

C A R P E T A D E P R E N S A



Estado de la Nación

2021

Edición periodística:

María Laura Brenes Mata

Revisión técnica:

Ronald Alfaro Redondo
Karen Chacón Araya
Pamela Jiménez Fontana
Leonardo Merino Trejos
Natalia Morales Aguilar

Corrección de estilo:

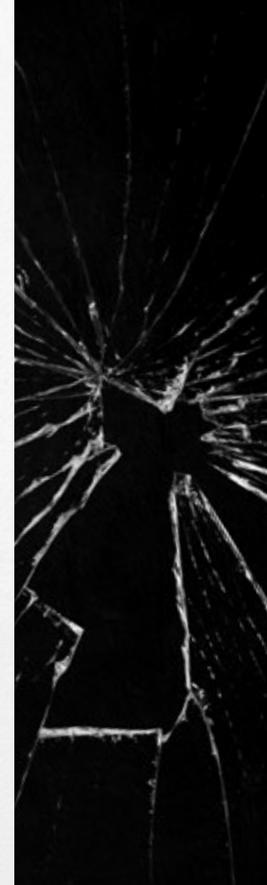
Ariana Alpízar Lobo

Diseño y diagramación:

Ingenio, Arte y Comunicación, S.A.

Índice

Equidad e integración social	4
Deterioro en oportunidades de amplios segmentos de población genera retrocesos en la equidad social	5
Pandemia impactó un mercado de trabajo ya deteriorado, con mayores efectos en personas de baja escolaridad y mujeres	8
Disminución en reportes de violencia al Sistema de Emergencias 9-1-1 ofrece indicios de invisibilización de violencia doméstica	12
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas	15
Economía se recupera de forma desigual entre regiones y sectores después del golpe más fuerte en la historia del país	16
Pocos encadenamientos productivos y baja capacidad de multiplicar empleo dificultan reactivación económica y laboral del país	20
Diversidad en estructuras productivas cantonales muestra la urgencia de diseñar políticas específicas en desarrollo productivo con enfoque territorial	24
Armonía con la naturaleza	28
Cambios coyunturales en movilidad y consumo energético a raíz de pandemia demuestran que implementar medidas traería resultados positivos para resolver problemas ambientales	29
Grandes logros en el campo forestal para Costa Rica: recuperación de cobertura y balance positivo en depósitos de carbono	32
Novedosa herramienta predice con precisión pérdida de cobertura arbórea a corto plazo	36
Fortalecimiento de la democracia	39
Diálogos logran bajar intensidad de los conflictos, pero posponen la satisfacción de intereses ciudadanos	40
Democracia electoral es robusta, pero se debe prestar atención a problemas crecientes de participación política	43
Reglas en financiamiento de partidos políticos los expone a ser capturados por fuerzas o capitales ilícitos	46



Equidad e integración social



BALANCE | EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL

Deterioro en oportunidades de amplios segmentos de población genera retrocesos en equidad social

- Mayoría de indicadores del mercado de trabajo se mantiene lejos de cifras registradas antes de la pandemia.
- Mujeres destacan entre grupos que han sufrido un mayor impacto laboral.

Los fuertes efectos del impacto generado por la pandemia deterioraron de forma desigual las oportunidades y capacidades de la población, lo cual ha provocado importantes retrocesos en la equidad social en 2020 y durante el primer semestre del 2021. En la mayoría de los indicadores sociales, especialmente en el mercado de trabajo, la situación sigue siendo peor que la registrada antes de la pandemia por covid-19, sobre todo para las mujeres.

Las consecuencias inmediatas de este deterioro fueron un aumento significativo del desempleo y de la pobreza y una profundización de las brechas sociales. Contar con un buen empleo es un factor determinante para reducir la pobreza, la desigualdad y para que las personas tengan acceso a suficientes oportunidades, las cuales les permitan contar con los ingresos necesarios para disfrutar una vida digna.

Los resultados del *Informe Estado de la Nación 2021*, de acuerdo con datos de la Encuesta Continua de Empleo, señalan que, en el segundo trimestre de 2021, la fuerza de trabajo fue de 2.403.564 personas. Lo anterior, en relación con el primer trimestre de 2020, antes de que entrara la pandemia del covid-19 al país, significa que 238.812 personas ocupadas menos y 120.048

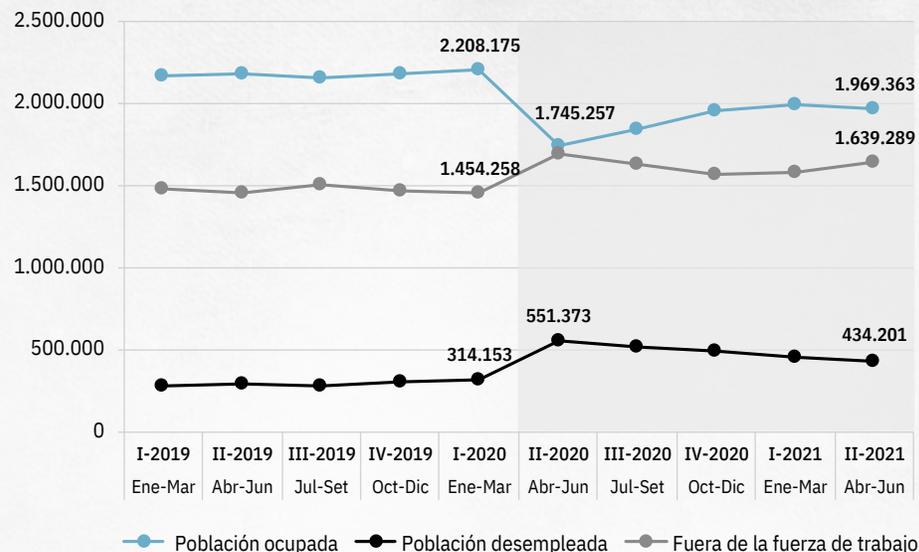
desempleadas. Además, una cantidad importante de personas (118.764) salió del mercado laboral, sobre todo mujeres, quienes ahora se clasifican como “fuera de la fuerza de trabajo”, pues no han hecho gestiones para encontrar un empleo. Esto apunta a que las tasas de desempleo podrían ser aún mayores, si estas personas se insertaran en el mercado de trabajo.

Desventajas de las mujeres en el mundo del trabajo y en el hogar

El Informe también analiza las brechas de género en el ámbito laboral, una de las áreas con importantes desventajas históricas para las mujeres, las cuales se ampliaron en el marco de la pandemia. Este grupo de la población posee más vulnerabilidad en aspectos como participación laboral, acceso y calidad del empleo. Junto a esta situación, cuando las mujeres tienen un empleo, se enfrentan a la dificultad de recibir una remuneración justa y paritaria, en comparación con los hombres en similares condiciones y habilidades.

Durante la emergencia por la pandemia del covid-19, las mujeres experimentaron un mayor impacto laboral que los hombres. El efecto más

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



Fuente: *Informe Estado de la Nación 2021*, a partir de Morales, 2021, con datos de las ECE, del INEC.

significativo se registró en el segundo trimestre de 2020, cuando estalló la crisis en el país. Hubo una reducción de más de 230.000 mujeres ocupadas, 120.000 nuevas desempleadas y 137.000 mujeres más fuera de la fuerza de trabajo. Consecuentemente, las tasas de ocupación, desempleo y de no participación también se vieron muy afectadas. Pese a que los indicadores muestran una recuperación relativa hacia finales del 2020, durante el segundo trimestre del 2021 no se han alcanzado los niveles previos a la pandemia. Para este período, la tasa de desempleo femenina se ubicó en 24,6%, frente a un 13,7% de la masculina.

Con respecto al rol que cumplen las mujeres en los hogares, se sigue evidenciando que ellas llevan una carga extra, la cual se refleja en la mayor cantidad de horas dedicadas al trabajo doméstico no remunerado. Especialmente, en el contexto actual donde hay una sobrecarga en sus tareas domésticas, a raíz del teletrabajo.

Mayoría de hogares experimentó algún grado de inseguridad alimentaria

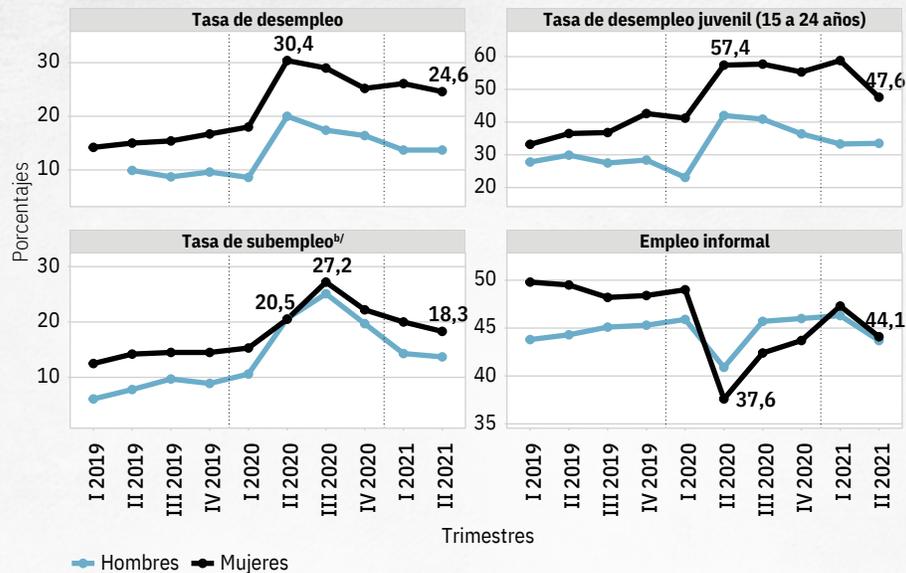
En una época de empobrecimiento en amplios segmentos de la población y de incremento de las

desigualdades sociales y territoriales, el *Informe Estado de la Nación 2021* dio seguimiento a la seguridad alimentaria y nutricional del país. Según resultados de la Encuesta Nacional de Hogares del 2020, un 47,6% de los hogares experimentó dificultades para obtener alimentos. Esta situación se asocia con la condición de pobreza, pues entre los hogares en pobreza extrema el 43% experimentó alta inseguridad alimentaria (IA) y el 36% una más leve. Sin embargo, la pobreza no lo explica todo: cuatro de cada diez hogares con alta IA no eran pobres.

Importancia de las políticas sociales para contener deterioro de los indicadores

El Informe también ofrece un seguimiento a la gestión de la equidad y la integración social desde el ámbito estatal, para ello se destaca la relevancia de la inversión social pública. Natalia Morales, investigadora del Programa Estado de la Nación, señala que los programas sociales están ayudando a contener un mayor deterioro de las condiciones de vida de la población, pues las transferencias estatales complementan los bajos ingresos de las personas más pobres, por lo tanto, es indispensable asegurar sus recursos.

Indicadores de problemas de empleo seleccionados, según sexo ^{a/}



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

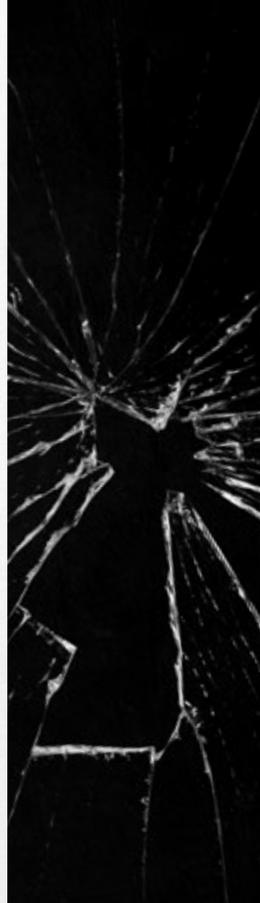
b/ La tasa de subempleo representa el porcentaje de la población ocupada que trabaja menos de 40 horas por semana, pero desea y está disponible para trabajar más horas.

Fuente: *Informe Estado de la Nación 2021*, a partir de Morales, 2021, con datos de las ECE del INEC.

Un estudio realizado para el Informe pone en evidencia que la política social costarricense es poco flexible para implementar medidas que atenúen los problemas en épocas de crisis económicas como la actual, que su financiamiento es cada vez más insostenible y que están en riesgo algunas de sus fuentes de ingresos más importantes. Es indispensable asegurar el financiamiento de

la política social, la cual, por la crisis fiscal y las medidas de contención del gasto implementadas para enfrentarla, está cada vez más erosionada. Asimismo, se vuelve primordial actuar para reducir la cantidad de personas que requieren las ayudas del Estado. Ello no depende de la política social, sino de lo que suceda en la economía real.

Ver más información en el Capítulo 06 del *Informe Estado de la Nación 2021*.





Pandemia impactó un mercado de trabajo ya deteriorado, con mayores efectos en personas de baja escolaridad y mujeres

- Clase social constituida por ‘pequeños propietarios’ fue la más afectada (78%), seguida de ‘otros trabajadores’, ‘obreros industriales’ y ‘de servicios’, con cifras alrededor del promedio nacional (43%).
- Población más afectada, según solicitudes del Bono Proteger, corresponde a menores de 45 años, mujeres y personas de bajo logro educativo.

El golpe de la pandemia agravó aún más el deterioro que ya experimentaba el mercado de trabajo y desapareció las escasas oportunidades laborales que se ofrecían. Los grupos de población más afectados fueron las personas con baja calificación educativa, los jóvenes y las mujeres.

El *Informe Estado de la Nación 2021* llevó a cabo una serie de estudios para ampliar el conocimiento sobre la magnitud de los efectos de ese primer golpe de la pandemia, en relación con el mercado de trabajo, el cual, desde años atrás, generaba insuficientes oportunidades de empleo y mostraba problemas de calidad. Estos hallazgos evidencian que 866.209 hogares (54%) percibieron alguna afectación por motivo de la pandemia del covid-19, según la ENAHO de julio de 2020. Este 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 un aumento significativo del desempleo, de la pobreza y una profundización de las brechas sociales.

Además, los resultados según regiones, señalan que la Huetar Norte y la Huetar Caribe registraron un mayor impacto en la reducción de jornadas y de ingresos laborales; no obstante, el desempleo fue más intenso en la Chorotega y Pacífico Central, mientras que la región Brunca reportó menos afectación.

Mayoría de clases sociales con baja escolaridad mostró intensa afectación laboral

La afectación laboral experimentada durante la pandemia del covid-19 también se abordó a partir del enfoque de clases sociales. Los hallazgos muestran que las mayores repercusiones se presentan en el grupo de ‘pequeños propietarios’, con una incidencia del 78%, seguida de ‘otros trabajadores’ y las clases ‘obreros industriales’ y ‘de servicios’, con cifras alrededor del promedio nacional (43%). Todas ellas poseen un factor común: empleos de baja calificación, afines a la economía más tradicional y pertenecientes a varios de los sectores económicos con mayor im-

pacto por la crisis (turismo y comercio). El grupo de ‘profesionales y medianos empresarios’ fue el menos perjudicado (26%), así como las ‘clases intermedias’ (técnicas y administrativas), las cuales se asocian a una producción más especializada, vinculada a la nueva economía y al sector público. Estos empleos lograron adecuarse al teletrabajo.

Solicitudes del Bono Proteger confirman mayor afectación en personas con baja calificación educativa, jóvenes y mujeres

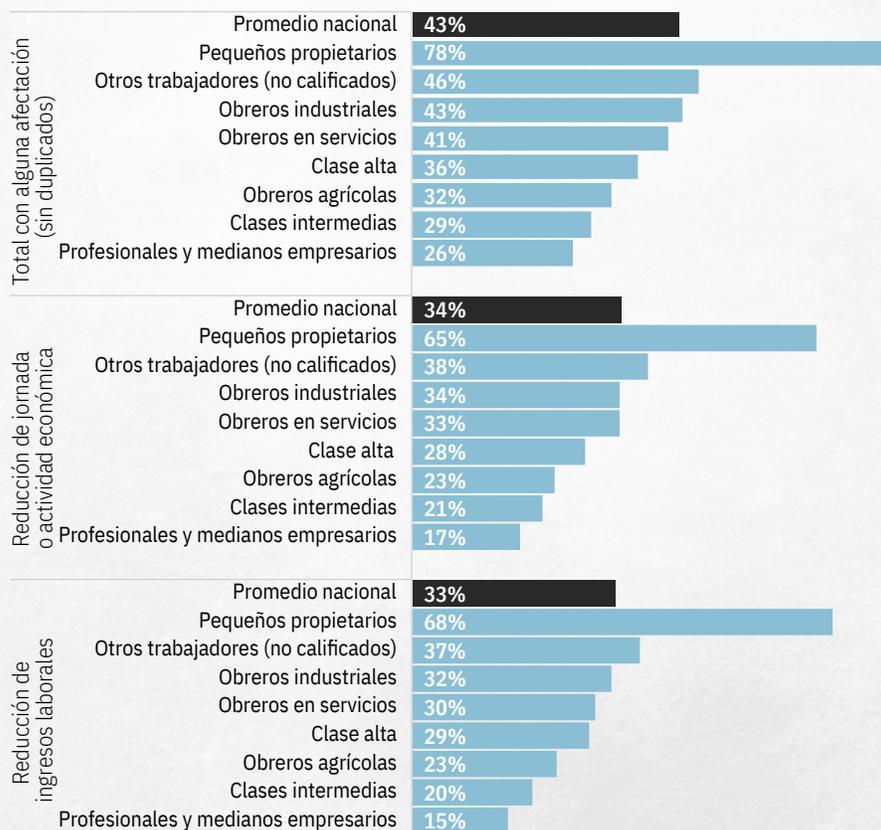
Las solicitudes recibidas en la plataforma del Bono Proteger constituyen otra fuente de información, la cual permite conocer la afectación laboral que se dio al inicio de la pandemia. Para este *Informe Estado de la Nación 2021* se realizó un estudio que determina los perfiles de la población que

solicitó este beneficio e identifica las ocupaciones y las zonas que percibieron un alto impacto en el empleo.

Estos resultados mostraron que la población más afectada, en términos laborales, está conformada por menores de 45 años, una sobrerrepresentación de mujeres (52%) y personas con bajo nivel educativo, pues casi la mitad había cursado la primaria completa o solo parte de ella (47%) y un 26% tenía secundaria incompleta.

Se evidencia que la pandemia deterioró aún más la situación de las personas en informalidad laboral y en ocupaciones no calificadas. Sin embargo, a este grupo se suman otros que desempeñaban trabajos más calificados y que, frente a las medidas sanitarias, experimentaron suspensiones de contrato y despidos, en sectores

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



a/ No hay afectación por motivos de desempleo, pues la clase social está disponible únicamente para las personas ocupadas. Problemas metodológicos impidieron clasificar los hogares según la clase social.

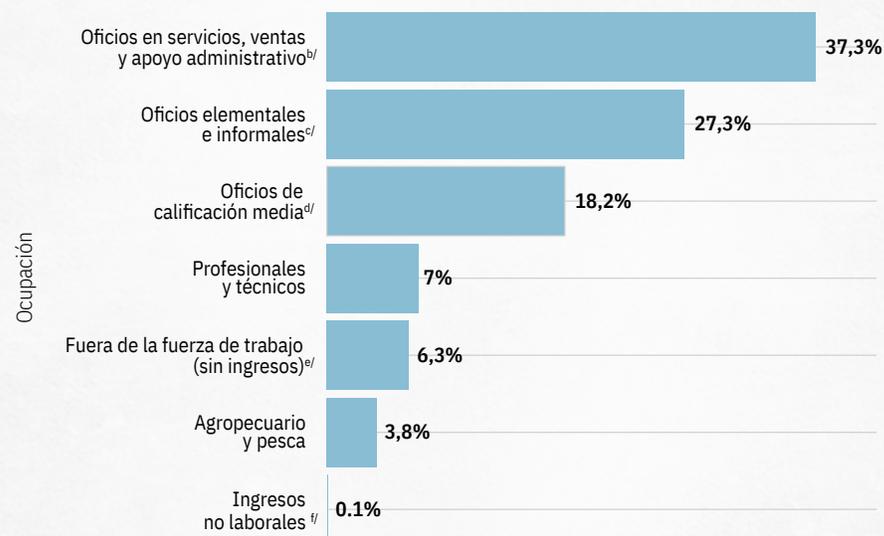
Fuente: *Informe Estado de la Nación 2021*, a partir de Morales y Segura, 2021, con datos de la Enaho 2020, del INEC.

que antes de la pandemia no presentaban una vulnerabilidad laboral alta, entre ellos, servicios ligados al turismo y profesiones relacionadas con la cultura y el arte, el diseño y el mercadeo. Estas personas de calificación media y alta se ubicaron en la GAM y en zonas de alto tránsito turístico, por ejemplo, cantones de Guanacaste, Pacífico Central y Limón. Dichos hallazgos crean la oportunidad de atender a esta población con programas específicos, a partir de sus perfiles profesionales.

Según la condición de empleo de las personas, el 60% de solicitantes del Bono Proteger indicó

que era independiente o informal, el 30% desempleado o tenía suspensión de contrato y el restante 10% experimentó una reducción de su jornada laboral. Se identificaron tres perfiles de solicitantes: el primero caracterizado por la informalidad laboral, donde más de la mitad de sus integrantes cursaron hasta la primaria, más de dos tercios trabajaban de manera independiente o informalmente y tenía la mayor proporción de mujeres. El segundo perfil integra actividades laborales asociadas al sector agropecuario y personas sin ingresos, con menor logro educativo (61% cursó primaria o menos y 22% contaba con secundaria incompleta),

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: *Informe Estado de la Nación 2021*, a partir de Gómez Campos, et al., 2021, con datos del bono Proteger, del MTSS.

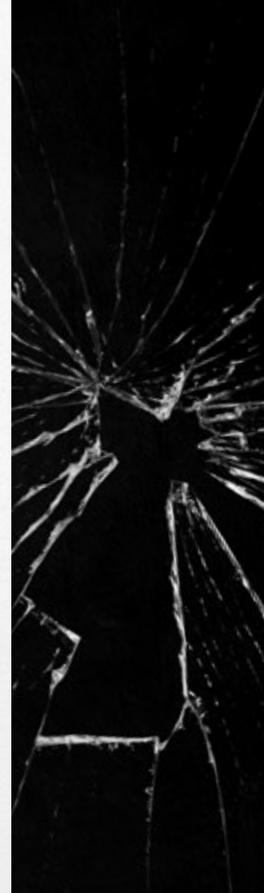
cuenta con la mayor proporción de empleos independientes o informales (80%) y la menor proporción de mujeres. Mientras que el tercer perfil se caracteriza por una mayor calificación y formalidad, mayor proporción de personas con secundaria completa o más (30%), la menor cantidad de empleos independientes o informales (55%) y la mayor cifra de personas despedidas o con contratos suspendidos y reducción de jornadas.

También se realizó un análisis de estadística espacial para identificar zonas del país que presentaron muchas solicitudes de Bono Proteger, rodeadas de zonas vecinas que ostentaban la misma condición. Los resultados muestran que

en efecto existe un conglomerado conformado por 20 distritos que registró una afectación más aguda. Entre las características comunes de estos lugares, se menciona que la mayoría se ubica dentro de la GAM y tienen barrios urbano-marginales que desde antes de la pandemia registraban problemas de vulnerabilidad social.

Estos estudios constituyen insumos para el diseño de política pública, ya que proporcionan información importante para identificar y caracterizar los empleos y perfiles de la población que fue seriamente lesionada al inicio de la pandemia del covid-19. Asimismo, permite determinar las zonas del país con los efectos más agudos.

Ver más información en el Capítulo 02 del *Informe Estado de la Nación 2021*.





Disminución en reportes al Sistema de Emergencias 9-1-1 ofrece indicios de invisibilización de violencia doméstica

- Meses de mayor caída coinciden con momentos en que se aplicaron medidas más estrictas para el control de la pandemia, por ejemplo, julio del 2020.
- 32 distritos de la GAM constituyen zonas de alta violencia en hogares, pues presentan aumentos en reportes al 9-1-1, en fechas festivas del año.

La cantidad de reportes al Sistema de Emergencias 9-1-1, por violencia doméstica, disminuyó en 2020, especialmente durante los primeros meses de pandemia. Esta caída coincide con los momentos en que se establecieron medidas sanitarias más estrictas para el control del covid-19. Lo anterior da indicios de una invisibilización de la violencia contra las mujeres, niños, niñas y adolescentes, como consecuencia del confinamiento.

El *Informe Estado de la Nación 2021* realizó un estudio sobre las afectaciones sociales producidas por la pandemia, específicamente, los incidentes de violencia en los hogares, reportados durante el año 2020, a través del Sistema de Emergencias 9-1-1. Uno de los principales hallazgos es que, en efecto, ante las medidas de confinamiento implementadas, durante varios meses del 2020, fue más complicado rastrear la violencia generada en los hogares.

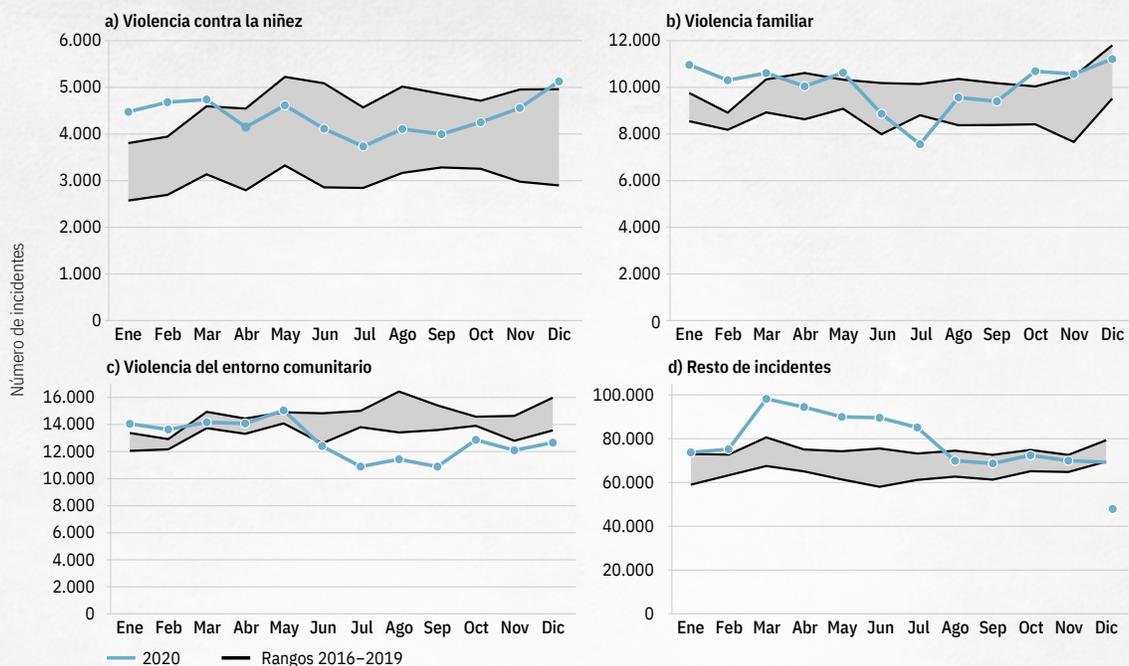
El análisis revela que durante los primeros meses de pandemia aumentaron las llamadas al 9-1-1, pero disminuyeron los reportes de violencia. En ese sentido, el año 2020 inició con el mayor número de situaciones violentas, respecto a todo el período. Sin embargo, a partir de marzo y hasta septiembre, aproximadamente, se produjo una

caída en relación con los incidentes clasificados como del entorno y familiares, pero también en aquellos vinculados con la niñez.

Momentos en los que se establecieron medidas sanitarias más estrictas reflejan mayor caída en reportes de violencia

Los meses con mayor caída en los reportes de violencia doméstica coinciden con la aplicación de medidas sanitarias más estrictas, tal y como ocurrió en julio, momento en el cual se estableció el cerco epidemiológico de la GAM y se ordenaron restricciones diferenciadas para los cantones en alerta naranja. En este mes, se declaró la transmisión comunitaria del covid-19, por lo cual se decretaron fuertes restricciones vehiculares diferenciadas por zonas del país y el cierre de actividades económicas en cantones con alerta naranja. Además, presentó la particularidad de que los reportes de violencia cayeron de forma considerable en las dos primeras semanas, mientras que en las siguientes dos semanas subieron levemente, pero la situación se estabilizó en los meses posteriores.

Distribución de la cantidad de incidentes de violencia reportados por mes. 2020



Fuente: *Informe Estado de la Nación 2021*, a partir de Aguilar et al., 2021, con datos del sistema de emergencias 9-1-1.

El Informe, además, destaca que debe analizarse cuidadosamente la evidencia en torno a que las medidas destinadas a mantener a las personas en el hogar provocaron un descenso en los reportes de violencia. La literatura y entidades internacionales que priorizaron el tema han señalado distintos elementos, los cuales permiten plantear la hipótesis de que el contexto les dificulta a las personas agredidas llamar para pedir ayuda y que una disminución en los reportes no significa necesariamente una menor cantidad de casos.

Noches de fines de semana y días festivos siguen reportando mayor violencia

El 2020 mantuvo los patrones temporales de reportes de violencia en los hogares observados en años anteriores: noches de fines de semana y días festivos. Durante este año, el desglose diario de los reportes de violencia en el sistema 9-1-1 señala que las fechas relacionadas con feriados o con días de convivencia familiar, como los domingos, registran la mayor cantidad de llamadas. Los primeros y los últimos meses del año concentraron los días de mayor actividad.

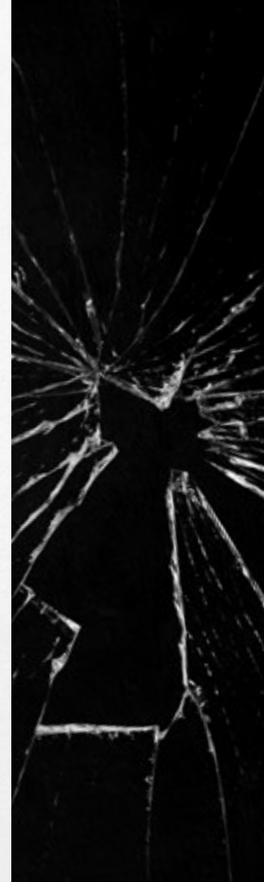
32 distritos de la GAM son las zonas con más violencia en los hogares

Por su parte, un análisis de conglomerados reveló que 32 distritos de la GAM constituyen zonas de alta violencia en los hogares, pues presentan aumentos de reportes al 9-1-1 durante las fechas festivas como Semana Santa y Navidad. Este grupo requiere más atención y debería ser objeto de priorización en las políticas de prevención y control de la violencia, para anticipar y evitar que los días de celebración familiar se conviertan en ocasiones para agredir a las niñas, los niños y las mujeres del país.

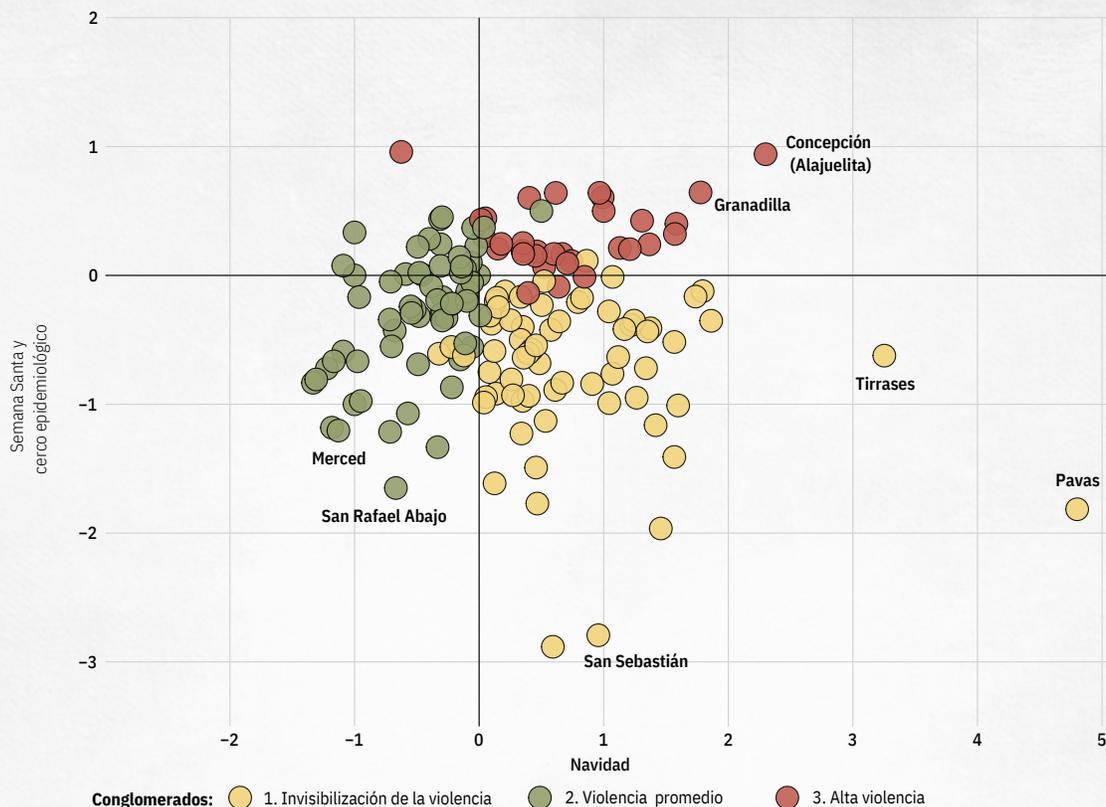
Repercusiones de la pandemia sobre la salud mental de la población

Además de los efectos sociales señalados como consecuencia de la pandemia, se une otra situación: los problemas de salud mental, muy relevantes, pero difíciles de medir.

Este *Informe Estado de la Nación 2021* identificó que los grupos de la población que sufrieron



Relación entre los cambios^{a/} en los reportes de violencia familiar y contra la niñez en el sistema 9-1-1, según distritos de la GAM. 2020



a/ Se calcula el cambio (o delta) en los valores promedio de los reportes de llamadas al 9-1-1 en tres momentos del año 2020, con respecto al promedio de los dos meses anteriores a la pandemia por covid-19 (enero y febrero): Semana Santa, cerco epidemiológico de julio y Navidad.

Fuente: *Informe Estado de la Nación 2021*, a partir de Aguilar et al., 2021, con datos del sistema de emergencias 9-1-1.

mayores problemas de salud mental, a raíz de la pandemia, con puntuaciones altas en los indicadores de posible depresión, ansiedad o miedo son: las mujeres, el personal de salud, las personas con baja escolaridad, en situación de pobreza, desempleadas y aquellas que viven solas.

Al respecto, estudios internacionales evidencian que las mujeres padecieron el mayor número de problemas relacionados con la salud mental, principalmente aquellas que se vieron obligadas a asumir la responsabilidad de apoyar a sus hijos e hijas en el proceso educativo, debido a la educación a distancia, o bien, quienes mantuvieron una sobrecarga en sus tareas domésticas, especialmente por el teletrabajo.

Un estudio realizado por la UNED, en conjunto con otras instituciones, encontró que, en relación con su salud mental, un 32,1% de la población consultada se ubicó en un segmento de afectación crítica, como consecuencia del covid-19, pues obtuvo puntuaciones extremas de ansiedad, depresión y desgaste laboral.

Estos insumos son de gran utilidad para el diseño de políticas públicas que estimulen el desarrollo de campañas, las cuales traten de atenuar distintos problemas, como la ansiedad, la depresión y el desgaste laboral, y procuren fortalecer la capacidad de resiliencia de la población ante situaciones como las que vive el país y el mundo.

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas



BALANCE | OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS

Economía se recupera de forma desigual entre regiones y sectores, después del golpe más fuerte en la historia del país

- Tasa de crecimiento de la economía costarricense fue de -4,1% en 2020: la segunda más baja desde que se tienen registros (1957), únicamente superada por el decrecimiento del -7,3% en la crisis de 1980.
- A través de un novedoso análisis de la variación en las patentes municipales, se evidencia una afectación asimétrica en las regiones. Las patentes en la región Chorotega se redujeron un 12,3%, mientras que en la GAM la disminución fue de -1,2%.

Con la llegada de la pandemia del covid-19, se profundizaron aún más las brechas productivas y la desigualdad social que afectaban a Costa Rica. La economía del país enfrenta no solo el golpe económico más fuerte y asimétrico en toda la historia, sino que su moderada recuperación es desigual, con ritmos y alcances diferenciados, entre las distintas regiones y sectores.

El *Informe Estado de la Nación 2021* señala que la contracción en el PIB costarricense, registrada en el 2020, fue de -4,1%, la segunda más fuerte desde que se tienen registros (1957), únicamente superada por el decrecimiento del -7,3% observado en la crisis de 1980. Esta contracción atípica se da en un escenario de desaceleración del ritmo de crecimiento que se venía manifestando de forma sostenida desde el 2010. Lo anterior responde en mucho a las medidas de aislamiento (durante el primer trimestre) y de distanciamiento social, adoptadas para evitar y contener la propagación del coronavirus.

Tanto la producción como el mercado laboral se deterioraron, pero comparativamente el golpe en las oportunidades laborales fue mayor. La con-

tracción económica durante el 2020 se presentó acompañada de la pérdida neta de empleo más grande desde que se tienen registros: aproximadamente desaparecieron 237.000 puestos de trabajo. De manera que, en un solo año, se perdió la cantidad de empleos netos generados durante los últimos ocho años.

Crisis impactó de forma desigual los distintos sectores productivos

La fuerte contracción en la productividad también se manifestó de forma heterogénea entre actividades económicas. Los sectores más afectados por las restricciones sanitarias y la caída en el consumo fueron los servicios de alojamiento y comidas y transporte, con un decrecimiento de -42,3% y -23,5%, respectivamente; otra actividad que se vio muy afectada fue el comercio, con un -9,7%, en el 2020. Con respecto a las exportaciones, las ventas externas de servicios se contrajeron hasta llegar a un nivel registrado hace casi veinte años (-22,6%), especialmente el turismo, lo cual en gran medida obedece al cierre de fronteras.

Golpe productivo inducido por la pandemia no afectó por igual a las regiones y sectores

Un trabajo innovador, realizado para este Informe, analiza de forma exploratoria, el impacto territorial de la pandemia, lo cual se aproxima a través de las variaciones en el registro de las patentes municipales. El análisis se realizó a partir del registro de patentes municipales de Omipymes-UNED. En el estudio se identifica una disparidad territorial en torno a la contracción económica. Cabe destacar que, en el país, aún no han sido publicados datos oficiales de la contracción en el ámbito cantonal.

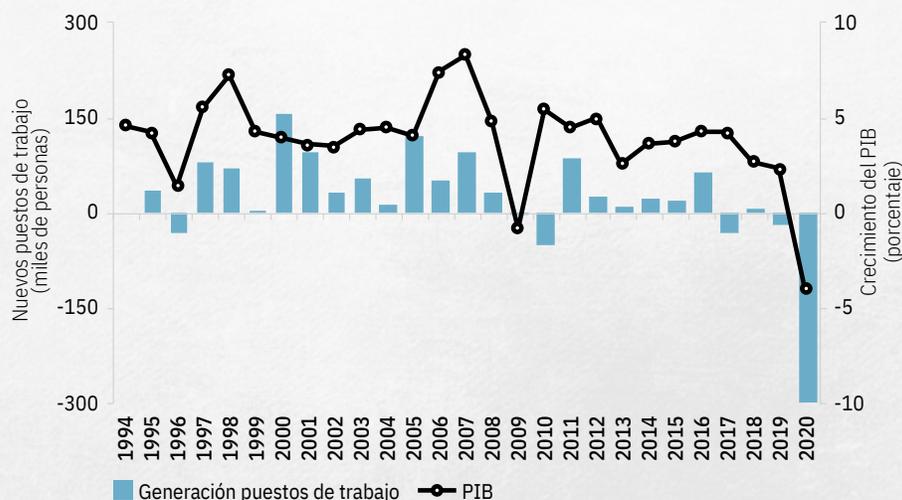
Los hallazgos del estudio demuestran que la región Chorotega presenta la mayor contracción en el registro de patentes, con una tasa de crecimiento de -12,3%, mientras que, la región Central-GAM tuvo un decrecimiento de apenas 1,2%. La afectación que se observa en los cantones de Guanacaste probablemente está ligada al vínculo de este territorio con el sector turismo. Además, se identificó que, al 2017, una cuarta parte de las ventas en la región Chorotega se dedicaba al sector alojamiento y servicios de comidas; este sector justamente fue uno de los más afectados por las restricciones sanitarias y la caída del turismo en el ámbito mundial. En cambio, Pacífico Central, aunque también está muy vinculado al turismo, no experimentó una caída tan grande en el registro de patentes.

Asimismo, en los distintos cantones se analizó la afectación de las patentes, según actividad económica. Este es un insumo valioso que permite profundizar en los territorios más afectados. En ese sentido, el cantón de La Cruz, región Chorotega, tuvo un crecimiento de las patentes de 0,39%, mientras que en Bagaces este indicador fue de -42% (el más bajo en todo el país). Otro caso interesante es el de Huetar Norte: mientras en San Carlos el registro de patentes cayó en -0,4%, en Sarapiquí la contracción fue de -11%. Aunque la pandemia generó un golpe extendido en todos los sectores de la economía, en algunos territorios pareciera que el impacto sobre las patentes fue menor, especialmente dentro de la región Central. Por ejemplo, en los cantones de Alajuelita y San Pablo de Heredia, en promedio, se observa un crecimiento del 40% en el registro de patentes durante el 2020.

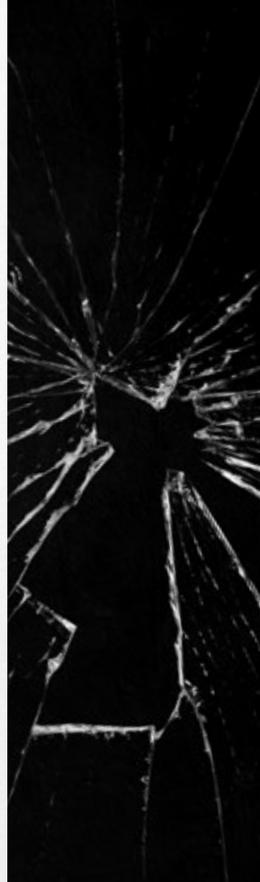
Sectores económicos más afectados por la pandemia experimentan lenta recuperación

Los sectores más afectados por el golpe productivo, generado por la pandemia, muestran una recuperación lenta y siguen sin alcanzar los niveles de producción prepandemia. En el régimen definitivo, hasta agosto del 2021, no había logrado recuperar los niveles alcanzados en el año 2019.

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



Fuente: Informe Estado de la Nación 2021, a partir de Jiménez Fontana, 2021, con datos del BCCR y el INEC.



Mientras tanto, aquellas actividades que se realizan principalmente desde zonas francas (régimen especial) experimentaron una menor caída en su crecimiento y tuvieron una recuperación casi inmediata, por ejemplo, en el segundo semestre del año 2020 había alcanzado el nivel de producción prepandemia. Sin embargo, este sector representa una pequeña parte de la economía y encadena menos que el promedio del resto de actividades económicas.

Sistema político implementó diferentes medidas, sin atender los principales desafíos del desarrollo productivo

Con este panorama de crisis económica, en el cual el país experimenta el golpe más fuerte en la historia, el sistema político respondió con una serie de medidas y acciones, algunas atípicas y en su mayoría concentradas en el mercado financiero, para evitar peores escenarios a corto plazo. No obstante, sigue sin atender los principales desafíos del desarrollo productivo.

Por un lado, la mayoría de estas medidas temporales, durante el primer año de pandemia, estuvieron concentradas en el estímulo de la economía, por medio del mercado crediticio. Se focalizaron en facilitar créditos, con la expectativa de estimular la producción; es decir, se facilitaron condiciones crediticias, con el deseo de que las personas solicitaran más préstamos y esto favoreciera la reactivación económica. Además, el Banco Central mantuvo bajas tasas de interés para fomentar los créditos. Otras medidas aprobadas durante el 2020 fueron la flexibilización de cuotas y la canalización de recursos para el otorgamiento de préstamos. Sin embargo, estas acciones no lograron acelerar el ritmo de crecimiento de los créditos al sector privado, un aspecto clave para una robusta recuperación.

Por otro lado, se implementaron de forma temporal una serie de cambios normativos atípicos para facilitar las condiciones en materia bancaria; se flexibilizaron las normas en temas como la morosidad y adecuación de créditos.

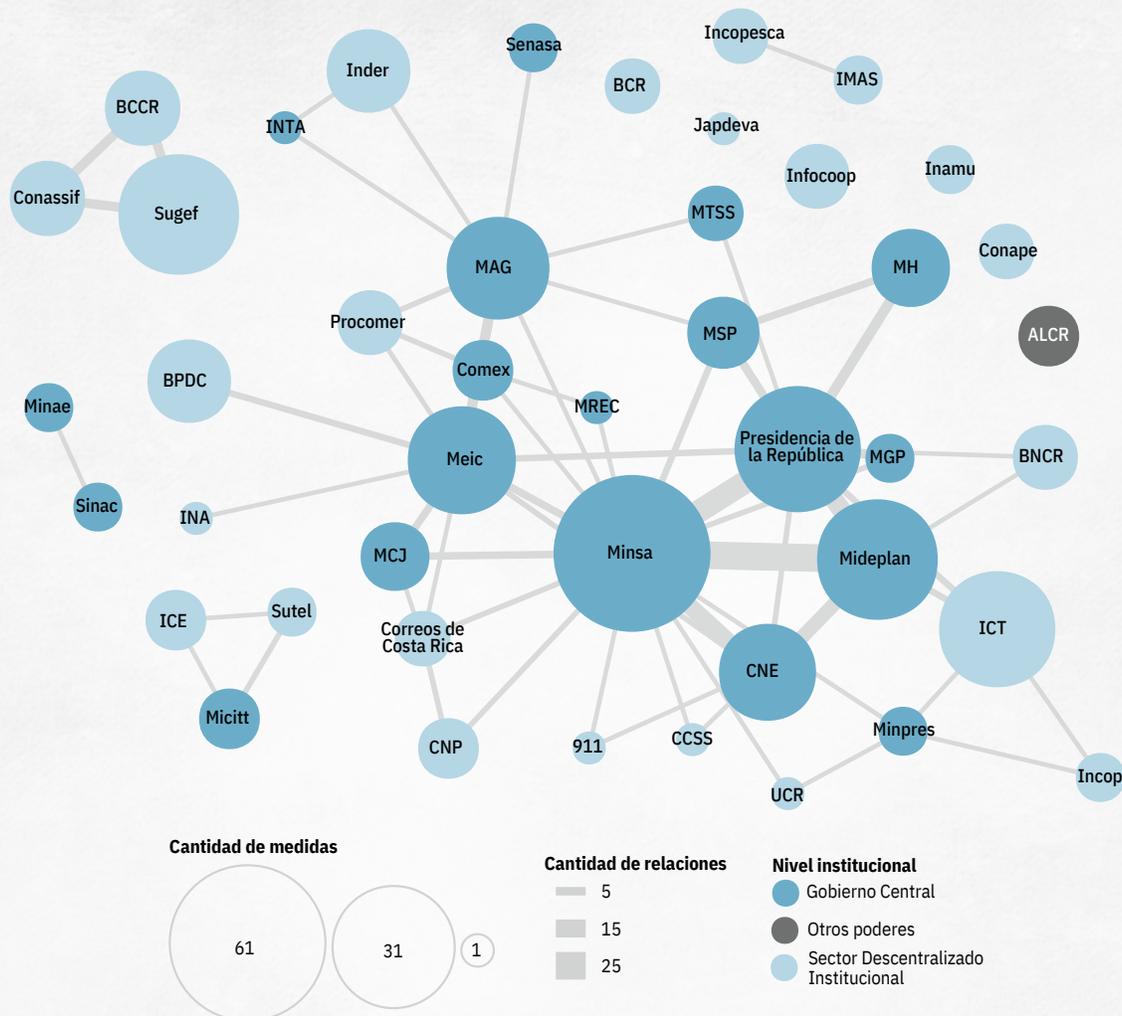
Como medida para mitigar los efectos negativos de la pandemia, los bancos costarricenses readecuaron y prorrogaron alrededor del 40% del valor de su cartera de crédito. Estas acciones consistieron principalmente en ampliar plazos de gracia, readecuaciones de deudas, recortes de las tasas de interés y, en menor medida, traslados de créditos de dólares a colones. A pesar de su ejecución, estos cambios reglamentarios generaron que el impacto real de la crisis sobre el sistema bancario, específicamente sobre la calidad de la cartera crediticia, aún no se observara plenamente en los estados financieros de los bancos. En otras palabras, estas medidas postergaron el golpe sobre los balances crediticios.

En materia de estabilidad macroeconómica, la pandemia no generó aumentos abruptos en la inflación o el tipo de cambio, en parte por las intervenciones de la autoridad monetaria. Específicamente, la tasa de política monetaria se mantuvo con una tendencia a la baja y se facilitaron recursos a entidades financieras.

En el área fiscal, el Gobierno contrajo sus gastos, es decir, implementó fuertes medidas de contención sobre remuneraciones, transferencias y gasto de capital; sin embargo, estos cambios no lograron evitar el deterioro de las finanzas públicas. Al finalizar el año 2020, el déficit fiscal había aumentado en relación con el 2019, la deuda pública equivalía al 67% del PIB. El rubro que más presiona el crecimiento del gasto es el pago de intereses por la deuda que el país ha adquirido.

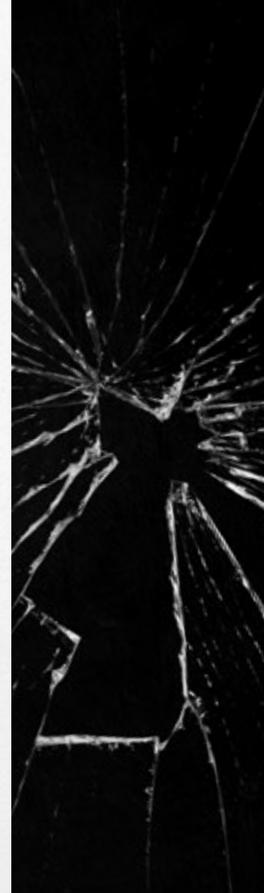
El Informe destaca que la respuesta del sistema político es fundamental para reducir el impacto de la actual crisis sobre los grupos más vulnerables de la población. La pandemia por covid-19 activó una serie de mecanismos y medidas especiales, por parte de la institucionalidad, para contener los niveles de contracción económica que experimenta el país. No obstante, a pesar de las respuestas emitidas, los principales desafíos en desarrollo productivo se mantienen, especialmente en materia de crecimiento y empleo en sectores tradicionales o en empresas que no están ligadas al mercado externo.

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



Fuente: *Informe Estado de la Nación 2021*, a partir de 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.

Ver más información en el Capítulo 07 del *Informe Estado de la Nación 2021*.





MIRADA | OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS

Pocos encadenamientos productivos y baja capacidad de multiplicar empleo dificultan reactivación económica y laboral en el país

- Gran parte del valor agregado que se genera en el país no tiene un efecto derrame en materia de encadenamientos productivos y posee una baja capacidad de multiplicar el empleo.
- Aporte de las cadenas globales de valor para derramar y desplegar beneficios hacia el resto de la estructura productiva es limitado. Las correspondientes a manufactura y servicios representan en conjunto un 8,6% del PIB y el 4,7% del empleo.

Actualmente, el país requiere de esfuerzos que impulsen el dinamismo, encadenamiento y empleo desde distintos sectores. No obstante, gran parte de la economía costarricense, cerca de un 41%, no genera encadenamientos productivos y posee una baja capacidad de multiplicar las oportunidades laborales, lo cual dificulta llevar a cabo una reactivación económica sostenible.

Se entiende por encadenamiento la capacidad que tiene una actividad para arrastrar a otras, por medio de la utilización de insumos del sector primario, la manufactura y los servicios, o bien, para estimular a otros actores por su capacidad de ofrecer insumos.

Urge considerar impulsos desde distintos sectores productivos

Un estudio del *Informe Estado de la Nación 2021*, a partir de la nueva Matriz Insumo Producto del BCCR, ofrece herramientas que permiten entender el verdadero alcance que tiene el vínculo con el sector externo para fomentar

inversiones, las cuales realmente generen empleo y producción, y para definir el margen de mejora de los sectores que no se conectan con el resto del tejido productivo. Uno de los hallazgos de esta investigación muestra que, en la estructura productiva costarricense del año 2017, el 78,8% del valor agregado corresponde a empresas de capital nacional, mientras que el 21,2% de la producción restante es de fondos extranjeros. En otras palabras, la mayor parte del PIB proviene de empresas de capital mayoritariamente nacional. Aunque los negocios extranjeros generan un importante valor agregado para el país, el estímulo para las empresas nacionales es de crucial importancia en el crecimiento económico.

El Informe además destaca que la posibilidad de establecer más vínculos entre los distintos bienes y servicios difiere de manera significativa, según los sectores económicos y el origen del capital. En el sector primario (agricultura, ganadería y pesca) y la manufactura, la producción que realizan empresas con capital en su mayoría de origen nacional tiene importantes niveles de encadenamientos con el resto de la economía, con un 68% y un 86% de la producción, respectiva-

mente. Por el contrario, el valor agregado de estos mismos sectores, que se realiza desde empresas con capital extranjero, es en su mayoría independiente en materia de encadenamientos.

Ahora bien, en el sector servicios, la parte efectuada con capital nacional está menos encadenada (solo un 54%), respecto a la producción de participación extranjera (79%). Un factor que explica algunas de estas diferencias son las estructuras internas según el origen del capital. Por ejemplo, el 30% de los servicios que se producen con capital nacional corresponde a actividades que típicamente no generan encadenamientos: educación (11%), salud (10%) y alquiler de viviendas (9%). Por su parte, las actividades de servicios de empresas de capital extranjero que generan mayor efecto derrame en la economía son: comercio, consultoría en gestión financiera, recursos humanos, información, consultoría informática y apoyo a oficinas.

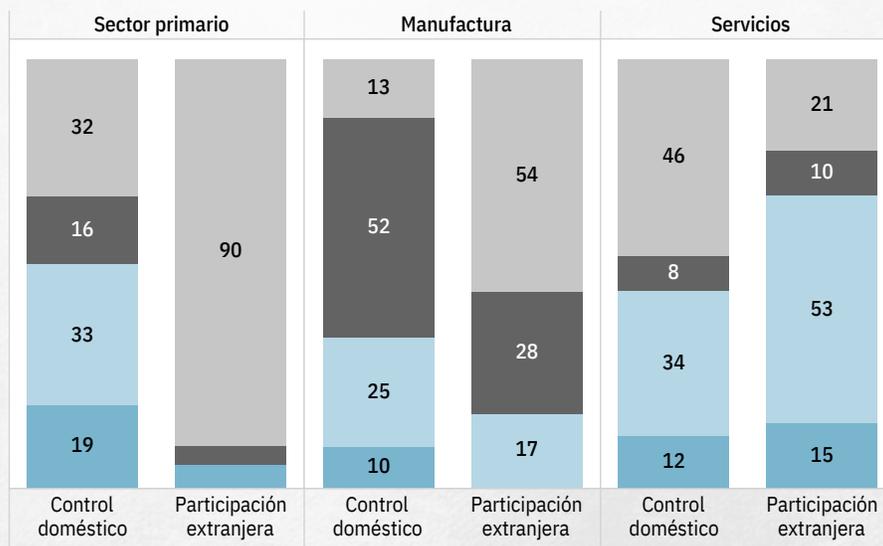
En este estudio se miden los multiplicadores de empleo, los cuales estiman la capacidad de la economía de generar nuevas oportunidades laborales cuando aumenta la producción, estos se clasifican en tres niveles: alta, media y baja. En Costa Rica, un 94% de la producción se

caracteriza por tener un multiplicador de empleo bajo y solo un 1% de nivel alto; sin embargo, existen importantes brechas según sector. En la agricultura, ganadería y pesca no existe ningún producto con multiplicadores de empleo alto. Una situación similar se observa en la producción que realizan empresas de capital nacional del sector de servicios. En cambio, la producción de capital extranjero del sector de servicios tiene un 18% con capacidad media de generar un efecto derrame en materia de empleo. Por otra parte, la industria manufacturera tiene la mayor proporción de la producción con multiplicadores de empleo de nivel medio: 27% en empresas con capital nacional y 36% entre las de origen extranjero. Estos resultados muestran que, para generar mayores encadenamientos y oportunidades laborales, es necesario que la política de desarrollo productivo genere impulsos en distintos sectores de la economía.

Alcance limitado de las cadenas globales de valor sobre tejido productivo

El *Informe Estado de la Nación 2021* también analiza un tema que ha sido impulsado en el

Distribución de la producción por tipo de control y sectores, según perfil del encadenamiento productivo. 2017 (porcentaje)



Encadenamientos

- Independiente
- Estratégico
- Impulsor
- Clave

Fuente: *Informe Estado de la Nación 2021*, a partir de Jiménez Fontana, 2021 con datos de Meneses y Córdova, 2021 y la MIP-2017 del BCCR.



ámbito económico en los últimos años: las cadenas globales de valor (CGV). Estas consisten en un conjunto de actividades que desarrollan diferentes empresas, desde el diseño hasta la venta final de un producto, a través de complejas redes de producción en distintos países.

Se concluye que, aunque las CGV generan beneficios importantes en términos de valor agregado y productividad del país, el aporte de estas para derramar y desplegar beneficios hacia el resto de la estructura es limitado; es decir, tienen baja capacidad de generar encadenamientos y se encuentran desconectadas del resto de la producción costarricense.

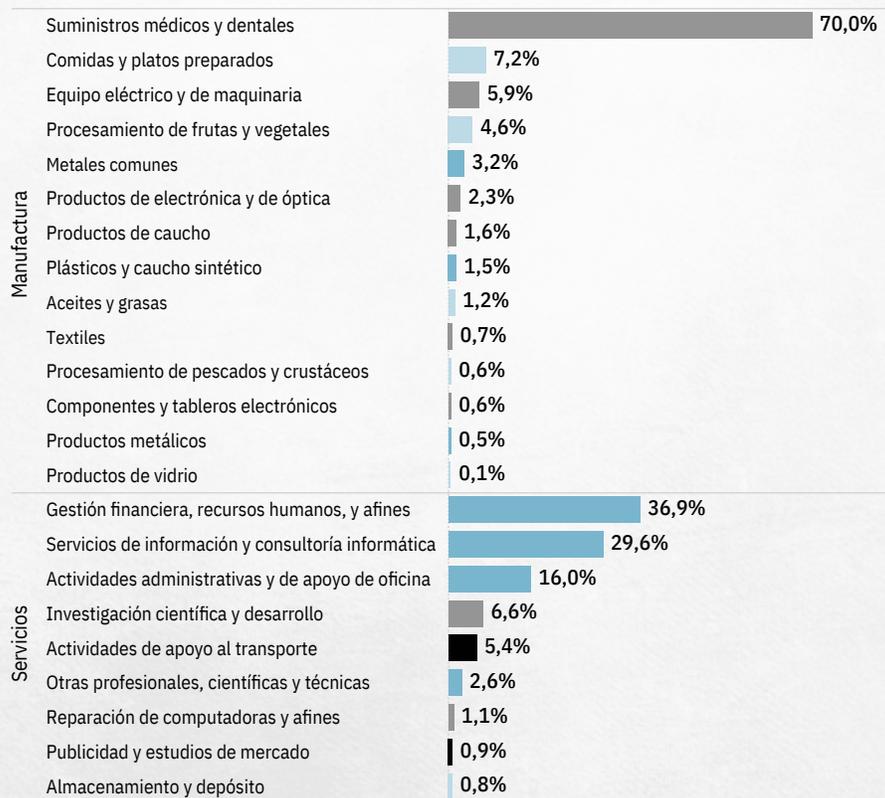
Pamela Jiménez Fontana, investigadora del Informe, plantea que el impulso de las CGV en materia de productividad es muy importante para

la economía; sin embargo, estas son insuficientes para el resto del parque productivo en áreas claves como encadenamientos productivos y empleo.

Por ejemplo, las CGV de manufactura y servicios representan en conjunto un 8,6% del PIB y el 4,7% del empleo. Estos resultados muestran que dichas cadenas son solo una pequeña parte de la economía costarricense. El peso de las CGV varía en cada uno de los sectores. En el sector manufactura representan un 26,3% del valor agregado y un 14,6% del empleo directo, mientras que, en los servicios, estos indicadores son del 14% y el 8,8%, respectivamente.

El perfil de las CGV entre manufactura y servicios, según actividad económica, difiere de modo considerable. Un 70% de la producción está concen-

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



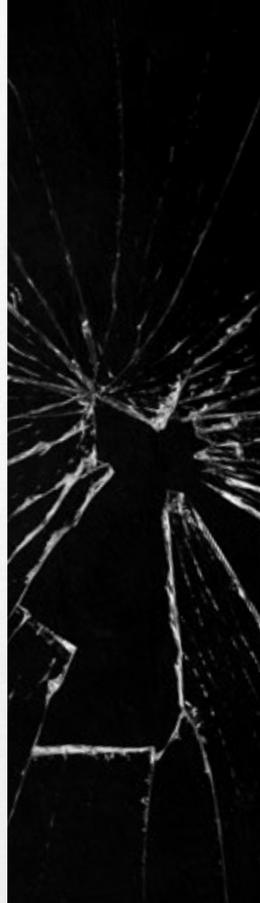
Fuente: Informe Estado de la Nación 2021, a partir de Meneses et al., 2021, con datos del BCCR.

trado en una sola actividad: suministros médicos y dentales. Esta cadena de insumos médicos ha tenido importantes avances hacia la fabricación de productos de mayor valor agregado, al pasar de elaborar principalmente productos desechables, como catéteres intravenosos, a bienes más sofisticados como los instrumentos quirúrgicos. Por su parte, el perfil de las CGV del sector servicios está 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%).

Los hallazgos de este estudio evidencian que, aunque las cadenas globales de valor han sido clave en el crecimiento y productividad de la economía, las políticas de desarrollo para el resto de la producción no pueden depender solo del estímulo de este sector.

Las investigaciones, llevadas a cabo para este *Informe Estado de la Nación 2021*, pretenden ser herramientas que sirvan como un aporte para el diseño de acciones estratégicas que impulsen la generación de encadenamientos productivos, territoriales y de empleo, tanto dentro del país, como entre la economía costarricense y el exterior.

Ver más información en el Capítulo 03 del *Informe Estado de la Nación 2021*.





MIRADA | OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS

Diversidad en estructuras productivas cantonales muestra la urgencia de diseñar políticas específicas en desarrollo productivo con enfoque territorial

- Mayor parte de la producción del país se concentra en la GAM. Seis cantones concentran el 51% del valor agregado: San José (27,4%), Alajuela (9%), Heredia (4,4%), Desamparados (4%), Cartago (3,7%) y Santa Ana (2,5%).
- Novedoso estudio evidencia que los territorios productivos más rezagados, como las zonas costeras y fronterizas, tienen pocas capacidades de talento humano profesional en ciencia y tecnología.

Las estructuras productivas en el ámbito cantonal son muy diversas entre sí, también difieren de la estructura económica nacional, lo cual evidencia la necesidad apremiante de que el país cuente con políticas dirigidas a atender las necesidades y limitaciones específicas de cada territorio.

El *Informe Estado de la Nación 2021* identifica la estructura productiva a un nivel de desagregación que hasta el momento no había sido posible en el país, a partir de la nueva Matriz Insumo Producto Cantonal (2017). Los hallazgos muestran que la mayor parte de la producción de Costa Rica se concentra en la GAM. Específicamente, seis cantones aglutinan el 51% de la producción total del país: San José (27,4%), Alajuela (9%), Heredia (4,4%), Desamparados (4%), Cartago (3,7%) y Santa Ana (2,5%). Fuera de la región Central, algunos cantones con un importante peso relativo en el valor agregado de la economía son: San Carlos, Limón, Pococí, Liberia y Pérez Zeledón.

Otro hallazgo importante es que no existe un patrón homogéneo en las estructuras productivas sectoriales por cantón. Por ejemplo,

aunque el sector primario significa solo un 6% de la producción de la economía total, en 43 cantones este sector representa más del 7% de la producción y, en 12, más de una cuarta parte. Destacan los casos de Matina, Nandayure, Los Chiles y Parrita, en los cuales más del 40% de la producción del cantón se dedica a actividades agropecuarias, ganadería y pesca. Por lo que, es indispensable que las políticas productivas consideren las diferencias en las estructuras territoriales, con el fin de lograr un crecimiento económico inclusivo y sostenible.

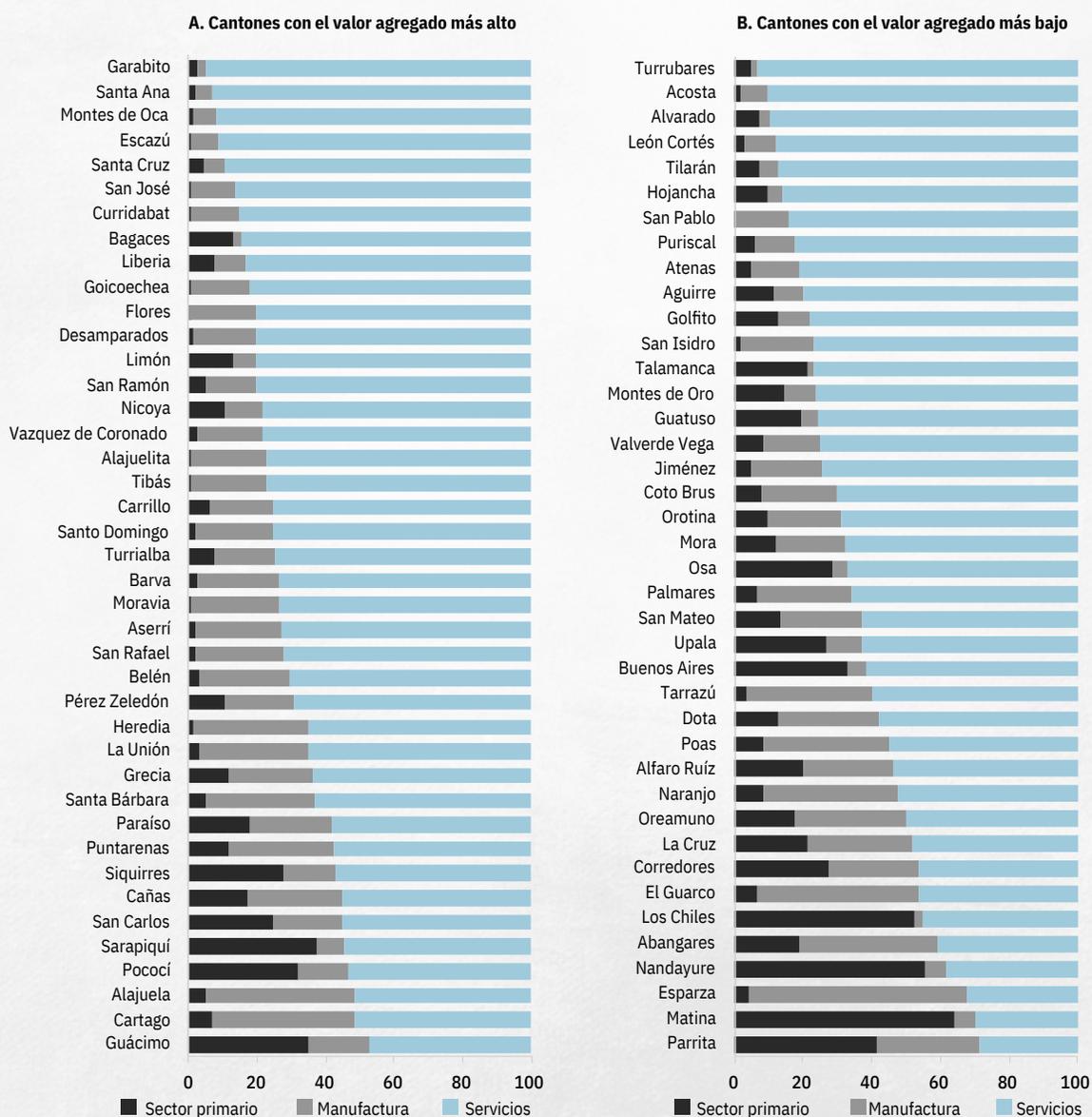
Por su parte, catorce cantones tienen más de un 30% de su producción en el sector manufacturero (incluido el procesamiento de productos agrícolas), principalmente tradicional. Entre ellos destacan Esparza, El Guarco, Alajuela, Cartago y Abangares, con más de un 40% de su valor agregado en dicha actividad. 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, Turubares, Montes de Oca, Escazú y Acosta, un 90% o más del total de su economía se dedica a este sector.

Disparidad productiva entre cantones evidencia necesidad de políticas de desarrollo productivo específicas

El estudio territorial, también llevado a cabo para este *Informe Estado de la Nación 2021*, construyó conglomerados productivos a partir de las estructuras cantonales, lo cual puede utilizarse para la formulación de políticas focalizadas, de acuerdo con las necesidades de los grupos territoriales.

Uno de los grupos está compuesto por la *médula económica*, la cual destaca por concentrar los indicadores más altos en términos del peso económico (69,9% del valor agregado) y vínculos productivos; además, posee gran cantidad de relaciones comerciales con cantones en todo el territorio nacional. Este grupo productivo está compuesto por diecisiete cantones ubicados en su mayoría en la región Central del país y solo tres fuera de esta: Pococí, Puntarenas y San Carlos. Este grupo de cantones concentra el 49% de la

Distribución de la producción por cantón, según grandes sectores productivos (porcentaje)



Fuente: *Informe Estado de la Nación 2021*, a partir de Durán Monge et al., 2021³, con datos del BCCR, 2021.



población total y basa su economía principalmente en el sector de la industria manufacturera (21,3%), seguida del comercio (10,1%).

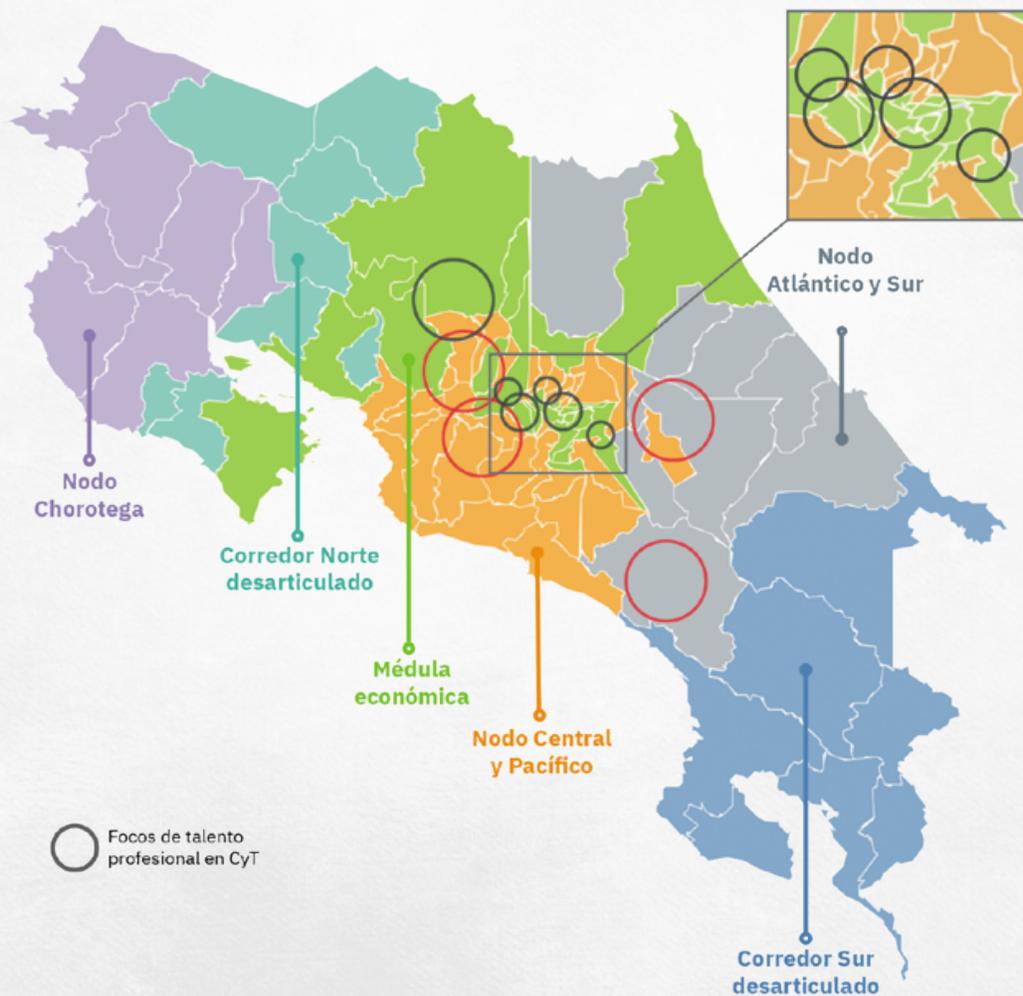
Ahora bien, existe un grupo de cantones con pocos vínculos productivos y desconectados del resto de la red económica nacional: corredor Norte desarticulado y corredor Sur desarticulado, ambos representan una muy pequeña parte de la economía total (1,8% y 1,2%, respectivamente). Estos dos conglomerados se dedican sobre todo a la agricultura y la ganadería, y la mayor parte del aparato productivo tiene una escasa intensidad en I+D (inversión y desarrollo). El corredor Norte desarticulado está integrado por Aban-

gares, Guatuso, Hojancha, Los Chiles, Montes de Oro, Nandayure, Tilarán y Upala. En tanto que el corredor Sur está conformado por Buenos Aires, Corredores, Coto Brus, Golfito, Osa y Talamanca.

Territorios productivos más rezagados tienen pocas capacidades de talento humano profesional en ciencia y tecnología

Un novedoso aporte de este Informe, llevado a cabo por primera vez en el país, fue la realización de un estudio que considera dos elementos

Costa Rica: conglomerados productivos y focos de talento profesional en CyT ^{a/}



a/ Los círculos grises se refieren al empate entre focos de talento humano y la médula económica; los círculos rojos reflejan empate con los nodos productivos.

Fuente: *Informe Estado de la Nación 2021*, a partir de Durán Monge et al., 2021b, con datos del BCCR e Hipatia.

clave para la economía: la estructura productiva cantonal y las capacidades de recurso humano calificado en áreas científico-tecnológicas. Este análisis utiliza de datos de la plataforma en ciencia, tecnología e innovación del Programa Estado de la Nación: Hipatia. Se evidencia que las capacidades profesionales que existen en ciencia y tecnología varían de manera significativa dentro del territorio. Los 17 cantones que componen la *médula económica*, situados mayoritariamente en la región Central del país, los 34 cantones del denominado nodo Central y Pacífico, ubicados en la región Central y el Pacífico Central, y los 9 del nodo Atlántico y Sur, en la región Atlántica, son los territorios que concentran los mayores focos de talento humano en ciencia y tecnología. En tanto que los cantones que tienen pocas capacidades profesionales en estas áreas se ubican principalmente en las zonas costeras y fronterizas. Estos territorios tendrían condiciones menos favorables

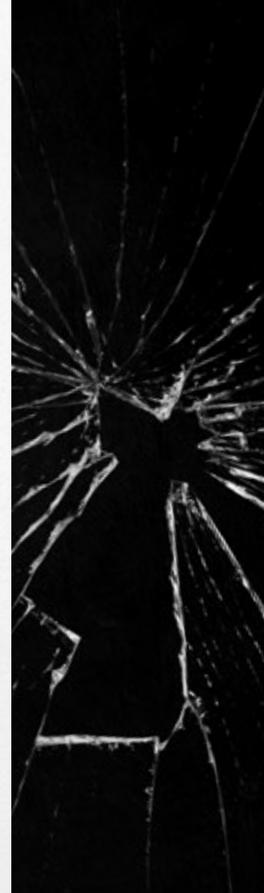
para impulsar una transformación en su aparato productivo.

Estos insumos son además una herramienta para que las políticas de desarrollo generen acciones específicas en el territorio, según sus necesidades de crecimiento, innovación y talento humano.

Ciudades intermedias: puentes de desarrollo productivo

El *Informe Estado de la Nación 2021* también determinó que Liberia, San Carlos, Pérez Zeledón y Pococí, conocidas como ciudades intermedias, tienen un rol fundamental como puentes productivos en regiones fuera de la GAM, aspecto fundamental para fomentar el desarrollo productivo en el territorio, de esa manera, reactivar la economía en distintas partes del país.

Ver más información en el Capítulo 03 del *Informe Estado de la Nación 2021*.



Armonía con la naturaleza



BALANCE | ARMONÍA CON LA NATURALEZA

Cambios coyunturales en movilidad y consumo energético a raíz de pandemia demuestran que implementar medidas traería resultados positivos para resolver problemas ambientales

- Menor uso de la flota vehicular redujo un 27% las emisiones de CO₂ en el primer año de la pandemia.
- Consumo de energía secundaria disminuyó un 13,7% entre 2019 y 2020.

Las medidas sanitarias impuestas, a causa de la pandemia por covid-19, provocaron cambios coyunturales en los insostenibles patrones de consumo de hidrocarburos y la movilidad. Aunque los problemas estructurales en este tema persisten, la implementación de acciones evidencia que, si se activan respuestas en los ámbitos en los cuales Costa Rica tiene desafíos importantes, es posible obtener resultados positivos en áreas clave para resolver problemas de fondo en materia ambiental y desarrollo humano.

Según el *Informe Estado de la Nación 2021*, estos cambios temporales, por primera vez en décadas, movieron la aguja hacia un menor uso de la flota vehicular, una reducción de las emisiones y una disminución en el movimiento de las personas en el transporte público.

Reducción en consumo de hidrocarburos

Pese a las metas y compromisos que el país ha asumido en materia de emisiones, la matriz

energética no ha tenido grandes cambios en las últimas tres décadas, sobre todo en cuanto a la alta y creciente dependencia de los hidrocarburos. No obstante, en 2020 se registró una disminución en el consumo de combustibles, como resultado de las medidas para la atención de la pandemia. Entre los primeros cambios se encuentra una notable baja en el uso de energía secundaria, al pasar de 149.803 terajulios en 2019, a 129.301 terajulios en 2020, es decir, disminuyó un 13,7%.

Una baja en la demanda, pero, ante todo, una reducción muy significativa en el consumo de hidrocarburos en el sector transporte explica este cambio. Dicho sector pasó de utilizar un 62% de hidrocarburos en 2019, a un 57% en 2020. Lo anterior se debe a un descenso generalizado en el uso del parque automotor, a raíz también de las restricciones sanitarias. Las medidas implementadas para controlar la pandemia tuvieron, sin duda, un fuerte efecto en el menor consumo de derivados del petróleo; se dio una caída muy marcada en los meses de mayores restricciones, marzo y abril; una recuperación relativa a partir de mayo, sin alcanzar los niveles de 2019 durante los mismos meses; y un acercamiento a las pautas normales hacia finales de año.

La composición de la matriz energética en su conjunto se modificó levemente, pero sin transformar uno de los principales problemas de fondo en el país: la alta dependencia de los hidrocarburos como fuente principal de abastecimiento.

“La pandemia por covid-19 nos permitió conocer en tiempo real y con exactitud el alcance e impactos que medidas como la restricción vehicular y el teletrabajo, por ejemplo, pueden tener en términos económicos, ambientales (reducción del congestionamiento y la contaminación) y sociales (sobre la salud pública). De esta forma, es posible identificar áreas en las cuales es factible replicar estas acciones y generar cambios positivos, si no lo hacemos se corre el riesgo de que el tema se relegue y lo olvidemos”, destacó Karen Chacón, investigadora del *Informe Estado de la Nación*.

Uso de flota vehicular y sus emisiones contaminantes se redujeron

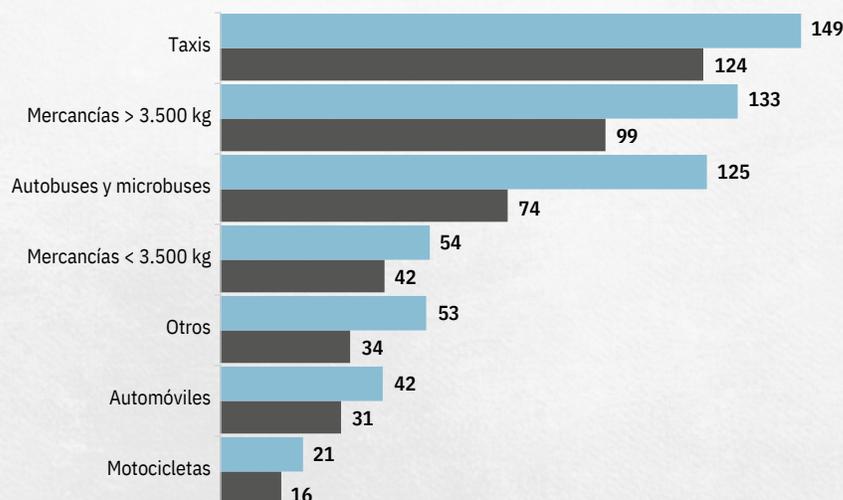
Otro de los cambios temporales más importantes fue la modificación en los patrones de movilidad y transporte de las personas en el territorio nacional, debido también al impacto de las medidas tomadas para atender la crisis que generó la pandemia del covid-19. Por ejemplo, las restricciones vehiculares impuestas provocaron una disminución generalizada en el uso de la flota.

Un análisis, especialmente preparado para el *Informe Estado de la Nación 2021*, encontró que durante el primer año de la pandemia el recorrido de la flota vehicular se redujo un 24% en promedio al día, con respecto al período 2015-2019. Específicamente, pasó de un recorrido diario promedio de 46 kilómetros, antes de la pandemia, a 35 kilómetros, durante la emergencia sanitaria, es decir, se dio una disminución promedio de 11 kilómetros.

Este impacto de la pandemia en el uso de la flota varía según el tipo de vehículo. En conjunto, la disminución total se explica en mayor medida por los automóviles, ya que son el medio de transporte más utilizado. Estos pasaron de recorrer un promedio diario de 42 kilómetros, entre el período pre-covid-19 (2015 a 2019), a 31 kilómetros, durante el primer año de la pandemia. Sin embargo, el mayor impacto se dio entre los autobuses y microbuses, los cuales pasaron de 125 kilómetros a 74 kilómetros diarios. En términos relativos, los taxis registraron la menor disminución, con un 17%. Por su parte, los automóviles, las motocicletas y el transporte de carga pesada disminuyeron en un 26% su recorrido diario.

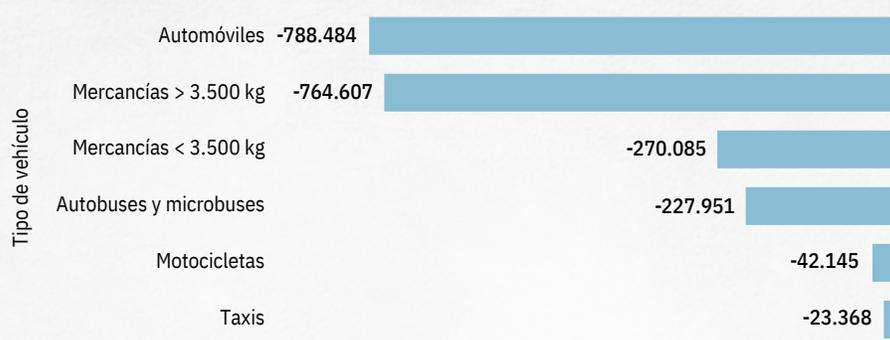
La reducción general en la flota se tradujo, además, en menos emisiones de CO₂. Antes de la pandemia, las emisiones estimadas por uso de la flota vehicular eran 7,8 millones de toneladas de CO₂ equivalente al año. Con la emergencia

Recorrido promedio diario en período pre-covid-19 y primer año de pandemia, por tipo de vehículo (kilómetros por día)



Fuente: *Informe Estado de la Nación 2021*, a partir de Fernández, 2021b, con datos de Riteve SyC.

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)



Disminución en toneladas de CO₂ equivalente

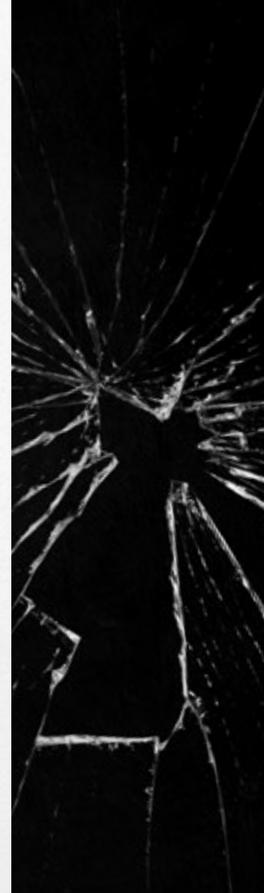
Fuente: *Informe Estado de la Nación 2021*, a partir de Fernández, 2021b, con datos de Riteve SyC.

sanitaria, la reducción en los recorridos implicó que las emisiones totales bajaran a 5,7 millones de toneladas de CO₂ equivalente; es decir, un 27% menos respecto a lo esperado. En conjunto, los vehículos tipo automóvil y transporte pesado explican tres cuartas partes de esa reducción.

La pandemia también alteró de manera importante el comportamiento del transporte público. Así, por ejemplo, en la GAM, la cantidad mensual de pasajeros en autobuses cayó de aproximadamente 45 millones, a menos de 20 millones durante la pandemia. Además, el tren movilizó solo un 19% de las personas transportadas normalmente antes de la crisis.

La emergencia sanitaria, provocada por el covid-19, generó lecciones aprendidas que podrían ser parte de transformaciones novedosas para atender los graves problemas estructurales que afectan al país a nivel ambiental. Los cambios evidencian que, si se toman medidas y se implementan acciones, es posible alcanzar resultados positivos en aras de lograr el cumplimiento de metas. No obstante, Costa Rica no muestra, visto en su conjunto, cambios sustantivos y permanentes en las tendencias reportadas a largo plazo, por el contrario, enfrenta nuevos retos en esta materia.

Ver más información en el Capítulo 08 del *Informe Estado de la Nación 2021*.





MIRADA | ARMONÍA CON LA NATURALEZA

Grandes logros en el campo forestal para Costa Rica: recuperación de cobertura y balance positivo en depósitos de carbono

- Entre los años 2006 y 2014, se experimentó el nivel más alto de recuperación de cobertura forestal, especialmente en la península de Nicoya, el Pacífico Central y la península de Osa.
- Entre 1986 y 2019, las áreas de conservación La Amistad Caribe (20,7%) y Central (17,9%) acumularon la mayor parte de los depósitos forestales de carbono y del potencial de mitigación del cambio climático en el ámbito forestal.

En el campo forestal, Costa Rica ha registrado importantes logros durante los últimos treinta años, los cuales son únicos en el marco regional centroamericano. El país recobró, por un lado, una significativa cobertura forestal y, por otro, su potencial para mitigar el cambio climático a través de la recuperación de los depósitos de carbono.

El *Informe Estado de la Nación 2021* aporta información inédita y precisa para enriquecer la discusión sobre el tema forestal, entender las características y apoyar la toma de decisiones para contener los riesgos que se enfrentan en este campo.

Recuperación en la cobertura forestal entre 1986 y 2019

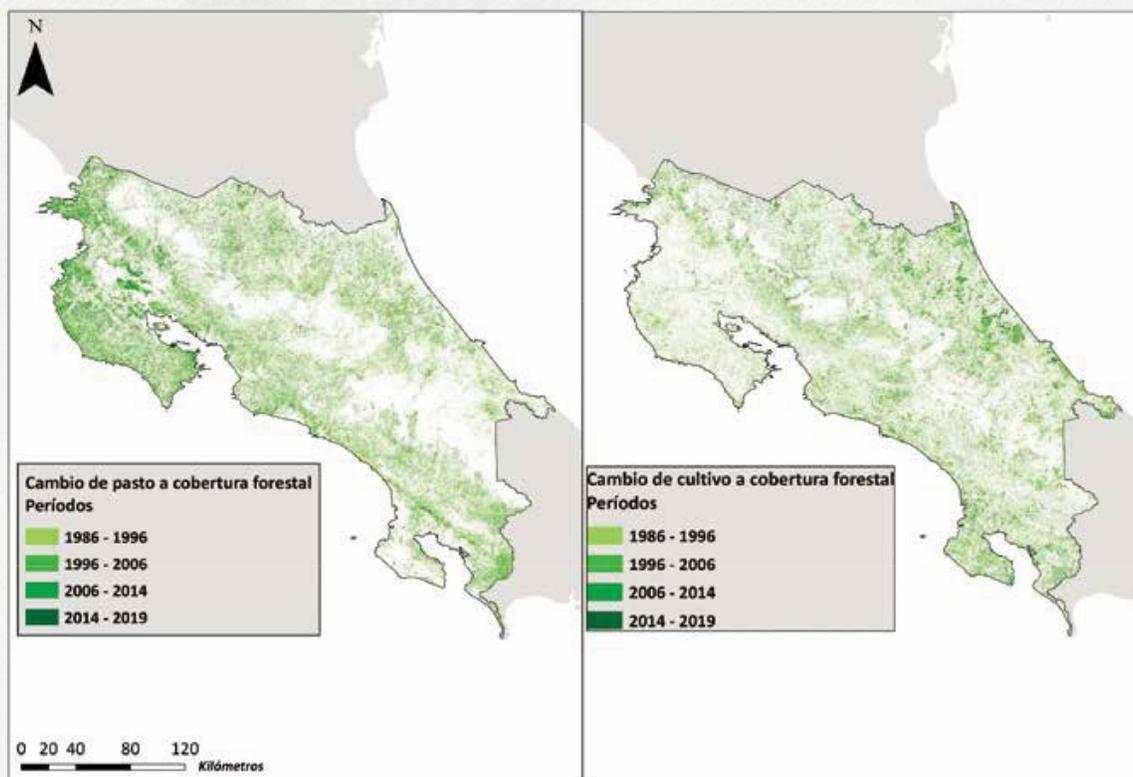
Al analizar los grandes tipos de uso del suelo existentes entre 1986 y 2019, se demuestra que la recuperación de cobertura forestal derivó -sobre todo- de la sustitución de pastos y cultivos en el período 1996-2006, usos que anteriormente le habían “robado” tierra al bosque, en los años ochenta e inicios de los noventa. En general, el

país logró un balance neto que favoreció dicha cobertura.

Por su parte, un estudio realizado sobre la distribución espacial del territorio evidencia que hay procesos de pérdida y de ganancia, pero se obtiene un resultado global positivo. En 1986, la cobertura forestal abarcaba el 50,9% del área, mientras que diez años después esta era de solo el 39,1%. Ese cambio se presentó principalmente en la zona norte y en las llanuras del Caribe. Entre los años 2006 y 2014, se experimentó una mejora significativa. En este lapso se obtuvo el nivel más alto de recuperación, especialmente en la península de Nicoya, el Pacífico Central y la península de Osa.

Posteriormente, en el 2019, la recuperación alcanzó un porcentaje muy similar al de 1986, aunque la distribución espacial fue diferente: hubo una intensa pérdida en la zona norte y una ganancia a lo largo de la costa Pacífica. Durante la etapa que transcurrió del 2014 al 2019, aumentó nuevamente la tasa de cambio de uso de cobertura forestal a pastos, cultivos y uso urbano, lo cual evidencia nuevas presiones.

Costa Rica: cambios de uso del suelo de cultivos y pastos hacia cobertura forestal



Fuente: *Informe Estado de la Nación 2021*, a partir de González et al., 2021.

Leonardo Merino Trejos, coordinador general e investigador del Informe, destacó que los resultados en este campo son producto de los esfuerzos que Costa Rica ha hecho en el ámbito forestal, los cuales no solo deben consolidarse, sino también ampliarse a otras áreas que son clave para alcanzar la sostenibilidad ambiental en el país.

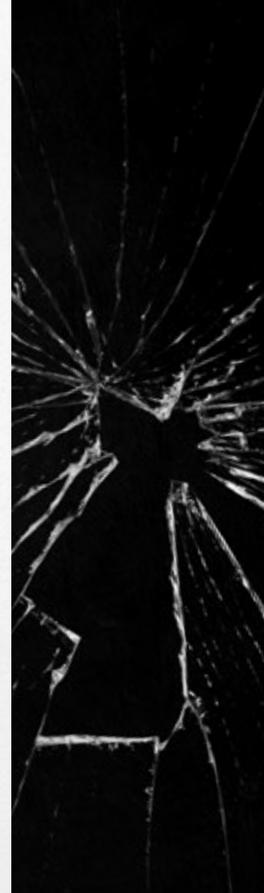
Alto potencial de depósitos de carbono en el país para mitigar el cambio climático

Un análisis inédito realizado para el *Informe Estado de la Nación 2021* señala que uno de los elementos relevantes de la cobertura forestal es su potencial como depósitos de carbono para la mitigación del cambio climático. Los bosques son un componente clave del ciclo global de carbono y, por tanto, tienen un efecto directo sobre la concentración atmosférica de dióxido de carbono (CO₂), el cual genera el efecto invernadero y, en consecuencia, el calentamiento global. En

ese sentido, los ecosistemas forestales son multifuncionales, ya que constituyen depósitos y sumideros que almacenan y remueven CO₂, factor clave para hacerle frente a los efectos generados por las variaciones en el clima.

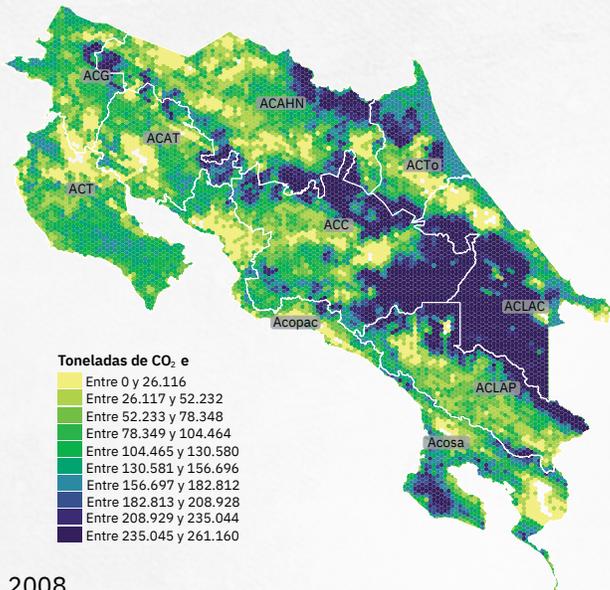
Los hallazgos de este novedoso estudio revelan que, entre 1986 y 2019, los depósitos forestales de carbono del país absorbieron un valor promedio anual de 1.055 millones de toneladas de CO₂, además, muestran una tendencia de relativa estabilidad y cobertura a lo largo de dicho período. Este comportamiento es resultado de una combinación de pérdidas y ganancias en el *stock* de carbono en el tiempo, el cual no se ha distribuido de manera homogénea en el territorio. Es decir, algunas áreas evidencian un deterioro de sus existencias forestales de carbono; no obstante, otras han logrado incrementarlas.

Durante el período bajo estudio, las áreas de conservación La Amistad Caribe y Central acumularon la mayor parte de los sumideros de carbono y del potencial de mitigación del

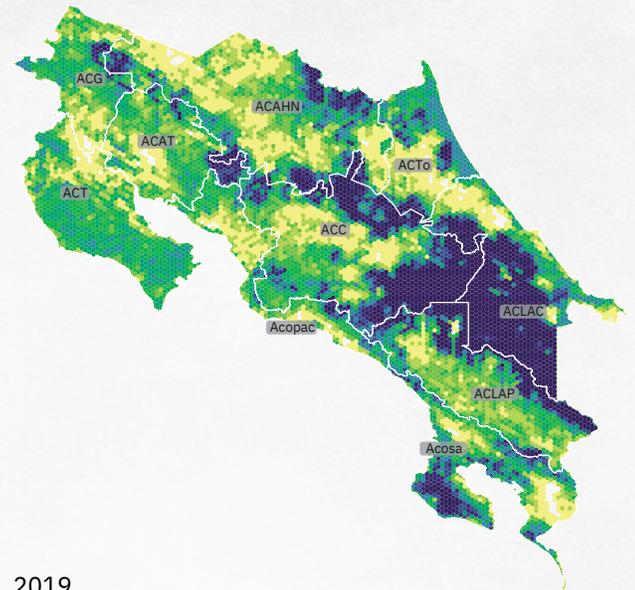


**Costa Rica: depósitos de carbono según áreas de conservación^{a/}.
1986, 2001, 2008 y 2019**
(toneladas de CO₂ equivalente por hectárea)

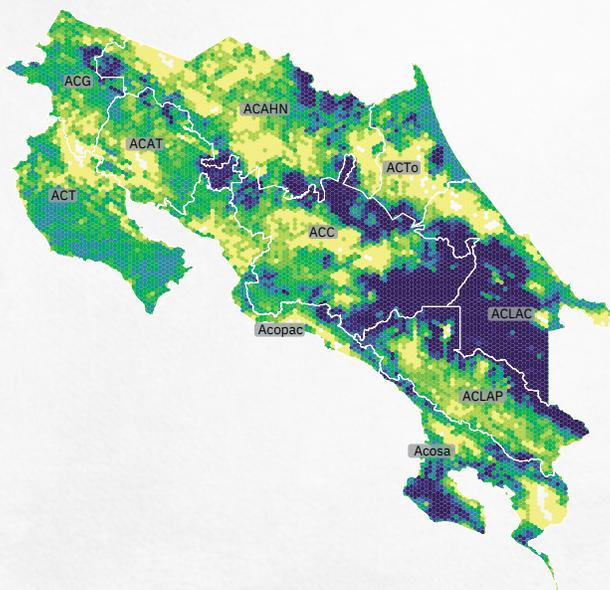
1986



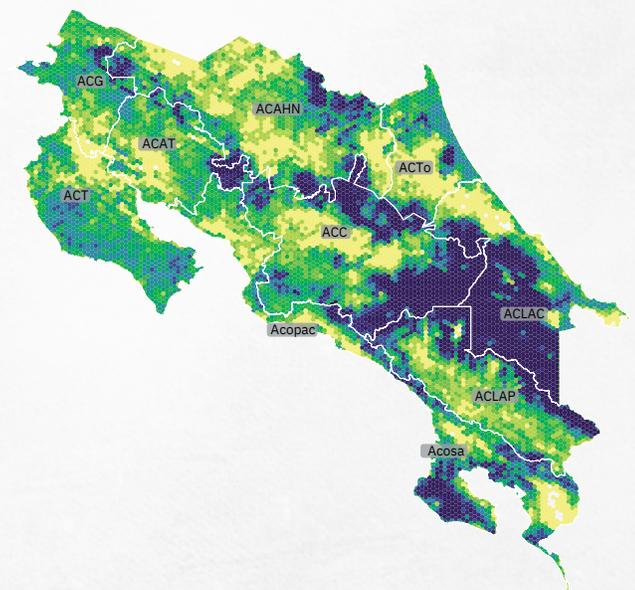
2001



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: *Informe Estado de la Nación 2021*, a partir de Durán Monge y Aragón, 2021, con datos de Minae, 2019b.

cambio climático en el ámbito forestal (20,7% y 17,9%, en promedio, respectivamente). Las áreas Huetar Norte, La Amistad Pacífico, Tempisque y Osa muestran valores intermedios en depósitos forestales de carbono, los cuales oscilan entre el 8,8% y el 13,2% del *stock* total nacional. Mientras

tanto, cuatro zonas registran los porcentajes más bajos de reductores de carbono (en promedio 4,8%) y un menor potencial de mitigación del cambio climático: Tortuguero, Arenal Tempisque, Guanacaste y Pacífico Central.

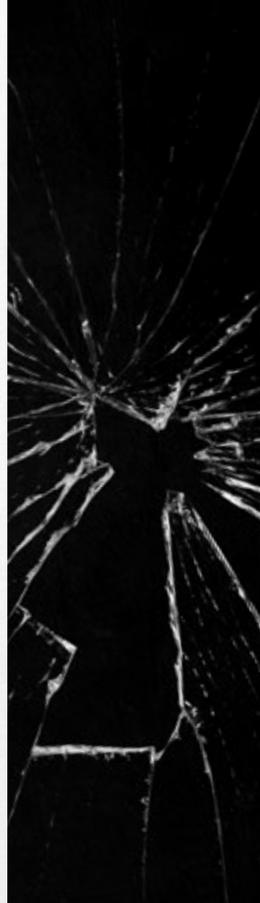
Recuperación de depósitos de carbono se da principalmente fuera de las áreas protegidas

El análisis efectuado muestra que las áreas silvestres protegidas (ASP) representan un 25,5% del territorio continental y que albergaron, en promedio, el 40,7% de los depósitos de carbono durante el período 1986-2019. No obstante, la mayoría de estos depósitos están en bosques externos a las ASP. Los territorios que están fuera de dichas áreas albergan, en promedio, el 64,4% de los bosques del país y aportan la mayor parte de las existencias de carbono nacional, una media de 59,3%. Lo anterior representa un riesgo para garantizar la sostenibilidad del *stock* de carbono, ante nuevas presiones productivas sobre las tierras forestales.

Presiones sobre los bosques y depósitos de carbono, pese a balance positivo

Otro de los hallazgos del *Informe Estado de la Nación 2021* destaca que, al analizar las emisiones, es decir las pérdidas de los depósitos de carbono, provocadas por cambios en el uso del suelo forestal hacia pastos y agricultura, se evidencia que, pese al balance positivo que el sector ha tenido, los bosques y los depósitos de carbono han sufrido importantes presiones durante el período bajo estudio. En algunas zonas, esto ha impactado su potencial de mitigación del cambio climático. Por ejemplo, las áreas de conservación Huetar Norte y Tortuguero sufrieron pérdidas de sumideros de altos niveles de densidad de carbono y, en algunos momentos, fueron afectadas por una intensa generación de emisiones asociadas a la actividad agropecuaria.

Ver más información en el Capítulo 04 del *Informe Estado de la Nación 2021*.





MIRADA | ARMONÍA CON LA NATURALEZA

Novedosa herramienta predice con precisión pérdida de cobertura arbórea a corto plazo

- País perdería 515 kilómetros cuadrados de cobertura arbórea para el 2025, un 1,4% de la existente en la actualidad: zona norte es la región que tendría la mayor pérdida.
- Herramienta permite conocer la ubicación de las zonas más propensas a perder cobertura arbórea entre 2021 y 2025, lo cual no se ha identificado antes en el país y es relevante para la política pública.

El Informe Estado de la Nación 2021 realizó un novedoso ejercicio de predicción, a través de una herramienta de aprendizaje automático (*machine learning*), para estimar con precisión, y por primera vez en el país, la probabilidad de perder cobertura arbórea en el período comprendido entre 2021 y 2025.

Según indica Leonardo Merino Trejos, coordinador de investigación del Informe, con esta moderna herramienta se pueden describir, con exactitud de 30 por 30 metros, los lugares donde hay mayor riesgo de deforestación, así como sus características, lo cual es de gran relevancia para la formulación de políticas públicas en el campo forestal.

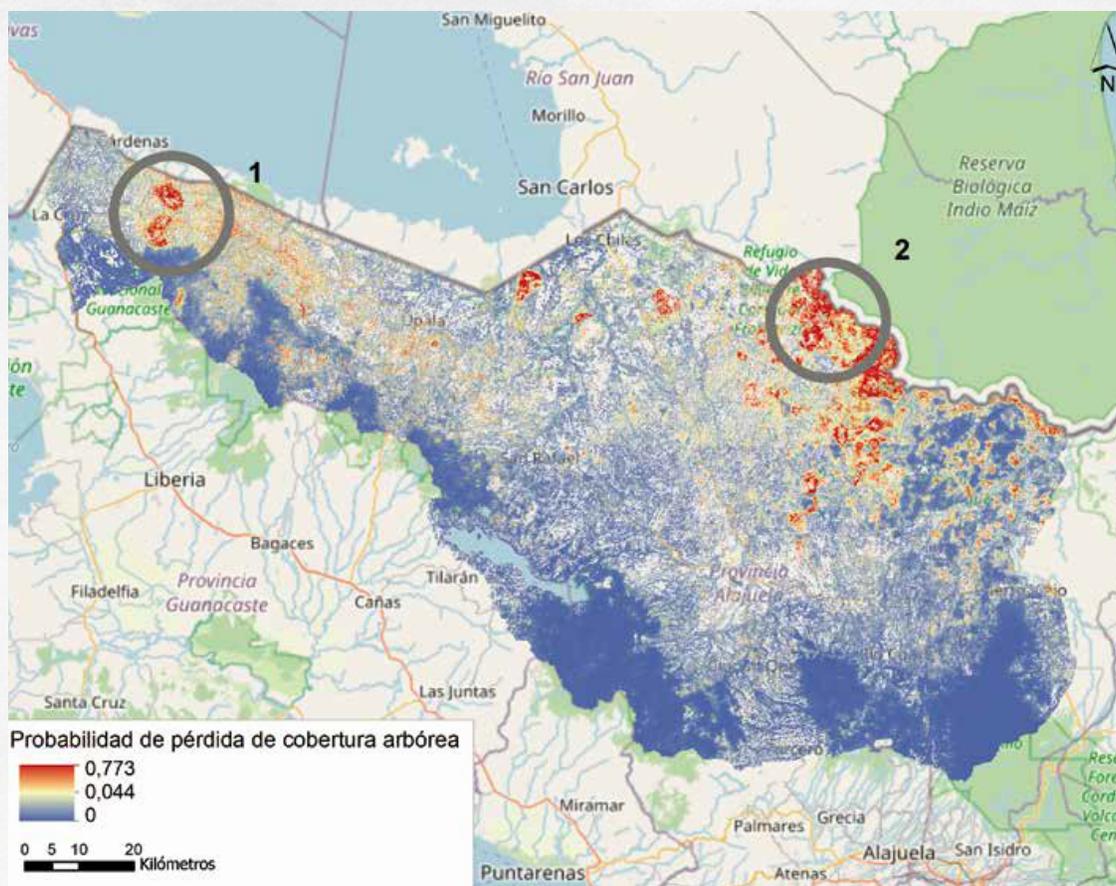
Los resultados de este ejercicio evidencian que, entre 2021 y 2025, se espera una pérdida de cobertura arbórea cercana a los 515 km² en todo el país, lo cual corresponde a un 1,4% de la existente en la actualidad.

Pérdida de cobertura forestal varía según regiones

La herramienta predictiva permite identificar cuáles son las zonas del país con mayor o menor riesgo de perder cobertura forestal. Por ejemplo, la región que presenta una estimación más negativa es la zona norte, en ella se pronostica una disminución del dosel arbóreo de 2,1% (155 km²) para el 2025. El borde sur presenta un riesgo bajo de perder su cobertura arbórea, ahí se encuentran los parques nacionales Braulio Carrillo, Juan Castro Blanco y otros asociados a la Cordillera Volcánica de Guanacaste; en tanto que, las partes media y norte de esta región están asociadas a un mayor riesgo de pérdida de dosel forestal.

Por su parte, en la zona Pacífico Central se espera perder cerca de 48 km² al 2025, un 1,2% de la cobertura forestal existente en la actualidad, además, hay un alto riesgo en el norte de las

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



Fuente: Informe Estado de la Nación 2021, a partir de Rodríguez, 2021, con datos de Open StreetMap.

ciudades de Alajuela, Heredia, Naranjo y Grecia. Para el Pacífico Norte, las predicciones indican una pérdida cercana a los 32 km² de cobertura arbórea en el período bajo estudio, lo cual constituye el menor porcentaje de todas las regiones analizadas (un 0,5%, respecto a la situación del 2020), inferior al promedio nacional; es decir, esta es la zona con menor riesgo de deforestación.

Ausencia de esquemas de resguardo y presiones agropecuarias: factores que más inciden en riesgo de perder cobertura forestal

Además de cuantificar y localizar el riesgo de perder cobertura arbórea, la herramienta per-

mite identificar los factores que impactan la predicción de forma significativa. De las variables consideradas sobresalen la pérdida de cobertura arbórea en los últimos cinco años, a una distancia de un kilómetro, y la tendencia de pérdida del porcentaje de cobertura arbórea promedio en los últimos cinco años, a una distancia cercana al kilómetro alrededor de cada sitio estudiado (de 30 por 30 metros). En el último caso, cuanto más negativa sea la tendencia registrada en el entorno, mayor será la contribución a la pérdida de cobertura en el futuro, y viceversa.

Así las cosas, las variables que aportan mayor valor a la predicción se relacionan con el historial de pérdida de cobertura arbórea en los últimos cinco años. En general, lideran las estadísticas calculadas a tres kilómetros de distancia del sitio analizado, a excepción de las zonas Pacífico



Norte y Pacífico Central, donde los efectos son más relevantes en un trayecto de un kilómetro. En el Pacífico Central, Pacífico Norte y el Caribe es importante destacar la pérdida observada, la cantidad y la calidad de aquellas áreas con cobertura arbórea cercanas al área analizada.

El estudio también determinó las características comunes de los territorios con mayor probabilidad de perder su cobertura arbórea en un futuro cercano. En ese sentido, los puntos que soportarían una mayor presión para perder su dosel arbóreo, en el 2025, se caracterizan por ser aptos para desarrollar actividades agropecuarias. Entre las variables que muestran más influencia están la capacidad de uso, pendientes bajas y presencia de otros cultivos, por ejemplo, la piña,

la palma y el pasto. En cambio, aquellas zonas que se encuentran bajo esquemas de protección, los corredores biológicos, las franjas de protección de ríos y las zonas costeras se asocian a una mayor probabilidad de conservar la cobertura arbórea actual. Esas características demuestran una asociación positiva para la conservación, en concordancia con estudios pasados.

Es imperativo evitar que el país caiga en nuevos procesos de deforestación, por lo que, al identificar las probabilidades de riesgo de perder cobertura arbórea y ubicarlas espacialmente, a partir de metodologías de aprendizaje automático, se obtiene un valioso insumo que posibilita la definición de políticas territoriales enfocadas a la conservación.

Coefficiente de correlación entre la probabilidad de pérdida de cobertura arbórea y variables seleccionadas



Fuente: *Informe Estado de la Nación 2021*, a partir de Rodríguez, 2021.

Ver más información en el Capítulo 04 del *Informe Estado de la Nación 2021*.

Fortalecimiento de la democracia



Diálogos logran bajar intensidad de los conflictos, pero posponen la satisfacción de intereses ciudadanos

- Procesos de diálogo social en el país son incapaces de crear puntos de convergencia entre instituciones y ciudadanía, un asunto que está en la base de la crisis de representación política.
- Agenda política se centró en aspectos a corto plazo, pero las principales preocupaciones ciudadanas giran alrededor de mejoras en sus condiciones de vida y trabajo.

En medio de un contexto político desfavorable y una mayor conflictividad, el uso recurrente del diálogo social para resolver conflictos es clave, pues logra bajar la intensidad de la protesta. Sin embargo, una débil gestión de estos procesos pospone la satisfacción de los intereses ciudadanos.

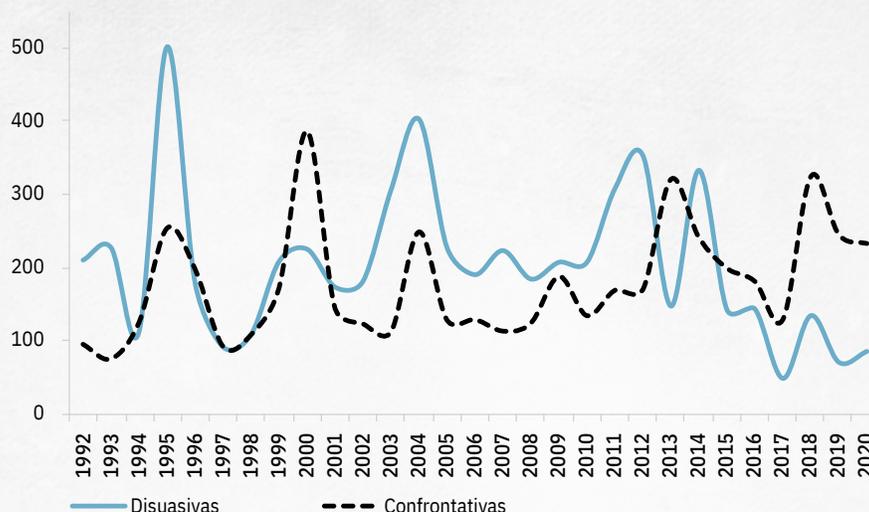
A pesar de la prolongación, por más de tres años, de un acuerdo funcional entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, en el año 2020 y parte del 2021, se acumularon condiciones cada vez más adversas de gobernanza en el sistema político costarricense. Por ejemplo, la alta inestabilidad del gabinete que refleja el fin de alianzas partidarias en el Ejecutivo, la inestabilidad en el sistema de partidos en el Congreso que torna más efímeras las mayorías parlamentarias y la reducción de la capacidad del Ejecutivo para impulsar su agenda en el Congreso. El énfasis de dicho acuerdo político no fue principalmente ampliar la promesa democrática de la ciudadanía, sino atender prioridades inmediatas surgidas de las crisis fiscal y sanitaria del covid-19, o bien, de compromisos internacionales asumidos por Costa Rica.

Aunque este acuerdo funcional brindó estabilidad política, no contempló las principales preocupaciones ciudadanas, las cuales giran alrededor de aspectos relacionados con sus condiciones de vida y de trabajo. Como resultado, la ciudadanía sigue evaluando negativamente al Gobierno, a los partidos políticos y a la Asamblea Legislativa, en un contexto de menor apoyo a la democracia en relación con décadas atrás. Estas circunstancias han generado un aumento en la conflictividad confrontativa (huelgas y bloqueos en carreteras). El año 2020, por ejemplo, cerró con 317 acciones colectivas, con un fuerte repunte en el mes de octubre (121 protestas).

Problemas para procesar los conflictos por medio del diálogo social

Según señala el *Informe Estado de la Nación 2021*, si un sistema político es capaz de superar el entramamiento y la parálisis, es de esperar que la percepción ciudadana sobre su labor sea más favorable. No obstante, en el caso de Costa Rica, la mejoría en las relaciones Ejecutivo-Legislativo en

Serie temporal de los repertorios de acción colectiva, según tipo. 1992-2021^{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: *Informe Estado de la Nación 2021*, a partir de Moncada, 2021, con la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación.

las últimas tres legislaturas no implica una mayor aprobación del Gobierno por parte de la ciudadanía. Un análisis realizado para el Informe sugiere que en el país esto no sucede, debido a falencias del sistema político para procesar los conflictos mediante la articulación de espacios de diálogo que permitan gestionarlos eficientemente.

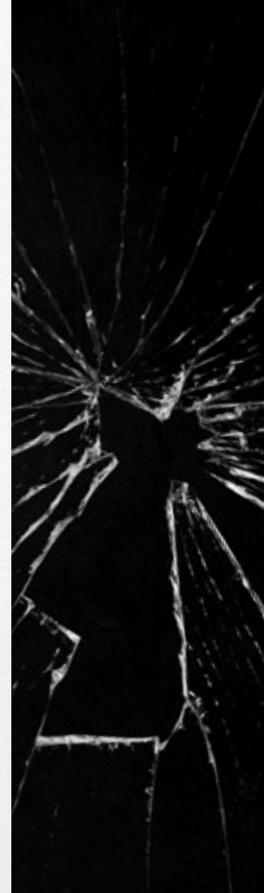
Costa Rica cerró el 2020 con la convocatoria a tres mesas de diálogo de alcance nacional. Una de ellas anunciada por la Asamblea de Trabajadores del Banco Popular y las otras dos desde la figura del presidente de la República, con el apoyo del presidente de la Asamblea Legislativa. Este es un hecho inédito en la historia reciente. El llamado al diálogo permitió, por un lado, des-escalar la curva ascendente de acciones colectivas a lo largo del territorio nacional y, por otro, reorientar las acciones del nivel confrontativo hacia el plano institucional.

Las convocatorias al diálogo no son una novedad en Costa Rica. Una lectura histórica hace posible identificar múltiples llamados, de diferente naturaleza, pero con el mismo fin: dirimir los conflictos y las diferencias. En ese sentido, distintos actores

sociales y políticos coinciden en que el diálogo es un rasgo de la cultura política costarricense.

El capítulo político del *Informe Estado de la Nación 2021* planteó la pregunta: ¿cómo se ha utilizado el diálogo en la gestión de un conflicto de interés público en Costa Rica? Para responderla, se estudiaron tres casos en los que se recurrió al diálogo social: el conflicto acerca del transporte remunerado de personas en modalidad taxi, a propósito del surgimiento de plataformas de servicios, tipo Uber, durante el período 2016-2018; el diálogo acerca del “Aprovechamiento del Camarón” del período 2014-2017; y el Diálogo Multisectorial del 2020. En estos tres casos, no se logró evidenciar una correcta formulación del problema para crear un asunto común, mediante el cual las partes puedan identificar los elementos sustantivos y construir el objeto de diálogo, tampoco se identificó un momento conjunto en el cual se validen los diversos intereses.

El principal hallazgo de este análisis es que los actores políticos en el país conservan su vocación democrática y optan por el diálogo para dirimir los conflictos y las diferencias. No obstante, pese a



Resumen de la gestión de los procesos de diálogo social estudiados^{a/}

Acerca del proceso de gestión (variables resumen)	Diálogo Multisectorial	Aprovechamiento de camarón	Transporte remunerado de personas modalidad taxi
1. Se invirtió tiempo en la formulación conjunta del problema (construcción del objeto de diálogo)	2	0	1
2. Claridad en el alcance del Foro	1	1	1
3. Se invirtió en la exploración de intereses	1	0	1
4. Se identifica claridad en la agenda	2	1	1
5. Se identifica una moderación flexible y conciliadora	2	0	1
6. Uso de sesiones paralelas	2	1	1
7. Uso conjunto de criterios objetivos o criterio experto	2	1	1
8. Supera la lógica representativa 1 sector equivale a 1 voto como mecanismo de toma de decisiones	2	0	2
9. Se identifica estrategia de comunicación externa	1	0	0
10. Mejoraron las relaciones entre las partes	1	0	0
Total	16	4	9

a/ El puntaje muestra si se logra o no identificar determinada variable del proceso, donde 0 significa no identificado, 1 se refiere a parcialmente, y 2 identificado positivamente.

Fuente: *Informe Estado de la Nación 2021*, a partir de Jirón, 2021.

que dicha vocación se mantiene, los procesos de diálogo social cumplen con el cometido de des-escalar los conflictos, pero posponen la satisfacción de los intereses ciudadanos. 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.

Ver más información en el Capítulo 09 del *Informe Estado de la Nación 2021*.



MIRADA | FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

Democracia electoral es robusta, pero se debe prestar atención a problemas crecientes de participación política

- Fuerte cultura cívica en Costa Rica amortigua caída de la participación electoral.
- Ciudadanía alejada de los partidos políticos, cambios demográficos y consecuencias de la desigualdad salarial también ponen en riesgo estabilidad de la democracia electoral en el país.

A pocos meses de realizarse las elecciones presidenciales y legislativas de 2022 en Costa Rica, el nuevo *Informe Estado de la Nación 2021* señala que la democracia electoral del país es estable y consolidada, pero también destaca la relevancia de prestarle atención a los desafíos, rezagos o retrocesos latentes en ciertas áreas de la competencia política, como la caída en la participación electoral a largo plazo.

La democracia electoral se entiende como aquel sistema democrático en el que se invierte de poder a la ciudadanía para decidir sobre asuntos políticos a través de elecciones competitivas.

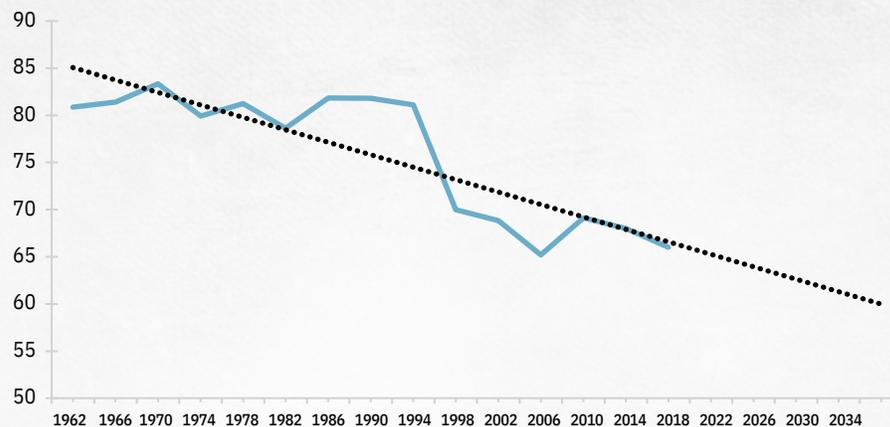
Costa Rica: una democracia electoral consolidada

La nación costarricense obtiene los puntajes más altos en los índices internacionales de medición de la democracia electoral. En el índice de *Varieties of democracy*, por ejemplo, Costa Rica ocupa la tercera posición entre 178 países y la primera entre las naciones del continente americano. Por

su parte, en la medición elaborada por la revista *The Economist* en 2020, Costa Rica es una de las 23 democracias plenas del planeta. En este índice, el ámbito electoral y las libertades civiles son los dos aspectos mejor evaluados del sistema político costarricense. Incluso, la calificación del país en 2020 es la más alta desde el 2006.

La cercanía de las próximas elecciones presidenciales del 2022 amerita prestarle atención al comportamiento de uno de los principales actores de las democracias modernas: el electorado. El investigador del *Informe Estado de la Nación*, Ronald Alfaro Redondo, destaca que una de las características observadas en el electorado costarricense es que aún posee una fuerte cultura cívica y una sólida creencia en el sufragio, lo cual se puede evidenciar a través del tiempo y entre generaciones. Al estudiar los patrones de votación de la ciudadanía habilitada para sufragar en las últimas ocho elecciones, entre 1990 y 2018, los datos revelan una alta predilección por el voto, incluso entre quienes han tenido derecho a votar menos cantidad de veces.

Porcentaje de participación electoral en Costa Rica observado y proyectado. 1962-2034 ^{a/}



a/ La línea punteada representa la proyección con base en la tendencia de los datos reales.

Fuente: *Informe Estado de la Nación 2021*, a partir Alvaro Redondo, 2021, con datos del TSE.

Amenazas latentes de la democracia electoral costarricense

A pesar de ser una de las democracias más estables de América Latina y del mundo, y aunque el electorado muestre señales de una fortaleza democrática, la identidad cívica consolidada de la población costarricense está expuesta a amenazas.

El investigador Alvaro Redondo afirma que uno de los principales desafíos es la caída de la participación electoral en Costa Rica a largo plazo. El descenso en la participación electoral a menudo se considera una señal de insatisfacción o desvinculación de las personas con la política. En el caso de las personas votantes más jóvenes, esta situación podría tener un impacto dramático y duradero sobre el apoyo y la viabilidad del sistema político. En términos generales, en los últimos cincuenta años el número de votantes ha disminuido en 23 de las 36 democracias maduras alrededor del mundo. Por su parte, Costa Rica ha seguido un camino muy similar en cuanto a las reducciones en la participación electoral.

Ahora bien, aunque las elecciones presidenciales de 2022 se acercan, la situación imperante es la de una ciudadanía alejada de los partidos políticos, a diferencia de lo ocurrido tres décadas antes, cuando dichas formaciones gozaban de

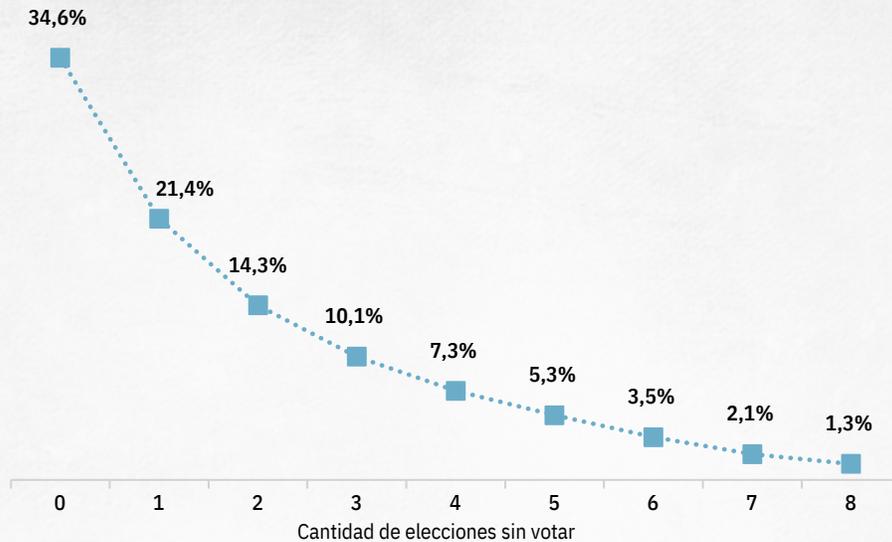
una muy alta simpatía partidaria. En la segunda década del presente siglo, la mayoría de la población dejó de manifestar una fuerte afinidad con alguna organización política. Entre junio de 2012 y agosto de 2021, en promedio, el 61% de la ciudadanía indicó no simpatizar con ningún partido.

Factores que favorecen la reducción en la participación electoral

El *Informe Estado de la Nación 2021* también enfatiza que conocer los factores que han impulsado la declinante participación electoral de la ciudadanía costarricense tiene una gran importancia. Este análisis atiende aquellos elementos relacionados con los atributos sociodemográficos y el contexto social, los cuales también han propiciado dicha reducción.

Las transformaciones demográficas de la sociedad costarricense han tenido un impacto significativo en la participación electoral de la ciudadanía. Por ejemplo, se plantea que, en este siglo, la representación gráfica de la población votante perdió la forma tradicional de una pirámide, con una mayor aglutinación en personas electoras jóvenes, quienes menos votan. A esta concentración se agregó un segundo bloque: las personas con edades entre 45 y 65 años. Los primeros dejaron de ser el grupo dominante y

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



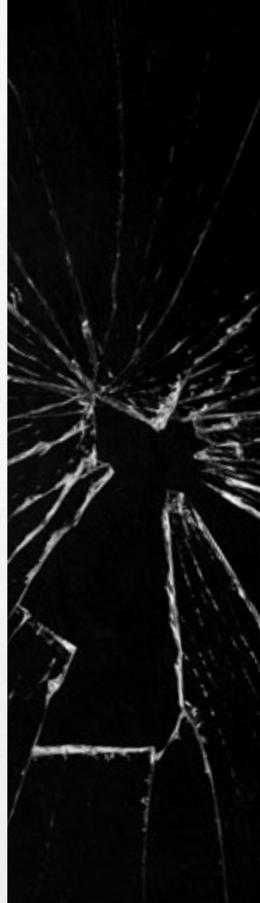
Fuente: *Informe Estado de la Nación 2021*, a partir Alfaró Redondo, 2021.

entraron en competencia con los adultos de edad media, quienes, además, presentan mayores niveles de participación.

En relación con el contexto social, un factor que afecta la participación electoral es la desigualdad salarial. El Informe analiza la relación entre desigualdad y participación ciudadana en las elecciones presidenciales, con un énfasis en las macro-tendencias a lo largo de cinco períodos

(elecciones entre 2002 y 2018). En estudios especializados, distintos aportes han señalado que la desigualdad económica es uno de los factores que desincentiva la participación electoral en el mundo. En el caso de Costa Rica, el hallazgo más relevante indica que las comunidades con mayor desigualdad salarial exhiben menores niveles de participación electoral que aquellas menos desiguales.

Ver más información en el Capítulo 05 del *Informe Estado de la Nación 2021*.





Reglas en financiamiento de partidos políticos los expone a ser capturados por fuerzas o capitales ilícitos

- El endeudamiento predomina como la principal fuente de financiamiento de los partidos políticos, seguido de los ingresos propios y por último las donaciones privadas.
- Partidos políticos están a expensas de grandes capitales financieros que podrían estrujar su accionar y comprometer una eventual gestión gubernamental.

Los problemas y vacíos en las reglas de financiamiento exponen a los partidos políticos ante el riesgo de ser capturados por fuerzas poderosas o capitales lícitos e ilícitos, los cuales afectan su independencia y misión.

Las elecciones presidenciales y legislativas del 2022 se acercan. Al respecto, el *Informe Estado de la Nación 2021* estudió la situación y los desafíos que enfrenta uno de los principales actores de la contienda electoral: los partidos políticos. Si bien la democracia electoral en Costa Rica es robusta y consolidada, los partidos que compiten por el poder enfrentan distintos escenarios de riesgo.

El financiamiento de los partidos políticos es un factor clave para que estas agrupaciones puedan representar los intereses de la ciudadanía y participar en la competencia electoral. En ese sentido, uno de los elementos fundamentales para valorar las garantías de igualdad política que ofrece un régimen democrático es su capacidad de asegurar la integridad y la autonomía del sistema ante influencias no deseadas, derivadas del financiamiento de los partidos y las campañas electorales.

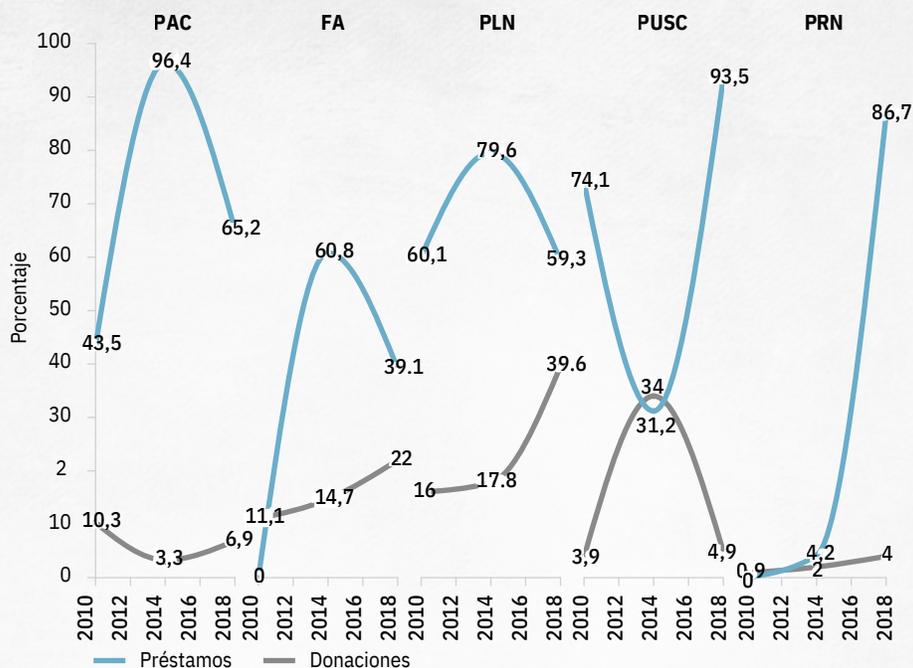
Ronald Alfaro Redondo, investigador del Informe, señaló que el sistema de financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica posee vacíos y problemas que se han pospuesto, de manera que las organizaciones partidarias se exponen a vulnerabilidades, por ejemplo, ser capturados por sectores poderosos, y a la penetración de fuentes de dinero ilícitas. Todo ello pone en juego la independencia y misión de los partidos políticos.

Endeudamiento: principal fuente de financiamiento

El Informe destaca que los partidos políticos en el país se financian a partir de tres fuentes principales: las donaciones, el endeudamiento y los ingresos propios.

Una fuente importante de recursos para los partidos son los aportes privados. Estos corresponden a contribuciones de sus simpatizantes (solo personas físicas), las cuales pueden ser en dinero o en especie. Se entregan a las tesorías de los partidos y son reportadas, por medio de información detallada e individualizada, al Tribunal Supremo de Elecciones. Este tipo de aportes ha disminuido en los últimos años.

Porcentaje de donaciones y préstamos en las finanzas partidarias. 2006-2018



Fuente: Informe Estado de la Nación 2021, a partir de Alfaro Redondo, 2021, con datos de la Dirección de Financiamiento de Partidos Políticos del TSE.

Con respecto al endeudamiento, en el Informe Estado de la Nación 2021 también se señala que todos los partidos políticos siguen teniendo dificultades para conseguir fondos antes de las elecciones. Una alternativa ha sido optar por compras a crédito, o bien, préstamos a partir de garantías fiduciarias con sus acreedores. El problema es, nuevamente, que los partidos más grandes y con mayor capacidad de brindar garantías tienen más posibilidades de obtener ese tipo de financiamiento.

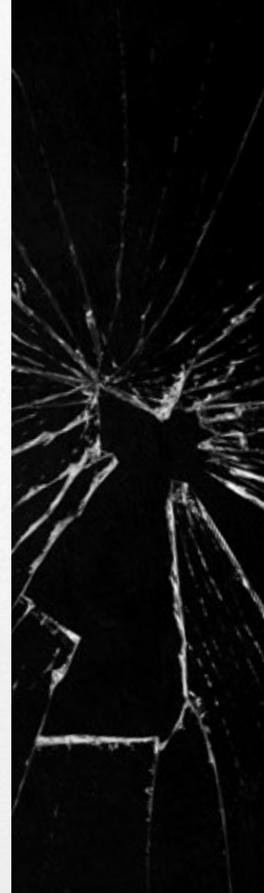
Por su parte, los ingresos propios son dinero por concepto de cuotas de afiliación o membresía, las cuotas por la inscripción de candidaturas, la venta de certificados de cesión (a personas físicas) o colocación por pago de “bienes y servicios”.

Los principales hallazgos del Informe muestran que el endeudamiento (créditos y préstamos) sobresale como la principal fuente de financiamiento partidario, seguido de los ingresos propios y por último las donaciones, aunque existen variaciones entre partidos y elecciones. El personal electoral responsable de fiscalizar y auditar los recursos de las agrupaciones políticas ha denominado a este fenómeno como una crédito-dependencia.

En términos generales, en promedio, si se consideran todos los partidos y las tres últimas elecciones, los préstamos representan el 53% de todo el dinero administrado por los partidos políticos. Los ingresos propios constituyen un tercio de las finanzas (34%) y las donaciones representan el 13% restante. Este comportamiento contrasta con valores extremos. Por ejemplo, el porcentaje máximo de donaciones lo reportó el PLN, en la campaña electoral de 2018, con un 40%; mientras que, en materia de créditos, la cifra más alta la registra el PAC, en 2014, con un 96% de sus ingresos provenientes de esta fuente financiera. En la gran mayoría de los casos, los préstamos superan por mucho a las donaciones privadas.

Sin mejoras en la equidad del financiamiento político

Las reglas vigentes acerca del financiamiento partidario deben cumplir cuatro objetivos democráticos básicos: promover condiciones de equidad en la contienda, procurar la transparencia, disponer de controles eficaces y sanciones adecuadas para disuadir su transgresión y contribuir al fortalecimiento de los partidos políticos. Sin embargo, a



pesar de recurrentes llamados sobre la necesidad de reformar las reglas del financiamiento electoral en Costa Rica, la aplicación de las normas vigentes ha tenido secuelas en la forma en la que acceden las organizaciones partidarias a recursos para financiar sus actividades.

El incremento de las deudas y la disminución de donaciones han creado escenarios de múltiples

riesgos para los partidos políticos, ya de por sí débiles y vulnerables. Las formaciones políticas están cada vez más a expensas de pocos (pero grandes) capitales financieros, lo cual estruja su accionar y compromete su autonomía. Esta llamada de alerta enciende las alarmas ante el acecho de dinero de dudosa procedencia, así como la penetración de recursos no deseados de origen lícito e ilícito.

Ver más información en el Capítulo 05 del *Informe Estado de la Nación 2021*.



PEN

PROGRAMA
ESTADO DE LA NACIÓN

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

EN



TEC | Tecnológico
de Costa Rica

UNA
UNIVERSIDAD
NACIONAL
COSTA RICA

UNED

UTN
Universidad
Técnica Nacional



2021
Año de las Universidades Públicas
por la conectividad como
derecho humano universal
BICENTENARIO DE LA
INDEPENDENCIA DE COSTA RICA

CON EL APOYO DE



27

@EstadoNacion
EstadoNacion
EstadoNacion

www.estadonacion.or.cr