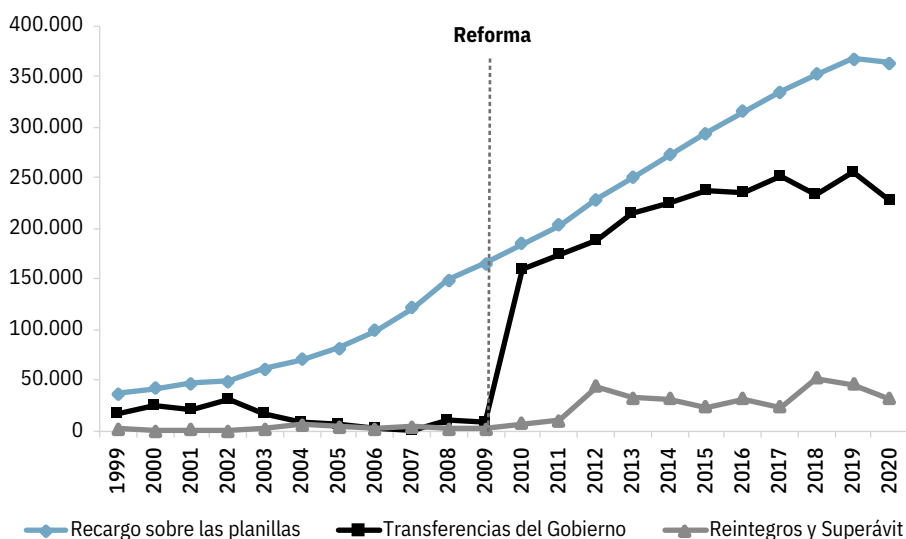
Si el recargo sobre las planillas se eliminase, el fondo hubiese sido 58,5% menor en 2020, lo cual afectaría directamente el financiamiento de los programas para las personas más pobres. Se estima que un escenario de potencial pérdida de esta fuente podría llevar a que programas como las pensiones no contributivas (RNC), las transferencias para estudiar (Avancemos) o los centros de cuidado infantiles tengan que reducir su capacidad de atención a un tercio o menos de su población objetivo. En un escenario alternativo, que asume una reducción a la mitad del ingreso proveniente de las planillas, la cobertura potencial llegaría al 50% en el RNC, pero apenas a una cuarta parte en la red de cuidado.

En el ámbito de la gestión ambiental, hay evidencia de erosión en las capacidades institucionales, que amenazan por vulnerar los logros en conservación y biodiversidad e incrementan los problemas para gestionar de forma adecuada y sostenible los ecosistemas. Uno de estos es la reducción en los recursos que experimentaron varias instituciones con tareas

Gráfico 1.33

Evolución de los ingresos del Fodesaf, según fuente de financiamiento^{a/}

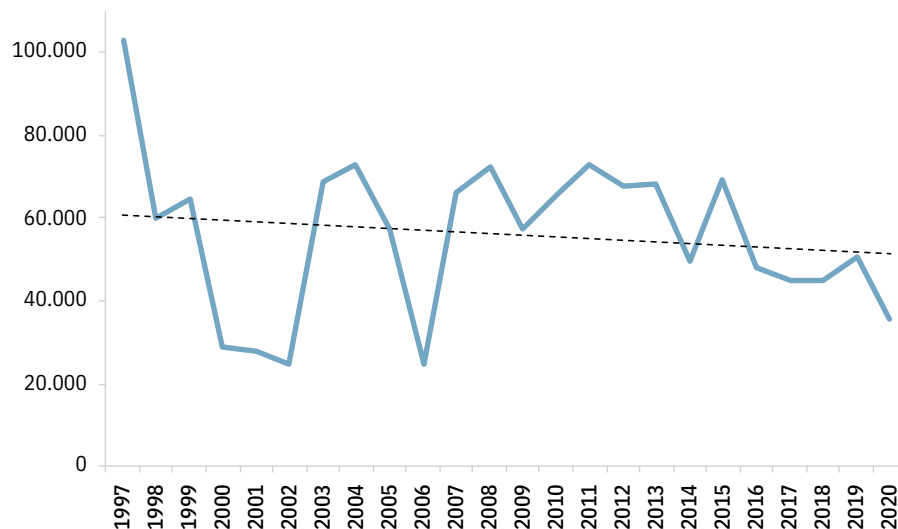
(millones de colones corrientes)



a/ La línea vertical indica la reforma legal de 2009 (Ley 8783 del Fodesaf, que modifica a la Ley 5662). Fuente: Mata y Trejos, 2021, con datos del Fodesaf y la Enahod del INEC.

Gráfico 1.34

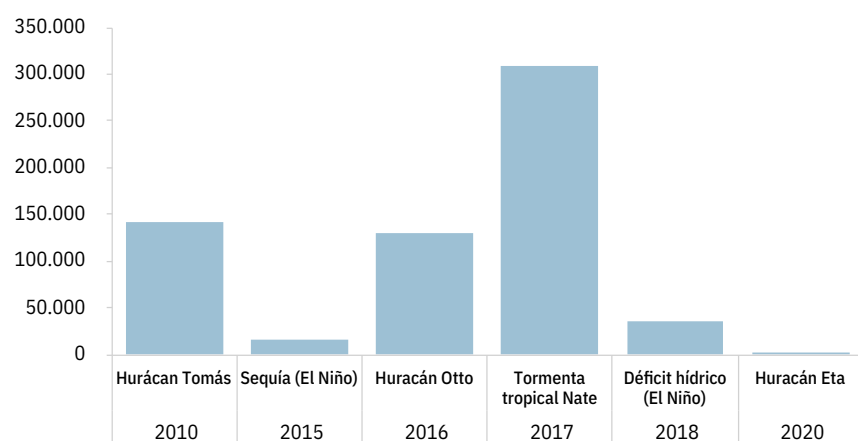
Área anual contratada bajo pago por servicios ambientales (hectáreas)



Fuente: Elaboración propia con datos de Fonafifo-Minae, 2021.

Gráfico 1.35

Costos económicos de reposición por los daños ocasionados a raíz de eventos hidrometeorológicos con declaratoria de emergencia (millones de colones constantes)



Fuente: Elaboración propia con datos de Brenes y Orozco, 2021; CNE, varios años y UNDRR, 2021.

Otra evidencia en este sentido es lo que está ocurriendo con el pago por servicios ambientales (PSA). En los últimos años se redujo el área contratada bajo PSA (gráfico 1.34). En 2020 se contrataron 15.240 hectáreas menos que en 2019, lo que equivale a una reducción del 30%. Se trata de una de las cifras más bajas registradas desde 1997 (año en que inició el programa), únicamente por encima de las reportadas para 2000, 2001, 2002 y 2006 (Fonafifo-Minae, 2021).

En este contexto de debilitamiento de las políticas de gestión ambiental, el Informe nuevamente señala la falta de progreso en la atención de la sostenibilidad el desarrollo de actividades económicas y en la construcción de proyectos inmobiliarios. En julio de 2021, solo 40 de los 82 municipios del país contaban con un plan regulador cantonal (PRC). De esos, el 52% se aprobó antes del 2000 y el 60% eran parciales, cubrían solo una parte del territorio. A lo anterior se suma que 7 de cada 10 cantones no tienen la viabilidad ambiental (Mivah, 2021), lo que significa que no han incorporado la variable ambiental en su ordenamiento territorial (Sánchez, 2021).

Esta situación no varía en las llamadas ciudades intermedias y la zona marino-costera. En el caso de las primeras se encontró que, si bien 6 de 7 se localizan en un cantón con PRC, en promedio estos tienen 21,8 años de antigüedad y únicamente Limón y Guápiles cuentan con la viabilidad ambiental aprobada por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental. En lo que concierne a la zona marino-costera, una tercera parte de los distritos que la conforman no están cubiertos por un PRC y el 85% carece de la viabilidad ambiental.

El poco ordenamiento urbano favorece que ocurran eventos naturales que se convierten en desastres y afectan directamente a la población. Según Brenes y Orozco (2021) en la última década (2010-2020) los costos económicos de reposición por daños ocasionados a raíz de eventos hidrometeorológicos con declaratoria de emergencia alcanzaron cerca de 634.940 millones de colones (gráfico 1.35). Los principales daños se presentaron a raíz de la tormenta

en estos ámbitos. Así, por ejemplo, el presupuesto del Sinac disminuyó un 35,9% al pasar de 46.511 millones de colones en 2020, a 29.834 millones de colones en 2021. A lo anterior se suma el recorte de un 24,1% a los fondos otorgados al Minae por la Ley de Presupuesto Nacional de

2021 (Ministerio de Hacienda, 2021b). Paralelamente se mantiene la baja dotación de recursos humanos orientados a protección ambiental y manejo de las ASP. Según Corrales (2021) de las 1.110 personas que laboran en el Sinac menos de la mitad están designadas a estas áreas.

tropical Nate en 2017, el huracán Tomás en 2010 y el huracán Otto en 2016. Estos tres acontecimientos concentraron el 91,7% de los daños económicos registrados. Uno de los sectores más perjudicados por estos eventos es la vivienda residencial en zonas en las que ya se sabían estaban expuestas a alto riesgo ambiental. Entre 1970 y 2020 se registraron 10.362 edificaciones de este tipo destruidas. Para el mismo período, la base de datos DesInventar reporta 3.779 personas heridas, 1.555 muertas y 78 desaparecidas.

Finalmente, el país experimenta un retroceso muy marcado en el acceso y la calidad de los servicios que ofrece el sistema educativo público. En este campo, el *Informe Estado de la Educación 2021* señala que en los últimos cuatro años se encadenaron reiteradas y significativas interrupciones de los ciclos lectivos en los últimos que han provocado un fuerte recorte en los aprendizajes estudiantiles, lo que denomina como “un apagón educativo”. Este apagón compromete el desarrollo de competencias y habilidades vitales para el desarrollo del país y la democracia. En la actualidad, cohortes enteras de estudiantes arrastran deficiencias de formación aún mayores que las

tradicionalmente reflejadas en los malos resultados educativos que Costa Rica obtenía, en promedio, en las pruebas estandarizadas nacionales e internacionales. Se tienen amplios y diversos grupos de jóvenes rezagados: las personas de la educación especial, las que asisten a modalidades abiertas; la población indígena, los cientos de miles con poca o nula conectividad; las niñas y niños que asisten a preescolar. Todo esto ha incrementado las desigualdades entre la educación pública y la privada -que no ha interrumpido sus servicios- en los ciclos educativos que la Constitución Política establece como obligatorios. La falta de evaluación educativa dificulta, además, el seguimiento de la trayectoria académica de las personas (PEN, 2021).

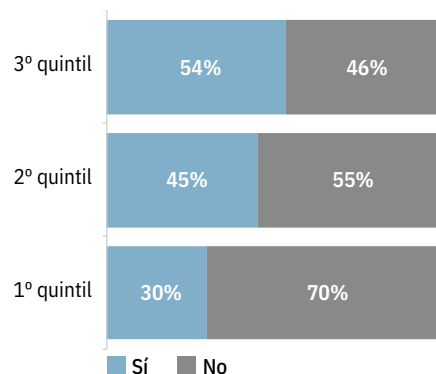
La falta de conectividad de los hogares y centros educativos limitó severamente el tránsito a la educación remota, que fue la principal respuesta pública. Conectividad es aquí entendida como el servicio de banda ancha con una velocidad adecuada y la tenencia de dispositivos apropiados de acceso. La falta de ella excluye a muchas personas que no poseen el conocimiento ni los recursos económicos para adquirirlos, así como a zonas del país a las que ni siquiera ha llegado o que reciben mala calidad, lo que aumenta las desigualdades socioeconómicas y la exclusión social.

socioeconómicos. Una segunda brecha, de carácter territorial, se expresa en los espacios geográficos del país donde la población, aun cuando posea los recursos económicos para comprar los dispositivos y pagar el servicio, carece de cableado o cobertura inalámbrica, lo que les imposibilita su conectividad.

La brecha tecnológica favorece y refuerza las desigualdades sociales. Las personas que utilizan la conexión por fibra óptica y la telefonía celular pospago pertenecen principalmente a los quintiles de hogares de mayores ingresos, mientras que los sistemas prepagos y sin dispositivos para la conectividad se ubican, sobre todo, en hogares de menores ingresos. En los quintiles de menor ingreso la mayoría de los hogares no tienen conexión a internet (gráfico 1.36).

Gráfico 1.36

Acceso a internet en los hogares, por quintil de ingreso^{a/}. 2020



a/ Los hogares se ordenan en cinco grupos de igual tamaño (quintiles), a partir de su ingreso neto per cápita. Se incluyen los tres quintiles de menores ingresos.

Fuente: Angulo, 2021, con datos de la Sutel.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **CRISIS EDUCATIVA EN COSTA RICA** véase el *Informe Estado de la Educación 2021* de este Informe en www.estadonacion.or.cr

Angulo (2021) realizó un estudio sobre el estado de la infraestructura y la plataforma tecnológica para el acceso a la conectividad. Los resultados muestran que Costa Rica es un país conectado, pero a diferentes velocidades, coberturas y dispositivos. Las diferencias en esta conectividad se identifican como brechas tecnológicas que limitan su potencial transformador y que afectan en mayor medida a las personas de bajos niveles

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **BRECHA DIGITAL Y CONECTIVIDAD** véase el **capítulo 6** de este Informe en www.estadonacion.or.cr

Débil legitimidad del sistema político y fragilidad partidaria obstaculiza gestión y salida de la crisis

Desde hace varios años, la democracia costarricense enfrenta una crisis de representatividad política. Por ello se entiende, en lo fundamental, un síndrome de actitudes y prácticas ciudadanas que desconecta a la mayoría de las personas de todo vínculo orgánico e, incluso, de simpatía permanente alguna con cualquier partido, en un sistema político que otorga a los partidos el monopolio del acceso a cargos de elección popular y la función de canalizar y representar las demandas de la sociedad. Esta desconexión, a su vez, debilita a las organizaciones partidarias, cuyas estructuras se reducen a mínimos, con poca capacidad para reclutar cuadros y cimentar apoyos duraderos.

Diversos indicadores evidencian la desconexión entre electores y partidos. Los más importantes son la fuerte caída en las simpatías partidarias, la escasa

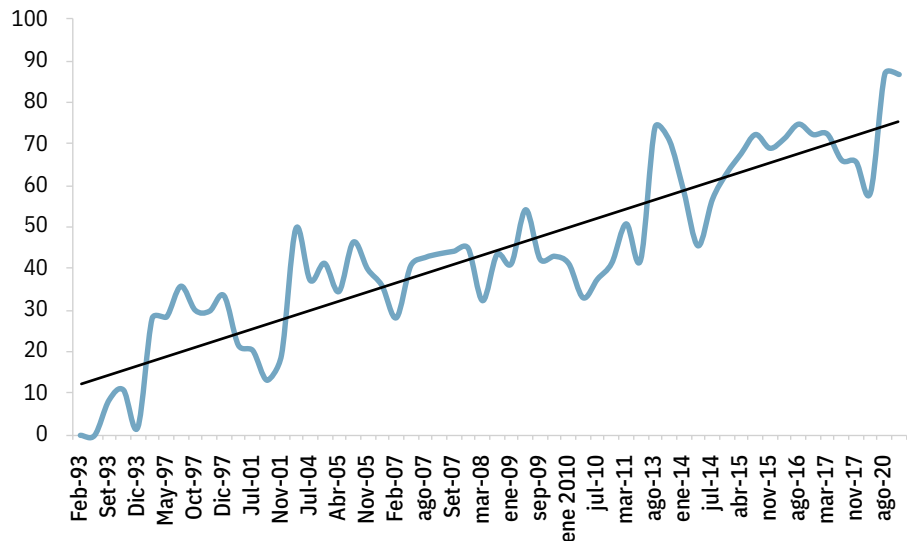
participación ciudadana en la vida interna de los partidos y la involución de las organizaciones partidarias. A su vez, la desconexión puede estar asociada a fenómenos tales como la erosión del apoyo a la democracia, la continuada mala evaluación sobre la gestión gubernamental, el recrudescimiento de la protesta social más confrontativa y la inexistencia de espacios de diálogo social capaces de gestionar intereses en conflicto y promover cambios tangibles en la gestión pública. Estos factores han tenido evoluciones desfavorables en el largo plazo, a lo que se suman aspectos coyunturales que complican aún más la situación, pero son fenómenos analíticamente distintos (véase capítulo 9).

Es importante indicar que la crisis de representatividad no está relacionada específicamente con el formato del sistema de partidos. Puede darse (o no) en democracias con sistemas bipartidistas o multipartidistas. El número de partidos no es, per se, un indicador de esa crisis, ni el tránsito entre un formato a otro, que puede obedecer a otros factores como la mayor complejidad y pluralidad en una sociedad. El dato clave es la disolución de los vínculos de la ciudadanía con las organizaciones partidarias dentro de una democracia representativa que, por definición, es una democracia de partidos.

A escasos meses de las elecciones presidenciales de 2022 la situación imperante es la de un pico histórico en el alejamiento entre la ciudadanía y los partidos políticos. El alineamiento partidario, medido con el indicador de las simpatías que expresa la población hacia los partidos, cuenta una historia de profundo, persistente y cada vez mayor desencanto, a diferencia de décadas antes, cuando las formaciones partidarias gozaban de una muy alta simpatía. A partir del año 2000 se dio un fuerte cambio, que coincidió con la fase de declive de la asistencia a las urnas. Entre 2004 y 2010, las personas que no tenían preferencia por ninguna agrupación aumentó, rebasando el 40% (PEN, 2017). En la segunda década del presente siglo la desconexión entre electores y partidos se intensificó: la mayoría de la población dejó de manifestar una fuerte afinidad con alguna organización

Gráfico 1.37

Evolución de las personas que manifiestan no tener simpatía partidaria en Costa Rica^{a/}. 1993-2021



a/ Se mide con base en las simpatías partidarias de la ciudadanía. Se utiliza la base de datos de la Unimer para el período de febrero de 1993 a junio de 2013. A partir de agosto de 2013 se usa información de las encuestas de opinión del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la UCR.

Fuente: Gómez Campos, 2021, con datos de la Unimer y el CIEP de la UCR.

política (gráfico 1.37; CIEP, varios años).

El alejamiento ciudadano concurre con una fuerte debilidad de las organizaciones partidarias, lo cual agrava el problema. Desde hace años, el Programa Estado de la Nación ha dado seguimiento a las estructuras formales de los partidos políticos (Gómez Campos, 2013; 2017; Gómez Campos y Sáenz, 2015). En esta edición, una serie de entrevistas con dirigentes de estas agrupaciones confirmaron que, en efecto, mantienen el comportamiento de reducir drásticamente sus acciones internas una vez concluida la fase electoral, a pesar de que las últimas reformas electorales permiten destinar recursos económicos de la deuda política para sus actividades permanentes. El protagonismo que antes estuvo en manos de las organizaciones electorales se desplaza a sus fracciones legislativas (en caso de tener diputaciones). La desconexión partidaria y la fugacidad de sus líderes electos explica, al menos en parte, las grandes dificultades que experimentan los partidos para cumplir con la misión de representar a la ciudadanía

a través de una estructura unificada y articulada.

En esta investigación, de nuevo se evidenció la existencia de un grupo de partidos, de reciente fundación, en los que el liderazgo está concentrado en una sola persona o en pocas y un claro predominio de los hombres en las cúpulas partidarias. Este personalismo puede reflejar, en las condiciones arriba descritas, una importante debilidad de las estructuras de la organización.

Con esta perspectiva, el personalismo se midió por medio de dos indicadores⁸. El primero se obtuvo mediante la determinación de la cantidad de puestos que una misma persona ocupó dentro de su agrupación en el período estudiado. Este indicador da cuenta de la rotación de dirigentes o, por el contrario, si la dirección política del partido se concentra en una sola persona. Esto último es lo que ocurre en el PIN, ML, el PRC y el PASE, en ese orden. En los tres casos, la persona que ha desempeñado el mayor número de cargos es el líder histórico y fundador del partido, es decir, Walter Muñoz (PIN),

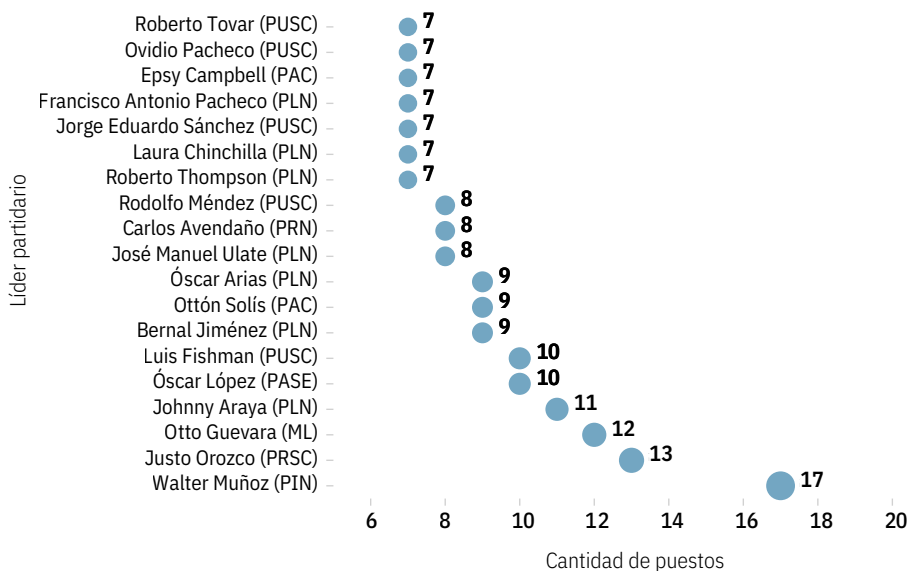
Otto Guevara (ML), Justo Orozco (PRC) y Óscar López (PASE), respectivamente. Además, todos ellos han sido candidatos presidenciales y diputados en más de una ocasión (gráfico 1.38).

Un segundo indicador para medir el grado de personalismo y, con ello, la falta de renovación de las estructuras partidarias, un atributo de la falta de representación ciudadana en tiempos de grandes cambios sociales y políticos, es el tiempo que cada persona ha estado en cargos de mando o altas posiciones de representación. Cuando se mantienen por largos períodos dentro de la cúpula, es de esperar que el partido sea reticente a la llegada de nuevos líderes. En esos casos, las agrupaciones reducen sus posibilidades de cambiar, o al menos ajustar, sus dinámicas internas, puesto que no hay acceso a nuevas ideas en los espacios de dirección. Ello da muestras de una pobre institucionalización partidaria, además de débiles conexiones con la sociedad y con las bases, ya que en mayor o menor medida las agrupaciones dependen de las mismas personas para funcionar.

Se recabaron los nombres y la proporción de tiempo en el ejercicio de los cargos de todas las personas que han formado parte de la cúpula de cada partido político estudiado desde su fundación, salvo en el caso del PLN, que se registra desde 1982. Los datos muestran una fuerte concentración del liderazgo en el PASE (cuyo principal líder ha estado en la dirigencia del partido todo el tiempo desde su fundación), el PRC (en el que uno de sus dirigentes ha permanecido en la cúpula el 80% del tiempo) y el ML (con líderes que estuvieron en la cúpula el 77% del tiempo). En los tres casos, una sola persona ha estado en la cúpula desde el inicio. En sentido inverso, los partidos con menor concentración de liderazgos son el PUSC y el PLN, que muestran cúpulas más fluidas y con mayor número de personas en puestos altos (sus líderes han permanecido como máximo el 25% del tiempo estudiado). Estas son, además, las agrupaciones más longevas y, dentro de la situación actual, las que tienen más estructura, han enfrentado más crisis internas, a partir de las cuales lograron generar procesos de cambio importantes.

Gráfico 1.38

Cantidad de puestos desempeñados en la cúpula partidaria, por líder^{a/}. 1982-2021



a/ Se consideran las personas que estuvieron en siete o más puestos. Johnny Araya ocupó nueve puestos en el PLN y dos en la agrupación cantonal Alianza por San José. Ottón Solís ocupó seis puestos en el PAC y tres en el PLN durante el período de estudio. Carlos Avendaño se separó del PRC y posteriormente fundó el Partido Restauración Nacional. Ocupó cuatro puestos en el PRC y cuatro en RN. Rodolfo Méndez ocupó siete puestos en el PUSC y uno en el PAC.

Fuente: Alfaro Redondo 2021, a partir de Mata, 2021.

Por último, en un punto intermedio se encuentran el FA y el PAC (cuyo tiempo máximo se sitúa alrededor del 50% del tiempo desde su fundación).

Finalmente, una dimensión medular de la crisis de representatividad del sistema político costarricense es la erosión de la creencia en la democracia. En el Informe Estado de la Nación 2019 se publicó una novedosa tipología que clasifica a las personas en un continuo que va desde los más fieles creyentes en la democracia, los que se posicionan a mitad del espectro, hasta los que se localizan en el otro extremo, es decir, aquellos que muestran las más radicales conductas antisistema.

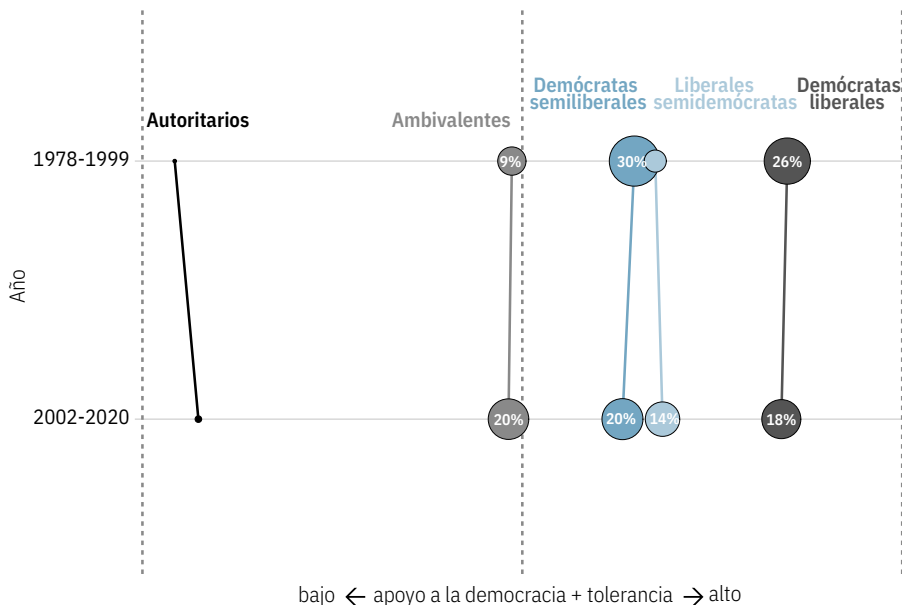
El análisis de largo plazo muestra una importante disminución de los perfiles de mayor apoyo a la democracia, los *demócratas liberales* y los *demócratas semiliberales*, es decir, aquellos que respaldan fuertemente a las autoridades de gobierno (sin importar el partido al mando) y

tolerantes (al menos medianamente) de las diferencias sociales y políticas. Por otra parte, de las personas “*demócratas a medias*”, denominados *ambivalentes* por sus actitudes contradictorias con la democracia aumentaron en comparación con inicios de siglo (gráfico 1.39). Los abiertamente autoritarios, sin embargo, siguen siendo una minoría muy pequeña.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CRISIS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y SOBRE DESIGUALDAD SALARIAL Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL véase el capítulo 5 de este Informe en www.estadonacion.or.cr

Gráfico 1.39

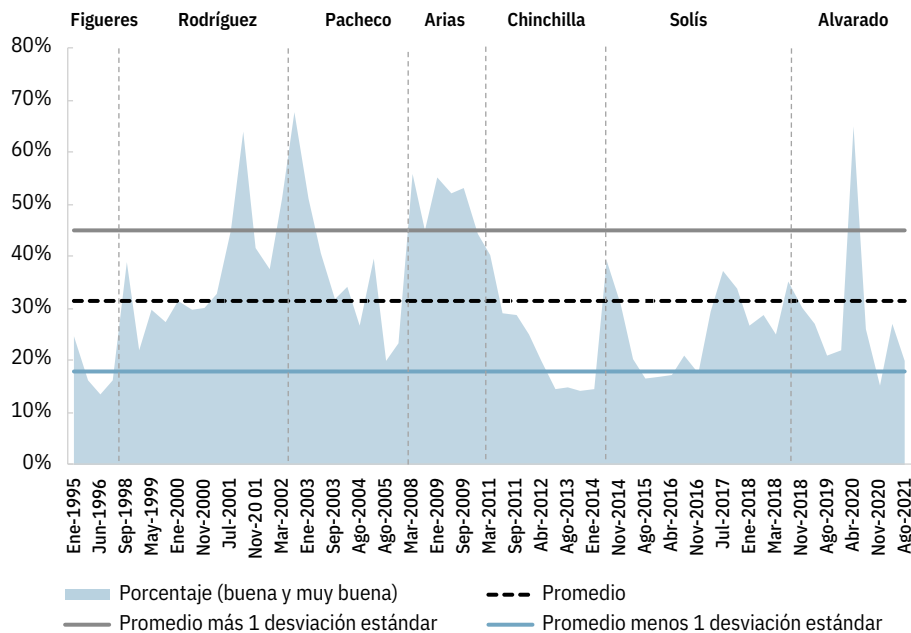
Evolución de los principales tipos de demócratas en Costa Rica en dos periodos^{a/}
(porcentajes)



a/ El tamaño de los círculos representa el porcentaje de la población que pertenece a cada perfil y cuanto más a la derecha se ubiquen los círculos, mayor respaldo existe hacia la democracia.
Fuente: Guzmán, 2021, datos del CIEP-UCR, a partir de Gómez Campos, 2019.

Gráfico 1.40

Porcentaje de opiniones positivas sobre el Gobierno



Fuente: Unimer y CIEP-UCR.

En este contexto, un aspecto coyuntural como el bajo nivel de apoyo público a un gobierno, complican su capacidad y la de los partidos para conducir los asuntos públicos. Un indicador de esta situación es la evaluación ciudadana sobre la gestión gubernamental: los datos de opinión pública muestran una consistente reprobación mayoritaria por parte de la ciudadanía desde que el presente gobierno inició funciones en mayo de 2018, con excepción del período al inicio de la pandemia (Unimer, 1995-2012 y CIEP-UCR, 2012-2021). En contraste con los gobiernos de las últimas tres décadas, el gobierno actual comenzó a reportar una evaluación negativa en la opinión pública muy rápido en sus primeros meses, en el marco de la discusión sobre la reforma fiscal. En agosto de 2018, en la primera medición, la administración actual estaba levemente por encima del promedio histórico del período 1993-2021 que se redujo durante el 2019 de manera considerable. Luego, en el marco de las primeras medidas para contener la pandemia en 2020, recibió un "pico" de apoyo de la ciudadanía, que retorna a niveles bajos que acompañan el resto de la gestión de la crisis económica y social, la más compleja en décadas. El porcentaje de calificaciones "buena" y "muy buena" está entre las más bajas de las últimas seis administraciones y en la última medición disponible -agosto 2021- la tendencia no varió (gráfico 1.40). En un contexto político más amplio, ello evidencia las persistentes y precarias bases de apoyo social y político del gobierno, así como su escaso capital político ante la ciudadanía.

El gobierno no es el único con baja percepción por parte de la ciudadanía. Existen otras dos organizaciones que reciben peores calificaciones: la Asamblea Legislativa y los partidos políticos. En el caso de la primera, según los datos del CIEP-UCR, en una escala de 0 a 10 puntos, el Congreso recibe una nota promedio de 4,5 puntos por la labor desempeñada para el período 2013-2021. Por su parte, el panorama de los partidos políticos en la opinión pública es aún más desalentador, ya que reciben, en la misma escala, una nota promedio de 3,9 puntos, con datos del período 2017-2021.

El Informe ha empezado a estudiar factores estructurales que subyacen a la crisis de representatividad del sistema político. En el capítulo 5 se sugiere que la evolución hacia una sociedad más desigual está teniendo efectos sobre la convivencia democrática, en este caso no solo en el tema de la representación política sino de la participación electoral. Se analiza la relación entre desigualdad salarial y participación ciudadana en las elecciones presidenciales a lo largo de cinco periodos (elecciones entre 2002 y 2018).

Para estudiar los efectos políticos de la desigualdad salarial, se aplicaron varios modelos de regresión estadística. Los modelos econométricos empleados tienen como variable dependiente el porcentaje de participación en comicios presidenciales a nivel distrital y como variable explicativa principal una medida de la desigualdad salarial, también a nivel distrital. La relación entre ambos es inversa: a mayor desigualdad salarial en un distrito, menor participación electoral, y viceversa (gráfico 1.41).

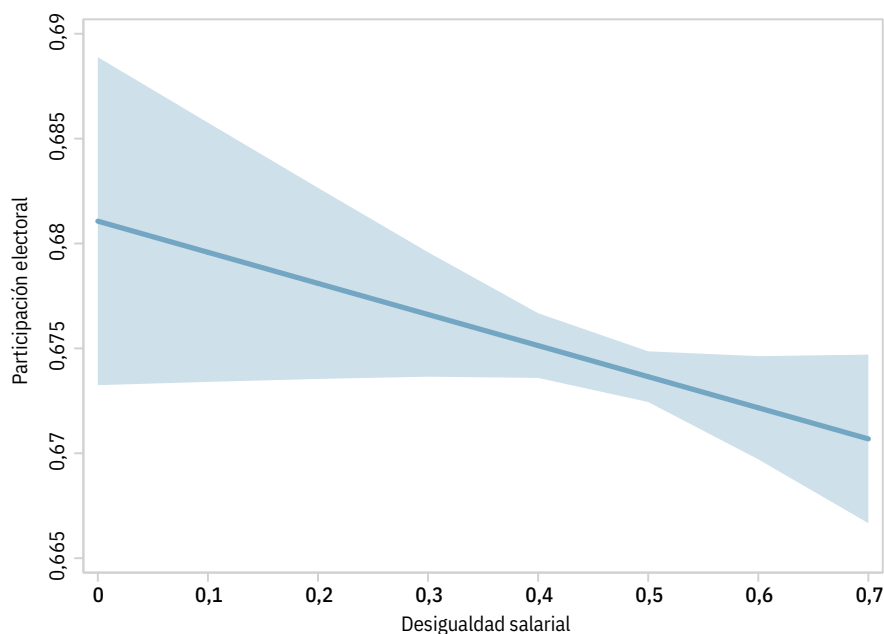
En este contexto, el Informe nuevamente examinó la dinámica de las protestas sociales. Ciertamente, la ciudadanía tiene la libertad y el derecho a organizarse para el logro de objetivos que considere necesarios, pero “picos” de protesta social basadas en repertorios de lucha social confrontativos (como bloqueos) sugieren erupciones de malestar ciudadano.

En esta edición se confirma uno de los hallazgos del Informe 2020: que luego de una tregua social en los primeros meses después del inicio de la pandemia, durante el segundo semestre del 2020 se experimentó un crecimiento en el número de protestas. Esta reactivación de las acciones colectivas estuvo asociada a repertorios confrontativos de acción colectiva (gráfico 1.42).

En una perspectiva de más alcance, cabe señalar que con la excepción del año 2014, los bloqueos constituyeron el modo de protesta más recurrente, seguido de los mítines y las marchas, lo que este Informe clasifica como modalidades confrontativas de acción colectiva. Los repertorios menos utilizados fueron aquellos cuyas formas de expresión son menos beligerantes, como las declaracio-

Gráfico 1.41

Relación del índice de desigualdad salarial^{a/} por distritos y la participación electoral presidencial. 2002-2018



a/ El índice de desigualdad salarial puede oscilar entre el 0 (igualdad completa) y el 1 (desigualdad completa). La línea representa la estimación de participación a distintos niveles de desigualdad salarial con base en un modelo de regresión estadística.

Fuente: Zúñiga, 2021.

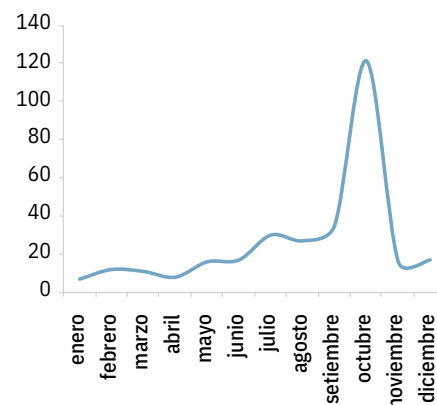
nes públicas y la reunión con autoridades de gobierno (gráfico 1.43).

La reactivación de la protesta social plantea la posibilidad de que se desencadenen episodios de alta conflictividad en el país, en el marco de los problemas económicos, sociales y de representación política ya analizados. Por ello, el capítulo 9 de este Informe analiza la participación de grupos de actores formales e informales involucrados en algunos de los episodios de mayor activismo ciudadano en los últimos años.

En términos generales, se aprecia un amplio abanico de temas, pero, sobre todo, una amplia diversidad de organizaciones convocantes. Algunos de ellos constituyen o derivan en actores formales (organizaciones sociales), mientras que otros reúnen intereses y demandas coyunturales o se amalgaman en grupos civiles momentáneos, que, transcurrido el episodio de conflictividad, se desarticulan. No todas las organizaciones se

Gráfico 1.42

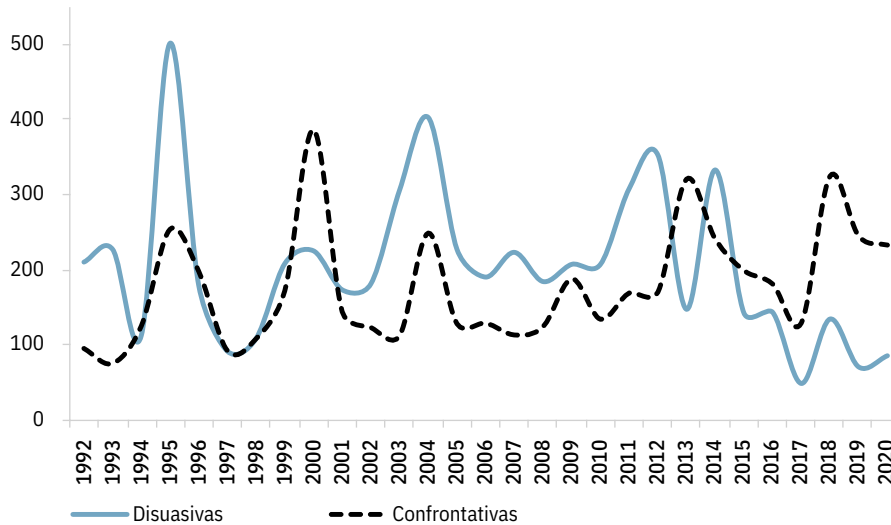
Cantidad de acciones colectivas por mes. 2020



Fuente: Moncada, 2021a a partir de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

Gráfico 1.43

Serie temporal de los repertorios de acción colectiva, según tipo^{a/}



a/ Las acciones colectivas disuasivas son aquellas en las que el repertorio utilizado fue declaración pública, denuncia ante entidades estatales y/o internacionales, organización de una consulta o proyecto de ley por iniciativa popular, paro, reunión con autoridades, reunión o asamblea. Las acciones colectivas confrontativas son actos contra la propiedad, amenaza, bloqueos, huelga, huelga de hambre, invasión de propiedad, marcha o caravana, mítines o concentraciones.

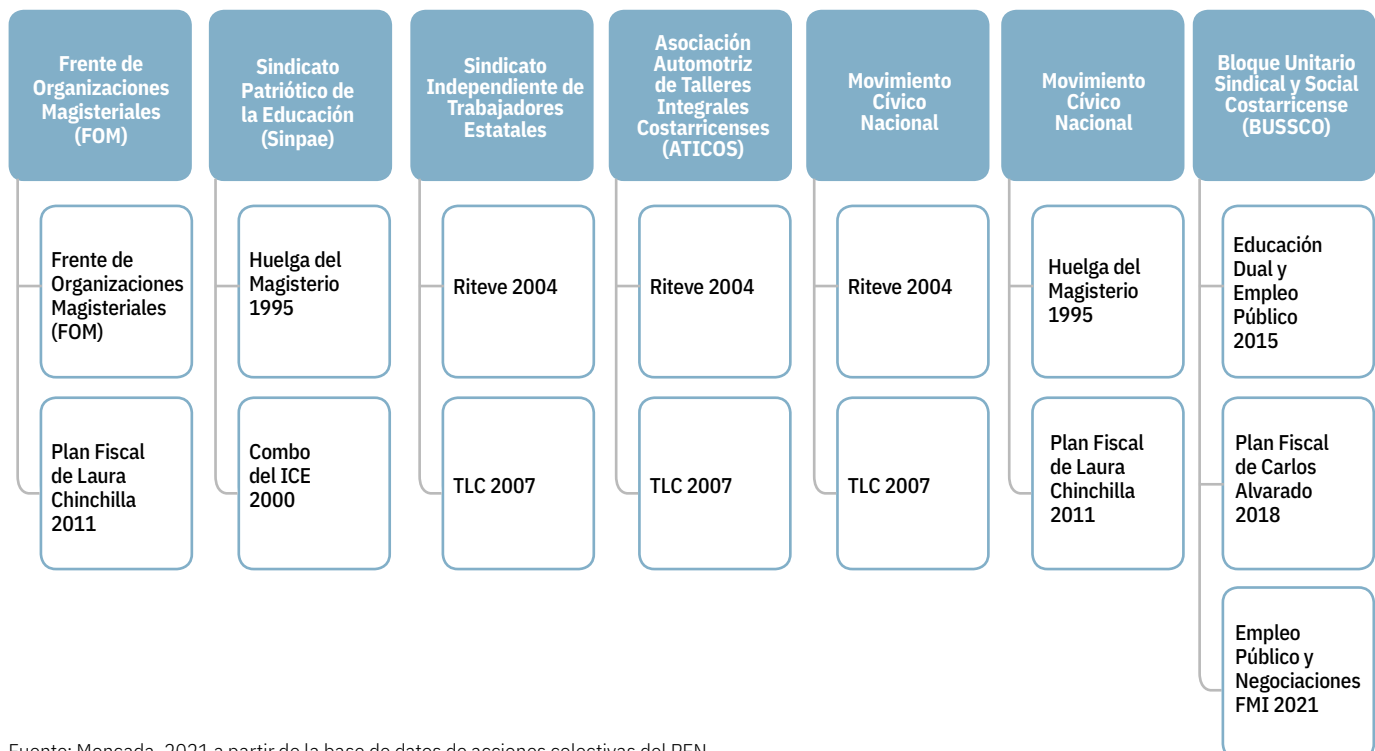
Fuente: Moncada, 2021 a partir de la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación.

desvanecen finalizado un episodio de alta conflictividad. Existe un subconjunto de organizaciones de la sociedad civil cuya participación en acciones colectivas se da de manera recurrente, o al menos en dos episodios de alta conflictividad (diagrama 1.1).

En este contexto, las respuestas del sistema político para abrir espacios que atiendan las demandas planteadas por las movilizaciones ciudadanas tendieron a ser limitadas y poco efectivas. A lo largo de la historia, es posible identificar múltiples convocatorias al diálogo social, de diferente naturaleza, pero con el mismo fin: dirimir los conflictos y las diferencias. Distintos actores sociales y políticos coinciden en que el diálogo es un rasgo de la cultura política costarricense. Costa Rica cerró el 2020 con la convocatoria a tres mesas de alcance nacional, un hecho inédito en la historia reciente. De estas, una logró llegar a acuerdos intersectoriales de orden general, pero sin que se desarrollaran mecanismos para gestionar la implementación de los mismos.

Diagrama 1.1

Actores protagónicos con participación reiterada



Fuente: Moncada, 2021 a partir de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

Este Informe efectuó una investigación novedosa sobre el empleo del diálogo social en la gestión de conflictos de interés público. A la luz de tres casos de estudio, se constató que los actores políticos poseen una vocación democrática que favorece sus convocatorias. Los diálogos sociales analizados cumplieron con el cometido de des-escalar los conflictos, pero pospusieron la satisfacción de intereses ciudadanos, tanto por problemas en el diseño mismo de la convocatoria, como en la gestión del proceso y la nula previsión sobre la necesidad de fiscalizar el cumplimiento de los acuerdos. Esta incapacidad impide crear puntos de convergencia entre instituciones y ciudadanía, un asunto que está en la base de la crisis de representación política en Costa Rica.

Informe, están en juego las condiciones de vida y trabajo de millones de personas. Se trata de contribuir con el diseño de instrumentos pertinentes a la magnitud y naturaleza de los problemas, tanto los propios de la situación actual como aquellos estructurales que, en diversas oportunidades, se han señalado al estilo de desarrollo.

En esta sección se presenta una síntesis de los resultados de la investigación aplicada que se implementó a lo largo del 2021. Son estudios que utilizan fuentes de información novedosa, en algún caso, previamente no empleada, a la que se aplican metodologías y técnicas innovadoras como la minería de datos, la inteligencia artificial, el aprendizaje automático y el análisis de redes.

Mensaje 5. Investigación con técnicas de ciencias de datos aporta al diseño de políticas públicas

En la edición 2021 las investigaciones aplicadas acometidas pueden clasificarse en dos grupos: aquellas que permitieron diseñar herramientas de aplicación inmediata a la política pública y los estudios que, sin llegar a este resultado tan concreto, aportan datos y análisis para pensar en nuevas intervenciones que complementen o sustituyan las que actualmente se ejecutan en ciertos ámbitos.

En el primer grupo se encuentran las investigaciones realizadas en materia de conservación ambiental, específicamente, el estudio de la evolución de la cobertura boscosa en el país a lo largo de casi cuatro décadas, de las capacidades específicas de los territorios para secuestrar carbono y la identificación de áreas especialmente vulnerables a presiones de deforestación.

En el segundo grupo están los estudios en materia de política productiva y de política social. En la primera, se dio un nuevo paso en la línea de investigación que desde hace varios años se ha desarrollado para ayudar a la formulación de políticas de fomento productivo enlazadas con objetivos de empleo, dos ámbitos clave en el cual existen marcadas debilidades de política pública. También se procura reforzar avances realizados

en años recientes por entidades como Mideplan (2021) y el BCCR para conocer los desafíos relacionados con la promoción de un crecimiento inclusivo.

Por otra parte, se efectúa un aporte para la política social al explorar fuentes de información que permiten una mayor trazabilidad de los graves efectos del golpe productivo y social inducida por la pandemia sobre diversos grupos poblacionales. La identificación precisa de sus atributos sociodemográficos y de los territorios donde viven, proporciona datos clave para pensar intervenciones selectivas más efectivas con trazabilidad sobre sus efectos.

Se recomienda a las personas interesadas en mayores detalles, consultar directamente al capítulo 2 (“Aportes para identificar poblaciones con fuerte afectación social en el primer año de la pandemia y priorizar políticas públicas”), capítulo 3 (“Nuevas herramientas para una política de fomento productivo en Costa Rica”) y capítulo 4 (“Herramientas para el análisis y el enfoque territorial de las políticas forestales en Costa Rica”) de este informe.

Inteligencia de datos puede ayudar a la preservación de bosques

El capítulo 4 de este Informe “Herramientas para el análisis y enfoque territorial de las políticas forestales en Costa Rica” integra el análisis sobre el uso del suelo en el largo plazo, de los patrones temporales y espaciales de los depósitos de carbono y un ejercicio de predicción de la pérdida de cobertura arbórea entre 2021 y 2025. Este esfuerzo permite una mejor comprensión de la dinámica y composición de los procesos que han llevado a la recuperación de cobertura forestal, pero también los riesgos que enfrenta. La base es el tratamiento de información “granular” que identifica, con gran precisión espacial, prioridades de política pública para evitar la deforestación, y para proteger y aumentar el potencial de mitigación forestal del cambio climático, mediante el procesamiento de datos masivos y la aplicación de herramientas de inteligencia artificial.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ACCIONES COLECTIVAS Y USO DEL DIÁLOGO SOCIAL EN COSTA RICA véase el capítulo 9 de este Informe en www.estadonacion.or.cr

Nuevo conocimiento puede nutrir respuestas innovadoras para el desarrollo humano

En años recientes, el Programa Estado de la Nación definió como un imperativo que el conocimiento generado por sus investigaciones contribuya a pensar soluciones para atender problemas apremiantes de nuestra realidad nacional, además de ofrecer un retrato del desempeño del país en desarrollo humano. Para ello ha venido desplegando una línea de trabajo con investigaciones aplicadas que procuran alimentar y facilitar la toma de decisiones de política pública, basadas en evidencia generada a partir de protocolos científicos.

La complejidad de la situación actual y de los desafíos que la sociedad costarricense debe resolver en los próximos años obliga a que las iniciativas orientadas a promover el desarrollo humano sean lo más pertinentes y precisas posibles, pues, como se indicó en la edición anterior del

La conservación de ecosistemas es la principal fortaleza de la gestión ambiental en el país. Una evidencia de ello es la consolidación de áreas protegidas y la recuperación de cobertura forestal en las últimas tres décadas. Sin embargo, los esfuerzos y logros en ese campo no están exentos de problemas, no solo por debilidades de largo plazo en el estilo de desarrollo, analizadas en informes previos, sino también por la crisis derivada de la pandemia por covid-19 y por las decisiones que se tomen para salir de ella.

En un conversatorio organizado por el PEN en julio de 2021 (ver Chacón y Merino, 2021), especialistas y personas de amplia trayectoria en materia de gestión ambiental señalaron que los esfuerzos de conservación están bajo fuertes presiones. Citaron, entre estas, la amenaza de retorno de un discurso anti-ambiental, las ideas expresadas por varios aspirantes a la presidencia y dirigentes de organizaciones gremiales para aplicar políticas de crecimiento económico enfocadas en el extractivismo o el descuido de la sostenibilidad y los efectos de los recortes presupuestarios en las instituciones a cargo de la gestión ambiental, que ya de por sí tenían capacidades débiles para cumplir con sus funciones.

En este marco, el Informe 2021 presenta dos herramientas que permiten identificar los patrones territoriales y temporales en materia de cobertura forestal. La primera es la estimación de los bosques que han sido clave para la mitigación del cambio climático, mediante una estimación de sus depósitos de carbono y del comportamiento de las emisiones y remociones que genera la dinámica del uso del suelo. Ayuda a identificar con precisión prioridades territoriales donde enfocar la política pública, así como los efectos específicos de regresiones en la cobertura boscosa. La segunda es la predicción de la probabilidad de pérdida de la cobertura arbórea en el corto plazo (2021-2025), a partir de la dinámica reciente de cambios en el uso del suelo. Se trata de un ejercicio inédito en el país, que contribuye al diseño de estrategias preventivas para evitar la deforestación en los territorios más vulnerables a ella.

En la parte diagnóstica, la información

satelital permitió realizar un análisis del cambio operado en el uso del suelo en Costa Rica entre 1986 y 2019. Diversas fuentes han reportado que, en el balance, el país logró una fuerte recuperación de su cobertura boscosa, una de las razones por las cuales, al cierre de esta edición (octubre 2021), el país fue galardonado con el prestigioso premio Earthshot. El aporte específico del análisis de este Informe es señalar que este proceso no fue lineal, sino el resultado neto de una compleja dinámica en que se vivieron y revertieron fases de pérdida de cobertura forestal (mapa 1.3).

La ganancia en materia de bosques fue causada por una dinámica de sustituciones con otros usos del suelo, principalmente pastos. En los primeros años del período bajo análisis, la ganadería acabó con parte del bosque, pero luego la tendencia se invirtió y desde mediados de los años noventa los terrenos de pastoreo fueron los que más cambiaron a cobertura forestal. El balance neto favoreció el uso forestal, gracias a una combinación de elementos propios de políticas públicas y de la estructura productiva. Sin embargo, este resultado no es estático,

o producto de un avance irreversible en materia de conservación ambiental; en años recientes se observan tendencias que pueden amenazar los logros alcanzados.

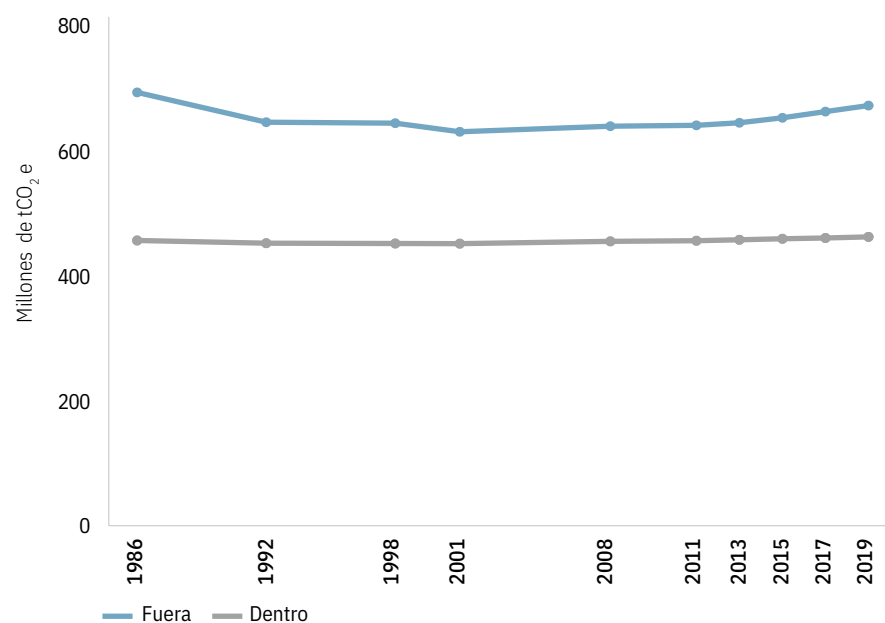
Uno de los factores relevantes de esta recuperación boscosa es el potencial del sector forestal para la mitigación del cambio climático. Gracias a una combinación de fuentes oficiales con referencias documentales, se realizó un análisis inédito sobre los patrones temporales y espaciales de los depósitos de carbono en Costa Rica.

Cuando se compara la situación del año 2019 con la de 1986, los depósitos de carbono mantienen una magnitud similar. Sin embargo, cuando se analiza su evolución a lo largo de las décadas, experimentaron ciclos temporales cortos de reducción y recuperación, como resultado neto de una combinación de pérdidas y ganancias temporales en el "stock" de carbono que no se han distribuido de manera homogénea en el territorio.

Las áreas protegidas son la parte más estable del depósito, pero la recuperación de existencias ha ocurrido principalmente fuera estas (gráfico 1.44). Los estudios identifican, pues, un riesgo evidente para

Gráfico 1.44

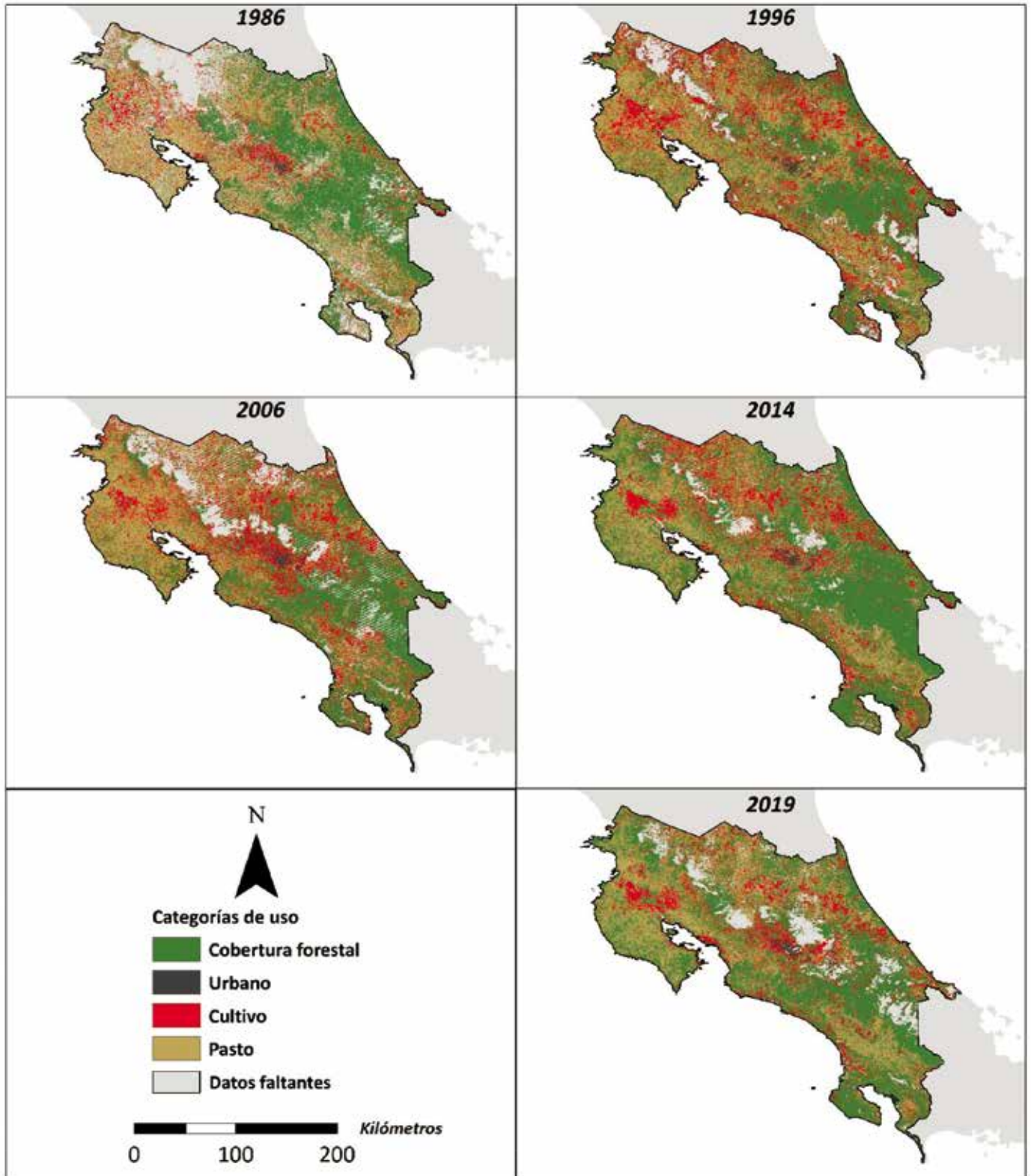
Evolución de los depósitos forestales de carbono dentro o fuera de áreas silvestres protegidas



Fuente: Durán Monge y Aragón, 2021, con datos de Minae, 2019b.

Mapas 1.3

Costa Rica: clasificación general del uso de suelo



Fuente: González *et al.*, 2021.

los esfuerzos del país contra el cambio climático: el que la recuperación de carbono dependa de bosques no incluidos en esquemas formales de resguardo, es una debilidad que requiere ser resuelta rápidamente. Lo positivo es que se conoce, con exactitud, la ubicación de esos territorios.

El análisis realizado permitió estimar las emisiones y remociones de CO₂ hacia la atmósfera y desde ella, derivadas de cambios de uso del suelo: emisiones por deforestación y remociones por reforestación o el crecimiento de bosques que se mantienen como tales. Se constató la existencia de un balance positivo del territorio forestal como sumidero de carbono (reservorio que acumula y almacena el carbono secuestrado) desde el 2002 hasta el 2019, modificando significativamente la capacidad en la década de los ochenta (mapas 1.4).

Dada la importancia de estos bosques, para alimentar la discusión y la política pública sobre los riesgos que enfrenta su cobertura, este Informe aplica, por primera vez, un ejercicio de predicción a partir del aprendizaje automático (*machine learning*) para identificar territorios particularmente expuestos a procesos de deforestación local o pérdida de cobertura arbórea, con una precisión de 30 X 30 metros. Según el modelo elaborado, se espera que entre 2021 y 2025 ocurra una pérdida de cobertura arbórea de aproximadamente 515 km² en todo el país, que corresponde a un 1,4% de la existente en la actualidad, pero con diferencias importantes entre territorios (mapa 1.5). La predicción muestra un escenario positivo, en relación con los niveles de pérdida bruta registrados en el pasado.

Un análisis más detallado permitió identificar zonas que estarán sometidas a una importante presión deforestadora, como en la Zona Norte, en la cual se estimaron las pérdidas más significativas (mapa 1.6). Este nivel de detalle permite la implementación de acciones focalizadas en el territorio: diseñar intervenciones específicas, en diálogo con los productores y las poblaciones locales, así como ubicar puntos críticos de acción urgente. En términos genera-

les, un menor desarrollo social, ausencia de esquemas de resguardo y presiones agropecuarias caracterizan las zonas más propensas a perder la cobertura arbórea.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
HERRAMIENTAS PARA
EL ANÁLISIS Y ENFOQUE
TERRITORIAL DE LA POLÍTICA
FORESTAL EN COSTA RICA
véase el capítulo 4 de este Informe
en www.estadonacion.or.cr

Mejor conocimiento sobre encadenamientos productivos entre sectores y territorios ayuda a pensar nuevas políticas de desarrollo productivo

En esta edición se realizaron cinco investigaciones orientadas a entender mejor los lazos entre producción y empleo, con un enfoque territorial. La primera investigación actualizó la estructura de encadenamientos productivos y multiplicadores de empleo en el país a partir de la nueva Matriz Insumo Producto 2017, lo que ayuda a identificar bienes y servicios específicos que tengan un efecto derrame sobre la producción y el empleo. El segundo estudio analizó las cadenas globales de valor del sector manufactura y servicios, a partir de la Cuenta Satélite 2017 construida por el BCCR. Calculó el potencial para generar empleo directo e indirecto y encadenamientos de las actividades económicas vinculadas a cadenas globales de valor. Esta investigación permite un diseño más preciso de las políticas de desarrollo productivo.

Aunque las cadenas globales de valor son ejes fundamentales de la economía costarricense, no todos los bienes y servicios tienen la capacidad de conectarse con procesos productivos a nivel mundial. Por ello, se profundizó en el estudio de lo que sucede en los territorios, dato clave para promover un crecimiento económico inclusivo. En estos temas, el Informe incluyó tres investigaciones: el análisis de la estructura económica

cantonal a partir de la Matriz Insumo Producto Cantonal 2017 del BCCR. Se construyeron conglomerados productivos según las relaciones económicas entre municipios. Posteriormente, se agregó una capa adicional de información y análisis de gran valor estratégico: la disponibilidad de las capacidades en recurso humano calificado en áreas de Ciencia y Tecnología (CTI), factor fundamental para el diseño de nuevas estrategias de desarrollo, con base en la información del portal “Hipatia” (www.hipatia.cr), la mesa de trabajo del PEN especializada en el estudio de las capacidades del país en materia de CTI.

Finalmente, un último estudio analizó, con base en el Registro de Variables Económicas del Banco Central (Revec), cuatro cantones que albergan ciudades intermedias: Pococí, San Carlos, Liberia y Pérez Zeledón. Las ciudades intermedias son puentes que funcionan como intermediarios entre territorios dentro y fuera del centro del país, un papel cuya potenciación puede resultar esencial en la promoción económica y de empleo en los territorios más rezagados.

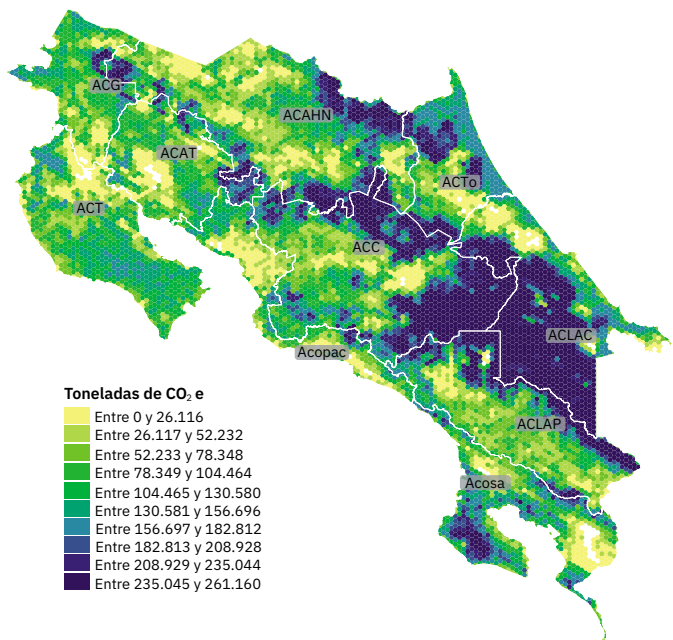
Todos estos esfuerzos procuran entender los encadenamientos productivos, territoriales y de empleo desde diversos ángulos conceptuales y metodológicos, tanto dentro del país como entre la economía costarricense y el exterior. Esta pluralidad de enfoques y estrategias metodológicas no solo ofrece información inédita de gran valor sino que permite subrayar, además, la importancia de evitar un error común en el diseño e implementación de políticas públicas: hacer depender las intervenciones públicas de la dogmática de una única teoría, cuando el complejo entramado de relaciones y actores económicos, sociales y políticos requiere equilibrar intereses y visiones diversas y un cuidadoso conocimiento de las características productivas singulares de los territorios.

No es posible sintetizar los resultados de todos estos estudios. Sin embargo, se subrayan tres ideas importantes. La primera es que la apuesta para reactivar la economía de forma sostenida no puede estar concentrada en un único producto o en un conjunto reducido de ellos:

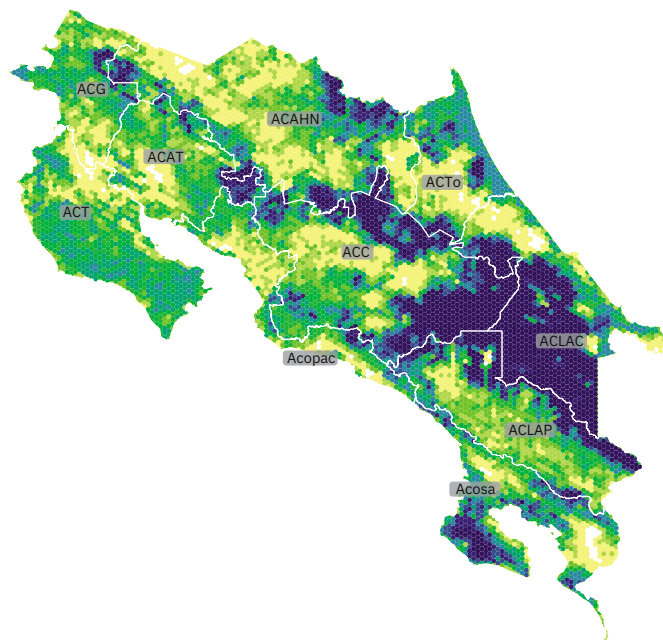
Mapas 1.4

Costa Rica: depósitos de carbono según áreas de conservación^{a/}. 1986, 2001, 2008 y 2019
(toneladas de CO₂ equivalente por hectárea)

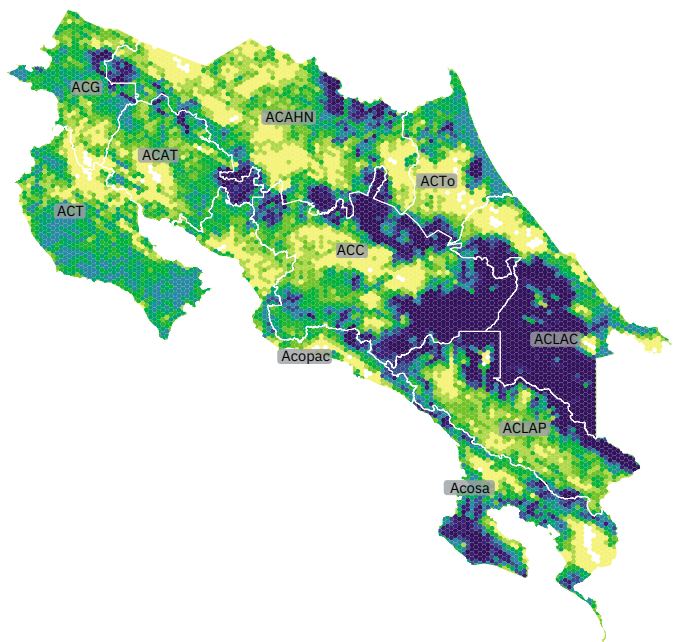
1986



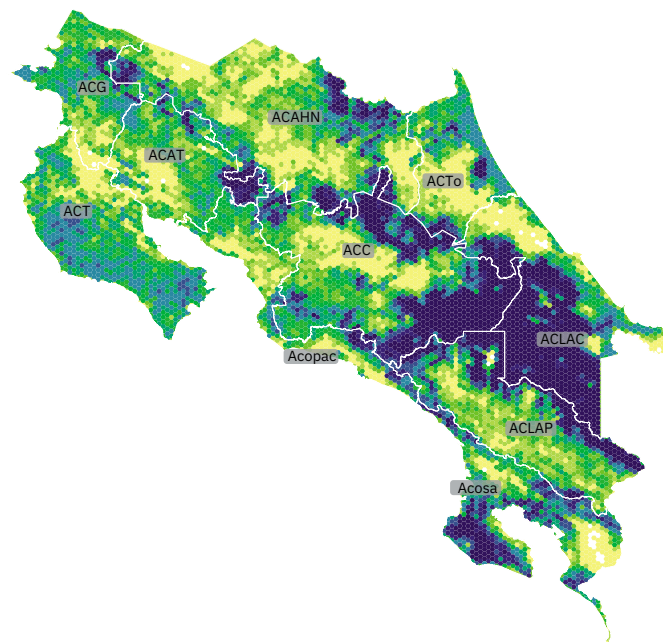
2001



2008



2019



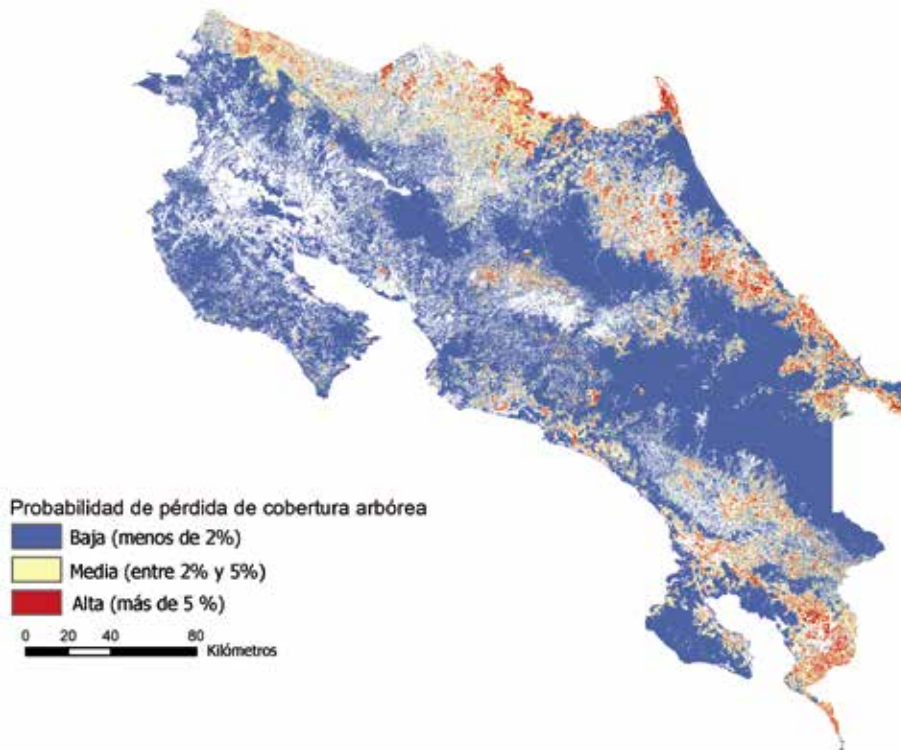
Toneladas de CO₂ e

- Entre 0 y 26.116
- Entre 26.117 y 52.232
- Entre 52.233 y 78.348
- Entre 78.349 y 104.464
- Entre 104.465 y 130.580
- Entre 130.581 y 156.696
- Entre 156.697 y 182.812
- Entre 182.813 y 208.928
- Entre 208.929 y 235.044
- Entre 235.045 y 261.160

a/ Para efectos de visualización, los resultados se agrupan espacialmente en hexágonos de igual tamaño. Cada hexágono abarca 586,6 hectáreas. Sin embargo, todos los procesamientos se llevan a cabo mediante el análisis espacial píxel a píxel.
Fuente: Durán Monge y Aragón, 2021, con datos de Minae, 2019b.

Mapa 1.5

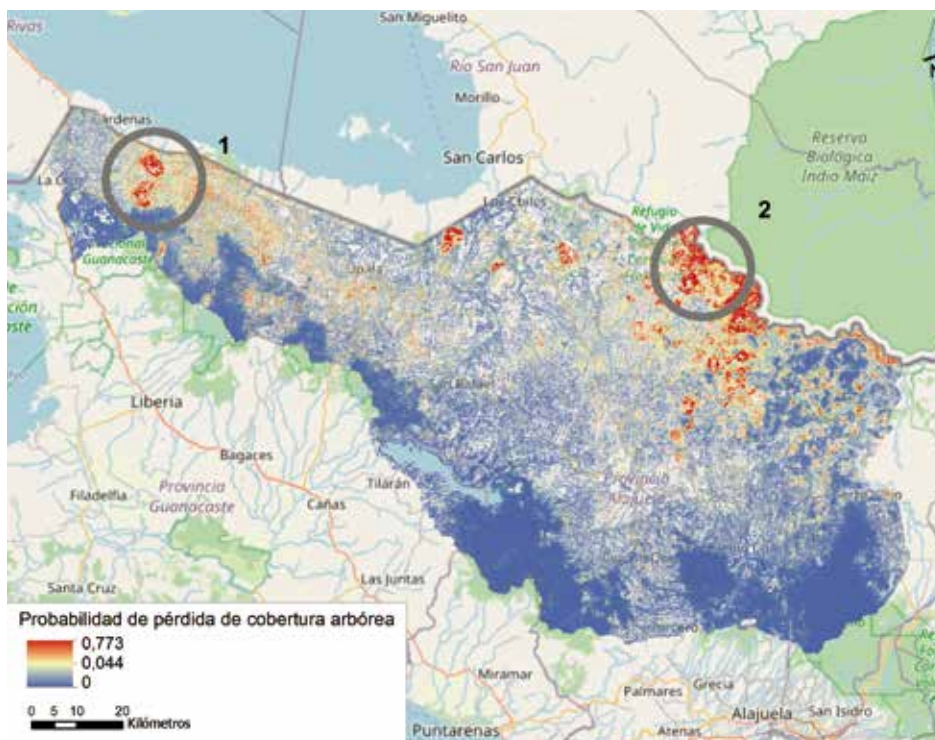
Costa Rica: probabilidad^{a/} de pérdida arbórea en puntos de 30 por 30 metros. 2021-2025



a/El porcentaje refiere a la probabilidad de que un área de 30 por 30 metros pierda su cobertura arbórea en el período 2021-2025.
Fuente: Rodríguez, 2021.

Mapa 1.6

Zona Norte: probabilidad de perder la cobertura arbórea. 2021-2025



Fuente: Rodríguez, 2021, con datos de OpenStreetMap.

se requieren esfuerzos que impulsen el dinamismo, encadenamiento y empleo desde distintos sectores. En la economía costarricense, gran parte de los sectores de actividad no genera encadenamientos (41%) o tienen una baja capacidad de multiplicar las oportunidades laborales, 94% del total (gráfico 1.45).

La posibilidad de establecer más vínculos entre los distintos bienes y servicios difiere de modo considerable según el

sector y el origen del capital. El sector primario y la manufactura ligadas a empresas nacionales está altamente encadenado con el resto de la economía (68% y 86% de la producción, respectivamente), mientras que en estos mismos sectores el valor agregado producido por empresas cuyo origen del capital es extranjero es en su mayoría independiente. En cambio, en los servicios, un 79% de la producción de participación extranjera genera algún tipo

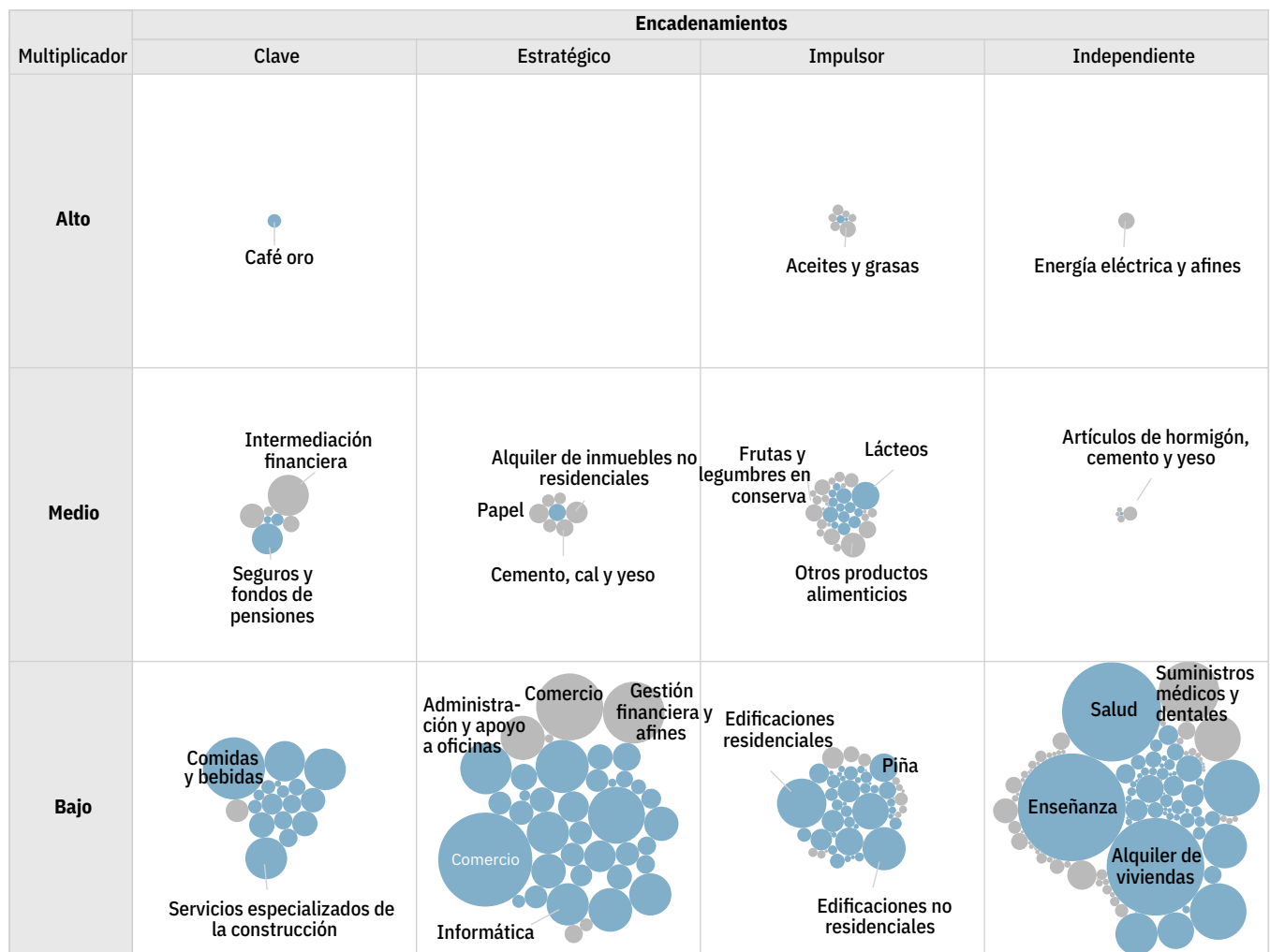
de encadenamiento, cifra muy superior a la capacidad que tienen las empresas nacionales de ese mismo sector (54%).

La segunda idea es que el aporte de las Cadenas Globales de Valor (CGV) para derramar y desplegar beneficios para el resto de la estructura productiva es limitado. Aunque generan beneficios importantes en términos de valor agregado y productividad, la política de fomento productivo para el resto de la economía

Gráfico 1.45

Estructura productiva por tipo de control^{a/}, según perfil de encadenamiento y capacidad de multiplicar el empleo

(millones de colones)



■ Control doméstico ■ Participación extranjera

a/ El tamaño de los círculos representa el volumen de la producción.

Fuente: Jiménez Fontana, 2021 con datos de Meneses y Córdova, 2021 y la MIP-2017 del BCCR.

nacional no puede depender solo del estímulo de las CGV existentes. Ello resalta la importancia de que las acciones políticas incluyan a empresas nacionales, sectores tradicionales y aquellas dedicadas al mercado interno.

Este informe realizó una investigación a profundidad de la CGV en Costa Rica. Su abordaje es novedoso porque las analiza con un enfoque macro, mientras que la mayoría de los estudios que se han realizado en el país se enfocan en el análisis de casos con productos específicos. Se efectuó un análisis detallado de la producción que se realiza dentro de las CGV según sector y, dentro de ellos, por actividad económica. El estudio comprendió dos grandes ramas del PIB: manufactura y servicios. Por su parte, la desagregación de la producción por actividad económica (AE) permite un análisis más fino. Es importante aclarar que no fue posible considerar dentro del estudio al sector primario (agricultura, ganadería y pesca), puesto que el BCCR no lo incluye en las estimaciones.

De acuerdo con las estimaciones de la cuenta satélite del BCCR, las CGV de manufactura y servicios representan en conjunto un 8,6% del PIB y 4,7% empleo. Estos resultados muestran que son minoritarias dentro de la economía costarricense y en la generación de oportunidades laborales. Dentro de cada uno de los sectores, el peso de las CGV varía. En el sector manufactura representan un 26,3% del valor agregado y un 14,6% del empleo directo, mientras que, en los servicios, los indicadores son de 14% y 8,8%, respectivamente.

Cuando el análisis se afina introduciendo la consideración de las actividades económicas dentro de estos grandes sectores, el aporte de las CGV a la producción y el empleo muestra contrastes aún más marcados. En la manufactura, un 70% de la producción de la CGV está concentrada en una sola actividad: suministros médicos y dentales (gráfico 1.46). En cambio, el perfil de las CGV del sector servicios está un poco más diversificado: tres actividades agrupan el 83% del total de esta producción: Gestión financiera, recursos humanos, y afines (37%); Servicios de información y consultoría informática (30%), y Actividades administrativas y de apoyo de oficina (16%).

Gráfico 1.46

Distribución del peso relativo de las actividades económicas que pertenecen a una CGV por sector, según tipo de encadenamiento
(porcentaje del valor agregado)



Encadenamientos

■ Clave ■ Impulsor ■ Estratégico ■ Independiente

Fuente: Meneses et al., 2021 con datos del BCCR.

Una de las principales implicaciones del estudio es la necesidad de un diseño de política de fomento y desarrollo productivo que posea un objetivo más amplio al de insertar las actividades en la dinámica global de la producción. Lograr que los beneficios de participar en una CGV tengan amplias repercusiones sobre la producción y el empleo nacional, requerirá resolver varios problemas: la desarticulación entre éstas y la mayoría del tejido productivo, la identificación de nuevas CGV, que ofrezcan más oportunidades a otros sectores y, también, respuestas a las empresas que no tengan capacidad para conectarse a estas cadenas.

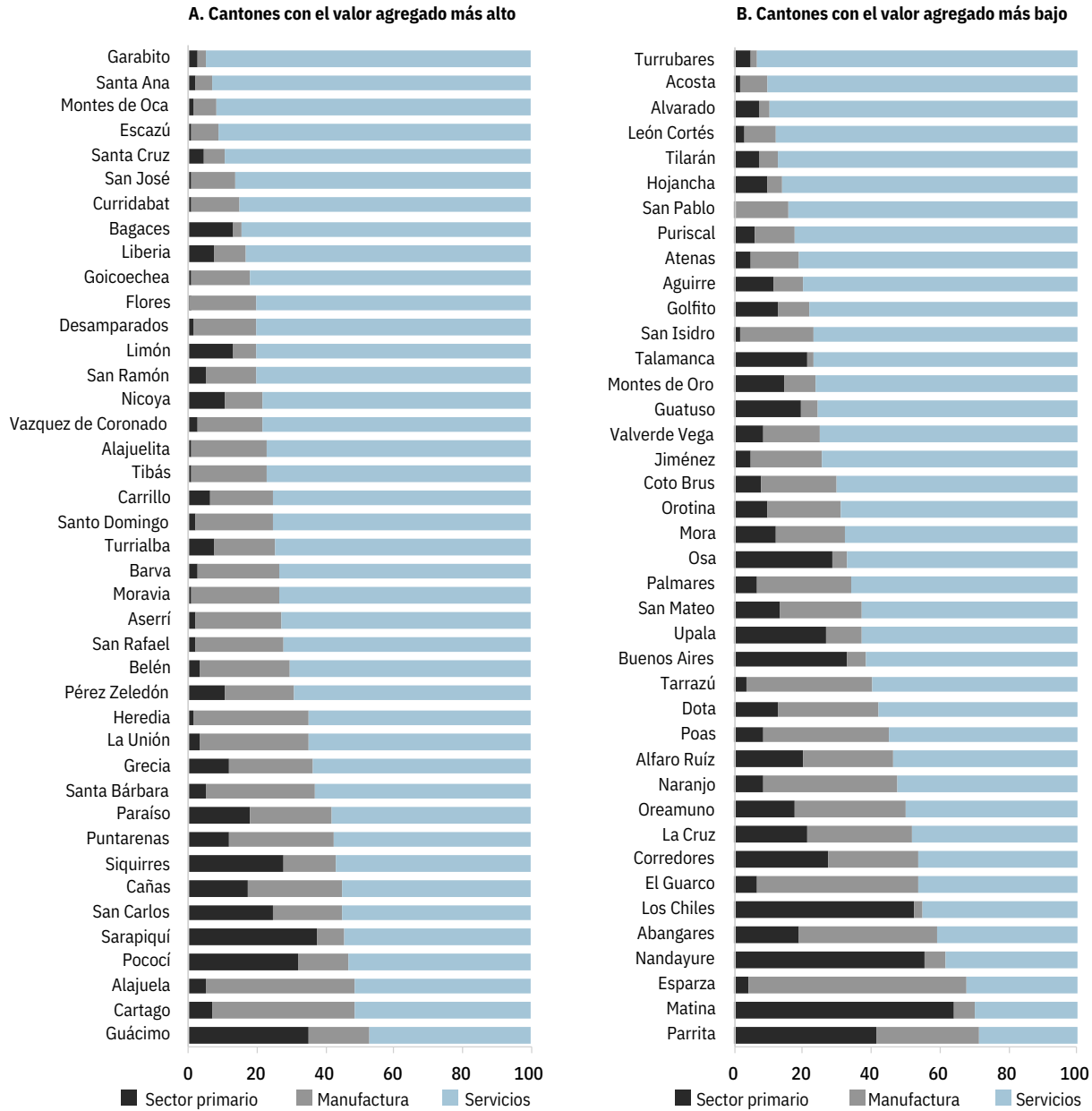
Lo anterior no implica que se deban reducir los esfuerzos hacia la atracción de

inversión extranjera directa y la promoción de exportaciones, muy por el contrario. El punto es otro: desde la perspectiva del fomento productivo no solo resulta necesario fortalecer y generar mayores vínculos entre este tipo de empresas y el mercado interno, sino también pensar estrategias específicas para las empresas que no forman parte de las CGV y que a corto plazo es difícil que lleguen a participar a ellas.

Finalmente, la tercera idea importante de las investigaciones sobre la estructura productiva es que el promedio de la estructura económica costarricense no es un reflejo de la composición del valor agregado en la mayoría de los cantones. Se requieren acciones de política pública focalizadas según las capacidades y

Gráfico 1.47

Distribución del valor agregado por cantón, según grandes sectores productivos
(porcentaje)



Fuente: Durán Monge et al., 2021b con datos del BCCR, 2021.

limitaciones de las distintas zonas. Así, aunque el sector primario (agricultura, ganadería y pesca) significa solo un 6% del PIB, en trece cantones representa más de una cuarta parte. Destaca el caso de Matina, Nandayure, Los Chiles y Parrita, donde más del 40% del valor agregado del cantón se dedica a actividades agropecuarias.

Catorce cantones tienen más de un 30% de su producción en el sector manufacturero (incluye procesamiento de productos agrícolas), principalmente tradicional. Entre ellos destacan Esparza, El Guarco, Alajuela, Cartago y Abangares con más de un 40% de su valor agregado en dicha actividad. En el caso del sector servicios, aunque en términos nacionales

es el más grande del país (73%), algunos territorios sobresalen por encima del promedio: en Garabito, Santa Ana, Turrubares, Montes de Oca, Escazú y Acosta, un 90% o más del total de su economía se dedica a este sector (gráficos 1.47).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE INVESTIGACIONES EN MATERIA DE ESTRUCTURA PRODUCTIVA véase el capítulo 3 de este Informe en www.estadonacion.or.cr

Reinserción al mercado laboral de grupos afectados por la pandemia requiere políticas específicas con enfoque territorial

Este Informe abordó un desafío urgente de la política social, con miras a una recuperación económica inclusiva: aportar evidencia para el diseño de intervenciones específicas más adecuadas a los perfiles de las poblaciones más afectadas por el golpe de la pandemia, que remuevan obstáculos para su inserción laboral. No se acomete -por el momento- un análisis general sobre el Estado de bienestar social en Costa Rica, su sostenibilidad y eficacia, un tema pendiente; el interés fue profundizar en temas que propicien adaptaciones inmediatas de políticas sociales que incidan directamente sobre las poblaciones más vulnerables.

En esta y en la anterior edición del Informe se ha documentado el deterioro que, desde años atrás, se experimentaba en relación con la equidad y la integración social en la sociedad costarricense, agudizado en el contexto de la pandemia. Se mostró, además, cómo el golpe afectó, con mayor profundidad, a grupos de población que enfrentaban difíciles condiciones de vida y acumulaban menos capacidades para sortear la contracción de los ingresos. La consecuencia inmediata fue el aumento significativo del desempleo, la pobreza y una profundización de las brechas sociales.

Desde el punto de vista de la política pública, sin embargo, lo más importante no son estas conclusiones generales sino el análisis fino -granular- de los efectos negativos sobre poblaciones y territorios concretos, con base en las diversas fuentes de datos disponibles para el año 2020. Este es el punto de partida indispensable para pensar intervenciones de política que ayuden a incorporarlos en los proce-

sos de recuperación económica del país.

En este sentido, fue posible documentar distintos grados de intensidad en la afectación laboral y de los ingresos según el lugar de residencia (zona y regiones), grupos etarios, nivel educativo, tipo de empleo, entre otros. Asimismo, se analizaron otras afectaciones sociales derivadas de la pandemia y de las medidas aplicadas para su control: la violencia intrafamiliar y la salud mental de la población. Todos estos son temas importantes de considerar en el diseño y aplicación de nuevas políticas públicas, o en la adaptación de las existentes, con el propósito de que respondan a los requerimientos de los grupos más vulnerables.

Mediante un convenio entre el PEN y el MTTTS se pudo acceder a poco más de un millón de registros anonimizados con las solicitudes recibidas en la “Plataforma del bono Proteger” durante el 2020 en todo el país. Se trata de personas que perdieron su empleo o tuvieron reducción de jornadas laborales que afectaron sus ingresos y, con ello, sus condiciones de vida. El objetivo de este análisis fue entender quiénes (ocupaciones) y dónde (distritos) se concentraron los principales efectos negativos del *shock* pandémico.

Los resultados dan insumos para elaborar políticas públicas que atiendan de forma específica la reinserción laboral de estos grupos, con un uso eficiente de los recursos escasos que existen. Gómez Campos, *et al* (2021) lograron determinar los perfiles de la población que solicitó este beneficio e identificar las ocupaciones y las zonas que percibieron un alto impacto en el empleo⁹. La población más afectada en términos laborales¹⁰ fueron jóvenes, mujeres y personas de bajo nivel educativo y las personas ocupadas en oficios de servicios personales (turismo y cuidado personal), ventas o de apoyo administrativo (gráfico 1.48).

Se logró determinar tres conglomerados ocupacionales, cuyas características específicas sugieren la necesidad de intervenciones de política pública diferenciadas. El primero estuvo claramente compuesto por personas en informalidad laboral, un sector de la población que se sabe fue particularmente golpeado por el *shock* inducido por la pandemia. El

problema en este particular es un tema de generación de empleo en el corto plazo, muchos de ellos ligados a actividades comerciales de diverso tipo y microemprendimientos (semi)formales. El segundo conglomerado es de raíz más rural y compuesto por personas sin ingresos. En esta población, el principal problema pareciera ser de asistencia social y de creación de capacidades para insertarse en los mercados laborales.

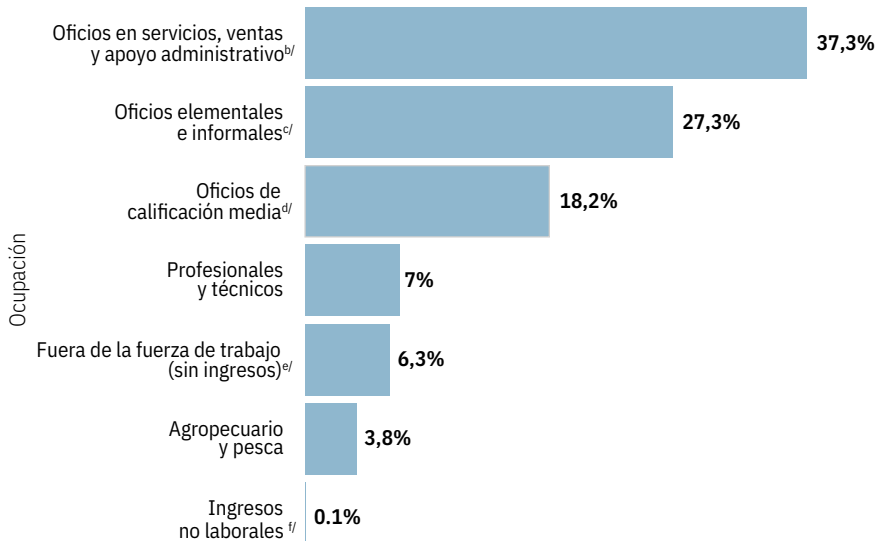
Finalmente, el tercer conglomerado estuvo integrado especialmente por personas de mayor calificación educativa y formalidad laboral, lo que demuestra que la pandemia no solo afectó a personas en informalidad laboral y en ocupaciones no calificadas. Se trata de poblaciones que desempeñaban trabajos más calificados y que experimentaron suspensiones de contrato y despidos, en sectores de actividad que antes de la pandemia no presentaban una vulnerabilidad laboral alta. Entre ellos destacan los servicios ligados al turismo y profesiones relacionadas con la cultura y el arte, el diseño, el mercadeo. Estas personas de calificación media y alta se ubicaron en la GAM y en zonas de alto tránsito turístico, en cantones de Guanacaste, Pacífico Central y Limón (mapa 1.7).

Los resultados del estudio crean la oportunidad de atender a estos grupos con programas de reinserción laboral y combate de la pobreza específicos, concordantes con sus perfiles profesionales, pero también a examinar con especial cuidado los efectos de las normas de flexibilización laboral aprobadas por la Asamblea Legislativa al calor de la emergencia sanitaria.

Otro análisis de estadística espacial identificó las zonas del territorio que concentraron la mayor cantidad de solicitudes de ayuda del bono Proteger. Se determinaron 20 distritos con una afectación más aguda en el primer año de la pandemia: zonas con muchas solicitudes de bonos Proteger, rodeadas de zonas vecinas donde también se formularon gran cantidad de peticiones. En su mayoría están dentro de la GAM y tienen barrios urbano-marginales que desde antes de la pandemia registraban problemas de vulnerabilidad y exclusión social.

Gráfico 1.48

Distribución porcentual de solicitantes de bonos Proteger, por ocupación^{a/}. 2020



a/ Se codificó con base en el Manual de Ocupaciones de Costa Rica-2011 del INEC (2013). Para las descripciones que no correspondían a una ocupación o que tenían información insuficiente para clasificarlas con el Manual del INEC, se les asignó una codificación especial.

b/ Los “oficios en servicios, ventas y apoyo administrativo” incluyen por ejemplo turismo, peluquerías, negocios comerciales o de alimentos, cuidado de personas, seguridad privada, oficinistas, centro de llamadas, entre otros.

c/ Los “oficios elementales e informales” se refieren a limpieza en viviendas, hoteles, edificios o vehículos, peones agropecuarios o de construcción, jardinería, empaque, entre otros, y quienes indicaron ser “informales”.

d/ Los “oficios de calificación media” incluyen construcción (albañilería, carpintería, fontanería, electricidad, pintura), mecánica (vehículos y máquinas), soldadura, artes gráficas, ebanistería, artesanías, conductores de vehículos, entre otros.

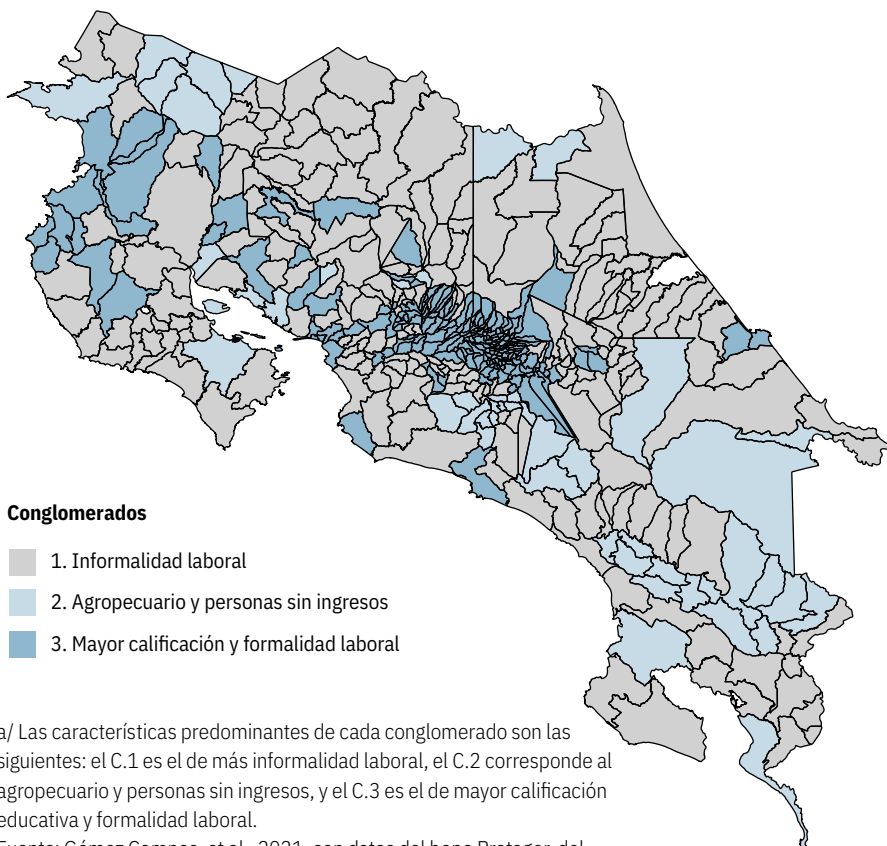
e/ “Fuera de la fuerza de trabajo (sin ingresos)” son personas no ocupadas, tales como estudiantes, amas de casa o en desempleo.

f/ Los “ingresos no laborales” corresponden a descripciones que mencionaban alguna actividad, pero no una ocupación, como por ejemplo microempresa, comerciante, negocio propio, alquiler, independiente, entre otros. También incluye a pensionados(as).

Fuente: Gómez Campos, et al., 2021, con datos del bono Proteger, del MTSS.

Mapa 1.7

Costa Rica: ubicación de los conglomerados^{a/} de solicitantes del bono Proteger, según distritos. 2020



Conglomerados

- 1. Informalidad laboral
- 2. Agropecuario y personas sin ingresos
- 3. Mayor calificación y formalidad laboral

a/ Las características predominantes de cada conglomerado son las siguientes: el C.1 es el de más informalidad laboral, el C.2 corresponde al agropecuario y personas sin ingresos, y el C.3 es el de mayor calificación educativa y formalidad laboral.

Fuente: Gómez Campos, et al., 2021, con datos del bono Proteger, del MTSS.

Este análisis da insumos para el diseño de las estrategias más pertinentes a los distintos territorios a la hora de procurar minimizar los efectos laborales de la emergencia sanitaria sobre los distintos grupos poblacionales. Claramente, la prioridad de una u otra estrategia de atención varía de acuerdo con las condiciones en las cuales se propone la intervención.

A estos hallazgos se suma la identificación de grupos de población que tuvieron repercusiones en la salud mental como consecuencia de la pandemia y de formas de violencia doméstica durante los primeros meses de la emergencia sanitaria. Para ello se analizó, entre otras fuentes de información, una especialmente valiosa: la base de datos del 911, cuyo estudio permite identificar la posible invisibilización de la violencia doméstica en los períodos de mayor confinamiento durante la pandemia, con base en ese sistema de llamadas de emergencia, pues se observa una reducción de reportes que la literatura internacional más bien liga con una menor capacidad de las víctimas de presentar denuncia.

En términos generales, las mujeres, el personal de salud, las personas con baja escolaridad, en pobreza, con desempleo, las que viven solas, parecen requerir de

intervenciones específicas como el desarrollo de campañas que traten de atenuar problemas como la ansiedad, la depresión, el desgaste laboral y procuren fortalecer la capacidad de resiliencia de la población ante situaciones como las que vive el país y el mundo.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EFECTOS SOCIALES DEL SHOCK INDUCIDO POR LA PANDEMIA DE COVID-19 véase el capítulo 2 de este Informe en www.estadonacion.or.cr

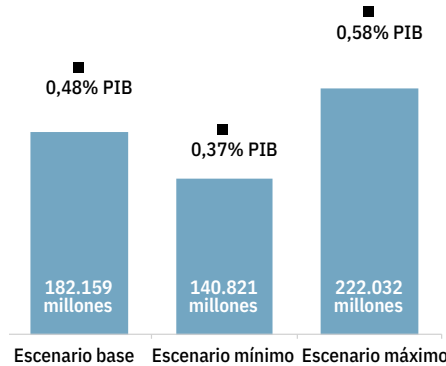
Un segundo tema que este Informe aborda en materia de política social con una perspectiva propositiva, es el cuidado de personas dependientes, un aspecto vital que es una barrera para la incorporación laboral de las mujeres en Costa Rica, como se ha analizado en anteriores ediciones. Dicha incorporación es particularmente necesaria, tanto desde una perspectiva de corto como de largo plazo.

En el corto plazo, el país requiere que su recuperación económica sea lo más vigorosa e inclusiva posible, habida cuenta de la magnitud de los efectos sociales adversos sobre amplias poblaciones y territorios. Desde esta perspectiva, lograr un rápido aumento de la inserción laboral de las mujeres es indispensable, para lo cual se requiere remover los obstáculos que hoy en día la prestación de los servicios de cuidado, recargada en el trabajo femenino no remunerado, crean para este objetivo.

En el largo plazo, Costa Rica vive una transición demográfica avanzada, es decir, se encamina hacia el envejecimiento de su población. En los próximos años empezarán a crecer las personas dependientes de mayor edad, lo cual generará nuevas demandas y más presiones de financiamiento y provisión de servicios para el sistema de protección social. Uno de los retos es contar con servicios sociales de apoyo que les permitan a esas personas mantener su dinámica de vida con relativa normalidad, comúnmente denominados “de cuidado a largo plazo”¹¹.

Gráfico 1.49

Estimación de los costos de una red de cuidados de dependencia de cobertura universal, por escenario^{a/}



a/ El escenario base utiliza costos promedios según una compilación de proveedores para cada servicio del cuadro 6.3. El escenario mínimo incluye el costo extremo inferior y el máximo el superior.

Fuente: Pacheco y Elizondo, 2021b, con base en la Política Nacional de Cuido 2021-2031.

En la actualidad, un 3,5% de la población de 6 años o más requiere servicios de cuidado de algún tipo (169.673 personas en 2019). A partir de las alternativas para establecer una red de cuidados de dependencia, con base en la Política Nacional de Cuido 2021-2031, Pacheco y Elizondo (2021) estiman que se requiere una inversión de 182.159 millones de colones, que equivale al 0,48% del PIB. Las mujeres constituyen un grupo de especial interés. No solo están sobrerrepresentadas entre las personas que demandan servicios de cuidados de dependencia, sino que, también, una cantidad importante de ellas son cuidadoras informales, una de las razones más importantes que les impide insertarse en el mercado laboral remunerado.

Pacheco y Elizondo (2021) revisaron y sistematizaron algunas innovaciones que, en materia de financiamiento y provisión de servicios, se han implementado en otras regiones del mundo. En cuanto al financiamiento, se recopilaron los casos de los seguros de cuidado de largo plazo y el copago, mientras que en mate-

ria de provisión se exponen el pago por cuidado (“cash for care”) y la teleasistencia. Todo ello sugiere posibilidades para diseñar una política nacional sobre cuidado que, como se indicó, es de importancia estratégica para el país.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE LA POLÍTICA DE CUIDO véase el capítulo 6 Balance en equidad e integración social de este Informe en www.estadonacion.or.cr

Cierre: el proceso electoral 2022, la gestión de la crisis y los desafíos del desarrollo humano

En 2022, Costa Rica celebrará elecciones presidenciales y legislativas por decimotava vez consecutiva desde 1953. Las nuevas autoridades en los Poderes Ejecutivo y Legislativo presidirán sobre una sociedad empobrecida y más desigual, con una recuperación económica asimétrica y una situación fiscal que dificulta la ejecución de políticas anticíclicas. Su principal desafío es la gestión de la salida de la disrupción pandémica, con una hoja de ruta que, además, atienda las debilidades estructurales del estilo de desarrollo nacional para generar más riqueza y mejor distribución social. Les corresponderá gestionar un período de sacrificios, no de abundancia y tendrán que procurar acuerdos sociales y políticos en favor del desarrollo humano. Hay que remontarse a 1982 para encontrar una elección democrática en una situación tan difícil. Este país realizará elecciones en tiempos extraordinarios.

Los peligros que entraña la situación actual no son solo de origen interno. A nivel global, aún no se logran restaurar las cadenas de suministros y la agravación de las tensiones entre los principales polos de poder económico y político mundial ha creado un panorama incierto. Costa Rica, una pequeña economía abierta, es especialmente vulnerable a ese entorno internacional. Por otra parte, en muchos

países del mundo, la competencia política, el corazón de la democracia moderna, está siendo atacado “desde adentro” por fuerzas antidemocráticas. Las elecciones han sido utilizadas para instaurar gobernantes que, una vez en el poder, aplican métodos autoritarios para perpetuarse en él, como los ataques a las instituciones del Estado democrático de derecho, ataques a la libertad de prensa y expresión, así como la restricción de libertades civiles y electorales. En muchos casos, estas fuerzas han logrado un amplio respaldo ciudadano, en la intención de moverse hacia un escenario post-democrático.

Costa Rica es la democracia electoral más estable y una de las más longevas de América Latina. Sin embargo, no es inmune a riesgos como los anteriormente señalados. No está en discusión la existencia de un vigoroso régimen de libertades y derechos, ni la de un Tribunal Supremo de Elecciones capaz de fungir como un árbitro neutral de la competencia y, en general, de un Estado democrático de derecho. Aunque en todos estos factores es posible identificar debilidades y limitaciones, no parece haber amenazas inminentes para la vigencia de la democracia electoral en Costa Rica.

La democracia costarricense enfrenta, pese a estas fortalezas, dos amenazas paralelas. La primera es la prolongada crisis de representación política, que se manifiesta en la ampliamente mayoritaria desconexión entre la ciudadanía y sus representantes electos, cuyos alcances se analizan esta edición del Informe. La segunda son las dificultades para, desde el sistema político institucional, propiciar una mejora significativa y continua de las condiciones de vida y trabajo de la ciudadanía. Esta es una situación que viene siendo arrastrada desde hace más de una década, tal y como lo han documentado los Informes *Estado de la Nación* y que, ciertamente, se agravó durante la disrupción pandémica. La combinación de estas dos amenazas crea factores de riesgo para la estabilidad de la democracia.

Uno de estos riesgos para la gobernabilidad democrática es la debilidad extrema de las organizaciones partidarias para fungir como vehículos para la

representación ciudadana y su falta de arraigo popular. Esta situación se analiza en el capítulo 5. Un factor que amplifica este riesgo son los vacíos de la legislación que regula el financiamiento de la política partidaria. Siguen vigentes normas que facilitan que el endeudamiento sea la principal fuente de ingresos de las formaciones partidarias; las donaciones se han reducido y el mercado de los certificados de cesión es cada vez más estrecho (gráfico 1.50).

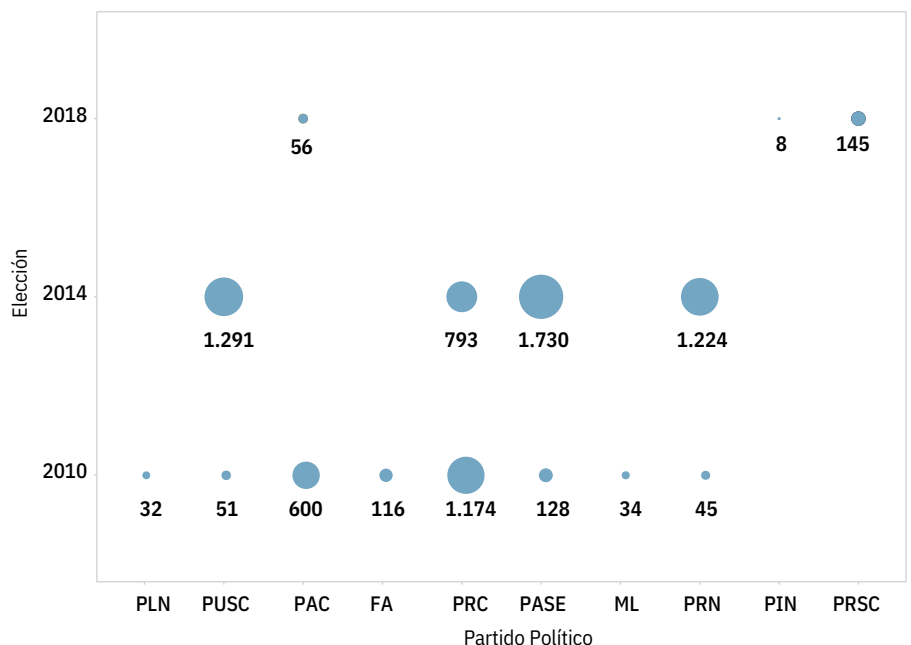
La combinación de estos resultados ha creado serios problemas para los partidos políticos, ya los expone a ser capturados por fuerzas y capitales, lícitos o ilícitos. Están cada vez más a expensas de pocos, pero grandes capitales financieros, estrujando su accionar y eventualmente comprometiendo la gestión gubernamental. Una estructura de finanzas partidarias como la descrita constituye un flanco preocupante de debilidad de la democracia costarricense pues pone en juego la independencia y misión de los partidos políticos.

En este difícil panorama político, el Informe identifica una fortaleza crucial de la democracia: la población costarricense posee una fuerte cultura cívica y una sólida creencia en el sufragio. La mayoría de las personas no cree en sus representantes y no confía en los gobiernos y las instituciones, pero apoyan la selección de sus gobernantes mediante elecciones libres y competitivas. Esta situación ha impedido que el desplome en la identificación partidaria se haya traducido en caídas similarmente graves en la participación electoral, aunque no ha logrado impedir que la crisis de representación produzca una sucesión de gobiernos con débiles bases de apoyo popular.

No sufragar es un derecho ciudadano, pero una democracia puede entrar en problemas si muchos electores rehúsan participar en las elecciones, el proceso que da legitimidad de origen a los gobiernos. Durante el período 1990-2018, el 35% del electorado que ha estado empadronado a lo largo de ocho elecciones seguidas ha votado siempre y el 55%

Gráfico 1.50

Cantidad de personas físicas como compradores de certificados de cesión, por partido político, según elección. 2010-2018



Fuente: Alfaro Redondo, 2021, con datos de la Dirección de Financiamiento de Partidos Políticos del TSE.

lo hizo en siete de las ocho oportunidades. La cantidad de elecciones que las personas votantes se “pierde” es variado: las que perdieron una, dos o tres oportunidades de votar constituyen el 45% de las menciones. Sin embargo, solo uno de cada diez costarricenses no ha participado nunca (abstencionista habitual). Esta es una cifra baja considerando que en Costa Rica no hay sanciones para las personas que no acuden a las urnas (gráfico 1.51).

El hecho de que haya una alta probabilidad de que la mayoría de las personas voten en 2022, pese a la bajísima adscripción ciudadana, sugiere que en Costa Rica los representantes electos no tendrán “cheques en blanco” para gobernar. En ese contexto, más resulta necesaria la existencia de robustos métodos para el escrutinio ciudadano sobre el desempeño del nuevo gobierno.

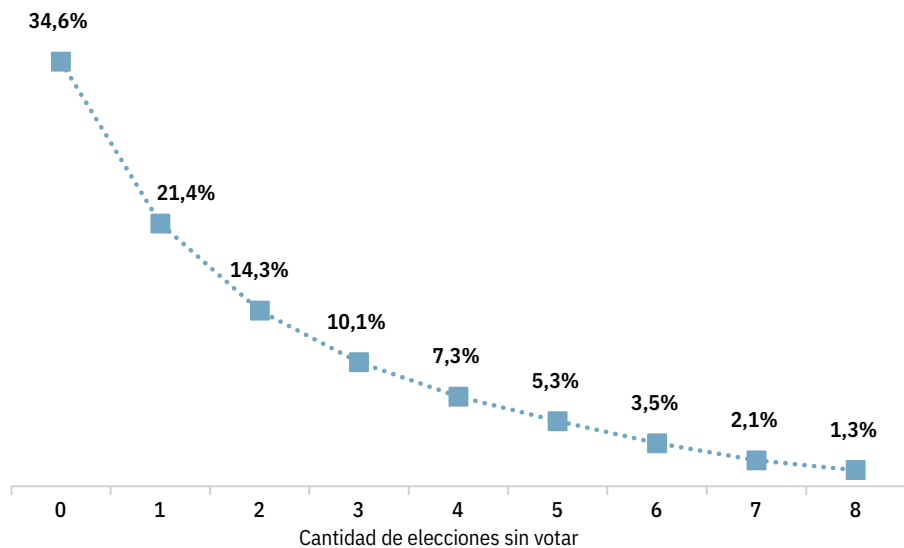
La debilidad y fragmentación partidaria se encuentra aun más acentuada que en las elecciones recientes, a juzgar por la dispersión de las preferencias ciudadanas y la oferta de partidos en competencia. Un peligro es que la campaña electoral se reduzca a un torneo de promesas irreales, confiados los candidatos y candidatas de que, por su cultura cívica, las personas finalmente votarán y que podrían quedar electos si ejecutan una buena táctica electoral, aunque sus partidos sean endebles. Este curso de acción tendría serias consecuencias para el próximo gobierno, pues la ciudadanía rápidamente llamará a cuentas a su nuevo gobierno.

El Informe formula un llamado a las personas candidatas a la presidencia de la República, a la Asamblea Legislativa y a sus partidos para que, en el curso del proceso electoral, vayan más allá de las promesas y den respuestas precisas a problemas fundamentales que el próximo gobierno enfrentará. Es necesario que los partidos vayan más allá de enlistar qué hay que resolver, pues los grandes problemas nacionales están claros para amplios sectores de la sociedad. Así, la ciudadanía tendrá mayores elementos de juicio para ejercer su voto.

No son suficientes las promesas ambiciosas al estilo “crear empleo” o “bajar la pobreza a la mitad”, sin un plan

Gráfico 1.51

Distribución de la ciudadanía según la cantidad de elecciones en las que no ha participado



Fuente: Alfaro Redondo, 2021.

de ejecución asociado. Siguen pendientes las respuestas sobre cómo se proponen implementar una agenda de proyectos de amplio alcance en un escenario de contracción económica, creciente desigualdad, alta fragmentación partidaria y reducida legitimidad del Ejecutivo. En la última campaña electoral, en promedio, solo un 20% de todas las promesas políticas tenían una política concreta de cómo ejecutarse (PEN, 2018).

Temas para un debate político de fondo hay y son muchos. Entre otros, el compromiso internacional de Costa Rica de tener una economía descarbonizada para el año 2050; el manejo de la tensión entre la aplicación de la regla fiscal vigente y la necesidad de reactivar la inversión pública, la gestión ambiental y la inversión social, herramientas clave para el desarrollo humano en franco deterioro desde antes de la pandemia; las políticas, recursos e instituciones a cargo de la recuperación y el desarrollo productivo de la economía fuera de las zonas francas y, en particular, del Valle Central, que ha estado estancada en la última década; el financiamiento de las políticas

sociales del Estado de Bienestar, en particular, los seguros de salud y pensiones, actualmente en riesgo; la reorganización de áreas clave del aparato público que experimentan serios problemas de baja calidad en su gestión, nula evaluación de resultados y penetración de redes corruptas por la colusión entre agentes privados y públicos.

Es necesario que estos y otros temas sean tratados por los partidos y sus candidatos y candidatas durante el proceso electoral. Constituyen los desafíos sobre los que el próximo gobierno -en sentido amplio, el Ejecutivo y el Legislativo- deberá actuar con urgencia. Es precisamente la convergencia temporal de estos complejos desafíos no resueltos la razón por la cual en la sección inicial de este capítulo se afirmó que Costa Rica atraviesa por una compleja crisis en su desarrollo humano.

Durante el proceso electoral, el PEN-CONARE analizará la oferta programática de los partidos, concretada en sus planes de gobierno, con el fin de valorar el grado en que efectivamente trascienden las promesas sin mayor

sustento. Espera que este esfuerzo ayude a las personas a ejercer un voto informado y a formular sus propias preguntas a quienes compiten para conformar la próxima administración.

Adicionalmente, y con el fin de aportar a una deliberación política de mayor calidad durante el proceso electoral, el PEN habilitará nuevamente *VotemosCR.com*, una plataforma en línea para información cívica para la ciudadanía y propiciar su participación electoral reflexiva. En 2017-2018, *VotemosCR.com* fue visitada por centenares de miles de personas.

En esta ocasión, la plataforma contiene cuatro secciones principales a las que ciudadanía puede ingresar y obtener información específica sobre asuntos de interés electoral a partir de nuevas investigaciones que se estarán publicando continuamente:

- En la sección “Votantes” las personas conocerán estudios sobre las características del padrón electoral. Por ejemplo, la edad, la distribución en el territorio nacional y sus patrones de participación electoral.
- En la sección “Partidos Políticos” podrán repasar las características de las agrupaciones que compiten, la conformación de sus dirigencias y el desempeño electoral que han tenido en el pasado.
- En la sección “Propuestas de Gobierno” se publicarán estudios específicos para cada uno de los partidos con base en entrevistas a los candidatos y candidatas presidenciales y el análisis automatizado de sus programas de gobierno, conforme sean publicados.
- En la sección “Votometro”, que en el proceso electoral fue visitada por el equivalente a casi el 10% del padrón electoral, las personas pueden responder

Figura 1.1

VotemosCR.com



32 preguntas que los candidatos y candidatas presidenciales ya llenaron y podrá comparar el grado de coincidencia con sus respuestas, así como los temas con mayor discrepancia.

En una democracia la palabra tiene una importancia capital. Es por medio de ella que la ciudadanía ejerce sus libertades y derechos políticos y el grupo gobernante se somete al escrutinio popular. Su devaluación rebaja la democracia, abriendo paso al escepticismo y da oportunidad a los intentos de manipular, con medias verdades y *fake news*, la voluntad ciudadana. En un panorama como el que la presente edición del Informe ha trazado, la palabra tiene aún más valor.

En 2022, la sociedad costarricense se juega mucho más que la escogencia de

un nuevo liderazgo; escoge, también, la época que construirá una vez superada la disrupción pandémica. Este es el sentido profundo de la portada de la presente edición: la grave responsabilidad de cuidar un bien precioso como lo es el ojo de una cara, que permite ver e interrogar con la mirada la realidad circundante. Este ojo, un espejo, se encuentra resquebrajado por la difícil situación y perspectivas que este Informe testimonia y, además, distorsiona la forma en que se percibe la realidad. Por ello, es imperativo propiciar la palabra democrática que, sometida a métodos de verificación, hable con sinceridad a la ciudadanía sobre el rumbo que las y los candidatos a puestos públicos proponen para el país.

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

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

créditos de cada uno de ellos. Del mismo modo, todas las personas e instituciones que colaboraron con aportes específicos y revisiones en la elaboración de dichos insumos están reconocidas de manera individual, tanto en la Parte II de este Informe como en los Balances disponibles en el sitio www.estadonacion.or.cr

Las reuniones del Consejo Consultivo en que se discutió y aprobó el abordaje general de investigación y este capítulo se realizaron el 9 de marzo

y el 14 de octubre de 2020, con la participación de Margarita Bolaños, Luis Paulino Méndez, Eva Carazo, Mauricio Castro, Helio Fallas, Leonardo Garnier, Velia Govaere, Miguel Gutiérrez Saxe, Pedro León, Gabriel Macaya, Luis Mesalles, Ciska Raventós, Pablo Sauma, Andrés Valenciano, Saúl Weisleder y Fernando Zumbado.

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

Notas

1 Alta afectación: la tasa de crecimiento del área construida fue negativa y superior al 50%. Media afectación: variación en un rango que va entre -20% y -50% con respecto al 2019. Baja afectación: la tasa de crecimiento fue negativa pero menor al 20%. Sin afectación: el área construida aumentó en un rango de entre 6,6% y 273,1% (Sánchez, 2021).

2 Las clases sociales se definen como conjuntos de personas que poseen características comunes que las hacen compartir una posición en la vida económica de un país, y que les da acceso a ciertos ingresos, poder o autoridad. Esta posición está determinada por los modos en que las personas participan en la organización socioproductiva.

3 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).

4 El módulo especial de la Enaho 2020 preguntó a la población de 15 años o más si su empleo y sus ingresos mostraron reducciones relacionadas con la pandemia por covid-19, se indagó sobre las razones del desempleo y de la inasistencia a los centros educativos,

así como sobre las ayudas económicas recibidas en el hogar, tales como el bono Proteger o cualquier otra de índole monetaria o en especie (alimentos y víveres).

5 No se estudian los aspectos vinculados a los otros pilares de la seguridad alimentaria y nutricional, a saber: disponibilidad, consumo, uso biológico y estabilidad.

6 De acuerdo con las autoridades de la Dirección de Aguas del Minae, el aumento registrado podría ser resultado de que, se amplió, en el marco de la pandemia, a un año la vigencia de las concesiones que venían en el 2020. Esto ocasionó un cambio en la forma en que se calcula la extracción de agua.

7 La ISP se entiende como los recursos que el Estado destina a acciones para mejorar la calidad de vida de la población, ya sea ofreciendo de manera directa una serie de servicios (por ejemplo, educación), suministrando transferencias monetarias que ayuden a las familias a satisfacer sus necesidades más elementales, o financiando instituciones públicas encargadas de proveer bienes y servicios meritorios a bajo costo o en forma gratuita.

8 Los partidos estudiados fueron PAC, PLN, PUSC, PRN, PRSC, PIN y FA. La selección de los casos se hizo a partir de dos criterios: que dichas agrupaciones hayan ganado una elección presidencial o que tenga

presencia en la Asamblea Legislativa en el período 2018-2022.

9 Este análisis no consiste en una auditoría del bono Proteger, pues no examina a la población beneficiaria.

10 La limpieza final de la base de datos concerniente a las solicitudes del Bono Proteger dio como resultado un conjunto de 816.593 registros con códigos de ocupaciones, que representaron el 78,6% del total. Las técnicas de ciencia de datos se aplicaron a esta base de datos limpia.

11 Según la OCDE (2020), el cuidado a largo plazo se define como: “la atención remunerada para personas que necesitan apoyo en muchas facetas de la vida durante un período prolongado de tiempo, pero que no son provistas por un médico. Este tipo de cuidados pueden ser necesarios como resultado de una discapacidad, condición crónica, trauma o enfermedad, y no tiene como objetivo cambiar la condición de salud, sino simplemente hacer que la condición actual sea más llevadera. Incluye actividades de la vida diaria como por ejemplo, comer, vestirse, bañarse, acostarse y levantarse de la cama o ir al baño, preparar comidas, limpiar, lavar la ropa, tomar medicamentos, ir a lugares, ir de compras, administrar asuntos monetarios o usar el teléfono y el internet”.

CAPÍTULO 1

APORTE ESPECIAL

Crónica de la pandemia de covid-19 en Costa Rica

Introducción

Para el presente *Informe Estado de la Nación*, en el que se da cuenta del desempeño de Costa Rica en desarrollo humano durante la pandemia del covid-19, resulta imperativo un análisis desde el punto de vista epidemiológico y demográfico. Dado este contexto, el propósito de este Aporte Especial al capítulo 1 del *Informe* es documentar la evolución de la pandemia, el cual se titula “Crónica de la Pandemia de covid-19 en Costa Rica”.

Esta crónica va más allá de una recopilación descriptiva de los principales indicadores que dan cuenta de la pandemia. A partir de referencias comparativas, tanto de naturaleza histórica como con la América Latina actual, el texto identifica las olas pandémicas, su severidad, y proporciona elementos sugestivos para valorar, de manera inicial, temas relevantes sobre la eficacia de las respuestas de política pública. Con todo, se trata de una primera aproximación que, naturalmente, debe ser complementada por estudios más exhaustivos en los distintos ámbitos en años venideros.

El Aporte Especial, de carácter sintético, se organiza en cinco secciones además de esta introducción. La segunda sección efectúa una referencia histórica sobre pandemias anteriores en Costa Rica. La tercera parte brinda un contexto global para entender la pandemia del covid-19. La cuarta y quinta secciones constituyen la parte medular del documento, pues se

enfocan en la severidad y dinámica de esta pandemia, incluyendo análisis preliminares sobre la oportunidad y efectos de algunas respuestas públicas. El texto cierra con las conclusiones. Este documento sintetiza el trabajo de investigación realizado por Rosero Bixby y Jiménez Fontana (2021), comisionado especialmente para el presente Informe.

Antecedentes de epidemias en Costa Rica

A lo largo de la historia, Costa Rica ha enfrentado diez crisis de mortalidad, la mayoría vinculadas a las epidemias de la viruela y el cólera durante el siglo XIX. Los episodios más violentos en términos de mortalidad se registraron entre 1851 y 1875 por la enfermedad del cólera, cuyo contagio inicial ocurrió en tropas costarricenses que luchaban en Nicaragua durante la Guerra Nacional (Botey, 2008). Esta epidemia provocó aproximadamente 8.000 muertos, que representaban el 7% de la población (Bolaños y Campos, 1996), la mayor catástrofe en términos de esperanza de vida en el país. Posteriormente, el país tuvo algunos rebrotes de viruela y otros aumentos en la mortalidad ocasionados por epidemias de sarampión, tos ferina y fiebre tifoidea. La propagación de enfermedades infecciosas durante el siglo XIX se explica, en parte, por la deficiente infraestructura sanitaria. De acuerdo con Botey (2008), el agua era un medio de contaminación y propagación de enfermedades.

En el siglo XX, Costa Rica enfrentó menores distorsiones sobre la mortalidad. El impacto de la gripe española que golpeó al país

entre el 1919 y 1920 fue muy inferior al experimentado con la viruela o el cólera. En términos generales puede decirse que entre inicios del siglo XIX y mediados del siglo XX, el país se encaminó en la tradicional transición epidemiológica con una transformación en el perfil de las causas de muertes. Entre 1920 y 2000, el peso de las muertes ocasionadas por enfermedades infecciosas y parasitarias pasó de 65% a 5%, mientras que las causadas por enfermedades crónicas y degenerativas¹ aumentó de 8% a 56%.

La rápida reducción de las muertes causadas por enfermedades infecciosas no fue casualidad. El éxito del sistema de salud costarricense, el cual incluyó mejoras en las prácticas higiénicas, en infraestructura, educación y procesos de vigilancia en salud, permitió que en un periodo corto el país pudiera más que duplicar la esperanza de vida al nacer. Pérez Brignoli (2010) destaca que uno de los eventos fundamentales en la formación de la política de salud costarricense fue la labor de la Fundación Rockefeller que inició en 1914 para apoyar inicialmente con la lucha de anquilostomiasis (enfermedad infecciosa por parásitos). Esta Fundación apoyó con la mejora de prácticas higiénicas, construcción de letrinas, campañas de educación en temas de salud, e inspecciones sanitarias. Posteriormente, en 1922, los esfuerzos de esta Fundación fueron transformados en la Subsecretaría de Higiene y Salud Pública, que posteriormente se convirtió en el Ministerio de Salud.

Los avances en la política de salud continuaron con la creación de la Caja Costarricense de Seguro Social en 1941, con lo cual se logra ampliar la cobertura de servicios hospitalarios en el Valle Central, y diez años más tarde se inicia el proceso de ampliación de los servicios al resto del país. El siglo XX culmina con la reforma del sector salud, uno de los principales logros en este ámbito. Esta inició en 1995 y entre sus varios objetivos estaba la ampliación de la cobertura de los servicios del primer nivel de atención y una mayor efectividad. La reforma permitió la reducción significativa en la mortalidad de niñas y niños menores de 5 años en 8% y personas mayores de 14 años en 2% (Rosero Bixby, 2004).

Después de casi 130 años del último episodio violento en la mortalidad y con una mayor solidez en el sistema de servicios de salud, Costa Rica enfrenta en el 2020 una nueva crisis de mortalidad: la pandemia del coronavirus 2019 o covid-19 (las siglas proceden de su nombre en inglés *coronavirus disease* o 2019-nCoV). Las condiciones sociales, económicas, políticas, e institucionales son radicalmente distintas entre la última crisis y la que enfrenta el país actualmente. La transmisión del covid-19 fue mayor que otros virus por los procesos de globalización y la facilidad en el flujo de personas. Al mismo tiempo, los avances tecnológicos y la infraestructura en salud permiten que hoy las enfermedades puedan ser atendidas con mayor celeridad y conocimiento. Además, el flujo de información a nivel interno y con el mundo permiten una mejor toma de decisiones.

La pandemia de covid-19 en el mundo

La enfermedad del covid-19 es infecciosa y está ocasionada por el virus SARS²-CoV-2 (G. A., y Post-Acute Care Study Group, 2020). Los coronavirus son un tipo de virus esférico, formados por una única cadena de ARN. Afectan principalmente el sistema respiratorio, pero también puede generar daños hepáticos y neurológicos con gravedad variable (He, Deng, y Li, 2020). En el pasado han existido varios coronavirus, que

en su mayoría causaron un bajo porcentaje de infecciones, pero destacan dos que tuvieron un impacto severo: el SARS-CoV en el 2003 y el MERS-CoV en el 2012. El primero infectó a más de 8.000 personas y causó 800 muertes, mientras que para el segundo se reporta infectó a 857 personas con una tasa de mortalidad más alta (35%).

Los primeros casos de covid-19 fueron reportados en la ciudad de Wuhan, en la provincia Hubei en China entre diciembre del 2019 y enero del 2020. Inicialmente los casos se identificaban como neumonías de causa desconocida con las siguientes características: fiebre, evidencia de neumonía por radiografía, recuento bajo de glóbulos blancos o bajo en linfocitos. Además, los pacientes se caracterizaban sin mejoría después del tratamiento durante tres a cinco días (Li et al., 2020). Este virus se transmite entre humanos similar a otros coronavirus, por contacto directo o indirecto a través de secreciones (saliva, gotículas respiratorias, entre otras) que expulsa una persona infectada, usualmente cuando tose, estornuda, habla o canta (OMS, 2020). La transmisión también puede ocurrir vía aérea por “la propagación de un agente infeccioso causada por la diseminación de núcleos goticulares que siguen siendo infectantes tras permanecer suspendidos en el aire por tiempos prolongados y viajar a distancias largas” (OMS, 2020).

Los primeros 425 pacientes confirmados por covid-19 tenían vínculos con el mercado de ventas de mariscos y animales vivos de Huanan. Por ello, se asocia que el contagio ocurrió inicialmente de animales a humanos y que posteriormente se propagó entre personas (Farmacéuticos, 2020). La rápida transmisión del virus ocasionó que en un lapso de 7,4 días el número de casos reportados se duplicara. El 11 de enero del 2020, China reportó la primera persona fallecida a causa del virus covid-19, la víctima fue un hombre de 61 años que frecuentaba el mercado de Wuhan. De acuerdo a Li et al. (2020), en el pasado, la propagación de otras variantes del virus SARS fueron controlados por la cuarentena de pacientes y el control de la infección; sin embargo, una de las principales dificultades para control del covid-19 fue el aumento del

contagio por casos asintomáticos o personas con síntomas leves.

A pesar de las advertencias de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y las recomendaciones sobre el tratamiento y control de la enfermedad, la propagación del virus incrementó rápidamente. El 30 de enero del 2020, la OMS declaró Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional, lo cual implicaba que la situación en materia de salud era grave, inusual, e inesperada (Farmacéuticos, 2020).

Los brotes de covid-19 se empezaron a manifestar rápidamente en diferentes partes del mundo. El 3 de febrero del 2020 se reportó un brote en el crucero Princess Diamond en la costa de Japón. Inicialmente se informó acerca de diez personas infectadas y para el 19 de febrero el indicador ascendió a 691 (17% del total de pasajeros). De acuerdo con Rocklöv et al. (2020), las condiciones del crucero, que se asemejan a una población cerrada (sin migración), permitieron identificar los altos niveles de transmisibilidad del virus. Las medidas de cuarentena y aislamiento lograron prevenir que la mortalidad de este incidente fuera más alta y se terminó registrando catorce fallecimientos.

El 11 de marzo del 2020, la OMS declara el covid-19 como pandemia. A pesar de las advertencias de este organismo, y las medidas de contención aplicadas en distintos países, el virus se expandió rápidamente en diferentes partes del mundo. Italia fue el país con el primer brote en Europa y las regiones más afectadas fueron Lombardia y Emilia Romagna. De acuerdo con Megna (2020), la rápida expansión inicial del virus en Italia obedece a contagios que ocurrieron antes de que el gobierno estableciera medidas de distanciamiento. El incremento en la transmisión del virus en Italia generó presiones sobre los servicios hospitalarios con miles de pacientes internados. A marzo del 2020, en ese país se tenían reportadas 101.739 personas que habían sido infectadas, 14.620 recuperados, y 11.591 fallecimientos (Megna, 2020).

El caso italiano no fue la excepción, España vivió un fuerte brote del coronavirus en marzo del 2020, especialmente en la Comunidad de Madrid. Cuando las entidades encargadas decretaron estado de alarma en todo el país, la transmisión del virus ya se había expandido a gran parte de las regiones. El primer caso en España fue identificado a finales de enero del 2020 y ya para finales de marzo se tenían reportadas más de 2.600 personas fallecidas (Redacción médica, 2020). Aunque para ese momento el número de personas infectadas representaba una pequeña parte de la población, esta situación generó una saturación del sistema hospitalario (France 24, 2020b). La situación en Italia y España se comparó con un escenario de guerra: los médicos tenían que priorizar a los pacientes con mayor esperanza de vida, dadas las limitaciones de recursos, especialmente en las unidades de cuidados intensivos (Valdés, 2020).

La situación de coronavirus fue similar en el continente americano. Uno de los brotes más importantes se registró en la ciudad de Nueva York en Estados Unidos. Entre marzo y junio del 2020 en esta ciudad se tenían reportadas 205.639 casos confirmados y 21.447 fallecimientos (EEUU; Yang, et al., 2021). Uno de los principales factores que podría explicar estos brotes es que las medidas de contención fueron implementadas tardíamente en relación con otros países, sumado a la alta densidad poblacional de la zona (Lissardy, 2020).

En América Latina la situación no fue diferente. Inicialmente, Ecuador fue uno de los países más afectados. A inicios de abril se registraban más de 1.500 contagiados solo en Guayaquil. Uno de los problemas en ese país fueron los cuerpos de las personas fallecidas por el virus que se mantenían en vía pública y no eran oportunamente recolectados por las autoridades (France24, 2020a). Los brotes iniciales por covid-19 tenían un común denominador: lentitud en la respuesta de las autoridades institucionales que evitaron una temprana contención del virus.

Severidad de la pandemia de covid-19 en Costa Rica

Una característica del covid-19 es su amplio espectro de severidad. Incluye desde infecciones asintomáticas leves a condiciones muy graves que requieren hospitalización y que en muchos casos culminan en la muerte. Entre el 6 de marzo del 2020 y el 5 de julio del 2021³, en Costa Rica se contabilizaron los siguientes acumulados con el siguiente espectro de severidad:

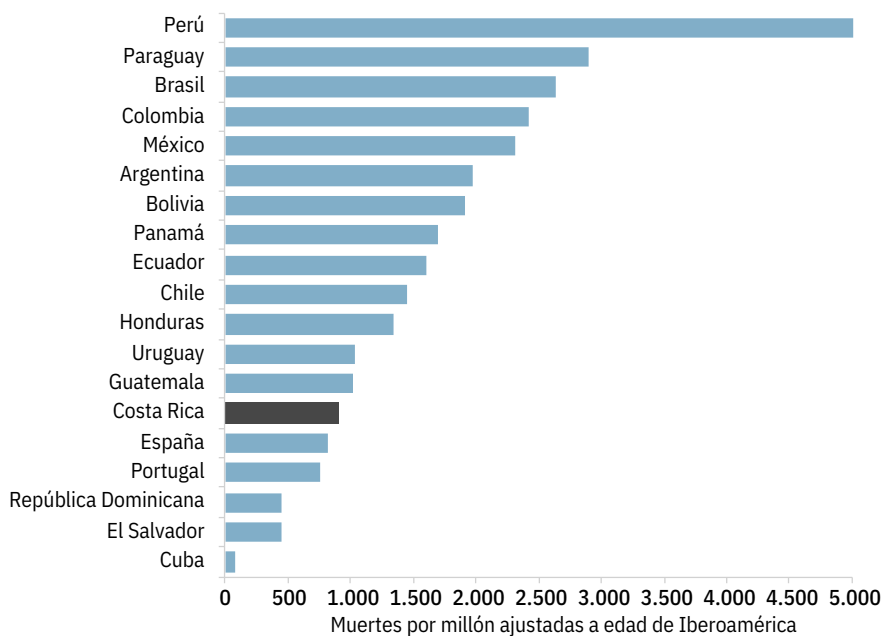
- 374.000 personas diagnosticadas (tasa de incidencia acumulada de 7,3% de la población)
- 19.800 ingresos hospitalarios (0,4% de la población)
- 4.800 fallecimientos (0,1% de la población).

Es importante indicar que, tanto en Costa Rica como en el resto del mundo, la cantidad de casos diagnosticados representa una fracción de todas las infecciones ocurridas. Muchos de los casos menos severos y asintomáticos quedan sin ser diagnosticados. Como no se conoce con exactitud la magnitud de la población infectada sin diagnosticar y la fracción correspondiente probablemente varía entre poblaciones y quizás también a lo largo del tiempo, conviene focalizar la atención en las estadísticas de los casos más severos –los fallecimientos– para establecer el impacto de la pandemia con una perspectiva comparada.

En el contexto latinoamericano se observan grandes desigualdades en la mortalidad acumulada por covid-19 al promediar el 2021. Luego de dieciséis meses de pandemia, la tasa de mortalidad va desde un mínimo de 50 fallecimientos por millón de habitantes en Cuba a un máximo de 5.000 en Perú⁴ (gráfico 1.52). Dentro de este

Gráfico 1.52

Mortalidad por covid-19 acumulada al 5 de julio de 2021 en países de Iberoamérica



Fuente: Rosero Bixby y Jiménez Fontana, 2021 con datos del sitio web “Our World in Data”.

amplio espectro, Costa Rica se ubica en el sexto lugar de mortalidad más baja con 913 fallecimientos por millón, tasa parecida a las de España o Portugal. Estos datos evidencian que nuestro país experimentó una pandemia menos severa que el promedio de Iberoamérica. Entre los países que obtuvieron un mejor resultado se identifican: Cuba, República Dominicana y El Salvador, en los cuales la mortalidad ha sido la mitad a la registrada en Costa Rica. Entre los factores que podrían explicar parte de estas diferencias se encuentran las diferencias en las estructuras de los sistemas de salud, las políticas para la contención de la transmisibilidad y la respuesta del sistema hospitalario.

La tasa de mortalidad por covid-19 no debe confundirse con la razón de letalidad de esta enfermedad. Esta última indica la fracción de casos que no logran recuperarse y que fallecen. La razón de letalidad es un importante indicador epidemiológico de la peligrosidad del coronavirus una vez contraída la infección. Entonces, la tasa de mortalidad depende tanto de la letalidad como de la incidencia de la patología.

La letalidad del covid-19 –y consecuentemente, la mortalidad– es mayor entre los hombres que entre las mujeres y muchísimo mayor entre las personas de mayor edad. Rosero Bixby y Jiménez Fontana (2021) estiman que en Costa Rica, y para todas las edades, esta enfermedad es 60% más letal en hombres que en las mujeres. Fenómeno similar ocurre con la mortalidad, dado que los hombres tienen una mortalidad 82% más alta que las mujeres. Ello en parte se explica por la letalidad y por una mayor incidencia en hombres⁵. Dichos autores cuantifican también el abrupto aumento de la severidad del covid-19 con la edad en Costa Rica: con cada año de edad, la letalidad aumenta en 8,9% y la mortalidad un 7,6%. Los siguientes ejemplos ilustran las grandes diferencias por edad:

- En las personas nonagenarias el covid-19 es 500 veces más letal que en jóvenes veinteañeros.

- Mientras que un 10% de las personas mayores de 75 años diagnosticadas fallecieron, solo una de cada mil personas diagnosticadas menores de treinta años diagnosticadas falleció.

Exceso de mortalidad y posible sub-registro de muertes por covid-19

El exceso de mortalidad o de muertes se estima como la diferencia entre el número observado y esperado de fallecimientos en un periodo de tiempo determinado (CDC, 2021). En muchos países se ha cuantificado el exceso de defunciones ocurridas durante la pandemia comparando las estadísticas de los registros nacionales con la cantidad de defunciones esperadas a la luz del comportamiento observado en años previos.

Al comparar el exceso de defunciones con los reportes epidemiológicos de fallecimientos por covid-19 usualmente se han encontrado importantes diferencias sugerentes de que muchas defunciones por covid-19 no son reportadas como tales. Por ejemplo, en México este indicador es de 57%. En el caso de Perú un 64% de las muertes por covid-19 no habrían sido reportadas como tales. En algunos pocos países, como Chile, Inglaterra o Israel, se ha encontrado concordancia entre el exceso de defunciones y el reporte epidemiológico o incluso se ha detectado que hay un sobre reporte de muertes por covid-19 en los reportes epidemiológicos o que las medidas sanitarias tomadas para mitigar la pandemia han producido una reducción neta en la mortalidad (Islam et al., 2021; Wu et al., 2021).

A partir de los registros de defunciones de 2016 a 2019 del INEC, Rosero Bixby y Jiménez Fontana (2021) estiman que en un escenario contra factual sin pandemia, las muertes en el 2020 hubieran sido 22.708. Sin embargo, según el registro de defunciones del INEC, en el 2020 ocurrieron un total de 24.024 muertes. Esta diferencia de 1.316 muertes entre la cifra proyectada y observada para el 2020 corresponde al exceso de mortalidad experimentado en Costa Rica, el cual se puede atribuir, en principio, a la pandemia de covid-19. Por su parte, el sistema

de vigilancia epidemiológica del Ministerio de Salud Pública reportó 2.185 defunciones por covid-19 en el 2020. Ello equivale a 66% más (869 muertes) de lo sugerido por las estimaciones realizadas por este motivo, a partir del registro de defunciones.

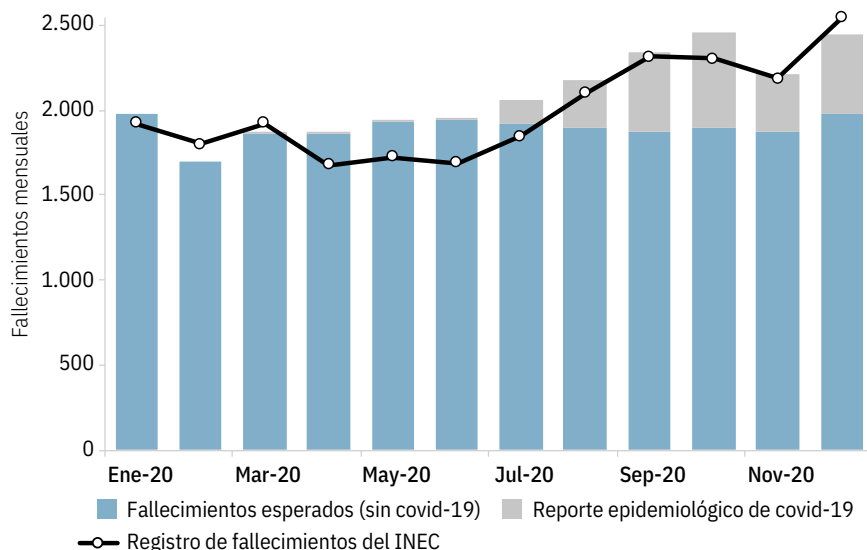
Estos resultados muestran que Costa Rica es uno de esos pocos países en que no ha existido sub-reporte de muertes por covid-19, sino todo lo contrario. Existen dos factores que podrían explicar el hecho que los reportes epidemiológicos registren un mayor número de fallecimientos. El primero es que estos reportes incluyen no solo las defunciones “por” covid-19 sino también aquellas “con” covid-19. Una auditoría de dichas defunciones efectuada por el Ministerio de Salud determinó que el 10% eran de personas covid-19 positivas pero que en realidad murieron por otra causa básica. La segunda explicación es que las medidas sanitarias adoptadas para mitigar la pandemia produjeron un efecto secundario: una reducción de la mortalidad en el país por otras causas, tales como los accidentes de tránsito o las infecciones gastro intestinales y respiratorias, principalmente. Esto se aprecia con claridad entre los meses de abril y julio en el gráfico 1.53, en los que el registro de fallecimientos del INEC está por debajo del escenario contra-factual sin pandemia.

Fuerte impacto negativo sobre la esperanza de vida

El impacto de pandemia se aprecia con claridad con las variaciones en la esperanza de vida de la población costarricense. Dado que en Costa Rica no existen estimaciones oficiales de esperanza de vida basadas en los datos reales de defunciones, Rosero Bixby y Jiménez Fontana (2021) estiman la esperanza de vida para cada uno de los años del periodo 2016-2020 y el primer semestre del 2021 siguiendo metodologías estándar de construcción de tablas de vida sin ningún tipo de ajuste a los datos de defunciones (cuadro 1.1). Cuando se compara el año 2020 en relación con el 2019 hay una caída de casi un año en la esperanza de vida de los hombres (de 77,5 a 76,6) y nula variación entre las mujeres. Estos

Gráfico 1.53

Proyección de muertes esperadas prepandemia, registro de fallecimientos oficial (INEC) y reporte epidemiológico por covid-19, 2020



Fuente: Rosero Bixby y Jiménez Fontana, 2021 con datos del INEC y reportes epidemiológicos del Ministerio de Salud.

Cuadro 1.1

Esperanza de vida al nacer entre el 2016 – 2020 y estimación para el 2021 si se mantuviera la pandemia de forma permanente

Sexo	2016	2017	2018	2019	2020	II-2020 a I-2021 ^{a/}
Hombres	76,9	77,1	77,0	77,5	76,6	75,5
Mujeres	81,8	81,7	82,0	81,9	81,9	81,0

a/ Periodo de 1 año de 1 Julio, 2020 a 30 junio, 2021.

Fuente: Rosero Bixby y Jiménez Fontana, 2021 con datos del INEC y Ministerio de Salud.

resultados, sin embargo, están distorsionados por los hechos descritos previamente: en el segundo trimestre (primero de la pandemia) más bien hubo un efecto positivo y el efecto negativo de covid-19 sobre la mortalidad se limita al segundo semestre.

Para establecer el efecto de covid-19 sobre la esperanza de vida durante un año completo se estimó para el periodo del 1 de julio de 2020 al 30 de junio de 2021. De acuerdo con Rosero Bixby y Jiménez

Fontana (2021), en este periodo la pandemia habría reducido la esperanza de vida de los costarricenses en dos años para los hombres y en 0,9 año para las mujeres. Es importante puntualizar, que esas pérdidas no significan que ahora los costarricenses tienen una esperanza de vida uno o dos años menor que en 2019. Eso sería verdad solo si el efecto del covid-19 continuara presente en el futuro y durante décadas, tal cosa probablemente no va a ocurrir y rápidamente se recobrará el nivel de esperanza de vida previo.

Dinámica de la pandemia en Costa Rica

El monitoreo constante de la dinámica de la pandemia es fundamental para identificar los periodos críticos de reproducción del virus, y al mismo tiempo, es una herramienta fundamental para la implementación de políticas sanitarias que permitan de manera asertiva mitigar los efectos negativos que se puedan generar. En este contexto, Rosero Bixby y Jiménez Fontana (2021) dan seguimiento a la trayectoria de los diagnósticos de covid-19 en Costa Rica, así como el registro de hospitalizaciones y muertes a través del tiempo. Con esta información, se analiza con detalle la velocidad de reproducción del virus.

Las olas y picos pandémicos del covid-19

El informe epidemiológico del Ministerio de Salud Pública permite dar seguimiento de la pandemia en el país desde su inicio el 6 de marzo de 2020, a partir de tres indicadores clave:

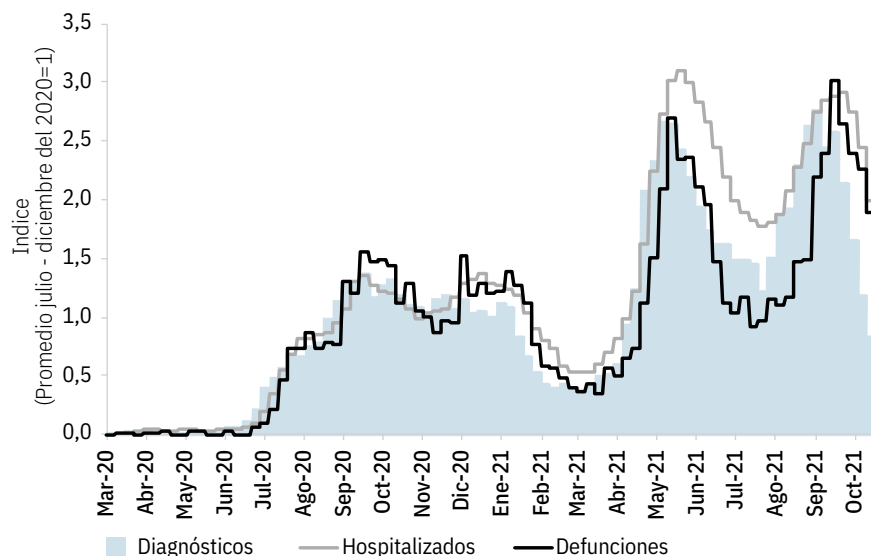
- la cantidad de nuevos diagnósticos por covid-19,
- el número de personas que están hospitalizadas
- el registro de fallecimientos.

El gráfico 1.54 muestra la trayectoria del número de diagnósticos, el registro de hospitalizaciones y las defunciones del covid-19. Existe un rezago de entre una a tres semanas en la curva de hospitalizaciones con respecto a la de diagnósticos, mientras que la curva de defunciones tiende a presentar valores comparativamente más bajos con respecto a las hospitalizaciones a partir de febrero 2021 y con respecto a los diagnósticos desde abril del 2021. Esta caída en la mortalidad se debió a la vacunación focalizada en las personas con más alto riesgo de morir por el virus.

Al inicio del brote pandémico, entre marzo y abril de 2020, se produjo una primera ola muy pequeña y casi imperceptible en el gráfico 1.54. En realidad, en Costa Rica se observan dos grandes olas pandémicas de

Gráfico 1.54

Trayectoria en el tiempo de covid-19 en Costa Rica según tres indicadores^{a/}



a/ La normalización consistió en transformar estas tres estadísticas en índices relativos al promedio diario observado en el segundo semestre de 2020, a saber: 901 nuevos diagnósticos, 463 personas hospitalizadas y 11,8 fallecimientos. Por ejemplo, para el 24 de abril de 2021 se tiene un valor normalizado de 2,0 que corresponde a los 1.830 diagnósticos nuevos reportados ese día ($1.830 / 901 = 2,0$).

Fuente: Rosero Bixby y Jiménez Fontana, 2021 con datos del Ministerio de Salud Pública.

duración prolongada: la primera que se inicia en junio de 2020 y termina en febrero de 2021 y la segunda que inicia abril de 2021 y continúa muy elevada hasta septiembre del mismo año. Es importante notar que la ola de 2021 es aproximadamente el doble más alta que la de 2020. Dentro de cada una de estas dos grandes olas ocurre un fenómeno curioso: la caída de la curva pandémica se ve truncada y se genera un segundo pico. Con esta consideración en mente, puede decirse, entonces, que en Costa Rica han existido cinco picos pandémicos de diferente magnitud, momentos álgidos en los que la pandemia puso a prueba al sistema de salud del país, principalmente el sistema hospitalario. Más aún, en los últimos tres, las autoridades llegaron a decir que el sistema estaba siendo desbordado más allá de su capacidad. Estos cinco picos ocurrieron en los siguientes momentos:

- abril de 2020
- setiembre de 2020
- diciembre de 2020 y principios de enero de 2021
- mayo de 2021
- setiembre de 2021

En perspectiva comparada, puede decirse que en América Latina no se observa un patrón uniforme en las olas de la covid-19. Costa Rica no es la excepción (gráfico 1.55). Uruguay registra una única ola tardía con dos picos; en Panamá, Argentina y Colombia pueden identificarse tres olas, mientras que en Costa Rica y Chile se registran dos. La primera ola prolongada de Costa Rica es similar a la observada en Colombia y la segunda tiene cierta semejanza con la de Chile. Se puede notar que, a diferencia del resto de países, en Costa Rica no ocurrió la importante subida de la incidencia de covid-19 en diciembre de 2020. Las diferentes trayectorias de la pandemia fueron moldeadas en parte por las

medidas sanitarias que cada país adoptó para mitigarlas, la respuesta de la atención de los servicios de salud, así como también por las peculiaridades geográficas y sociales de cada país.

La tasa de reproducción $R(t)$ del covid-19 en Costa Rica

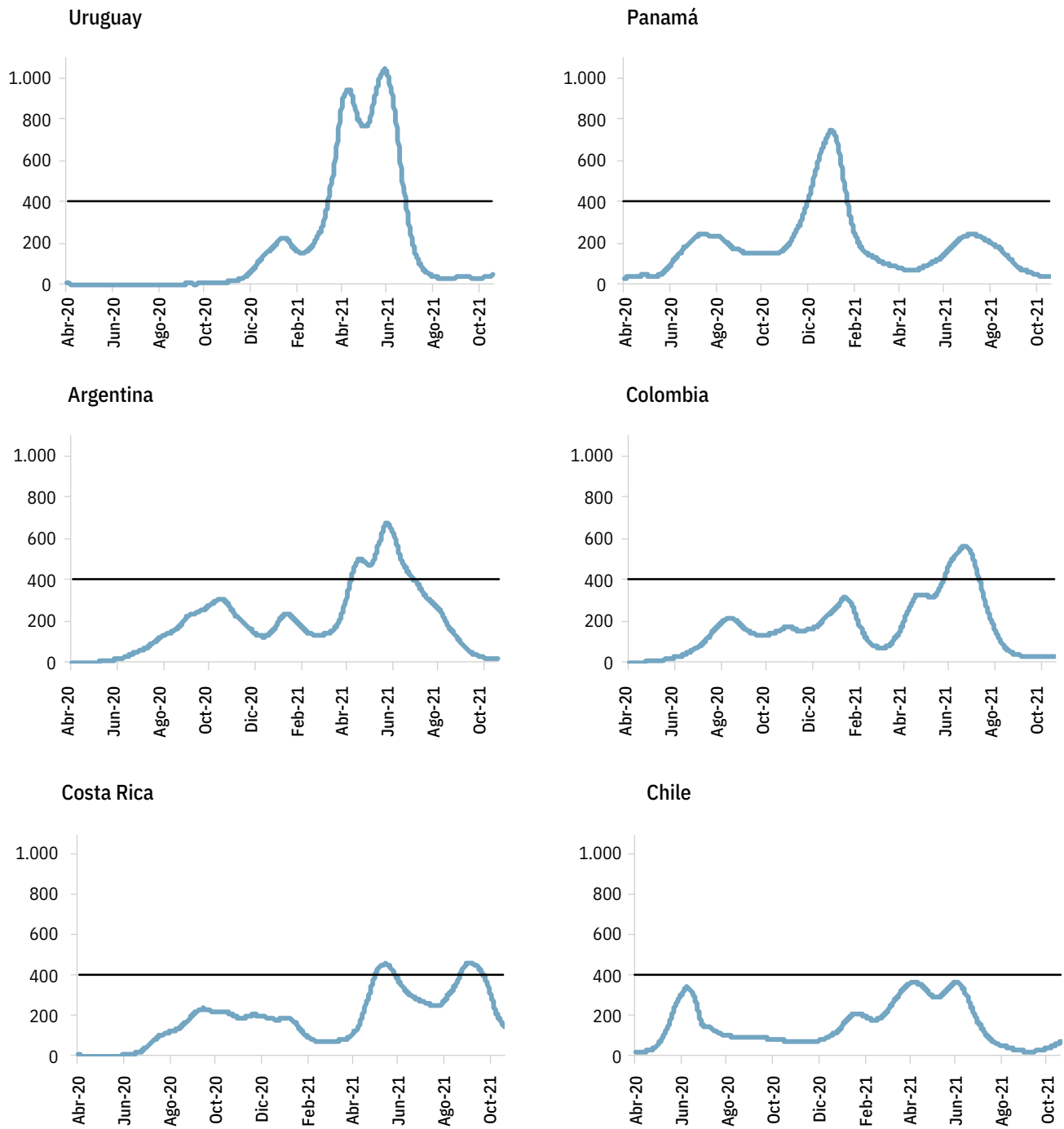
La cantidad de nuevos contagios o incidencia de la pandemia depende esencialmente de dos factores: por una parte, la cantidad de personas que son fuente de contagio (acumulado de los casos nuevos ocurridos en días o semanas recientes que aún no se han recuperado, es decir los casos activos); y, por otra, la tasa de contagio. El primer factor, los casos activos, se retroalimenta mutuamente con el elemento resultante (los nuevos contagios) en un proceso de difusión que sigue las leyes de la dinámica de poblaciones. El segundo factor, la tasa de contagio, es el motor o factor externo que da origen al proceso epidémico.

Una poderosa herramienta para caracterizar la transmisibilidad o contagio de la infección es la tasa de reproducción, también conocida como el factor $R(t)$ o tasa R de una epidemia. La tasa R indica el número promedio de individuos que contagia cada persona infectada durante todo el tiempo en que es contagiosa. Desde una perspectiva poblacional, la Tasa R indica por cuánto se multiplica cada generación de personas infectadas cuando la reemplaza la siguiente generación, de allí su nombre "tasa de reproducción".

Una tasa R igual 1 significa que cada generación de casos es reemplazada por otra de igual tamaño, es decir que la cantidad de individuos infectados no aumenta ni disminuye en el tiempo y el brote se encuentra estacionario. Si la tasa R es menor que la unidad, la epidemia está disminuyendo, pero si es mayor que 1 hay proliferación, la cual sería de tipo exponencial a menos que se haga algo para contenerla⁶. La tasa de reproducción tiende naturalmente a disminuir en el tiempo a medida que más y más personas infectadas desarrollan inmunidad, pues obviamente significa cada vez hay menos personas susceptibles de infectarse.

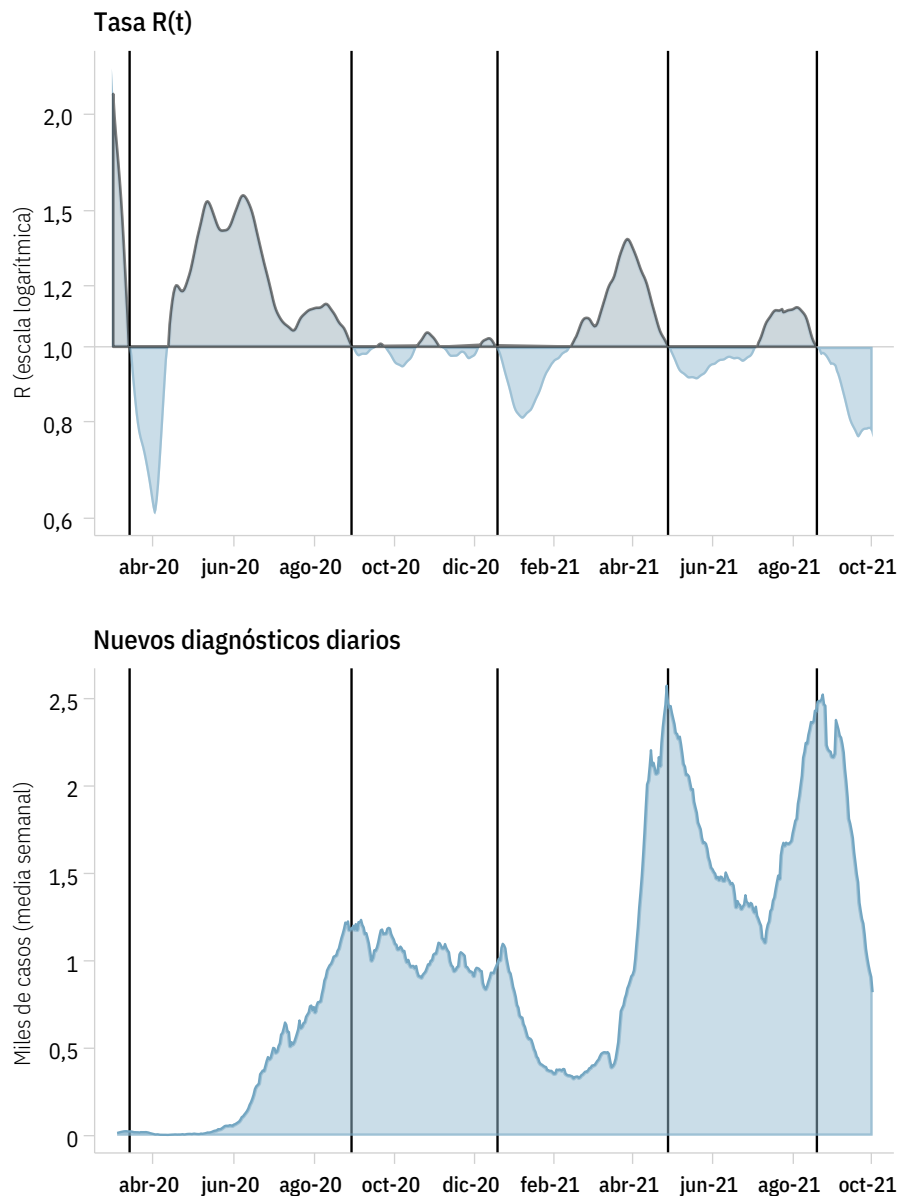
Gráfico 1.55

Curvas pandémicas de incidencia de covid-19 en países seleccionados
(casos diarios por millón de habitantes)



a/ La línea negra marca cuando supera los 400 casos diarios por millón de habitantes.
Fuente: Rosero Bixby y Jiménez Fontana, 2021 con datos del sitio web de Our World in Data.

Gráfico 1.56

Trayectoria de la tasa $R(t)^{a/}$ y de la incidencia de covid-19

a/ La tasa R indica el número promedio de individuos que contagia cada persona infectada durante todo el tiempo en que es contagiosa.

Fuente: Rosero Bixby y Jiménez Fontana, 2021 con datos del Ministerio de Salud 2021.

El gráfico 1.56 muestra la trayectoria de la tasa R de covid-19 en Costa Rica yuxtapuesta a la curva de incidencia (número de nuevos diagnósticos diarios promediados siete días). Las dos curvas presentan perfiles distintos, pese a existir estrechos

vínculos entre ellas, los cuales se exponen a continuación. Los periodos en que la Tasa R fue mayor que uno están representados por áreas en gris para indicar que son momentos delicados de la pandemia. En esos periodos la salud pública debió de implementar las

medidas más estrictas para prevenir los contagios y reducir la tasa al menos en el umbral igual a 1. Como se informaba en los medios de comunicación colectiva, en esos periodos era cuando se hacían los mayores esfuerzos por "aplanar la curva".

Costa Rica pasó por cuatro de esos periodos delicados en que R fue, claramente, mayor que uno. Esos periodos podrían considerarse como los de las verdaderas olas pandémicas. El primer periodo, es muy breve y con una R muy elevada. Ocurre durante la segunda mitad de marzo de 2020. Es el periodo de la llegada y propagación inicial del coronavirus a Costa Rica. Debido a que se logró reducir rápidamente la tasa R, la pandemia no prosperó en el país y la ola de contagios diarios es imperceptible.

El segundo periodo fue el más prolongado, pues se prolongó durante cuatro meses y medio a partir de mayo de 2020. La incidencia pasó a prácticamente cerca 1.200 nuevos diagnósticos diarios. El tercer periodo, de 2,5 meses a partir de marzo de 2021, fue el que produjo el mayor aumento en la incidencia: el país pasó de algo más de 300 casos diarios a 2.600 en este periodo. Este aumento fue mucho mayor que el de 2020 a pesar de haber sido más corto y que la tasa R no fue tan elevada. La razón para este comportamiento es el nivel de incidencia más alto en el punto de partida. Como ya se ha indicado, la cantidad de caso-incidentes no depende solamente del valor de R sino también de la cantidad de personas activamente infectadas. El cuarto y último periodo de 1,5 meses de duración, concentrado principalmente en agosto de 2021, resultó en un aumento de la incidencia a partir de 1.200 diagnósticos diarios hasta alcanzar un pico de 2.500.

Un tema interesante es que, a finales del 2020 (concretamente, los últimos 3,5 meses), se observa que la tasa de reproducción fluctuó alrededor de 1. Ello se refleja en la amplia meseta de la ola pandémica que tuvo lugar en esos meses. A partir de estas trayectorias se puede identificar que no basta con llevar la tasa R al nivel de una unidad, popularmente conocido como

el “aplanar la curva”, sino que hay que continuar reduciendo la tasa de reproducción hasta que se alcancen niveles bajos de incidencia que sean más manejables por las autoridades respectivas.

Los picos de la curva pandémica fueron los momentos de mayor presión para el sistema hospitalario, con excepción del primero que fue particularmente bajo como se indicó previamente. Estos picos ocurren aproximadamente cuando una tasa de reproducción cruza el umbral de 1 (las líneas verticales negras en el gráfico 1.56) y se detallan en el cuadro 1.2.

Paradójicamente, en los picos de la curva de nuevos casos diarios usualmente se adoptaron las medidas más extremas para contener la pandemia. La paradoja está en que tales medidas extremas podrían considerarse un tanto extemporáneas puesto que en esos momentos la tasa de contagio R ya tenía una vigorosa tendencia descendente. En realidad, la oportunidad en que debió aplicarse las medidas más extremas fue cuando la tasa R era mayor que uno y con tendencia al alza: en mayo 2020, marzo 2021 y julio 2021. Lo anterior ilustra bien la importancia del monitoreo de la tasa de reproducción para la adopción de medidas para mitigar la pandemia, así como para evaluar el impacto de esas medidas.

Vínculo entre las medidas de mitigación de la pandemia y la tasa de reproducción

En Costa Rica, por razones constitucionales, no se puede implementar una cuarentena absoluta. Por ello, las autoridades aplicaron diferentes medidas que, sin rozar con las disposiciones constitucionales, permitieran reducir la aglomeración de personas. Las medidas con alcance nacional más utilizadas fueron las restricciones a la circulación y al aforo, con frecuencia acompañadas de prohibición de ciertas actividades o con el cierre de ciertos lugares. Todas tenían el objetivo de lograr una menor cantidad de contactos cercanos entre las personas. Es menester reconocer que hubo también medidas en el ámbito local, asociadas a niveles de alerta de los cantones, pero que no serán consideradas en el análisis que sigue.

Un aspecto importante por examinar, a la hora de comprender la evolución del covid-19 en nuestro país, es relacionar la trayectoria de su tasa de reproducción con los momentos de aplicación de las principales medidas restrictivas (gráfico 1.57). A la hora de efectuar esta relación es importante recordar que el levantamiento de las restricciones fue con frecuencia progresivo y no se muestra en el gráfico. El primer paquete de restricciones se aplicó a partir del 15 de marzo del 2020, pocos días después de que se detectaran los primeros contagios en Costa Rica. Estas fueron las restricciones más severas aplicadas hasta la fecha y culminaron en un casi total confinamiento de la población durante la Semana Santa de abril del 2020. La tasa de reproducción del covid-19 cayó en picada como resultado de la aplicación de estas medidas. En esa caída fue también fundamental el vigoroso rastreo-testeo-aislamiento de los contactos de cada caso detectado mediante la red de atención primaria de la salud.

Cuadro 1.2

Fecha y cantidad de casos diarios reportados durante los picos de la pandemia

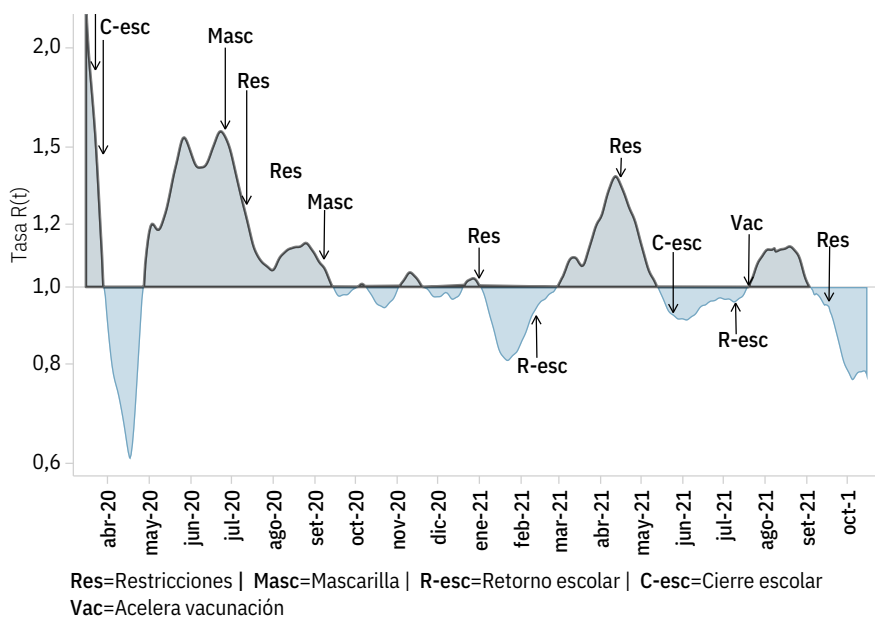
Fecha del pico	Cantidad de casos diarios en el pico
Inicio de abril 2020	30
Mitad de agosto 2020	1.200
Cerca del 1 de enero 2021	1.100
Mitad de mayo 2021	2.500
Inicio de setiembre 2021	2.500

Fuente: Rosero Bixby y Jiménez Fontana, 2021 con datos del Ministerio de Salud.

Luego de la Semana Santa del 2020, se abandonaron progresivamente las restricciones y el país confió fundamentalmente en sus capacidades para rastrear y aislar contactos. Sin embargo, los números crecientes de casos y, posiblemente, la transmisión asintomática, desbordaron

Gráfico 1.57

Trayectoria de la tasa R(t) e intervenciones más importantes para atender la pandemia



a/ Las restricciones incluyen tránsito, circulación y aforo. Es importante considerar que las medidas no solo cambiaron en el tiempo, sino también los límites e intensidad de restricciones.

Fuente: Rosero Bixby y Jiménez Fontana, 2021 con datos del Ministerio de Salud 2021.

paulatinamente esa capacidad, lo que se reflejó en el rápido crecimiento de la tasa de reproducción durante mayo y junio del 2020.

A principios de julio del 2020, las autoridades sanitarias reconocieron que existía en el país transmisión comunitaria fuera de su control y poco después adoptaron la segunda ola de restricciones. Sin embargo, ya para julio del 2020 la tasa R venía con una clara tendencia a la baja, que parece haberse originado en la orden sanitaria de uso de la mascarilla en ciertos lugares públicos a partir del 27 de junio del 2020. Esta medida se expandió a todo lugar público luego del 11 de setiembre, cuando además se dieron instrucciones más precisas sobre su uso, incluyendo la aclaración de que las caretas plásticas no eran un sustituto de la mascarilla.

Las restricciones adicionales de circulación, adoptadas hacia el 8 de agosto del 2020, tuvieron poco impacto en los índices de movilidad (Gómez Campos et al., 2020) y no lograron reducir la R, que para ese entonces estaba nuevamente aumentando. A partir del 2 de enero de 2021, nuevamente se aplicaron restricciones, en parte ante la expectativa de que iba a ocurrir un gran aumento de contagios durante las festividades de navidad y fin de año. Estas restricciones fueron quizás las más oportunas pues evitaron que el aumento de la tasa de reproducción observado a finales de ese año continuara. Sin embargo, el levantamiento de estas restricciones al mes siguiente pudo haber sido la causa para el rápido aumento en la tasa de contagio observado a partir de febrero de 2021, análogamente a lo ocurrido luego de la semana santa de 2020.

Un nuevo paquete de restricciones se aplicó a mediados de abril 2021, luego de la semana santa, el cual pudo haber precipitado la caída de la tasa de reproducción de covid-19 que se observa desde mediados de abril del 2021 y que continuó durante mayo. Sin embargo, como lo plantean Rosero Bixby y Jiménez Fontana (2021), el abandono de esas restricciones,

aunado a actividades multitudinarias como las realizadas por algunos partidos políticos, podrían explicar parte del aumento de la tasa de reproducción en junio del 2021.

Otro elemento importante a considerar es la llegada al país de la variante Delta del covid-19 en julio del 2021. Su respectiva propagación probablemente explica el acelerado aumento de la tasa de reproducción del virus y los niveles altos de este indicador hasta agosto del mismo año. El 18 de septiembre se ordenó un último paquete de ordenes sanitarias para restringir la circulación; sin embargo, esto ocurrió cuando ya la tasa de reproducción había caído substancialmente y estaba por debajo del umbral de uno.

Es importante indicar que el 16 de julio del 2021 el país inicia la vacunación masiva de personas con la aplicación de medio millón de dosis donadas por los Estados Unidos. Antes de esa fecha, y a partir del 24 de diciembre de 2020, la vacunación ya estaba en marcha, pero el proceso había sido lento y dependiente de la llegada al país de lotes de vacunas adquiridas a Pfizer y Astra-Zeneca. A mediados de julio del 2021, el 35% de la población había recibido la primera dosis de la vacuna y al mes siguiente se logró vacunar un 30% de población adicional. Tomando en cuenta el rezago de dos a tres semanas para que la vacuna desarrolle su efecto protector, es muy posible que dicha campaña haya sido el factor clave para, primero, frenar el aumento de R causado por la variante Delta y, luego, para bajar la tasa R a partir de aproximadamente el 20 de agosto del 2021.

Al momento de preparar este informe⁷, el 66% de la población había recibido la primera dosis de vacuna, incluyendo en este porcentaje a un 42% con el esquema completo de dos dosis. Estas proporciones de población vacunada llevaron a niveles mínimos la curva pandémica en otros países como la Gran Bretaña, Canadá o Chile. Esta situación es de esperar podría repetirse en Costa Rica.

Un tema controversial ha sido el cierre escolar, específicamente, la eliminación de actividades presenciales en el sistema de

educación pública, con el fin de reducir la transmisión del virus. A pocos días de iniciada la pandemia, el 16 de marzo de 2020, se ordenó esta medida. Las escuelas reabrieron casi un año después, en la segunda semana de febrero 2021, pero un nuevo cierre o pausa escolar se ordenó a partir del 24 de mayo, con reapertura el 12 de julio de ese año.

Sobre el primer cierre escolar poco se puede decir, pues coincide con otras medidas restrictivas. Aunque su inicio coincide con la dramática caída en la tasa de contagio, es imposible discernir si: a) el cierre escolar contribuyó a esa caída y b) si el cierre evitó durante todo 2020 que la tasa de reproducción de covid-19 sea más alta. Sí se puede decir, sin embargo, que este cierre fue el más prolongado entre los países que conforman la Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico (OECD) y que países como Alemania, Dinamarca y Nueva Zelanda, que solo cerraron las aulas alrededor de veinte días, tuvieron un mejor desempeño en el control de la pandemia que Costa Rica.

Un tópico más controversial es determinar si las reaperturas escolares a mitad de febrero y a mitad de julio del 2021 fueron disparadores de las alzas en las tasas de contagio recientes. En el gráfico 1.57 se observa que si bien luego de las reaperturas hay un aumento en R, este aumento más bien parece ser parte de una tendencia al alza que ya estaba operando semanas atrás de la apertura. Estos datos no aportan evidencia concluyente de que la reapertura escolar haya disparado al alza la tasa de contagio en Costa Rica. Por otra parte, tampoco hay evidencia de que el cierre escolar de fines de mayo haya impulsado una baja en la tasa R; al contrario, poco después de ese cierre la tasa de reproducción más bien aumentó.

Un análisis de Rosero Bixby y Jiménez Fontana (2021) sobre la incidencia semanal de covid-19 en los cerca de 500 distritos del país corrobora que ni las reaperturas escolares incrementaron los contagios ni

la pausa escolar de mayo y junio los redujo (recuadro 1.1). Dicho análisis también sugiere que con la apertura de fronteras que luego generó un aumento en el

turismo, pudo haber sido un disparador de la ola pandémica iniciada en abril de 2021. Además, los autores identifican que los distritos con alta incidencia relativa de personas

inmigrantes se han convertido en meses recientes en sitios en los que hay una mayor circulación del coronavirus.

Recuadro 1.1

Incidencia relativa del covid-19 en diferentes tipos de distritos

Rosero Bixby y Jiménez Fontana (2021) realizan un análisis de la incidencia semanal de covid-19 en los 472 distritos del país (división territorial vigente al censo de 2011). Los autores identifican los distritos en tres tipos de grupos:

- Dependientes de la actividad turística: 19 distritos con 25% o más de la fuerza de trabajo empleada en los sectores de alojamiento o comidas
- Alta concentración de personas inmigrantes: 20% de población distrital nacida en el extranjero
- Alta concentración de personas en edad escolar: 24% o más de población distrital asiste a establecimientos de educación

A cada distrito se le asignaron sus principales características demográficas, geográficas, de densidad, sociales, económicas y políticas, con datos principalmente del censo de población de 2011. A partir de esta información se aplicaron métodos de regresión para estimar semanalmente la *incidencia relativa* de covid-19 en los distritos agrupados. La incidencia relativa indica el grado en que los distritos con determinada característica están por encima o por debajo de lo que es de esperar dadas sus otras características. El gráfico 1.58 muestra estas tasas relativas para las tres características de interés: turismo, inmigración y densidad de escolares. El valor de referencia de uno indica que la incidencia es idéntica a lo que cabe esperar.

Costa Rica reabrió las puertas al turismo internacional en noviembre y tuvo su temporada alta usual en los cuatro primeros meses de 2021. El análisis

efectuado sugiere que los destinos turísticos se distinguen por tener una elevada incidencia relativa de covid-19 y, especialmente, por el importante aumento de ésta en febrero y marzo de 2021: en los tres meses anteriores a febrero, la incidencia en estos distritos fue, en promedio, 1,2 veces la del resto del país. Es decir, en estos distritos turísticos, lugares como Tamarindo, Sámará, Santa Teresa, Jacó, Manuel Antonio o La Fortuna, se estaban diagnosticando 20% más casos de covid-19 de lo esperado, dado su tamaño poblacional, ruralidad, desarrollo socioeconómico o región a la que pertenecen.

La mayor incidencia de covid-19 en los destinos turísticos a principios de 2021 creció dramáticamente en febrero y, especialmente, en marzo, hasta llegar a 2,7 en la Semana Santa. Entre los residentes de lugares como Tamarindo, pues, se estaban diagnosticando en Semana Santa casi tres veces más casos de covid-19 de los esperados. En esa semana se produjo la conocida afluencia de turistas desde el Valle Central. Rosero Bixby y Jiménez Fontana (2021) plantean que una importante cantidad de turistas nacionales probablemente se contagió dada la alta circulación del virus en esos lugares durante Semana Santa y a su regreso a casa propagó la infección en sus lugares de residencia y trabajo. La apertura de fronteras con la entrada de tanto turistas internacionales como de ciudadanos costarricenses que visitaron otros países pudo, por tanto, ser el detonante de esta cadena de eventos epidémicos.

Como contrapunto al turismo, las reaperturas escolares en febrero y en julio del 2021 no elevaron la incidencia relativa de covid-19 en distritos de alta densidad de escolares. Por el contrario, luego de la reapertura de julio más bien ocurrió una caída: la incidencia relativa pasó de 1,19 a 1,0 seis semanas después. Esta caída incluso sugiere la posibilidad de que los escolares podrían estar menos

expuestos al contagio en las escuelas que en los hogares, donde muchas veces están sin supervisión.

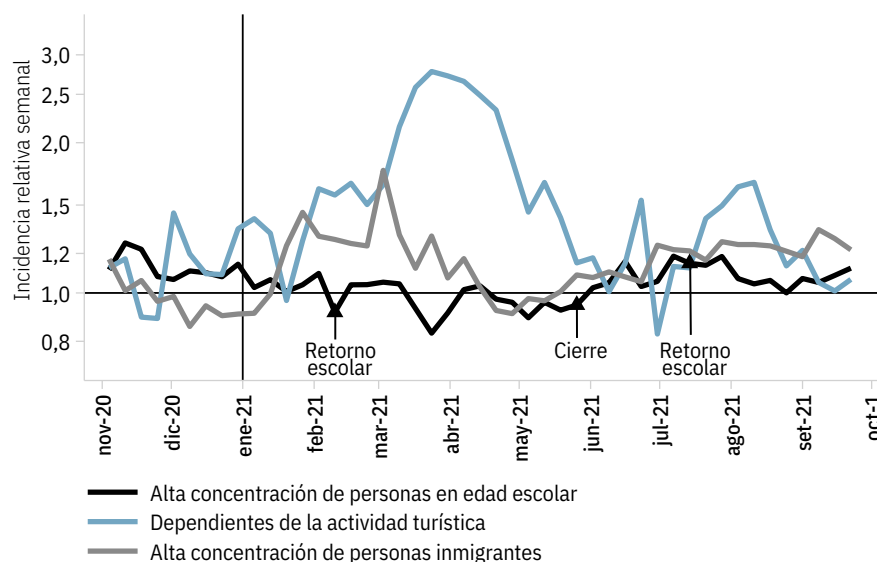
En las cuatro semanas que siguieron al cierre de escuelas públicas del 24 de mayo del 2021 no hay evidencia a favor de la hipótesis que dicho cierre produce la deseada caída de contagios en los distritos con alta incidencia de escolares, sino que, por el contrario, emerge una inquietante tendencia de aumento de 0,88 a 1,19 cuatro semanas después. Este aumento sugiere otra vez que el riesgo de contagio de los escolares pareciera más bien haberse incrementado cuando permanecen en el hogar.

En lo que respecta a los distritos con alta incidencia de personas inmigrantes, Rosero Bixby y Jiménez Fontana (2021) muestran que hubo un aumento de la incidencia relativa de covid-19 en los dos primeros meses de 2021, al pasar de 0,9 a 1,7. Este aumento pudo luego irradiar al resto de distritos y habría también contribuido como otro detonante, pero de menor importancia que el turismo de la ola pandémica de 2021. Dado que la vacunación ya es la principal barrera para contener el avance de variantes más contagiosas de covid-19, la tendencia adversa que se observa en los distritos con alta proporción de inmigrantes puede ser reflejo de su rezago en el avance de la vacunación. En estos distritos se muestra un aumento de la incidencia relativa de covid-19 en meses recientes, que pasa de un mínimo de 0,9 en la última semana de abril a un máximo de 1,33 en la segunda semana de setiembre del 2021.

Fuente: Rosero Bixby y Jiménez Fontana, 2021, con datos del Censo de Población del 2011 del INEC.

Gráfico 1.58

Incidencia relativa de covid-19 en distritos turísticos, con alta proporción de personas inmigrantes y con alta densidad de escolares



Fuente: Rosero Bixby y Jiménez Fontana, 2021, con datos del Ministerio de Salud y el Censo de Población del 2011 del INEC.

Conclusiones

La pandemia del covid-19 generó un golpe a la mortalidad en el mundo y también en Costa Rica que bien pudo haber sido tan fuerte como el de hace un siglo producido por la llamada gripe española que se estima causó la muerte al 2% de la población. En contraste, sin embargo, covid-19 había causado, hasta mediados de 2021, la muerte a cerca de 5.000 personas en el país o el 0,1% de la población. Gracias a medidas de salud pública para mitigar inicialmente la propagación de la pandemia y para luego

detenerla con vacunación, estos números devastadores, no fueron aún peores, cuando se compara con lo ocurrido con la gripe española o con la mortalidad por covid-19 en otros países. En el contexto iberoamericano, Costa Rica está entre los seis países con más baja mortalidad por covid-19.

Como ha sido documentado en este Aporte Especial, el país ha experimentado dos grandes olas pandémicas del covid-19 de duración prolongada: la primera que se inicia en

junio de 2020 y termina en febrero de 2021 y la segunda que se inicia abril de 2021 y que continúa muy elevada en setiembre. Asimismo, se constató que el covid-19 tiene particularidades desde una perspectiva demográfica: en Costa Rica el virus es 60% más letal en hombres que en las mujeres en todas las edades, y en materia de mortalidad, esta es 82% más alta en hombres. Además, por grupos de edad el virus tiene un impacto diferenciado, pues en las personas nonagenarias es 500 veces más letal que en jóvenes veinteañeros. Un 10% de las personas de 75 años de edad diagnosticadas con covid-19 en el país fallecieron.

La cantidad de casos diagnosticados representa solamente una pequeña fracción de todas las infecciones ocurridas, dado que muchos de los casos menos severos y asintomáticos quedan sin diagnosticar. Aunque en muchos países existe evidencia para sugerir que las muertes por covid-19 no han sido registradas apropiadamente, en el caso de Costa Rica sucede lo contrario. Más bien, los datos sugieren que hay un número importante de defunciones evitadas por efecto de las medidas aplicadas para combatir la pandemia, especialmente en los primeros meses.

En el caso costarricense, un factor determinante ha sido la respuesta institucional en materia de salud, la cual ha permitido una atención en salud tanto a personas con síntomas moderados como severos. Sumado a lo anterior, el acceso al sistema de salud y la capacidad de diagnóstico también han facilitado tener una mejor respuesta en la atención de la pandemia.

Investigadores principales:

Luis Rosero Bixby y Pamela Jiménez Fontana.

Insumos: Crónica de la pandemia de Covid-19 en Costa Rica, de Luis Rosero Bixby y Pamela Jiménez Fontana.

Edición técnica:

Pamela Jiménez Fontana y Jorge Vargas Cullell.

Visualización de datos y gráficos:

Luis Rosero Bixby y Pamela Jiménez Fontana.

Lectores críticos:

Roy Wong McClure, Mario Ruiz Cubillo y Leonardo Merino.

Un agradecimiento especial a:

la Caja Costarricense del Seguro Social y el Ministerio de Salud, por el acceso a sus bases de datos y el apoyo en la construcción de este aporte especial.

Notas

1 Se incluyen enfermedades cardiovasculares, renales y cáncer.

2 SARS: Síndrome Respiratorio Agudo y Severo.

3 El análisis se cierra con fecha 5 de julio de 2021 debido a que esta es la última fecha para la que se dispone de la base anonimizada de microdatos de la pandemia, necesaria para muchos de los análisis en esta sección y en la siguiente. La base de datos se descargó del siguiente sitio web del Ministerio de Salud: <http://geovision.uned.ac.cr/oges/evolucioncovid.html>

4 Se presentan tasas de mortalidad que fueron ajustadas a una estructura por edades de la población similar a la de Iberoamérica en su conjunto. Para hacer este ajuste se siguió el método de estandarización indirecta.

5 Es importante considerar que hasta el momento no existe evidencia científica que muestre los factores que explican los motivos por los cuales la mortalidad y letalidad es mayor en hombres.

6 Los datos para calcular directamente el valor de R usualmente no están disponibles, pues se requeriría conocer exactamente quien contagió a quien. Por ello es necesario estimar R con métodos indirectos que se apoyan en modelos matemáticos. Aquí se siguió el método de estimación descrito en: Rosero-Bixby, L., y Miller, T. (2021). The mathematics of the reproduction number R for covid-19: A primer for demographers. SocArXiv Papers. <https://doi.org/10.31235/osf.io/u6ey9>.

7 El cierre de edición de este estudio fue el 28 de septiembre del 2021.

