

R E S U M E N



Estado de la Nación

2022



RESUMEN

Estado de la Nación 2022

CONSEJO NACIONAL DE RECTORES

www.conare.ac.cr

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN

APDO. 1174-1200 PAVAS, COSTA RICA

www.estadonacion.or.cr

303.440.972

P964e

Programa Estado de la Nación

Estado de la Nación 2022 : resumen / Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. – San José, C.R. : CONARE - PEN, 2022.

60 p. : il. ; 28 cm. (Informe Estado de la Nación ; no. 28 – 2022)

ISBN 978-9930-618-21-9 impreso

ISBN 978-9930-618-20-2 digital

Publicado digitalmente en formato pdf (10 mb)

1. DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE. 2. DESARROLLO PRODUCTIVO. 3. EQUIDAD SOCIAL. 4. ECONOMÍA. 5. ARMONÍA CON LA NATURALEZA. 6. FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA. 7. EMPLEO. 8. POBREZA. 9. COVID-19. 10. POLÍTICAS PÚBLICAS. 11. PARTIDOS POLÍTICOS. 14. FINANCIAMIENTO POLÍTICO. 15. AMBIENTE. 16. COSTA RICA. I. Consejo Nacional de Rectores. II. Título

Primera edición: Noviembre, 2022.

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar/ Insignia | ng
Ilustración de cubierta: Erick Valdelomar/ Insignia | ng

Equipo responsable

Consejo Consultivo

Rodrigo Aguilar, Margarita Bolaños, Wilson Campos, Eva Carazo, Mauricio Castro, Helio Fallas, Leonardo Garnier, Pascal Girot, Velia Govaere Vicarioli, Miguel Gutiérrez, Pedro León, Luis Mesalles, Ciska Raventós, Pablo Sauma, Eduardo Ulibarri, Andrés Valenciano, Saúl Weisleder, Fernando Zumbado.

Consejo Directivo

Rodrigo Arias Camacho, Catalina Crespo, Eduardo Sibaja.

Convenios marco de cooperación

Consejo Nacional de Rectores, Defensoría de los Habitantes de la República.

Director del Programa

Jorge Vargas Cullell.

Coordinador general de investigación

Leonardo Merino.

Coordinadores de investigación

Ronald Alfaro, Karen Chacón, Pamela Jiménez, Leonardo Merino, Natalia Morales.

Consejo Editorial

Ronald Alfaro, Karen Chacón, Steffan Gómez, Pamela Jiménez, Leonardo Merino, Natalia Morales, Jorge Vargas Cullell.

Equipo técnico

Ronald Alfaro, Katherine Barquero, Karen Chacón, Esteban Durán, Steffan Gómez, Vladimir González, Miguel Gutiérrez (director fundador), Marisol Guzmán, Mario Herrera, Pamela Jiménez, Jennyfer León, Leonardo Merino, Alberto Mora, Natalia Morales, Dagoberto Murillo, Susan Rodríguez, Isabel Román, María Santos, Rafael Segura, Jorge Vargas Cullell y Evelyn Villarreal.

Mesa de Ciencia de datos y visualización

Steffan Gómez, Kenneth Obando y Camila Aguilar.

Servicios Académicos

Ronald Alfaro, Vladimir González, Jorge Vargas Cullell.

Área de Estadística

Natalia Morales y Rafael Segura.

Área de Difusión

Vera Brenes, Manuel Alfaro, Guido Barrientos, Arlene Méndez y María Laura Brenes (consultora asociada).

Área Administrativa

Susan Rodríguez, Karol Arroyo, José Jorge Montero y Giselle Rojas.

Editor

Programa Estado de la Nación.

Diseño y diagramación

Erick Valdelomar | Insignia | ng.

Reconocimientos

Este Informe es el resultado de un extenso proceso de investigación y consulta en el que ha participado un amplio y diverso grupo de instituciones, organizaciones y personas de todos los ámbitos de la sociedad costarricense, quienes mediante su asistencia a reuniones y talleres de consulta, el suministro de información, la lectura crítica de documentos, o la vinculación directa en la preparación de ponencias y la coordinación de capítulos, potenciaron los objetivos de esta iniciativa. Aun a riesgo de cometer alguna omisión, en un apartado especial incluido al final de cada capítulo, el Programa Estado de la Nación y sus auspiciadores dejan constancia de su agradecimiento a quienes se involucraron directamente en la preparación, análisis y lectura sobre temas específicos y, en estas líneas, a quienes colaboraron en tareas de orden general.

Se agradece al Consejo Nacional de Rectores (Conare) por las facilidades brindadas al Programa, tanto en espacio físico como en los servicios administrativos, de soporte técnico, de red y de Internet. En especial a Eduardo Sibaja, Director de OPES/Conare, por su valioso respaldo. Además se reconoce el apoyo brindado y la vocación de servicio de las divisiones de OPES/Conare.

Especial reconocimiento merecen las numerosas instituciones y organizaciones que suministraron información o facilitaron el acceso

a bases de datos y otros registros durante el proceso de investigación para este y todos los Informes anteriores. Asimismo, muchas entidades brindaron valiosa información, tanto para los estudios en las diversas áreas que analiza el Informe, como para la actualización del Compendio Estadístico, entre ellas: Academia de Centroamérica, Asamblea Legislativa, Aresep, Banco de Costa Rica, Banco Nacional de Costa Rica, Banhvi, BCCR, Benemérito Cuerpo de Bomberos, Cámara Costarricense de la Construcción, Cámara Costarricense Forestal, Cámara de Industrias de Costa Rica, Cámara de Insumos Agropecuarios, Canatur, Casa Presidencial, Catie, CCP (UCR), CCSS, Cicad, CFIA, CIEM (UCR), Cinde, Cinpe (UNA), Cites (Minae), CMCA, CNP, Comex, Comisión Nacional del Consumidor (MEIC), CNE, Comisión para la Promoción de la Competencia (MEIC), CNFL, Conai, Conare, Conarroz, Conavi, Conesup, Contraloría General de la República, Cosevi, Defensoría de los Habitantes, Departamento de Servicios Parlamentarios (Asamblea Legislativa), DesInventar, Digepyme (MEIC), Dirección de Aguas (Minaet), Dinadeco, Dirección General de Adaptación Social (MJG), Dirección Sectorial de Energía (Minaet), Fiscalía Ambiental (Poder Judicial), Fodemipyme (Banco Popular), Fodesaf, Fonabe, Fonaffo, Fundación Omar Dengo, Fuprovi, Gerencia de Biotecnología (MAG), Gerencia Técnica de Acreditación y Registro en Agricultura Orgánica (MAG), IAFA, ICAA, Icafe, ICE, ICT, Idespo, IFAM, IICE

(UCR), IIS (UCR), IMAS, IMN, INA, INBio, Incae, Incop, Incopesca, Infocoop, Inisa (UCR), INS, INEC, Inamu, Inder, INVU, IRET (UNA), ITCR, Laboratorio de Aguas (ICAA), Laboratorio de Hidrología (UNA), Laboratorio de Química de la Atmósfera y de Calidad del Aire (UNA), Lanamme (UCR), MEIC, MEP, Micyt, Mideplan, MAG, Ministerio de Cultura y Juventud, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Justicia y Gracia, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ministerio de Salud, Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Minaet, Mivah, MOPT, Movimiento Solidarista Costarricense, Municipalidad de San José, Observatorio de Mipymes (UNED), Oficina Costarricense de Implementación Conjunta, Oficina ISBN Costa Rica, Oficina Nacional Forestal (MAG), OIJ, PANI, PNUD, Poder Judicial, Procomer, Procuraduría General de la República, Programa del Corredor Mesoamericano, Pronamype, Recope, Red Costarricense de Reservas Privadas, Registro Nacional, Riteve, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, Senara, Sepsa, Setena, SFE (MAG), Sinac, Sistema de Emergencias 9-1-1, Sugef, Sugess, Sugeval, Supen, Sutel, TSE, Tribunal Ambiental Administrativo (Minaet), Uccaep, UICN, UNED, Unesco, Unión Nacional de Gobiernos Locales, Unimer, Universidad de Costa Rica y Universidad Nacional.

Índices

EQUIPO RESPONSABLE	3
RECONOCIMIENTOS	5
PRESENTACIÓN	9
PRÓLOGO AL INFORME ESTADO DE LA NACIÓN 2022	11
Una visión de mediano plazo y con enfoque propositivo	11
La misión del Informe	11
Palabras finales	12
SINOPSIS	19
Valoración general	19
Una lenta, insuficiente e incierta salida de la pandemia refuerza la normalización de resultados contrarios al desarrollo humano	23
Más de dos años después, no termina de superarse el golpe inicial de la pandemia	23
<i>Costa Rica recupera un crecimiento económico dual, con escasas oportunidades laborales y altos niveles de pobreza</i>	23
<i>Viejos y nuevos escenarios de vulnerabilidad monetaria y fiscal impactan a hogares y a la política pública</i>	26
<i>Retornan presiones ambientales insostenibles tras baja coyuntural generada por la pandemia</i>	28
<i>En un momento convulso, Costa Rica celebra elecciones democráticas libres y legítimas</i>	30
Una época de estancamiento o retrocesos en ámbitos claves del desarrollo humano	31
<i>Las brechas sociales que potenció la pandemia tienen raíces estructurales</i>	31
<i>Crisis sanitaria reforzó problemas de integración social que el país arrastraba de años atrás</i>	37
<i>Se profundizan patrones históricos de uso insostenible en los recursos naturales</i>	38
<i>Comicios del 2022 evidencian alejamiento ciudadano del proceso electoral</i>	39
La normalización de resultados contrarios al desarrollo humano evidencia un progresivo abandono del contrato social costarricense	40
Sistema político se concentra en urgencias y descuida principales demandas ciudadanas	40
Políticas públicas con dificultades de concreción para lograr objetivos estratégicos	43
Debilitamiento de la inversión social en momentos difíciles para la población vulnerable	44
Debilidades para hacer reformas institucionales afecta el abordaje de aspectos urgentes	45
La inacción para adaptarse a nuevos retos compromete fortalezas de la seguridad social	46
El progresivo abandono del contrato social ha creado riesgos de largo plazo en el desarrollo humano, que aún pueden ser enfrentados mediante la acción política democrática	49

Las demandas ciudadanas: un punto de partida indispensable, pero insuficiente, para atender desafíos no resueltos	50
Fortalecer ventajas internacionales del país como una sociedad abierta, democrática y líder ambiental es una valiosa palanca para revertir el deterioro	53
<i>Fomentar acciones específicas para elevar la competitividad del sector exportador en los mercados internacionales más dinámicos</i>	53
<i>Indispensable recuperar las fortalezas comparativas en la gestión ambiental para mantener liderazgo internacional</i>	54
<i>Ser una democracia estable, capaz de navegar las dificultades, otorga al país una influyente voz global</i>	56
Rutas de ejecución: ejercicios de deliberación social en la búsqueda de soluciones a problemas del desarrollo humano	56
<i>Una metodología innovadora para resolver asuntos de interés compartido</i>	57
<i>Resultados prometedores pero dispares de la deliberación</i>	57
El difícil arte de la democracia en tiempos convulsos	59

Presentación

Desde 1994, el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) y las cuatro universidades públicas existentes en ese momento (UCR, ITCR, UNA y UNED), conjuntamente con la Defensoría de los Habitantes y con el respaldo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se atrevieron a iniciar una aventura inédita en Costa Rica: subsanar la gran deficiencia que significaba no tener información confiable y sistematizada que aportara un conocimiento claro sobre la realidad del país. Nació así el *Informe Estado de la Nación*.

En aquel tiempo, el mundo y nuestro país se preparaban para dejar atrás el siglo XX y cruzar el umbral esperanzador del año 2000. En ese período de transición entre dos siglos, se esperaba que el Estado de la Nación viniera a llenar ese vacío de información, lo que se consideraba esencial para valorar el avance de Costa Rica en la nueva era del conocimiento.

Hoy, el Informe ocupa un lugar importante entre los documentos más esperados, año con año, en nuestra sociedad. La información recogida, sistematizada y suministrada a la ciudadanía, constituye la mejor radiografía de la situación del país en cada período estudiado. Es un insumo básico para orientar y evaluar los procesos decisivos en los distintos campos del acontecer nacional.

En cada una de sus entregas, el *Informe Estado de la Nación* lleva el pulso del país e incluye nuevas investigaciones y hallaz-

gos, aumentando así la plataforma de datos sobre la situación nacional. De este modo, el Informe se amplía y se renueva cada año, de acuerdo con la permanencia y la renovación de las tendencias que van marcando el devenir de la sociedad costarricense.

El Estado de la Nación se ha adaptado a los cambios experimentados en el entorno, y ello se refleja tanto en su contenido y proyección, como en su estructura institucional. Sin embargo, mantiene su misión principal: aportar información relevante sobre temas estratégicos y necesarios que debe atender el país en la coyuntura actual, que permitirá impulsar el conocimiento como pilar e insumo en la toma de decisiones estratégicas, que garanticen la sostenibilidad del desarrollo humano en todos los sectores de la población.

En el marco del CONARE, que hoy incluye una quinta universidad -la UTN-, y en asocio con la Defensoría de los Habitantes, el Informe se construye con la participación de un numeroso grupo de investigadores, en su mayoría de las universidades estatales, y se financia, primariamente, por medio de los recursos que el país otorga cada año a las universidades públicas mediante el Fondo de Especial de Educación Superior (FEES).

Esta edición presenta estudios que refieren al comportamiento del país durante los años 2021 e inicios del 2022, hasta donde lo permitieron las fuentes de información, que evidencian que el

proceso de salida de la crisis provocada por la pandemia en Costa Rica está siendo débil, desigual e incierto. Además, presenta miradas a profundidad sobre temas relevantes, pero también se aplicó un ejercicio deliberativo para identificar, a partir de cuatro problemas identificados, posibles rutas a seguir por parte de los actores para contribuir a generar mejores respuestas públicas y privadas ante la crisis.

El *Informe Estado de la Nación* es una iniciativa de las universidades públicas que posee una singular capacidad de articulación e interlocución con la diversidad de actores académicos, sociales y económicos del país. Es, en este sentido, otro ejemplo de cómo las universidades ponen al servicio del país su infraestructura y talento en distintos campos del saber con el fin de elevar tanto la calidad de la deliberación democrática como la

calidad de las políticas públicas orientadas a la atención de los desafíos no resueltos del desarrollo humano en Costa Rica.

Al presentar este nuevo Informe, queremos dejar constancia de nuestro reconocimiento al equipo de investigación, difusión y demás colaboradores que han tenido la responsabilidad de realizar de manera ininterrumpida este trabajo; a los miembros del Consejo Consultivo por su orientación y valiosos aportes a lo largo del proceso de elaboración del Informe; al personal de la OPES; a todas las personas que por distintos medios han nutrido este trabajo con comentarios y sugerencias, y al pueblo de Costa Rica, que espera con anhelo y esperanza la entrega anual del *Informe Estado de la Nación*.

SAN JOSÉ, COSTA RICA
Noviembre de 2022



Francisco José González Alvarado
PRESIDENTE DEL CONARE
RECTOR
Universidad Nacional



Catalina Crespo Sánchez
DEFENSORA
Defensoría de los Habitantes
de la República



Gustavo Gutiérrez Espeleta
RECTOR
Universidad de Costa Rica



Luis Paulino Méndez Badilla
EX RECTOR
Instituto Tecnológico de Costa Rica



Jorge Chaves Arce
RECTOR A.I
Instituto Tecnológico de Costa Rica



Rodrigo Arias Camacho
RECTOR
Universidad Estatal a Distancia



Emmanuel González Alvarado
RECTOR
Universidad Técnica Nacional



Eduardo Sibaja Arias
DIRECTOR
Oficina de Planificación de la
Educación Superior (OPES)

Prólogo al Informe Estado de la Nación 2022

Una visión de mediano plazo y con enfoque propositivo

La presente edición del Informe reporta la situación nacional en el año 2021 y la primera mitad del 2022, desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible. Con éste, ya son veintiocho años consecutivos en los que el Programa Estado de la Nación (PEN-Conare) valora el desempeño del país con base en la información más completa y actualizada posible.

La época analizada en esta ocasión continúa afectada por la pandemia del covid-19 en el mundo y en el país. Sin embargo, esta edición reporta una recuperación importante de indicadores sociales y económicos del país en relación con el momento más intenso del impacto pandémico en el 2020, aunque en el marco de un empeoramiento de las tensiones geopolíticas y de la incertidumbre económica global. Como ocurre en muchos países del mundo, la recuperación está siendo lenta, insuficiente y desigual, lo que no solo dificulta avances en favor de las mayorías, sino que consolida tendencias de mediano plazo que reflejan una época de normalización de resultados contrarios al desarrollo humano. Una consecuencia de esta normalización es, en Costa Rica, el progresivo abandono del contrato social que ha sido el fundamento de la estabilidad y el progreso en las últimas décadas. Ante la emergencia de nuevos riesgos, el país debe -y puede- enfrentar retos estructurales mediante la acción democrática.

Este *Informe Estado de la Nación* se divide en tres grandes partes. La primera es el capítulo 1 “Sinopsis”, que efectúa una lectura con visión de conjunto sobre los principales hallazgos del Informe. La segunda parte, sobre el “Seguimiento del desarrollo humano sostenible”, comprende los cuatro capítulos regulares del Informe: Equidad e integración social; Oportunidades, Solvencia y Estabilidad Económicas; Armonía con la Naturaleza y Fortalecimiento de la democracia. Dan una perspectiva especializada sobre la evolución del país en dimensiones claves del desarrollo humano y ofrecen nuevo conocimiento mediante el tratamiento de ciertos temas a profundidad.

La tercera parte, “Debates para el desarrollo”, presenta una innovación surgida de combinar la investigación participativa con la deliberación social sobre problemas estratégicos del desarrollo del país. Comprende cuatro capítulos que sistematizan ejercicios de conversación propositiva entre personas de diversos ámbitos y modos de pensar, en temas ampliamente investigados por Programa Estado de la Nación (PEN-Conare), a fin de perfilar posibles soluciones a dificultades que aquejan a la política social selectiva, la generación de empleo fuera de la Gran Área Metropolitana y las zonas francas, las políticas de conservación y el financiamiento y fortalecimiento de los partidos políticos. En todos ellos se requieren reformas institucionales y de la gestión de política pública en un marco complicado por limitaciones políticas y

fiscales. En ningún caso, el PEN-Conare, como entidad, señala recetas, sino que reporta las discusiones sobre posibles caminos para resolver grandes retos.

La misión del Informe

La misión del *Informe Estado de la Nación* es más relevante que nunca en momentos en que la información de buena calidad es clave para abordar retos nacionales de gran calado haciendo uso de las libertades y mecanismos de la democracia. En efecto, se trata de poner en manos de la ciudadanía los mejores datos sobre la situación del país; enriquecer el debate público y generar, con investigaciones de punta, nuevas metodologías y fuentes de datos, herramientas para la discusión y la elaboración de política pública basada en evidencia científica.

Gracias al auspicio del Consejo Nacional de Rectores (Conare) y la Defensoría de los Habitantes de la República, el Informe es un emblema del Programa Estado de la Nación, un centro de investigación y formación sobre desarrollo humano sostenible. La vocación del PEN-Conare es el servicio público y todos sus productos son, eventualmente, de acceso libre y gratuito. Su principal fuente presupuestaria es el Conare, además de aportes de otras instituciones, nacionales e internacionales.

En la actualidad el PEN-Conare tiene una amplia y diversa agenda de investigación que incluye, además del *Estado de la Nación*, la publicación periódica de los informes *Estado de la Educación*, y

Estado de la Región (sobre Centroamérica) y *Estado de la Justicia*. También elaboró el *Informe Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*, que luego de una primera y única edición impresa, se convirtió en una plataforma informática, de libre acceso, sobre el estado de las capacidades para la ciencia, la tecnología y la innovación, denominada “Hipatia”. Asimismo, mantiene convenios de colaboración para desarrollar estudios específicos con diversas entidades nacionales e internacionales.

El *Informe Estado de la Nación 2022* se basa en el concepto de desarrollo humano sostenible propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y elaborado teóricamente por Amartya Sen (1999, 2009). Según este enfoque, el desarrollo debe entenderse como un proceso de generación de capacidades y oportunidades de y para la gente, de manera que puedan acrecentarse la libertad y la equidad que disfrutaban las presentes y las futuras generaciones (PNUD, 1994). Se trata de una visión alternativa y contrastante de las corrientes que predominaron hasta hace poco, que reducían el concepto de desarrollo al mero crecimiento económico.

La preparación y la divulgación del Informe se basan en tres principios: el **rigor académico** en el proceso de investigación, que se consigue gracias al apoyo en entidades y personas expertas, la minuciosa revisión de los datos y afirmaciones y la crítica a las fuentes. La **legitimidad social**, que se procura por medio de la identificación participativa de temas, los mecanismos de consulta, y la integración de un Consejo Consultivo con personalidades de diversas filosofías y procedencia social. Y, finalmente, la **amplitud en la difusión**, con esfuerzos para lograr la máxima divulgación de los hallazgos del Informe y su adecuación a los cambios tecnológicos y culturales con el fin de acercarse mejor a la ciudadanía.

Palabras finales

El PEN-Conare sigue comprometido con la mejora continua de la calidad y la trascendencia del Informe, con renovar las estrategias de investigación y difusión, sin abandonar los principios y conceptos que dieron lugar a esta iniciativa. La crisis que vivimos, más bien, nos ha hecho redoblar esfuerzos para cumplir con la misión fundacional del Programa.

La responsabilidad del *Informe Estado de la Nación* está a cargo de un equipo de trabajo que ha construido robustos mecanismos y nexos de consulta, así como una red de apoyo que participa en la investigación, el diseño gráfico, la edición técnica y la difusión de los Informes con gran dedicación y compromiso. Así se ha desarrollado el alto perfil público y credibilidad del PEN-Conare, con tesón y creatividad, sobre la base del aporte autónomo y, a la vez, profundamente orgánico. Expresamos nuestra sincera gratitud a todas las personas y entidades que lo hacen posible, que facilitan insumos y alimentan la base sobre la que se sustenta este esfuerzo académico, para darle un valor agregado que permita acercar la información a la ciudadanía. Esperamos que este *Informe Estado de la Nación 2022* honre esa colaboración, y contribuya a mejorar la calidad del debate político y la participación ciudadana.

Las responsabilidades de los errores son, por supuesto nuestras y, como es nuestra norma, corregimos apreciaciones y datos cuando la realidad así nos lo indique.



Jorge Vargas Cullell
Director



Leonardo Merino Trejos
Coordinador de investigación

Ficha 1

**Noveno Informe Estado de la Educación**

El *Informe Estado de la Educación* nació en el 2006 con el objetivo de dar seguimiento a la educación costarricense y sus principales desafíos, así como aportar evidencia científica para apoyar el diseño de políticas públicas educativas. Al 2021 se habían publicado ocho ediciones del Informe y durante el 2022 se está trabajando en la novena que se publicará en el 2023. Luego de 17 años el Informe se ha consolidado como una plataforma de investigación e información y un espacio de encuentro ampliamente valorado y reconocido por diversos actores sociales, académicos y políticos que favorece y promueve un diálogo informado para discutir, a partir de la evidencia, los desafíos nacionales en educación y cómo avanzar.

El Noveno Informe (2023) saldrá en un contexto complejo con una nueva administración gubernamental; procesos lentos de recuperación post pandemia y un alto déficit fiscal que compromete seriamente la sostenibilidad de la inversión en educación y sus resultados. En este marco generar nueva información y herramientas para el análisis, la toma de decisiones y la deliberación nacional sobre educación es una necesidad estratégica para salir de la crisis y avanzar hacia una escuela de calidad para el Siglo XXI.

La nueva edición dará seguimiento a temas tratados en Informes anteriores e introducirá otros nuevos de los que se desprenderán desafíos estratégicos para la educación nacional después del apagón educativo que el país experimentó en los últimos años y la crisis educativa que el país atraviesa, producto de los rezagos históricos acumulados; los efectos provocados por la pandemia y las rigideces del sistema.

Con diversos enfoques y profundidades diferentes la nueva edición incluirá tres partes principales. La sinopsis que ofrecerá una visión agregada del estado de la educación costarricense y mensajes claves sobre sus desafíos (capítulo 1). La segunda parte, incluirá un capítulo integrado de la situación y el desempeño del sistema educativo preuniversitario después de la pandemia de la covid-19 en los niveles educativos de preescolar (Interactivo y Transición); primaria (I y II ciclo), la Educación General Básica (III Ciclo) y el Ciclo Diversificado (capítulo 2). Se analizarán los rezagos más importantes que muestran los aprendizajes de los estudiantes, pero también la institucionalidad en materia de gestión y financiamiento, así como requerimientos de apoyo que requieren los docentes y los directivos de los centros educativos en materia de capacitación y acompañamiento.

Se sumarán luego otros dos capítulos que profundizarán temas claves que el país deberá atender con celeridad en los próximos años para avanzar en materia de calidad y equidad como: el fortalecimiento del sistema de macro-evaluación de los estudiantes y las brechas de género en la educación preuniversitaria que afecta las trayectorias educativas de las niñas y limitan sus oportunidades de desarrollo personal. (capítulos 3 y 4)

La tercera parte, analizará las principales tendencias y desafíos de la educación superior y para-universitaria en Costa Rica. Incluirá dos capítulos principales: uno de seguimiento que ofrecerá un análisis sobre la situación y desempeño del nivel universitario durante y después de la pandemia del covid 19 y las trayectorias de los graduados universitarios en el mercado laboral (capítulo 6) y otro especial sobre las brechas de género en la educación superior que afecta las oportunidades de logro educativo y empleo de las mujeres especialmente en las carreras de ciencias, ingenierías tecnológicas y matemáticas (capítulo 7).

Para más información consulte el Informe en el sitio www.estadonacion.or.cr.

RESPONSABLE: ISABEL ROMÁN

Ficha 2

**Fondo Concursable del Estado de la Educación: sistema de mentoría para jóvenes investigadores**

En 2007 el Conare estableció el “Fondo Concursable del Estado de la Educación”, con el fin de apoyar el desarrollo de investigaciones en temas relevantes y poco conocidos en materia educativa en el país. Se creó con el propósito fortalecer las capacidades de investigación y expandirla más allá de la contratación propia del Estado de la Educación.

Desde entonces y hasta la fecha se han llevado a cabo ocho ediciones del concurso. Las primeras seis se encargaron de asignar fondos para el desarrollo de investigaciones en temas específicos, formando equipos de trabajo con investigadores de las cinco universidades públicas. Producto de esos concursos se han financiado 21 estudios en distintas temáticas relacionadas con educación y con la participación de sesenta investigadores de distintas disciplinas.

La Octava Convocatoria del Fondo Concursable (2022) continuó con el cambio de rumbo establecido en la séptima edición, cuyo objetivo fue promover la formación metodológica y técnica de jóvenes universitarios mediante su participación en los procesos de investigación del Informe Estado de la Educación, a partir de un sistema de mentoría y capacitación guiada por investigadores e investigadoras del PEN-Conare. Este cambio busca consolidar al Fondo Concursable en un laboratorio de formación de jóvenes con interés en temas de investigación educativa que sean relevantes para la toma de decisiones y el diseño de políticas en el país.

Para la edición 2022 se recibieron y analizaron un total 72 ofertas, de las cuales 69 cumplieron con todos los requisitos solicitados. Posteriormente, se realizó el análisis de idoneidad de cada uno de los perfiles según los siguientes criterios: perfil académico, experiencia en investigación, en análisis de datos y revisión de la carta de interés. Se analizó el perfil requerido en cada proyecto y se realizó la selección de una terna de personas elegibles. Finalmente, se realizaron entrevistas a las personas elegibles y las personas ganadoras se contrataron como asistentes en cinco proyectos de investigación a desarrollarse para el *Noveno Informe Estado de la Educación* son:

- Seguimiento al desempeño en Educación preescolar, básica y diversificada
- Seguimiento al desempeño en Educación Universitaria
- Mirada en profundidad: Brechas de género en el rendimiento académico en la educación preescolar, básica y diversificada
- Mirada en profundidad: Brechas de género y áreas STEM en educación Superior
- Mirada en profundidad: Evaluación en el sistema educativo para la toma de decisiones

Las personas elegidas se incorporaron como parte del equipo del Estado de la Educación en labores de investigación y sesiones de trabajo. Cada joven investigador recibió una capacitación inicial sobre el informe y se les asignó un reconocimiento económico por los productos entregados durante contratación. La experiencia desarrollada está sentando las bases para contar en el futuro con una masa crítica de investigadores interesados en aportar en un área estratégica para el desarrollo nacional.

RESPONSABLE: JENNIFER LEÓN MENA E ISABEL ROMÁN VEGA



Ficha 3

Estado de la Región: seguimiento y análisis del desarrollo humano sostenible en Centroamérica y República Dominicana

Durante el año 2022 continuó la difusión del *Sexto Informe Estado de la Región*, publicado en julio 2021. Además de la organización de eventos virtuales con contrapartes en los países, se han organizado eventos presenciales, el principal de ellos la presentación del Informe en República Dominicana, organizado en conjunto con la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de ese país. Paralelamente continuó la preparación, publicación y difusión de podcasts, artículos para Blogs y notas sobre los principales hallazgos del Informe.

A finales del mes de setiembre se publicó la actualización 2022 del compendio de estadísticas que incluye 170 indicadores y variables para los ocho países de la región que actualmente abarca el Informe. Los principales cambios en las tendencias se han difundido mediante redes sociales en blogs y por medio de visualizaciones y breves textos descriptivos.

A solicitud de IDEA Internacional, se elaboró un informe sobre la situación político-institucional de Centroamérica y República Dominicana durante los últimos años que, con base en los resultados del Sexto Informe, actualiza e incorpora nueva información relevante sobre los últimos procesos electorales en los países, administración de justicia, apoyo a la democracia y derechos humanos, entre otros. Además, está finalizando una investigación que identifica áreas y aspectos prioritarios de las políticas públicas de Costa Rica hacia el resto de la región. Este estudio tiene como antecedente una iniciativa similar realizada en el 2008 con ocasión de la publicación del Tercer Informe Estado de la Región y conllevó, además de un amplio proceso de recolección de información, la organización de paneles de expertos en cada una de las áreas temáticas priorizadas.

Como parte del inicio del ciclo de actividades asociado a la preparación del próximo Informe Estado de la Región, cuya publicación está prevista para el segundo semestre del año 2024, inició la búsqueda y contacto de potenciales socios y cooperantes. A inicios del mes de setiembre se suscribió un contrato con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) para apoyar las actividades del Informe durante el año 2022-2023.

A inicios del mes de setiembre inició el proceso de consulta para definir el temario y la agenda de investigación del Informe 2024. En el marco de ese proceso se ha circulado un cuestionario digital, se han realizado entrevistas en profundidad con informantes clave en los países y sesiones de grupo con instituciones y organizaciones internacionales que tienen presencia y programas en la región. Se espera concluir ese proceso y contar con la propuesta de temario del próximo Informe para su presentación y discusión con el Consejo Consultivo a inicios del 2023.

RESPONSABLE: ALBERTO MORA.



Ficha 4

Informe Estado de la Justicia

El *Cuarto Informe Estado de la Justicia* se presentó al público en junio 2022. Este Informe se elaboró en un período caracterizado por la emergencia sanitaria del covid-19 (2019-2021) que, además, puso a prueba -en medio de una crisis fiscal y económica- la gestión del Poder Judicial.

Las investigaciones examinan temas relacionados con la gobernanza y desempeño del Poder Judicial, la jurisdicción contencioso-administrativa, la jurisprudencia de la Sala Constitucional y la justicia electrónica. Su preparación tomó casi dieciocho meses, una vez que el Consejo Asesor definió el mandato de investigación con base en la consulta pública. En total, se comisionaron ocho estudios, en los cuales participaron 22 personas investigadoras y asistentes, que desarrollaron su trabajo de campo entre abril de 2021 y enero de 2022.

La metodología de investigación participativa incluye presentar las versiones preliminares de estos estudios en talleres con personas expertas de distintas corrientes de pensamiento y procedencia institucional. Estas actividades contaron con 156 participantes, y fueron complementadas por más 65 reuniones bilaterales con personas funcionarias del Poder Judicial y decenas de solicitudes específicas de información.

La estrategia de difusión del cuarto Informe aún se encuentra en implementación, la cual se extenderá por el resto del 2022. Se ha tenido una atención prioritaria a medios de comunicación, por ejemplo, en el primer mes después del lanzamiento del informe se contabilizaron al menos 169 notas registradas en prensa, radio y televisión, lo cual constituye la mayor cantidad reportada para estos informes desde su creación. Adicionalmente, se han realizado presentaciones con temas específicos a despachos del Poder Judicial, universidades y organismos internacionales, entre otros.

Según el abordaje de investigación aprobado, una innovación dentro del Estado de la Justicia es que cada capítulo contiene una sección de recomendaciones, que pretende ayudar a identificar las áreas de aplicación práctica de los hallazgos de investigación. Las recomendaciones contienen la sistematización de los resultados de una serie de sesiones de trabajo propositivas que se realizaron con personas especializadas, funcionarias del Poder Judicial e integrantes del Consejo Asesor.

En el momento de redacción del presente Informe (octubre 2022), aún el Poder Judicial se encontraba estudiando la carta de entendimiento para la próxima edición y no había sido ratificada. Sin embargo, la planeación del período 2022-2024 ha continuado con el acercamiento a entidades allegadas para la realización de investigaciones conjuntas.

Finalmente, por medio del *Informe Estado de la Justicia*, el Programa Estado de la Nación participa activamente en plataformas de trabajo colaborativo como el Foro de la Justicia, la Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción, la Red Internacional de Justicia Abierta, Red Académica de Gobierno Abierto, la red de investigadores del *Center on Law and Social Transformation*. En el marco de esta última, en abril de 2022 se presentó el libro *El Derecho Humano al Agua: Reconocimientos y disputas en Costa Rica*.

RESPONSABLE: EVELYN VILLARREAL FERNÁNDEZ.



Ficha 5

Portal HIPATIA 2021: puente que conecta la investigación, el talento y los negocios de base tecnológica

HIPATIA es el portal en línea del PEN que construye datos y estudios de carácter estratégico, que facilita a la ciudadanía, a personas tomadores de decisiones, a la academia y a emprendedores y empresas de base tecnológica, monitorear las capacidades y retos específicos que tiene el país en temas de ciencia, tecnología e innovación (CTI).

El portal desarrolla tres funciones de carácter estratégico. La primera es recopilar y poner al alcance público conocimiento útil mediante la sistematización de nuevas fuentes de información y la compilación de datos antes dispersos. Reúne información y análisis sobre una diversidad de temas, entre ellos: la distribución cantonal del talento calificado según disciplina; la composición de la diáspora científica costarricense y sus planes de regreso; la estructura de las comunidades de investigación científica; la producción nacional en CTI; el estado de desarrollo de los ecosistemas locales para el apoyo a startups; la oferta de servicios técnicos de unidades de I+D públicas, tecnologías licenciables generadas por la academia, propuestas de valor y requerimientos de más de 120 startups de base tecnológica, entre otros.

La segunda función es acercar la demanda por servicios y personal en CTI con la oferta del país mediante herramientas innovadoras que cumplen una función de intermediación como las que permiten:

- contactar técnicos calificados y ofrecerles oportunidades de empleo o de desarrollo profesional en los distintos cantones.
- contactar a una red de 400 mentores residentes en el extranjero dispuestos a asesorar a emprendedoras.
- apoyar el fortalecimiento y encadenamientos dentro del cluster de dispositivos médicos y farmacéutica y el diseño de intervenciones que impulsen su incursión en actividades de I+D. Incluye un mapeo georreferenciado de empresas que funciona como un “marketplace” que facilita identificar suplidores, contratistas o laboratorios públicos que puedan apoyar sus labores de I+D y un panel que sistematiza sus requerimientos.

La tercera función consiste en la “inteligencia estratégica” para el diseño de políticas públicas, la toma de decisiones por parte de actores públicos y privados, y la visibilización de temas importantes de la CTI. Para ello, pone a disposición estudios especializados que incluyen:

- Perfil de la estructura productiva a nivel cantonal. Basado en MIP Cantonal 2017 (Banco Central 2021). Aborda un enfoque territorial, sectorial y según las actividades económicas de mayor peso en los cantones.
- Análisis temporal y espacial de los procesos antrópicos de degradación forestal en Costa Rica para el periodo 1984-2021.
- Ajustes relevantes al marco normativo de universidades públicas que regulan las acciones de vinculación externa.
- Radiografía de los emprendimientos de base tecnológica en Costa Rica y de los actores de apoyo técnico y financiero.
- Capacidades profesionales para potenciar la inversión privada: oportunidades dentro y fuera de la GAM.
- Caracterización de la oferta de la Educación y Formación Técnica Profesional.
- Talento humano para competir en un mundo digitalizado.

Se encuentra en la dirección hipatia.cr y cuenta con el apoyo del Conare.

RESPONSABLE: MARÍA SANTOS PASAMONTES.

Ficha 6

ARRECIFES DE INNOVACIÓN

La Secretaría Técnica del Sistema Banca de Desarrollo (STSBD) solicitó al PEN en diciembre de 2019 el desarrollo de una estrategia y un plan operativo que le permitiese posicionarse como un actor clave a nivel nacional en la implementación de políticas de innovación (PCTI) que impulsen la economía de bienestar en Pymes y emprendimientos. Dentro de ese marco, y al amparo de un Convenio General entre la STSBD y el Conare, el PEN elaboró *Arrecifes de Innovación*. Su nombre se inspira en los arrecifes de coral, que funcionan como focos de interacción en los que ha evolucionado una buena parte de la biodiversidad presente los ecosistemas marinos y cuyos componentes cumplen funciones que se consideran homólogas a las de los actores dentro del tejido productivo de un país.

El Programa concibe las PCTI dentro de un nuevo paradigma: el estímulo a la innovación transformativa dentro del contexto más amplio de las políticas de desarrollo productivo. Este concepto busca redefinir los sistemas esenciales de la sociedad para resolver los grandes desafíos que enfrenta y aprovechar el cambio tecnológico para entrelazar la creación de valor económico, intelectual, social y medioambiental.

Arrecifes de Innovación propone articular alianzas de actores empresariales, tecnológicos y sociales capaces de apoyar proyectos de innovación transformativa que resuelvan problemas esenciales para las comunidades locales y que a la vez son de relevancia para la comunidad nacional. Para el desarrollo de esta estrategia, se realizaron cuatro estudios:

- Estudio que plantea los lineamientos mediante los cuales alianzas y sectores podrían articularse para identificar y apoyar potenciales nichos de innovación transformativa y proyectos particulares a impulsar.
- Propuesta sobre posibles ajustes en la organización funcional y operativa de la STSBD para implementar el Programa.
- Estudio que diseña instrumentos específicos requeridos por la STSBD para canalizar fondos públicos para impulsar el Programa.
- Propuesta sobre ajustes en la normativa de las universidades públicas para facilitar la vinculación externa de sus investigadores.

Además, mediante un proceso participativo con actores sociales e institucionales, se elaboró el marco conceptual que guía su implementación. Tras ser aprobado el plan operativo por la STSBD, actualmente se desarrolla una fase piloto, en la cual las Agencias Operadoras de capital semilla acreditadas por la STSBD podrán canalizar los fondos requeridos a fin de probar la adecuación de los lineamientos, procedimientos y herramientas diseñados para la organización y funcionamiento de los Arrecifes de Innovación. En paralelo se conduce un riguroso estudio experimental que reconoce la importancia de integrar las buenas prácticas en el diseño y la implementación de políticas públicas para asegurar el mejor uso posible de fondos públicos. El estudio incluye un acompañamiento técnico y metodológico a los distintos actores implicados en la ejecución del programa piloto y presentará un informe que sistematice los aprendizajes y las recomendaciones para orientar la implementación a escala de los “Arrecifes de Innovación” previsto para el 2023.

RESPONSABLE: MARÍA SANTOS PASAMONTES.

Ficha 7

Ciencia de datos: protocolo de acceso seguro a información para análisis en temas de desarrollo humano

La Mesa de Ciencia de Datos y Visualización del PEN avanzó, durante el 2022, con diferentes proyectos de investigación y con la creación de procedimientos específicos en sus flujos de trabajo. Uno de ellos fue el diseño e implementación del “Protocolo de acceso seguro a información de proveedores del PEN”.

El documento presenta los lineamientos metodológicos y técnicos que garantizan la seguridad en el acceso, almacenamiento y respaldo de la información que accede el Programa Estado de la Nación, de distintos proveedores e instituciones, como parte de sus actividades de investigación en temas del desarrollo humano.

Las acciones desarrolladas se enmarcan en la Ley No. 8968 de Protección de la Persona frente al Tratamiento de sus Datos Personales y su Reglamento N° 37554-JP. También se consideraron otras normas internacionales en la materia. Estos procedimientos resguardan la información y seguridad de las personas y también establecen mecanismos claros para el trabajo del PEN en estos temas. Es una primera versión que seguirá en revisión y actualización.

Se implementó, de manera satisfactoria, con el proceso de investigación del noveno Informe Estado de la Educación que será publicado en 2023. Se obtuvo acceso a información brindada por las universidades públicas, adscritas al Consejo Nacional de Rectores (Conare), para el Capítulo de Educación Superior del Informe.

También fue implementado en un proyecto con el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE) que requirió la revisión del código de programación y el algoritmo de machine learning que se utiliza para la asignación de ayudas sociales.

Este protocolo constituye una pieza importante en el PEN para ofrecer rigurosidad en los análisis y, a la vez, respetar el ordenamiento legal y las buenas prácticas en el acceso responsable de información para estudios que mejoren las políticas públicas del país.

RESPONSABLE:

STEFFAN GÓMEZ CAMPOS

Ficha 8

Acciones de difusión

Lograr amplitud en la difusión de las investigaciones es uno de los principios orientadores del Programa Estado de la Nación (PEN). Desde su fundación ha sido relevante buscar el contacto estrecho con la ciudadanía mediante una diversidad de canales y medios. En el período de pandemia por covid-19 los medios virtuales han cobrado relevancia.

En las redes sociales Facebook y Twitter los perfiles institucionales atrajeron a 45.681 y 29.905 seguidores, respectivamente. Desde octubre de 2021 hasta octubre 2022, se publicaron 366 posts que han sido vistos por 13.883.561 personas. El sitio web recibió a 166.621 personas usuarias y tuvo 347.844 visitas a páginas.

El contacto –presencial o virtual– con la ciudadanía, en ese mismo período incluyó la participación en 204 actividades, en las que se expusieron los hallazgos de las investigaciones del PEN. En ellas se contó con la presencia de 11.329 personas.

La gestión de medios incluyó la redacción de 66 comunicados y el contacto directo con periodistas. Como resultado se registraron 1.062 notas de prensa sobre el PEN y sus productos.

Capacitación a funcionarios públicos con la DGSC

Durante el 2022, se continúa el trabajo conjunto entre la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) y el Programa del Estado de la Nación. En 2022 se desarrolló el curso “Visión estratégica para la Costa Rica del bicentenario”, orientado a personas funcionarias de estrato gerencial y profesional. Se mediaron temas relacionados con los principales desafíos identificados en el IEN 2021, como son: la pobreza en nuestro país, gestión del presupuesto público, ordenamiento territorial, financiamiento político (elecciones presidenciales), lo cual generó análisis y aprendizaje para una mejor toma de decisiones. Asimismo, se tiene previsto una presentación virtual sobre los principales resultados que presenta la nueva edición del informe a personas funcionarias del régimen.

Convenio con COLYPRO apoyo investigación y difusión
En el marco del convenio entre COLYPRO y Conare/PEN se tiene previsto la realización de actividades presenciales y virtuales dirigidas a las personas agremiadas para promover la reflexión propositiva y análisis sobre los desafíos educativos que enfrenta el país. También se producirán recursos para apoyar la difusión de las investigaciones en el ámbito educativo que realiza el PEN.

PEN participa en la organización del IX Congreso Latinoamericano de Agroecología

A principios de octubre de este año, se realizó el IX Congreso Latinoamericano de Agroecología, evento en el cual se presentaron 180 trabajos científicos, 68 relatos de experiencias, 30 vivencias agroecológicas y se realizaron 15 talleres participativos, 16 mesas redondas y 6 conferencias internacionales. El evento se realizó en modalidad virtual, participaron 507 personas de 19 países.

RESPONSABLE:

VERA BRENES SOLANO.

Ficha 9

Facilitación del proceso de análisis transfronterizo en la cuenca binacional del río Sixaola

El Programa Estado de la Nación apoya a la Organización para Estudios Tropicales (OET) en la facilitación del proyecto transfronterizo “Conectando Comunidades y Ecosistemas”, específicamente hacia la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) transfronterizos de la Cuenca Binacional del Río Sixaola, compartida por Costa Rica y Panamá. La Cuenca se ubica mayoritariamente en el cantón de Talamanca de la provincia de Limón en el lado costarricense; y en el distrito de Changuinola de la provincia de Bocas del Toro, en el lado panameño. Este apoyo consiste en la facilitación del proceso de construcción participativa y sistematización de dicho análisis, así como la elaboración de un informe analítico. Por su parte, el objetivo del proyecto es mejorar la gobernanza de la Cuenca y la gestión del agua, así como generar capacidades locales para una producción menos contaminante y más sostenible.

El ente gestor del proyecto, la OET con fondos del GEF, tiene presencia en Costa Rica y Panamá, y tiene a cargo dos procesos: por un lado, el análisis transfronterizo, para identificar problemas ambientales, desde la perspectiva GIRH, en la cual participa el PEN. Posterior a este proceso, inicia la construcción de un plan de acción estratégica para la solución de dichos problemas, en un alto nivel y con compromisos concretos de las autoridades de ambos países.

Las instituciones públicas que operan en la gobernanza del Proyecto “Conectando Comunidades y Ecosistemas” son: la Organización para Estudios Tropicales, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo para el medio ambiente mundial (GEF), el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac), el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan), el Ministerio de Ambiente y Energía (Minae), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y de Ambiente (MIAmbiente) de Panamá.

En cuanto a los insumos que aportará el PEN, además de la facilitación y conducción del análisis transfronterizo, se elaborará también un informe analítico que abordará la evaluación científica y técnica de la Cuenca. Para este proceso se conformó un “Grupo Núcleo”, que está integrado por personas técnicas de instituciones públicas de Costa Rica y Panamá que participan del proyecto, representantes de las municipalidades, integrantes de la Sociedad Civil, de comisiones de género, líderes indígenas y afrodescendientes de ambos países. El equipo técnico del PEN tiene a cargo guiar a este grupo de personas para identificar aquellos problemas y amenazas ambientales transfronterizas que consideren pertinentes, así como sus posibles causas e impactos.

Este proyecto de cooperación internacional permitirá aprovechar el agua, suelo y recursos naturales de un territorio, de forma compartida, racional y sin ponerlos en riesgo; así como, mejorar la gobernanza en esa gestión del agua en la Cuenca Binacional del Río Sixaola.

RESPONSABLES:

MARISOL GUZMAN BENAVIDES Y LEONARDO MERINO TREJOS

Ficha 10

Convenio PEN-TSE: investigaciones relevantes en el contexto de las elecciones nacionales 2022

Desde 2011 el PEN y el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) colaboran en el desarrollo de investigaciones sobre democracia, elecciones y partidos políticos en Costa Rica. En el marco de este Informe se prepararon varios aportes novedosos en estos temas. Se analizaron los resultados de las elecciones nacionales del 2022 con herramientas novedosas desde el punto de vista metodológico.

El presente Informe estudia la situación y los desafíos de las nuevas autoridades electas y las condiciones políticas para la gobernanza política. Además, se estudia el comportamiento del electorado, que con su voto escoge al gobierno y distribuye el poder entre las partes contendientes; y los partidos políticos, que, al poseer el monopolio de la representación política, compiten por el poder.

Electores y partidos mantienen entre sí una relación de simbiosis indisoluble y están en el centro de la crisis de la representación política que experimenta la democracia costarricense y de las amenazas que ello supone para su futuro

En primer lugar, se estudió a los partidos como organizaciones políticas vitales en una democracia. Se reúnen algunas piezas de análisis para determinar su condición en aspectos como su organización, el nivel de concreción de las propuestas de gobierno, sus patrones de apoyo territorial, la salud de sus finanzas y los riesgos asociados a ellas. En conjunto, todos estos temas aportan una visión más completa de su condición actual y perspectivas de futuro. El principal hallazgo de este apartado plantea que los partidos se preparan para competir electoralmente, pero no necesariamente para gobernar. Además, los partidos primerizos en 2022 se nutrieron del transfuguismo político.

Por otra parte, además del estudio de los partidos políticos, el Programa Estado de la Nación identificó a través de la herramienta denominada como *Votómetro*, una fuerte demanda de la ciudadanía por reformas políticas, en aras de la eficiencia política y la rendición de cuentas. Para materializar estas reformas, la ruta preferida por la ciudadanía sigue siendo la vía democrática, como lo evidencia el estudio de las actitudes políticas de la población. El análisis realizado para este Informe demuestra que la población costarricense aún posee una fuerte cultura cívica y una sólida creencia en el sufragio que ha impedido que el desplome en la identificación partidaria se haya trasladado en caídas similarmente graves en la participación electoral.

RESPONSABLE:

RONALD ALFARO REDONDO.

Ficha 11

Encuesta e índice de transparencia presupuestaria 2021

Desde 2006 el Programa Estado de la Nación colabora con la organización International Budget Partnership (IBP) en la preparación bienal de la “Encuesta de presupuesto abierto”, que calcula el índice de transparencia presupuestaria. Este instrumento evalúa si los gobiernos ponen a disposición del público, en versión digital, ocho documentos clave para determinar la calidad y transparencia del presupuesto de un país. La medición incluye 228 indicadores y abarca 120 naciones.

Los resultados fueron publicados en mayo de 2022. El puntaje obtenido por Costa Rica fue de 63 sobre 100, el más alto desde que participa en la iniciativa. Esa calificación es seis puntos mayores que la lograda en 2019 y dieciséis puntos superiores a la conseguida en 2010, cuando registró 47 puntos. Comparativamente, el valor alcanzado por el país está por encima de las calificaciones de Honduras (61), Jamaica (50), Nicaragua (42) y El Salvador (41) y, pero por debajo de las de México (82), República Dominicana (77) y Guatemala (64). Con respecto a las 120 naciones estudiadas, Costa Rica se ubica dieciocho puntos arriba del promedio mundial, que es de 45 puntos. De acuerdo con el índice, en Costa Rica, la Asamblea Legislativa y la Contraloría General de la República realizan una fiscalización adecuada del presupuesto. No obstante, hay deficiencias en la calidad de la información de acceso público. No se publica un documento en un área clave: la versión preliminar del presupuesto. El área más débil sigue siendo la participación ciudadana. En este componente el índice asigna al país una calificación de 9, en la misma escala de 0 a 100. Sin embargo, Corea del Sur (59), Reino Unido (54) y Nueva Zelanda (48 puntos) son tres buenos ejemplos de que es posible abrir espacios a la ciudadanía en las discusiones sobre temas presupuestarios.

RESPONSABLE:
RONALD ALFARO REDONDO.

CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

1

Sinopsis

INDICE	Valoración general 2022 
Valoración general 2022	19
Una lenta, insuficiente e incierta salida de la pandemia refuerza la normalización de resultados contrarios al desarrollo humano	23
La normalización de resultados contrarios al desarrollo humano evidencia un progresivo abandono del contrato social costarricense	40
El progresivo abandono del contrato social ha creado riesgos de largo plazo en el desarrollo humano, que aún pueden ser enfrentados mediante la acción política democrática	49
El difícil arte de la democracia en tiempos convulsos	59

Valoración general 2022



Durante los años 2021 e inicios del 2022, el proceso de salida de la crisis provocada por la pandemia en Costa Rica, que esta edición del Informe analiza, está siendo débil, desigual e incierto. En varios indicadores claves del desarrollo humano sostenible, especialmente en materia de empleo e ingresos, aún no se recupera plenamente el nivel prepandémico, pese a que han transcurrido ya más de dos años desde el inicio de la emergencia sanitaria. Este rezago, junto con una inflación interanual cercana al 10% al promediar el año en curso, ocasiona que la pobreza por ingresos se mantenga por encima del nivel histórico en el presente siglo, aunque la producción haya superado la caída del 2020. Hay notables asimetrías en el dinamismo económico y en el restablecimiento de los ingresos de los hogares, según sea el sector de actividad, la región y el grupo social al que se pertenece. En términos generales, la producción de las zonas francas, el centro del país y la situación de los grupos de mayores ingresos y nivel educativo han logrado recuperarse, mientras que la economía para el mercado doméstico, las regiones fuera del Valle Central, personas trabajadoras sin calificación educativa, jóvenes y mujeres no se recuperan del golpe recibido.

Los disparadores de esta situación son, en parte, de origen externo. La pandemia ocasionó impactos que pocos países han logrado superar plenamente, aunque cada nación lo enfrentó en condiciones diferentes y con capacidades y respuestas

particulares. En Costa Rica, el golpe sobre la economía -aunque comparativamente menor al de otros países de América Latina- provocó la destrucción de cientos de miles de empleos, pese a que paralelamente hubo respuestas exitosas en el ámbito de la salud pública y al mantenimiento de una estabilidad política con respeto al Estado de derecho democrático. Los persistentes efectos de la pandemia no han sido el único factor internacional que debilita la recuperación económica del país en 2022. Al cierre de esta edición, el fin del ciclo de políticas monetarias expansivas en las economías más desarrolladas del mundo, las tensiones geopolíticas por la guerra en Ucrania y los problemas logísticos en las cadenas globales de suministros, han propiciado la inflación internacional y la incertidumbre en la inversión y producción. Las predicciones actuales sobre la evolución global en 2023 son negativas. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, el mundo atraviesa un período de volatilidad económica, geopolítica y ecológica¹.

Esta evolución negativa en el plano internacional afecta profundamente a pequeñas sociedades como la costarricense, con poca capacidad de influir sobre los acontecimientos globales. Sin embargo, el caso de Costa Rica tiene particularidades. La debilidad de la recuperación se sustenta también causas internas, especialmente, una situación de desarrollo humano que ya era frágil y vulnerable antes de la pandemia. En efecto, a lo largo de la segunda

→ Valoración general 2022 > continuación

década del siglo XXI se dio una persistente acumulación de tendencias contrarias al progreso y bienestar social de las mayorías, sin respuestas de política pública que las corrigieran. Estas tendencias constituyen un antecedente clave para entender la debilidad y asimetría del proceso de salida de la pandemia que el país experimenta.

Tanto la acumulación de tendencias desfavorables como la falta de respuestas para resolver los rezagos sociales y económicos acumulados durante la última década (e incluso, con una perspectiva más amplia, durante el presente siglo) reflejan, en la práctica, la normalización de resultados contrarios al desarrollo humano, que hoy podrían intentar justificarse por la pandemia, pero que tienen una raíz distinta. Esta normalización social de resultados contrarios al desarrollo humano manifiesta, en la práctica, un progresivo abandono del

contrato social sobre el que se asienta el régimen de libertades y derechos en Costa Rica (recuadro 1.1). Este contrato, codificado en la Constitución Política y articulado por diversas políticas públicas, es una promesa de desarrollo humano para la ciudadanía de este país: que el progreso para las mayorías es posible a partir de la combinación, en democracia, del crecimiento económico con la equidad social y la sostenibilidad ambiental. Y que la democracia, además de permitir libremente elegir gobiernos, es un medio para remediar los problemas ciudadanos, creando nuevas oportunidades y capacidades para ejercer las libertades y derechos.

Año con año persisten resultados contrarios a esa visión del desarrollo humano y democracia que, por largas décadas, fue ampliamente compartida por grupos sociales y políticos con diversos pensamientos e intereses y que distinguió al país en el concierto latinoameri-

cano. Dentro de estos resultados pueden destacarse, por su importancia estratégica los siguientes:

- Una sociedad en la cual los valores de equidad social eran medulares para la convivencia y la política pública se ha convertido, en el curso de una generación, en una de las sociedades con mayor inequidad en la distribución del ingreso del continente.
- Una sociedad orgullosa del sistema de educación pública, como formador de cultura cívica, de competencias para el desarrollo y mecanismo de movilidad social, hoy permite graves retrocesos en el nivel pre-universitario y amplias disparidades entre el ámbito público y el privado, documentados ampliamente por el *Informe Estado de la Educación*.

Recuadro 1.1

Sobre el concepto de contrato social

La metáfora del contrato social es central en el pensamiento político moderno. Sugiere que las bases de la autoridad, las leyes y el gobierno de una sociedad dependen de una serie de acuerdos implícitos y explícitos que las personas libremente aceptan como legítimas y moralmente deseables (D'Agostino, et. al; 2021; Rawls, 1971). Desde este punto de vista, el contrato social está relacionado con la aceptación de derechos "naturales" a los seres humanos o, en un lenguaje más actual, con el concepto de derechos humanos inherentes a las personas.

A lo largo de varios siglos, diversos pensadores de la talla de Hobbes, Locke, Rousseau, Kant y más recientemente Rawls, han debatido sobre lo que un

contrato social es o no es, sus alcances e implicaciones. Pese a estas diferencias, esta idea -en sus distintas versiones- ha persistido a lo largo de los siglos y ha servido como fundamento a teorías sobre el Estado y la democracia. En años recientes, la noción de contrato social ha sido incorporada al estudio del desarrollo de las naciones, especialmente con la necesidad de generar amplios acuerdos políticos que respalden reformas institucionales, económicas y políticas a favor de un desarrollo más inclusivo (OECD 2021, UNDP, 2016).

En Costa Rica, ese contrato social está codificado en nuestra Constitución Política, que define al país como una "República democrática, libre, independiente, multiétnica y pluricultural" (artículo 1). Estipula que el Estado debe preocuparse por apoyar la

generación de riqueza y su justa distribución, con respeto al ambiente (artículo 50), y dedica dos secciones a desarrollar el régimen de libertades y derechos individuales (título IV) y los derechos y garantías sociales, incluyendo un sistema de seguridad social (título V). De manera informal, un contrato social también se enraiza en valores culturales ampliamente aceptados como el orgullo de vivir en una sociedad pacífica, sin ejército y libre; la expectativa de que las y los hijos vivirían mejor que los padres; que el trabajo y la educación llevan al progreso y que la democracia debe servir para el progreso y el bienestar general.

→ Valoración general 2022 > continuación

- Una sociedad en la que el crecimiento económico estuvo aparejado, por décadas, con la creación de oportunidades laborales e ingresos crecientes para las mayorías, ha permitido la informalización del mercado de trabajo y un persistente estancamiento de ingresos y desempleo para las personas menos calificadas educativamente.
- Una sociedad en la que la conservación ambiental cimentó su imagen como líder ambiental internacional y generó amplios ingresos por el turismo, ha permitido un desorden territorial y prácticas insostenibles en materia productiva y de consumo, que generan una creciente huella ecológica y altos costos para el ambiente y las personas.
- Una sociedad orgullosa de su democracia, cuyo sistema de partidos ha dejado profundizar una crisis de representación, reflejada en el alejamiento ciudadano de la política y el declive en la participación electoral, especialmente en las zonas de menor desarrollo humano.

Los grandes problemas descritos se traducen, para muchas personas, en un permanente estado de “inseguridad”. Esta inseguridad es concreta y multifacética²: incertidumbre de si se perderá el empleo y, si no, si los ingresos alcanzarán para cubrir las necesidades a fin de mes; si los hijos e hijas tendrán un mejor futuro, debido a la mala calidad de la educación que reciben; si las personas cercanas enfermas serán atendidas oportunamente en un Ebais, clínica u hospital de la Caja; es también la percepción de ser víctimas de injusticias no merecidas, de tener que trabajar con poca recompensa y tranquilidad, mientras que “otros” disfrutan ganancias inmerecidas; si serán víctimas de asalto en la calle o en el barrio; si el crimen organizado se apodera o no de las comunidades. En otros países esta inseguridad, sin ser atendida, ha sido un caldo de cultivo común para

la emergencia de proyectos populistas que han terminado por afectar la calidad de la democracia e, incluso, provocado regresiones autoritarias.

El abandono progresivo del contrato social, señalado previamente, consiste en la incapacidad o falta de voluntad para articular reformas institucionales y cambios en la orientación o la gestión de políticas públicas, orientadas a remover las causas de los resultados contrarios al desarrollo humano. Este abandono puede tener múltiples orígenes, que tienen que ser estudiados caso a caso: vetos interpuestos por intereses creados en prolongar la situación actual; la concentración de las respuestas públicas en los problemas inmediatos sin atender las demandas ciudadanas; la subordinación de objetivos sectoriales de política pública a la austeridad fiscal, pese a afectar a los hogares y territorios más vulnerables; o el desinterés en la construcción de acuerdos políticos que abran viabilidad a respuestas innovadoras de política pública.

El efecto común de esta multicausalidad es la no implementación de políticas públicas correctivas de los grandes problemas, incluso cuando, en algunos casos, se han adoptado decisiones “en el papel” para atenderlos. Un ejemplo claro de ello es el escaso desarrollo de la red de cuido: se trata de una política indispensable para la incorporación de mujeres en el mercado laboral, factor clave para el futuro económico del país, que sigue incipiente a pesar de cumplir más de una década de haber sido aprobada. En este tipo de situaciones, la responsabilidad principal recae en los gobiernos y los partidos políticos, pero también de las organizaciones de la sociedad civil con representación social y de los sectores privados, que actúan como grupos de interés que influyen sobre el curso de los asuntos públicos.

A partir de estas consideraciones, la presente edición del Informe presenta tres mensajes clave:

Mensajes clave

Mensaje 1. La lenta, insuficiente e incierta salida de la pandemia refuerza la normalización de resultados contrarios al desarrollo humano.

Este primer mensaje caracteriza el desempeño del país en dos escalas temporales, el corto y el mediano plazo, para valorar curso de evolución del desempeño nacional a lo largo del presente siglo. En el plano coyuntural, califica la recuperación del golpe pandémico como parcial -lenta e insuficiente-, confirmando lo ya señalado en la anterior edición del informe. El análisis se actualiza con nueva información del 2022, tanto en el plano nacional como internacional, que introduce un elemento de fuerte incertidumbre. Este resultado de corto plazo refuerza las tendencias de mediano plazo de progresivo estancamiento o, incluso, retroceso en los niveles de desarrollo humano para diversos sectores de la población, pese al crecimiento económico.

Mensaje 2. La normalización de resultados contrarios al desarrollo humano evidencia un progresivo abandono del contrato social costarricense

Este mensaje llama la atención a una consecuencia estratégica de la normalización de resultados contrarios al desarrollo humano: el progresivo abandono del contrato social costarricense, fundamento de la estabilidad democrática, debido a una renuncia, en la práctica, a sostener y renovar sus bases. Introduce el concepto de “abandono”, como una consecuencia objetiva de no tomar decisiones correctivas de dichos resultados.

Aporta evidencias de la existencia real de este fenómeno en Costa Rica: la concentración de la política pública en la atención de problemas inmediatos; la adopción de decisiones “de papel”, que no se traducen en políticas efectivas para cumplir los

→ Valoración general 2022 > continuación

Mensajes clave > continuación

objetivos planteados; el debilitamiento de la inversión social en una época de retroceso del desarrollo humano; la incapacidad para reformar una institucionalidad disfuncional en materia de desarrollo productivo, pese a los problemas de empleo y producción en la mayoría del territorio; o la inacción frente a problemas que el cambio demográfico y el mercado laboral plantean al sistema de salud pública.

Mensaje 3. El progresivo abandono del contrato social ha creado riesgos de largo plazo en el desarrollo humano, que aún pueden ser enfrentados mediante la acción política democrática

Este mensaje comprende dos componentes que están en tensión dialéctica entre sí.

El primero se enfoca en las consecuencias potenciales del progresivo abandono del contrato social (impulso o “*momentum*”³ actual), al crear condiciones para la materialización de un riesgo estratégico; a saber, la eventual consolidación de un sendero de retroceso de largo plazo en el bienestar, la paz y las libertades ciudadanas. El segundo componente se enfoca en la antítesis de ese *momentum*, la articulación de capacidades políticas para, en democracia, romper con la normalización de los resultados contrarios al desarrollo humano.

El mensaje ubica el punto de partida del riesgo sistémico en la persistente desconexión entre ciudadanía, partidos políticos y gobiernos. Señala que la posibilidad de cambiar esa historia pasa por superar esa desconexión,

aunque reconoce que tal superación es condición necesaria pero no suficiente para evitar ese riesgo. Es preciso recordar que las demandas ciudadanas no son indicaciones precisas sobre las hojas de ruta para el desarrollo y requieren ser interpretadas. En ese sentido, la gestión del cambio del rumbo actual por parte de los actores con representación política y social es el elemento decisivo. La deliberación democrática, la política pública basada en evidencia y la creación de mayores capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas se plantean como requisitos indispensables.

Entre más se acumulan los resultados contrarios al desarrollo humano, más se escuchan voces a favor de un cambio de rumbo del país. Se reclama a los partidos políticos y a los gobiernos adoptar, con urgencia, acciones decisivas para resolver los cuellos de botella. En muchos casos, sin embargo, se cree que esas acciones ya han sido perfiladas; que las ideas formuladas son soluciones efectivas a los problemas detectados y que hay mayorías ciudadanas a favor de ellas.

El Programa Estado de la Nación concuerda con la urgencia de revertir la negativa situación por la que atraviesa Costa Rica, que este Informe analiza ampliamente. Sin embargo, no asume como cierta la creencia de que esté claro cómo deben resolverse los principales problemas del país. En muchos temas de

interés público, no solo hay desacuerdos en relación con la naturaleza del problema por resolver; los hay también sobre su profundidad e importancia y sobre las soluciones y los medios para llevarlas a cabo.

La democracia costarricense se expone a cada vez mayores riesgos si los actores que compiten por el poder y la representación ciudadana no articulan respuestas a las demandas ciudadanas. En la actualidad urge complementar la democracia electoral, pero no sustituirla, con otras prácticas de convivencia política como el diálogo social y político aplicado a la resolución de problemas compartidos, con el fin de crear instancias concretas en las cuales se pueda diseñar esas respuestas.

En este marco, la portada del *Informe Estado de la Nación 2022* refiere a la necesidad de (re)construir puentes que, producto del abandono y la inacción, han afectado vías de comunicación social, económica y política vitales para el desarrollo humano y la democracia. Las personas a ambos lados de la incomunicación no son necesariamente testigos pasivos, pero a falta de herramientas y soluciones pueden terminar siendo eso; o peor, pueden pensar que, si la situación es irremediable, es mejor terminar por dismantelar la estructura para quedarse con algo de ella. La valoración del informe es distinta: esas personas pueden -y deben- ser parte activa en la reconstrucción y remozamiento de un puente roto o sin terminar, depende de la óptica de cada cual. Habilitar ese puente, metáfora del tejido social, o uno mejor, es la gran tarea actual de la democracia costarricense.

CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

1

Sinopsis

Situación actual, perspectivas y oportunidades

Una lenta, insuficiente e incierta salida de la pandemia refuerza la normalización de resultados contrarios al desarrollo humano

El primer mensaje del presente Informe caracteriza de manera general el desempeño del país en desarrollo humano sostenible durante el año 2021 y la primera mitad del 2022. En este período inicia y se desarrolla un proceso de recuperación del golpe inicial de la pandemia, según lo apuntan indicadores socioeconómicos clave⁴. Compara, además, los resultados de ese comportamiento coyuntural con las grandes tendencias económicas, sociales, políticas y ambientales que han dominado la situación nacional a lo largo de este siglo XXI.

Esta sección combina, por tanto, dos escalas temporales para valorar el curso de evolución de Costa Rica. El comportamiento en el corto plazo de los principales indicadores agregados permite calificar la recuperación económica y social en marcha como lenta e insuficiente, y agrega el calificativo de *incierta*, debido a los múltiples efectos de los acontecimientos mundiales que, al avanzar el 2022, aumentaron el riesgo de una recesión internacional y el escalamiento de las tensiones geopolíticas.

El resultado práctico de esta limitada recuperación es la prolongación de tendencias contrarias al desarrollo humano, plenamente manifestadas a lo largo de la segunda década del siglo XX. En los años

previos a la pandemia, Costa Rica había experimentado estancamiento o, incluso, retroceso en ámbitos claves: la poca integración de su aparato productivo, la limitada generación de oportunidades laborales y empresariales, la pobreza y desigualdad de ingresos, las brechas de productividad e inversión entre territorios y la crisis de representación política de la ciudadanía, entre otros. Al analizar estos temas, el Informe introduce el concepto de *normalización*, que literalmente significa “hacer normal una cosa que no lo era o que había dejado de serlo”; decir, una sociedad que acepta estos resultados negativos.

También refleja la aceptación política de ese rumbo, pues la persistencia de tendencias negativas es consecuencia de falta de capacidad o voluntad para modificar los factores que las producen. Nada se vuelve crónico por una cadena de acontecimientos fortuitos. En síntesis, la reiteración de resultados contrarios al desarrollo humano, a lo largo de una época histórica, refleja una desconexión de fondo con la promesa de progreso y bienestar de una sociedad equitativa, democrática y respetuosa con el ambiente.

La sección se organiza en dos acápites principales. El primero se enfoca en los resultados de corto plazo y el segundo sitúa ese proceso en el contexto de una perspectiva temporal más amplia, para sustentar la tesis de la normalización de resultados contrarios al desarrollo humano a lo largo de toda una época.

Más de dos años después, no termina de superarse el golpe inicial de la pandemia

La coyuntura inmediata -2021 y primera mitad del 2022- está marcada por el golpe de la pandemia y las señales de recuperación económica y social. Sin embargo, también muestra que los resultados a los que el país parece regresar y percibe como normales no alcanzan para impulsar mayores niveles en desarrollo humano. En especial, la dualidad de la economía y su crecimiento diferenciado entre sectores, la insuficiente generación de oportunidades de empleo, las debilidades para financiar la política pública, la insostenibilidad en el uso de recursos naturales y limitaciones para afrontar problemas estructurales y nuevos desafíos que generan vulnerabilidad. Un primer vistazo sobre indicadores clave permite confirmar cómo se comporta este proceso de salida lenta e insuficiente de la pandemia y por qué no permiten retomar los niveles previos al 2020 ni generar condiciones para resolver los retos pendientes de mediano plazo de desarrollo humano.

Costa Rica recupera un crecimiento económico dual, con escasas oportunidades laborales y altos niveles de pobreza

Al cierre del 2021 el país registró un alto crecimiento económico, que no engancha con la generación de oportunidades laborales para amplios segmentos de la población, especialmente los de menores ingresos, ni reduce la

vulnerabilidad de sus condiciones de vida y trabajo. Desde esta perspectiva, se trata de un buen resultado, pero insuficiente. Además, desde finales del año pasado y en lo que va del presente, las tendencias productivas vuelven al comportamiento característico de los años prepandémicos: una economía dual, a dos ritmos, que, con una dinámica de crecimiento moderado con poca generación de oportunidades de trabajo formal. De hecho, la mayoría de los sectores productivos ya superan nivel de producción prepandemia, pero con menor demanda de empleo. En ese marco, las proyecciones para el 2023 sugieren la prolongación de este patrón de crecimiento, que se enfrenta a nuevos factores imprevistos como la inflación y el alza en las tasas de interés.

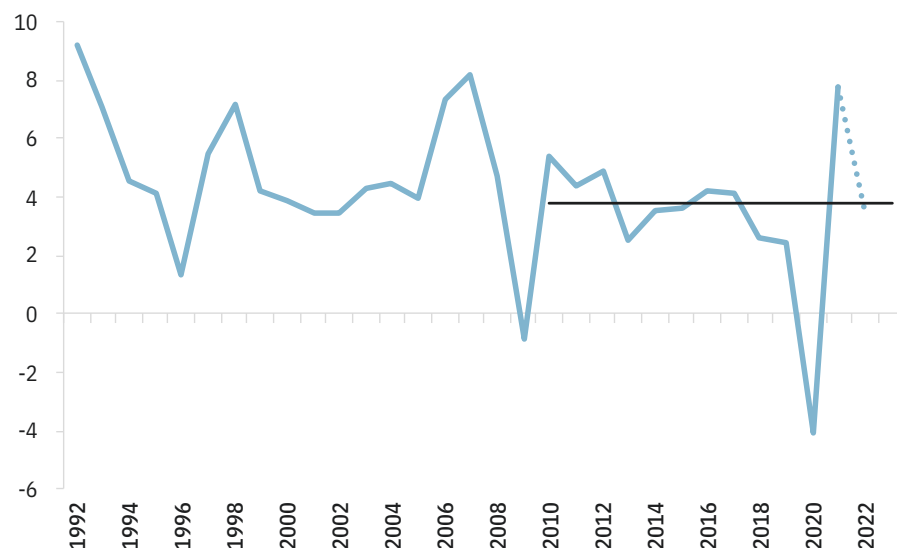
Después de la histórica contracción (-4,1%) de la economía experimentada en el 2020, el país registró durante los primeros meses del 2021 una fuerte recuperación que alcanzó al cierre del año un crecimiento del PIB de 7,8% (gráfico 1.1). Desde el 2007, no se observaba un aumento de esa magnitud; sin embargo, este repunte obedece a un efecto rebote, dado que se parte de un año con niveles extraordinariamente bajos, como lo fue el 2020. Era de esperar que este mayor dinamismo no fuera permanente y así sucedió: las proyecciones para el 2022 son cercanas al promedio prepandemia (3,8%), aunque las últimas estimaciones del BCCR, publicadas al cierre de esta edición, elevan esta expectativa por encima del 4%.

Cuando el crecimiento se desagrega por componentes de la demanda se observa una mejora general. Destaca, en 2021, la recuperación del consumo de los hogares (6,4%), la inversión privada (17,1%) y el extraordinario aumento de las ventas externas de bienes de 20,1%. Las exportaciones de servicios se recuperaron de la caída observada el año anterior y lograron alcanzar un nivel similar a la prepandemia. El aumento de la inversión se explica en gran medida por una mejora de la actividad productiva del sector privado y corresponde al aumento más alto desde la crisis del 2008-2009.

Es importante recordar que el peso de cada uno de los componentes de la

Gráfico 1.1

Tasa de crecimiento real del PIB (porcentaje)



Fuente: Meneses et al., 2022a, con datos de cuentas nacionales de julio del 2022 del BCCR.

demanda es diferenciado: el aumento del consumo de los hogares aportó al 35% del crecimiento de la demanda en ese año, mientras las exportaciones de bienes aportaron el 31%. Ello evidencia que, aunque el dinamismo de las exportaciones es importante en el crecimiento económico, el consumo de los hogares es fundamental para la reactivación.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EMPLEO

véase el **capítulo 3** de este Informe

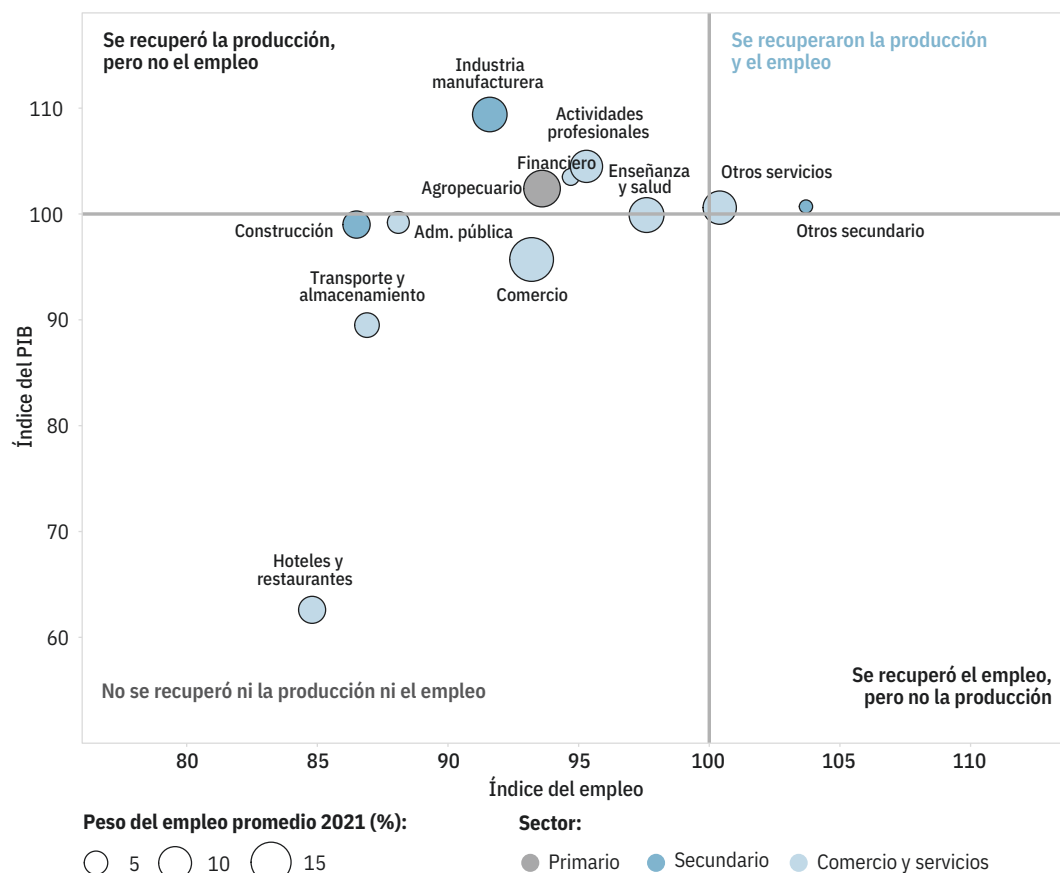
Una constatación de gran relevancia para la valoración del desarrollo humano es que el crecimiento económico del 2021 no apalancó un aumento similar en el empleo. En este campo, la recuperación no solo es más lenta sino profundamente desigual, especialmente en sectores de actividad que, desde antes del 2020, ya mostraban dificultades estructurales

para crecer. En términos generales puede decirse, además, que la economía logró retomar los niveles de producción prepandemia con una menor demanda de empleo. Esto ciertamente se traduce, en promedio, en un aumento de la productividad laboral; sin embargo, plantea importantes retos no resueltos en la generación de oportunidades laborales para las personas que quedaron desempleadas, que se suman a aquellas que tienen trabajos precarios e inestables.

A partir del segundo trimestre del 2021 se comenzaron a generar nuevos puestos de trabajo, luego de la gran destrucción de estos en 2020. De hecho, al cierre del 2021 se había logrado recuperar alrededor del 94% del empleo. Sin embargo, esta recuperación fue insuficiente para retomar los niveles del año 2019 en la mayoría de los sectores de actividad económica. En efecto, cuando se compara ese año (antes de la pandemia) con el 2021, la mayoría de los sectores ya habían recuperado el nivel de producción que tenían, pero no los puestos de trabajo (gráfico 1.2). Este es el caso del agro, manufactura, intermediación financiera, actividades profesionales y enseñanza

Gráfico 1.2

Índice^{a/} del nivel de empleo y de la producción, por tamaño del empleo promedio.
Promedio trimestres 2020-2021
 (2019=100)



a/ Un valor de 100 en el índice refleja que se mantienen los niveles reportados en el mismo trimestre del año 2019, si está por debajo de 100 indica niveles menores a los que se tenía antes de la pandemia y valores por encima reflejan la situación contraria.

b/ Incluye explotación de minas y canteras, suministros de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado, suministros de agua, evacuación de aguas residuales y gestión de desechos y contaminación.

c/ Incluye información y comunicaciones, actividades inmobiliarias, actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas, actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales y otras actividades de servicios.

Fuente: Meneses et al., 2022b, con datos de la encuesta continua de empleo del INEC y PIB trimestral del Banco Central.

y salud. Muy pocos recuperaron ambas cosas simultáneamente y varios sectores tradicionalmente generadores de puestos de trabajo, no recuperaron ni la producción ni el empleo del 2019: de algunos de ellos depende gran parte de la población trabajadora no calificada, como el comercio, el transporte o los hoteles y restaurantes. Las últimas cifras disponibles para el tercer trimestre de 2022 de la Encuesta Continua de Empleo del INEC sugieren que, un año después del análisis hecho por este Informe, se mantiene, en términos generales, el panorama aquí descrito.

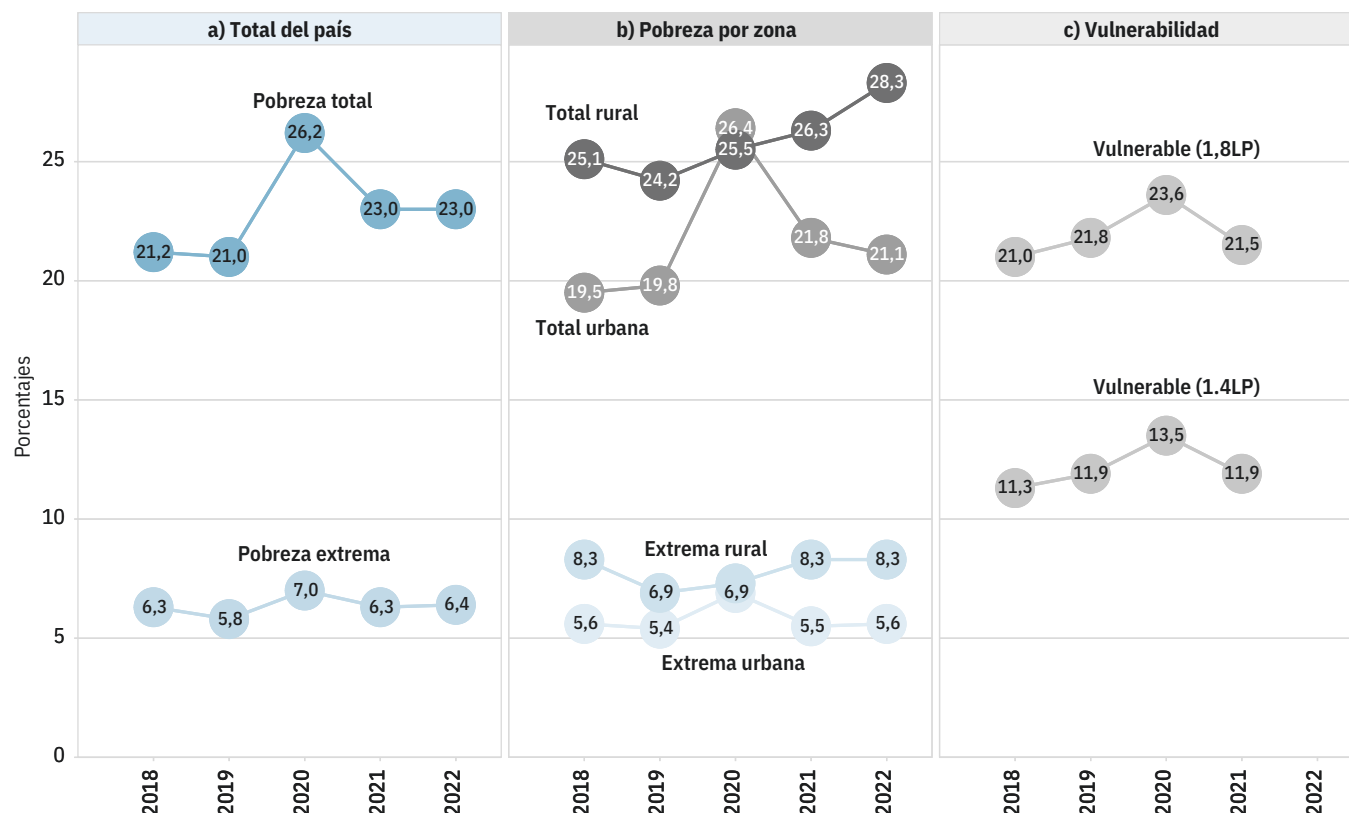
Un resultado esperable de esta recuperación productiva con insuficientes oportunidades laborales es que la pobreza por ingreso se mantuvo en niveles histórica-

mente altos, aunque disminuyó en 2021 en relación con el registrado en los meses iniciales de la pandemia. En julio de 2020, el 26,2% de los hogares se encontraban bajo la línea de pobreza (LP) y un 7% en pobreza extrema. La recuperación del 2021 bajó ese indicador a un 23%, un nivel menor pero que se mantiene como el segundo más alto de todo el siglo XXI. La medición de la Enaho para el 2022, publicada pocas semanas antes del cierre de esta edición, mantuvo esta estimación en 23% pero con 15.934 hogares nuevos en esa condición. Valga decir que la disminución de la pobreza no fue homogénea en el territorio: en la zona urbana bajó, pero en las zonas rurales ha crecido desde el inicio de la pandemia, incluyendo el 2022.

A los hogares que experimentan pobreza por ingresos debe sumársele un 12% adicional (198.034 hogares) que se encontraba en una situación de vulnerabilidad, por tener ingresos per cápita superior a la línea de la pobreza, pero inferior a 1,4 veces. El porcentaje sube a un 21,5% (357.593 hogares) si se considera como parámetro de vulnerabilidad tener ingresos hasta 1,8 veces la LP, tal y como lo ha planteado la Cepal (2019). En términos generales, entre el 35% y el 44,5% de la población en Costa Rica era pobre o vulnerable en 2021 (gráficos 1.3).

Gráfico 1.3

Porcentaje de hogares en pobreza por ingresos, total del país, por zona y en situación de vulnerabilidad^{a/}



a/ Se utilizan dos criterios para definir la vulnerabilidad: 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).

Fuente: Morales, 2022, con datos de las Enaho del INEC.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
POBREZA Y VULNERABILIDAD
véase el **capítulo 2** de este Informe.

Viejos y nuevos escenarios de vulnerabilidad monetaria y fiscal impactan a hogares y a la política pública

Además de la falta de trabajos suficientes y de la desconexión entre el crecimiento económico y el empleo, el sendero de recuperación de la pandemia está asociado, por el momento, a factores que afectan las condiciones de vida de los hogares y, a su vez, limitan las opciones de

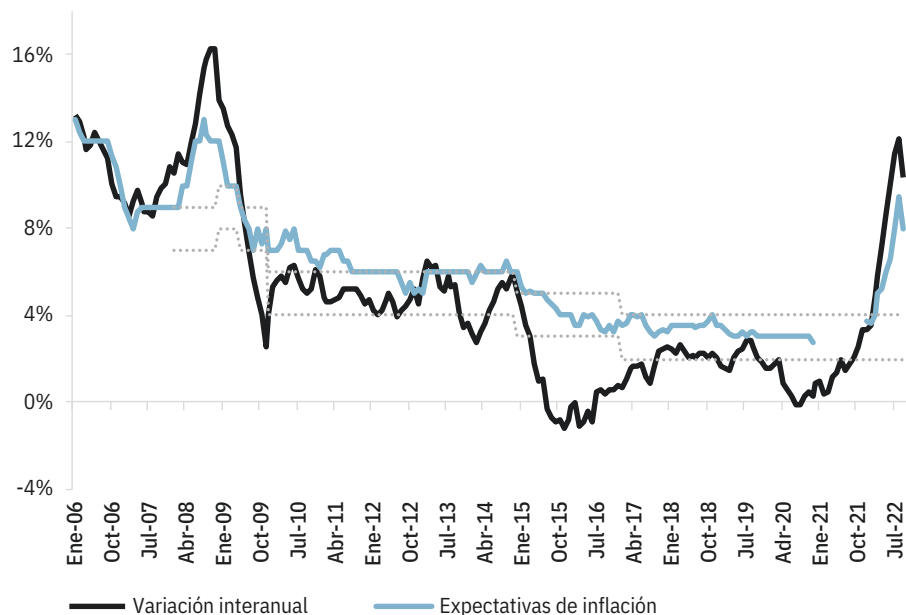
política pública para enfrentar la pobreza y la vulnerabilidad social. Por un lado, la evolución de los precios, tipo de cambio y las tasas de interés, influida por los acontecimientos en la economía y la geopolítica mundial, presiona al alza el costo de la vida; y, por otro, pese a mejoras en 2021, una persistente y compleja situación fiscal del gobierno central compromete las posibilidades para la inversión pública y la política social.

Luego de trece años con niveles de un dígito, el país alcanzó en agosto del 2022 una inflación interanual de 12,13%, el nivel más alto que se registra desde abril del 2009, en un contexto de poco crecimiento o estancamiento de los salarios mínimos y medios. Debe recordarse que, dada la apertura comercial y el tamaño de la economía costarricense, la inflación es

muy sensible al mercado externo, especialmente a los aumentos de materias primas. El golpe inicial de la pandemia no generó presiones sobre los precios (por el contrario, la inflación observada durante el 2020 fue de 0,89%), pero desde inicios del 2021 hubo un punto de inflexión y empezaron a registrarse alzas sostenidas en los precios de bienes y servicios. Al cierre de ese año, la variación interanual del IPC fue de 3,3%, nivel que aún se encontraba dentro del rango meta del Banco Central. Sin embargo, la situación cambió fuertemente en 2022. Desde una perspectiva general, los productos que más influyeron sobre la inflación total fueron los alimentos y bebidas no alcohólicas y el transporte, ambos de gran peso dentro del consumo de los hogares (gráfico 1.4).

Gráfico 1.4

Tasa de inflación, expectativas inflacionarias y rango meta



Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos del INEC.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
SITUACIÓN MONETARIA Y FISCAL
véase el capítulo 3 de este Informe.

Un segundo elemento de vulnerabilidad han sido las fuertes variaciones en el tipo de cambio. Durante el 2021 se mantuvo la tendencia al alza gradual en este macro-precio debido a una mayor demanda de divisas (BCCR, 2022). Sin embargo, en los primeros meses del 2022 se experimentó una importante volatilidad, con cambios abruptos, lo que a su vez introduce incertidumbre y puede alimentar expectativas inflacionarias y afectar el clima de inversión. Entre los principales factores que explican las presiones sobre el precio de la divisa se encuentran una mayor demanda por la factura petrolera, los aumentos en los precios internacionales de materias primas, los costos internacionales del transporte y las demandas de divisas del sector público no bancario y de las operadoras de pensiones.

Finalmente, las opciones actuales y futuras para hacer política pública e inversión social, que compense las fallas del mercado de trabajo y fortalezca los servicios del Estado, se ven limitadas por la situación fiscal. Debe reconocerse que el balance primario en 2021 mejoró significativamente en relación con años previos, pues se logró reducir el déficit del gobierno central de 8% a 5% del PIB, como resultado de políticas de contención de gasto en remuneraciones y transferencias, contracción de la inversión pública, mejoras recaudatorias y el efecto (por una sola vez) de algunos ajustes estipulados por la ley de reforma fiscal del 2018.

La contención de gastos e inversión es, pese a los continuados sacrificios, insuficiente. El principal problema hoy son los altos niveles del endeudamiento público, el principal disparador del déficit del gobierno central. Entre el 2020 y 2021 la deuda pública del Gobierno aumentó de 24.419.524 a 27.271.988 millones de colones. Este incremento es, en términos nominales, cercano al crecimiento de la economía por lo que en términos relativos la deuda se mantuvo similar al pasar

de 67% a 68% del PIB entre el 2020 y 2021. Sin embargo, este nivel coloca al país en el escenario más restrictivo de la regla fiscal, sin un sendero claro, a corto plazo, de ampliación del margen de maniobra de las autoridades en los ámbitos de la inversión pública y las transferencias, claves para el desarrollo humano (gráfico 1.5).

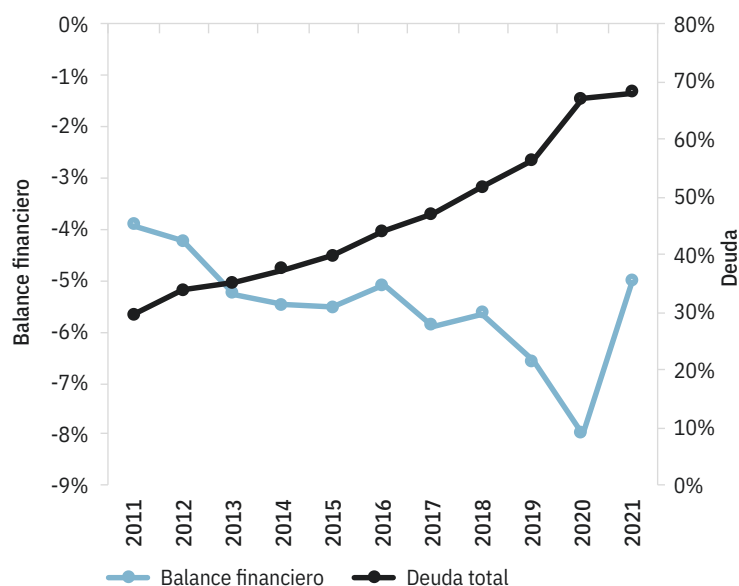
La importante reducción del déficit del gobierno central se explica tanto por factores coyunturales como estructurales. Respecto a los primeros, el más importante fue el fuerte crecimiento observado en el 2021 en la producción, que permitió una mejora significativa de la recaudación: entre 2020 y 2021, los ingresos fiscales aumentaron de 13,1% a 15,8% del PIB, por lo que el país no solo superó la pérdida sufrida por la contracción experimentada durante el primer año de pandemia, sino que superó el nivel alcanzado en 2019. La desaceleración económica que se observa en el 2022 y el contexto internacional adverso podría frenar ese aumento en los ingresos tributarios en los próximos meses.

Sumado a lo anterior, la inclusión de las entidades desconcentradas en el balance financiero del Gobierno y la eliminación de la posibilidad de financiar gasto de entidades desconcentradas con recursos de vigencias anteriores, generaron mejoras en los ingresos no tributarios. Estos más que se duplicaron entre el 2020 y 2021, muy por encima de la tendencia de los últimos diez años. De acuerdo con Villamichel y Ching (2022), este cambio se explica por la consolidación contable del gobierno central con las entidades desconcentradas, que incluyó otras fuentes de ingresos que estas tenían disponibles pero que antes no se incorporaban dentro del balance. No se espera que este efecto se repita en el futuro.

Por su parte, el gasto total del Gobierno creció en términos reales un 5% en 2021, muy por debajo del ritmo antes de la pandemia (11%). El rubro que más aportó al crecimiento fue el pago de servicio de intereses por la deuda que el país ha adquirido, que explica un 41% de ese aumento. En cambio, el gasto por concepto de remuneraciones creció un 2%, mientras que las transferencias sufrieron

Gráfico 1.5

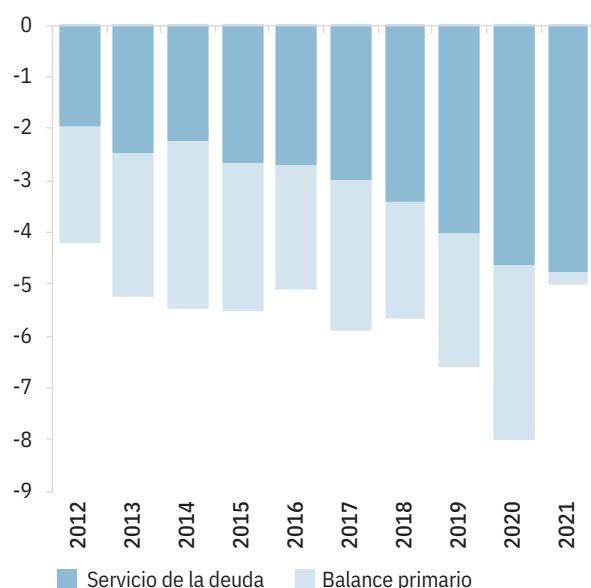
Balance financiero y deuda pública del Gobierno Central (porcentaje del PIB)



Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos del Ministerio de Hacienda.

Gráfico 1.6

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



Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos del Ministerio de Hacienda.

una contracción real de -2%. Estas variaciones en el crecimiento del gasto primario (remuneraciones y transferencias, principalmente) las coloca en nivel inferior al que tenían antes de 2016, como proporción del PIB.

La contención del gasto público se explica en gran medida por una estricta aplicación de la regla fiscal, que impone topes en función de variables como el crecimiento económico y el tamaño de la deuda del Gobierno Central. Una consecuencia de esta aplicación es el estrujamiento los fondos con que se cuenta para la política social, la inversión en capital y otros aspectos clave para el desarrollo humano. La situación es tan estrecha que, desde el año 2020, el Poder Ejecutivo anunció la suspensión parcial de la regla fiscal en casos particulares, para atender las necesidades de salubridad y ayudas sociales asociadas a la atención de la pandemia de covid-19, el Consejo Nacional de Producción (CNP), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y el Ministerio de Educación Pública (MEP). Por su parte, el Congreso exoneró a las municipalidades de la aplicación de esta normativa.

El análisis previo sugiere que ha habido una modificación en la naturaleza misma del problema fiscal que enfrenta el país. Hace diez años éste se caracterizaba por la falta de ingresos suficientes para pagar los gastos primarios (remuneraciones y transferencias, principalmente), lo que alimentó el endeudamiento. El nuevo desafío es, hoy, distinto: la mayor parte del déficit fiscal se explica por el servicio de la deuda (gráfico 1.6). Desde esta perspectiva, aunque el tamaño de la deuda no aumentara significativamente entre el 2020 y 2021, el Gobierno enfrenta nuevos retos debido al aumento en las tasas de interés nacionales e internacionales y la depreciación del tipo de cambio, pues ambos encarecen el costo del servicio de la deuda (recuadro 1.2).

Retornan presiones ambientales insostenibles tras baja coyuntural generada por la pandemia

La economía, el empleo y la situación fiscal no son los únicos temas con una salida débil e incierta de la pandemia. En

Recuadro 1.2

Panorama mundial con mayores incertidumbres para el 2022 y 2023

La recuperación mundial del año 2021 de 6,1%, posterior a la caída de -3,1% del 2020, fue impulsada por las políticas monetarias y fiscales expansivas en las principales economías del mundo, así como por la recuperación del comercio internacional. La disponibilidad de vacunas, sobre todo en las economías avanzadas⁵ y algunas de las emergentes y en desarrollo, así como las políticas de apoyo, surtieron efecto y propiciaron la recuperación desde el lado de la demanda.

De acuerdo con los últimos pronósticos del FMI disponibles a julio del 2022, se estima una desaceleración del crecimiento mundial a 3,2% en 2022 y 2,9% en 2023. Estas estimaciones implican un mayor pesimismo respecto a las proyecciones realizadas en abril del presente año, lo cual se explica por el menor crecimiento esperado en China (por los brotes de covid-19 y las restricciones de movilidad impuestas) y Estados Unidos (menor impulso del consumo privado), las crecientes presiones inflacionarias a nivel mundial y las consecuencias del conflicto bélico entre Rusia y Ucrania (FMI, 2022). En el caso de las economías avanzadas, los débiles resultados de los dos primeros trimestres de Estados Unidos y el posible impacto del endurecimiento de la política monetaria por parte de la Reserva Federal (FED) también presionan a la baja las estimaciones. Además, las expectativas de una política monetaria contractiva generaron una reducción del crecimiento de la zona euro para 2022.

En línea con la dinámica de crecimiento, las estimaciones del FMI (2022) prevén una desaceleración mayor del volumen de comercio mundial de bienes y servicios en 2022, con un incremento de 4,1%

(frente al 10,1% de 2021), por la reducción de la demanda mundial y los problemas en las cadenas de suministro mundiales. Adicionalmente, la guerra ha exacerbado el riesgo de fragmentación de la economía mundial en bloques geopolíticos con diferentes normas tecnológicas, sistemas de pagos transfronterizos y monedas de reserva, con el consecuente costo de ajuste a medida que se reconfiguran las cadenas de suministro y las redes de producción (FMI, 2022a)

El panorama mundial presenta una elevada incertidumbre. El FMI (2022) señala varios riesgos cuyo desarrollo marcará el ritmo de la recuperación, entre los que destacan: i) nuevos incrementos de precios de la energía por la guerra en Ucrania, ii) inflación persistentemente elevada, por nuevos *shocks* de oferta en los precios de los alimentos y energía derivados del conflicto entre Rusia y Ucrania, iii) endurecimiento de la política monetaria, iv) condiciones financieras más restrictivas, v) persistente desaceleración de China, vi) aumento del malestar social por incremento de precios de alimentos y energía e vii) incremento de la fragmentación de la economía mundial.

Con este panorama, para 2022 se espera una desaceleración del crecimiento de los países de Centroamérica y República Dominicana, con una tasa de 4,9%, como resultado del menor dinamismo esperado de los principales socios comerciales, la mayor inflación y las políticas implementadas para enfrentarla; así como por las restricciones en las cadenas de suministros globales.

Fuente: Meneses et al., 2022a, con datos del FMI.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**USO DE RECURSOS NATURALES
Y TERRITORIO**

véase el **capítulo 4** de este Informe.

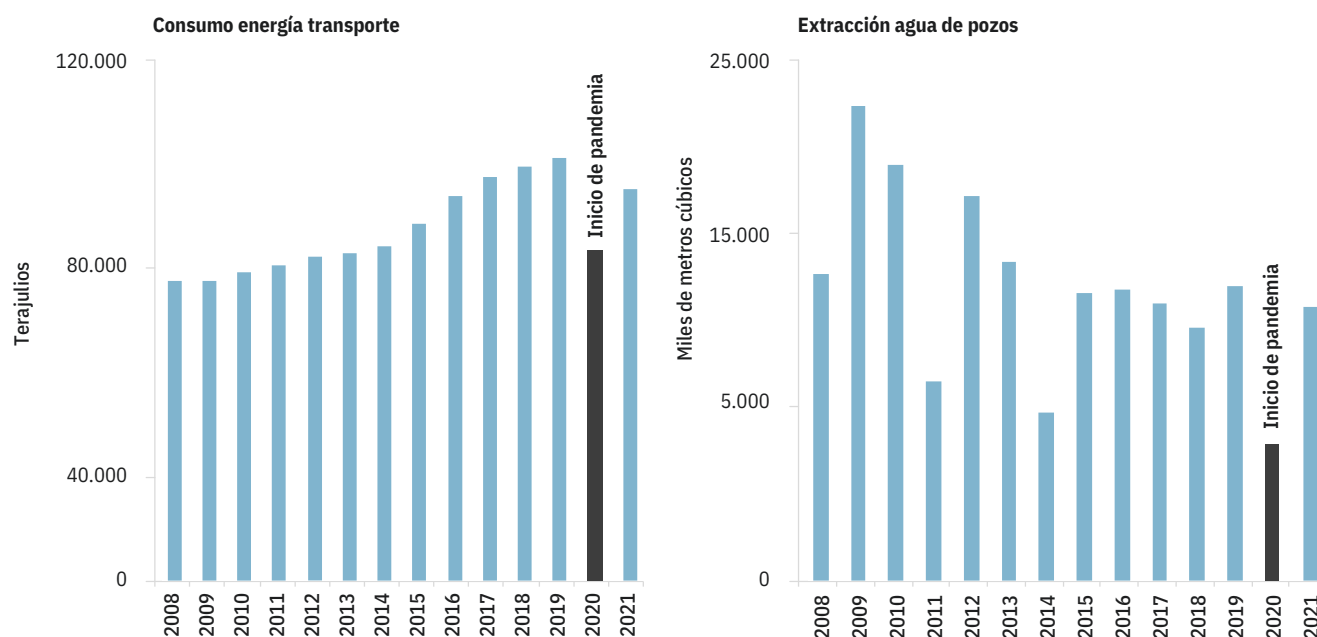
la gestión ambiental también hubo un sendero de evolución preocupante. Debe recordarse que la atención de la emergencia sanitaria generó modificaciones coyunturales a la baja en el uso de algunos recursos naturales estratégicos y redujo el efecto negativo de varios patrones ambientales. Por ejemplo, se experimentó una disminución en las emisiones contaminantes por una menor movilidad de vehículos, como se evidenció en las dos ediciones previas de este Informe. Los datos disponibles para el 2021 e inicios de 2022 muestran que, pasado el efecto de las medidas de salud pública, Costa Rica retorna a los patrones de alto impacto ambiental, a falta de políticas públicas que aprovecharan o consolidaran los cambios coyunturales.

Tanto en energía como agua, el panel de gráficos 1.7 evidencia lo efímero del efecto coyuntural de la pandemia. En el caso del consumo energético, en 2020 bajó el consumo de hidrocarburos, pero en 2021 volvió a los niveles normales. Debe recordarse que los combustibles son el principal componente del consumo energético en el país, un 72,4% del total; ello explica que el sector energía sea el principal usuario de energía secundaria (59,8% del total en 2021) y uno de los que exhibe un mayor incremento en su consumo en el mediano plazo: 48,3% entre 2005 y 2021.

La composición del sector transporte favorece la insostenibilidad, pues la mayor proporción del parque automotor es de combustión: 81,5% de gasolina y 18% de diésel para el 2021. Esa estructura se ha mantenido en el mediano y largo plazos. La única variación importante es que desde 2011 se han incorporado, como parte de los incipientes esfuerzos por transformar la flota, vehículos de tecnologías limpias (híbridos y eléctricos). Sin embargo, en 2021 este componente

Gráfico 1.7

Evolución en el consumo de energía secundaria del sector transporte y volumen anual de agua explotada de pozos



Fuente: González, 2022 con datos de Sepse-Minae, 2022 y elaboración propia con datos de Senara.

solo representa un 0,5% del total (Sepse-Minae, 2022).

En el caso del agua explotada en pozos, la abrupta caída del 2020 se revirtió rápidamente. De esta manera, el nivel de consumo el año pasado es similar al cuatrienio 2016-2019. Más adelante se señalará cómo esta situación se relaciona con casos de estrés hídrico en varias de las fuentes empleadas para el consumo humano,

Similar situación se presentó con la construcción de edificaciones. En 2020, el área construida se redujo un 26,5% con respecto al año previo, una fuerte contracción que afectó la inversión y el empleo en el país. En 2021 el área anual construida por el sector privado creció un 12,1%, pero esta recuperación no modificó las condiciones bajo las que se realizó gran parte del desarrollo inmobiliario, principalmente la ausencia de un marco normativo y de política pública integrado que permita reducir riesgos, favorecer el acceso a servicios para la población y minimizar las afectaciones ambientales,

como han documentado ediciones anteriores del Informe.

En un momento convulso, Costa Rica celebra elecciones democráticas libres y legítimas

En esta fotografía del proceso incierto y débil de salida de la pandemia, no siempre regresar a la situación anterior es algo negativo. En el ámbito de la política, Costa Rica volvió a mostrar la resiliencia de su estabilidad democrática, en contraste con lo sucedido en muchos países del mundo, que experimentaron importantes turbulencias y retrocesos en la calidad democrática de sus sistemas políticos (como analiza el capítulo 5 de este Informe).

En un escenario complicado como el descrito en los acápites anteriores, el país celebró sus decimoterceras elecciones consecutivas desde 1953 que, una vez más, fueron libres, limpias y legítimas, sin violencia y con aceptación de los resultados, incluso con la cifra más alta de partidos en su historia. Hubo 3.541.908 personas

habilitadas para votar; 50.832 costarricenses pudieron ejercer el sufragio en el extranjero, en la tercera ocasión en que esto fue posible. El Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) instaló 6.847 recintos en 2.133 centros de votación dentro y fuera del país. Veinticinco personas compitieron por la presidencia, 21 hombres y 4 mujeres, con la cifra más alta de partidos políticos en una contienda electoral en toda la historia.

Desde el punto de vista procedimental, se volvió a comprobar la fortaleza de la democracia y las instituciones electorales costarricenses. No se registraron actos de violencia política u otro tipo de situaciones que atentaran contra el proceso. La decisión final reflejó, nuevamente, la voluntad popular. No hubo denuncias formalmente presentadas a las instancias correspondientes a lo largo de la jornada ni durante el conteo de votos, que pusieran en duda la transparencia y validez de los resultados. Las candidaturas y agrupaciones perdedoras aceptaron rápidamente el resultado. Una vez más, la

misión de observadores electorales internacionales de la Organización de Estados Americanos (OEA) ratificó el nivel de profesionalismo y pericia técnica en la organización de los comicios por parte del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y el compromiso de la ciudadanía en este ejercicio democrático (OEA, 2022).

La segunda ronda también transcurrió con normalidad. Hubo denuncias aisladas por fraude electoral, un síntoma preocupante, pero no llegaron a más. Al final, el Partido Progreso Social Democrático (PPSD) obtuvo 1.035.388 votos, frente a 924.699 del Partido Liberación Nacional (PLN), una ventaja de 6 puntos porcentuales (53% versus 47% del total de votos válidos), la más estrecha en los balotajes que se han realizado en el país en el siglo XXI. Con este resultado, el PPCS, un partido nuevo que no había participado en una contienda electoral previa⁶, ganó la elección y pasó a comandar el Poder

Ejecutivo por primera vez. Los resultados mostraron particularidades que se sintetizan a continuación (recuadro 1.3).

Una época de estancamiento o retrocesos en ámbitos clave del desarrollo humano

Los resultados de corto plazo permiten entender el alcance de la recuperación del golpe inicial de la pandemia. Vistos de manera global, configuran un escenario similar al existente antes de la emergencia sanitaria. En los principales indicadores económicos, sociales y ambientales, el país retorna a trayectorias que evidencian un estancamiento e incluso retroceso en desarrollo humano sostenible para amplios sectores de la población. Y aunque el proceso electoral reitera que Costa Rica es una democracia, también se evidenció que se trata de una sociedad que atraviesa serios retos no resueltos en los fundamentos de su gobernanza política.

Esta sección encuadra, pues, la recu-

peración en 2021 y 2022 dentro de una visión de mediano plazo, en la que se reflejan problemas no resueltos que venían desde inicios del siglo e incluso más atrás. En la edición anterior del Informe se planteó que esta situación refleja una crisis estructural del desarrollo humano, que el país ha normalizado permitiendo que se consoliden malos resultados, reiterados en el tiempo y sin solución (recuadro 1.4).

Las brechas sociales que potenció la pandemia tienen raíces estructurales

Las brechas en desarrollo humano, que se profundizaron en el marco de la pandemia, no surgieron directamente de esta coyuntura, sino que tienen bases en el mediano plazo. Desigualdades de ingreso, de condiciones de trabajo, de género, territoriales y políticas han marcado este siglo XXI de manera significativa y se consolidan por la evolución hacia

Recuadro 1.3

Algunas particularidades del resultado electoral en 2022

Pese a que las elecciones del 2022 se llevaron a cabo en condiciones normales en cuanto al proceso, tienen algunas características distintas en sus resultados.

Por ejemplo, el voto en el centro del país ha tenido mucho peso en comicios anteriores. En esta ocasión, si bien fue determinante para el triunfo en primera ronda de un partido (el PLN), no lo fue para la segunda ronda, en que triunfó el PPCS. La distribución de votos territoriales muestra que el PLN ganó, en febrero de 2022, la mayoría del país con 63 cantones, incluyendo los del Valle Central. Se trataba de una amplia ventaja. Esos cantones habían dado, en buena medida, el gane al Partido Acción Ciudadana (PAC) en las dos elecciones previas.

En primera ronda el PPCS, ganó únicamente tres cantones por muy poco margen y todos localizados en la provincia de

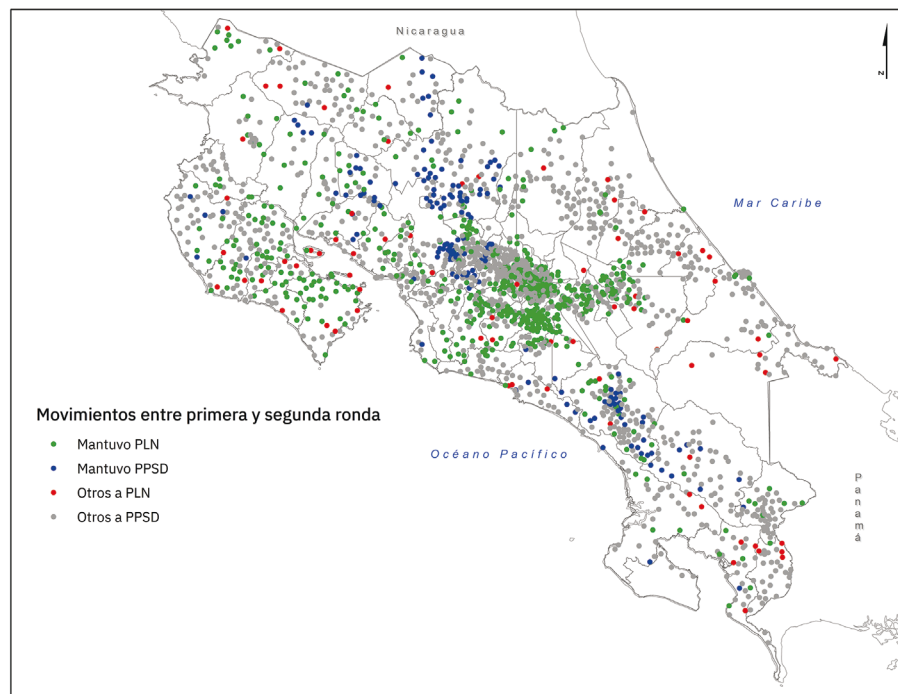
Alajuela: San Ramón, Atenas y San Carlos. No obstante, el voto nacional lo ubicó en segundo lugar y le dio la posibilidad de optar por el balotaje con el PLN. El partido oficialista PAC desapareció del mapa electoral cantonal, pues no ganó ningún municipio en la primera ronda de 2022.

Los resultados del balotaje fueron radicalmente opuestos. El PPCS desplazó por completo al PLN de la mayoría del territorio: ganó 53 cantones y con ello el mandato del Ejecutivo por primera vez. En casos como San Carlos, el PPCS amplió su ventaja y alcanzó el 58% de los votos, en San Ramón el 61%, mientras que en otras localidades que había perdido en febrero los ganó en abril, como en Grecia (57% de los votos) y en Alajuela, con el 55%. El PLN, por su parte, logró triunfar solamente en 29 cantones; perdió 34 que había ganado en la primera ronda. El partido perdió por tercera vez consecutiva una elección nacional.

Si bien es cierto que, tanto en las elecciones de 2018 como en las del 2022, el resultado se revirtió entre primera y segunda ronda, hay una diferencia sustancial entre ambas. En 2018, el ganador obtuvo una victoria decisiva en el Valle Central, que le permitió compensar su amplia desventaja en las regiones periféricas (mapa 1.1). En cambio, en 2022, el margen de victoria del ganador en el centro del país en la segunda ronda (PLN) fue estrecho y mucho menor que en la primera; y el partido ganador (PPCS) no solo obtuvo un fuerte respaldo fuera del Valle Central, sino que compitió por el voto en el centro del país. Ello anuló la leve ventaja que el PLN obtuvo ahí, lo cual quebró la tendencia que parecía haberse configurado en los balotajes de 2002, 2014 y 2018: que quién ganara el Valle Central, ganaba la presidencia.

Mapa 1.1

Cambios en los apoyos electorales entre primera y segunda ronda por centro de votación. 2022



Fuente: Camacho, 2022.

Recuadro 1.4

Sobre el concepto de crisis del desarrollo humano

El desarrollo humano sostenible se define como un proceso de ampliación de las oportunidades, capacidades y libertades de las personas para vivir vidas prolongadas, saludables y con los recursos necesarios para disfrutar un nivel de vida digno, preservando la capacidad de generaciones futuras para seguir ampliando esas oportunidades. Esta manera de entender el progreso social no adopta el crecimiento económico como medida de desarrollo, sino el grado en que éste se traduce en bienestar para las personas, en un entorno armónico con la naturaleza.

Cuando este desarrollo se valora para el conjunto de la sociedad, entran en consideración no solo las personas individualmente, sino las relaciones entre grupos sociales. En particular, adquieren relevancia los modos en que se produce y se distribuye la riqueza, pues son aspectos clave en la determinación de las condiciones de vida de la población; la medida en que el

sistema político e institucional hace posible que las personas se organicen y elijan libremente a sus gobernantes; la medida en que los gobiernos implementan acciones dirigidas a crear nuevas oportunidades económicas para incentivar la producción de riqueza y atender los rezagos sociales; y el grado en que se logra que la huella ambiental de las actividades económicas y sociales preserven la salud de los sistemas ecológicos.

Hay desarrollo humano sostenible cuando, a lo largo de un período histórico, es posible documentar una continua ampliación de oportunidades, capacidades y libertades de la mayoría de los y las habitantes, aún de los grupos en situación de rezago social, y se logran avances en la gestión del patrimonio natural, con una progresiva reducción de la huella ecológica de la sociedad. No hay desarrollo humano cuando, a lo largo de ese período histórico, la evidencia disponible sugiere que, en la mayoría de las dimensiones, hay una trayectoria de estancamiento, aunque

un mercado de trabajo más informal y segmentado, en ausencia de políticas de desarrollo productivo en las regiones y otros aspectos que limitan el avance a un desarrollo más equitativo.

Junto con la pobreza y la falta de oportunidades laborales, uno de los principales problemas del país es la creciente desigualdad de ingresos, un tema sobre el que no se han articulado respuestas de política pública para revertirla. Costa Rica pasó de ser, en el plazo de una generación, una de las sociedades más equitativas de América Latina a una de las más inequitativas. Esta situación es, a su vez, causa y el efecto de otras inequidades que se afianzan en los ámbitos de la producción, el trabajo, la educación, la salud y la tecnología, entre otros.

Uno de los indicadores más utilizados para medir la desigualdad del ingreso es el coeficiente de Gini⁷, que en 2021 se estimó en 0,524. Su variación con respecto al 2020 no fue estadísticamente significativa, según las estimaciones del INEC (2021). Cuando se compara este resultado con la tendencia histórica desde el año

puedan experimentarse variaciones de distinto signo en algunos temas. Y, finalmente, hay crisis de desarrollo humano cuando, en la evolución de mediano plazo, la tendencia principal en la mayoría de los indicadores relevantes es regresiva: no solo no hay progreso, sino que hay retroceso generalizado con mayor o menor intensidad y un debilitamiento de las capacidades y acciones de los Estados y gobiernos orientadas hacia el progreso social y la sostenibilidad ambiental.

Las fronteras entre estos tres estados (desarrollo, estancamiento, crisis) no son, por supuesto, absolutas. En términos generales, puede afirmarse que siempre existen “zonas grises” entre uno y otro, pues no todos los asuntos de la vida social se mueven al unísono en una misma dirección. Sin embargo, esta distinción analítica permite captar la tendencia dominante en el desarrollo de una sociedad en una época determinada.

1987, el valor del 2021 es el más alto de todo el período (gráfico 1.8). Al clasificar los hogares en diez grupos (deciles) según su ingreso per cápita, se observa que en casi todos aumentaron los ingresos promedio entre 2020 y 2021, excepto en el 20% de hogares de menor ingreso, que por segundo año consecutivo experimentaron una contracción. No obstante, a pesar del crecimiento real, ninguno ha recuperado el poder adquisitivo que tenía en el período prepandemia. El único decil que casi recobró la caída que sufrió en el 2020 fue el décimo (10% de hogares de mayor ingreso). En el 2022, de acuerdo con la última medición publicada por el INEC en octubre, el indicador registró una baja importante, que será analizada en la próxima entrega, en el contexto de una reducción generalizada de los ingresos de los hogares. La disminución no alcanza, sin embargo, para mover al país del escenario de alta desigualdad dentro del ámbito latinoamericano.

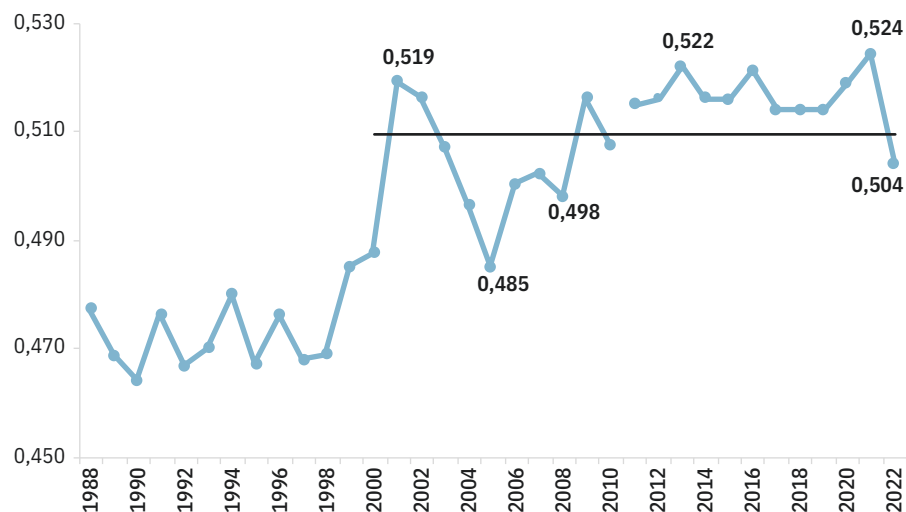
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
DESIGUALDAD DE INGRESOS
véase el **capítulo 2** de este Informe.

En este tema de la desigualdad es importante reiterar los problemas que tienen las fuentes de medición de los ingresos de los hogares, especialmente para captar las colas inferior y superior de la distribución. Por lo tanto, si a pesar de estos problemas de subestimación del ingreso y la ausencia en las estadísticas para el 1% de la población con los ingresos más altos en el país, los resultados en materia de desigualdad son negativos, esto implica que el desafío real es entonces aún mayor. Al país le urge encontrar otras fuentes de información para complementar los datos de las encuestas de hogares, de manera que se puedan aplicar políticas redistributivas más efectivas de las que existen actualmente.

Las condiciones laborales de diferentes grupos sociales es otro aspecto en el que la pandemia amplió brechas estructura-

Gráfico 1.8

Coefficiente de Gini^{a/}



a/ Medida empleada para cuantificar la desigualdad en la distribución del ingreso. Toma valores de entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad (todas las personas tienen los mismos ingresos) y 1 a la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y las demás ninguno). La línea horizontal representa el promedio del período 2000-2021.

Fuente: Morales, 2022, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

les. Históricamente, las poblaciones más vulnerables en el mercado de trabajo han sido los jóvenes, las mujeres y los sectores de trabajadores con baja calificación. La recuperación del empleo en 2021 dejó rezagados a estos sectores.

Un estudio realizado para este Informe mostró que el deterioro en las condiciones de empleo al inicio del *shock* de la pandemia (2020) fue fuerte y generalizado entre la población. No obstante, los sectores poblacionales arriba mencionados fueron los más golpeados y su recuperación ha sido más lenta: al finalizar el 2021 sus indicadores de acceso y calidad del empleo se mantenían por debajo del 2019. Como estos sectores ya estaban en una situación desventajosa antes de la pandemia, puede afirmarse que descendieron un escalón más. Al primer trimestre del 2022 se había recuperado el empleo de las personas calificadas y las personas adultas (mayores de 35 años), pero aún se mantenían por debajo del nivel prepandemia el empleo de las personas

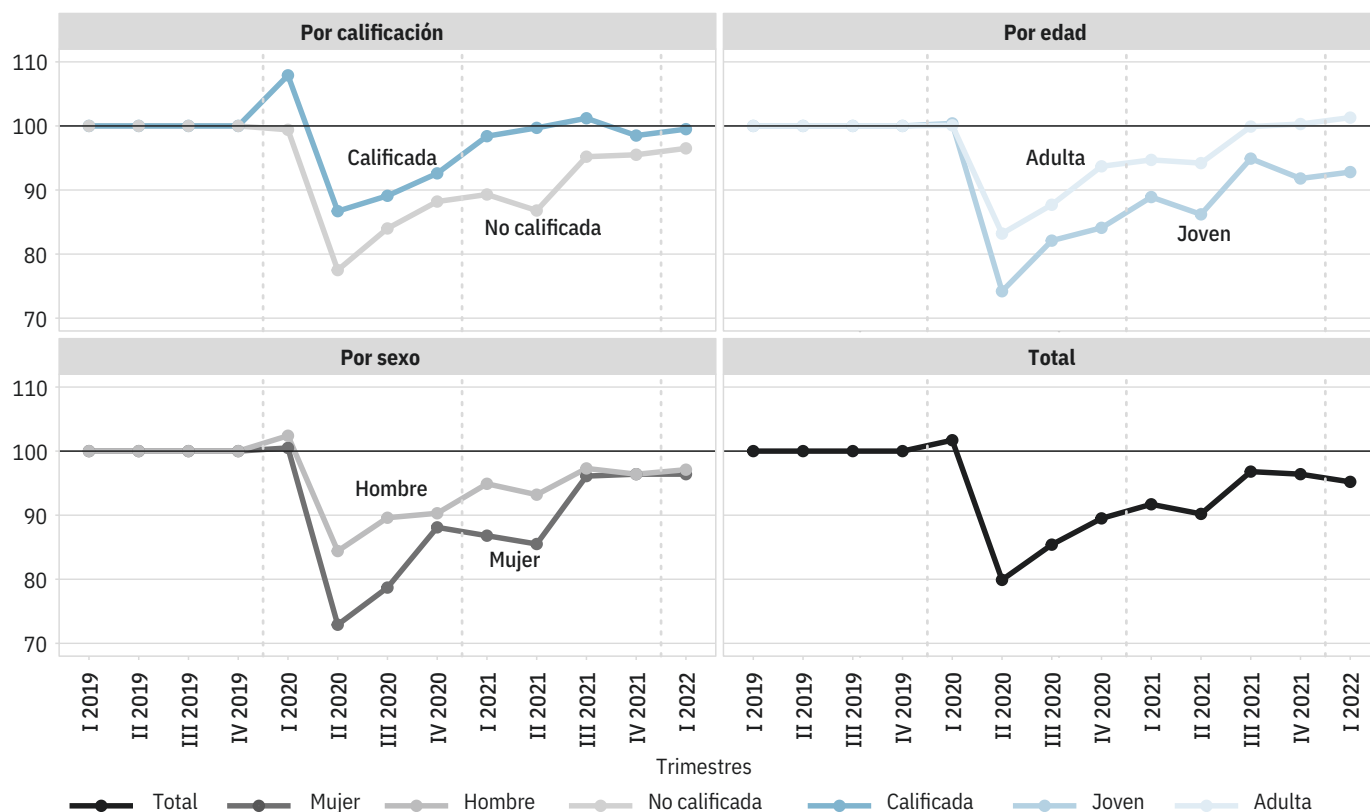
no calificadas (secundaria o menos), jóvenes (15 a 35 años), hombres y mujeres (gráfico 1.9).

La pandemia generó un cambio en la estructura de participación laboral. A partir del segundo trimestre del 2020 bajó el total de personas que querían trabajar de manera remunerada (ocupadas y desempleadas) y aumentó la cantidad que dejó de buscar empleo del todo, medida por la tasa de no participación. Esta es una situación también experimentada en otros países de América Latina y el mundo desarrollado (Cepal, 2022). Técnicamente, estas personas no son clasificadas como desempleadas y, por ello, la reducción en la tasa de desempleo respecto al “pico” del 2020 no implicó un crecimiento de la población ocupada, que aún no recupera los niveles prepandemia. Parte de esa baja más bien se explica, pues, por un aumento en las personas que desistieron de participar en el mercado laboral.

Bajar el desempleo es una tarea compleja, debido precisamente a que las tasas

Gráfico 1.9

Evolución del índice^{a/} de personas ocupadas, según características^{b/} (2019=100)



a/ Cuando el índice es igual a 100, denota el mismo valor que el trimestre respectivo del año 2019. Si está por debajo de 100, indica niveles menores al año pre-pandemia; y valores por encima significa que ya lo superó.

b/ Las personas no calificadas tienen un logro educativo de secundaria o menos, las calificadas poseen estudios superiores. La población joven incluye las edades de 15 a 35 años, las adultas son mayores a 35 años.

Fuente: Meneses, et al., 2022, con datos de la ECE del INEC.

más altas persisten en los grupos con mayores desventajas estructurales. Estar mucho tiempo sin empleo les complica ingresar de nuevo, pierden experiencia y habilidades en su desempeño y les cuesta más adaptarse a nuevos trabajos. Además, el tiempo fuera funciona como una señal negativa para las empresas que podrían contratar. El país tiene muchos años sin tener una política nacional de empleo, con enfoque de género, jóvenes y personas no calificadas. Sin este insumo, difícilmente se logren mejoras sostenidas en la generación de oportunidades para toda la población.

En un contexto de pocas opciones laborales en el sector formal de la

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
EMPLEO, BRECHAS EN LA
RECUPERACIÓN Y CALIDAD
véase el capítulo 2 de este Informe.

economía, se ha consolidado una tendencia preocupante en materia de calidad del trabajo: la ampliación en la importancia del empleo independiente como “válvula de escape” y estrategia de sobrevivencia. Este tipo de actividad genera ingresos a los hogares, pero en condiciones muy precarias: sin seguro por trabajo o ganando

menos de un salario mínimo, sin estabilidad, seguridad social, pensión y otras garantías claves para el presente y futuro de la población. Mientras que, décadas atrás, el mercado laboral costarricense se distinguía dentro de América Latina por el peso mayoritario del empleo formal, algo clave para el financiamiento de la seguridad social, hoy en día la creciente informalización le acerca cada vez más a la realidad continental y, sobre todo, pone en riesgo el financiamiento de la Caja Costarricense del Seguro Social.

En efecto, el componente más dinámico en el índice de personas ocupadas es el del empleo independiente, que superó los niveles prepandemia en el cuarto

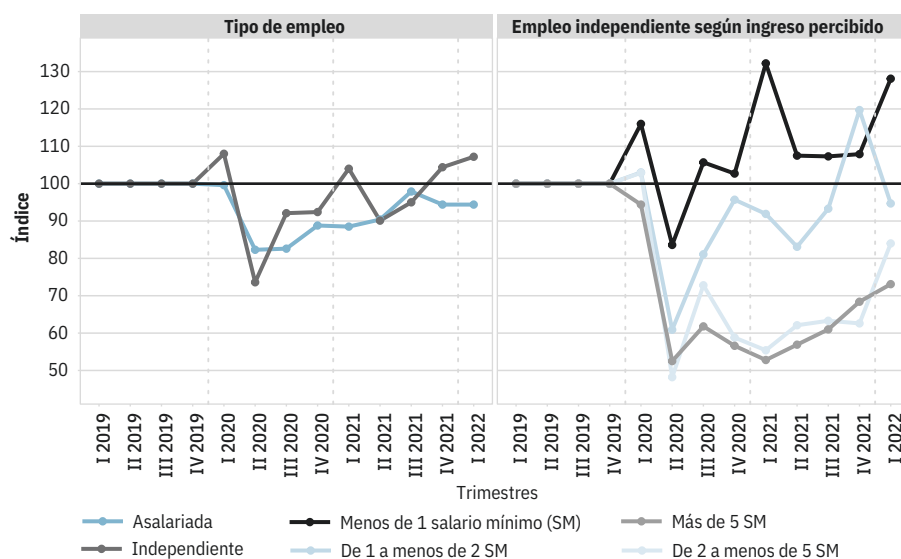
trimestre del 2021, mientras que en los asalariados la recuperación es más lenta y se mantiene por debajo de 100 (gráfico 1.10). De este modo, el empleo independiente fue la alternativa para todos los perfiles: hombres, mujeres, calificados, no calificados y jóvenes. Una posible explicación es que, ante la pérdida de puesto de trabajo o la falta de oportunidades laborales, muchas personas se vieron obligadas a buscar alternativas de autoempleo, que no necesariamente cumplen con la calidad y estabilidad laboral. Además, la población ocupada en promedio gana menos que antes de la pandemia, lo cual no sorprende, pues muchas de las acciones para evitar mayores despidos fue aplicar medidas de flexibilización laboral que afectaron los ingresos. Es posible que los efectos se mantengan en el 2022, situación que se agrava por la mayor inflación que se experimenta en la actualidad.

Las brechas en el mercado laboral no son un tema menor, pues la situación en este campo es clave para explicar los cambios en la condición de pobreza y la intensidad con que afecta grupos específicos. Antes se explicó que un 23% de los hogares del país vivía en pobreza, tanto en el 2021 como en el 2022. No son, sin embargo, los mismos hogares, pues continuamente entran y salen personas de dicha situación, especialmente aquellas con ingresos cercanos a la línea de pobreza. Así, el 11,7% de los hogares logró salir de la pobreza en el 2021, mientras que un 9,5% entró a esta condición; el 14,0% permaneció como pobre en 2020 y 2021 y el restante 64,9% se mantuvo como no pobre.

La condición de actividad laboral es clave para explicar esa movilidad. Dos de cada tres hogares que salieron de la pobreza en el 2021 tenían a la persona jefa de hogar con empleo y solamente el 3% estaba desempleada. Por el contrario, entre los hogares que entraron a la pobreza, la mitad no participaba en el mercado laboral, un 7% se encontraba desempleada y solamente el 43% tenía un empleo. Por lo anterior, las brechas históricas que limitan a ciertos grupos acceder al empleo, genera diferencias en las posibilidades de salir de la pobreza más que en otros sectores.

Gráfico 1.10

Evolución del índice^{a/} de personas ocupadas, según tipo de empleo e ingreso percibido en el trabajo independiente (2019=100)



a/ Cuando el índice es igual a 100, denota el mismo valor que el trimestre respectivo del año 2019. Si está por debajo de 100, indica niveles menores al año prepandemia; y valores por encima significa que ya lo superó.

Fuente: Meneses, et al., 2022, con datos de la ECE del INEC.

Finalmente, las brechas sociales tienen consecuencias políticas. En las elecciones de 2022 se reiteró una tendencia de largo plazo en la participación electoral: las zonas con mayor pobreza y desigualdad son, en general, las que participan menos en los comicios. Este fenómeno se ha sido analizado en profundidad en ediciones anteriores. Incluso, el *Informe Estado de la Nación* ha planteado que las fronteras políticas del país son más pequeñas que sus fronteras geográficas. Una de las consecuencias de este patrón es el surgimiento de “ecosistemas”, que han configurado regiones de alta participación, rodeadas por vastas zonas de baja participación, con un alto peso de las personas “desenganchadas” de la democracia electoral. Lo novedoso del 2022 es que el “país político” sufrió una mayor contracción territorial en comparación con las tres elecciones previas en la península de Nicoya y el Pacífico Central (mapa 1.2).

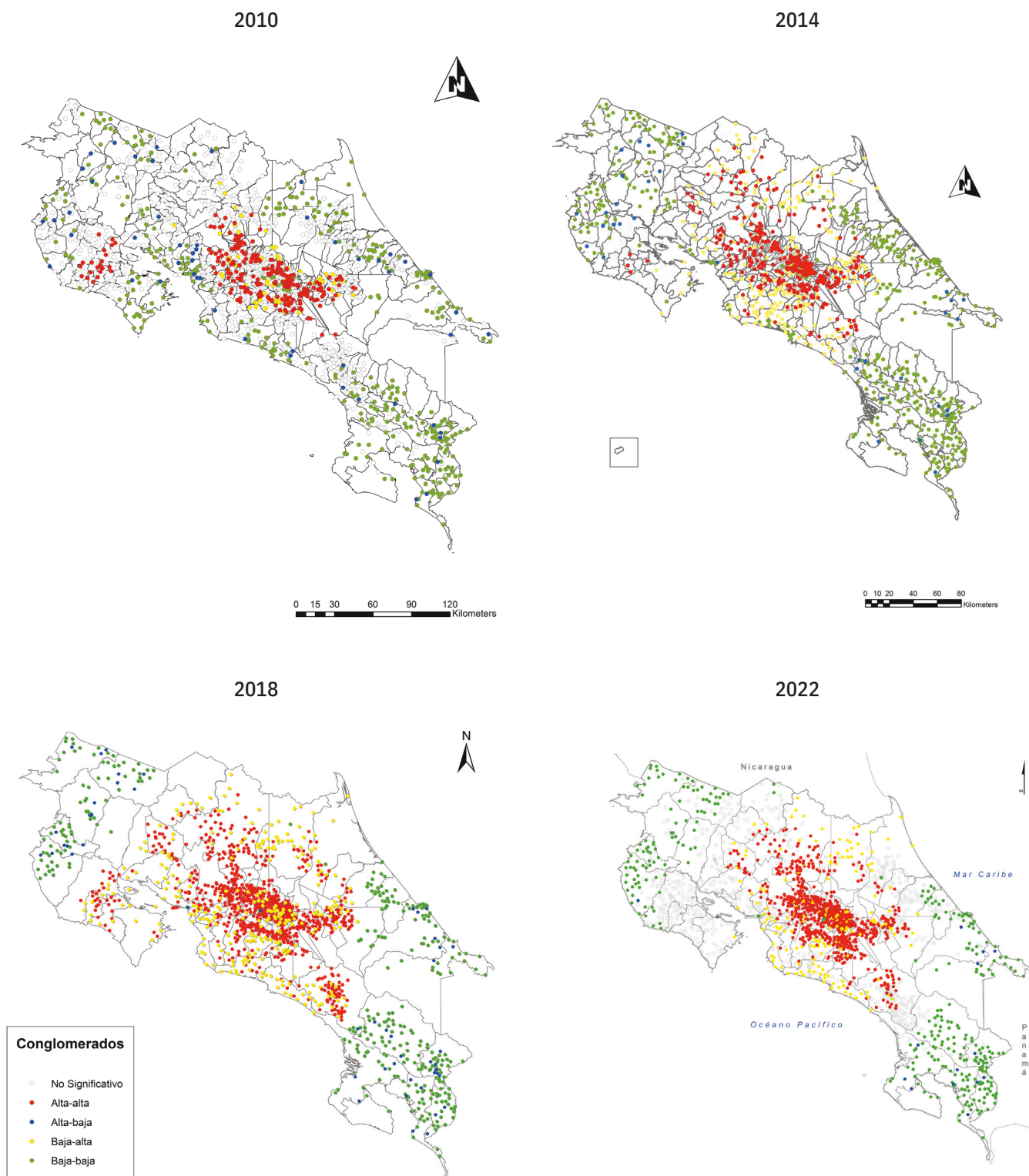
En las últimas dos ediciones de este Informe se han publicado aportes sobre

los efectos políticos de la desigualdad económica. La presente edición actualiza este análisis con los comicios nacionales más recientes. Los resultados revelan que desigualdad es un factor estructural que ensancha la brecha entre partidos y ciudadanía. Mediante el análisis de la relación entre indicadores de desigualdad salarial en el mercado laboral formal y la participación ciudadana en las elecciones presidenciales a lo largo de seis períodos (elecciones entre 2002 y 2022). En otras palabras, cuanto mayor es el porcentaje de los ingresos totales en manos del diez por ciento más rico de la población, menor es la participación electoral del distrito.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
DESIGUALDAD SOCIALES
Y TERRITORIAL EN LA
PARTICIPACIÓN ELECTORAL
véase el capítulo 5 de este Informe.

Mapa 1.2

Conglomerados de juntas y centros de votación con alta y baja participación electoral. 2010-2022



Crisis sanitaria reforzó problemas de integración social que el país arrastraba de años atrás

Los problemas de integración social de amplios sectores de la sociedad se potenciaron durante los primeros dos años de la emergencia sanitaria. Sin embargo, también tienen raíz en debilidades de largo plazo que este Informe ha reportado de manera reiterada. La persistencia de resultados contrarios al desarrollo humano ha golpeado grupos concretos y zonas de rezago social y productivo, generando vulnerabilidades y exclusión. Esta edición pone énfasis en dos ejemplos relevantes en esta materia: la violencia social y la desconexión socioeconómica de los asentamientos informales.

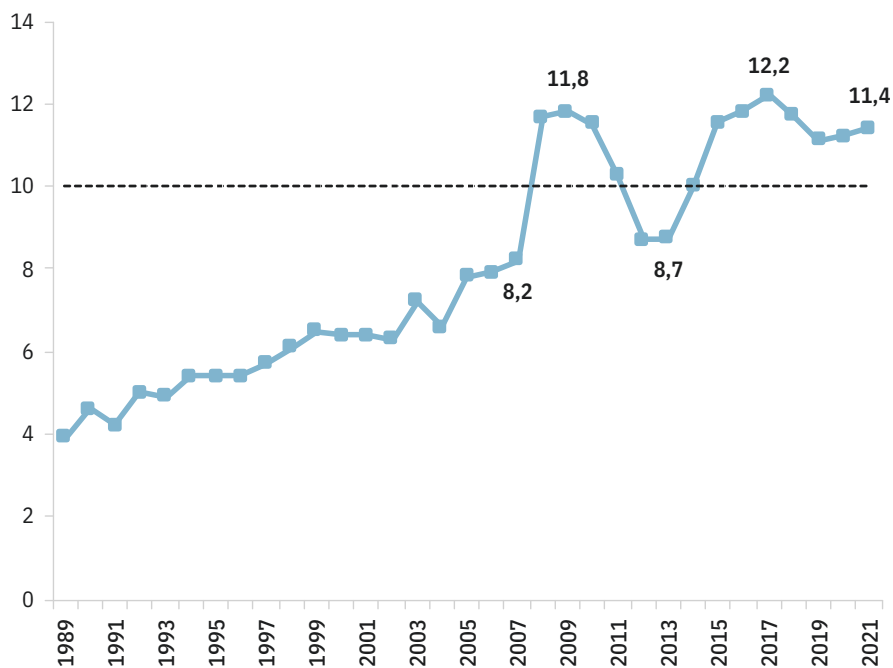
Una consecuencia de la exclusión en el largo plazo, señalada por numerosos estudios en el mundo, es el aumento de la violencia social. En las sociedades más desiguales, los mecanismos de movilidad y ascenso social están más cerrados y debilitados y generan un “caldo de cultivo” para la inseguridad. La tasa de homicidios dolosos es el principal indicador utilizado para monitorear la situación en este tema.

En 2021, el país continuó con niveles altos en homicidios, que no se redujeron en el contexto de la pandemia. La tasa se ubicó en 11,4 casos por 100.000 habitantes, por encima del nivel de epidemia según la OMS (gráfico 1.11), con un total de 588 víctimas, 17 más que en 2020. La evolución en 2022 parece apuntar a un nuevo deterioro en este indicador, con la información disponible al mes de octubre de este año. El principal móvil de la violencia son las disputas entre distintos grupos del crimen organizado ligado al narcotráfico por el control de los mercados locales y las líneas de abastecimiento internacional.

Esta problemática tiene patrones territoriales históricamente perfilados, aunque hay variaciones de corto plazo. En 2021, la capital, San José, no ocupó el primer lugar en homicidios, como había sido la tendencia desde hace muchos años: según cantones, la mayor prevalencia se presentó en las cabeceras de las provincias de Limón (52 casos) y Puntarenas (50 casos), seguidas por San José (46), Pococí (41), Alajuela (36) y Matina (21).

Gráfico 1.11

Tasa de homicidios dolosos^{a/}
(por 100.000 habitantes)



a/ La línea punteada indica el umbral a partir del cual la OMS establece como epidemia (tasa de 10).

Fuente: Elaboración propia, con datos del Poder Judicial.

Cinco de los seis cantones de la provincia de Limón se ubicaron entre los primeros diez de mayor prevalencia.

Tal como se ha reseñado en Informes anteriores, el método más común para cometer los asesinatos es el uso de armas de fuego. Su uso aumentó en 2021, pues fue responsable del 73% de los homicidios, la proporción más alta desde 1980 (período con datos disponibles). El perfil de las personas fallecidas por esta causa corresponde a hombres (90%), costarricenses (83%) y más de la mitad son jóvenes (entre 15 y 35 años, 53%). El móvil principal es el ajuste de cuentas (55%), seguido por discusión y riña (19%), asesinato ocurrido durante la comisión de otro delito (10%) y violencia doméstica (3%) (OIJ, 2022).

Por otra parte, la crisis sanitaria del covid-19 agravó condiciones de vida, de estudio y de trabajo de la población que vive en asentamientos informales, territorios con problemas endémicos de integración (cohesión) social desde mucho tiempo atrás. Una investigación exploratoria de carácter cualitativa para conocer los efectos de la pandemia sobre la población con mayor pobreza y exclusión social, aquella que vive en precarios, encontró tres hallazgos relevantes. El primero fue que la institucionalidad pública no tiene políticas concretas y permanentes de atención a estas zonas y, durante la pandemia, replegó aún más sus acciones. El segundo hallazgo fue que los sistemas de información social actualmente existentes no tienen la capacidad de reflejar de manera sistemática, oportuna y periódica las condiciones de vida y trabajo de estas poblaciones. Los desafíos que no se documentan, no se atienden. Finalmente, tal y como es costumbre entre habitantes de estos territorios, la lucha personal y

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
VIOLENCIA Y HOMICIDIOS
véase el **capítulo 2** de este Informe.

la solidaridad comunal fueron las principales herramientas para sobrellevar los impactos de la crisis.

Al igual que el resto del país, en los asentamientos informales se vivieron los primeros meses de la pandemia con sentimientos de temor al contagio del coronavirus y con actitudes y prácticas discriminatorias entre zonas cercanas. Las personas pasaron el confinamiento más intenso en viviendas inadecuadas (ranchos en mal estado y con hacinamiento), sin acceso a internet, en pocos metros cuadrados, sin áreas verdes y con carencias de servicios básicos como el agua. Aunque mucha gente a su alrededor se contagió, no se identificó una incidencia y mortalidad superior a los promedios nacionales.

Lo que sí experimentaron fue una afectación casi generalizada en el empleo y el acceso a la educación. Una gran cantidad de personas perdió el trabajo, generalmente de carácter informal y algunos no han encontrado un nuevo puesto hasta la fecha. Hubo épocas en que las familias no tenían ingresos para comprar comida. Aunque algunas recibieron ayudas de alimentos, principalmente de las municipalidades, señalaron que su distribución no fue la ideal, pues se otorgaron a discreción, sin priorizar en las personas que más lo requerían. Finalmente, todos los precarios estudiados experimentaron un aumento en la cantidad de familias que llegaron a vivir allí durante la pandemia, por lo que pareciera que dichos asentamientos están más hacinados hoy que hace tres años.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**IMPACTO DE LA PANDEMIA Y
ASENTAMIENTOS INFORMALES**
véase el **capítulo 2** de este Informe.

Se profundizan patrones
históricos de uso insostenible en
los recursos naturales

La recuperación en 2021 de los niveles de consumo energético, que se reportó anteriormente en este capítulo, tiene

implicaciones de largo plazo. En particular, el afianzamiento del sector energía como el principal generador de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI; gráfico 1.12). El consumo de hidrocarburos para el transporte explica tres cuartas partes de los GEI emitidos por este sector, 14,8 puntos porcentuales más que en 1990, primer año para el que se tiene información. Según el *Inventario nacional de emisiones por fuentes y absorción por sumideros de gases de efecto invernadero Costa Rica, 1990-2017*, publicado en el 2021, entre los gases precursores de las emisiones, el que se emite en mayor cantidad es el monóxido de carbono (CO), el cual proviene fundamentalmente del transporte.

Por su parte, retomar el consumo del agua prevaleciente antes de la pandemia implicó una nueva presión sobre los recursos hídricos, que compromete la sostenibilidad. Nuevas investigaciones evidencian las limitaciones para garantizar la disponibilidad de agua a la población y para el desarrollo de las actividades productivas en el territorio nacional. En 2020 la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (Aresep) identificó 53 acueductos con algún grado de déficit

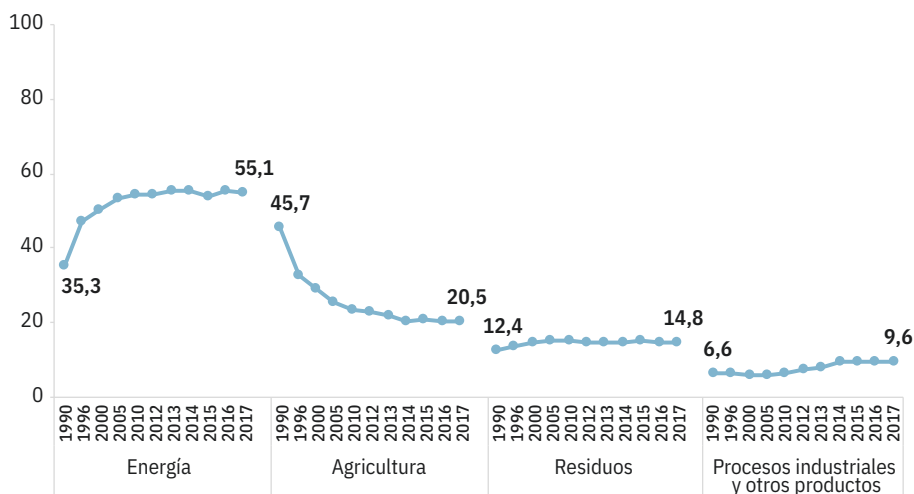
hídrico. En el gráfico 1.13 se presentan los que reportan niveles deficitarios superiores al 11%. La situación más crítica (déficits superiores al 50%) la enfrentan los sistemas de Ticufres-Quebrada Honda y Cuesta Grande-Maquenco Terciopelo en Guanacaste, y Escazú Sur y Jericó en San José. Es decir, aquellos que se localizan en el centro del país o en zonas costeras.

También, un estudio encontró que, en 2021, un 66% de los acueductos nacionales⁸ presentan capacidad hídrica reducida, es decir, enfrentan problemas de escasez en las fuentes que les proveen; un 34% exhiben algún nivel de estrés hídrico, lo cual implica que disponen de menos agua de la que se requiere para abastecer a su población meta (Aresep, 2021a). Esto último evidencia las dificultades para garantizar la disponibilidad futura, de manera equitativa entre los territorios. En particular, el peso que tienen en las dinámicas de la desigualdad los factores naturales, como la geografía y el clima, y la dotación de capacidades técnicas y de infraestructura. Además, es importante recordar que la falta de acceso al agua genera conflictividad social, como lo ha documentado el Informe, y que en 2020 y 2021, amplias poblaciones urbanas se

Gráfico 1.12

Porcentaje de emisiones de gases de efecto invernadero, por sector

(dióxido de carbono equivalente)



Fuente: Elaboración propia con datos del IMN-Minae, 2021.

Gráfico 1.13

Porcentaje de déficit hídrico, por acueducto. 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de Aresep, 2021b.

Cuadro 1.1

Porcentaje de participación por cohorte generacional. 1982-2022

Nacidos en	Elección										
	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018	2022
1964	81	81	81	81	70	71	68	72	72	70	66
1968		85	81	81	69	70	67	72	71	70	65
1972			84	80	67	68	65	71	70	69	64
1976				82	66	65	64	69	69	68	64
1980					70	65	62	68	68	68	63
1984						68	62	66	67	67	62
1988							64	65	66	65	60
1992								68	65	63	59
1996									66	60	55
2000										60	52
2004											54

Fuente: Alfaro Redondo, 2022b con datos del TSE.

vieron muy afectadas por este problema en medio de la delicada situación sanitaria.

Comicios del 2022 evidencian alejamiento ciudadano del proceso electoral

Las elecciones del 2022 mostraron la resiliencia del sistema político nacional. Sin embargo, no cambiaron tendencias de largo plazo que erosionan la gobernabilidad democrática del país. Para empezar, estos comicios dejaron en evidencia un nuevo alejamiento de la ciudadanía en relación con la democracia electoral, el “núcleo duro” de cualquier sistema democrático.

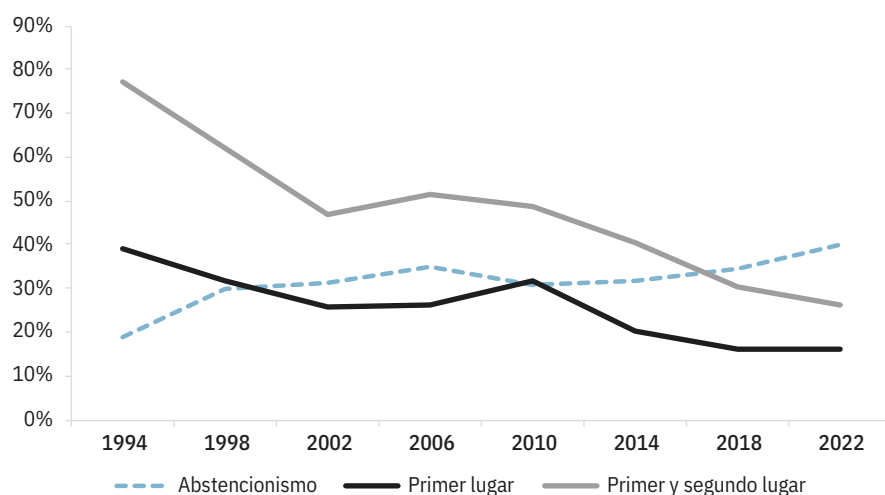
En este informe se realizó un análisis de la participación electoral por cohorte de población, para examinar las tendencias a lo largo de cuatro décadas, desde 1982 a 2022 (cuadro 1.1). A partir de 1998, la tendencia es que todos los grupos de edad voten menos y, en todos ellos -con solo una excepción-, la elección del 2022 fue en la de menos participación, lo que impulsó el abstencionismo a su nivel más alto desde 1958.

Este “retiro” de la ciudadanía produce, además, dificultades crecientes del sistema político para construir mayorías electorales. El respaldo de los partidos es la actualidad es mucho menor que el que obtenían hace treinta años (gráfico 1.14). Más aún, el respaldo obtenido por el primer y segundo lugar en 2022 es el más bajo hasta ahora reportado. Esta dinámica se acompaña con la tendencia creciente del abstencionismo.

Lo sorprendente es que esta disminución en los apoyos electorales no es solo relativa sino absoluta. El primer y el segundo lugar en 2022 obtuvieron una votación mucho menor que la que recibieron el primer y segundo lugar en 1994, cuando el padrón electoral tenía un millón seiscientos mil votantes menos que en 2022 (casi un 40% más pequeño). En esa ocasión el partido ganador obtuvo más de dos veces los votos que la agrupación ganadora en la primera ronda de 2022. De igual manera, la agrupación que alcanzó el segundo lugar en 1994 obtuvo 4 veces más votos que el obtenido por el partido en segundo lugar en la primera ronda del 2022.

Gráfico 1.14

Apoyos electorales a las principales agrupaciones políticas y comportamiento del abstencionismo (porcentajes del padrón electoral)



Fuente: González, 2022b con datos del TSE.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**CRISIS DE REPRESENTACIÓN
POLÍTICA**
véase el **capítulo 5** de este Informe.

La normalización de resultados contrarios al desarrollo humano evidencia un progresivo abandono del contrato social costarricense

El primer mensaje del Informe caracterizó el camino de salida de la pandemia como lento, insuficiente y desigual. Afirmó que ello afianza en el panorama nacional resultados persistentemente contrarios al desarrollo humano, que no son producto de una mala situación coyuntural, sino reflejo de una tendencia que caracteriza a una época histórica. El Informe subraya que, en la práctica, la sociedad se ha ido acostumbrando a aceptarlos como “normales”, sin hacer mayores cosas para cambiar ese rumbo.

Esta siguiente sección presenta el segundo mensaje de esta edición del

Informe. Analiza una consecuencia estratégica de esta normalización de resultados contrarios al desarrollo humano: el progresivo abandono del contrato social costarricense. Este contrato, cuyos contenidos principales fueron mencionados en la valoración general (recuadro 1.1), ha sido el fundamento de la estabilidad democrática desde la segunda mitad del siglo pasado.

La noción de abandono, clave en este mensaje, se entiende como una falta de capacidad, o de voluntad, por parte de actores con poder económico y político e influencia social, para tomar decisiones oportunas y con el calado requerido, que modifiquen el sendero transitado por el país en la última década. Las evidencias que esta sección aporta acerca de ese abandono son varias: la concentración de la política pública en la atención de urgencias, “apagar los incendios”, pero sin articular respuestas a los desafíos no resueltos del estilo de desarrollo; la adopción de políticas “de papel”, que plantean objetivos y metas, pero sin una gestión efectiva que las secunde; el debilitamiento de la inversión social, tanto estratégica como asistencial, en momentos de retroceso en las condiciones de vida y trabajo

de las grandes mayorías; y la incapacidad para reformar la institucionalidad pública en ámbitos de gran importancia para la producción, la productividad y la generación de empleo en el país.

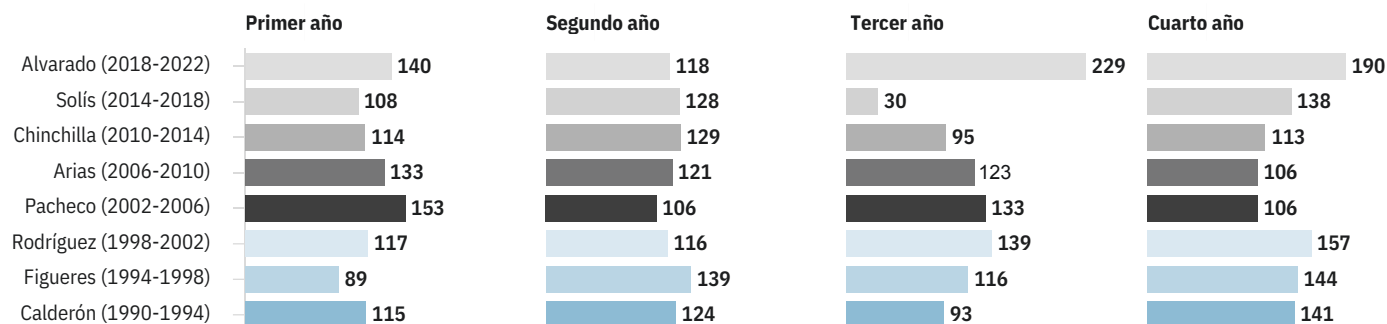
Por otra parte, la idea de “contrato social”, central en el pensamiento político moderno sobre el Estado y la democracia, recuerda que las bases de la autoridad y el gobierno de una sociedad dependen de una serie de acuerdos y leyes que la ciudadanía acepta como legítimas. Ambos elementos conceptuales permiten señalar que, dados los malos resultados cosechados por Costa Rica en su desempeño de desarrollo humano, comportan riesgos sistémicos, no son producto de una convergencia desafortunada y coyuntural de circunstancias. Por el contrario, han erosionado cimientos sobre los que se sustenta los logros históricos del país en los ámbitos económico, social, ambiental y político. La sección se organiza en cuatro acápites, cada uno enfocado en estas evidencias de abandono progresivo del contrato social.

Sistema político se concentra en urgencias y descuida principales demandas ciudadanas

Un primer indicador de abandono al contrato social es que el sistema político se concentra en la atención de urgencias, sin abordar los retos de mediano y largo plazo y, ante todo, sin debatir y construir una perspectiva sobre el rumbo del país plasmado en la Constitución Política. Sin duda, los poderes de la República respondieron, en los últimos años, a la crisis fiscal y la sanitaria. Fueron productivos en la generación de instrumentos de política pública con esos fines, hechos que el Informe ha reconocido como positivos para la estabilidad del país. Sin embargo, han mostrado mucho menor capacidad para abordar los problemas de largo plazo que afectan negativamente al desarrollo humano sostenible.

Un hecho positivo durante 2020-2021 fue que las relaciones entre los poderes de la República nuevamente observaron los preceptos democráticos del respeto al balance e independencia de poderes del Estado. Este es un resultado importante, en un complejo entorno que creaba, en

Gráfico 1.15

Cantidad de decretos ejecutivos de alto alcance, según año de la administración. 1990-2022

Fuente: Alfaro Redondo, 2022b, a partir de Calderón y González, 2022 con información de diario oficial *La Gaceta*.

principio, condiciones propicias para la existencia de conflictos políticos, como ocurrió en otras democracias. Más aún, el Ejecutivo y el Legislativo lograron mantener relaciones de cooperación que fueron claves para atenuar los efectos inmediatos de la disrupción pandémica y el inicio de un nuevo ciclo electoral. Sin embargo, este resultado positivo es frágil, pues el Informe comprueba que el Poder Ejecutivo experimentó alta inestabilidad en su gabinete -que parece extenderse a la nueva administración de gobierno que recién inicia-, una situación que afecta su capacidad de gestionar los asuntos públicos. Más en general, los Poderes del Estado no están logrando superar, por el fondo, las dificultades del sistema político para atender oportunamente las principales demandas ciudadanas.

medular para la implementación de las políticas públicas. Reflejan, además, las prioridades de gobierno.

El principal hallazgo en este ámbito en 2021 es que, pese a firmar menos decretos que gobiernos anteriores, la administración Alvarado recurrió con más frecuencia a los decretos de alto alcance (gráfico 1.15), que son los que reglamentan leyes aprobadas por el congreso o implementan acciones que afectan a amplios sectores y territorios del país. Por primera vez en las últimas tres décadas, los decretos de alto alcance superan a los de bajo y medio alcance durante dos años seguidos (2020 y 2021). Esta situación es un efecto directo de las medidas implementadas para disminuir los contagios por la pandemia de covid-19, buena parte de las cuales fueron emitidas vía decreto ejecutivo: en los dos últimos años del gobierno, cerca de un 45% de estos instrumentos estuvieron enfocados en la emergencia sanitaria.

En el ámbito del Poder Legislativo, en el período 2018-2022 ocurrió un giro sustancial de las tendencias que caracterizaron su desempeño durante las primeras dos décadas de este siglo. Por primera vez, una alta fragmentación partidaria en el congreso convergió con una alta producción de leyes que este Informe categoriza como “sustantivas”, de hecho, la más alta desde que se tiene registro (gráfico 1.16). Hasta ese momento, el multipartidismo había estado asociado con indicadores de pobre producción normativa, tales como dilatadas duraciones del proceso de formación de leyes, abundancia de

legislación poco relevante y prevalencia de la “promesa democrática sin sustento económico”. En el último cuatrienio se rompió con el atasco político que había paralizado al congreso, incluso en temas sustantivos y controversiales como la reforma fiscal, la ley de empleo público y la modernización de algunas instituciones.

El Informe aún está analizando la abundante cosecha de nueva legislación. Sin embargo, un examen preliminar sugiere que una buena parte estuvo relacionada con la atención de la reforma fiscal, la pandemia, la entrada del país a la OCDE y la creación de incentivos para la atracción de inversiones, pero no a reformas sustantivas de alcance sectorial en la organización institucional o políticas públicas en ámbitos como la seguridad social, el empleo o la descarbonización de la economía.

No se identificaron conflictos sistemáticos entre los Poderes de la República que propiciaran episodios de inestabilidad política, ni evidencias de incumplimientos sistemáticos con las normas constitucionales que protegen los derechos y libertades ciudadanas con la excusa de la atención de una emergencia económica, social y sanitaria. Un estudio empírico del control de constitucionalidad efectuado por este Informe permite concluir 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 (ver capítulo 5). Ocurren, por supuesto,

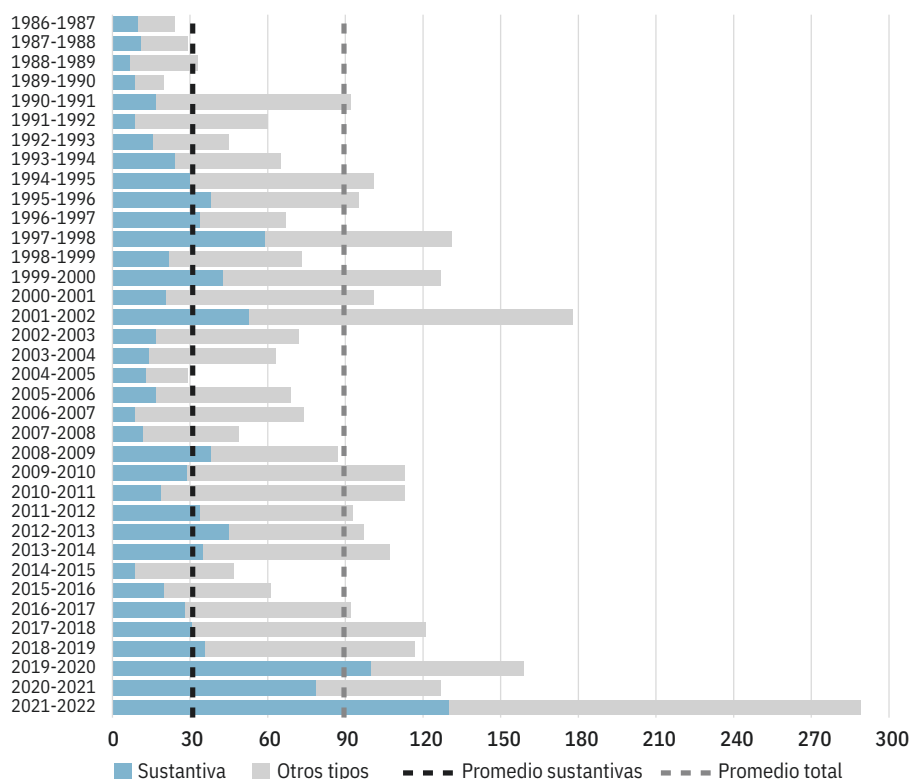
**PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
DESEMPEÑO DEL EJECUTIVO
Y LEGISLATIVO**

véase el **capítulo 5** de este Informe.

Desde hace varios años el *Informe Estado de la Nación* realiza un seguimiento de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con el fin de tener información para valorar sus actuaciones. En el caso del Ejecutivo, se examinan los decretos ejecutivos emitidos por los gobiernos desde 1990, pues son una herramienta

Gráfico 1.16

Cantidad de leyes aprobadas, por año legislativo, según tipo



Fuente: Aguirre y Arias, 2022, a partir de Gómez Campos y Murillo, 2015 y Gómez Campos y Herrera, 2016, con datos del departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

trasgresiones, pero estas son remediadas por el Poder Judicial, mediante la Sala Constitucional o por la vía contenciosa administrativa⁹.

Estas respuestas del Ejecutivo y Legislativo no lograron disminuir la crisis de representatividad de la ciudadanía. Persiste, entre ella, una evaluación negativa sobre la capacidad del sistema político para dar respuesta a los grandes problemas que afectan al país, en el contexto de una importante desconexión entre lo que ofrecen los gobiernos y las demandas y prioridades de la sociedad, como lo reflejan los estudios de opinión y percepciones.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
PERCEPCIONES CIUDADANAS
SOBRE EL PAÍS

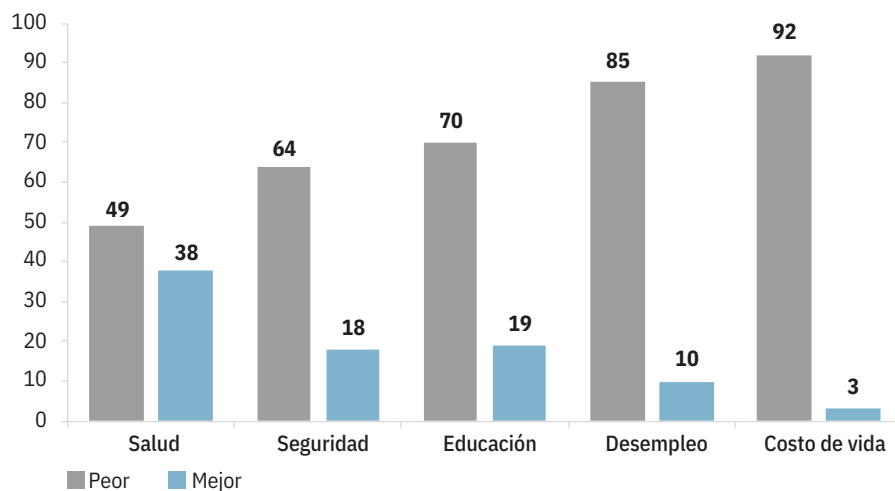
véase el capítulo 5 de este Informe.

En la primera ronda de un panel de votantes de la campaña electoral 2022, implementado por el CIEP-UCR y el PEN-Conare, se consultó a las personas su opinión sobre un listado de temas relevantes. Interesaba conocer si la ciudadanía, en octubre de 2021, evaluaba mejor, peor o igual, a la educación o a la salud, en comparación con la situación que prevalecía un año atrás. En todos los temas examinados las opiniones negativas dominaron ampliamente a las percepciones positivas (gráfico 1.17). Los temas peor evaluados fueron el costo de vida y el desempleo. Únicamente en el tema de salud, el porcentaje de los que lo evaluaron como mejor que doce meses atrás, superaba el 20%.

En mediciones más recientes, los problemas económicos del costo de la vida y el desempleo fueron calificados como los principales del país. De acuerdo con el estudio del CIEP-UCR de agosto 2022, el costo de la vida y situación económica se ubicó como el principal problema con un 40% de las menciones, seguido del desempleo (15%) y la corrupción (12%). Con la excepción del pico de menciones que ubicaron al covid-19 como principal problema del país en abril 2020,

Gráfico 1.17

Porcentaje de personas que opinan que la situación del país es peor que hace 12 meses, según tema. Octubre, 2021



Fuente: CIEP-UCR.

explicada por el contexto particular de crisis sanitaria, los temas socioeconómicos aparecen de manera reiterada como prioridades desatendidas.

Políticas públicas con dificultades de concreción para lograr objetivos estratégicos

Un segundo aspecto que evidencia un progresivo abandono del contrato social es la adopción de decisiones que quedan en documentos, objetivos y metas, pero que no se traducen en políticas efectivas para cumplir esos objetivos o evitar riesgos en el mediano plazo. La conservación ambiental es un ámbito que ejemplifica esta situación, pero existen otros, como la Red de Cuido o el objetivo de la descarbonización de la economía al 2050, en los que se experimentan escenarios similares.

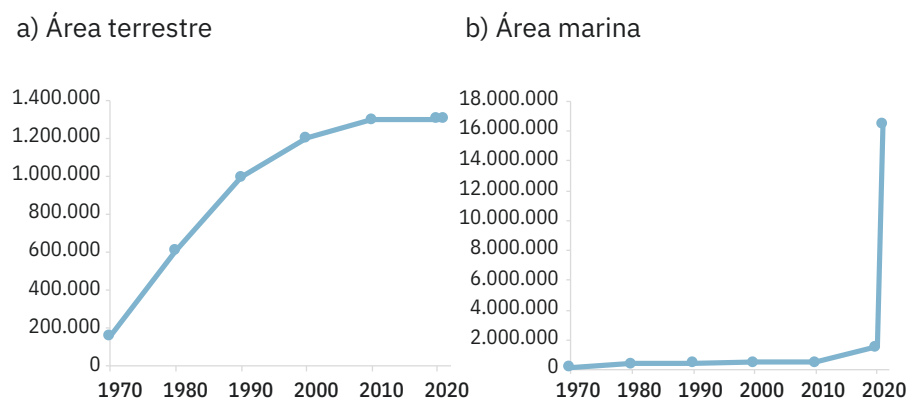
No se pueden negar los logros en materia de conservación ambiental del país. Sin embargo, desde hace varios años en esta materia hay una contradicción: Costa Rica se impone tareas importantes, cada año aprueba nueva legislación y recibe grandes réditos de su imagen en esta materia; sin embargo, asigna cada vez menos recursos para cumplir y cuidar esos logros, y una nueva erosión de capacidades institucionales compromete las fortalezas en este campo.

En el 2021 se dio un incremento histórico del área silvestre protegida, pero con reducción de recursos institucionales. Después de varios años sin cambios significativos, en 2021 el área legalmente protegida creció un 524% (Sinac-Minae, 2022). Este cambio obedece a la ampliación del espacio marino bajo resguardo (gráfico 1.18), concretamente del Área Marina de Manejo Montes Submarinos y del espacio marino del Parque Nacional Isla del Coco. El incremento de la superficie en esta condición es un logro notable, en un escenario de mayores presiones por el uso de los recursos naturales y el territorio.

Este avance en protección ambiental también representa un desafío para la gestión del patrimonio natural. En principio, requeriría fortalecer las capacidades institucionales para resguardar esta extensa área, ampliar las alianzas público-privadas y los vínculos con las comuni-

Gráfico 1.18

Evolución del área silvestre protegida, por categoría (hectáreas)



Fuente: Elaboración propia con datos de Sinac-Minae, 2022 y Corrales, 2022.

dades. Sin embargo, no se acompañó de la asignación de nuevos recursos (humanos, económicos y tecnológicos). Por el contrario, en el 2021 se reportó, por segundo año consecutivo, una reducción en los ingresos efectivos del Sinac que pasaron de 40.571 millones de colones en 2020, a 26.026 millones de colones (Sinac-Minae, 2022). El resultado de esta tensión (más superficie bajo protección, con menos recursos para su tutela) amenaza el estado de los recursos, así como las posibilidades que tienen las instituciones de realizar tareas de investigación, control y fiscalización de su uso y manejo. La reducción de los recursos orientados a su protección también limita la ampliación de la superficie de bosque protegida. Así, por ejemplo, en 2021 el área anual contratada bajo el programa de pago por servicios ambientales (PSA) se redujo un 83,1% (Fonafifo-Minae, 2022). Se registró la menor extensión anual nueva colocada desde 1997, año en que inició el programa.

Sostener las fortalezas de la política de conservación del país no solo requiere cuidar y mejorar sus capacidades y gobernanza (temas que analiza la sección *Debates para el desarrollo* de este Informe), sino que también necesita conocimiento sobre el impacto que tienen los esquemas de gestión sobre la protección de los ecosistemas. Para este Informe se realizó una investigación (ProDUS-UCR, 2022) sobre las presiones a la conservación según los tipos de gestión. Se dividió Costa Rica en áreas de mayor protección (parque nacional, refugio nacional de vida silvestre, reserva biológica, reserva natural absoluta y monumento nacional); protección intermedia (zona protectora, humedal, reserva forestal); menor protección (zonas de amortiguamiento según los planes de manejo de ASP y corredores biológicos) y el resto del país (sin protección), sea o no sometido a planes reguladores de algún tipo. El objetivo era identificar si las zonas de amortiguamiento o los corredores biológicos en efecto cumplían con el papel de contención de las presiones sobre las ASP que la normativa en principio les encomienda.

El estudio encontró que los territorios en las áreas que bordean las ASP y que poseen esquemas de gestión orientados contener o amortiguar las presiones muestran, en realidad, tendencias en el

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
ÁREAS PROTEGIDAS
Y EFECTIVIDAD DE LA
CONSERVACIÓN

véase el capítulo 4 de este Informe.

uso del suelo similares a las zonas sin ningún tipo de manejo. Es decir, hay pocas diferencias entre las de menor protección (corredores biológicos y zonas de amortiguamiento) y los espacios sin protección, en los cuales solo se aplica la legislación normal sobre impacto ambiental o las herramientas de regulación especial, cuando existen.

En cambio, en las áreas de protección más restrictiva y las de nivel intermedio, como las zonas protectoras, humedales y reservas forestales, sí hay evidencia de que ayudan a contener las amenazas por cambios de uso del suelo y otros indicadores. No se notan diferencias significativas entre ellas, pese a que las segundas tienen alta presencia de actividades humanas. Finalmente, se registró una intensificación de uso del suelo¹⁰ especialmente en la zona norte (Región Huetar Norte y norte de la Región Huetar Caribe) y algunas al sur de la Región Brunca. En principio, estas modificaciones coinciden con zonas con tradición de monocultivos. Si bien en términos absolutos son relativamente modestos, sus efectos locales pueden ser muy importantes (mapa 1.3).

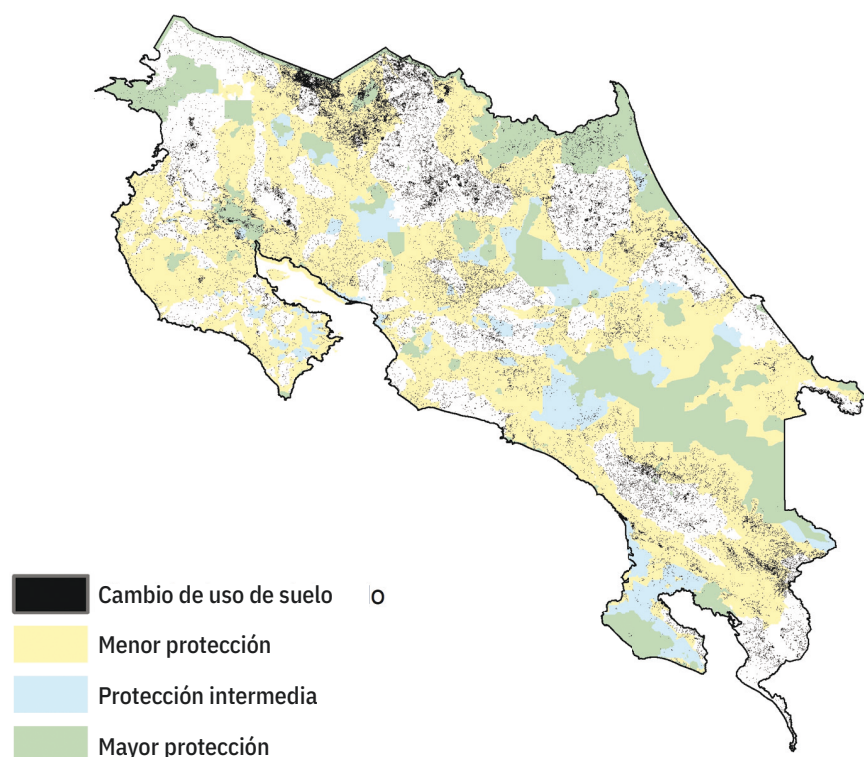
Debilitamiento de la inversión social en momentos difíciles para la población vulnerable

Otra señal de renuncia progresiva en el contrato social costarricense es el debilitamiento de la inversión social pública (ISP), en una época de retrocesos en las condiciones de vida y trabajo de amplios segmentos de la población. Mantener y ampliar los logros en desarrollo humano demanda esfuerzos sostenidos en la aplicación de políticas públicas orientadas a promover la equidad y la integración social, y esta tarea requiere del financiamiento adecuado. En la década de los ochenta, el país redujo su ISP en otra época de retrocesos y esta errada decisión tuvo consecuencias estratégicas sobre el desarrollo nacional, cuyos efectos se sienten hasta en la actualidad.

Al cierre de este Informe, el país está “a ciegas” en materia de ISP. Hay indicios de una fuerte contracción de esta inversión y de una mayor demanda de programas sociales por parte de una población que se ha empobrecido. Sin embargo, no fue

Mapa 1.3

Localizaciones de intensificación de uso del suelo^{a/}, según grado de protección. 2011-2019



a/ Cambio a uso urbano, cambio de árboles a cualquier otro uso, cambio de pastos a cultivos.
Fuente: ProDUS-UCR, 2022 con datos del Minae.

posible obtener los datos del 2021 sobre el gasto público consolidado que calcula el Ministerio de Hacienda. Estos datos se utilizan para cuantificar el monto de la ISP, por sector y tipo de programas sociales, y se han reportado desde hace más de veinte años. Sin esta información no es posible, incluso, realizar los análisis más básicos y generales para conocer la importancia y direccionamiento de las transferencias sociales a la población.

Como una aproximación alternativa, este Informe analizó el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), la principal herramienta del país para la gestión y financiamiento de programas sociales selectivos, que es un componente menor de la ISP. La información disponible muestra que este fondo ha perdido en los últimos dos años casi una quinta parte de sus ingresos; contracción que se concentra

principalmente en la transferencia que debe realizar el gobierno central por la recaudación del impuesto sobre el valor agregado. Esto significa un retroceso hacia la situación experimentaba por Fodesaf en la primera década del siglo XXI.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA
Y FODESAF**
véase el **capítulo 2** de este Informe.

El análisis de los recursos girados muestra que se ha tratado de minimizar el impacto de la contracción en los recursos, procurando proteger las transferencias monetarias directas a las personas, aunque sin lograr compensar del todo los

efectos negativos. Los mayores recortes fueron en el financiamiento de obras de infraestructura y equipamiento, incluyendo la construcción de viviendas, y en las transferencias a instituciones, cuyos recursos no se canalizan directamente a los beneficiarios, sino por medio de la prestación de servicios. La variación relativa del 2020 y 2021 muestra que los programas de tipo promocionales (apoyo educativo y de vivienda) acumulan una contracción real del 16,3%, mientras la red de protección social (programas asistenciales y contra la exclusión social) sufre una pérdida real del 7,4% en los dos últimos años (gráfico 1.19).

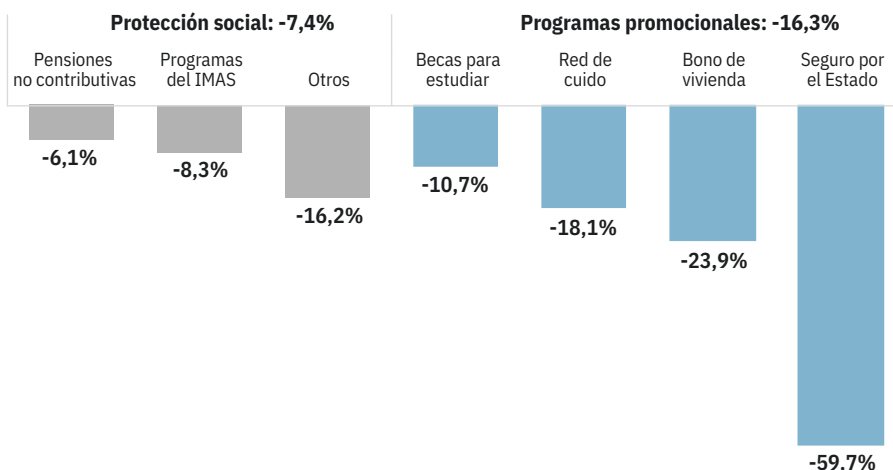
En los años ochenta del siglo pasado, la reducción de la inversión social pública tuvo consecuencias graves para el país. Una de ellas fue el rezago educativo de amplios segmentos poblacionales, que hoy se manifiesta en una gran cantidad de personas de edades superiores a los 45 años sin los requisitos de calificación para incorporarse ventajosamente en el mercado de trabajo. Cometer nuevamente este error tendría hoy mayores consecuencias, por el cambio demográfico, que ha reducido el tamaño de las cohortes más jóvenes, y por las transformaciones en el mundo laboral.

En este sentido, el Informe Estado de la Educación 2021 planteó que el sistema educativo costarricense atraviesa en la actualidad por una grave crisis debido al golpe combinado de los rezagos históricos y los efectos económicos y sociales generados por la pandemia del covid-19. Este último evento evidenció problemas no resueltos, así como la profunda tensión existente entre los propósitos educativos y las rigideces del sistema. En el capítulo 1 de dicho Informe se afirmó que la crisis educativa actual es la peor en varias décadas, debilitando uno de los bastiones del desarrollo humano del país.

La situación es particularmente severa en la educación pública preescolar, general básica y diversificada. En los cuatro años que van del 2018 al 2021, se encadenaron reiteradas y significativas interrupciones de los ciclos lectivos, que han provocado un fuerte recorte en los aprendizajes estudiantiles, lo que ese Informe denominó un “apagón educativo”. En la

Gráfico 1.19

Variación real de algunos programas financiados por Fodesaf. Acumulado 2020-2021 (porcentajes)



Fuente: Trejos, 2022, con datos de las liquidaciones del Fodesaf y la clasificación de Trejos, 2013.

actualidad, cohortes enteras de estudiantes arrastran deficiencias educativas aún mayores que las que tradicionalmente se veían reflejadas en los malos resultados que Costa Rica obtenía, en promedio, en las pruebas estandarizadas nacionales e internacionales. Hoy se tienen amplios y diversos grupos de estudiantes con rezago: las personas de la educación especial, las que asisten a modalidades abiertas, la población indígena, los cientos de miles con poca o nula conectividad, las niñas y niños que asisten a preescolar. Todo esto ha incrementado las desigualdades entre la educación pública y la privada (que no interrumpió sus servicios), en los ciclos educativos que la Constitución Política establece como obligatorios. En este contexto, se registra una fuerte ausencia de información que permita evaluar la situación, especialmente en el caso del recorte efectivo en los aprendizajes, por la suspensión de pruebas estandarizadas, un factor que limita la adopción efectiva y oportuna de acciones correctivas pertinentes.

El “apagón educativo” ocurre en una época en la que, por el fin de la transición demográfica, el país requiere avances rápidos y sustantivos en el acceso y la calidad de los servicios educativos, en

especial dentro de las poblaciones atendidas por el sistema público, provenientes mayoritariamente de hogares de bajo clima educativo. Compromete, además, los mecanismos de movilidad social que han caracterizado los esfuerzos nacionales para lograr una mayor equidad e integración social. En síntesis, en un mal momento para el desarrollo, el “apagón” produjo los peores resultados educativos en mucho tiempo. En este contexto, debilitar la inversión social pública en este campo tendría consecuencias profundas.

Debilidades para hacer reformas institucionales afecta el abordaje de aspectos urgentes

El manejo de la persistente crisis fiscal ha impuesto una austeridad que limita el margen de acción de las políticas públicas. Sin reformas institucionales en áreas claves para el desarrollo humano, que mejoren la calidad y eficiencia de la gestión pública, el recorte en el gasto público se trasladará íntegramente en recortes a programas, servicios e inversiones. Sin embargo, en el país existe, en la práctica, una extendida incapacidad para reformar una institucionalidad disfuncional en materias urgentes.

En esta edición del Informe se efectuó, a manera de estudio de caso, una investigación a profundidad sobre la institucionalidad a cargo del fomento del desarrollo productivo, un campo en el que es fundamental actuar para atacar los problemas de empleo y producción. La implementación de cualquier política en este ámbito, independientemente de los objetivos y prioridades, requiere el despliegue de capacidades institucionales por parte del Estado. Estas capacidades abarcan desde el acervo de recursos técnicos, humanos y financieros que éste posee, hasta las potestades legales y la organización propia de las entidades para realizar sus funciones.

El estudio evidenció la existencia de una red compleja, dispersa y fragmentada, con poco margen de maniobra para la conducción del desarrollo productivo. En total, 37 entidades poseen competencias directas en este campo, incluyendo instituciones con diversos grados de autonomía de gobierno funcional y fuentes de ingreso propias que no dependen del presupuesto nacional. Se trata de una red difícil de articular desde el punto de vista de las prioridades estratégicas del Poder Ejecutivo. En este Informe se analizaron dos dimensiones de la influencia del Ejecutivo para llegar a esta conclusión: el “poder de nombramiento” y el “poder del tesoro”. El primero se define como la potestad que tiene la persona en la presidencia para nombrar los máximos jerarcas (Vargas Cullell y Durán Monge, 2014). El segundo consiste la medida en que el financiamiento de la entidad depende del presupuesto nacional del gobierno central, en cuya ejecución tiene un papel preponderante el Poder Ejecutivo.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
INSTITUCIONALIDAD PARA EL
DESARROLLO PRODUCTIVO
véase el **capítulo 3** de este Informe.

La figura 1.1 muestra el vínculo entre el poder del tesoro y de nombramiento del Ejecutivo sobre las entidades encargadas del desarrollo productivo, según su nivel de autonomía. En el primer cuadrante (esquina superior izquierda) se observa que solo sobre cinco (MEIC, MAG, Comex, Micitt y Mideplan) tiene fuertes capacidades de ejercer sus poderes. Conforme se alejan de este escenario, esos poderes se diluyen. Destacan nueve entidades que no dependen del presupuesto nacional y cuyo máximo representante no es nombrado ni por la Presidencia de la República ni por el ministro o ministra del ramo. Las entidades en las que el Ejecutivo tiene menor poder de nombramiento y de tesoro son la CGN, Judesur, Fonecafé, Procomer, JPTCP, OEPTGP y PIMA.

El “poder del nombramiento” depende, en parte, de los límites que la ley establece al Ejecutivo en el ámbito de la integración de las juntas directivas. No es lo mismo que una junta esté integrada por una mayoría de representantes escogidos a discreción por dicho Poder, a una en la que prevalezca la representación de sectores gremiales o de grupos privados. De las 37 entidades dedicadas al desarrollo productivo, 24 tienen juntas directivas; en 19 de ellas hay presencia de grupos sociales en esta instancia. En la figura 1.2 se observa la composición de las juntas directivas y la manera en que se nombran sus integrantes. En el caso del cuadrante superior izquierdo, en Icafé, ICT, Japdeva y el CNP, las personas son electas por la persona que ocupa la Presidencia de la República y el Ejecutivo tiene mayoría dentro de la junta directiva. En el otro extremo se encuentran las entidades en las que el control desde la Presidencia de la República es menor (margen inferior derecho): en Infocoop, Conarroz, Inta y la CGN los jerarcas son electos por mecanismos internos y en la junta directiva la mayoría proviene de entidades privadas.

De la complejidad y heterogeneidad de la institucionalidad que atiende el desarrollo productivo, este Informe no deriva una recomendación específica de reforma del Estado. Sería erróneo asumir la conveniencia de una propuesta para consolidar una serie de entidades dentro de una

“gran institución”; o de eliminar funciones técnicas que desarrollan ciertos entes que poseen una máxima autonomía, para trasladarlas hacia un ministerio de línea, por definición una entidad política. Bien puede ser que un estudio en profundidad de esta institucionalidad concluya que el problema no es su heterogeneidad, sino la falta de estrategias que alimenten la definición y evaluación de políticas públicas. O que una excesiva centralización de potestades en el Ejecutivo pudiera atentar contra la implementación de políticas de desarrollo productivo con visión de largo plazo. También, una posibilidad es que el problema de articulación se deba sobre todo a los criterios y mecanismos para asegurar la idoneidad en la integración de las juntas directivas. Pero el estudio sí sugiere que cualquier iniciativa de reforma del Estado en el ámbito del desarrollo productivo debe partir de un conocimiento de la materia, que procuraría definir los problemas que desea remediar, por la urgencia que tiene superar la inacción en este campo.

La inacción para adaptarse a nuevos retos compromete fortalezas de la seguridad social

Un último aspecto que evidencia abandono del contrato social es la falta de respuestas frente a los problemas que el cambio demográfico y la mayor informalidad del mercado de trabajo plantean al sistema de salud pública. Ambos son problemas conocidos y sus efectos reales y potenciales sobre el financiamiento y los servicios de salud pública han sido, incluso, estimados. Sin embargo, el tiempo corre y hasta la fecha ha habido pocas respuestas efectivas para ajustar la institucionalidad y política a las nuevas condiciones. Debe recordarse que la seguridad social, por medio de los servicios que presta la CCSS, ha sido un pilar fundamental en el desarrollo humano y la cohesión social del país en las últimas ocho décadas.

El seguro de salud sufre los efectos de un mercado laboral que perpetúa altos niveles de informalidad, ingresos estancados o con bajo crecimiento y cambios en las relaciones laborales, que están dejando de lado los contratos tradicionales

Figura 1.1

Clasificación de las entidades públicas^{a/} que atienden el desarrollo productivo, según el poder de nombramiento^{b/} y del tesoro^{c/} y la naturaleza jurídica. 2020



a/ Ver siglas al final de este informe.

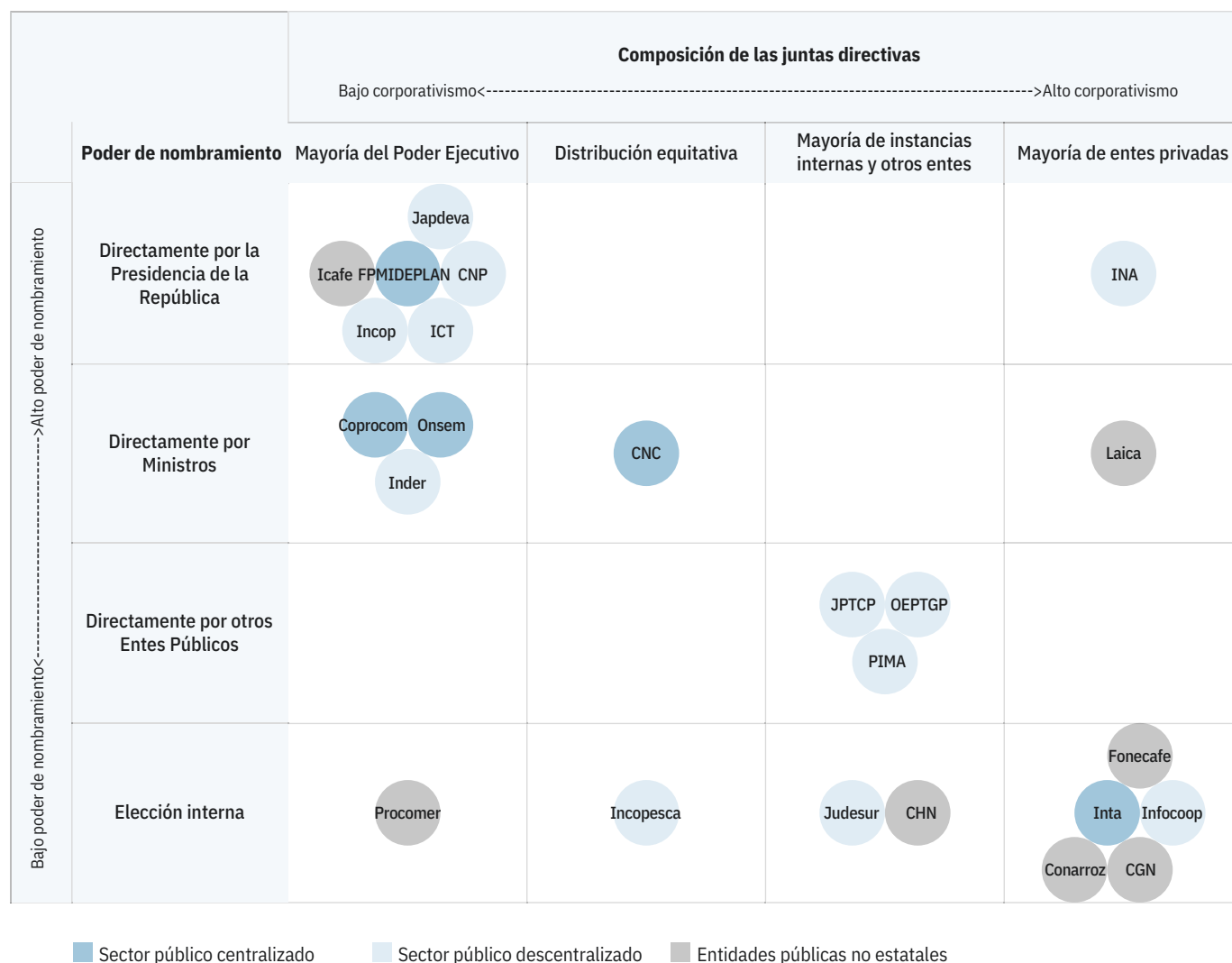
b/ Se refiere a la potestad que tiene el Ejecutivo para nombrar los máximos jefes de una entidad.

c/ Dependencia que tiene la entidad del financiamiento del presupuesto nacional.

Fuente: Jiménez Fontana et al., 2022, con datos de la base de entidades públicas de Centroamérica del PEN.

Figura 1.2

Entidades públicas^{a/} que atienden el desarrollo productivo, por composición de juntas directivas y poder de nombramiento^{b/}, según nivel de autonomía. 2020



a/ Ver siglas al final de este informe. En este análisis se excluye a Conicit, dado que en la actualidad se transformó en la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación.

b/ Se refiere a la potestad que tiene el Ejecutivo para nombrar los máximos jerarcas de una entidad.

Fuente: Jiménez Fontana et al., 2022, con datos de la base de entidades públicas de Centroamérica del PEN.

para dar paso a nuevas modalidades de empleo. Aunado a lo anterior, el envejecimiento de la población provoca cambios en el perfil epidemiológico, con una creciente concentración de enfermedades crónicas, costosas de atender. Ello generará fuertes presiones financieras sobre el sistema, que se ahondarán conforme el envejecimiento poblacional avance en las próximas décadas.

Si bien la amplitud del paquete de

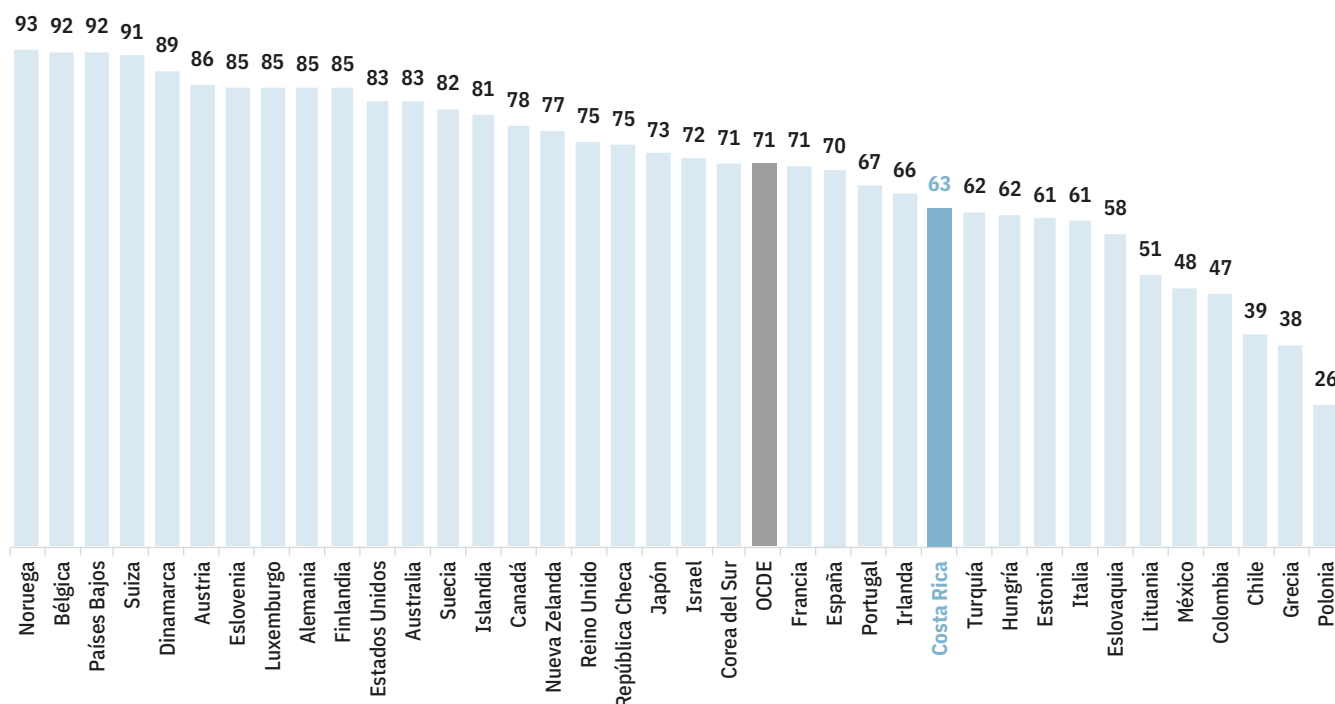
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**SEGURIDAD SOCIAL Y SISTEMA
 DE SALUD**
 véase el **capítulo 2** de este Informe.

servicios y el nivel de protección financiera que ofrece el esquema de seguridad social y de salud se encuentra en

márgenes elevados y razonables, entre la población costarricense, prevalece una baja percepción acerca de la oportunidad de la atención sanitaria, en comparación con varios países de la OCDE. Existe una amplia disponibilidad de los Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (Ebais, con 1.080 a finales del 2021), un logro que debe fortalecerse aún más, pero los problemas para programar citas de atención en dichos centros y las listas de

Gráfico 1.20

Porcentaje de población satisfecha con la disponibilidad de servicios de salud de calidad en su área de residencia. Alrededor del 2020



Fuente: Pacheco e Itriago, 2022, con datos de la Encuesta Mundial de Gallup, 2020, citada en OCDE, 2021.

espera a nivel hospitalario podrían estar reduciendo el acceso que, en la práctica, muchas personas tienen a los servicios de salud en su comunidad. Una de cada tres personas declara estar insatisfecha con la disponibilidad de servicios de salud en su zona de residencia, cifra que es casi ocho puntos superior al promedio de la OCDE (gráfico 1.20).

Las listas (o tiempos) de espera persisten como el reto más inmediato para la CCSS y, por lo tanto, urge la implementación de estrategias que aceleren la atención de las necesidades de la población. Si bien una parte del problema se asocia a limitaciones de recurso humano especializado e infraestructura en determinados ámbitos, otra parte podría solventarse vía mejoras en la gestión administrativa, financiera y clínica que permita elevar la eficiencia de estos recursos (Pacheco e Itriago, 2022).

Las dificultades estratégicas de la salud pública costarricense no se acaban en

temas de la eficiencia de su gestión. El modelo de financiamiento de la seguridad social, sustentado en contribuciones derivadas del empleo asalariado (y, en cierto porcentaje, del independiente) podría estar dando visos de agotamiento. Las contribuciones sociales representan un porcentaje cada vez menor de los ingresos del seguro de salud, situación que se agravó en el contexto de la pandemia. El país requiere discutir posibles opciones de espacio fiscal para el sector, así como las reformas respectivas en los mecanismos de administración financiera, que eleven el impacto de los nuevos recursos en la población. Evidentemente, la inacción en este campo podría comprometer uno de los pilares del contrato social costarricense. Este grave peligro se une a los efectos que el cambio demográfico, particularmente el envejecimiento de la población, tendrá sobre los perfiles de morbi-mortalidad, tema ya señalado anteriormente.

El progresivo abandono del contrato social ha creado riesgos de largo plazo en el desarrollo humano, que aún pueden ser enfrentados mediante la acción política democrática

El segundo mensaje del informe mostró que los resultados contrarios al desarrollo humano llevan a un progresivo abandono del contrato social costarricense, sea por la falta de acciones para atender aspectos de largo plazo, la elaboración de políticas que no logran concretar sus objetivos, la debilidad y ausencia de reformas institucionales, retrocesos en áreas clave, inacción ante nuevos desafíos, o por una combinación de todos los factores anteriores.

La siguiente sección del capítulo presenta el tercer mensaje del Informe. Este comprende dos componentes que están en tensión entre sí: de un lado está el

componente negativo, el abandono progresivo del contrato social, que arriesga la “casa común” de la sociedad costarricense. Este abandono puede abrir paso a la consolidación de un sendero de retrocesos de largo plazo en el bienestar social y económico de las mayorías, que eventualmente lleguen a afectar la paz y las libertades ciudadanas. De otro lado, está el componente positivo de la fuerza (potencial) para neutralizar y revertir esta situación: la acción de las fuerzas sociales y políticas, haciendo uso de las herramientas y mecanismos que el sistema democrático provee. En otras palabras, la democracia es un medio para resolver problemas del desarrollo humano y romper con la normalización de resultados contrarios al progreso y el bienestar general.

Debe recordarse que la crisis de desarrollo humano que enfrenta Costa Rica tiene características singulares. Es la crisis de un país de renta media y alta que experimenta “la trampa de los ingresos medios”, un proceso de acelerado envejecimiento poblacional, una compleja crisis fiscal que ha erosionado los fundamentos de su Estado de bienestar social, una creciente desconexión entre la ciudadanía y sus representantes políticos, aspectos analizados en esta y en anteriores ediciones del Informe. En este contexto, hay una fuerte demanda ciudadana por transformaciones políticas, pero en democracia y no contra ella, lo que abre una oportunidad que, bien conducida, puede finalmente encaminar cambios de rumbo en el destino nacional.

En esta tercera sección se presenta evidencia acerca de la existencia de una oportunidad política para introducir modificaciones en el rumbo actual de la sociedad costarricense. Esta oportunidad surge de una combinación entre el amplio apoyo ciudadano a la democracia, el tipo de demanda de cambio que formulan las mayorías, las fortalezas históricas del país y la posibilidad de aplicar prácticas democráticas a la resolución de los problemas estratégicos, una contribución concreta del Programa Estado de la Nación a la discusión propositiva de los desafíos nacionales. Cada uno de estos factores se analiza en un acápite por separado.

Las demandas ciudadanas: un punto de partida indispensable, pero insuficiente, para atender desafíos no resueltos

La desconexión entre ciudadanía, partidos políticos y gobiernos no es solo el punto de partida del riesgo sistémico que hoy enfrenta la sociedad costarricense sino, al mismo tiempo, el de la posibilidad de cambiar esa historia. En esta edición del Informe se constató un hallazgo de gran importancia: en 2021 y e inicios de 2022 se registró un aumento en la creencia ciudadana en la democracia como el mejor sistema político, pese al extendido descontento con el rumbo del país y con el desempeño de las instituciones, los golpes económicos y sociales de la pandemia y la baja evaluación de la gestión del gobierno al cierre de la pasada administración. Al igual que durante la crisis de la década de los ochenta del siglo pasado (Seligson y Muller, 1990; Seligson y Gómez, 1987), pareciera que, en Costa Rica, épocas de crisis económicas y sociales no dan lugar a caídas inmediatas en el apoyo ciudadano a la democracia.

Durante los últimos años, conforme se profundizaban los resultados contrarios al desarrollo humano, hubo un repunte de los perfiles de mayor apoyo al sistema entre la ciudadanía. Este repunte frenó el desplazamiento del centro de gravedad hacia las personas con actitudes contradictorias o “ambivalentes”, característico del período entre 1990 y 2016, y amplió el peso de las personas con mayor fidelidad a la democracia, los denominados “demócratas liberales” y “demócratas semiliberales” (gráfico 1.21). Los resultados de las mediciones más recientes (agosto 2022) no sugieren indicios de nuevas regresiones en la creencia ciudadana sobre la democracia y, por ende, se mantiene sólida la disposición a adoptar cambios mediante vías democráticas. Este es un resultado positivo, particularmente en las circunstancias políticas actuales, internas y externas, tan adversas que estrujan a los regímenes democráticos en el mundo: que las personas crean con más fuerza en la democracia ofrece un importante punto de partida para acciones políticas que reviertan el progresivo abandono del contrato social.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
APOYO A LA DEMOCRACIA
véase el **capítulo 5** de este Informe.

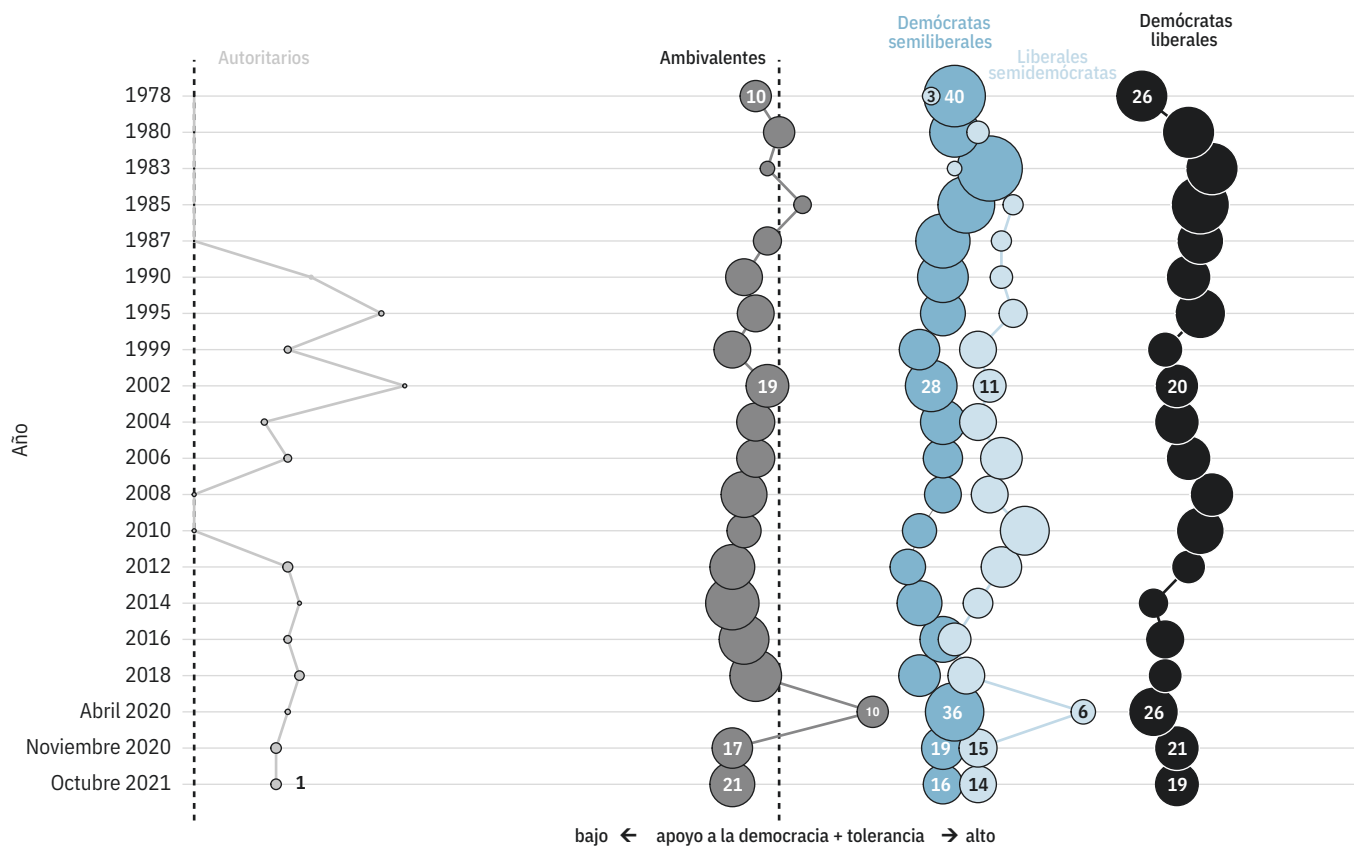
Una parte medular de la crisis de representación política que se experimenta en el país se origina en la extendida percepción ciudadana acerca de la falta o insuficiencia de las entregas que hace el Estado y sus instituciones a la sociedad, por medio de políticas públicas dirigidas a la atención de problemas nacionales que la ciudadanía plantea como los más importantes. En las mediciones más recientes de opinión pública, efectuadas en 2021 y 2022, los problemas económicos del costo de la vida y el desempleo fueron calificados como los principales del país y, al mismo tiempo, como los más desatendidos. Además, la gran mayoría de las personas mantuvieron una valoración persistentemente negativa sobre la eficacia de la administración de turno a la hora de enfrentarlos. La inflación y el empleo son, pues, las principales demandas ciudadanas no resueltas que hereda el nuevo gobierno, las cuales al cierre de esta edición no registran mejorías sólidas según la última información disponible.

En el contexto de las elecciones nacionales del 2022, el Programa Estado de la Nación presenta una aplicación *web* llamada *Votómetro 2022*, que muestra los grados de afinidad de la ciudadanía con las candidaturas presidenciales, en la que participaron más de 300 mil personas. El propósito era entender las actitudes ciudadanas en relación con cerca de treinta asuntos de interés público. La información recopilada por el *Votómetro* permite señalar que la mayoría de las personas apoyan un Estado con fuerte presencia en la economía y la sociedad -no su dismantelamiento-, en consonancia con lo previsto por la Constitución Política, y que la mayoría apoya una visión progresista sobre los derechos humanos (gráfico 1.22). Sin embargo, hay una inclinación aún más intensa a demandar una reforma del sistema político y de los mecanismos

Gráfico 1.21

Evolución de los perfiles de democratas en Costa Rica. 1978-2022

(porcentajes)



Fuente: Guzmán 2022b, a partir de Gómez 2019, con datos del Barómetro de las Américas y CIEP-UCR.

de control sobre la gestión pública, un tema sobre el que hay pocos avances.

Estos resultados constituyen una seria advertencia al sistema político: la inercia y la desatención de demandas de reformas políticas e institucionales pueden alimentar, a su vez, una mayor desconexión ciudadana con la política y las instituciones. Cabe recordar que estos resultados son similares a los del Votómetro 2018, al menos en lo que se relaciona con las actitudes acerca del papel del Estado y la reforma política. Ciertamente, esta información no alcanza como punto de partida para el diseño de propuestas específicas, pero constituye un telón de fondo que conviene considerar. En algunos casos particulares, estas demandas

podrían rozar con normas básicas del Estado democrático de derecho, lo que subraya la importancia de que los partidos y el gobierno articulen respuestas democráticas.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**RESULTADOS DEL VOTÓMETRO
2022 Y PROGRAMAS DE
GOBIERNO**

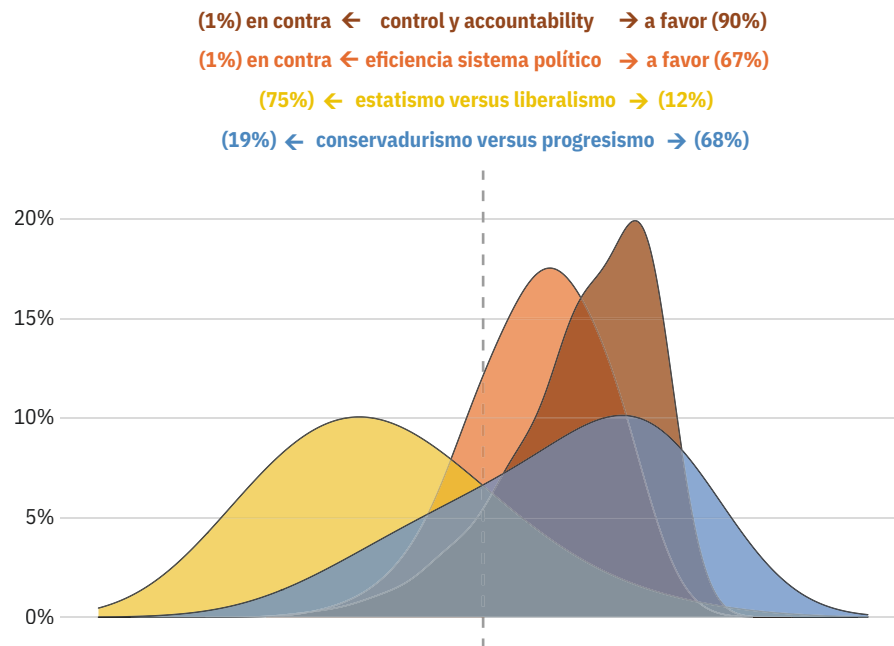
véase el **capítulo 5** de este Informe.

¿Estaban los partidos políticos que compitieron en la reciente campaña electoral proponiendo cómo resolver los temas que más interesan a la ciudadanía? Un detallado análisis de los planes de gobierno de las agrupaciones representadas en la Asamblea Legislativa evidenció que la mayoría se limitó a formular propuestas generales, de carácter aspiracional, con pocas metas evaluables y mínima definición acerca de las políticas concretas para lograr esas aspiraciones (gráfico 1.23). De las cerca de cinco mil propuestas presentadas en los planes de gobierno, solo unas pocas decenas pueden ser consideradas como propuestas robustas, es decir, que procuraron especificar las ideas en términos del “qué hacer”, “cuánto

Gráfico 1.22

Distribución de respuestas del *Votómetro* 2022 en cuatro ejes temáticos

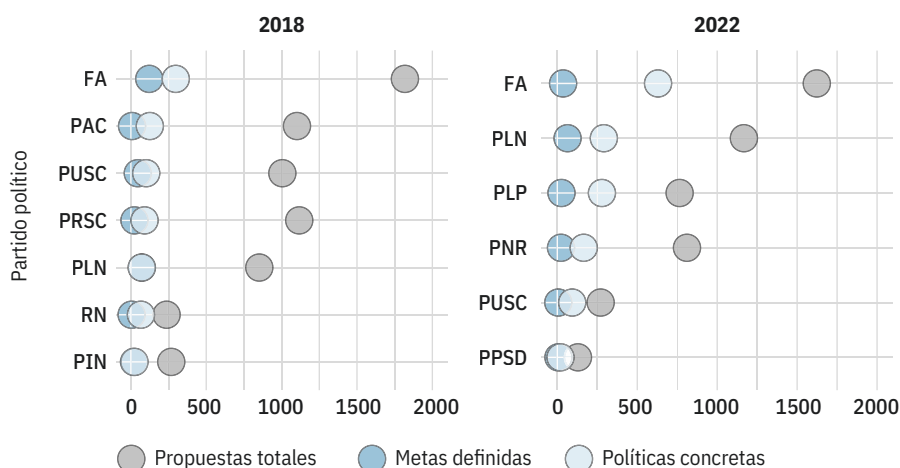
(variables en el análisis de factores)



Fuente: Gómez Campos et al., 2022.

Gráfico 1.23

Cantidad de propuestas en los programas de gobierno, por partido político, según tema. 2022



Fuente: Gómez Campos et al., 2022.

lograr” y el “cómo hacerlo”. Los partidos, pues, se prepararon para competir, pero no para gobernar.

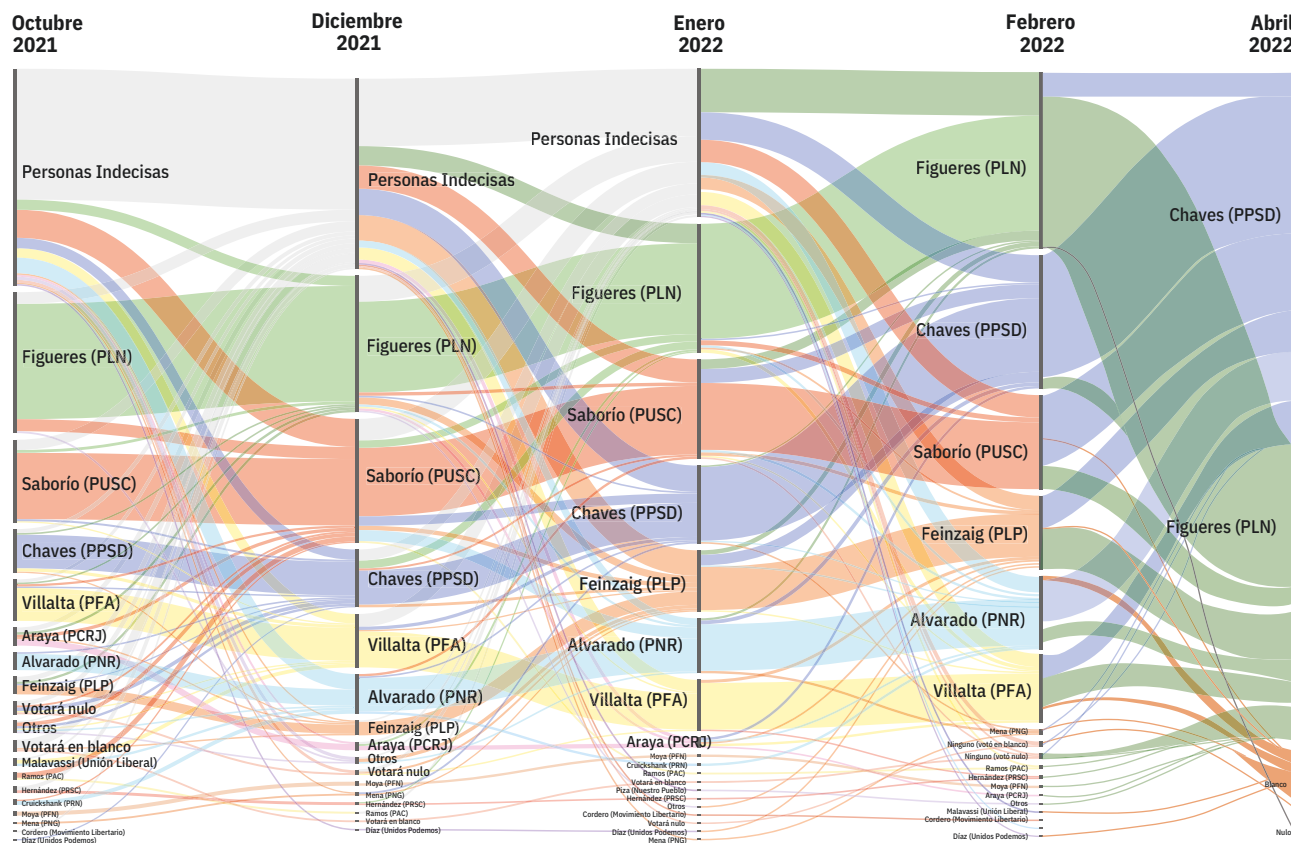
La ciudadanía entiende ese juego y por eso la elección 2022 reflejó un mayor alejamiento entre ella y los partidos políticos. No solo hubo un aumento del abstencionismo, como fue reportado en una sección previa, sino que, entre quienes votaron, los apoyos electorales fueron nuevamente cambiantes y débiles. Se ha consolidado una época de escasas o casi nulas identidades partidarias, lo que crea una situación que, de no gestionarse bien, puede obstaculizar la adopción de correctivos al abandono del contrato social, que cuenten con amplio respaldo de las diversas fuerzas políticas.

Gracias al panel electoral realizado en por el CIEP-UCR con apoyo metodológico del PEN-Conare, se constató que todos los partidos mostraron importantes cambios de apoyo en cada medición realizada a lo largo de los meses entre octubre de 2021 y febrero de 2022. Los partidos más antiguos (PLN y PUSC) mostraron bases electorales más sostenidas, pero insuficientes para compensar la volatilidad. Por otro lado, el panel corroboró la caída del apoyo al partido de gobierno (el PAC) desde un inicio (gráfico 1.24).

En resumen, la desconexión entre ciudadanía y sistema político es profunda en Costa Rica, pero aún no se ha traducido en una pérdida correlativa de la legitimidad de la democracia, en la articulación de una exigencia, con amplio respaldo popular, para sustituirla por un régimen político distinto. Esta situación crea una oportunidad para enfrentar esta desconexión mediante políticas que atiendan las demandas ciudadanas, especialmente en los ámbitos del empleo, costo de vida y reformas político-institucionales. Estas demandas son, no obstante, una condición necesaria, aunque no suficiente para un cambio de rumbo. Constituyen un ineludible telón de fondo, pero, como no contienen indicaciones precisas sobre lo que debe hacerse, la intervención de actores con representación política y social es decisiva para interpretarlas y gestionarlas. Ello requiere deliberación democrática, diseño de políticas públicas

Gráfico 1.24

Cambios en las preferencias del electorado, según partido político. Octubre 2021-abril 2022



Fuente: CIEP-UCR, 2022.

basadas en evidencia y mayores capacidades institucionales para implementar las acciones que se formulen. Los próximos dos acápites de esta sección desarrollan estas ideas.

Fortalecer ventajas internacionales del país como una sociedad abierta, democrática y líder ambiental es una valiosa palanca para revertir el deterioro

Costa Rica posee logros históricos de desarrollo humano que son fortalezas a la hora de encarar la difícil época por la que atraviesa. Es una sociedad abierta a la economía internacional y a nuevas ideas; es una democracia reconocida como una de las más antiguas y la más estable de América Latina y es un líder internacionalmente reconocido en gestión ambiental. Estas cualidades le proporcionan al

país un buen prestigio y una influencia en los asuntos internacionales muy superiores a la de su poderío económico y nulo peso militar. Son, además, origen de importantes réditos económicos y sociales para su sociedad.

Ampliar estas fortalezas constituye una palanca indispensable para sacar a Costa Rica del complejo momento en que se encuentra. Constituyen un punto de partida para gestionar los cambios en el estilo de desarrollo y ofrecen un derrotero estratégico para la política pública. En efecto, “dadme un punto de apoyo y moveré el mundo” dijo Arquímedes, matemático eminente del mundo antiguo. Sin esta plataforma, la situación del país sería mucho más compleja e incierta, pues carecería de rumbo definido y prestigio internacional. Este acápite presenta las conclusiones de varios estudios realizados que evidencian la importancia de

no descuidar estas fortalezas y de pensar en estrategias para renovarlas.

Fomentar acciones específicas para elevar la competitividad del sector exportador en los mercados internacionales más dinámicos

En esta edición del Informe se efectuó un estudio sobre la competitividad de la oferta exportable de bienes. Este es un tema medular para una pequeña economía abierta como la costarricense, pues el comercio internacional es el motor más dinámico de su crecimiento y fuente de oportunidades de inversión y empleo¹¹. Este estudio permitió delinear un perfil de las fortalezas y potenciales amenazas que enfrenta este sector; con base en este perfil se pueden diseñar acciones para fomentar de manera estratégica la participación del país en la economía global.

El análisis detallado de la competitividad de la oferta exportable de bienes se realizó a partir de la metodología propuesta por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Esta analiza a los productos exportados según su evolución en dos dimensiones básicas: el nivel de competitividad, medido como la cuota de mercado que el país tiene en cada producto específico, y el dinamismo del mercado de destino en el que participa cada bien, si ese mercado está creciendo, está estancado o contrayéndose. El estudio empleó la última información disponible -año 2019-, por lo que es prioritario su actualización en próximas ediciones, para valorar si la pandemia y las nuevas condiciones de la economía internacional han variado la situación diagnosticada.

La metodología de Cepal permite clasificar los productos exportados por Costa Rica en cuatro grupos. El primero se denomina “floreciente” y agrupa a productos que han ganado cuota de participación en mercados dinámicos, mientras que el escenario opuesto -pérdida de cuota en mercados internacionales estancados que se denomina “retroceso”. En situaciones intermedias están los productos que han ganado cuota en mercados estancados, que se denominan “menguantes”, y los productos incluidos en el grupo de “Oportunidades de mejora”, que participan en mercados crecientes, pero en los que la cuota del país se ha reducido. Estos últimos son importantes porque constituyen oportunidades que deben aprovecharse mediante el impulso de políticas públicas que mejoren la competitividad.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**COMPETITIVIDAD EN LA
EXPORTACIÓN DE BIENES**
véase el **capítulo 3** de este Informe.

En promedio, un 13% de las exportaciones de bienes costarricenses se encuentran en la situación ideal de participación en mercados dinámicos con mejora en la cuota de mercado (floreciente). Una tercera parte (32%) clasifican como “oportunidad de mejora”, pues se ha perdido participación en mercados con alto dinamismo. Ello evidencia un importante margen de acción para la política pública. Un 28% se encuentra en el grupo “menguante”. En este tipo de casos es importante considerar nuevas estrategias para diversificar la producción hacia otros destinos más dinámicos, o al menos identificar posibles vulnerabilidades que pueda experimentar el país¹².

El Informe estudió el detalle del perfil de competitividad para cada producto y país de destino de la exportación, agrupado por regiones (gráfico 1.25). Este es un dato importante, pues puede ser útil para el diseño de estrategias específicas: un producto puede caer en una categoría determinada en un mercado de exportación particular y en otra, cuando se considera otro mercado. Así, por ejemplo, la mayor parte de los dispositivos médicos¹³, principal bien de exportación del país, se vende en Estados Unidos (63%); en este mercado, cae en el grupo de “oportunidad de mejora”, pues había perdido cuota en un mercado muy dinámico. Una situación similar se observa con las exportaciones de ese mismo producto a Bélgica (11%). En cambio, en Países Bajos (9%), Japón (6%) y Canadá (1%), los dispositivos médicos se clasifican como “florecientes”, puesto que Costa Rica ha ganado participación en estos dinámicos mercados.

Existen productos importantes de exportación en mercados estancados. Este es el caso de las “frutas”¹⁴, cuyos mercados tienen poco dinamismo en la mayoría de los países de destino. En los casos de Estados Unidos, Bélgica, Italia y Alemania estas exportaciones caen en la categoría de “retroceso”, pues, además, se registra una pérdida de cuota de mercado. En otras naciones europeas como Reino Unido, España y Portugal, las ventas de frutas se consideran como “menguantes” en materia de competitividad: aunque se ha ganado cuota de mercado, este es poco

dinámico. En estos casos, las acciones de política podrían tener una orientación distinta: al ser bienes exportados a mercados estancados, podría considerarse una transformación productiva como el procesamiento de frutas o certificaciones que generen mayor valor agregado. Una situación similar se observa en el caso del café, producto que se enfrenta a mercados internacionales que han perdido dinamismo.

Indispensable recuperar las fortalezas comparativas en la gestión ambiental para mantener liderazgo internacional

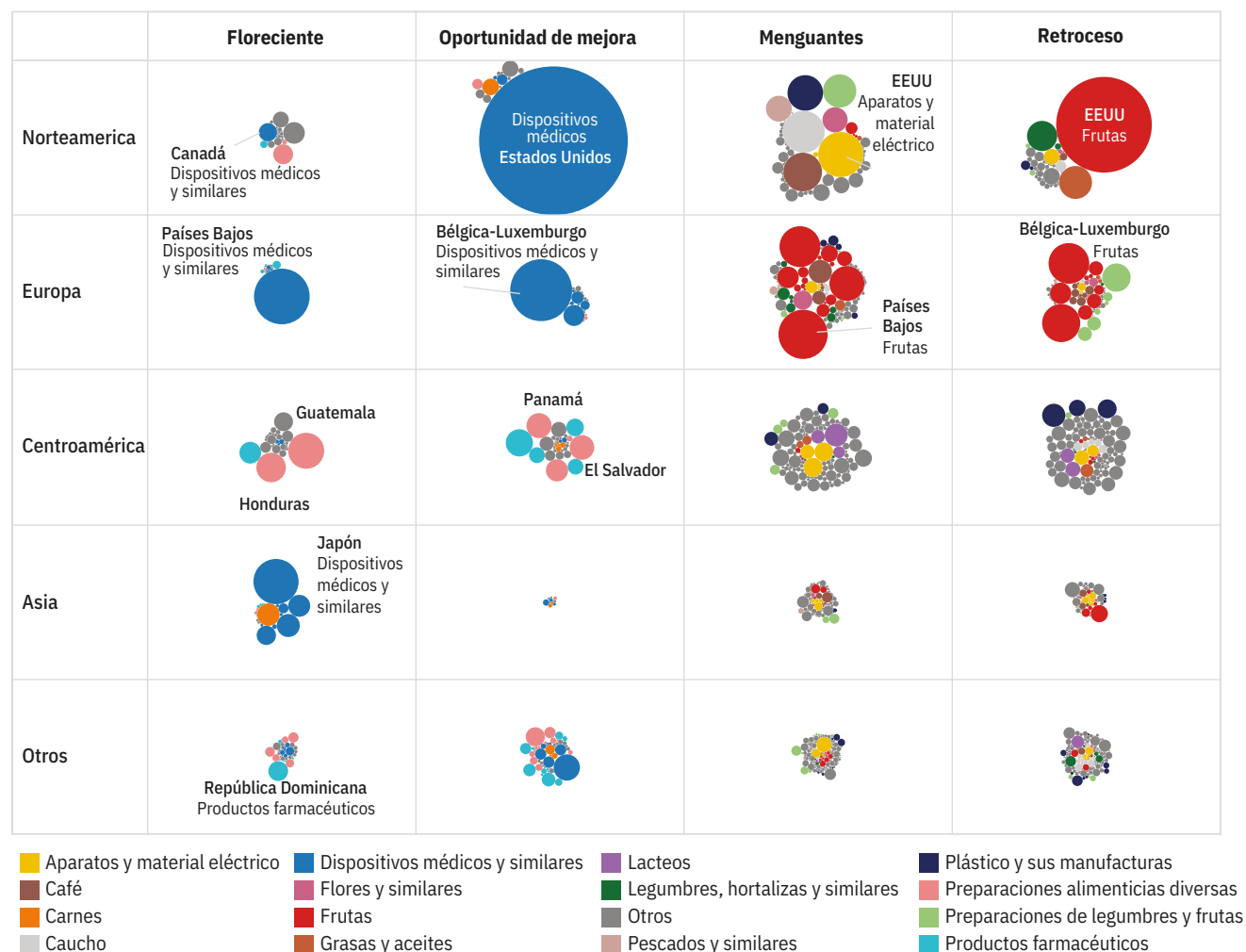
Una parte importante de la influencia de Costa Rica en el concierto internacional es su posicionamiento como un líder ambiental, el cual ha estado basado, sobre todo, en las fortalezas e innovaciones en el campo de la conservación. Esto le ha permitido tener una voz protagónica en las negociaciones mundiales y un buen nombre, una reputación que ha generado, además, importantes réditos económicos.

Un estudio especial realizado para este Informe constató que las fortalezas en conservación no alcanzan por sí mismas para sostener ventajas comparativas indispensables para mantener el liderazgo internacional de Costa Rica. Esta situación ha quedado expuesta por los resultados obtenidos en los principales índices internacionales de gestión ambiental. Ante esta situación, el Informe subraya la necesidad no solo de revertir el progresivo debilitamiento de las políticas en este ámbito, como se demuestra el en capítulo 4, sino de avanzar con celeridad en la atención de otros retos relacionados con la descarbonización de la economía, el uso sostenible del territorio y sus recursos y la resiliencia del aparato productivo.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**POSICIÓN DE COSTA RICA EN
INDICADORES AMBIENTALES**
véase el **capítulo 4** de este Informe.

Gráfico 1.25

Perfil de competitividad de las exportaciones de bienes, según producto y país de destino^{a/} (promedio 2012-2019)



a/ El tamaño de los círculos muestra el porcentaje de la producción que se desarrolla según cada perfil de encadenamiento.

Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos de Meneses et al., 2022a, y Cepal.

Una de las evaluaciones internacionales más reconocidas es el índice de desempeño ambiental (EPI por su sigla en inglés), desarrollado por las universidades de Yale y Columbia. En 2022, Costa Rica se ubicó en la posición 68 de 180 naciones analizadas y en el puesto 15 de los 32 de América Latina y el Caribe (gráfico 1.26). De acuerdo con esta valoración, el país no es líder a escala global o regional. Además, quedó en las posiciones 42, 43 y 48 a nivel mundial y las 3, 8 y 5 en América Latina y el Caribe en saneamiento y agua potable, calidad del

aire y gestión de residuos, respectivamente. En el tema de gestión de los recursos agrícolas ocupó la posición 145 entre las 180 naciones analizadas, un resultado especialmente pobre.

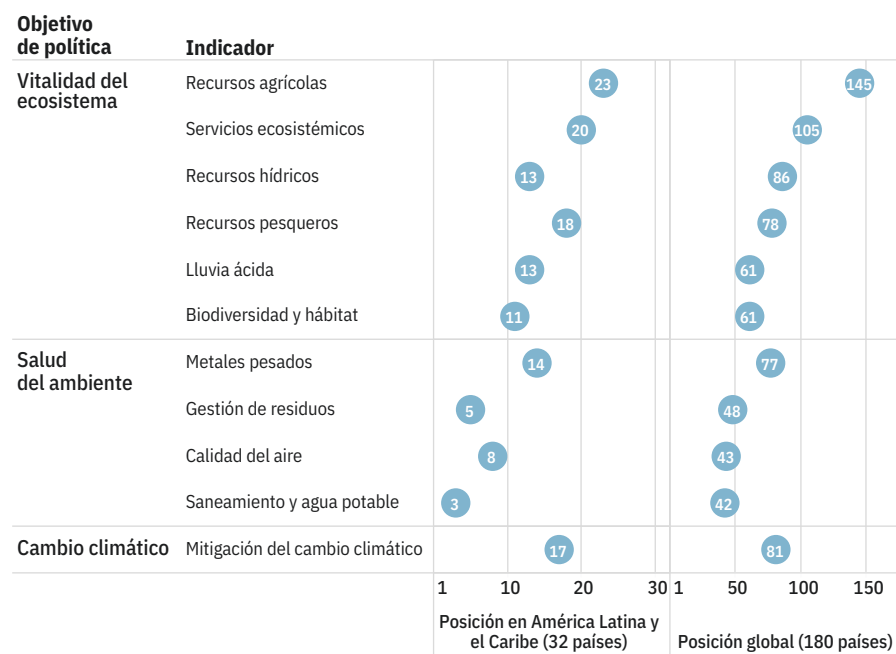
Otro mecanismo reconocido para la comparación internacional es el análisis de la biocapacidad y la huella ecológica. Estos indicadores permiten determinar qué tan sostenibles son los patrones de consumo de la población en un territorio. El país tiene un déficit ecológico de una hectárea global por persona, valor inferior al registrado a nivel mundial

(1,2 hectáreas globales por persona). Sin embargo, ocupa una posición negativa cuando se compara sus indicadores con los del resto de América Latina y el Caribe, continente en el que la cantidad de superficie disponible es todavía muy grande.

Los países (como promedio mundial) tendieron a reducir la huella de carbono en la última década (en términos nominales), es decir, la superficie de bosques requerida para absorber las emisiones antropogénicas de dióxido de carbono, principalmente por quema de

Gráfico 1.26

Posición de Costa Rica en el índice de desempeño ambiental en relación con los países de América Latina y el mundo, por objetivo, según categoría. 2022



Fuente: Fernández, 2022, con datos de la Universidad de Yale y la Universidad de Columbia, 2022.

situación política nacional. En primer lugar, funcionan como sensores de movimiento y dirección, pues cada vez que un sistema político experimenta cambios, estos instrumentos los registran e identifican si esos constituyen una mejora o un empeoramiento. En segundo lugar, clasifican a cada país de acuerdo con su pertenencia a grandes familias o categorías de sistemas políticos. Dado que la situación o condición de un sistema no es una cualidad pura, en cada grupo hay diferencias de grado en términos de mayor o menor democracia. Estos grupos van desde los regímenes plenamente democráticos, en un extremo, a los más antidemocráticos en el otro extremo, pasando por aquellos que se ubican en posiciones intermedias. Dentro del grupo de las democracias, Costa Rica obtiene altos puntajes que conviene no descuidar.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
POSICIÓN DE COSTA RICA
EN INDICADORES POLÍTICOS
INTERNACIONALES,
véase el capítulo 5 de este Informe.

combustibles fósiles. Sin embargo, Costa Rica la aumentó, aunque levemente. Por eso, pasó de un valor bajo en el contexto internacional en el 2000 a uno intermedio veinte años después. Al igual que con la huella ecológica, nuevamente se recorrió un camino contrario al seguido por el mundo y la región latinoamericana.

Ser una democracia estable, capaz de navegar las dificultades, otorga al país una influyente voz global

Costa Rica sigue destacando en el plano internacional como una democracia estable. Puntúa consistentemente en los niveles más altos dentro de los índices internacionales que evalúan la salud democrática de los sistemas políticos. Esta alta valoración no sufrió menoscabos durante la pandemia. Pese a importantes tensiones internas, el país no experimentó turbulencias políticas de magnitudes similares a las ocurridas en

muchos países, incluyendo las democracias más avanzadas.

Estudios comparados internacionales como el índice de democracia de la revista *The Economist*, el Reporte global del estado de la democracia 2021 del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), el índice de violaciones de los estándares democráticos durante la pandemia y el índice de retroceso pandémico (PanBack), ambos del proyecto *Varieties of democracy*, señalan que el sistema político costarricense logró sostener los niveles de calidad democrática, un activo importante para que la ciudadanía, en el futuro, pueda atender los graves y complejos desafíos pendientes del desarrollo humano. Es, en el corto plazo, además, una condición que mejora el clima de negocios para la atracción de inversión directa internacional.

Los estudios comparados aportan dos grandes contribuciones al estudio de la

Rutas de ejecución: ejercicios de deliberación social para la búsqueda de soluciones a problemas del desarrollo humano

El lema fundacional del Programa Estado de la Nación es: “conocer la Costa Rica que tenemos, pensar la Costa Rica que deseamos”. Sintetiza la misión del Programa, su aspiración de que la investigación científica aporte bases técnicas para resolver, en democracia, los problemas del país, entendido como “la casa común”¹⁵. Las sucesivas ediciones del Informe se han guiado por este lema para crear nuevo conocimiento sobre el desempeño de Costa Rica en desarrollo humano y sobre sus desafíos. También, ha realizado investigaciones aplicadas a la toma de decisiones, que han aportado datos y análisis específicos para el (re)diseño de políticas públicas en ámbitos de gran importancia para el progreso nacional.

En esta edición se desarrolló un nuevo paso en la aplicación de este lema: la elaboración de una estrategia de deliberación social para reflexionar sobre posibles soluciones a una serie de problemas concretos del desarrollo humano del país, que el PEN-Conare ha investigado a profundidad¹⁶. Se convocó a personas de diversa trayectoria y maneras de pensar y se les plantearon varias preguntas: ¿están bien definidos esos problemas?, ¿están de acuerdo con el diagnóstico sobre su profundidad y complejidad?, ¿qué soluciones podrían recomendar para resolverlos?, ¿están de acuerdo con esas soluciones? La especificación de la metodología y el detalle de los resultados obtenidos puede consultarse en la sección “Debates para el Desarrollo” de esta edición.

Una metodología innovadora para resolver asuntos de interés compartido

En esta primera ocasión se escogieron cuatro problemas de desarrollo, uno por cada una de las cuatro grandes dimensiones del desarrollo humano que el Informe analiza en sus capítulos regulares. De esta manera, el capítulo 6 trabaja un problema relevante para la “Equidad e integración social”; el capítulo 7, uno relevante para las “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas”; el capítulo 8 se asocia con la “Armonía con la naturaleza” y el capítulo 9, con el “Fortalecimiento de la democracia” (cuadro 1.2).

La metodología aplicada por el PEN-Conare no tuvo como fin que las personas participantes llegaran a acuerdos y no hubo ninguna indicación hacia ellas en tal sentido. La existencia o no de acuerdos fue un resultado de cada proceso, una consecuencia natural y no “forzada” de las interacciones. El papel del Programa consistió en ofrecer el espacio, la metodología, el diagnóstico de partida y los parámetros para reportar el proceso y los avances logrados en estos ejercicios deliberativos (recuadro 1.5).

Resultados prometedores pero dispares de la deliberación

Los ejercicios de deliberación lograron resultados prometedores pero dispares a la hora de forjar acuerdos sobre posibles

Cuadro 1.2

Problemas seleccionados para los ejercicios deliberativos

Ámbito	Pregunta para la deliberación
Política social selectiva	¿Cómo hacer más eficiente y estratégica la política social selectiva, en un contexto de restricciones fiscales que podrían generar una disminución de las prestaciones sociales a la población objetivo?
Políticas de empleo fuera de GAM y zonas francas	¿Cómo generar más y mejores oportunidades de empleo fuera de las Zonas Francas y el GAM por medio de intervenciones públicas orientadas al desarrollo productivo en el mediano plazo, sin presionar las finanzas públicas y el patrimonio natural?
Políticas de conservación ambiental	¿Cómo hacer más eficiente y estratégica a la política de conservación ambiental, para que el ajuste fiscal no se traslade en una desprotección del patrimonio natural?
Democracia electoral	¿Cómo mejorar el sistema de financiamiento de la política que conduzca a un fortalecimiento de los partidos, en un contexto de alta fragmentación del sistema de partidos, debilitamiento extremo de las estructuras internas de las agrupaciones, y preponderancia del endeudamiento privado como principal fuente de financiamiento electoral?

Recuadro 1.5

Descargo de responsabilidad

Las ideas y sugerencias contenidas en la Sección “Debates para el Desarrollo” de esta edición (capítulos 6 a 9), no reflejan la opinión del Programa Estado de la Nación y de las instituciones auspiciadoras sobre el diseño e implementación de reformas a la institucionalidad y políticas públicas en los ámbitos tratados. Son un producto de la sistematización del debate entre personas expertas, tomadoras de decisión, personal de entidades públicas y privadas y sectores de la sociedad civil, que elaboraron sus posturas en torno al problema de desarrollo humano que les fue planteado en cada ejercicio de deliberación social.

Estos ejercicios son, en rigor, una conversación social hecha posible a partir de los fundamentos técnicos aportados por el PEN-Conare. Demuestran que el diálogo social puede ser un laboratorio de incubación de soluciones imaginativas a problemas sociales. El Programa espera que las ideas discutidas sean, además, un ejemplo de una práctica democrática y un barómetro sobre el estado de la reflexión en temas de interés nacional. Los resultados quedan a disposición de partidos políticos, funcionarios públicos, gobierno, organizaciones de la sociedad civil y, en general, la ciudadanía interesada.

rutas de ejecución para resolver los problemas de desarrollo humano (diagrama 1.1). El tema sobre cómo generar empleo fuera de la GAM y las zonas francas (capítulo 7) fue en el que se obtuvo los menores réditos. No hubo acuerdo sobre el diagnóstico, sobre el alcance de una eventual reforma y sobre las acciones que se podrían diseñar para fortalecer la rectoría de la política pública o sobre

la gestión, desempeño y financiamiento de las políticas de desarrollo productivo que pudieran impulsar la creación de empleos. Se trata de un resultado inesperado e inoportuno, dada la urgencia que tiene el país para encontrar soluciones en este ámbito. Demuestra que, a pesar de ciertas preocupaciones compartidas, hay aún un trecho por recorrer incluso para acordar la naturaleza del problema a resolver.

Diagrama 1.1

Síntesis de los meta-relatos acerca de las rutas de ejecución en los ejercicios deliberativos sobre los problemas del desarrollo planteados

Dimensión de la reforma	Problema del desarrollo a resolver			
	Política social selectiva	Políticas de empleo fuera de la GAM y zonas francas	Financiamiento político y fortalecimiento de los partidos políticos	Políticas de conservación ambiental
Foco				
Rectoría				
Gestión				
Desempeño				
Financiamiento				

Nota: Los colores sugieren el grado de cercanía a una situación de acuerdo sobre el diseño o el modo de implementación de reformas en cada una de las dimensiones abordadas. El verde sugiere la existencia de un acuerdo general entre los participantes de los grupos focales; el anaranjado, una situación intermedia que refiere de acuerdo parcial; el rojo identifica una situación de desacuerdo general.

En los temas sobre la política social selectiva (capítulo 6) y de conservación ambiental (capítulo 8) los resultados fueron mixtos. Hubo acuerdo en el diagnóstico, un hecho importante, pues dio un punto de partida común para las reflexiones: en términos generales, las personas participantes aceptaron el dictamen del Programa Estado de la Nación sobre las fortalezas, debilidades y riesgos que se enfrentan en estos campos. En particular, mostraron preocupación por el debilitamiento de la política pública y sobre la necesidad de reformar el estado actual de cosas. Sin embargo, ese acuerdo no se trasladó de manera general a los temas propios del diseño de una hoja de ruta. Ciertamente, lograron convenir sobre ciertos asuntos; por ejemplo, en política social, en relación con las acciones para mejorar el desempeño de las instituciones a cargo de la política social selectiva, así como ciertas competencias que debiera tener una entidad rectora. En el ámbito de la conservación, aunque

fue claro la necesidad de implementar reformas institucionales, no hubo consenso sobre su naturaleza y el alcance. Los resultados en ambos temas muestran que, en estos casos, próximos ejercicios deliberativos podrían enfocarse sobre los aspectos específicos del diseño de la hoja de ruta de corto y mediano plazo.

En el tema del financiamiento político a los partidos, en cambio, se logró definir una hoja de ruta clara sobre el diseño de la reforma en ese ámbito y su ligamen con el fortalecimiento de las organizaciones partidarias. Hubo desacuerdos, pero sobre temas puntuales, y los grupos focales desarrollaron una visión compartida sobre el alcance de la reforma, la definición de la rectoría, la manera de gestionar y evaluar el desempeño institucional y sobre el financiamiento de la política pública. Las personas participantes señalaron con claridad que el gran reto es vencer las resistencias de los partidos en la Asamblea Legislativa para impulsar estas reformas.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
RUTAS DE EJECUCIÓN PARA
PROBLEMAS ESTRATÉGICOS,
véase los capítulos 6, 7, 8 y 9
de este Informe.

Una segunda conclusión general es que, aunque la deliberación social sea *per se* una práctica indispensable para la vida democrática no siempre da resultados como método para forjar acuerdos específicos, al menos en un primer intento. Por distintas razones que es necesario entender en cada caso concreto, los actores no logran -o no quieren- llegar a acuerdos. El diálogo, pues, no es una “varita mágica” pese a que, si se desarrolla en un ambiente de respeto mutuo, logra, como mínimo, tender puentes de comunicación para futuros intentos y tener una idea clara del “mapa” y la magnitud de las diferencias por zanjar.

Esta constatación tiene implicaciones prácticas que conviene resaltar. En primer lugar, ahí donde hay acuerdo entre una gama plural de visiones sobre el diseño de una reforma, el énfasis subsiguiente debe ser su gestión política, la estrategia para superar eventuales bloqueos por parte de actores con poder de veto. En segundo lugar, en los asuntos en los que priva el desacuerdo o la falta de claridad sobre la ruta de ejecución, el diseño y la misma gestión política de una reforma deben tratarse con precaución. Obviar las diferencias en aras de una urgencia puede conducir a enconados conflictos posteriores. En estos casos, la realización de nuevas rondas de conversación, basadas en un método acordado entre las partes, puede enfocarse en los puntos específicos de desacuerdo, a fin de encontrar maneras para zanjar las diferencias.

Las anteriores consideraciones origi-

nan dos directrices para el trabajo futuro del Programa Estado de la Nación. Por una parte, es claro la necesidad de entender, desde el punto de vista del conocimiento científico, los alcances y los límites del diálogo social como método para resolver problemas compartidos. Para avanzar en esta dirección, se está trabajando en crear un inventario de las experiencias de diálogo social en Costa Rica durante las últimas décadas, que ayudará a entender el contexto y resultados obtenidos en cada caso y, en especial, el abordaje metodológico de las experiencias (recuadro 1.6). Ello podría perfilar un insumo de valor a la hora de diseñar futuras experiencias deliberativas. Por otra parte, esta primera experiencia de ejercicios de diálogo aplicados a la resolución de problemas de interés público constituye un paso inicial que requiere ser complementado en el futuro. De esta

manera, próximas ediciones reportarán nuevas aproximaciones en esta dirección, basados en un refinamiento de la metodología aplicada y en la construcción de nuevas fases de diálogo que adopten como punto de partida los resultados obtenidos en esta ocasión.

El difícil arte de la democracia en tiempos convulsos

A manera de reflexión final, como se planteó en la valoración general de esta Sinopsis, entre más se acumulan los resultados contrarios al desarrollo humano, más se han hecho sentir las voces a favor de un cambio de rumbo del país. Se reclama a los partidos políticos y a los gobiernos adoptar, con urgencia, acciones decisivas para resolver los cuellos de botella. En muchos casos, sin embargo, se cree que esas acciones ya han

Recuadro 1.6

Inventario de experiencias de diálogo social en Costa Rica a publicarse en 2023

El interés del Programa Estado de la Nación en el tema del diálogo social responde a la necesidad de evaluar el desempeño de la democracia costarricense. Una de las dimensiones del concepto de democracia que emplea en sus investigaciones es el ejercicio de las libertades y derechos por parte de las personas y grupos para participar en los asuntos de interés público. A ello se denomina la convivencia ciudadana: los modos en que la ciudadanía hace uso de esos derechos y libertades para formular demandas al Estado, al gobierno o a otros actores políticos; para participar en el diseño o ejecución de políticas públicas o para ejercer el escrutinio de los asuntos públicos mediante el derecho de petición y la obligación del Estado a rendir cuentas.

Al amparo de esta definición conceptual, el PEN-Conare ha estudiado temas como la conformación de la sociedad civil y, en especial, da seguimiento a las distintas modalidades de protesta social, tema en el cual ha desarrollado una base de datos de acciones colectivas que, en la actualidad, contiene el registro de tres décadas (desde el 1 de enero de 1992 a la fecha). La pro-

testa social, sin embargo, es solo una cara de la moneda de la participación ciudadana en los asuntos públicos. El diálogo social es otra cara. Sin embargo, se carece de una herramienta que sistematice la experiencia histórica del país en esta materia y abra paso a la investigación académica, tanto por parte del Estado de la Nación como de otros centros de estudios, investigadores e investigadoras.

El primer paso metodológico es la elaboración de una base de datos sobre experiencias de diálogo social en Costa Rica para el período 1990-2022. Al cierre de este informe se han realizado varios pasos: un estudio exploratorio (Jirón, 2021), reportado en la edición anterior del Informe; una recopilación de alrededor de cien eventos de diálogo a lo largo de los últimos treinta años en el país, a partir de una consulta inicial con especialistas, informes de investigación, tesis académicas y la confección de un protocolo metodológico para la base de datos (Jirón, 2022).

Uno de los puntos que más trabajo requirió fue la delimitación precisa de lo que un evento de diálogo social es (o no es), pues es la unidad de registro del inventario. Debíó darse

respuesta a interrogantes tales como ¿qué es un evento de diálogo social?, ¿cómo distinguirlo de otros fenómenos que pueden tener (algunas) similitudes?, ¿cómo determinar su inicio y final?, ¿cómo saber cuándo un evento de diálogo es un acontecimiento singular, o una nueva fase de un proceso que viene desde antes?

En el protocolo de la base de datos se define que los eventos de diálogo social son “conversaciones de naturaleza política entre representantes de instituciones públicas y ciudadanía organizada, que transcurren en instancias formalmente institucionalizadas o ad hoc, acotadas en el tiempo, cuya estructuración depende ya sea de normativa establecida para el funcionamiento de las instancias formales y la gestión de sus resultados, o de la capacidad política de las partes convocadas pues no existen indicaciones legales acerca de cómo debe ser gestionadas, así como tampoco acerca del alcance de sus resultados.”

Fuente: Jirón, et al., 2022; Jirón, 2022.

sido perfiladas; que las ideas formuladas son soluciones efectivas a los problemas detectados y que hay mayorías ciudadanas a favor de ellas.

Aunque el Programa Estado de la Nación concuerda con la urgencia de revertir la negativa situación por la que atraviesa Costa Rica, que este Informe analiza ampliamente, no asume como cierta la creencia de que esté claro cómo deben resolverse los principales problemas del país. Si así fuera, sería cuestión de aplicar recetas preconcebidas para que los obstáculos se arreglen. En muchos temas de interés público, sin embargo, no solo hay desacuerdos en relación con la naturaleza del problema por resolver; los hay también sobre su profundidad e importancia y sobre las soluciones y los medios para llevarlas a cabo.

Este estado de cosas no se resuelve enteramente con apelaciones emotivas a deponer intereses particulares y pensar el bien común, pues las diferencias de opinión son inevitables en una sociedad democrática. Además, los adversos fundamentos de la gobernanza política del país plantean obstáculos objetivos con los que hay que lidiar: gobiernos sin mayorías parlamentarias, con frágiles mandatos ciudadanos; la fragmentación y debilitamiento extremo del sistema de

partidos y la endémica desconexión entre gobernantes y gobernados. Ignorar esas realidades puede conducir a la frustración y a turbulencias evitables.

La democracia costarricense se expone a cada vez mayores riesgos, si los actores que compiten por el poder y la representación ciudadana no articulan respuestas a las demandas ciudadanas. Desde esta perspectiva, la democracia electoral es una condición necesaria pero insuficiente para la libertad y el desarrollo humano. En la actualidad urge complementarla, pero no sustituirla, con otras prácticas de convivencia política como el diálogo social y político como estrategia aplicada a la resolución de problemas compartidos.

Aunque los partidos no están logrando representar las demandas ciudadanas, como evidencia este Informe, sí es posible y necesario involucrarlos en ejercicios de deliberación con la sociedad, de manera que puedan empezar a forjarse puentes entre diversos sectores. Para ello, es necesario crear espacios para el diálogo constructivo, que brinden, en un ambiente de respeto mutuo, oportunidades para reflexionar, deliberar, explorar ideas, conocer experiencias relevantes y descartar prejuicios que estorban la adecuada comprensión de los problemas.

Generar escucha y conversación entre personas con pensamiento, afiliaciones y recursos de poder distintos puede ser un buen antídoto a la polarización política extrema, uno de los desafíos más severos que enfrentan las democracias en la actualidad.

Como plantea la valoración general de este Informe, con la portada de esta edición se reitera la necesidad de (re) construir puentes que, producto del abandono y la inacción, han afectado vías de comunicación social, económica y política vitales para el desarrollo humano y la democracia. Las personas que se ubican en ambos lados de la incomunicación no son necesariamente testigos pasivos, pero a falta de herramientas y soluciones pueden terminar siendo eso; o peor, pueden pensar que, si la situación es irremediable, mejor terminar desmantelando la estructura para quedarse con algo de ella. La valoración del informe es distinta: esas personas pueden -y deben- ser parte activa en la reconstrucción y remozamiento de un puente roto o sin terminar, depende de la óptica de cada cual. Habilitar ese puente, metáfora del tejido social, o uno mejor, es la gran tarea actual de la democracia costarricense.

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

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

créditos de cada uno de ellos. Del mismo modo, todas las personas e instituciones que colaboraron con aportes específicos y revisiones en la elaboración de dichos insumos están reconocidas de manera individual en cada capítulo de esta edición.

Las reuniones del Consejo Consultivo en que se discutió y aprobó el abordaje general de investigación y este capítulo se realizaron el 7 de marzo y el 14 de octubre de 2022, con la participación

de Margarita Bolaños, Mauricio Castro, Marinela Córdoba, Leonardo Garnier, Pascal Giro, Velia Govaere, Miguel Gutiérrez, Pedro León, Gabriel Macaya, Ciska Raventós, Marcela Román, Pablo Sauma, Eduardo Ulibarri, Andrés Valenciano, Saúl Weisleder y Fernando Zumbado.

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

Notas

1 Esta afirmación es tomada del Informe del Fondo Monetario Internacional (2022)

2 La idea es tomada del libro de Graetz y Shapiro (2021).

3 El concepto de *momentum* proviene de la física newtoniana, del latín “movimiento”. Es el concepto empleado en la física para definir el producto entre la masa de un cuerpo y la velocidad

4 Cuando se habla de salida o recuperación de la pandemia, no se refiere en particular a los aspectos epidemiológicos o de salud pública relacionados con la enfermedad del covid-19. Más bien, se enfoca en el amplio impacto de este fenómeno sobre las condiciones de vida y trabajo de las personas y, en general, sobre el desarrollo humano sostenible en su conjunto.

5 El FMI divide al mundo en economías avanzadas y en economías de mercados emergentes y en desarrollo. En el primer grupo se encuentran Estados Unidos, la zona euro, Japón, Reino Unido, Canadá y otras economías avanzadas. Las economías de mercados emergentes y en desarrollo incluyen a América Latina y el Caribe, a la Comunidad de Estados Independientes, a Economías emergentes y en desarrollo de Asia (que incluye a China e India), a las economías de mercados emergentes y en desarrollo de Europa, a África Subsahariana y, a Oriente Medio, Norte de África, Afganistán y Paquistán

6 El partido Progreso Social Democrático fue fundado el 20 de mayo de 2018. La elección nacional 2022 fue la primera en la que compitió como agrupación política.

7 El coeficiente de Gini es una medida empleada para cuantificar la desigualdad en la distribución del ingreso. Toma valores de entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad (todas las personas tienen los mismos ingresos) y 1 a la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y las demás ninguno). La metodología usada para estimarlo en Costa Rica es la siguiente: con la variable “ingreso neto per cápita del hogar”, con ajustes para mantener la consistencia con la pobreza, se ordenan las personas y se acumula el ingreso.

8 El análisis no contempló los acueductos de la región Huetar Norte.

9 Para un estudio en profundidad del desempeño del Poder Judicial, véase el *Informe Estado de la Justicia* 2022 publicado por el Programa Estado de la Nación.

10 Cambio a uso urbano, cambio de árboles a cualquier otro uso, cambio de pastos a cultivos.

11 Costa Rica es un importante exportador de servicios. Lamentablemente, las metodologías para medir la competitividad en este ámbito no tienen el mismo nivel de desarrollo y estandarización que en el caso de los bienes.

12 Es importante aclarar que un mismo producto puede tener distintos perfiles de competitividad según el destino de la exportación. Esto implica que un mismo producto puede ser estar “Floreciente” en un destino y ser al mismo tiempo una oportunidad de mejora en otro, ya que el perfil depende de la evolución del monto exportado, pero también de la evolución de la demanda de este bien en el destino.

13 El nombre completo para la clasificación de Cepal es “Instrumentos, aparatos de óptica fotografía cinematografía de medida control o precisión; instrumentos y aparatos medicoquirúrgicos; partes y accesorios de estos instrumentos”.

14 El nombre completo para la clasificación de Cepal es “Frutas y frutos comestibles; cortezas de agrios (cítricos) o melones”.

15 De ahí el uso del “nosotros”, tercera persona plural.

16 Un problema estratégico del desarrollo es una falla, rezago o debilidad que amenaza la capacidad futura del país para alcanzar niveles más altos de desarrollo humano.

Referencias bibliográficas

PRÓLOGO

PNUD. 1994. *Informe sobre Desarrollo Humano 1994* (ed. en español). México D.F.: Fondo de Cultura Económica, para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Sen, A. 1999. *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.

_____. 2009. *The idea of justice*. Cambridge: Cambridge University Press.

CAPÍTULO 1. SINOPSIS

Aguirre, E. y Arias, M. 2022. *Legislatura 2021–2022 Co-yuntura política y producción legislativa*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.

Alfaro Redondo, R. 2022a. *Panel de Votantes 2022: una herramienta para estudiar a la ciudadanía en búsqueda*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.

_____. 2022b. *Visualizaciones para el capítulo Fortalecimiento de la Democracia*. Contribución realizada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.

Aresep. 2021. *Diagnóstico de la calidad del servicio de acueducto e hidrantes del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) para el año 2020 (IN-0082-AI-2021)*. San José: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

BCCR. 2022. *Informe de política monetaria julio 2022*. San José: BCCR.

Calderón, K. y González, W. 2022. *Uso del decreto ejecutivo 1990-2022*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.

Camacho, S. 2022. *Cartografía electoral en las elecciones nacionales 2022*. Contribución especial para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.

Cepal. 2019. “Panorama Social de América Latina 2019”. En: <<https://bit.ly/3NmaYNs>>.

Cepal. 2022. “Hacia la transformación del modelo de Desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad”. En: <<https://bit.ly/3DSYWaf>>.

CIEP. Varios años. *Estudios de opinión*. San José: Centro de Investigación y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica.

D’Agostino, F.; G. Gaus y J. Thrasher. 2021. “Contemporary Approaches to the Social Contract”. En: <<https://stanford.io/3UCWZ8x>>.

Fernández, D. 2022. *Estado actual y evolución de los últimos 20 años de Costa Rica en los indicadores internacionales en materia de ambiente y sostenibilidad*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.

FMI. 2022a. “First and Second Reviews Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility, Request for Extension Of the Arrangement, And Rephrasing of Purchases-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director of Costa Rica”. En: <<https://bit.ly/3TpbADK>>.

FMI. 2022b. *Fiscal Monitor: Fiscal Policy from Pandemic to War*. Washington D.C.: FMI.

FMI. 2022c. *World Economic Outlook Report October 2022: Countering the Cost-of-Living Crisis*. Washington D.C., FMI, Fondo Monetario Internacional (FMI). En: <<https://bit.ly/3zV7c8k>>.

Fonafifo-Minae. 2022. *Estadísticas anuales del programa de pago por servicios ambientales*. San José: Fondo de Financiamiento Forestal, Ministerio de Ambiente y Energía.

Gómez Campos, S. 2019. *Visualización sobre perfil de demócratas en Costa Rica 1978-2019*. Contribución preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN, Conare.

Gómez Campos, S., Aguilar, C. y Chacón, D. 2022. *Elecciones 2022 e identidades políticas en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.

González, S. 2022a. *Visualizaciones capítulo Armonía con la Naturaleza*. Contribución para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.

_____. 2022b. *Visualizaciones capítulo Fortalecimiento de la Democracia*. Contribución para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.

Graetz, M. e I. Shapiro. 2021. *The Wolf at the Door: The Menace of Economic Insecurity And How to Fight It*. En: <<https://bit.ly/3hpSWHh>>.

Guzmán J. 2022. *Visualizaciones para el capítulo Fortalecimiento de la Democracia*. Contribución para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.

IMN-Minae. 2021. *Inventario nacional de emisiones por fuentes y absorción por sumideros de gases de efecto invernadero Costa Rica, 1990-2017*. San José: Instituto Metrológico Nacional, Ministerio Ambiente y Energía.

INEC. 2021. “Encuesta Nacional de Hogares Julio 2021. Resultados Generales”. En: <<https://bit.ly/3STbh3N>>.

Jiménez Fontana, P. 2022. *Gráficos realizados para el capítulo Balance en Oportunidades, estabilidad y solvencia*. Contribución realizada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.

- Jiménez Fontana, P. 2022. *Visualizaciones para el capítulo Oportunidades, Estabilidad y Solvencia Económicas*. Contribución realizada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- Jiménez Fontana, P., Guzmán Benavides, M. y Vargas Cullell, J. 2022. *Análisis del ecosistema institucional que atiende el desarrollo productivo en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- Jirón, N. 2021. “Experiencias de diálogo como estrategia de gestión de conflictos de interés público en Costa Rica: aproximaciones de análisis”. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2021*. <<https://bit.ly/3Uz9l1q>>.
- Jirón, N. 2022. Manual de la base de datos de eventos de diálogo social. San José: San José: PEN, Conare.
- Jirón, N., Alfaro, Redondo. y Vargas Cullell, J. 2022. *Base de datos de diálogo social en Costa Rica del PEN CONARE: consideraciones para la definición de su unidad de análisis*. San José: PEN, Conare.
- Kaplan, S. 2017. *Inclusive Social Contracts in Fragile States in Transition: Strengthening the Building Blocks of Success*. Barcelona: Institute for Integrated Transitions.
- McCandless, E. et al. 2018. *Forging Resilient Social Contracts: A Pathway to Preventing Violent Conflict and Sustaining Peace*. Oslo: UNDP 2018.
- Meneses, K., Córdova, G. y Oleas, K. 2022a. *Balance de la recuperación del crecimiento económico y la competitividad de las exportaciones de bienes*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN: Conare.
- Meneses, K., Morales, N., Segura, R. 2022b. *Recuperación del empleo en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- Morales, N. 2022. *Visualizaciones y análisis de la situación de pobreza y desigualdad de ingresos*. Aporte especial realizado para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- OCDE. 2021a. “Health at a Glance 2021: OECD Indicators. OECD Publishing”. En: <<https://bit.ly/3zUueI>>.
- OCDE. et al. 2021b. “Latin American Economic Outlook 2021: Working Together for a Better Recovery”. En: <<https://bit.ly/3FZyKgJ>>.
- OEA. 2022. “Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Costa Rica”. En: <<https://bit.ly/3yOu0T9>>.
- Pacheco, J. e Itriago, D. 2022. *Seguimiento a los indicadores de cobertura, calidad y financiamiento de los servicios de salud*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- ProDUS-UCR. 2022. *Ordenamiento y presiones territoriales sobre la conservación en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- Pratt, J. y Beverinotti, J. 2014. “Una mirada al gasto social en Centroamérica, Panamá y República Dominicana: 2007-2013”. En: <<https://bit.ly/3zX9GDh>>.
- Rawls, J. 1971. *A Theory of Justice*. Oxford, Oxford University Press.
- Seligson, M. y M. Gómez. 1987. “Elecciones ordinarias en tiempos extraordinarios: la economía política del voto en Costa Rica”. *Anuario de estudios centroamericanos* 13 (1).
- Seligson, M. y E. Muller. 1990. “Estabilidad democrática y crisis económica: Costa Rica 1978-1983”. *Anuario de estudios centroamericanos* 16-17 (2-1).
- Senara. 2022. *Estadísticas volumen anual de agua explotada de pozos*. San José: Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento.
- Sepse-Minae. 2022. *Estadísticas energéticas 2021*. San José: Secretaría Planificación Subsector Energía, Ministerio Ambiente y Energía.
- Sepse-Minae. 2022. *Estadísticas energéticas 2021*. San José: Secretaría Planificación Subsector Energía, Ministerio Ambiente y Energía.
- Sinac-Minae. 2022. *Informe anual de estadísticas Semec 2021*. San José: Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.
- Trejos, J. 2013. “Recuperación de la Inversión Social Pública en el 2012 en un contexto de lento crecimiento económico y desequilibrio fiscal”. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. <<https://bit.ly/3UsL2mo>>.
- Trejos, J. 2022. *Fodesaf acumula en el 2021 una contracción por segundo año consecutivo*. Contribución para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.
- United Nations Development Programme. 2016 “Engaged Societies, Responsive States: The Social Contract in Situations of Conflict and Fragility”. En: <<https://bit.ly/3fJCTEx>>.
- Universidad de Yale y Universidad de Columbia. 2022. *Índice de Desempeño Ambiental (EPI)*. Sitio oficial, en: <<https://bit.ly/2tYFfu7>>.
- Vargas Cullell, J. y Durán Monge, E. 2014. “La institucionalidad de los Estado en Centroamérica”. En: Prat y Beverinotti (eds).
- Villamichel, P. y Ching, D. 2022. *Análisis de las finanzas públicas y gestión de la deuda en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2022*. San José: PEN, Conare.

PEN

PROGRAMA
ESTADO DE LA NACIÓN

ÉN

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



2022
Año de las Universidades
Públicas por los Territorios
y las Comunidades

CON EL APOYO DE

