

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



# Estado de la Nación

2022



**Edición periodística:**

Trilce Villalobos Mora

**Revisión:**

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

**Diseño de portada:**

Erick Valdelomar  
Insignia I ng

**Diseño y diagramación:**

Ingenio, Arte y Comunicación, S.A.

En el informe completo puede ampliar la información sobre los temas presentados en esta carpeta de prensa. También consultar las referencias bibliográficas y las siglas.

# Índice

---

<b>Equidad e integración social</b>	<b>4</b>
Costa Rica registró retroceso en equidad e integración social en 2021 .....	5
Pandemia ahondó problemas de integración social que el país arrastraba .....	8
Envejecimiento de la población y mercado informal presionan servicios de salud y modelo financiero de la Caja.....	11
<b>Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas</b>	<b>14</b>
Panorama de escasas oportunidades laborales y presiones a las finanzas públicas persiste en 2022 .....	15
Costa Rica invierte menos en infraestructura física pública que a inicio de la década de los noventa .....	18
Ecosistema institucional del desarrollo productivo en Costa Rica requiere mayor articulación.....	21
<b>Armonía con la naturaleza</b>	<b>24</b>
Regresan presiones ambientales insostenibles en ámbitos clave para la gestión ambiental.....	25
Debilitamiento de capacidades institucionales compromete logros históricos del país en conservación .....	28
Capacidades limitadas del marco normativo ambiental de Costa Rica crean riesgos a la población .....	31
<b>Fortalecimiento de la democracia</b>	<b>34</b>
Nuevas elecciones democráticas no modificaron los fundamentos de la gobernanza nacional .....	35
Poderes de la República articularon respuestas a crisis fiscal y pandemia sin atender principales demandas ciudadanas .....	38
Apoyo de la ciudadanía a la democracia aumenta en contexto social de altas demandas por una reforma política.....	41
<b>Debates para el desarrollo: rutas de ejecución para enfrentar problemas estratégicos del desarrollo humano</b>	<b>44</b>
Informe Estado de la Nación 2022 incluye ejercicios de diálogo social participativo sobre problemas estratégicos del país.....	45

# Equidad e integración social



## Costa Rica registró retroceso en equidad e integración social en 2021

- Vulnerabilidad a la pobreza afectaba a casi 200 mil hogares el año pasado en el país.
- En 2021 el país registró la cifra más alta de desigualdad de ingresos desde 1987.

**E**n 2021, Costa Rica registró un “claro retroceso en materia de equidad e integración social” debido a que la mayoría de los indicadores sociales, como la pobreza, el desempleo y la desigualdad social, permanecieron peor a los niveles prepandemia, según el *Informe Estado de la Nación 2022*.

El Informe destaca que el año pasado se caracterizó por un alto nivel de pobreza por ingreso, en total 23% de los hogares, y registró una estimación del Gini de 0,524, el nivel de desigualdad de ingresos más alto desde 1987.

*“Bajo estas condiciones, el país no está creando oportunidades suficientes para que las personas vivan la vida que desean y valoran, ni está ofreciendo espacios de convivencia sin exclusiones. Ambos ámbitos sustentan las nociones de equidad e integración social”,* explica Natalia Morales Aguilar, investigadora y coordinadora del capítulo *Equidad e integración social* del Informe.

El pasado 20 de octubre el INEC presentó los primeros resultados del 2022. La pobreza medida como insuficiencia de ingresos se mantuvo sin cambios con respecto al 2021: 23,0% la total y

6,4% la extrema. Esto significa que 399.439 hogares y 1.329.757 personas estaban en pobreza total. De los cuales, 110.631 hogares y 393.385 personas vivían en extrema pobreza.

Las cifras del 2021 y 2022 presentan una disminución con respecto a las del 2020, pero no al 2019, cuando el 21% de los hogares eran pobres.

*“Nos interesa y nos referimos a la mayoría de series de datos en perspectiva del 2019, porque 2020 fue una año coyunturalmente crítico por la pandemia”,* aclara la investigadora.

**Vulnerabilidad a la pobreza.** Desde esta perspectiva, el año pasado la cantidad de hogares en vulnerabilidad a la pobreza ascendía a 198.034 (12%). Estos son los hogares que registraron ingresos hasta 1,4 veces superior a la Línea de Pobreza (LP), apenas para no catalogarlos como pobres, pero cuyos ingresos no son demasiado diferentes al de los hogares pobres.

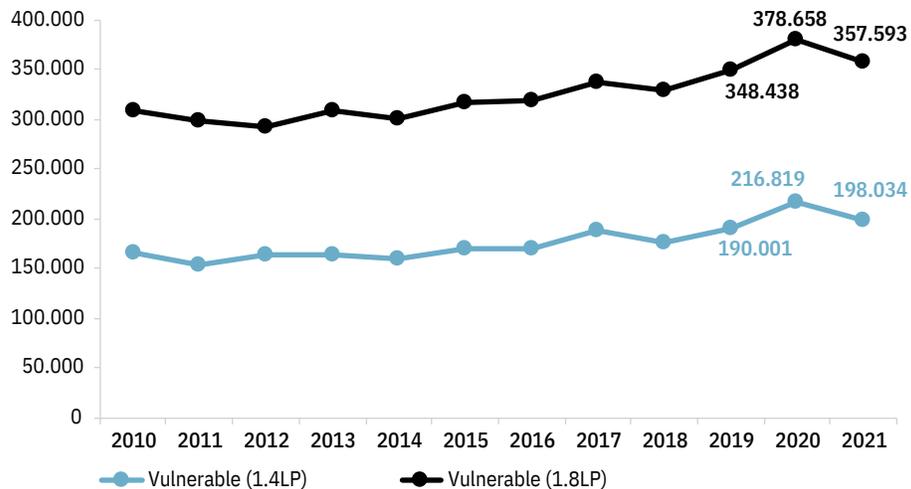
*“Esta cantidad sube a más de 350 mil hogares (21,5%) si consideramos el parámetro de ingresos apenas 1,8 veces superior a la LP. Este nivel de*



ingresos hace que los hogares entren y salgan de la pobreza continuamente, por ejemplo un 9,5% de los hogares que no eran pobres en 2020 entraron en esta condición en 2021”, ilustra la investigadora.

Es decir, en 2021 más del 40% de los hogares en Costa Rica no tuvieron certeza de que sus ingresos serían suficientes para cubrir sus necesidades básicas durante todo el año.

**Cantidad de hogares en condición de vulnerabilidad a la pobreza, según criterio<sup>a/</sup>**



a/ Se utilizan dos criterios para definir la vulnerabilidad a la pobreza: i) hogares cuyos ingresos per cápita superan la línea de pobreza (LP), pero son menores a 1,4 veces la LP; ii) hogares cuyos ingresos per cápita superan la LP y hasta 1,8 veces (metodología de estratificación socioeconómica de la Cepal, 2019).

Fuente: Informe Estado de la Nación 2022, a partir de Morales y Segura, 2022, con datos de las Enaho, del INEC.

Por otra parte, la movilidad de la pobreza (por ingresos) persiste en el país. Con respecto al 2020, el año pasado un 14,0% de los hogares permanecieron pobres, un 11,7% salió de la pobreza, mientras que un 9,4% entró a esta condición, de los cuales 1,8% se ubicaron en extrema pobreza y 7,6% en no extrema.

En cuanto a la territorialidad, en 2021 todas las regiones del país registraron niveles de pobreza superiores al 2019 y repitieron los patrones de prevalencia observados históricamente. La región Brunca fue la más pobre (33,5%) y la Central la menos pobre (18,1%).

En alta pobreza también se encuentran las regiones Huetares Caribe (32,4%) y Norte (31,9%); y en pobreza intermedia la Pacifico Central (30,9%) y la Chorotega (26,2%).

**Desempleo.** En este contexto de marcada inequidad social territorial, la recuperación del 94% del empleo en 2021, respecto al 2019, también presenta brechas importantes en el

acceso y calidad de los puestos de trabajo entre las personas jóvenes y las mujeres.

Estas brechas, sin embargo, no son coyunturales sino estructurales. El Informe ha señalado en ediciones anteriores que ambos grupos rezagados, junto con las personas de baja calificación académica son las más excluidas del mercado laboral desde hace años.

*“En 2021 la probabilidad de que una persona entre 15 y 35 años encontrara trabajo era 47% versus el 60% de probabilidad de una persona adulta. Mientras que, la probabilidad de las mujeres era del 37%, versus un 63% de los hombres”,* puntualiza Natalia Morales.

Al primer trimestre del 2022 los únicos indicadores laborales prepandemia que se han recuperado en el país son los empleos de personas calificadas y las personas mayores de 35 años.

**Desigualdad.** En el panorama anterior no sorprende que la desigualdad por ingreso en 2021



fuera la más alta desde 1987, la estimación del Gini fue de 0,524 (la cercanía a 1 representa que menos personas tienen más ingresos y viceversa).

El análisis presentado da cuenta que en 2021 el ingreso de los hogares ubicados en los dos primeros deciles (más pobres) experimentaron una contracción de sus ingresos por segundo año consecutivo, mientras que el décimo decil (el de mayor ingreso) se acercó a los niveles prepandemia.

En general, la desigualdad social tuvo prevalencia en las zonas urbanas y la región Central, esta última es la más desigual del país (0,516), seguida por la Brunca (0,514). Las regiones menos desiguales fueron las Huetares Caribe (0,482) y Norte (0,490).

Al cierre de edición del Informe, sin embargo, el INEC dio a conocer que la estimación del Gini en 2022 fue un 3,9% menor que en 2021, un porcentaje estadísticamente significativo y la mayor disminución registrada desde 1988. Este año la estimación del Gini se encuentra en 0,504.

*“Para el siguiente Informe analizaremos ampliamente este dato que, de acuerdo con el resto de indicadores también publicados por el INEC, no pareciera sugerir que la disminución de la desigualdad social registrada este año se sustente en una mejor distribución o mejora generalizada en los ingresos de la población”, concluye la investigadora.*

---

Ver más información en el Capítulo 02 del Informe Estado de la Nación 2022.

---



## Pandemia ahondó problemas de integración social que el país arrastraba

- Condiciones de vida en asentamientos informales es peor que hace tres años.
- Tasa de homicidios es más alta en zonas de alto rezago y exclusión social del país.

Costa Rica muestra dificultades para garantizar la cohesión o integración social de amplios sectores de la población, especialmente por la persistencia de brechas territoriales en el acceso de oportunidades, según el *Informe Estado de la Nación 2022*.

El Informe destaca que un panorama de menor inversión social se conjuga con la falta de políticas concretas para atender la exclusión social en asentamientos informales y el riesgo mayor que tiene la población joven de ser reclutada por el crimen organizado en un contexto actual de alta violencia social.

La investigadora y coordinadora del capítulo *Equidad e integración social* del Informe, Natalia Morales Aguilar, señala que cuando estos elementos convergen la inversión social es clave para aumentar las oportunidades de integración socioeconómica de las poblaciones más vulnerables.

Sin embargo, por primera vez en dos décadas, en 2021 no fue posible dar seguimiento a las cifras de inversión social que hace el país.

Tras un hackeo a los sistemas informáticos del Ministerio de Hacienda en abril de este año, aún se desconoce la consolidación del gasto público ejecutado en 2021, que típicamente el Ejecutivo publica cada año en junio.

*“Anualmente usamos los datos de la consolidación del gasto público para analizar las inversiones sociales por sector y por programa. Esto nos permite entender si están contribuyendo a aplacar las necesidades de integración social más urgentes. En 2021 el país está a ciegas en este aspecto”,* afirma la investigadora.

**Inversión social.** Desde otra perspectiva, lo que sí pudieron notar las personas investigadoras es la inversión social en 2021 vía el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), la cual se redujo en términos reales un 7% en comparación al 2020.

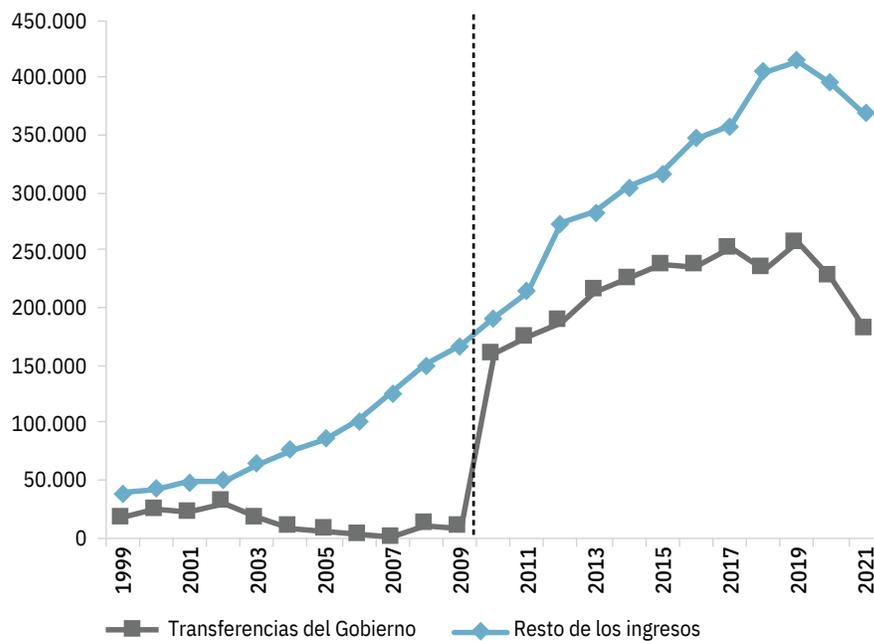
Además, el año pasado los ingresos de Fodesaf continuaron disminuyendo (-13%). Una de las razones principales es que sus ingresos están

ligados a la actividad económica del país, principalmente al IVA, y esto le genera una posición de potencial gasto procíclico. Es decir, el gasto se reduce en épocas de crisis económica cuando más aumentan las necesidades sociales.

empleo, particularmente urgentes de atender en el país, el año pasado la menor inversión real de Fodesaf afectó programas de formación del capital humano y mejoramiento del hábitat (-16,3%), entre otros”, agrega Natalia Morales.

*“En medio de una institucionalidad que no ha logrado modernizar las políticas sociales y de*

### Ingresos del Fodesaf, según fuente de financiamiento<sup>a/</sup> (millones de colones corrientes)



a/ La línea vertical identifica una reforma legal (Ley 8783).

Fuente: Informe Estado de la Nación 2022, a partir de Trejos, 2022, con datos del Fodesaf.

**Asentamientos informales.** En este contexto, las personas investigadoras hicieron un estudio exploratorio (los resultados no se pueden generalizar) para conocer cómo fueron afectadas las condiciones de vida de poblaciones que viven en asentamientos informales o precarios.

La conclusión general es que habitantes de cinco asentamientos informales de la Gran Área Metropolitana y uno del borde periurbano de la región Central *“hoy viven en una situación mucho más precaria que en el 2019”*. Estos precarios se encuentran en Purral, Guararí, La Carpio, Alajuelita y San Ramón.

*“Pese a que en la mayoría de estos asentamientos las estructuras carecen de acceso a agua potable o electricidad, la opinión generalizada de quienes participaron de los grupos focales para hacer este estudio es que más familias llegaron a vivir a sus*

*barrios durante la pandemia, lo cual indica que estos asentamientos estarían hoy más hacinados que hace tres años”*, amplía la investigadora.

El Informe señala que las afectaciones graves casi generalizadas entre estos grupos son la pérdida del empleo y el acceso a la educación. Además, que el nivel de carencias materiales en el que viven es muy elevado y se agravó durante la pandemia. Para subsistir se alimentaron con poca comida y mal balanceada (arroz, frijoles, plátano, pan, café y azúcar).

*“Es un estudio muy descriptivo. Damos una mirada profunda, aunque no exhaustiva, a las realidades de diferentes poblaciones que viven al margen de la integración y equidad social por la falta de políticas concretas y permanentes que les atiendan”*, agrega la investigadora.

Además, subraya que los sistemas de información institucionales actualmente no tienen la capacidad de reflejar sistemática ni periódicamente las condiciones de vida de estas poblaciones en tiempo real. Lo que hace suponer que estos desafíos sociales no están siendo atendidos.

**Violencia.** Otro de los desafíos a la integración social destacados en el Informe es la alta tasa de homicidios en Costa Rica, la cual no se redujo en el contexto de la pandemia y ha tenido una tendencia creciente desde el 2008.

El año pasado, esta tasa se ubicó en 11,4 casos por 100 mil habitantes, con un total de 588 víctimas, 17 más que en 2020. Según el análisis

presentado, esta problemática es detonada por el crimen organizado y el narcotráfico y afecta mayoritariamente a hombres (90%) entre los 15 y 35 años de edad (53%).

*“Ante la falta de oportunidades de educación y empleo, la probabilidad de este tipo de violencia aumenta en zonas de alto rezago y exclusión social, donde la población joven tiene mayor riesgo de ser reclutada por estas bandas”, explica Natalia Morales Aguilar.*

En 2021 las provincias con mayor prevalencia homicida fueron Limón (52 casos) y Puntarenas (50 casos), particularmente en los distritos de Limón (30 casos), El Roble y Chacarita (17 y 16, respectivamente).

---

Ver más información en el Capítulo 02 del *Informe Estado de la Nación 2022*.

---



## Envejecimiento de la población y mercado informal presionan servicios de salud y modelo financiero de la Caja

- Personas en mejores condiciones laborales tienen mayores tasas de cobertura de seguro de salud y viceversa.
- Listas de espera y modelo contributivo siguen siendo los retos más relevantes para la CCSS.

Las fortalezas históricas y la sostenibilidad financiera de la CCSS enfrentan retos actuales y futuros derivados de los cambios en el contexto demográfico, del entorno y de la gestión interna, según el *Informe Estado de la Nación 2022*.

El Informe destaca que el sistema de seguridad social costarricense, pilar fundamental del desarrollo humano sostenible y de la cohesión social del país en las últimas ocho décadas, sufre los efectos de un mercado laboral que perpetúa altos niveles de informalidad y un perfil epidemiológico de alta concentración de enfermedades crónicas.

*“Desde hace varios años damos seguimiento a la cobertura y calidad de los servicios de salud pública, así como de su situación financiera, pues son fundamentales para la equidad de la seguridad social del país”,* contextualiza Natalia Morales Aguilar, investigadora y coordinadora del capítulo *Equidad e integración social* del Informe.

Según la investigadora, si bien la amplitud del paquete de servicios y el nivel de protección financiera que ofrece la Caja se encuentra

en márgenes elevados y razonables, *“como país debemos pensar en alternativas para fortalecer los principios de universalidad, solidaridad y equidad de la seguridad social”*.

**Cobertura.** El Informe encontró que la alta tasa de cobertura (91%) a nivel nacional está desigualmente distribuida entre distintos grupos poblacionales y entre los territorios.

Los mayores niveles de protección contributiva (+85%) se encuentran entre las mujeres, y quienes trabajan en empresas medianas y grandes. Mientras que los menores niveles (-70%) se dan entre personas trabajadoras en MiPymes, por cuenta propia, nacidas fuera de Costa Rica, con trabajo informal y desempleadas.

*“En términos generales, la población no asegurada corresponde a quienes trabajan en empleos informales, migrantes indocumentados, trabajadores temporales indígenas o población en condición de pobreza. Y, los grupos en mejores condiciones laborales reciben seguro casi a nivel universal”,* puntualiza la investigadora.



La región con menor cobertura es la Huetar Norte (78%) y la región con mayor cobertura es la Brunca (87%).

**Servicio.** El Informe destaca que uno de los retos más relevantes de atender para la CCSS sigue siendo la programación de citas de atención en los hospitales y EBAIS, en estos últimos pese a que existen 1.080 en todo el país.

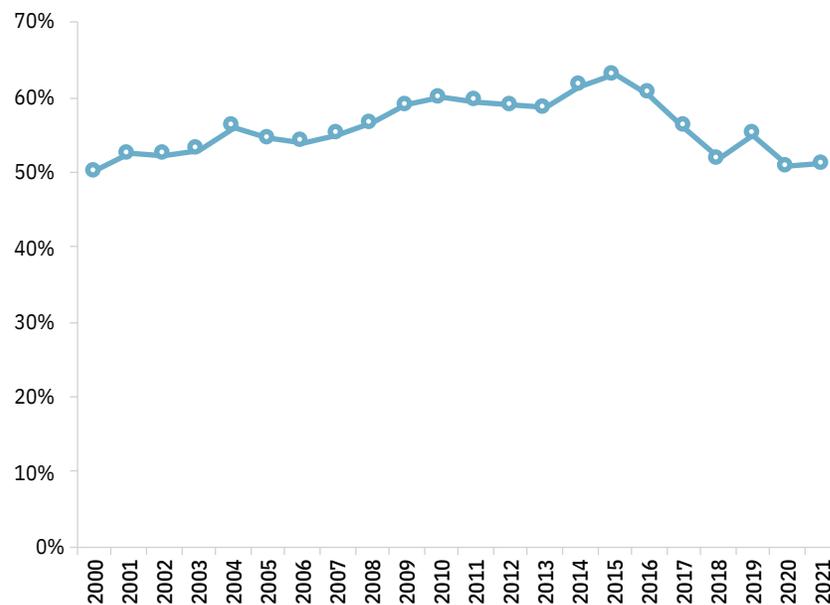
En este contexto, un tercio de la población está insatisfecha con el acceso a los servicios de atención en salud en su comunidad.

De acuerdo con el Informe, las listas de espera en Costa Rica se explican por tres factores principalmente: el envejecimiento acelerado de la población, el tipo de padecimientos y las deficiencias en los EBAIS.

*“Mientras que en 2008 las personas mayores de 65 representaban el 6,2% de la población total, para el 2050 se estima en 20,7%; por otra parte, las enfermedades crónicas no trasmisibles como la diabetes o la enfermedad renal crónica se han incrementado en más de un 40% en una década. Esto previsiblemente presiona la demanda de servicios de salud y la inversión necesaria para ofrecerlos”, explica Natalia Morales Aguilar.*

La investigadora agrega que “objetivamente hablando”, las listas de espera son un componente de los sistemas de cobertura universal de salud. Sin embargo, los tiempos podrían ser razonables si la entidad considera estrategias que aceleren la atención, por ejemplo, ampliando el tipo de atención en los EBAIS (actualmente está enfocado en medicina general y no en salud preventiva ni especialistas, lo cual satura los servicios de emergencias de los hospitales).

### Porcentaje de no urgencias atendidas por el servicio de urgencias de la CCSS



Fuente: Informe Estado de la Nación 2022, con datos de CCSS, 2021.

**Modelo contributivo.** Finalmente, el análisis presentado destaca que el modelo contributivo representa otro desafío importante a las finanzas de la CCSS. Esto queda evidente al considerar que, entre 2010 y 2021 el grupo de personas aseguradas dependientes decreció del 40% al 26%, y el de personas aseguradas por el Estado creció del 11% al 17%.

La investigadora aclara que las menores recaudaciones no significan necesariamente que la solvencia financiera de la entidad esté en problemas en el corto plazo, pues no deben equipararse a recaudación nominal.

*“Históricamente los ingresos de la CCSS han superado ligeramente a los gastos.*

*Específicamente, entre 1992 y 2020 los ingresos totales promediaron 5,8% del PIB con una tendencia al alza”* especifica Natalia Morales

Sin embargo, también en este periodo el gasto per cápita se cuadruplicó en la institución, pasando de 135.048 a 548.942 colones.

*“Es importante empezar a discutir posibles opciones de espacio fiscal para el sector salud, por ejemplo ampliar la base contributiva a las rentas totales, no solo las laborales, entre otras”,* concluye el Informe.

---

Ver más información en el Capítulo 02 del *Informe Estado de la Nación 2022*.

---



# Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas



## Panorama de escasas oportunidades laborales y presiones a las finanzas públicas persiste en 2022

- Crecimiento de la producción no aumentó significativamente las oportunidades de empleo el año pasado.
- Intereses de la deuda pública significaron el 41% del aumento del gasto del Gobierno en 2021.

En 2021 Costa Rica experimentó una recuperación de la actividad económica caracterizada por una asimetría entre sectores y territorios que incrementa desigualdades en el acceso a las oportunidades laborales y empresariales, según el *Informe Estado de la Nación 2022*.

El Informe califica de “efecto rebote” la fuerte recuperación económica durante los primeros meses del 2021, que alcanzó un crecimiento promedio del PIB de 7,8%.

*“Luego de reportar una gran contracción de la economía en 2020 (-4,1%), el año pasado la mayor parte de las actividades productivas tuvieron una mejora en su crecimiento, con excepción de la administración pública”,* destaca Pamela Jiménez Fontana, investigadora y coordinadora del capítulo *Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas* del Informe.

La investigadora destaca que la recuperación del año pasado responde a una aceleración del consumo de los hogares y exportaciones de bienes, que en conjunto representaron el 67% del crecimiento de la demanda de la economía.

*“El aporte del sector exportaciones a este repunte podría ser menor en los territorios más alejados del país, pues el 75% de las empresas exportadoras están dentro de la GAM”,* agrega Jiménez Fontana.

En términos generales, la mayor parte de los sectores productivos han logrado superar o estar muy cerca del nivel prepandemia. En cambio, el sector vinculado al turismo muestra una recuperación de apenas el 69% con respecto al 2019.

La investigadora subraya que la recuperación productiva no ha ido de la mano con la recuperación del empleo (94%), lo que supone un aumento de la productividad laboral en un contexto de profunda desconexión entre la producción y el mercado de trabajo.

Es el caso del agro, manufactura, intermediación financiera, actividades profesionales, enseñanza y salud, las cuales en conjunto representan el 47% del empleo total. Solo las actividades de electricidad, agua y saneamiento lograron recuperar la producción junto con el empleo en 2021.



**Oportunidades laborales.** El análisis presentado señala que se desconoce cómo el país logró aumentar el promedio de la productividad laboral el año pasado. Pero, plantea que pudo haber sido por un “uso más eficiente de los recursos”, como los mecanismos de automatización en múltiples empresas.

La investigadora señala que la automatización de tareas tendría efectos diversos según la industria en la que se aplique, pero que la tendencia en otras latitudes ha sido automatizar las labores de personas con baja calificación profesional.

*“En el caso de Costa Rica esto implicaría una acumulación, cada vez mayor, de población desempleada, pues la mayoría de las personas en edad de trabajar tienen un perfil no calificado (50%)”,* afirma Jiménez Fontana.

Es decir, sin cambios sustantivos en el perfil profesional y sin políticas públicas que permitan mejorar dicho perfil, las personas difícilmente podrán obtener ingresos del mercado laboral para sus hogares.

**Oportunidades empresariales.** Por otra parte, en 2021 la brecha estructural en la economía siguió profundizándose entre las empresas que operan fuera y dentro del régimen de zona franca.

Las primeras registraron un aumento en la producción del 9% y las segundas del 25%, mismas que, pese al importante aporte dinámico en la economía, tienen un bajo peso relativo a la producción total (12%).

En este panorama de recuperación y crecimiento desigual, la proyección para el 2022 y 2023 es un retorno al crecimiento moderado prepandemia de entre 3% y 5%.

**Finanzas públicas.** Un aspecto positivo destacado en el Informe es que, en 2020 y 2021 el país alcanzó un “punto de inflexión en materia fiscal” al reducir el déficit del Gobierno Central del 8% al 5% del PIB.

La reducción responde a la contención del gasto público, principalmente en los rubros de remuneraciones y transferencias, y a elementos coyunturales, como al efecto rebote de la economía (mayor recaudación fiscal) y cambios metodológicos en la contabilización de las entidades desconcentradas.

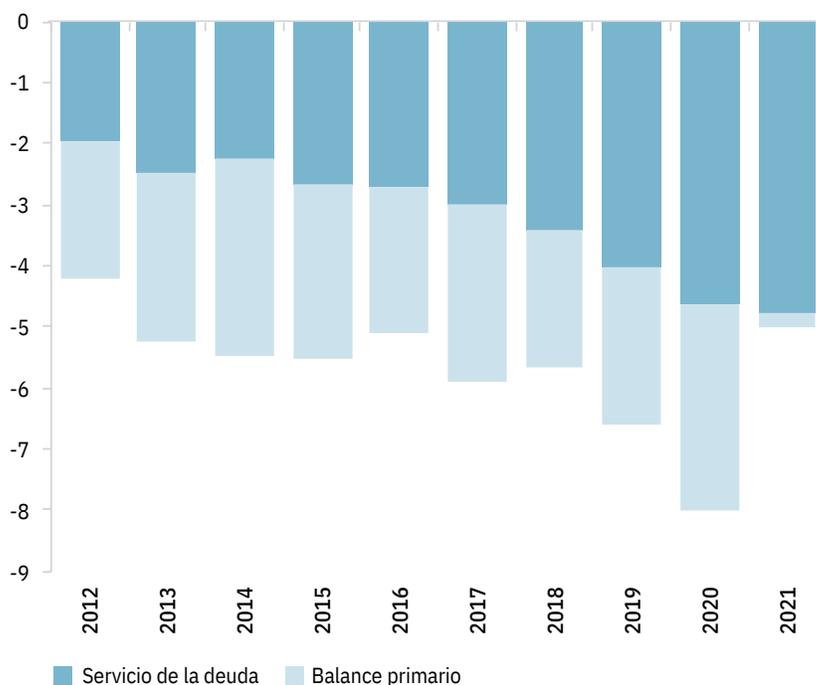
Sin embargo, un desafío estructural a las finanzas públicas es que la mayor parte del déficit fiscal actual se explica por el pago de intereses de la deuda pública, el cual significó el 41% del aumento del gasto del Gobierno en 2021.

*“En un panorama macroeconómico con fuertes aumentos en la inflación (+10% en 2021) y en las tasas de interés, el panorama es adverso para las finanzas públicas. Actualmente, las mayores presiones sobre el gasto se explican por el pago del servicio de la deuda”,* afirma la investigadora.

El año pasado la deuda pública creció un 12%, de 24 billones a 27 billones de colones, pese a que su relación con el PIB (68%) permanece casi invariable respecto al 2020.



### Balance primario y servicio de la deuda del Gobierno Central (porcentaje del PIB)



Fuente: *Informe Estado de la Nación 2022*, con datos del Ministerio de Hacienda.

El Informe concluye que, dado el contexto local e internacional, el Gobierno tiene, en el corto plazo el riesgo de aumentos en el costo del financiamiento y menor dinamismo económico que podría incidir negativamente sobre la recaudación tributaria para finales del 2022 y principios del 2023.

El balance para esta edición muestra que a pesar de la recuperación inicial del primer golpe recibido

por la pandemia, el persistente mal desempeño en el mercado laboral y los aumentos significativos en el costo de vida de los hogares ahondan las brechas productivas y sociales. Estos factores, sumados a un contexto macroeconómico adverso, puede implicar a corto plazo nuevos retrocesos en materia de desarrollo humano sostenible.

Ver más información en el Capítulo 03 del *Informe Estado de la Nación 2022*.

## Costa Rica invierte menos en infraestructura física pública que a inicio de la década de los noventa

- Entre 2014 y 2021, diez cantones concentraron la mitad de la inversión en infraestructura física pública del país.
- Inversión pública en capital se financia en gran medida con préstamos nacionales y externos.

Entre el 2009 y el 2021, la inversión en infraestructura pública en Costa Rica pasó de representar el 5,1% a 2,6% del PIB. Desde un punto de vista temporal y utilizando este indicador como base, el país invierte menos que a inicio de la década de los noventa, según el *Informe Estado de la Nación 2022*.

El Informe destaca que los elevados niveles de endeudamiento y déficit fiscal del país han limitado el gasto de capital durante la última década, que mantiene una tendencia a la baja especialmente desde la crisis 2008-2009, y aclara que la disminución de inversión en términos relativos respecto al PIB no significa que el monto absoluto se haya contraído.

*“En términos generales, esto significa que la inversión en infraestructura pública no parece estar siendo considerada como un instrumento de política fiscal para promover el crecimiento*

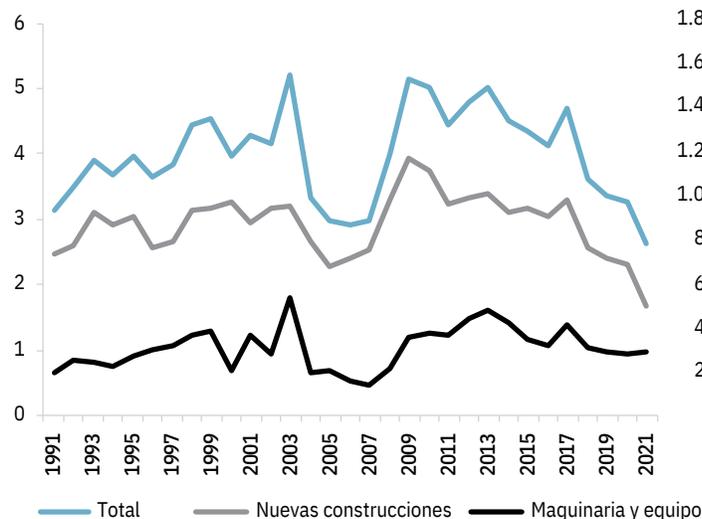
*económico”, explica Pamela Jiménez Fontana, investigadora y coordinadora del capítulo Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas del Informe.*

Además, la investigadora contextualiza que el estudio obedece a la relevancia de la inversión pública capital como elemento dinamizador de la economía y la competitividad.

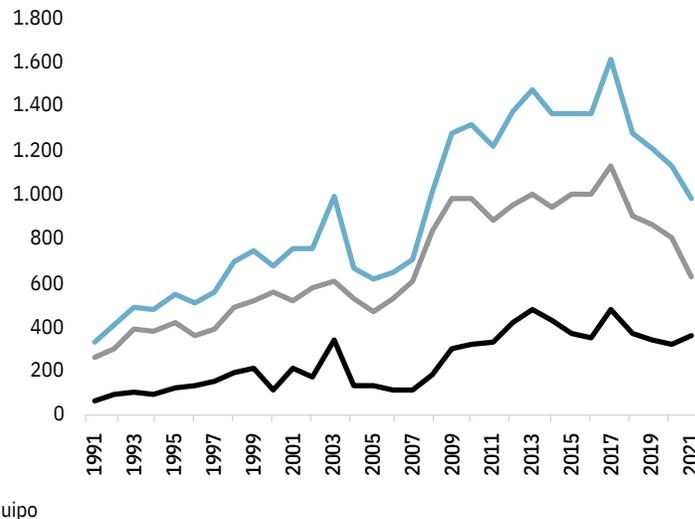
*“En Costa Rica no existe una fuente de información oficial que sistematice detalles sobre la infraestructura según tamaño de los presupuestos, tipo de inversión, las obras, y localización. Entonces, hicimos un esfuerzo en esta dirección, incluyendo información de inversión pública a nivel cantonal, a partir de datos de Contraloría General de la República, Mideplan y el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA) para el periodo 2014-2021”, señala Jiménez Fontana.*

## Inversión pública real<sup>a/</sup>, por tipo

a) Como porcentaje del PIB



b) En miles de millones de colones de 2017



a/ Se mide como la formación bruta de capital fijo pública, que estima el BCCR e incluye a todo el Gobierno General.

Fuente: *Informe Estado de la Nación 2022*, a partir de Jiménez Fontana, 2022, con datos del BCCR.

**Presiones fiscales.** El análisis señala que, mientras en el 2010 los recursos internos y del presupuesto nacional financiaban el 93% de la inversión en capital en Costa Rica, en 2021 solo financiaron el 42%.

La alternativa principal ante la falta de recursos propios ha sido el endeudamiento interno y externo, que desde el 2018 financia el 50% de la obra pública en el país. Otro modelo ha sido la concesión, que representó el 20% del financiamiento entre el 2015 y 2017.

*“En cuanto a las entidades que más presupuesto dedican a inversión en capital observamos que en 2020 fueron los órganos desconcentrados (26%), las descentralizadas no empresariales (23%) y los gobiernos locales (19%)”,* especifica Pamela Jiménez Fontana.

Al desagregar los datos, Conavi ejecutó el 64% de los egresos de los órganos desconcentrados, y la CCSS representó el 62% para las instituciones descentralizadas.

Es decir, la mayor parte de la inversión en infraestructura en 2020 no provino del Gobierno Central, y se concentró principalmente en obras públicas de transportes.

*“La infraestructura en transporte se concentra en carreteras (91,4%) y en menor medida en puentes y demarcaciones (menos del 7%). En los últimos cinco años ha sido una inversión promedio de 217 mil millones de colones por año”,* especifica la investigadora.

Además, señala que en un contexto de desarrollo productivo desigual, la infraestructura pública podría ser un estabilizador clave para la creación de oportunidades laborales y empresariales, al posibilitar la conectividad y habilitación productiva entre distintos territorios metropolitanos y las ciudades intermedias.

Sin embargo, el estudio muestra que no existe una relación directa entre la inversión física pública per cápita y la competitividad de la infraestructura cantonal en el país.

**Concentración de inversión.** Entre 2014 y 2021, diez cantones concentraron el 55% de la inversión en infraestructura física pública, entre los cuales destacan varias ciudades intermedias, como Limón (6,1%), Liberia (3,1%), San Carlos (6,4%), Pérez Zeledón (4,4%), Puntarenas (8,5%) y Pococí (5,4%).

Los casos más evidentes de desconexión son los cantones de Buenos Aires, Puntarenas y Limón, que se encuentran en los niveles más bajos de competitividad pese a que concentraron los niveles más altos de inversión física pública.

*“Este hallazgo confirma la importancia de incluir en estas inversiones mejoras en la calidad,*

*mantenimiento y accesibilidad de las obras, porque la inversión en infraestructura física no es por sí misma una condición suficiente para impulsar la competitividad”, afirma Pamela Jiménez.*

El Informe concluye que la inversión hecha en infraestructura física pública durante el periodo analizado (2014-2021) no es suficiente para atender el rezago acumulado en las últimas décadas. Además, señala que es importante que el desarrollo de este tipo de inversión tenga un enfoque integral que considere, entre otros factores, las necesidades de los territorios.

---

Ver más información en el Capítulo 03 del *Informe Estado de la Nación 2022*.

---



## Ecosistema institucional del desarrollo productivo en Costa Rica requiere mayor articulación

- 13 instituciones concentran un 78% de los recursos totales para el desarrollo productivo nacional.
- Institucionalidad con niveles diferentes de autonomía, presupuesto y facultades para definir políticas.

**E**l ecosistema institucional que atiende el desarrollo productivo del país es disperso y heterogéneo. Además, la mayor parte de los recursos disponibles para implementar políticas en este sector está concentrada en entidades con mayor autonomía del Poder Ejecutivo, según el *Informe Estado de la Nación 2022*.

Un análisis a las capacidades que existen actualmente en el Estado costarricense para implementar políticas públicas, programas y proyectos para el desarrollo productivo del país muestra que “un grupo heterogéneo” de 37 entidades componen el sector de desarrollo productivo, de las cuales 13 descentralizadas concentran un 78% de los recursos totales.

*“Esto muestra que la mayor parte de los recursos disponibles para las políticas de desarrollo*

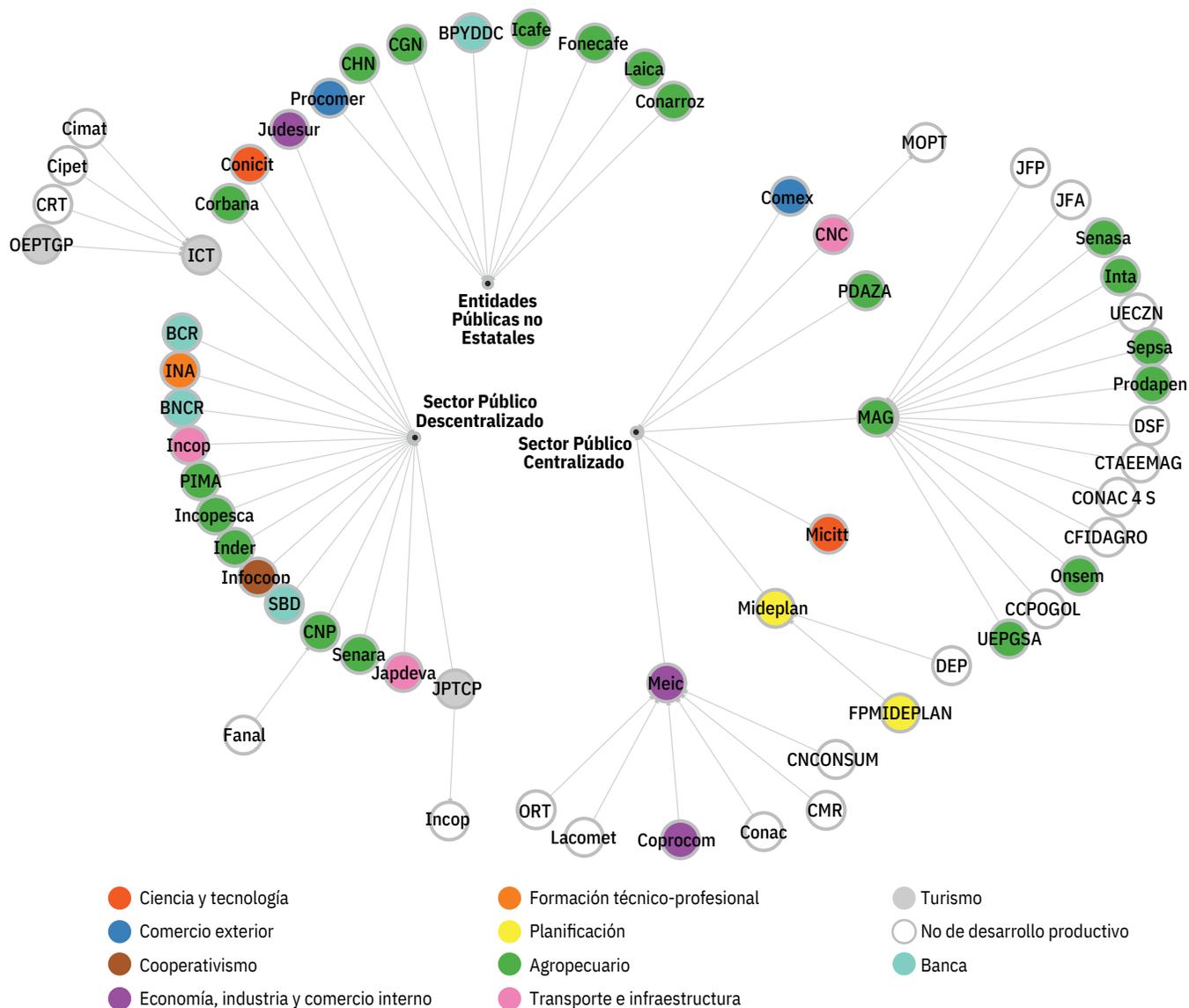
*productivo están concentrados en entidades con mayor autonomía del Poder Ejecutivo, lo cual evidencia la importancia de la coordinación inter-institucional”,* amplía Pamela Jiménez Fontana, investigadora y coordinadora del capítulo Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas del Informe.

El CNP, el INA y el Inder cuentan con los presupuestos más elevados de las instituciones descentralizadas del sector productivo, en 2020 ejecutaron 124.110, 119.867 y 57.150 millones de colones, respectivamente. Mientras que el MAG registra el más elevado de las centralizadas, en dicho año ejecutó 28.807 millones.

**Conducción política.** El Informe destaca que este panorama institucional heterogéneo



Red de entidades que atienden el desarrollo productivo<sup>a/</sup>, según naturaleza jurídica y sector. 2020



a/ Las entidades con fondo blanco corresponden a órganos adscritos que no atienden el desarrollo productivo.

Fuente: *Informe Estado de la Nación 2022*, a partir de Jiménez Fontana et al, 2022 con datos de la base de entidades públicas de Centroamérica del PEN.

puede ser más complejo para articular desde el punto de vista del Poder Ejecutivo.

En ese sentido, las personas investigadoras analizaron las variables “poder de nombramiento” y “poder del tesoro” para determinar la capacidad de influencia del Poder Ejecutivo en ese sector. La primera se refiere a la potestad que tiene el Ejecutivo para nombrar los máximos jefes y la segunda indica la dependencia financiera del ente

respecto del presupuesto nacional.

“Bajo estos criterios, el Ejecutivo tiene las mayores facilidades de conducción sobre Mideplan, MAG, MEIC, Micitt y Comex. Sobre el resto, dada la complejidad e heterogeneidad de las entidades, el Ejecutivo requiere implementar estrategias que permitan una mayor coordinación de las políticas públicas.” afirma Pamela Jiménez.



El “poder del nombramiento” se ve afectado, a su vez, por la integración de las juntas directivas de las entidades. En el ecosistema institucional que atiende el desarrollo productivo, 24 de las 37 entidades son administradas mediante juntas directivas.

*“En 19 de las 24 juntas directivas hay representantes del sector privado y sociedad civil, lo cual puede significar una oportunidad para que la sociedad tenga participación en la gestión de una entidad. No obstante, esto implica que el Poder Ejecutivo requiere entrar en negociaciones con otros actores cuando se pretende implementar una política pública que no tiene mayoría en la junta directiva.”*, señala la investigadora.

Es decir, la articulación interinstitucional es requisito para implementar cualquier política pública de desarrollo productivo en el país.

**Rectorías múltiples.** Existe un amplio número de organismos adscritos que dependen política y presupuestariamente de otras entidades. El MAG, por ejemplo, cuenta con catorce entidades adscritas.

El Informe no plantea una recomendación específica sobre cómo debe ser el rediseño del Estado, sino que se enfoca en entender los atributos y características del ecosistema institucional existente, que sirva de insumo para cualquier reforma que se pretenda implementar.

*“Cualquier iniciativa de reforma del Estado debe considerar la complejidad del ecosistema y la necesidad de una mayor articulación. El Ejecutivo tiene que maniobrar con la diversidad jurídica, estatutos de autonomía y gobernanza de las entidades.”*, agregó Pamela Jiménez.

---

Ver más información en el Capítulo 03 del *Informe Estado de la Nación 2022*.

---



# Armonía con la naturaleza



## Regresan presiones ambientales insostenibles en ámbitos clave para la gestión ambiental

- La emisión de gases de efecto invernadero del sector transporte aumentó 14,7 puntos porcentuales entre 1990 y 2017.
- 66% de los acueductos del país enfrentan escasez en las fuentes de agua y un 34% disponen de menos agua para abastecer a su población meta.

Costa Rica retoma en 2022 patrones de alto impacto ambiental tras una “pausa” coyuntural generada por la pandemia. El consumo energético, la explotación del recurso hídrico y la densificación urbana siguen suponiendo importantes desafíos para el desarrollo verde y sostenible del país, según el *Informe Estado de la Nación 2022*.

**Matriz energética.** En el ámbito energético, la matriz nacional sigue sin avanzar en sostenibilidad debido a elementos estructurales asociados al transporte terrestre. En 2021, el 81,5% de los vehículos que circularon en el país lo hicieron a partir de gasolina y el 18% de diésel.

El Informe señala que, entre 2005 y 2021, el consumo energético del transporte terrestre aumentó un 48,3%; en el mismo período la cantidad de unidades que circulan en la calle creció de 862.008 a 1.788.800. Esta tendencia creciente se ha mantenido en el mediano y largo plazos, siendo los vehículos de uso particular los que dominan la flota nacional.

*“La clave para un sistema más sostenible está en avanzar hacia un transporte público limpio, seguro, eficiente e interconectado, para reducir emisiones contaminantes y tiempos de viaje”, afirma Chacón.*

En este contexto, los esfuerzos del país por transformar la flota vehicular son lentos e incipientes. Actualmente, los vehículos híbridos y eléctricos apenas representan un 0,5% de las unidades en circulación.

### Descarbonización cuesta arriba.

Desde 1990 el consumo de hidrocarburos para el transporte terrestre ha convertido al sector energía en el principal generador de los gases de efecto invernadero en el país. Desde ese año y hasta el 2017 la contribución del transporte a este rubro aumentó un 14,7%. Cabe recordar que la emisión de estos gases afecta el calentamiento global.

En el mismo período, el monóxido de carbono (CO), un precursor de los gases de efecto in-



vernadero y una de las principales causas de enfermedades y muertes por contaminación del aire, representó más del 70% de las emisiones contaminantes.

Según el Informe, este escenario dificulta que el país alcance las metas del Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050.

*“A la fecha, las metas en rezago son precisamente las que pretenden una transformación en la flota vehicular mediante la transición a carros de cero emisiones y a un transporte de carga que emita las menos emisiones posibles”,* puntualiza la investigadora.

**Escasez hídrica.** Por otra parte, en 2021 Costa Rica logró la mayor cobertura de agua potable para consumo humano jamás registrada, un 95,7% de la población. Este hecho, sin embargo, contrasta con el complejo escenario para garantizar agua a los hogares y para las distintas actividades productivas, principalmente en la Gran

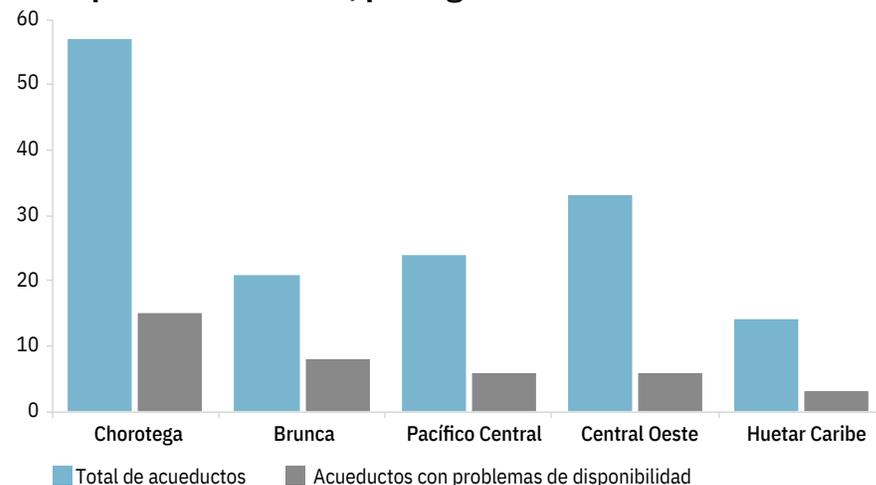
Área Metropolitana (GAM) y las zonas costeras.

El Informe recoge datos de Aresep, AyA y Senara para realizar una aproximación sobre la disponibilidad hídrica en territorios como la GAM. El año pasado 6 de cada 10 acueductos en dicha región tuvieron limitaciones para abastecer a sus poblaciones meta.

En ese contexto, 590.000 personas tuvieron dificultades para acceder a agua potable durante la estación seca, asunto que coincidió con una disminución del 0,3% en la oferta de agua a nivel nacional.

La situación no luce mejor para el resto de los territorios. En regiones como la Chorotega y la Brunca el porcentaje de sistemas con problemas de disponibilidad hídrica es superior al 25%. Cabe recordar que la región Chorotega ha sido una de las más afectadas históricamente por las sequías y que se trata de una de las zonas turísticas más importantes del país.

**Cantidad de acueductos totales y con problemas de disponibilidad hídrica, por región<sup>a/</sup>. 2021**



a/ El gráfico no incluye a la región Huetar Norte que no fue parte del estudio, ni el Gran Área Metropolitana. Fuente: Informe Estado de la Nación 2022, con datos de Aresep, 2021b.

*“Esto no solamente supone un desafío urgente de atender en materia ambiental. También desde un punto de vista económico, en las zonas más afectadas se realizan la mitad de las actividades productivas del país y se localizan importantes focos agropecuarios y desarrollos turísticos”,* amplía la investigadora Karen Chacón.

**Densificación urbana.** Pese a los elementos comentados anteriormente: mayor cantidad de vehículos en circulación y menor disponibilidad de agua, la falta de ordenamiento territorial sigue dando paso al crecimiento urbano.

Chacón especifica que a nivel nacional un tercio



de los permisos de construcción se otorgan en sitios que carecen de planificación territorial, de hecho, solamente 39 municipios cuentan con un plan regulador cantonal y de estos solo 15 han sido actualizados desde el 2011.

El año pasado el sector construcción mostró una recuperación, hasta alcanzar valores superiores a los reportados en años previos a la pandemia. En total el área de nuevas construcciones fue de 19,4 millones de metros cuadrados, lo que equivale a 568 estadios nacionales, aproximadamente.

Cerca de un 19% del total de esta área son edificaciones de tres pisos o más, si bien esto es positivo pues contribuye a reducir la expansión horizontal de la mancha urbana, *“estas construcciones tampoco responden a procesos de planificación urbana y se concentran en menos de la mitad de los cantones de la GAM”*, plantea el Informe.

El Informe concluye que la crisis derivada de la pandemia y las discusiones sobre la reactivación de la economía han favorecido un discurso que identifica al ambiente como un obstáculo para el desarrollo.

Ante ello, la investigadora Karen Chacón, coordinadora del capítulo *Armonía con la Naturaleza* del Informe, señala que el país requiere construir una narrativa que equilibre de forma natural el ambiente y el desarrollo sin que esto signifique desconocer la realidad económica y fiscal.

*“Esto implica impulsar formas de crecimiento de menor impacto y regulaciones efectivas y eficientes, elementos que van de la mano con los avances en materia ambiental que han contribuido a fortalecer la imagen de Costa Rica a nivel internacional y que siguen ofreciendo réditos económicos al país”*, agrega la investigadora.

---

Ver más información en el Capítulo 04 del Informe Estado de la Nación 2022.

---



## Debilitamiento de capacidades institucionales compromete logros históricos del país en conservación

- La superficie legalmente protegida en Costa Rica aumentó un 524% entre 2020 y 2021.
- El área anual contratada bajo el programa de pago por servicios ambientales disminuyó un 83,1% el año pasado.

La superficie legalmente protegida en Costa Rica aumentó un 524% entre 2020 y 2021, el mayor incremento desde 1970. El crecimiento obedece a la extensión del área marina bajo resguardo, un logro que sin embargo representa un desafío para la gestión y mantenimiento del patrimonio natural del país, según el *Informe Estado de la Nación 2022*.

El Informe sugiere que para resguardar las extensas áreas protegidas existentes y nuevas es necesario fortalecer las capacidades institucionales mediante, entre otros, las alianzas público-privadas y los vínculos con las comunidades.

Sin embargo, la investigadora Karen Chacón señala que la ampliación de las áreas silvestres protegidas no considera estas dinámicas ni tampoco se acompaña de la asignación de nuevos recursos humanos, económicos ni tecnológicos.

*“Más bien lo que observamos es que en 2021 por segundo año consecutivo hubo una reducción en los ingresos efectivos del Sinac, que pasaron de 40.571 millones de colones en 2020, a 26.026 millones de colones en 2021, el monto más bajo en casi una década”,* apunta la investigadora.

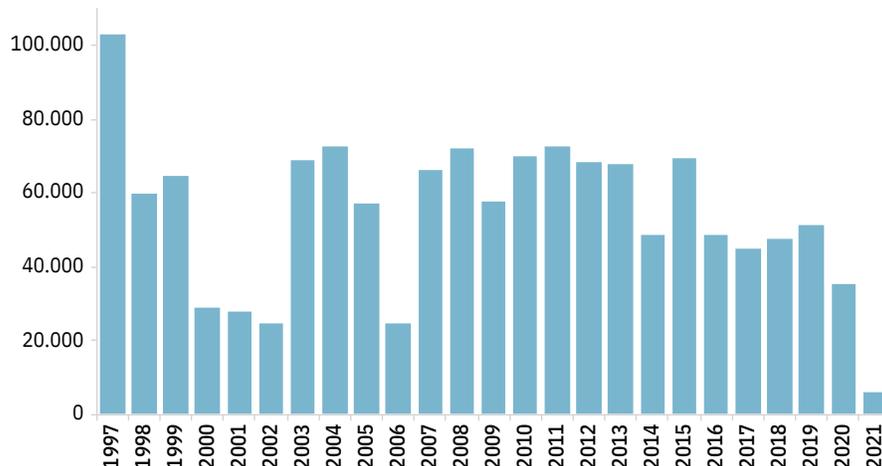
La zona marítima protegida es ahora 12,6 veces mayor que la zona terrestre bajo resguardo. Esta última representa un 25,5% del área continental del país y está distribuida en 151 áreas silvestres protegidas (ASP).

Este crecimiento, señala Chacón, supera las capacidades institucionales para resguardar y fiscalizar efectivamente las áreas protegidas. *“Este aumento significa que la zona de resguardo asignada a cada guardaparque creció seis veces en un año, al pasar de 5.330 a 32.700 hectáreas”.*

**Presiones a la conservación.** Si bien los esquemas de protección y manejo sostenible de las áreas de conservación en Costa Rica han tenido efectos positivos, como el aumento de la cobertura forestal y la regeneración de ecosistemas, actualmente se registran cambios regionales importantes en la economía que podrían causar presiones que debiliten los esfuerzos en conservación, según el Informe.

Estos cambios responden al desarrollo acelerado de actividades con impacto local, por ejemplo, el turismo masivo en Guanacaste, el desarrollo in-

### Área anual contratada bajo el programa de pago por servicios ambientales (hectáreas)



Fuente: Informe Estado de la Nación 2022, a partir de Corrales, 2022 con datos de Fonafifo-Minae, 2022.

mobiliario o el aumento de cultivos como la piña, entre otros.

En este contexto, el Informe realizó una investigación sobre las presiones a la conservación con énfasis en las zonas cercanas a las áreas de resguardo, en las cuales el desarrollo de actividades humanas puede afectar los recursos naturales protegidos, así como aquellos que están fuera de la jurisdicción directa de los gestores.

*“En términos generales, encontramos que los esquemas de gestión con bajos niveles de restricción a las actividades humanas, como los que están en áreas que bordean las ASP y que buscan contener o amortiguar las presiones, en realidad muestran tendencias en el uso del suelo similares a las zonas sin ningún tipo de manejo”,* explica Karen Chacón.

La investigadora aclara que estos hallazgos son exploratorios, por lo que el tema debe estudiarse más a futuro. No obstante, generan “alerta” respecto a la posible afectación a las ASP.

Los hallazgos también señalan que las ASP bajo esquemas altos o intermedios de protección, como los parques nacionales o humedales, sí logran contener importantes presiones humanas, como la deforestación o el cambio de uso del suelo.

### Explotación de ecosistemas.

Las presiones a la conservación también se observan en el estado de las especies del país, según el Informe. El año pasado, 567 especies presentes en Costa Rica fueron catalogadas por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza como en peligro crítico o vulnerables, 54 más que en 2020.

*“Los datos disponibles sugieren que, en algunos casos, hay una sobreexplotación de los ecosistemas. Un ejemplo es lo que sucede con los tiburones. En 2020 la cantidad de aletas de tiburón desembarcadas en el país superó el promedio del período 2010-2020, que era de 180.577 kilogramos, alcanzando 200.126 kilogramos”,* ilustra la investigadora.

Además, Costa Rica reportó un aumento del 91% en los desembarques totales de pesca entre 2010 y 2020. En total en 2020 se desembarcaron 12 millones de kilogramos más que en 2010.

El Informe señala que una actividad que contribuye a la conservación de los recursos pesqueros es la pesca artesanal en pequeña escala, que genera beneficios a la biodiversidad marino-costera y colabora a la seguridad alimentaria de las familias pesqueras, “poblaciones costeras especialmente vulnerables”.



Sin embargo, uno de los desafíos identificados por las poblaciones consultadas durante el desarrollo de la investigación, es que no existe un acompañamiento de parte de Inopesca, aun cuando reconocen esfuerzos de algunas personas funcionarias.

**Bosques.** En cuanto a las presiones en materia forestal, en 2021 el área anual contratada bajo el programa de pago por servicios ambientales disminuyó un 83,1% debido a

limitaciones presupuestarias. Esta cobertura pasó de 35.463 hectáreas en 2020, a 5.997 el año pasado, la menor extensión colocada desde que inició el programa en 1997.

Un aspecto positivo es que el comportamiento de los incendios forestales dentro de las áreas de conservación exhibe una tendencia decreciente: pasando de 8.012 hectáreas en 1998 (primer año para el que se tiene información) a 869 hectáreas en 2021.

---

Ver más información en el Capítulo 04 del *Informe Estado de la Nación 2022*.

---



## Capacidades limitadas del marco normativo ambiental de Costa Rica crean riesgos a la población

- Entre 1990 y 2021, la superficie con cultivos agroindustriales aumentó 15,4 puntos porcentuales, mientras que la de granos básicos se redujo 27,7 puntos porcentuales.
- Solo 19 de las 82 municipalidades cuenta con oficina de gestión de riesgos.

La alta dependencia de los agroquímicos en las apuestas agropecuarias, las dificultades para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, así como los rezagos en reducir la exposición y vulnerabilidad a los desastres crean riesgos a la población en sus medios de vida y calidad ambiental, según el *Informe Estado de la Nación 2022*.

El Informe destaca que en el ámbito ambiental persisten serios problemas y retos para garantizar la aplicación y efectividad de la política pública correspondiente. Lo anterior pese a que el país cuenta con abundante normativa en dicha materia, un amplio marco institucional y una sociedad civil activa que en 2021 presentó 9.893 denuncias relacionadas con ambiente.

*“En 2021 e inicios de 2022 el país adoptó 153 nuevas disposiciones ambientales, un número mayor al que se registró en 2020 y superior al promedio (100) para los últimos cinco años. Aun así, persiste la desconexión entre normativa y efectividad para reducir los riesgos en la población,”* afirma Karen Chacón, investigadora y coordinadora del capítulo *Armonía con la Naturaleza* del Informe.

De acuerdo con la investigadora, esta situación se refleja en varios ámbitos, como el agrícola, cuya transformación estructural y el histórico alto uso de agroquímicos dificultan garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población.

**Uso agrícola de la tierra.** Entre 1990 y 2021 la superficie que se usa para cultivos agroindustriales aumentó 15,4 puntos porcentuales en Costa Rica, al pasar de 155.257 hectáreas, a 252.565, al tiempo que la de granos básicos se redujo 27,7 puntos porcentuales.

El año pasado, 8,5 de cada 10 hectáreas se emplearon en la producción de cultivos agroindustriales y frutas frescas, dos áreas de alto impacto ambiental.

Un dato positivo es que, en 2021, por primera vez en cinco años, las importaciones de plaguicidas químicos sintéticos se redujeron un 21,6% con respecto a 2020, el Informe señala que se desconoce si esta disminución tuvo un impacto directo en el uso real que se hace de este tipo de sustancias en la agricultura.



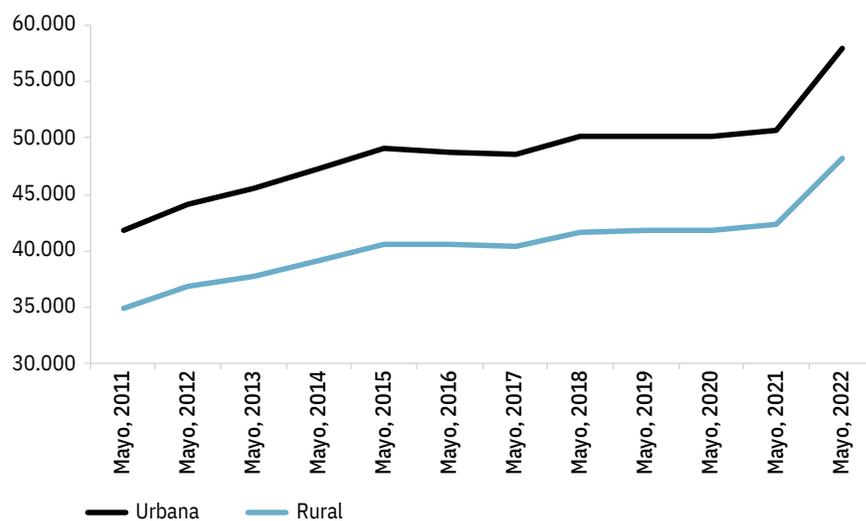
**Seguridad alimentaria.** Entre las consecuencias de las dinámicas descritas están las dificultades que enfrenta el país para contener los efectos de factores externos sobre la seguridad alimentaria y nutricional de la población.

Como resultado de la guerra entre Rusia y Ucrania, entre mayo de 2021 y mayo de 2022, se reportaron aumentos de más del 100% en los precios de algunos fertilizantes a nivel nacional, como el nitrato de amonio (189%), la fórmula triple 15

(117,5%) y el fertilizante 10-30-10 (115,8%), afectando los costos de producción de cultivos como el arroz y el café.

Esta situación, entre otras cosas, afectó el costo de la canasta básica alimentaria: se incrementó 1,4 veces en zonas urbanas y rurales en el mismo período. Con respecto a 2021, la tasa de cambio fue de 14,1% en ambos casos, la más alta de los últimos doce años.

**Costo mensual per cápita de la canasta básica alimentaria, por zona**  
(colones corrientes)



Fuente: *Informe Estado de la Nación 2022*, a partir de Chacón y González, 2022 con datos del Inec, 2022.

**Reiterados desastres.** Finalmente, señala el Informe, otro campo donde se manifiesta esta desconexión es en la gestión de riesgos. Según Chacón, “en gran medida por la falta de aplicación de políticas públicas y normativas existentes”. Particularmente en lo relacionado con el ordenamiento territorial.

En el año bajo estudio, se registraron 1.002 desastres asociados a eventos climáticos en Costa Rica, el 84% por lluvias. De estos, cerca de la mitad se concentraron en los cantones de Limón, Talamanca y Turrialba, registrando una variación con respecto a lo reportado entre 1970 y el 2018 cuando se localizaron en áreas del centro del país, como Desamparados, Alajuela y San José.

De acuerdo con el Informe, los desastres asociados a eventos climáticos afectaron a más de un millón y medio de personas en 2021, principalmente a causa de lluvias torrenciales.

Solo como consecuencia del temporal de julio de 2021 en la Vertiente del Caribe tres personas perdieron la vida, dos desaparecieron y más de 3.300 debieron ser evacuadas. En términos económicos, se reportaron pérdidas por 209.607 millones de colones.

La investigadora concluye que, ante las pérdidas generadas por los desastres, los altos costos de atención de las emergencias y las tareas de reconstrucción, “es clave que el país avance más



*rápido en la fase de prevención y hacia una mayor eficiencia en la gestión de los asentamientos humanos”.*

*“En este tema los gobiernos locales tienen un papel clave, tanto en la regulación del uso del suelo, como en la creación de capacidades institucionales”, agregó Karen Chacón.*

A junio de 2022, de los 82 gobiernos locales y los nueve concejos municipales de distrito, únicamente 19 cuentan con una oficina municipal de gestión del riesgo o están en proceso de creación.

---

Ver más información en el Capítulo 04 del *Informe Estado de la Nación 2022*.

---



# Fortalecimiento de la democracia



## Nuevas elecciones democráticas no modificaron los fundamentos de la gobernanza nacional

- Nuevas autoridades gobernarán el periodo 2022-2026 con “mandatos frágiles”.
- Cuanto mayor es la desigualdad económica, mayor es la volatilidad electoral en distritos del país.

**E**n un contexto internacional desfavorable para la democracia, el sistema político costarricense, con la ayuda de la ciudadanía, lograron resolver sin mayores dificultades y controversias la conformación del nuevo gobierno y autoridades legislativas, según el *Informe Estado de la Nación 2022*.

El Informe destaca que si bien la democracia costarricense fue capaz de salir adelante, sigue habiendo un panorama de crecientes dificultades.

*“El resultado electoral no varió los fundamentos de la gobernanza del país, los cuales siguen dominados por la composición multipartidista del Parlamento, la fragmentación partidaria y la alta inestabilidad del voto”,* explica Ronald Alfaro Redondo, investigador y coordinador del capítulo *Fortalecimiento a la Democracia* del Informe.

El investigador agrega que tras las elecciones 2022 persiste la profunda crisis de representación partidaria.

**Tendencias de gobernanza.** Según el análisis presentado, las autoridades que

resultaron electas para el periodo 2022-2026 tendrán un “mandato frágil”, característico de la falta de mayorías legislativas y de “gobiernos divididos” entre un partido que controla el Ejecutivo y la oposición que domina el Legislativo. Esta tendencia no ha variado desde el 2014 y se ha profundizado en el país desde 1994.

Otro patrón que se repitió es la reducción en la participación electoral, elemento que también caracteriza a los mandatos frágiles. En las elecciones recientes, el 60% de las personas empadronadas votó en primera ronda y 57% lo hizo en el balotaje, registrando el nivel de participación más bajo desde 1953, una propensión creciente en nuestros ciclos electorales desde 1998.

La tendencia que sí varió respecto de otras elecciones es el peso del voto del Valle Central en la segunda ronda. El Informe explica que ganar con amplio margen los votos de dicha región es, generalmente, decisivo para hacerse con la presidencia de la República. Sin embargo, el partido que ganó la mayoría de esos votos durante la primera ronda no mantuvo el margen de victoria en la segunda, haciendo que la decisión recayera en la periferia del país.

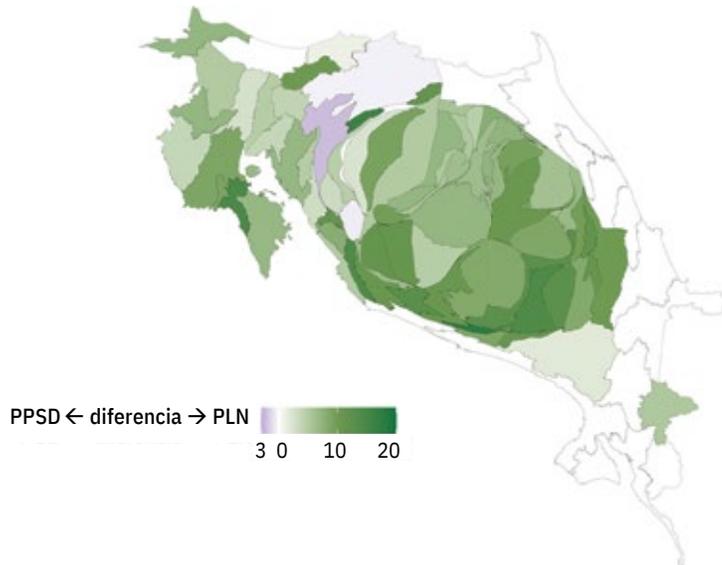


*“Usualmente, el Valle Central es el ‘gran elector’ del país debido a una concentración mayor de personas votantes y mayor participación electoral si se lo compara con la periferia, particularmente las costas y zonas fronterizas. Pero, en la segunda ronda, los votos del Valle Central quedaron repartidos entre los dos actores en contienda por poco margen”, añade Alfaro Redondo.*

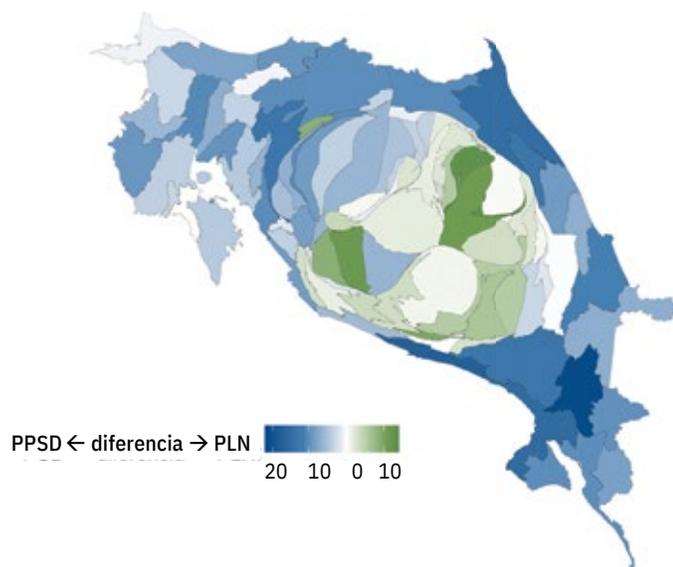
En relación con el padrón electoral, el respaldo que obtuvieron los partidos que disputaron el balotaje, Partido Liberación Nacional y Partido Progreso Social Demócrata, es más bajo si se le compara con los apoyos electorales que obtuvieron los partidos en 1994.

**Cartogramas de partido ganador por cantón, 2022**

Primera ronda



Segunda ronda



Fuente: Informe Estado de la Nación 2022, a partir de Gómez Campos et al., 2022 con datos del TSE.

### **Inestabilidad del voto y crisis de representación.**

Desde hace un par de años el Informe ha señalado que la dificultad para ganar mayorías electorales y la decreciente participación en las urnas está relacionada con un problema estructural: la desigualdad económica.

Las personas investigadoras aplican una metodología que considera la relación entre indicadores de desigualdad salarial en el mercado de trabajo formal y la participación electoral en las votaciones presidenciales ocurridas desde el 2002. El análisis aplicado a las votaciones recientes volvió a confirmar “el efecto político de la desigualdad económica”.

*“Observamos que, cuanto mayor es el porcentaje de ingresos totales en manos del 10% más rico de la población, menor es la participación electoral del distrito”,* especifica Ronald Alfaro Redondo.

En 2022, además, se examinó la relación entre la desigualdad y la volatilidad electoral, y la relación entre la desigualdad y el apoyo a los partidos tradicionales.

En cuanto a la volatilidad, según las cifras oficiales del Tribunal Supremo de Elecciones, en 2022 dos de cada tres electores (65%) votaron por un

partido político distinto al que habían respaldado en 2018, la cifra más alta desde 1958.

*“Desde esta arista, el resultado muestra que cuanto mayor es la desigualdad económica, mayor es la volatilidad electoral los distritos”,* amplía el investigador.

El Informe señala que el aumento de la inestabilidad electoral también es producto del descontento de la ciudadanía, asunto que, en cuanto a la representación política, explica parcialmente el surgimiento de agrupaciones nuevas y la pérdida de apoyo electoral de partidos tradicionales.

Lo anterior se traduce en un nuevo debilitamiento orgánico al sistema de partidos políticos, un fenómeno que lleva sucediendo en Costa Rica desde inicios del siglo XXI.

Finalmente, Ronald Alfaro concluye que, aun cuando en el corto plazo estos datos parecen cambiar poco, son particularmente útiles de analizarlos en perspectiva de largo plazo, *“pues nos permiten entender, y en lo posible anticipar, cómo fortalecer el funcionamiento del sistema democrático costarricense, elemento fundamental del desarrollo humano sostenible”.*

---

Ver más información en el Capítulo 05 del Informe Estado de la Nación 2022.

---



## Podere de la República articularon respuestas a crisis fiscal y pandemia sin atender principales demandas ciudadanas

- Niveles de insatisfacción ciudadana reflejan falta de políticas públicas que satisfagan sus necesidades.
- Legislatura 2020-2021 fue la más productiva desde 1986 en Congreso de mayor afinidad ideológica.

Las relaciones entre los poderes de la República observaron las reglas democráticas durante el periodo constitucional 2018-2022, a pesar de un complejo entorno con condiciones propicias para la existencia de conflictos políticos, según el *Informe Estado de la Nación 2022*.

El Informe explica que todos los años pone bajo estudio si Costa Rica cumple la aspiración de que la gestión de asuntos públicos esté en sintonía con el principio de la división de poderes y con las condiciones de un Estado de derecho.

*“Durante el periodo analizado esto resultó positivo nuevamente. Además, no se registraron choques entre poderes de la República que pudieran causar inestabilidad social, en un contexto complejo causado por la disrupción pandémica, desafíos fiscales y el inicio de un nuevo ciclo electoral”,* afirma Ronald Alfaro Redondo, investigador y

coordinador del capítulo *Fortalecimiento a la Democracia* del Informe.

No obstante, este resultado positivo es frágil.

**Poder Ejecutivo.** El Informe comprueba que el Poder Ejecutivo experimentó inestabilidad en su gabinete, asunto que afecta su capacidad de gestionar los asuntos públicos.

La administración Alvarado Quesada fue de las más inestables en la historia reciente de Costa Rica. Rotaciones en ministerios clave como Presidencia, Comunicación, Cancillería, Hacienda y Educación fueron superiores a las de gobiernos anteriores. En general, la duración promedio de los y las ministras en el cargo fue de 1,9 años, la más baja desde 1978, solo por detrás de la del presidente Rodríguez Echeverría.

## Duración promedio de ministros y ministras en el cargo, según administración. 1978-2022

Administración	Promedio de		
	Días	Años	Personas
Carazo (1978-1982)	845,3	2,3	1,67
Monge (1982-1986)	795,3	2,2	1,78
Arias I (1986-1990)	936,6	2,6	1,53
Calderón (1990-1994)	986,2	2,7	1,43
Figueres (1994-1998)	775,1	2,1	1,63
Rodríguez (1998-2002)	688,9	1,9	2,11
Pacheco (2002-2006)	726,3	2,0	2,00
Arias II (2006-2010)	802,8	2,2	1,74
Chinchilla (2010-2014)	738,7	2,0	1,91
Solís (2014-2018)	838,1	2,3	1,71
Alvarado (2018-2022)	691,4	1,9	2,04

Fuente: *Informe Estado de la Nación 2022*, a partir de Hernández, 2019, con información actualizada por Guzmán, 2022 y diario oficial La Gaceta.

Por otra parte, el gobierno recién saliente cerró como el que menos decretos ejecutivos promulgó. Sin embargo, por primera vez en las últimas tres décadas, durante dos años seguidos (2020 y 2021), los decretos de alto alcance superaron a los de bajo y medio alcance.

*“Los decretos de alto alcance se caracterizan por su relevancia en la afectación social, la normatividad y la discrecionalidad. Que haya habido más de estos decretos durante los últimos años de ese gobierno es un efecto directo de las medidas implementadas para disminuir los contagios de covid-19, buena parte de las cuales fueron emitidas vía decreto ejecutivo”,* explica Alfaro Redondo.

**Poder Legislativo.** En este mismo periodo constitucional, la legislatura de mayo 2021- abril 2022 fue la que más leyes aprobó desde 1986. En total 289 leyes, una cantidad tres veces mayor que el promedio de las tres décadas y media anteriores (90 leyes en una legislatura).

Aunque típicamente en los últimos años de cada cuatrienio la productividad legislativa aumenta, el Informe explica que elementos como la menor capacidad de veto político y la mayor convergencia ideológica entre quienes conformaron el Congreso influyeron en mayor medida entre 2018 y 2022.

*“La legislatura saliente (2021-2022) superó cualquier registro de productividad anterior. Es particularmente relevante que el 90% de las 130 leyes sustantivas aprobadas, las cuales amplían o restringen derechos o establecen nuevas obligaciones para el Estado, especificaron una fuente de financiamiento”,* agrega el investigador.

El análisis presentado, sin embargo, subraya que la mayor convergencia ideológica y la mayor producción de leyes no se ha traducido en legislación progresiva en materia de desarrollo humano.

**Poder Judicial.** En cuanto a la administración de justicia, el Informe señala que en Costa Rica no hay evidencia de violaciones sistemáticas a la Constitución Política que amenacen el régimen de libertades y derechos de las personas, ni en perspectiva de corto y ni largo plazo.

La cantidad de decretos recurridos en los últimos 30 años no llega al 10%, esta cantidad se reduce a menos del 5% si se considera solamente el periodo 2010-2018.

Lo mismo sucede con las leyes. Entre 1990 y el 2021 se presentaron 5.255 acciones de inconstitucionalidad contra 280 leyes sustantivas, de las cuáles la Sala únicamente declaró con lugar parcial o total 247 de las acciones.

En palabras simples, resume el investigador, esto significa que *“ni el Poder Ejecutivo ni el Poder Legislativo han abusado de sus competencias para gobernar y legislar”*.

**Demandas ciudadanas.** Si bien en el corto plazo el panorama del sistema político ha resultado positivo, el descontento de la ciudadanía en torno a los problemas estructurales del país sigue prácticamente invariable.

El Informe concluye que los Poderes del Estado no están logrando superar, por el fondo, las dificultades del sistema político para atender oportu-

amente las demandas ciudadanas, asunto que se ve reflejado en el nivel de descontento de las personas.

*“El ejemplo de corto plazo más reciente es que, mientras que de cara a la campaña electoral 2022 la ciudadanía consideró el costo de la vida y el desempleo como las necesidades más urgentes de resolver, en agosto de este año, y tras el cambio de gobierno, el costo de la vida y la situación económica fueron destacadas nuevamente como el principal problema del país”,* apuntó el Ronald Alfaro Redondo.

---

Ver más información en el Capítulo 05 del *Informe Estado de la Nación 2022*.

---



## Apoyo de la ciudadanía a la democracia aumenta en contexto social de altas demandas por una reforma política

- *Demócratas liberales y semiliberales*, grupos más afines a la democracia, aumentaron entre 2021 y 2022 al pasar del 35% de la población al 50%.
- En 2021 se registró la menor movilización ciudadana en tres décadas.

**E**n 2021 e inicios del 2022 el país registró un repunte en el apoyo de la ciudadanía a la democracia que convergió con una fuerte demanda por una reforma política, según el *Informe Estado de la Nación 2022*.

El Informe destaca que el aumento en la creencia ciudadana en la democracia revierte una tendencia de deterioro a largo plazo y que no hay evidencia de que exista un respaldo al autoritarismo.

*“Durante el periodo analizado el grupo de personas demócratas liberales y demócratas semiliberales creció de un 35% a un 50%. Estos perfiles son los que respaldan fuertemente a las autoridades de gobierno (sin importar el partido al mando) y son tolerantes (al menos medianamente) de las diferencias sociales”,* dice Ronald Alfaro Redondo, investigador y coordinador del capítulo *Fortalecimiento a la Democracia* del Informe.

El investigador explica que el incremento frena la transformación en los perfiles de apoyo observada en el país desde inicios de este siglo, cuando empezó a crecer el perfil *ambivalentes*, es decir, personas que presentan actitudes contradictorias a la democracia. Dicho perfil pasó de representar

a menos del 10% de la población en 1978 al 28% en 2018. En 2022 ese grupo es del 14% de la población.

**Democracia.** Pese a un contexto internacional adverso para la democracia, Costa Rica es uno de los 20 países más democráticos del mundo, considerando los análisis internacionales más rigurosos. Esta situación no ha variado en la última década.

Dichos análisis son *Democracy Index 2022* de la revista *The Economist*, *Democracy Report 2022* de *Varieties of Democracy* y *Reporte Global del Estado de la Democracia 2021* del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).

La democracia costarricense puntúa con valores intermedios y bajos, según los análisis internacionales, en participación electoral, administración imparcial, ausencia de corrupción, funcionamiento del gobierno y democracia directa.

En el ámbito local, el Informe considera a la democracia también como convivencia social.



Desde esta perspectiva, según Alfaro, surgen demandas sobre el sistema político e institucional que usualmente son articuladas por diversas organizaciones sociales, generalmente por los partidos políticos.

*“En tal sentido, es posible afirmar que, en la medida que el sistema democrático no canalice el malestar ciudadano, las amenazas latentes al sistema político persistirán”,* puntualiza el investigador.

**Demandas sociales.** En este contexto, las personas investigadoras tomaron los resultados de la plataforma *Votómetro 2022*, del Programa Estado de la Nación (PEN), para entender cuál es la principal demanda política de la ciudadanía en la actualidad.

El análisis muestra que el electorado 2022 tuvo una alta inclinación a la agenda de reformas al

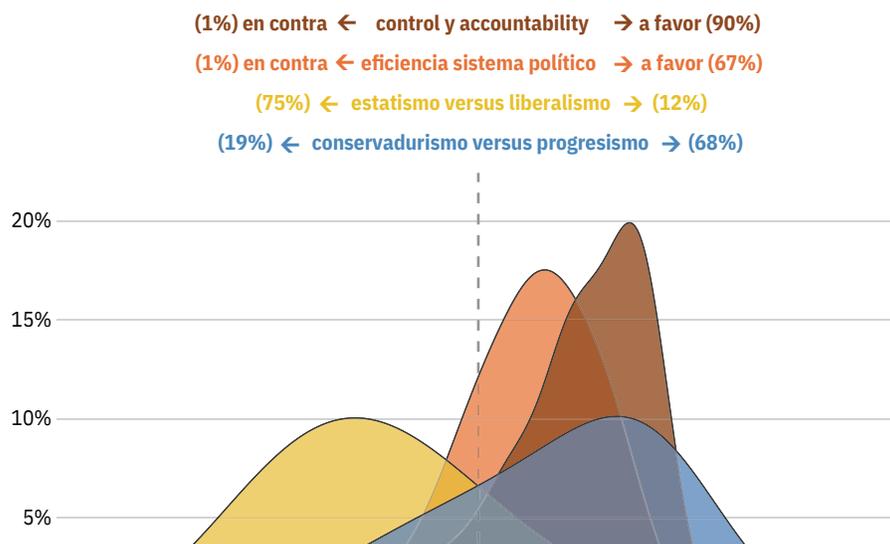
sistema político y a los mecanismos de control y *accountability*, un concepto que se puede entender como la obligación o la voluntad de aceptar la responsabilidad de los propios actos.

*“Aplicamos un procedimiento estadístico diseñado para descubrir y clasificar los temas generales o dimensiones de análisis presentes en las respuestas de quienes compartieron sus opiniones electorales y posiciones sobre políticas públicas en el *Votómetro*”,* revela Ronald Alfaro.

En total, 305.072 personas llenaron el *Votómetro 2022*, esta cantidad equivale al 8% del padrón electoral.

El 90% se mostró a favor de cerrar instituciones públicas ineficientes, y 68% a favor de destituir diputaciones, la presidencia de la República y aplicar elección por listas abiertas para el Congreso.

**Distribución de respuestas del *Votómetro 2022* en cuatro ejes temáticos**  
(variables en el análisis de factores)



Fuente: *Informe Estado de la Nación 2022*, a partir de Gómez Campos et al., 2022.

El Informe destaca que el consenso sobre la fuerte demanda por una reforma en el sistema político constituye, a la vez, la característica principal de las identidades sociopolíticas del electorado 2022.

**Mobilización ciudadana.** En contraste con la alta demanda por una reforma sustantiva al sistema político nacional y a la compleja situación económica y social del país, los niveles de conflictividad disminuyeron pronunciadamente en 2021.



De acuerdo con la base de datos del PEN, desde 1992, en promedio, se registran 373 acciones colectivas anualmente, las cuales suceden usualmente entre marzo y octubre de cada año. Pero, en 2021 solo se registraron 365.

Más de la mitad (68%) de las acciones registradas tuvieron incidencia a nivel nacional y se concentraron en temas como el no pago de salarios y prestaciones en empresas constructoras, los protocolos por covid-19, los proyectos de ley relacionados con el préstamo del

Fondo Monetario Internacional, y los derechos de las personas indígenas, entre otros.

*“En una democracia, la protesta implica el ejercicio de las libertades y derechos ciudadanos, la baja movilización en contextos de alto malestar podría sugerir serios problemas en la capacidad de convocatoria y representación por parte de las organizaciones de la sociedad civil. Eso no es tan positivo”, concluye el investigador.*

---

Ver más información en el Capítulo 05 del *Informe Estado de la Nación 2022*.

---



# Debates para el desarrollo:

rutas de ejecución para enfrentar problemas estratégicos del desarrollo humano



## Informe Estado de la Nación 2022 incluye ejercicios de diálogo social participativo sobre problemas estratégicos del país

- Participantes intersectoriales coinciden en soluciones a temas de financiamiento de los partidos políticos y su fortalecimiento.
- Diálogo no logra acuerdos claros para resolver problemas del desarrollo productivo regional.

La edición del *Informe Estado de la Nación 2022* cuenta con un capítulo propositivo, basado en un ejercicio de diálogo que busca, en voz de actores diversos, identificar “rutas de ejecución” para enfrentar problemas estratégicos del desarrollo humano en Costa Rica.

Los problemas considerados están relacionados con cuatro temas. Uno del ámbito de la política social selectiva, otro de la política de empleo y la producción, y los dos restantes tienen que ver con la gestión ambiental y el financiamiento y fortalecimiento de los partidos políticos.

*“Es un ejercicio de investigación y diálogo participativo sobre problemas estratégicos. Creemos que tiene gran potencial para la acción política democrática y está orientado a revertir la normalización de los resultados contrarios al desarrollo humano”,* afirma Leonardo Merino Trejos, investigador y coordinador del Informe.

El investigador aclara que el Estado de la Nación no pretende “decir qué hacer” para resolver los

desafíos del país, sino aportar experiencias en cuanto a ejercicios de diálogo entre personas de diverso pensamiento y procedencia, que les permita diseñar soluciones prácticas.

Pese a lo anterior, también quedó claro que *“el diálogo no es una varita mágica”*, según agrega Merino Trejos.

El Programa Estado de la Nación planteó cuatro problemas en grupos focales y luego se sistematizaron los resultados. Los grupos estuvieron integrados por personas del ámbito académico, de la gestión pública y de organizaciones de la sociedad civil.

El Informe destaca que el ejercicio evidencia el potencial de crear espacios de diálogo constructivos a partir de perspectivas diversas sobre lo que es realizable. Sin embargo, también evidencia desacuerdos en relación con la naturaleza, profundidad e importancia de los problemas, así como las soluciones y los medios para llevarlas a cabo.



**Ejercicio.** El ejercicio tuvo tres tipos de resultados: acuerdo, desacuerdo y mixto.

El diálogo sobre fortalecimiento y financiamiento a los partidos políticos cerró con acuerdo. La ruta de ejecución incluye reformas específicas y su vínculo con el fortalecimiento de las organizaciones partidarias, e identifica el gran reto para lograr la solución: que los partidos en la Asamblea Legislativa acepten trabajar de manera conjunta en hacer estas reformas.

El diálogo sobre políticas de empleo y producción, específicamente cómo crear más oportunidades fuera de la GAM y de las zonas francas, cerró sin acuerdo. Pese a que hay consenso sobre su urgencia, quienes participaron discreparon sobre el diagnóstico del problema, la naturaleza del problema y las posibles acciones que se requieren para diseñar soluciones.

En cuanto a los diálogos sobre la política social selectiva y de conservación ambiental los resultados fueron mixtos. Hubo acuerdos en los diagnósticos de los problemas, pero quienes participaron no llegaron a trazar una misma ruta de ejecución.

*“Es positivo que en la mayoría de los temas discutidos hubo algún grado de consenso en cuanto a cuál es el problema. Es el primer paso para avanzar en el diseño de soluciones a los problemas del desarrollo humano que afectan a la población”, afirma Leonardo Merino.*

En cuanto a que no todas las discusiones lograron concertar una ruta de ejecución, el Informe señala que podría ser indicativo de una falta de maduración política y técnica de las soluciones al problema.

No obstante, reconoce que la deliberación social no siempre resulta para forjar acuerdos específicos, “al menos en un primer intento”, pese a ser es una práctica indispensable para la vida democrática.

*“Lo que sí queda claro es que el diálogo tiende puentes de comunicación para futuros intentos y va aclarando las rutas comunes y la magnitud de las diferencias por zanjar” concluye el investigador.*

---

Ver más información en la sección Debates para el desarrollo del Informe Estado de la Nación 2022.

---





**PEN**

PROGRAMA  
ESTADO DE LA NACIÓN

**EN**

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



Año de las Universidades  
Públicas por los Territorios  
y las Comunidades

CON EL APOYO DE



28

@EstadoNacion  
EstadoNacion  
EstadoNacion

[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

ISBN: 978-9930-607-54-1



9 789930 160754 1

