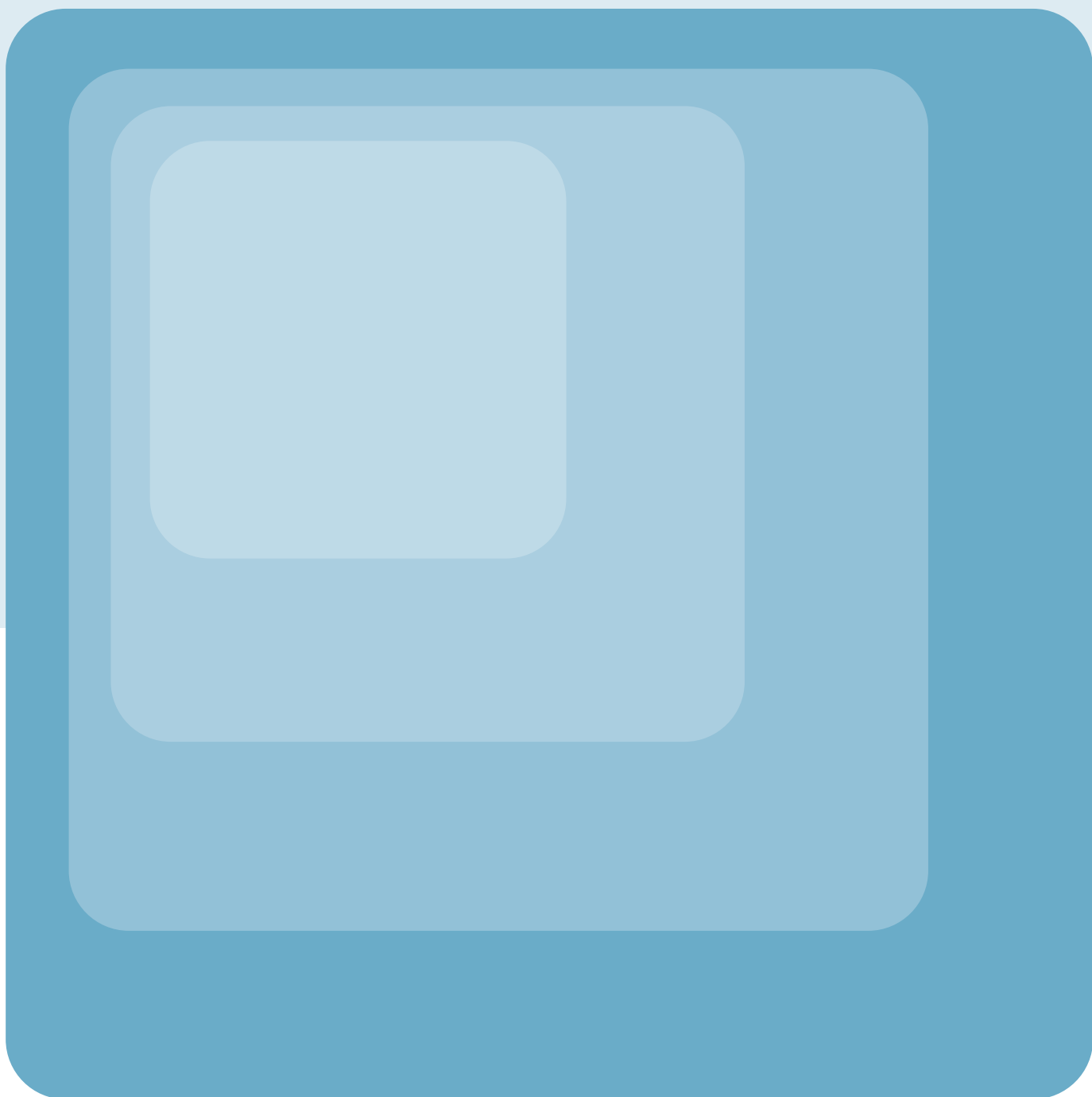


# 1

P A R T E

## Sinopsis





CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

# 1

## Sinopsis

Situación actual, visión de mediano plazo sobre el desarrollo humano sostenible

ÍNDICE



- Introducción** 25
- Los cambios de las últimas tres décadas crearon progreso, pero también tensiones y desafíos para cumplir con el contrato social costarricense** 26
- El crecimiento y la estabilidad macroeconómica se están logrando a costa de crecientes agrietamientos del contrato social** 36
- Un sistema político enfrascado en un conflicto entre poderes institucionales obstruye la atención de los desafíos en desarrollo humano** 43
- El crimen organizado irrumpe como grave amenaza al desarrollo humano y la democracia costarricense** 50
- Cierre** 55

*La plataforma de desarrollo humano que Costa Rica posee tiene fortalezas innegables que permiten aspirar al mejor de los escenarios. En los años ochenta el país aprendió una dura lección: las crisis tienen consecuencias de largo plazo. Esta es una sociedad que históricamente ha logrado salir de épocas complejas de mejor manera de como entró. El reto de las generaciones contemporáneas, las mejores preparadas en la historia nacional, es legar una nueva época de progreso humano acelerado. Para ello se necesita voces tranquilas, serenas, capaces de buscar y encontrar rumbo en tiempos inciertos.”*

–Vigésimo Informe Estado de la Nación–

### Introducción

Al cierre del primer cuarto del siglo XXI, Costa Rica atraviesa por una peligrosa situación que, mal atendida, tiene el potencial de desestabilizar logros históricos de su desarrollo humano sostenible y de su democracia.

Esta peligrosa situación no se produjo de la noche a la mañana. Hace diez años el *Vigésimo Informe Estado de la Nación* (2014) advirtió sobre un desgaste en los fundamentos del estilo de desarrollo nacional. Afirmó, además, que el país empezaba a transitar por una época nueva e incierta. Con la perspectiva que da el tiempo, este nuevo contexto se caracteriza por el agrietamiento del contrato social costarricense.

Este fenómeno ha sido propiciado por una persistente omisión en el cumplimiento, por parte de los gobiernos y del Estado, de los mandatos y obligaciones codificados en la Constitución Política y

las leyes. Sin embargo, en años recientes ha surgido una segunda razón: un abierto cuestionamiento político a la validez de algunas de esas obligaciones en temas estratégicos. Ambos factores se anudan para alentar un clima político de incertidumbre y polarización.

Mucha agua ha corrido desde el vigésimo Informe. Varios acontecimientos de gran calado golpearon con especial fuerza el rumbo del país y crearon fuertes tensiones sociales y políticas. Cabe destacar el estallido de una grave crisis de las finanzas públicas, el choque sanitario, productivo, social y ambiental de la pandemia por covid-19 y una profunda crisis de representación política de la ciudadanía.

Costa Rica no modificó su estilo de desarrollo, y es importante reconocer que este tiene innegables fortalezas y que, en ciertos aspectos, se adaptó a nuevas circunstancias. Sin embargo, el problema actual no es, como hace una década, que el país progrese lento pese a las

herramientas que tiene a mano, sino que registra retrocesos palpables en su desarrollo humano.

Hoy Costa Rica tiene menos capacidad para articular respuestas efectivas frente a problemas que poseen potencial para desestabilizar sus logros históricos, tales como el envejecimiento demográfico, el accionar del crimen organizado y los efectos de la crisis climática global. En la actualidad, está repitiendo un error histórico cometido en los años ochenta del siglo XX, cuando sacrificó objetivos de desarrollo humano para obtener estabilidad fiscal sin visión estratégica; error que, por cierto, tuvo implicaciones a largo plazo para el progreso del país que aún hoy se sienten.

El sistema político no ha sido capaz de reformar o redefinir el estilo de desarrollo nacional, para conciliar los objetivos de progreso social y económico con los de la sostenibilidad fiscal y ambiental. En consecuencia, el país ha oscilado entre ciclos que deberían ser complementarios y no excluyentes: unos de expansión del gasto público para mejorar el bienestar de la población, pero que desatan fuertes presiones fiscales; y otros de restricción fiscal, pero que abonan el rezago social y la insostenibilidad ambiental de su desarrollo.

En los treinta años que atestigua este Informe, ningún movimiento político ha logrado liderar y ejecutar un proyecto capaz de resolver dicha tensión. Esta es la principal deuda de los actores políticos en la democracia costarricense del siglo XXI. Y, con ese marco, el país llega al 2024 en un período de austeridad fiscal, pero que ha deteriorado la capacidad de invertir en las personas y garantizar el desarrollo humano presente y futuro, y ha cuestionado los alcances del contrato social.

A partir de estas consideraciones, la presente edición del Informe plantea cuatro mensajes clave, cada uno de los cuales se desarrollan en una sección de esta Sinopsis. Resulta importante advertir que estos mensajes hilvanan conclusiones centrales de los cerca de 40 estudios e investigaciones realizadas. Sin embargo, no procuran sintetizar los hallazgos y análisis específicos de los cinco capítulos temáticos que comprende esta entrega.

Se le recomienda a las personas consultar directamente los temas de su interés. Los cuatro mensajes son:

- Los cambios de las últimas tres décadas crearon progreso, pero también tensiones y desafíos para cumplir con el contrato social costarricense.
- El crecimiento y la estabilidad macroeconómica se están logrando a costa de crecientes agrietamientos del contrato social.
- Un sistema político enfrascado en un conflicto entre poderes institucionales obstruye la atención de los desafíos del desarrollo humano.
- El crimen organizado irrumpe como grave amenaza al desarrollo humano y la democracia costarricense.

### Los cambios de las últimas tres décadas crearon progreso, pero también tensiones y desafíos para cumplir con el contrato social costarricense

A inicios de la década de los noventa del siglo XX, cuando el Programa Estado de la Nación publicó su primer Informe, el país apenas se recuperaba de la fuerte crisis de los años ochenta. Una crisis producida por la insolvencia fiscal del Estado y las ramificaciones de los conflictos político-militares centroamericanos. En los siguientes tres decenios se experimentaron profundas transformaciones sociales, demográficas, económicas, ambientales y políticas que permitieron dejar atrás esa “década perdida” y progresar en desarrollo humano. Al cerrar el primer cuarto de siglo XXI, Costa Rica se clasifica como un país de renta media-alta y alto nivel en el índice de desarrollo humano, una democracia estable y desmilitarizada con un fuerte liderazgo internacional en materia de derechos humanos y ambiente.

Estos logros no son exclusivos de dicho período, pues se asentaron sobre una positiva evolución histórica previa. Entre 1950 y 1980, Costa Rica logró alcanzar tres objetivos que la literatura internacional de ese momento consideraba

imposibles de obtener simultáneamente: rápido crecimiento económico, acelerado progreso social con equidad y una robusta democratización política, todo en el marco de un fuerte crecimiento demográfico (PEN, varios años). De esta manera, la producción creció mucho más rápido que la población, la seguridad social se extendió, así como la escolaridad y la esperanza de vida, mientras bajó la mortalidad infantil. La pobreza se redujo a menos de la mitad y hubo una fuerte expansión del acceso al agua potable (gráficos 1.1). Sin embargo, este progreso tenía bases vulnerables: una economía agroexportadora simple, un lento crecimiento de la productividad y un fuerte endeudamiento público para financiar buena parte de la expansión del Estado de bienestar.

Visto con “lucos largas”, el país llegó a la última década del siglo XX con un importante acervo de herramientas para mejorar las condiciones de vida de la población, pese a los fuertes efectos de la “década perdida”. Y, al mismo tiempo, arrastraba el legado de problemas no resueltos a lo largo del período histórico anterior.

Producto de las transformaciones de los últimos treinta años, la sociedad costarricense actual es muy distinta. Pasó de ser un país de jóvenes, en su mayoría rural, con una economía agroexportadora simple, a una sociedad que envejece rápido, altamente urbanizada y con una economía diversa y muy conectada con el resto del mundo. Una sociedad más moderna y cosmopolita, pero más desigual y violenta. El sistema político tutela un régimen de libertades y derechos más amplio que décadas atrás, pero experimenta una fuerte crisis de representación política de su ciudadanía.

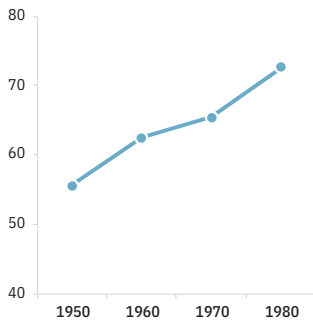
En la actualidad, los logros históricos en desarrollo humano sostenible no son suficientes para asegurar un futuro de progreso y equidad, y para el cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030, a la que Costa Rica se comprometió internacionalmente. Está pendiente la adopción de decisiones fundamentales que corrijan las debilidades del estilo de desarrollo prevaleciente desde finales del siglo pasado, con el fin de crear bienestar

Gráficos 1.1

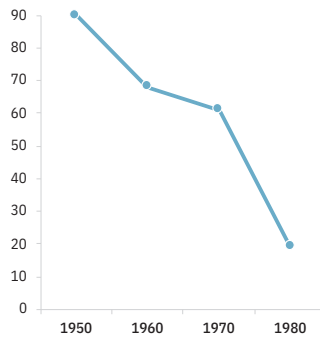
Indicadores seleccionados de desarrollo humano. 1950-1980<sup>a/</sup>

a) Indicadores demográficos

Esperanza de vida al nacer (años)

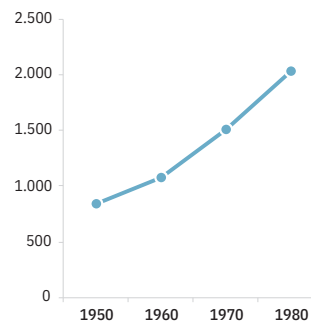


Mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)

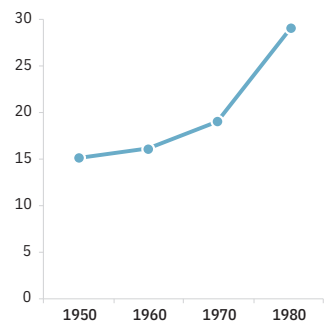


b) Indicadores económicos

PIB per cápita (dólares)

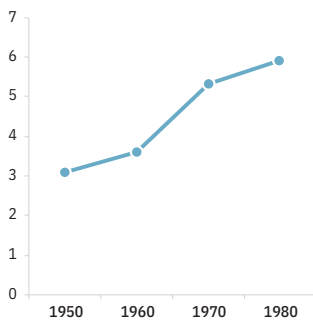


PEA femenina (porcentajes)

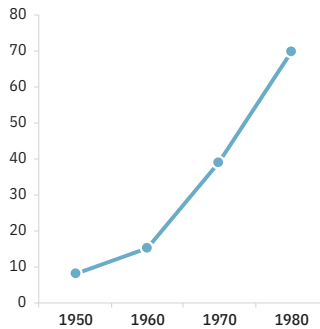


a) Indicadores sociales

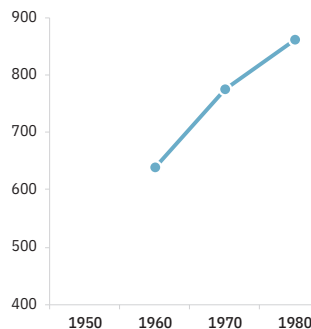
Escolaridad promedio de población de 25 años y más (años)



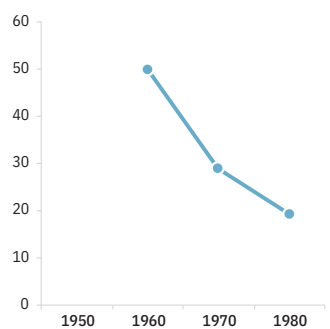
Cobertura contributiva de la seguridad social (porcentajes)



Población con agua domiciliaria (por mil habitantes)



Hogares en pobreza (porcentajes)



a/ Se utiliza el dato disponible del año o alguno cercano al inicio de la década. La principal fuente de información empleada son los censos de población de cada década y los registros administrativos.

Fuente: Bogantes, J., 2024, con datos de Mideplan, INEC, Minae, Ministerio de Salud, CCSS, MOPT, ICE, BCCR, Bureau of Economic Analysis.

para las mayorías y ampliar la capacidad del país para enfrentar los retos globales como la crisis climática y una geopolítica cada vez más peligrosa para la democracia y los derechos humanos.

Un período de múltiples y complejas transformaciones históricas

Las condiciones que prevalecían en Costa Rica a inicios de los años noventa del siglo pasado han cambiado de manera significativa (gráficos 1.2). En este perio-

do se agregaron casi dos millones de personas, cerca de dos terceras partes más a la población de aquellos años. Una sociedad joven, en pleno bono demográfico, con un fuerte peso de la ruralidad, pasó a estar altamente urbanizada, con una Gran Área Metropolitana de más de tres millones de habitantes. Debido al rápido proceso de envejecimiento y la caída de la fecundidad a un nivel “ultrabajo” (Rosero, 2023) hay el doble de personas adultas mayores que treinta años atrás y esa cifra se duplicará en los próximos

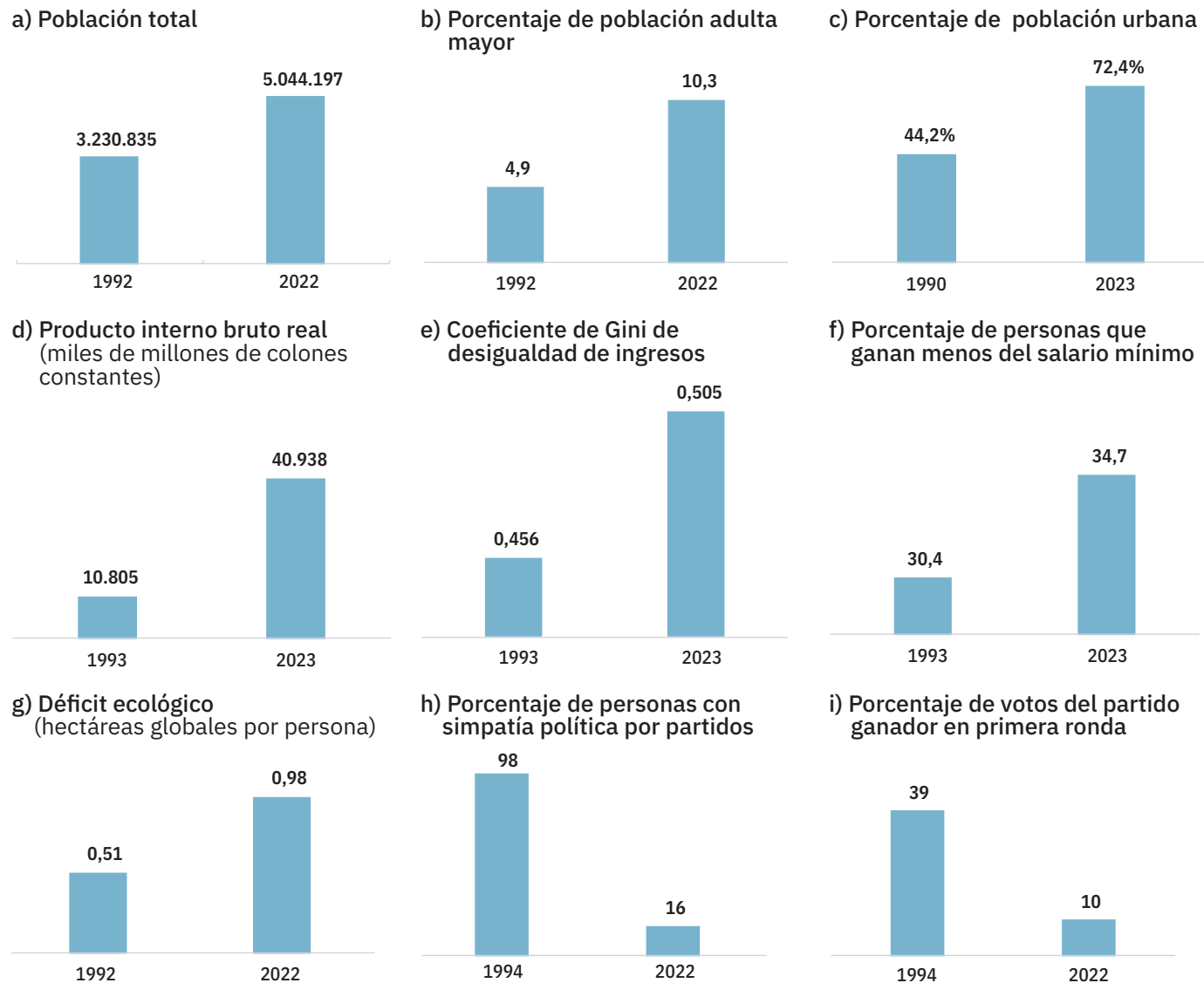
veinte años.

La economía costarricense cambió profundamente. Su tamaño se multiplicó cuatro veces y, de estar centrada en la agroexportación simple de café, banano, caña y ganado y productos manufacturados de una maquila de textiles, se convirtió en una economía dominada por servicios, con especial auge de aquellos de carácter especializado.

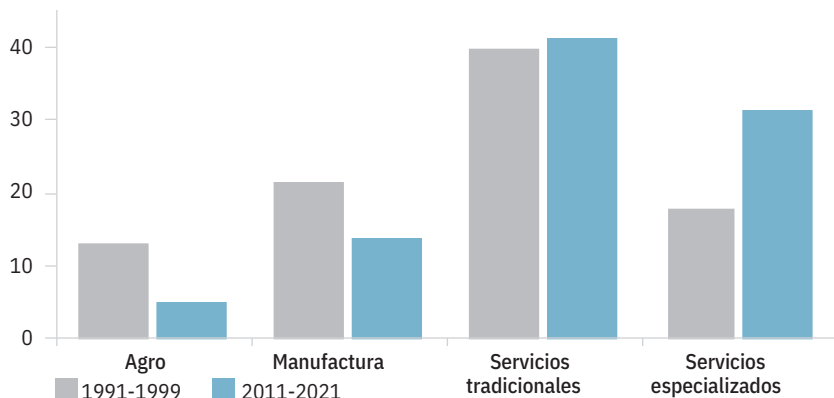
Al final del siglo pasado, Costa Rica era una de las sociedades más equitativas de América Latina e iniciaba la déca-

Gráficos 1.2

Indicadores seleccionados de desarrollo humano. 1990-2023



j) Participación en la estructura productiva, por grandes ramas (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC, BCCR, TSE, Global Footprint Network.

da de los noventa con una importante reducción de la pobreza. Hoy la desigualdad de ingresos, medida por el coeficiente de Gini, oscila cerca del umbral internacional para sociedades altamente inequitativas.

Es también una sociedad que amplió su conservación de ecosistemas y sus áreas silvestres protegidas y recuperó cobertura forestal, pero que tiene un equilibrio ambiental de conjunto menos sostenible, medido por una huella ecológica por persona deficitaria. Esta brecha casi se duplicó durante este período (PEN, varios años).

La estabilidad de la democracia costarricense a lo largo de estas tres décadas no estuvo en duda. Sin embargo, sí estuvo acompañada por transformaciones políticas de gran calado. En los años noventa, Costa Rica se caracterizaba por un bipartidismo “consolidado” (Mainwaring y Scully, 1994), con amplia legitimidad entre la población y una alta participación electoral ciudadana. Hoy, ese sistema es fragmentado e inestable, con poco respaldo popular, y que los gobiernos se eligen con menor apoyo ciudadano.

Mientras que en 1993 más del 90% de las personas expresaba alguna simpatía partidaria, solo el 16% lo hacían en el 2023. En 1994, el candidato ganador en las elecciones presidenciales de primera ronda obtuvo cuatro veces más apoyo que el ganador en las elecciones de primera ronda en el 2022, medido como proporción del electorado. El triunfador obtuvo, además, menos votos absolutos que en 1994, pese a que el electorado creció en un millón de personas durante el período.

Estas transformaciones tuvieron un fuerte impacto en la estructura social costarricense (recuadro 1.1). Basado en el enfoque de clases sociales propuesto por el Informe hace quince años (PEN, 2009), se nota una fuerte expansión de las clases medias. Esta fue acompañada por una mayor diferenciación interna y por procesos de empobrecimiento de la mayoría de los hogares pertenecientes a ellas, una condición que la literatura especializada en ciencias políticas apunta como negativa para la estabilidad, en el largo plazo, de la democracia.

### Recuadro 1.1

#### Costa Rica es hoy un país de más clases medias, pero más empobrecidas

Costa Rica es hoy en día un país más de clases medias que treinta años atrás. El peso de los grupos de medianos empresarios y profesionales, las capas intermedias y pequeños productores se expandió ampliamente durante este período (gráfico 1.3). La importancia de la población obrera manufacturera y de servicios dentro de la estructura social se mantuvo relativamente estable, mientras que se redujo fuertemente la presencia de grupos obreros agrícolas, en consonancia con el cambio de la estructura productiva.

La expansión de las clases medias se acompañó de una mayor diferenciación interna. Hubo una fuerte ampliación de las capas intermedias (trabajadores administrativos y técnicos) y de las personas profesionales y grupos de medianos empresarios. Quizás el rasgo más relevante, por sus implicaciones para la política, es el proceso de empobrecimiento que experimentaron las capas intermedias y pequeños productores. Los ingresos promedio de estos sectores están hoy más cerca de los ingresos promedio de las clases obreras que hace tres décadas. A su vez, estas vivieron un relativo estancamiento de sus bajos ingresos promedio (gráfico 1.4).

El empobrecimiento de las clases medias es absoluto y relativo a la vez. Entre los sectores medianos empresarios y profesionales, se trata de un empobrecimiento relativo respecto a los ingresos promedio de las clases altas. En treinta años, sus ingresos pasaron de representar un 70% a un 60% de estos. Sin embargo, en números absolutos, los sectores profesionales y medianos empresarios ganan hoy más que antes, descontando la inflación.

En cambio, los pequeños productores y, en especial, las capas intermedias, no solo pierden proporcionalmente en relación con la clase alta, sino que sus ingresos se acercan cada vez más a los ingresos de las clases obreras, las cuales están ubicadas en la parte más baja de la pirámide de ingresos del país. Esto es un indicador de un empobrecimiento absoluto, en especial si se considera que el período bajo análisis fue de estancamiento para las clases obreras. El cuadro real del empobrecimiento de las clases medias puede ser más agudo que el aquí descrito debido a las limitaciones de la fuente de información empleada (las Enah del INEC), para captar los ingresos de los sectores más ricos del país.

Las transformaciones demográficas, económicas, sociales, políticas y ambientales ocurrieron en medio de fuertes tensiones distributivas por posesiones y posiciones (PEN, 2014). En algunos casos, fueron provocadas por factores externos, como las crisis económicas internacionales y la pandemia del covid-19. Sin embargo, la mayor parte respondieron a factores internos, como los conflictos sociopolíticos asociados a la aprobación y ejecución de políticas públicas. A lo largo de este período, algunos hitos marcaron episodios de alta conflictividad social, reafirmaron el rumbo del estilo de desa-

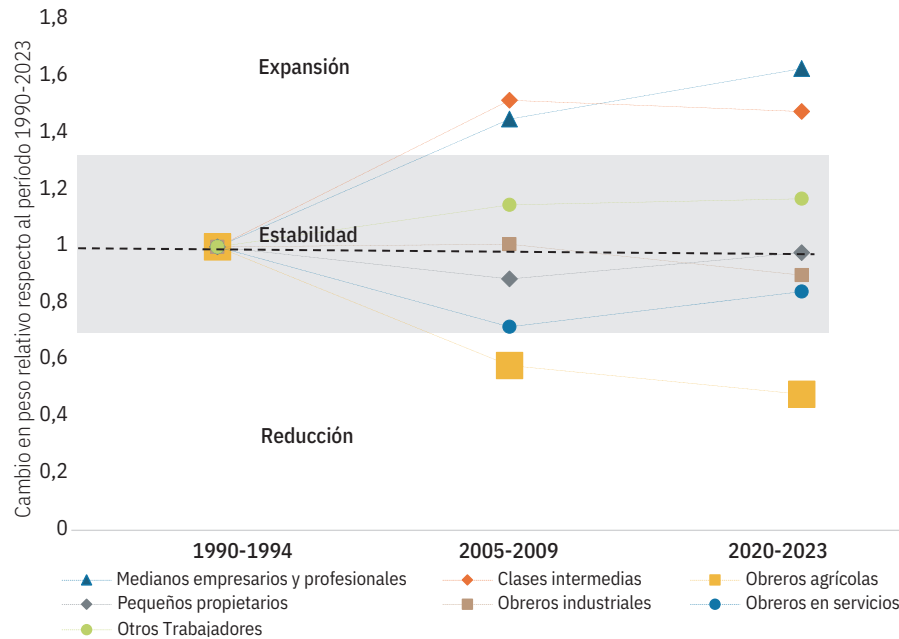
rollo del país o modificaron condiciones que impulsan o debilitan el desarrollo humano (diagrama 1.1).

#### Se expandieron los alcances del contrato social, pero sin resolver los puntos ciegos del estilo de desarrollo

En los últimos treinta años, Costa Rica amplió su Estado de bienestar, los derechos de la población, el alcance de sus servicios sociales y de la conservación ambiental. El sistema político codificó, en la Constitución Política y las leyes, un conjunto de mandatos al Estado que

Gráfico 1.3

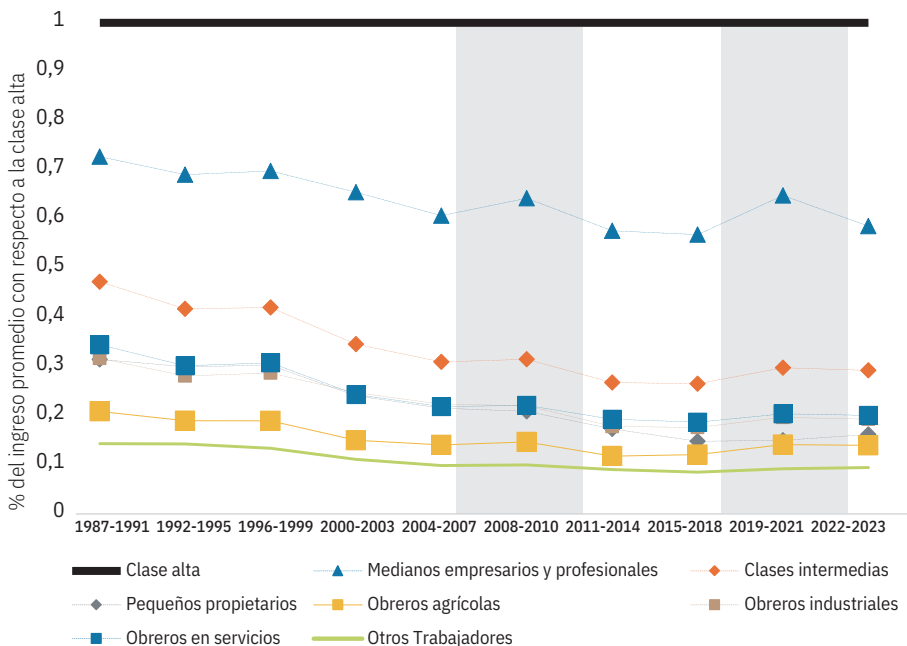
**Cambio en la estructura de las clases sociales<sup>a/</sup>. 1990-2023**



a/ La definición metodológica de las clases sociales se puede consultar en PEN, 2009. Fuente: Vargas Cullrell y Segura, 2024 con datos del INEC.

Gráfico 1.4

**Relación entre el ingreso promedio real de las clases sociales<sup>a/</sup> respecto a la clase alta (en colones reales)<sup>b/</sup>**



a/ La definición metodológica de las clases sociales se puede consultar en PEN, 2009. b/ Ingresos promedio deflactados con el IPC, base diciembre del 2020. Fuente: Vargas Cullrell y Segura, 2024 con datos del INEC.

configuran lo que el *Informe Estado de la Nación 2023* denominó el contrato social costarricense, la promesa a la ciudadanía de lo que la sociedad costarricense debe ser. Ese informe sintetizó sus contenidos como “una democracia, que busca el bienestar para todas las personas, estimulando la producción, pero con justa distribución de la riqueza, en armonía con el ambiente y con derecho a la educación y al trabajo para buscar una vida digna” (PEN, 2023).

Durante este período, sin embargo, se acumularon deudas estratégicas para un mejor cumplimiento de ese contrato social. La primera es la falta de sostenibilidad financiera del Estado, la cual impidió dar sustento económico a la ampliación de los derechos ciudadanos y obligaciones públicas. A esta situación el Informe la denominó, desde el año 2010, la “promesa democrática sin sustento económico”. La segunda es un conjunto de decisiones políticas y de falta de adaptación, eficiencia y articulación entre entidades y agendas de política pública que impidió conectar los beneficios del crecimiento económico con las oportunidades de mejora de los ingresos de la mayoría y la protección a las poblaciones más vulnerables.

Ambas deudas refieren a lo que este Informe en su vigésima edición (PEN, 2014) llamó los “puntos ciegos” del estilo de desarrollo del país que se implantó, discontinua pero firmemente, a lo largo de la década de los noventa. Cabe subrayar que ese cambio no fue producto de un plan maestro para definir de manera ordenada una secuencia de acciones, sino el resultado de años de tensos forcejeos y negociaciones sociales y políticas, en el cual ningún grupo tuvo el poder para imponerse en todos los campos. Se consolidó porque, en momentos clave, se lograron formar coaliciones con el poder necesario para impulsar decisiones de amplio calado que definieron las apuestas de progreso o vectores del desarrollo nacional hasta el presente (PEN, 2014). Diez años después esta edición confirma y actualiza este diagnóstico.

El estilo de desarrollo de las últimas tres décadas comprendió cuatro “apuestas” de distinta naturaleza, que se articu-



Diagrama 1.1

Hitos seleccionados con efectos sobre el desarrollo humano en Costa Rica. 1990-2024



Fuente: Elaboración propia con base en PEN, varios años.

laron para definir el rumbo de la sociedad costarricense. En cada una de ellas hubo puntos ciegos, problemas no anticipados, que le restaron potencial para impulsar la era de acelerado desarrollo humano que se pensaba iban a propiciar. Hace diez años, el Informe planteó que “hay suficiente evidencia de que el costo de seguir con el estilo de desarrollo actual es superior a los beneficios que se derivan de mantenerlo” (PEN, 2014). La presente edición aporta evidencia de significativos retrocesos en varios de sus componentes.

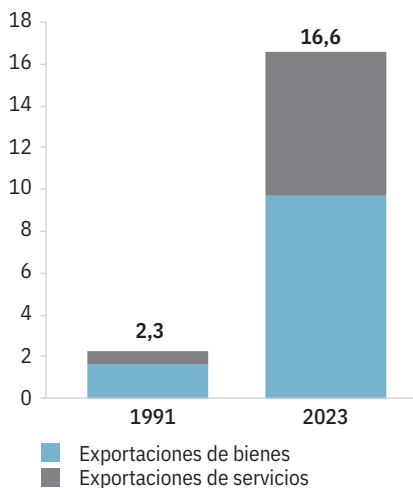
La *apuesta económica*, centrada en la promoción de exportaciones y la atracción de inversión extranjera directa, fue exitosa como modelo de inserción en los mercados internacionales. Las exportaciones de bienes y servicios se multiplicaron casi ocho veces entre 1990 y 2023, un logro significativo cuando se compara con el resto de América Latina (gráfico 1.5a). El país logró constituir un sector exportador, basado en zonas francas, que ha experimentado un robusto crecimiento de su productividad, ha logrado incorporar en su oferta bienes y servicios de mediana y alta complejidad tecnológica y ha sido una fuente de creación de empleo calificado.

Esta exitosa inserción internacional no estuvo acompañada por la creación de encadenamientos sociales, productivos y fiscales robustos entre la “nueva” y la “vieja economía” (PEN, varios años). Esta desconexión impidió generalizar las mejoras en productividad e ingresos al

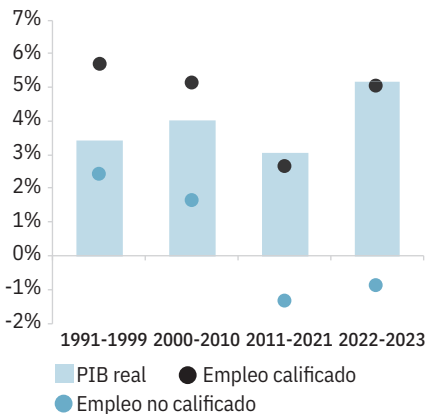
Gráficos 1.5

Crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios y brecha entre la producción y el empleo

a) Exportaciones de bienes y servicios (billones de colones reales)



b) Crecimiento de la producción y el empleo por calificación



Fuente: Meneses y Córdova, 2024a, con datos del BCCR y la ECE, del INEC.

conjunto de la población. En particular, no se vinculó con la generación de empleo, de manera que incluso en años con crecimiento económico moderado, la creación de puestos de trabajo para la población ha sido poca o, incluso, negativa, en especial para la población con menor calificación educativa (gráfico

1.5b).

La *apuesta social* del estilo de desarrollo se centró en la expansión de la inversión social pública (ISP) como medio para lograr un *mayor* bienestar y equidad social. Esta expansión fue notoria y hoy, a pesar del ajuste fiscal del último quinquenio, esta inversión es claramente superior

a la de tres décadas atrás. También lo es en relación con el nivel de 1980, cuando concluyó el período de rápido progreso iniciado a mediados del siglo XX, aunque tomó tres décadas alcanzar y superar ese nivel después de la “década perdida” (gráfico 1.6). La disponibilidad de más recursos para ISP estuvo acompañada por una ampliación de las políticas sociales de corte universal, especialmente en materia educativa y de salud, así como un conjunto de políticas de corte selectivo, orientadas a la población de más bajos ingresos.

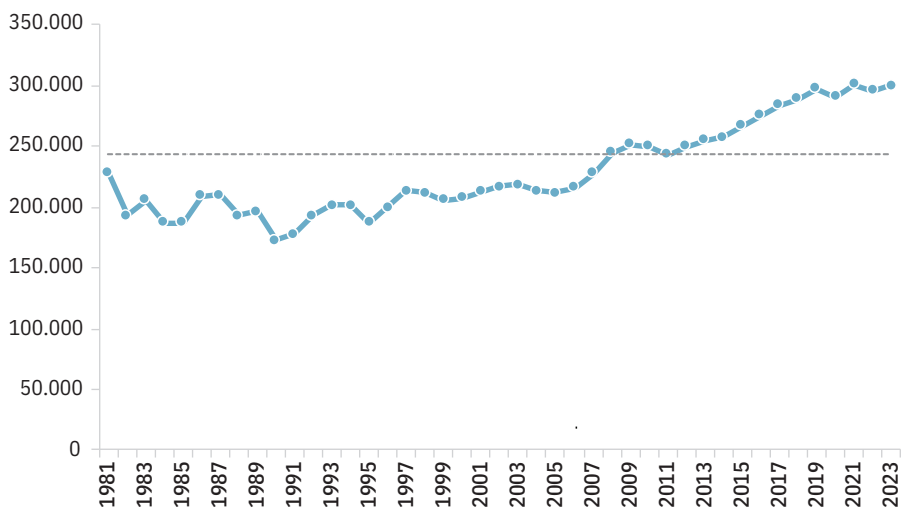
Los resultados, en términos del bienestar social de la población, fueron positivos. La expectativa de vida al nacer es más de cuatro años mayor que hace treinta años; la tasa de mortalidad infantil es claramente menor y el logro educativo promedio aumentó en más de dos años. Un indicador de pobreza que mide las privaciones, como la pobreza multidimensional, registró un claro descenso en la última década (capítulo 2). En la actualidad más del 60% de los hogares en condición de pobreza tienen acceso a una vivienda propia, un dato destacado en América Latina, aunque en muchos casos esta no se encuentra en buena condición.

El principal problema, pero no único punto ciego de la apuesta social, fue asumir que la ISP era condición necesaria y suficiente para reducir la pobreza y la desigualdad de ingresos. Más recursos y programas sociales no eran, sin embargo, lo único necesario como estrategia para lograr estos objetivos. La principal razón de ello reside en que el origen más importante de esas desigualdades está en la economía real (véase capítulo 3 en este informe y PEN, varios años). La política social puede reducir las desigualdades de origen, como en efecto lo hace hoy con más fuerza que décadas atrás (OECD, 2023; PEN varios años), pero no puede anular la creciente disparidad en los ingresos derivada de las brechas de productividad sectorial y de calificación de la mano de obra en el mercado de trabajo.

El mayor esfuerzo social no fue acompañado por políticas de fomento productivo y empleo, que incidieran sobre las oportunidades de la población para generar mayores ingresos. Tampoco se impulsaron políticas de tutela de dere-

Gráfico 1.6

**Evolución de la inversión social pública real por habitante<sup>a/</sup>**  
(colones del año 2000)<sup>b/</sup>



a/ La línea horizontal punteada representa la ISP por habitante en 1980.

b/ Cifras deflactadas con el índice de precios implícito del gasto de consumo del Gobierno general.

Fuente: Trejos, 2024, con datos de la STAP, Corec II, BCCR, CGR, INEC y las instituciones sociales.

chos laborales, lo cual impidió corregir las fallas y las crecientes desigualdades en los mercados de trabajo.

Por otra parte, la creciente inversión social no estuvo asociada a mejoras en los ingresos del Estado. Esta desconexión contribuyó a crear una aguda crisis fiscal. Tampoco se realizaron reformas en la organización de la institucionalidad pública para mejorar la calidad de su gestión y resultados.

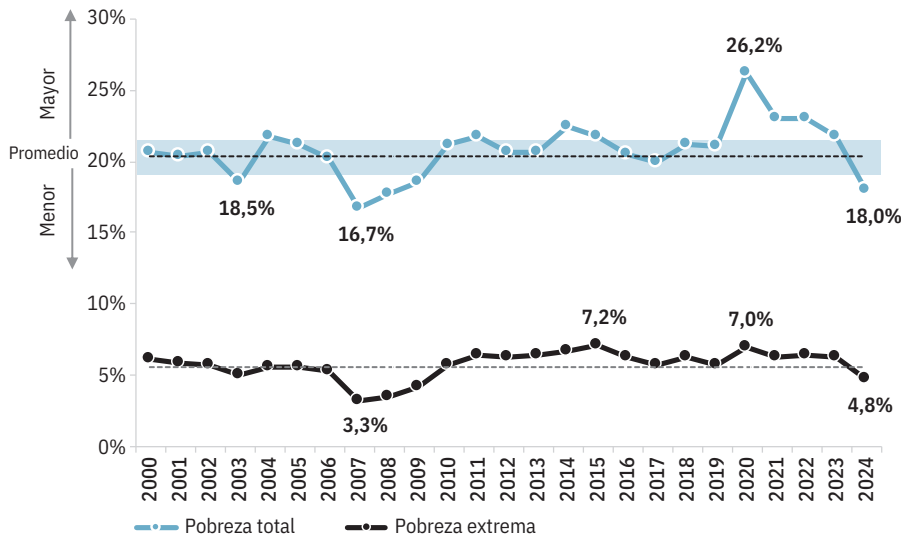
Los principales efectos de estos puntos ciegos de la apuesta social fueron que, durante el período bajo análisis, la desigualdad de ingresos más bien aumentó, pese a la expansión de la inversión social (gráficos 1.2 en la sección anterior). El logro educativo de las nuevas generaciones es insuficiente, pues aún no alcanza para la secundaria completa, pese a que el país dedicó importantes y crecientes recursos a la educación pública. Y, además, el país registró una clara incapacidad para reducir de manera sostenida la incidencia de la pobreza por ingresos en el largo plazo (gráfico 1.7), salvo en momentos muy específicos, principalmente en 2007 y en el 2024, tema éste último que será tratado más adelante.

La *apuesta ambiental* fue que una mayor conservación del territorio y recuperación de cobertura forestal era el medio para mejorar la sostenibilidad ecológica del desarrollo humano costarricense. Además, pensado en términos de los nuevos desafíos globales, se asumió que las áreas protegidas y los bosques crearían la suficiente resiliencia económica y social para afrontar los efectos de la crisis climática. En consonancia con esta apuesta, el país consolidó un sistema de áreas protegidas y en años recientes amplió esa protección a zonas marinas, lo que permitió un crecimiento extraordinario de la superficie nacional bajo esquemas de resguardo. Alentó también la participación privada en el proceso mediante políticas novedosas de incentivos como el pago por servicios ambientales y las alianzas públicas y privadas para preservar áreas protegidas. Un resultado sugerente del éxito conseguido es que en la actualidad la cobertura forestal alcanza el 57,1% de la superficie del país (mapa 1.1).

El punto ciego de esta apuesta, identificado en el Vigésimo Informe y reiterado con creciente alarma en sucesivas ediciones, fue el descuido en el uso

Gráfico 1.7

Porcentaje de hogares en pobreza por ingresos, según tipo<sup>a/</sup>



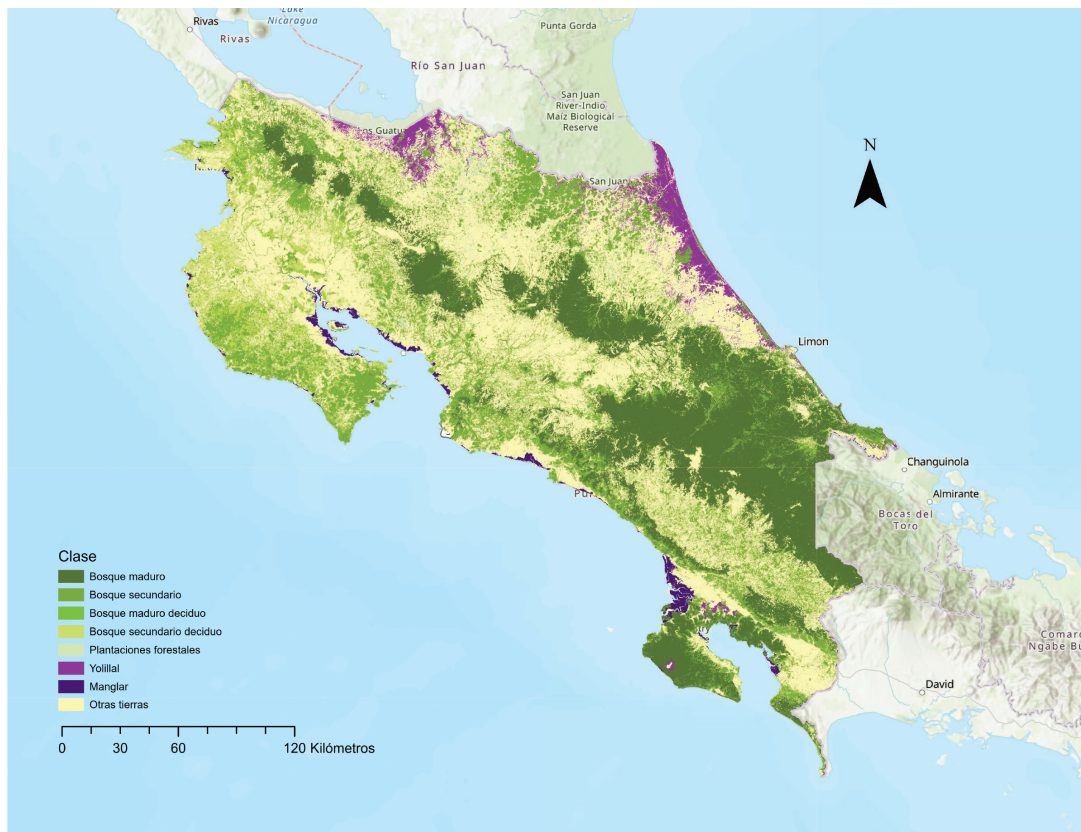
a/ La línea punteada representa el valor promedio de la pobreza en el período 2000-2019 y el área sombreada los intervalos de confianza de las estimaciones. Si el valor de un año se ubica fuera de ese rango indica que la pobreza se salió del promedio de mediano plazo.  
Fuente: Morales, 2024, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

sostenible de los recursos naturales y el territorio, más allá de las áreas protegidas. No se pusieron en marcha políticas robustas de ordenamiento territorial y se mantuvieron patrones de uso con un alto impacto ambiental, tales como una matriz energética cada vez más dependiente de los combustibles fósiles, una agricultura con alto uso de agroquímicos, rezagos en el manejo de residuos sólidos y líquidos, y construcción social de riesgos, exacerbados por las amenazas climáticas (capítulo 4). El análisis de la composición de la huella ecológica evidencia que la reducción en el aporte forestal no logra compensar el aumento de la huella de carbono registrado en este mismo período (gráfico 1.8).

La *apuesta política* fue profundizar la democracia como el medio para mejorar la capacidad del sistema político de responder a las demandas y necesidades de las mayorías ciudadanas y así fortalecer su legitimidad entre la población. En con-

Mapa 1.1

Tipos de bosque y otros usos de la tierra. 2021

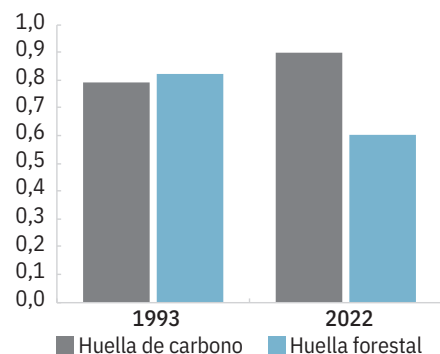


Fuente: Sinac-Minae, 2023.

Gráfico 1.8

### Huellas forestal y de carbono de Costa Rica

(hectáreas globales por persona)



Fuente: Elaboración propia con datos de *Global Footprint Network*.

secuencia, la democracia costarricense, que en 1990 estaba electoralmente consolidada y madura, experimentó una persistente ampliación del abanico de derechos y libertades ciudadanas y de las obligaciones del Estado para con la población (cuadro 1.1). También, se registró la creación de normas, entidades y mecanismos para tutelar la protección de esos derechos y para ejercer un control de la acción pública abierto al escrutinio ciudadano (PEN, 2001; Vargas Cullell, 2005).

Los puntos ciegos de la “democratización de la democracia” fueron tanto de carácter político como institucional. La expansión normativa del abanico de derechos ciudadanos y obligaciones públicas no estuvo complementada por el fortalecimiento de los presupuestos públicos, la eficiencia institucional o los mecanismos de rendición de cuentas. Se generó así una “promesa democrática” sistemáticamente incumplida, la cual dio lugar a un creciente malestar ciudadano (PEN, varios años). Además de normativa, la expansión fue institucional, pues desde finales de la década de los noventa el Estado experimentó una ampliación de su aparato y un crecimiento en el empleo público (recuadro 1.2). Sin embargo, no se implementaron reformas institucionales que mejoraran la articulación y eficiencia de las entidades para la ejecución de las políticas sectoriales, pese a la conformación de múltiples comisiones y

Cuadro 1.1

### Algunos nuevos derechos y obligaciones estatales en Costa Rica: un registro selectivo

| Nivel     | Derecho o deber   | Año         |
|-----------|---|-------------|
| Político  | Expansión al derecho de elección de representantes locales  | 1998 / 2002 |
|           | Cuotas para mujeres en las listas partidarias   | 1996        |
|           | Derechos colectivos y de ciudadanía para todas las personas indígenas                                 | 1991 / 1992 |
|           | Referendo   | 2002        |
|           | Paridad horizontal  | 2008        |
|           | Voto en el extranjero   | 2014        |
|           | Paridad vertical  | 2023        |
| Civil     | Acceso ciudadano directo a la justicia constitucional   | 1989        |
|           | Protección ciudadana contra la burocracia   | 2002        |
| Social    | Ley de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad                                   | 1996        |
|           | Ley de Protección al trabajador   | 2000        |
|           | Ley de Paternidad Responsable   | 2003        |
|           | Ley de penalización de la violencia contra las mujeres  | 2007        |
|           | Reforma Procesal Laboral  | 2015        |
|           | Ley de relaciones impropias   | 2016        |
|           | Protocolo para la provisión pública de tratamiento hormonal a personas trans                          | 2018        |
|           | Matrimonio igualitario  | 2018        |
| Ambiental | Derecho constitucional a un ambiente sano   | 1994        |
|           | Acceso a la información ambiental   | 1995        |
|           | Participación ciudadana en la evaluación de proyectos   | 1995        |
|           | Prohibición de minería a cielo abierto  | 2011        |
|           | Moratoria a la exploración y explotación petrolera  | 2011 / 2019 |
|           | Derecho humano al agua  | 2020        |
| Deberes   | Responsabilidad de servidores públicos y representantes   | 2000        |
|           | Protección de la niñez y juventud   | 1990-2002   |
|           | Protección de las personas adultas mayores  | 1990-2002   |
|           | Protección de las mujeres   | 1990-2020   |
|           | 10% de los ingresos corrientes del Gobierno Central a las municipalidades                             | 2001        |
|           | Garantías ampliadas a la prensa libre de acuerdo con la Convención Interamericana de Derechos Humanos | 2004        |
|           | 8% del PIB para la educación pública  | 2009        |

Fuente: Vargas Cullell, 2005; PEN, varios años; Sinalevi y TSE.

juntas de notables que las recomendaron (PEN, varios años).

Desde el punto de vista político, los partidos descuidaron sus bases sociales y sus estructuras organizativas, por lo que se debilitaron profundamente. La competencia electoral entre ellos no se caracterizó por propuestas programáticas con-

trastantes, lo cual los desdibujó ante el electorado, un hecho que limitó cada vez más su capacidad de convocatoria. Y, entre períodos electorales, su actividad se refugió en la actividad parlamentaria, sin trabajo de base en comunidades y territorios. Estas tendencias han sido estudiadas en diversas ediciones de este Informe.

Recuadro 1.2

**Estado se expande a inicios de siglo y se contrae dos décadas más tarde**

Al comenzar el siglo XXI existían 306 instituciones públicas en el país (Alfaro Redondo y Ramírez, 2005) y a inicios de 2024 eran 405. En este conteo se registra toda aquella entidad pública con algún tipo de personería jurídica y abarca a los Poderes de la República, ministerios y sus órganos desconcentrados, instituciones autónomas y municipalidades. Son casi un centenar de nuevas entidades en lo que va del presente siglo. A diferencia de la institucionalidad creada durante la segunda mitad del siglo XX, una buena parte de las entidades establecidas en los últimos treinta años tienen mandatos acotados a la ejecución de funciones o programas específicos y son órganos desconcentrados de organismos previamente existentes.

El empleo público también creció durante este período. Pasó de 239.715 personas en 2002 a 306.382 en 2022, es decir 66.667

nuevas plazas en dos décadas. Luego de una reducción entre 2002 y 2006, cuando bajó en 35 mil plazas, hubo una fuerte expansión entre 2006 y 2010, durante la administración Arias Sánchez (2006-2010), con peso particular en tres entidades: el Ministerio de Educación (9.443), la CCSS (9.102) y el ICE (7.561). Estas representaron el 75% de las nuevas plazas en el sector público en ese cuatrienio. En esa administración el énfasis fue el aumento del empleo público y no la creación de nuevas entidades.

Por su parte, los ingresos reales de las personas en el empleo público crecieron entre 2002 y 2018: el salario promedio en términos reales pasó de 838.346 a 1.113.109 colones. Sin embargo, luego de la reforma fiscal de 2018 esa tendencia se frena y cambia de dirección. El salario promedio bajó a 1.079.447 colones en el año 2022, patrón que se muestra tanto en el Gobierno Central como

en el sector descentralizado, con pocas excepciones. Además de una reducción en los ingresos reales, en años recientes se experimentó un “aplanamiento” de las brechas salariales dentro del sector público.

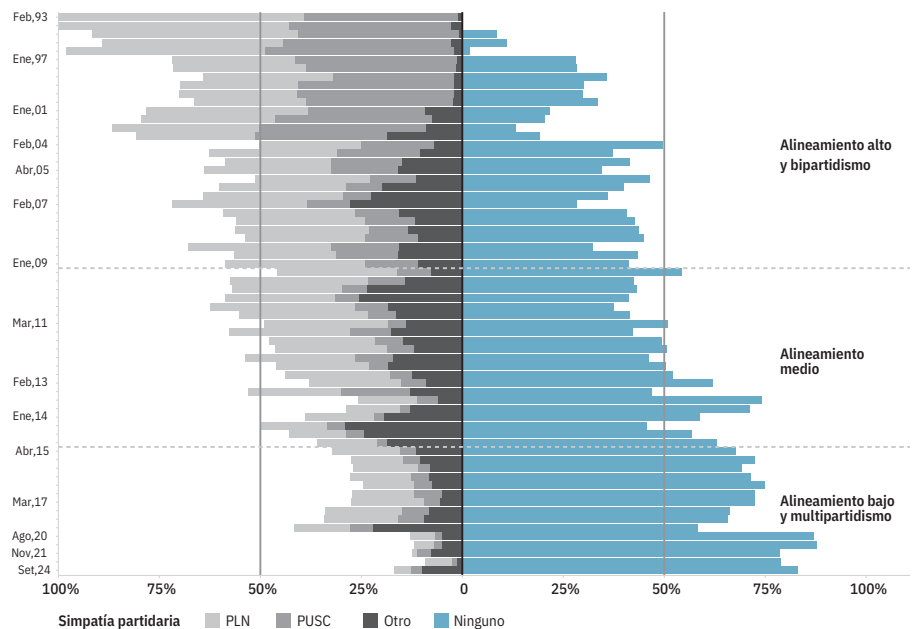
La fuente de información de este análisis proviene de una extracción de la base de datos SICERE que el Programa Estado de la Nación del Consejo Nacional de Rectores (PEN-Conare) adquirió de la CCSS. La información fue anonimizada en la fuente por parte de la CCSS, de manera que el PEN-Conare no tuvo acceso a datos singulares y sensibles. Los años incluidos fueron 2002, 2006, 2010, 2014, 2016, 2018, 2020 y 2022.

Fuente: Alfaro Redondo, 2024 con datos de Sicere CCSS y TSE.

Una “democratización de la democracia” con partidos colapsados e incapaces para hacer cumplir los mandatos constitucionales y legales convive hoy con una profunda crisis de representación política. Su signo más visible es el desalineamiento político de la ciudadanía: a inicios de 2024, la inmensa mayoría de las personas no se declara simpatizante de ninguna agrupación política (gráfico 1.9). Aunado a lo anterior, la participación electoral se redujo en casi veinte puntos porcentuales entre 1994 y 2022, de más de 80% en el primer año a alrededor del 60% en el segundo, en particular por una importante retirada de las urnas por parte de las clases medias (PEN, 2022). Esta crisis ha debilitado, a su vez, la capacidad del sistema político de realizar entregas de bienestar y resolver los grandes desafíos del desarrollo humano, tema que se analizará adelante en este capítulo.

Gráfico 1.9

**Porcentaje de personas con simpatía política, según partidos**



Fuente: Gómez Campos, 2024 con datos de Unimer y CIEP-UCR.

### El crecimiento y la estabilidad macroeconómica se están logrando a costa de crecientes agrietamientos del contrato social

El segundo mensaje del Informe se enfoca en el desempeño reciente del país en materia de desarrollo humano. Plantea que, una vez pasada la pandemia del covid-19, la economía de Costa Rica creció por encima del sendero de expansión de mediano plazo y logró mantener la estabilidad monetaria y fiscal. No obstante, este crecimiento ha convergido con un proceso de austeridad fiscal que ya cumple un quinquenio y cuya fase más restrictiva no tiene una fecha de conclusión cierta.

La evidencia reunida por los distintos capítulos de esta edición documenta que esta austeridad se logra a costa del debilitamiento de la inversión social pública y del gasto de capital en infraestructura, el deterioro de la gestión ambiental, la profundización de una grave crisis educativa y crecientes dificultades para asistir

a las poblaciones más vulnerables. Estos resultados se encuentran en línea con lo señalado en el Informe 2023, por lo que, al mantenerse por un año más, se acrecientan las dificultades del sistema político para cumplir con los mandatos constitucionales y legales del contrato social costarricense, en especial en aspectos que son clave para garantizar las condiciones futuras para el desarrollo humano.

### Mejora fiscal se logra por recortes en la inversión social pública e infraestructura y de los recursos para la gestión ambiental

En el 2023 y el 2024, el país volvió al patrón de crecimiento económico excluyente característico de los años previos a la pandemia. La expansión de la producción no solo refleja la estructura dual del aparato productivo sino que, a su vez, la refuerza. La principal contribución al crecimiento del PIB la aporta el sector externo alojado en el régimen especial (zonas francas). En cambio, las actividades económicas que producen mayori-

tariamente para el mercado interno tienen un dinamismo mucho menor. Estas actividades se encuentran agrupadas en el régimen definitivo, el cual genera la mayor parte de la producción y el empleo del país, con un entorno empresarial y productivo más adverso y que soporta la carga mayoritaria de las contribuciones fiscales. Esta dualidad afecta las oportunidades de desarrollo de los territorios fuera de la GAM.

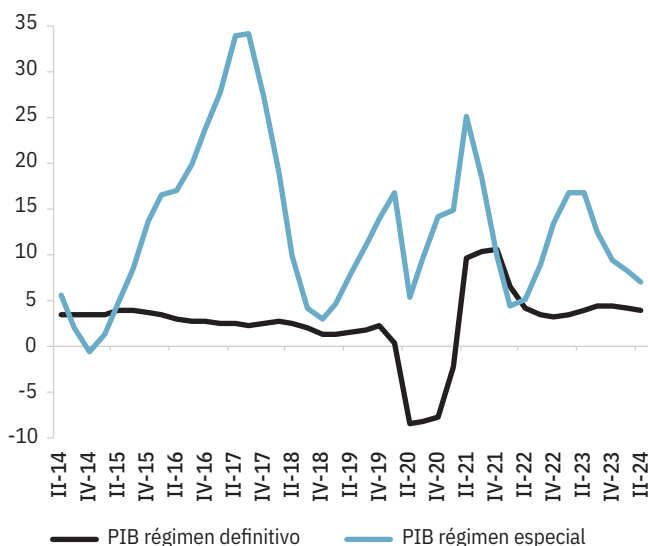
Actualmente, el país combina el crecimiento económico con la estabilización de sus cifras fiscales. En comparación con el 2018, el déficit fiscal se redujo de forma significativa y el endeudamiento público como porcentaje del PIB disminuyó de manera importante (gráficos 1.10). Esto podría generar que hacia el período 2025-2026 existan escenarios más flexibles en la contención del gasto público, lo cual dependerá de las políticas del Gobierno al respecto.

La mejora en la economía fiscal no se ha logrado por ampliar la recaudación fiscal, sino, principalmente, por la contención del gasto público. Recuérdese

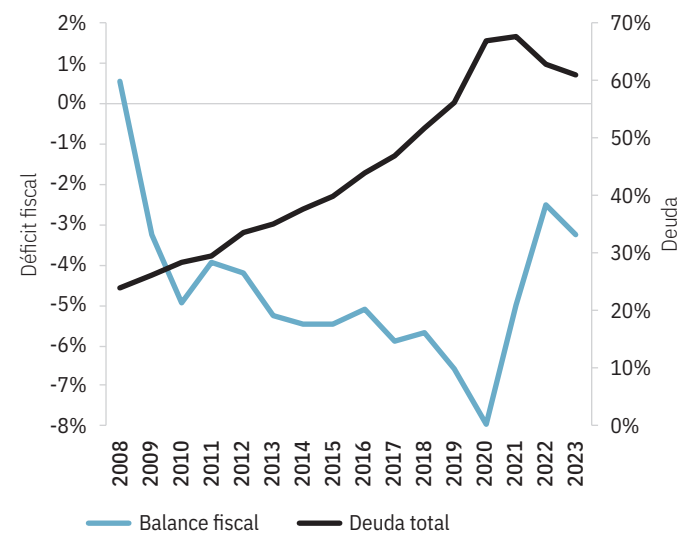
Gráficos 1.10

#### Indicadores económicos y fiscales seleccionados

a) Variación interanual del PIB, según régimen de producción (porcentajes)



b) Balance fiscal y deuda total (porcentaje del PIB)



Fuente: Meneses y Córdova, 2024b y Monge, 2024 con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

que la reforma fiscal del 2018 introdujo cambios limitados en la estructura tributaria, principalmente la creación del impuesto al valor agregado (IVA), pero sin modificaciones al impuesto de renta, más allá de ciertos cambios puntuales. Además, la consolidación de los recursos de órganos desconcentrados al presupuesto nacional, según lo estableció en la Ley de Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central (ley n° 9524) y en el artículo 35 del DE-42712-H, allegó nuevos recursos no tributarios al Gobierno. Esta consolidación generó un aumento puntual en los ingresos fiscales en los años 2021 y 2022. Dichos factores permitieron ampliar la base tributaria y los ingresos del Gobierno Central, pero no crearon un sendero de expansión futura.

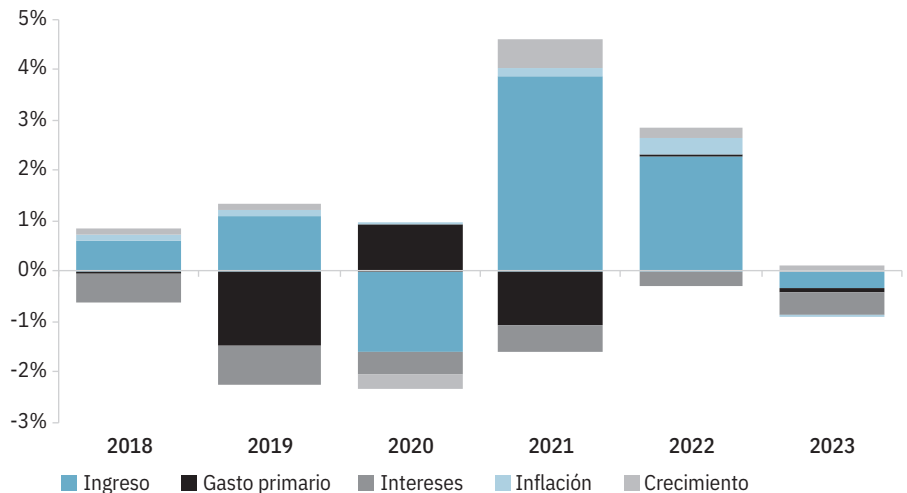
En los últimos meses, la ausencia de reformas al impuesto de renta y una nueva ralentización de la economía para el mercado interno han causado una reducción en los ingresos del Gobierno Central, por lo que su contribución al balance fiscal se tornó negativa (gráfico 1.11). De hecho, en el 2023, solo el crecimiento económico contribuyó de forma positiva a ese balance, aunque de manera muy tenue.

Al cierre de esta edición, el Ministerio de Hacienda ha reconocido el deterioro de la posición fiscal y señalado la necesidad de que el congreso tramite cambios al impuesto de renta. Esta posición también se ha visto afectada por la apreciación cambiaria y el descalce entre la política monetaria y la inflación, que pueden afectar de manera negativa no solo las finanzas públicas sino las perspectivas de crecimiento de largo plazo. La combinación de estos factores perjudica a sectores productivos claves de la economía (más detalle en el capítulo 3).

A la situación descrita se suman dos condiciones negativas para el fisco. Por una parte, los sectores más dinámicos de la economía (zonas francas) gozan de exención de ciertos tributos y, por tanto, no agregan recursos acordes con sus niveles de crecimiento productivo. Por otra, la austeridad fiscal no ha sido acompañada de reformas institucionales en el aparato estatal ni por cambios en

Gráfico 1.11

### Descomposición de los cambios en el balance fiscal, según factores principales (puntos porcentuales)



Fuente: Monge, 2024, con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

los mandatos constitucionales y legales. Por tanto, el Estado es desprovisto cada vez más de recursos para cumplir con sus obligaciones. El estrujamiento del gasto corriente se agrava debido al creciente peso del servicio de la deuda pública. Finalmente, como se indica en el capítulo 3 de este Informe, las políticas de austeridad no han modificado una condición estructural, pues el Estado costarricense sigue gastando más de lo que recibe de ingreso.

En el escenario descrito, la posibilidad de mantener el equilibrio fiscal ha recaído, principalmente, en la contención de las remuneraciones de las personas empleadas en el sector público y la reducción de gastos y transferencias en aspectos clave de la política social, tanto selectiva como universal. Temas relevantes para el desarrollo humano como la salud y, en especial, la educación pública, han mostrado los recortes más significativos (gráfico 1.12).

La austeridad fiscal también se ha aplicado a expensas de una reducción sistemática en la inversión pública en infraestructura. Esto contrasta con la respuesta de muchos otros países de la región, que realizaron importantes inversiones como medida de estímulo fiscal ante la crisis

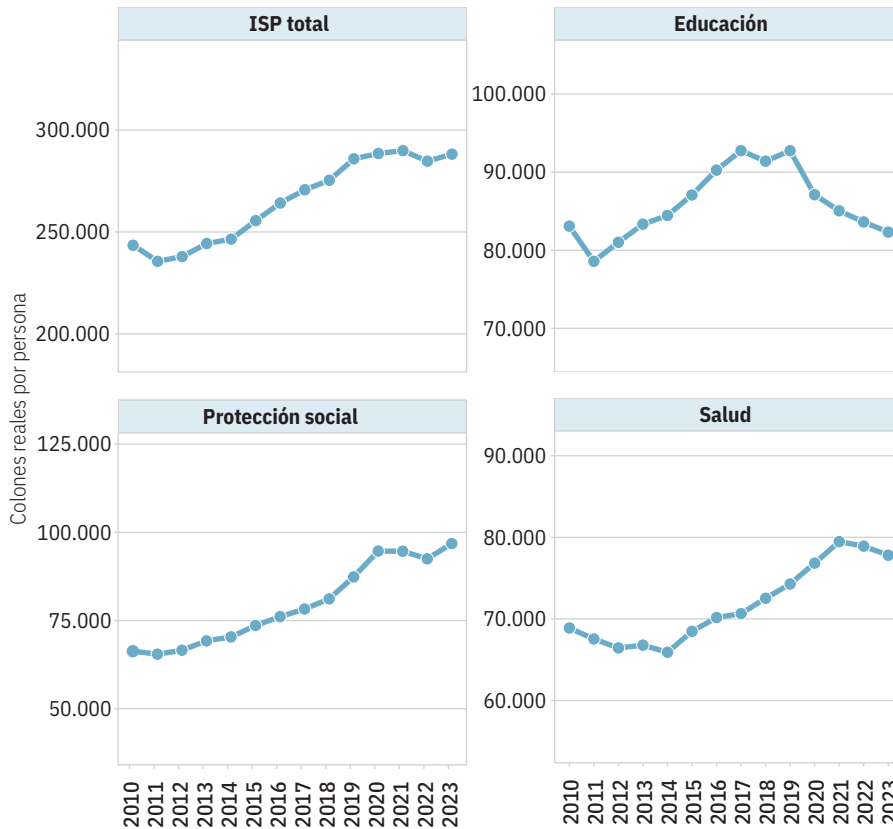
del 2020. La inversión en infraestructura económica, como porcentaje del PIB, entre el 2008 y el 2021 pasó de más de 3,5% a menos de 1,5% (gráfico 1.13a). Lo anterior no significa una caída absoluta en los recursos, sino que esta crece más lento que la producción. Además, en la actualidad el país aplica un menor esfuerzo de inversión con recursos propios, pues depende cada vez más del endeudamiento externo (gráfico 1.13b).

En los últimos años, las autoridades impulsan una agenda específica centrada en el orden fiscal, pero sin tener (ni el Gobierno ni la oposición) una propuesta de fondo sobre cómo resolver los aspectos estratégicos del desarrollo humano o la efectividad del gasto. Los niveles de inversión social y de infraestructura dependen, básicamente, del Ministerio de Hacienda, pero están desligados de los objetivos de la política sectorial de los demás ministerios. Como resultado, el ajuste fiscal produce menor inversión pública y depende marcadamente del endeudamiento, como sucede también con la infraestructura, lo cual condiciona la capacidad del país de emplearla como una palanca para el desarrollo humano sostenible.

El recorte del gasto público ha tenido

Gráfico 1.12

**Evolución de la inversión social pública (ISP) por habitante, según función social**  
(colones reales del 2000)<sup>a/</sup>



a/ En colones del año 2000, según el deflactor implícito del gasto de consumo del Gobierno general de Cuentas Nacionales. Es importante señalar que la escala del eje vertical es variable, es decir, se ajusta a los montos de cada sector.  
Fuente: Trejos, 2024, con datos de la STAP, BCCR, CGR, INEC y las instituciones sociales.

como consecuencia un fuerte debilitamiento de las instituciones a cargo de la conservación ambiental. El personal y los recursos destinados a las áreas protegidas, que el Sinac administra, se redujeron de forma drástica entre el 2022 y 2024 (gráficos 1.14). Estos recortes se dieron de forma paralela al aumento de más de cinco veces en la superficie bajo resguardo en el territorio marino, consolidada en esos años. En términos simples, hay más tareas y necesidades de proteger mucho más territorio con una significativa reducción de los recursos destinados para este fin.

El presente Informe califica el ajuste fiscal del quinquenio 2018-2024 como ortodoxo, pues repite errores cometidos en décadas anteriores; por ejemplo, sacrificar objetivos de desarrollo para mejorar, transitoriamente, las finanzas públicas. Este tipo de decisiones no solo está superado sino que forma parte de narrativas políticas que argumentan la existencia de una (falsa) dicotomía entre la necesidad de equilibrio fiscal y la urgencia de mejores resultados para un desarrollo humano sostenible; es decir, beneficiar a más personas y proteger a las más vulnerables. En la década de los ochenta, el país apostó por

Recuadro 1.3

**Ajuste sin visión estratégica: un nuevo error en condiciones muy distintas y más delicadas**

En los años ochenta del siglo XX, Costa Rica realizó un ajuste fiscal que incluyó recortes masivos a la inversión social, especialmente en educación y, en menor medida, a la salud pública y la infraestructura. Este ajuste fue una respuesta a la grave crisis económica, que contrajo la producción y empobreció a amplios sectores de la población. Los efectos negativos de largo plazo de estas acciones se percibieron a lo largo de las siguientes décadas y afectaron el sendero de desarrollo económico y social del país. El ajuste fiscal se cerró por una negociación internacional que redujo la deuda externa del país. Además, no se realizaron reformas estatales de amplio espectro.

Cuarenta años después, Costa Rica de nuevo gestiona una crisis fiscal mediante políticas de austeridad que recortan la inversión social y de infraestructura, sin procesos de reforma institucional asociados. Pese a la similitud de esa estrategia de política pública, el contexto de su aplicación es muy distinto. Desde una perspectiva positiva, la economía actual crece -aunque de forma moderada-, pero, a la vez, la sociedad costarricense cerró la etapa del bono demográfico y no hay condiciones políticas para una renegociación capaz de reducir el peso de la deuda externa sobre las finanzas públicas. Además, el mundo del trabajo cambia rápidamente, y con menos población joven y sin un logro educativo alto, se compromete más el futuro de las personas para tener oportunidades y capacidades que se adapten a ese cambio y permitan acceso a educación y empleo como mecanismos de movilidad social.

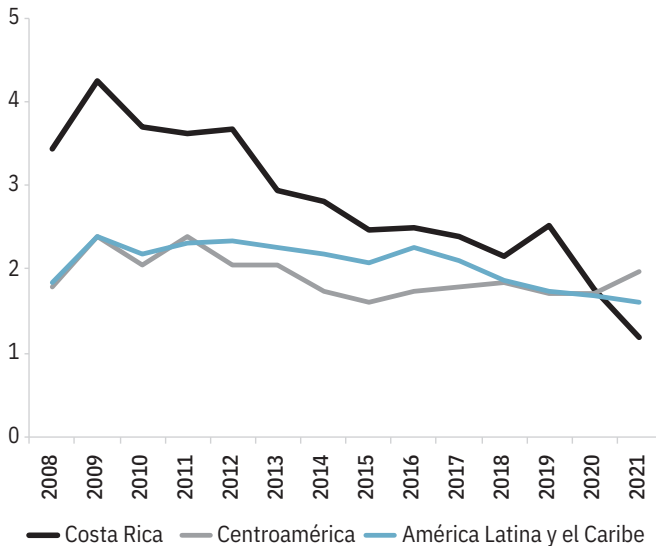
un ajuste que marcó, para las décadas posteriores, el rezago educativo de toda una generación y golpeó el desarrollo humano en múltiples campos (recuadro 1.3).



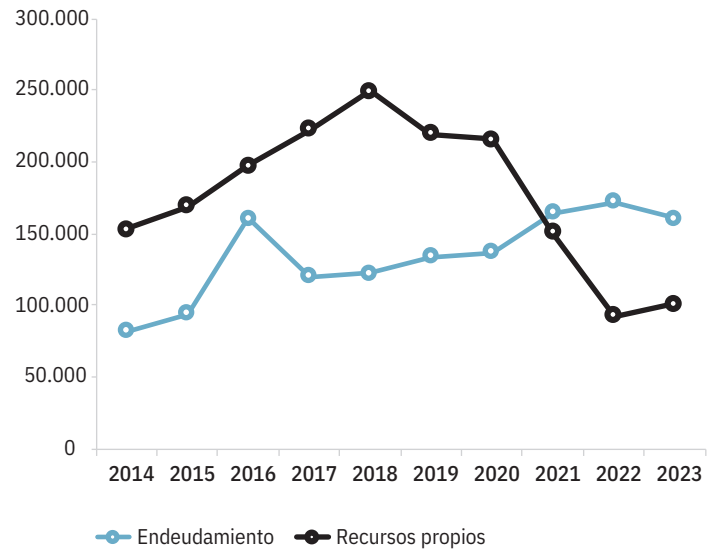
Gráficos 1.13

**Evolución de la inversión pública en infraestructura**

a) Inversión promedio en infraestructura económica, según región<sup>a/</sup> (porcentaje del PIB)



b) Gasto en infraestructura del sector público según principal fuente de financiamiento<sup>b/</sup> (millones de colones del 2017)



a/ Los datos comparativos están disponibles hasta el año 2021.

b/ La categoría “recursos propios” incluye el presupuesto nacional. El “endeudamiento” considera deuda interna, externa y con otros gobiernos.

Fuente: Madrigal y Vargas Montoya, 2024 con datos de Infralatam de la CAF, BID y Cepal.

**El agrietamiento del contrato social tiene consecuencias en las poblaciones más vulnerables**

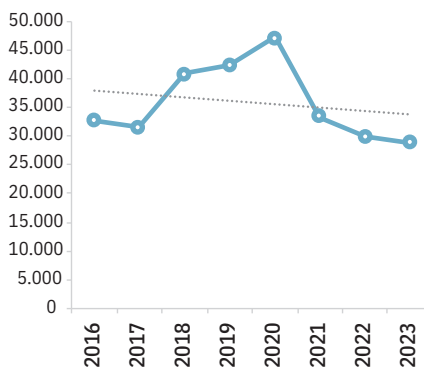
El agrietamiento del contrato social, entendido como la acción o efecto de agrietar o agrietarse, ocurre por razones objetivas: el incumplimiento de las normas y mandatos establecidos en la Constitución Política y las leyes sobre los medios y fines de la política pública. Este agrietamiento puede ocurrir por dos razones distintas: primero, por la omisión de acciones para su adecuado cumplimiento (tema del presente acápite), o, segundo, por el cuestionamiento político a los principios o mandatos establecidos, asunto que es tratado en el próximo apartado. En cualquier caso, la ausencia de medidas para resolver los puntos ciegos del estilo de desarrollo y, en años recientes, un ajuste fiscal ortodoxo, lo promueven.

Las omisiones no necesariamente son producto de una decisión política deli-

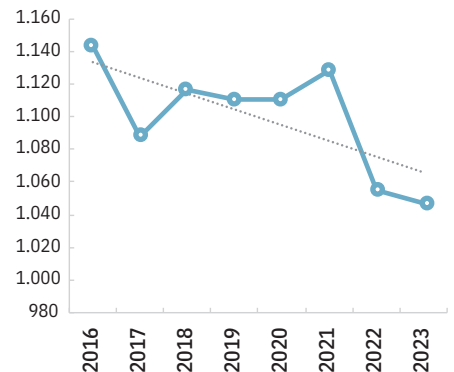
Gráficos 1.14

**Evolución del presupuesto y de las personas funcionarias del Sinac**

a) Presupuesto (millones de colones)



b) Personas funcionarias



Fuente: Sinac-Minae, varios años.

berada para debilitar el contrato social, sino que pueden explicarse por otros factores como la inercia burocrática, la priorización de ciertos objetivos sobre

otros o la falta de acuerdos políticos. Sin importar sus causas, tienen consecuencias pues se incumplen mandatos sobre el acceso y disfrute de las oportunidades y

capacidades de la sociedad costarricense para promover el desarrollo humano. Los capítulos 2, 3, 4 y 6 de esta edición efectúan un recuento sistemático de los efectos sobre las oportunidades laborales y empresariales, la equidad y la integración social, el disfrute del derecho al agua o al de vivir en entornos seguros, entre otros. En este acápite se presenta una selección de esta evidencia.

El acceso al agua es un derecho humano garantizado en la Constitución Política; sin embargo, en la actualidad está socialmente diferenciado. Aunque, en comparación con el resto de América Latina, Costa Rica presenta indicadores altos, existen territorios en que es mucho menor, especialmente en las zonas fronterizas, costeras y los territorios indígenas. Incluso en la GAM, aunque existe acceso, la calidad y continuidad del servicio se ha debilitado en los últimos años al presentarse cortes, con un pico complicado en la pandemia por covid-19, cuando las personas más la necesitaban en las zonas residenciales (gráfico 1.15).

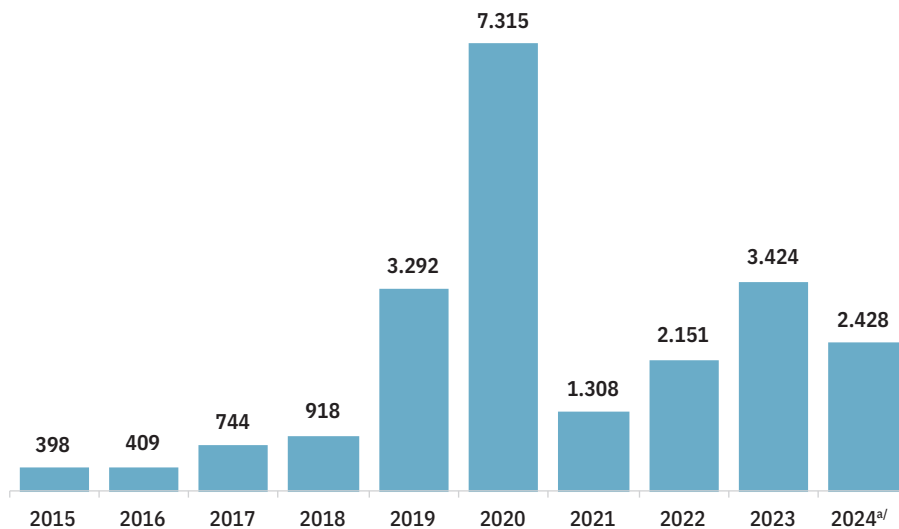
El acceso de la población a las oportunidades laborales es clave, en un país que se planteó el derecho a la educación y el trabajo como mecanismos para el ascenso social y la búsqueda de mejores condiciones de vida. Sin embargo, en años recientes, la creación de nuevas oportunidades de empleo ha estado a la zaga del comportamiento de la producción en 16 de los 22 últimos cuatrimestres.

Durante la pandemia, el golpe al empleo fue superior al de la caída de la producción. No obstante, luego del “rebote económico” del 2021 e inicios del 2022, la tendencia volvió a ser negativa (gráfico 1.16). La situación resulta particularmente más dura para los sectores más vulnerables, como las mujeres y las personas jóvenes, quienes siguen siendo más afectados tanto por el desempleo como por el abandono del mercado laboral (capítulo 2).

Actualmente, el ingreso real promedio de los hogares es casi una quinta parte inferior que en el 2014. La mejora observada en el 2023 no modificó la tendencia básica que las familias experimentan desde hace unos diez años: una clara tendencia a la reducción (gráfico 1.17).

Gráfico 1.15

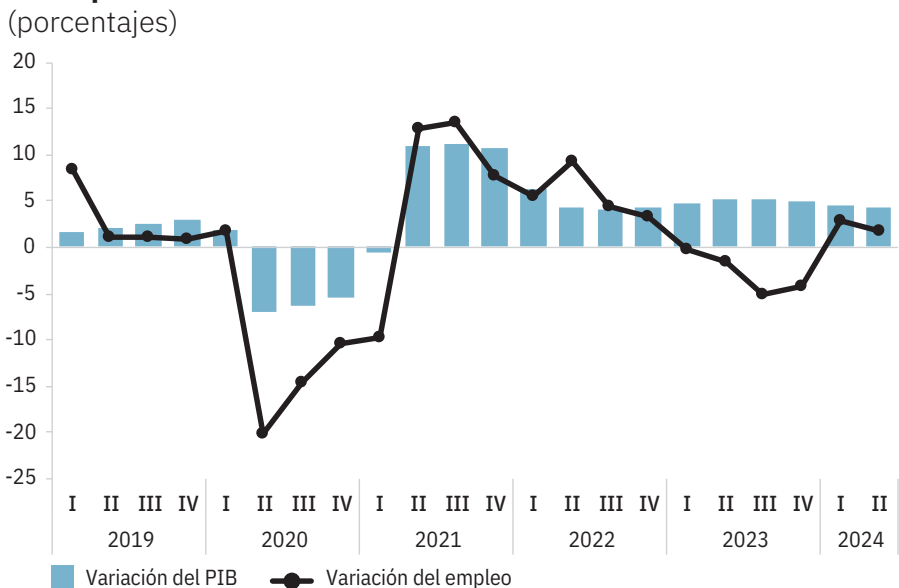
**Cantidad de cortes del servicio de agua en sistemas de acueductos de la Gran Área Metropolitana**



a/Los datos corresponden al período que va entre enero y junio de 2024.  
Fuente: Vargas, 2024 con datos de ICAA, 2024.

Gráfico 1.16

**Variación interanual del PIB y de las nuevas oportunidades de empleo (porcentajes)**



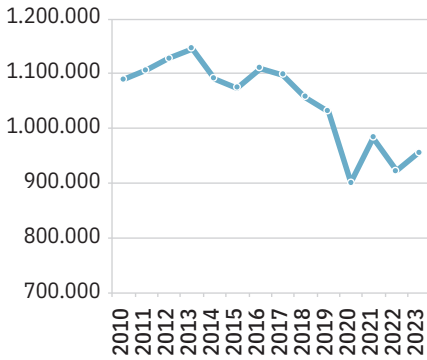
Las barras es la Variación del PIB y la línea es la Variación del empleo  
Fuente: Meneses y Córdova, 2024b, con datos del BCCR y la Encuesta Continua de Empleo, del INEC.

De hecho, la crisis económica producto de la pandemia por covid-19 destruyó miles de empleos. Sin embargo, la desmejora en los ingresos reales promedio venía

desde antes y el aumento en el 2023 no logra alcanzar el nivel del 2021 y se ubica por debajo de los valores vistos durante la segunda década del siglo XX. El año

Gráfico 1.17

**Ingreso promedio real de los hogares**  
(colones reales al mes)<sup>a/</sup>



a/ Ingreso neto con imputación de valores no declarados y ajuste por subdeclaración. En valores reales, deflactados con el IPC, base diciembre del 2020.  
Fuente: Morales, 2024, con datos de las Enaho del INEC.

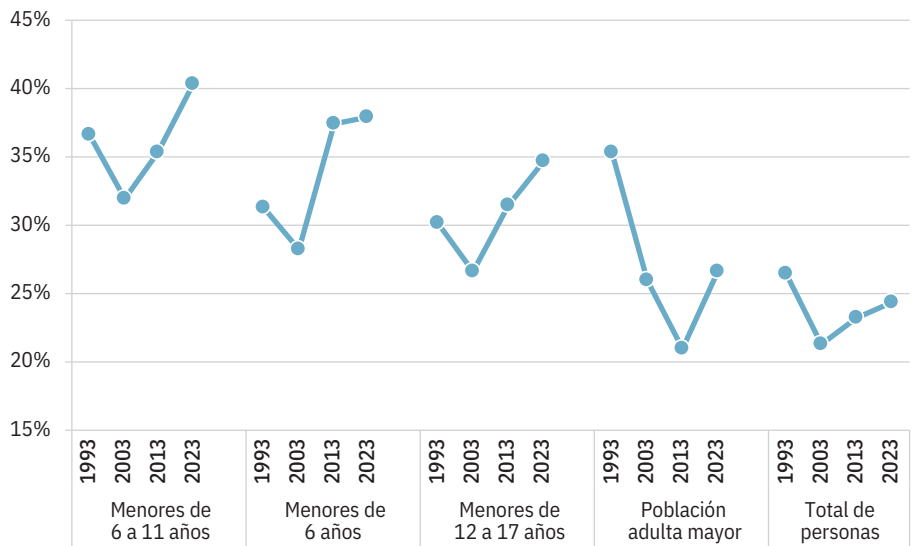
2023 se situaba apenas por encima del 2020, año de la crisis pandémica, y del 2022, cuando el país experimentó una inflación del 10,1%.

En un contexto de rápido envejecimiento demográfico, la población infantil y adolescente constituye un grupo cada vez más escaso y en el cual resulta indispensable invertir para desarrollar las mejores capacidades productivas y habilitar las condiciones que les permita ejercer su ciudadanía. Este es un imperativo demográfico para Costa Rica, pues el vínculo de dependencia de la población adulta mayor en relación con aquella en edad de trabajar crecerá de forma acelerada. Sin asegurar una alta inversión en capital humano, la sostenibilidad fiscal de la sociedad costarricense se verá seriamente amenazada en el futuro (Rosero, 2023; Rosero y Jiménez, 2012).

Pese a esta necesidad estratégica del desarrollo, la pobreza infantil se encuentra entre las más altas del siglo XXI (Gráfico 1.18). La pobreza entre niñas y niños menores de seis años es diez puntos superior a la registrada hace veinte años, y mayor a la de treinta años atrás. Una situación similar ocurre entre las personas

Gráfico 1.18

**Incidencia de la pobreza, según características de las personas**  
(porcentaje de pobreza)



Fuente: Morales y Segura, 2024, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

en edad de asistir a la escuela primaria y secundaria. Esto solo ha mejorado entre la población adulta mayor, pese a presentar cierto retroceso en la última década.

En materia de pobreza y vulnerabilidad, al cierre de esta edición (el 22 de octubre del 2024) el INEC publicó los primeros resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), cuyo trabajo de campo se realizó a mediados del año. Mediante este instrumento estadístico, se obtiene información de las condiciones de vida de la población, a través de las características de las viviendas, los hogares y las personas residentes. Esta es la fuente oficial para estimar la pobreza en el país. Aunque no fue posible incorporar en esta entrega un análisis de fondo sobre estos resultados, el recuadro 1.4 sintetiza los principales y algunas consideraciones al respecto.

Por otra parte, el acceso a la salud, un derecho que debe tutelar el Estado de bienestar costarricense, sigue experimentando importantes limitaciones. El país no ha podido resolver la falta de

aseguramiento para amplios sectores de personas trabajadoras, especialmente de quienes laboran en puestos informales. Además, el acceso a los servicios primarios de salud muestra fuertes disparidades territoriales. La relación entre la cantidad de habitantes por Ebais y las consultas promedio muestra una relación inversa: por cada 1.000 personas adicionales que deba atender un área de salud, la tasa de consultas cae 0,22 puntos (gráfico 1.19). Esta situación podría estar asociada a problemas de saturación de los servicios y al poco personal en cada Equipo de atención (esto se analiza con más profundidad en el capítulo 2 de esta edición).

En resumen, la vigencia del contrato social costarricense se ve afectada por el incumplimiento objetivo y sistemático de los compromisos y mandatos, o por el descuido de las condiciones. Aunque la concreción completa de un contrato social no es fácil y enfrenta retos en cualquier sociedad, lo cierto es que entre más se prolonguen estos incumplimientos,

## Recuadro 1.4

### Disminuye la pobreza por ingresos en el 2024

Los resultados de la Enaho del 2024 muestran que un 18,0% de los hogares están en condiciones de pobreza por insuficiencia de ingresos. Es una disminución significativa de 3,8 puntos porcentuales con respecto al 2023, que equivale a 63.428 hogares menos. La pobreza extrema también se redujo hasta colocarse en un 4,8%, 26.168 hogares menos. Estos niveles de pobreza se salen del umbral de estancamiento promedio de la pobreza en el siglo XXI en alrededor del 20%. Solo en 2003 y el trienio 2007-2009 se logró bajar de ese umbral (gráfico 1.7 de la sección previa).

La información disponible no permite dar una explicación, basada en evidencia empírica robusta, sobre las causas de esta reducción. Para ello se requeriría analizar la base de datos de la Enaho que el INEC aún no ha publicado. Lo que es posible hoy es formular hipótesis sobre estas causas, que serán investigadas en el próximo Informe, una vez que se tenga la información.

a) Una primera hipótesis es que el ingreso de los hogares de menores ingresos mejoró debido al crecimiento económico y la generación de más empleos. No pareciera, en principio, haber mucho apoyo a esta explicación. La última vez que la pobreza bajó fuertemente fue en el año 2007. En esa ocasión el PIB real creció un 8,2% (y un 7,3% en el 2006), impulsado tanto por el régimen especial como el definitivo, y los ingresos reales de los hogares subieron 13,7%. Además, se generaron 100.128 empleos nuevos y la tasa neta de participación laboral fue de un 61,4% de la población. Las cifras del 2023 y 2024 están muy por debajo de estos niveles: el PIB real creció un 4%, asociado principalmente al régimen especial; se crearon 35 mil nuevos empleos en el segundo trimestre 2024 (luego de pérdidas de empleo en todos los trimestres del 2023) y la tasa neta de participación laboral es la menor desde inicios de los noventa (54%).

b) Una segunda hipótesis es que la reducción de la pobreza es resultado de una mejor focalización de la política social y los programas de combate a la pobreza. Cuando en 2007 empezó a regir el programa de transferencias monetarias "Avancemos" y aumentaron las pensiones del régimen no contributivo, el ingreso de los hogares del primer quintil creció rápidamente (38%). Sin embargo, en 2023 y 2024 no se crearon nuevos beneficios sociales a gran escala, ni se han ajustado los montos de los beneficios sociales ya existentes. Por el contrario, este Informe demuestra que varios programas selectivos han sufrido recortes de sus recursos en términos reales. Lo que sí se ha dado es una priorización en la asignación de los beneficios sociales en los hogares en pobreza, especialmente en la extrema, y tendrá que investigarse su efecto sobre la estimación de la pobreza.

c) Una tercera hipótesis es que hubo un error de medición en la Enaho. El reporte del trabajo de campo del INEC no arroja parámetros sospechosos ni diferencias significativas en la muestra, cantidad de hogares visitados y tasas de respuestas entre el 2023 y el 2024.

d) Una cuarta hipótesis sugeriría problemas en la estructura de la muestra que producen resultados erráticos debido al pequeño tamaño de las muestras en las regiones costeras y fronterizas. En estas se procura entrevistar a unos 1.100 hogares, pero apenas contestan entre 700 y 1.000 hogares. Por tal motivo, los resultados pueden ser muy variables de un año a otro y serían menos confiables. Los "saltos" difíciles de explicar en las regiones han ocurrido con frecuencia en la última década y tendrá que verse si en esta ocasión afectaron la estimación de la pobreza en esos territorios.

e) Una quinta hipótesis es que la metodología empleada para la imputación de los "ingresos ignorados" de los hogares de más pobres puede estar sobreestimando

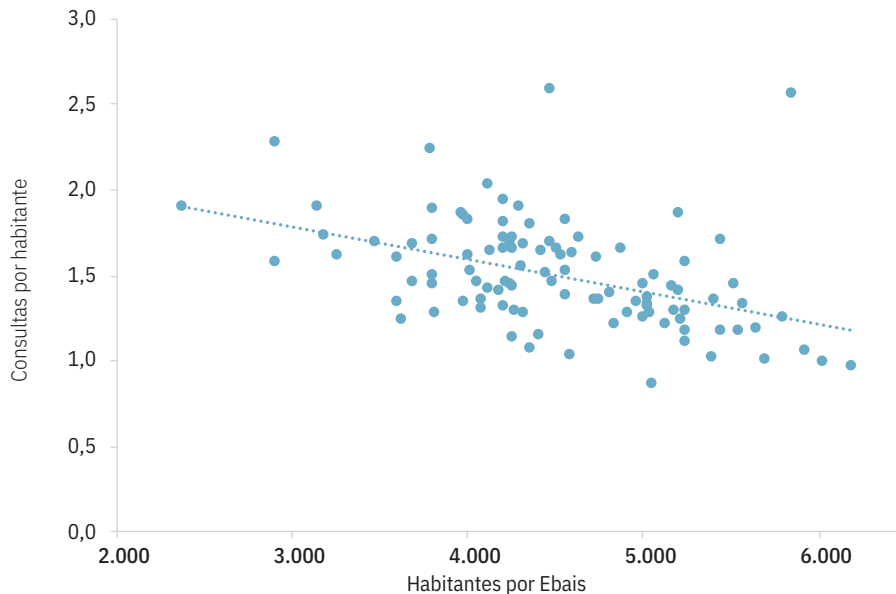
sus ingresos. Es necesario examinar con métodos estadísticos rigurosos si ello es cierto y si tiene un efecto discernible.

f) Una sexta hipótesis es que la deflación de precios en 2023 y 2024 afectó la estimación de la pobreza por ingresos. Esta metodología se basa en la comparación del ingreso familiar por persona con el costo de los bienes y servicios incluidos dentro la línea de pobreza (LP) y de la canasta básica alimentaria (para la extrema pobreza). Debido a la disminución de precios, el valor de la LP en el 2024 se redujo, lo que significa que algunos hogares con ingresos cercanos a los límites pudieron pasar de pobres a no pobres solo por el efecto deflacionario, sin que sus ingresos nominales variaran. En otros casos, leves aumentos en los ingresos podrían haber permitido a más hogares superar el umbral de la LP, cuando en situaciones de baja inflación ello no habría ocurrido. Es necesario determinar la magnitud de este efecto en la estimación de 2024.

El estudio de la base de datos de la Enaho permitirá desagregar las fuentes de ingreso de los hogares, los provenientes del trabajo y de las transferencias, tanto públicas como privadas. Es especialmente relevante examinar el rubro denominado "otras transferencias", que incluye pensiones contributivas, pensiones alimenticias, remesas y ayudas privadas de otros hogares u organizaciones (por ejemplo, personas que ayudan a sus progenitores u otras familias con ingresos, o a pagar algunos servicios, o por ayudas en especie). Este rubro ha crecido significativamente en los últimos años y amerita un análisis más exhaustivo. Entender el peso que tiene cada una de las hipótesis aquí planteadas (y otras que puedan formularse) es importante para tener una mejor idea sobre si la reducción de la pobreza en 2024 estuvo anclada en bases firmes.

Gráfico 1.19

### Relación entre habitantes por Ebais y el promedio de consultas externas generales por habitante, según áreas de salud<sup>a/</sup>. 2023



a/ Se excluye el área de salud de San Rafael de Puntarenas, debido a su valor extremo de consultas externas generales por habitante (3,8).

Fuente: Pacheco, 2024 con datos de CCSS, 2023.

más aumentarán las probabilidades de que, en la práctica, la política pública se desentienda de su labor y abandone algunas bases y logros ya consolidados. Incluso, se corre el riesgo de que la ciudadanía pierda confianza en la política y las instituciones.

#### Emergen cuestionamientos políticos a la pertinencia del contrato social

Entre el 2023 y el 2024 emergieron claras resistencias -o franca oposición- de altas autoridades gubernamentales a ciertos compromisos y mandatos que forman parte del contrato social costarricense. Son compromisos que, en principio, se deben cumplir, pero que se han convertido en terreno de disputa sobre su legitimidad o pertinencia. Esta disputa no solo es discursiva o retórica, sino que ha tenido efectos prácticos sobre las políticas públicas de larga data. Vistas en su conjunto se trata de conflictos redistributivos.

El Programa Estado de la Nación ha registrado los cuestionamientos de las autoridades públicas a la pertinencia del contrato social en dos de sus componentes centrales: la educación pública y

la conservación ambiental. Este Informe no tratará en profundidad el caso del primer elemento, pues el próximo *Informe Estado de la Educación*, a presentarse en agosto del 2025, hará un recuento del cuestionamiento a las altas jerarquías a, entre otros, la viabilidad y justificación de la norma constitucional que obliga a destinar no menos del 8% del PIB y a la que establece el financiamiento de la educación superior universitaria pública.

En cambio, esta y la anterior edición del Informe han efectuado un recuento minucioso de posiciones públicas directamente enfocadas en poner en duda o debilitar las políticas de gestión ambiental ejecutadas a lo largo de varias décadas. Estos cuestionamientos abarcan desde el abandono del liderazgo internacional que el país había asumido en décadas previas, hasta el retorno de un discurso y acciones que apoyan el extractivismo; en otras palabras, la exploración y eventual explotación de combustibles fósiles y la reanudación de la minería a cielo abierto en el país. El diagrama 1.2 sintetiza algunos ejemplos, que se desarrollan con mayor detalle en el capítulo 4 de este Informe.

#### Un sistema político enfrascado en un conflicto entre poderes institucionales obstruye la atención de los desafíos en desarrollo humano

El tercer mensaje del Informe se enfoca en el ámbito de la política. El progreso en desarrollo humano sostenible en una democracia, con un equilibrio fiscal que dé solvencia y estabilidad al Estado, requiere de un sistema político enfocado en crear acuerdos para cumplir el contrato social. Sin embargo, en la actualidad este sistema atraviesa por una fase de continuos choques entre los poderes institucionales, que inhiben esos acuerdos. Su principal causa es una estrategia de antagonismo que promueve el Poder Ejecutivo como medio para lograr ampliar sus competencias políticas y legales. Esto ha causado conflictos con los poderes Legislativo y Judicial, así como en el sistema institucional de control y vigilancia de la acción pública. Si bien el Ejecutivo es el principal promotor de ese estilo antagonístico, los partidos opositores también hacen uso de diversos espacios y mecanismos para reproducir el conflicto.

## Diagrama 1.2

### Ejemplos seleccionados que evidencian cambios en la narrativa ambiental del país<sup>a/</sup>

| Abandono del rol internacional  | Retorno de discurso extractivo   | Omisión o conflicto con el criterio técnico  | Debilitamiento institucional  |
|---|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>No se firma la iniciativa BOGA<sup>b/</sup>, que el país promovió con otras naciones.</li> <li>En el 2023 el Congreso rechaza el Acuerdo de Escazú, suscrito en Costa Rica.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>El Gobierno plantea la posibilidad de la minería a cielo abierto, prohibida por ley desde el 2011.</li> <li>El país solicita apoyo a Noruega para la exploración petrolera, el cual fue rechazado.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Aumento de capacidad de carga en el Parque Nacional Manuel Antonio, contra orden de la Sala Constitucional.</li> <li>Permisos irregulares de tala en Refugio Natural de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Reducción de recursos y personal en el Sinac y otras entidades ambientales.</li> </ul> |

a/ Una descripción más detallada del cambio en la narrativa ambiental del país se encuentra en el capítulo 4 de este Informe.

b/ BOGA significa Beyond Oil & Gas Alliance. En español: Alianza para ir más allá del petróleo y el gas natural.

Fuente: Faerron, 2024.

En un sistema político, los poderes de la República y las instituciones públicas están dotadas de facultades formales e informales para cumplir sus funciones. Sin embargo, estos poderes no están ejercitando su capacidad de crear relaciones políticas que ayuden a atender, mediante una gestión pública respaldada en amplios acuerdos políticos, las necesidades para un desarrollo humano sostenible. Hoy, como fue mencionado, se prioriza la confrontación como estrategia para lograr ventajas políticas.

En consecuencia, las respuestas de política pública que el sistema político da a los problemas nacionales son muy limitadas. Más allá del manejo de la austeridad fiscal, no es posible observar acuerdos que atiendan los grandes retos del desarrollo humano sostenible. Además, el enfrentamiento entre los poderes del Estado propicia un deterioro de las políticas públicas y una creciente polarización política.

### Conflicto de poderes de la República “apaga” el uso de poderes formales e informales indispensables para la política pública, pero “enciende” otros que generan entramamiento y antagonismo

La Constitución Política otorga un conjunto de poderes formales a los poderes

Ejecutivo, Legislativo y Judicial con el fin de formular la política pública. En el régimen presidencialista costarricense, el Poder Ejecutivo es un actor clave, pero sin un poder dominante debido a los múltiples controles constitucionales y legales, a los que lo someten los otros Poderes del Estado y a ciertas reglas como la no reelección simultánea y la no beligerancia política (PEN, 2023). Por ser un régimen presidencialista con un Ejecutivo no dominante, se requiere establecer relaciones cooperativas entre esos poderes para lograr la resolución de los problemas. En el caso de la Asamblea Legislativa y del Ejecutivo, estas relaciones son indispensables porque ninguno de los dos tiene las atribuciones para imponerse ante el otro.

La amplia trayectoria democrática de Costa Rica ha moldeado, además, una serie de poderes “informales”, los cuales están anclados en las costumbres y convenciones, así como en los espacios que abre el ejercicio de las competencias formales a la acción política. Los actores institucionales y los partidos políticos los utilizan para reforzar sus posiciones y tener una mejor capacidad negociadora en temas de interés compartido. No obstante, estos poderes también pueden ser empleados de forma sistemática para bloquear iniciativas y para el ataque (cuadro 1.2; ver también capítulo 5).

El presente Informe efectuó un primer examen del uso de los poderes formales en el 2023 y el 2024. Uno de ellos, de gran importancia en el caso del Ejecutivo, es su iniciativa de ley. La información disponible sugiere que efectuó un uso acotado de este poder en su primer año de administración, pero logró, en su segundo año, la aprobación varias leyes de su interés, un logro atípico en los últimos treinta años dada la pequeña fracción oficialista que dispone en el congreso (gráfico 1.20a). Sin embargo, su iniciativa se limitó a un ámbito reducido de temas como el presupuestario y el endeudamiento externo. Por otra parte, no hubo cambios en la tendencia característica de la época del multipartidismo, pues el Ejecutivo tiene cada vez menos iniciativa en la producción legislativa total.

Otro poder formal del Gobierno es el decreto ejecutivo como herramienta para la gestión pública (Ramírez, 2016). El segundo año de la presente administración muestra una importante desactivación de este instrumento. Si el primer año se caracterizó por una intensa producción de decretos de alto alcance, el más elevado desde 1990, en su segundo año pasó al penúltimo lugar en la lista (capítulo 5). Un análisis pormenorizado permitió identificar a la administración Chaves Robles como una de las que más

## Cuadro 1.2

## Poderes formales e informales relevantes para el funcionamiento del sistema político

| Poder de la República    | Poderes Formales  | Poderes Informales  |
|--------------------------|---|---|
| <b>Poder Ejecutivo</b>   | Iniciativa en la formación de la ley<br>Ejecución de la política pública<br>Conformación del gabinete<br>Poder de veto<br>Dirección administrativa<br>Poder moderador o de tutela<br>Poder del tesoro | Poder del Megáfono<br>Incidencia en la designación jerarcas órganos de control<br>Convocatoria a otros poderes del Estado<br>Convocatoria a actores sociales y políticos para armar coaliciones |
| <b>Poder Legislativo</b> | Formación de la ley<br>Control político<br>Resello<br>Voto de censura<br>Comisiones Especiales<br>Poder del tesoro<br>Poder de nombramiento<br>Control sobre la Hacienda Pública                      | Poder del megáfono<br>Construcción de coaliciones   |
| <b>Poder Judicial</b>    | Control Constitucional<br>Poder de nombramiento<br>Control sobre el derecho público vía contencioso-administrativo  | Poder del megáfono  |

Fuente: Alfaro Redondo, 2024.

decretos de emergencia ha promulgado, especialmente en su primer año (gráfico 1.20b). Este activismo ocurre en el marco de una legislación y una jurisprudencia mucho más restrictiva que las existentes durante el gobierno del presidente Calderón Fournier, hace tres décadas, y en un período en el cual, debido al influjo del fenómeno atmosférico ENOS (El Niño), disminuyeron de forma sustantiva los eventos hidrometeorológicos. Ello sugiere un cambio de estrategia en el uso del decreto ejecutivo para impulsar prioridades de política pública.

Otra de las potestades o atribuciones del Presidente de la República es la firma de las nuevas leyes, o sanción de la ley como también se le conoce. Si la persona que ocupa este puesto no veta una ley, está obligada a firmarla en un plazo razonable, aunque las normas no especifican los tiempos para ello. La Sala Constitucional ha señalado en una resolución reciente (sentencia 2024-20398) que el Poder Ejecutivo no goza de ninguna discrecionalidad para sancionar y publicar una ley que no ha sido vetada.

Con información disponible para el período 1986-2024 es posible calcular

la duración en días para sancionar una ley, después de haber sido aprobada por el congreso. En ese período, el promedio fue de 26 días. La mayor parte de los años analizados se ubican por debajo de ese promedio. Sin embargo, en algunas legislaturas ese plazo ha sido mayor y, además, hay diferencias en los tiempos según el tipo de ley para las leyes sustantivas, que son mayores que en el resto de normas. Concretamente, en 7 legislaturas, los plazos de sanción han claramente excedido el promedio y en 3 de ellas esos plazos son mayores que una desviación estándar. Las dos legislaturas de la Administración Chaves Robles sobrepasan la media y la legislatura 2022-2023 sobresale con el promedio de mayor duración de toda la serie, con 72 días en leyes sustantivas y 74 días en el resto de legislación (gráfico 1.21).

Por su parte, en el período 2022-2024, el congreso retornó a un nivel de baja productividad y mayores tiempos de aprobación característicos de las dos primeras décadas de este siglo. Ello marca un fuerte contraste con lo ocurrido en el período 2018-2022, cuando un acuerdo político funcional entre el Ejecutivo y varios

partidos opositores permitió una amplia producción legislativa (PEN, 2022).

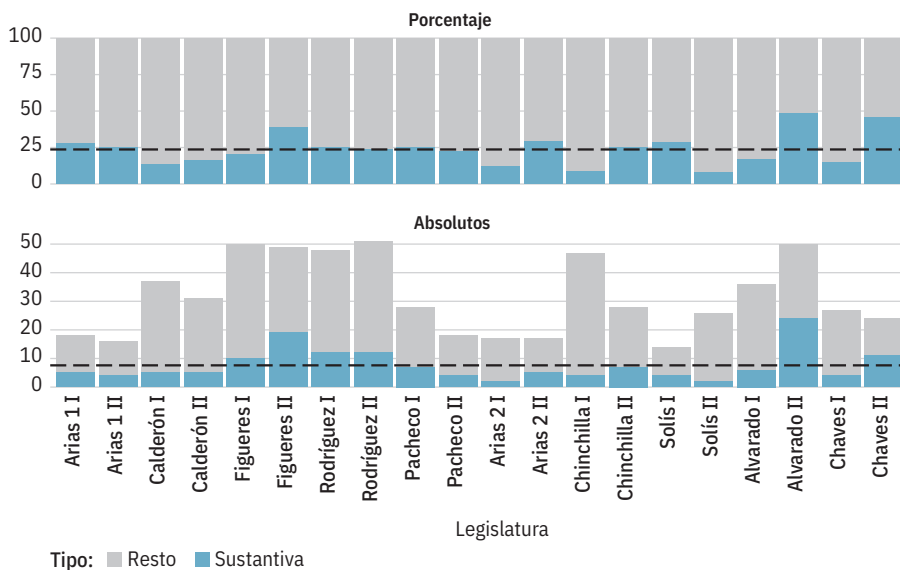
La Asamblea Legislativa se concentró en aprobar la legislación de alcance acotado, como es el caso de los permisos municipales y la legislación no sustantiva. Entre mayo del 2023 y abril del 2024 se logró mejorar la cosecha de leyes sustantivas en relación con el primer año de la presente legislatura (gráfico 1.22a). Sin embargo, no se aprobaron reformas que procurasen cambios en temas estratégicos de la política pública, la organización del Estado o la ampliación del portafolio de derechos y libertades ciudadanas.

Por segundo año consecutivo, no se promovieron coaliciones o alianzas multipartidarias para avanzar en temas prioritarios de política pública. El Ejecutivo no priorizó agendas multipartidistas, la fracción parlamentaria oficialista tampoco lo hizo y los partidos de oposición no promovieron coaliciones para forjar mayorías. En consecuencia, las dos legislaturas de la administración Chaves-Robles están entre las de menor presencia de coaliciones para la aprobación de leyes, ya sea promovidas con el oficialismo o solo entre fuerzas de oposición.

Gráfico 1.20

**Uso de poderes formales del Ejecutivo: legislación sustantiva aprobada que es iniciativa del Ejecutivo y decretos de emergencia promulgados**

a) Legislación aprobada en sesiones extraordinarias de iniciativa del Poder Ejecutivo en los dos primeros años de administración, según tipo



Fuente: Gómez Campos, 2024.

b) Decretos de emergencia en los dos primeros año de gobierno

| Administración          | Primer año | Segundo año | Total |
|-------------------------|------------|-------------|-------|
| Calderón Fournier       | 20         | 12          | 32    |
| Figueres Olsen          | 9          | 8           | 17    |
| Rodríguez Echeverría    | 5          | 8           | 13    |
| Pacheco de la Espriella | 3          | 2           | 5     |
| Arias Sánchez           | 4          | 5           | 9     |
| Chinchilla Miranda      | 12         | 1           | 13    |
| Solis Rivera            | 3          | 8           | 11    |
| Alvarado Quesada        | 2          | 4           | 6     |
| Chaves Robles           | 16         | 5           | 21    |

Fuente: Calderón y Soleibe, 2024.

En la última legislatura (2023-2024), la presencia de coaliciones fue la más baja del presente siglo (gráfico 1.22b). En un parlamento fragmentado, este panorama es desfavorable para el funcionamiento del sistema político.

En contrapunto al ejercicio de poderes formales, el Informe registra un importante activismo del Ejecutivo y del Legislativo en el uso de los poderes informales. Uno de estos es lo que el Informe denomina el “poder del megáfono”, el cual comprende las acciones para comunicar y expresar intereses, opiniones y preferencias a la ciudadanía. Se ejerce mediante diversos mecanismos, desde declaraciones, discursos y conferencias de prensa, hasta manifestaciones y respuestas a consultas de periodistas o medios de comunicación (capítulo 5).

En el caso del Ejecutivo, el actual mandatario ha ejercido su poder de hablar y ser escuchado por amplias audiencias, de manera intensa y, sobre todo, como un recurso para mantener iniciativa política mediante un constante ataque a los otros poderes de la República y a sus adversarios. A ellos les responsabiliza por la falta de respuestas del sistema político e institucional a los problemas urgentes del país (gráfico 1.23). No hay evidencia por el momento -en las encuestas de opinión- de que los ataques presidenciales a otros poderes del Estado e instituciones públicas hayan afectado de manera significativa la confianza promedio de la ciudadanía en las entidades que reciben el ataque (capítulo 5).

Los partidos políticos en la Asamblea Legislativa han utilizado los poderes formales del congreso como tribuna para ejercer su poder del megáfono. Uno de estos consiste en la potestad de ejercer el control político en el plenario legislativo. Los diputados y las diputadas de la fracción oficialista, que han tenido un protagonismo muy bajo en el proceso de formulación de la ley, han empleado esta potestad para mantener un alto perfil en la defensa del Gobierno y ataque a sus adversarios.

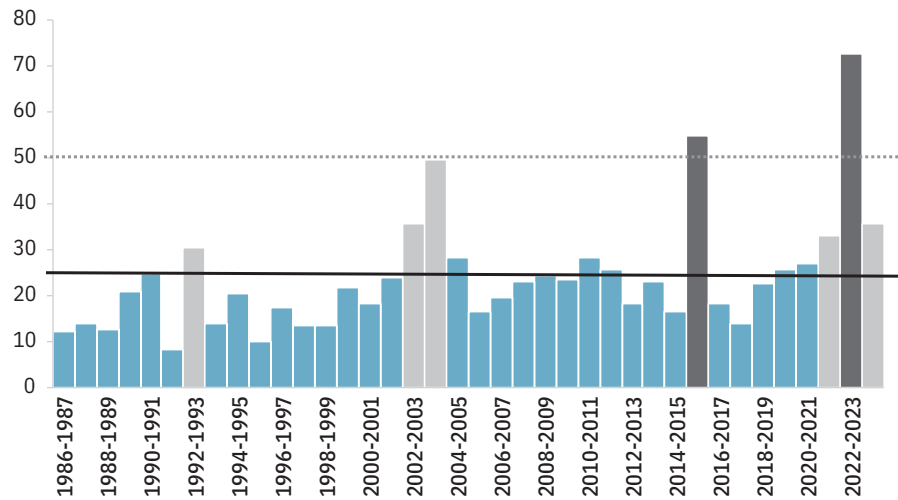
Esta fracción concentra sus intervenciones en aspectos de gobernanza o de reactivación económica, pero no dedica mucho espacio a hablar de otros temas



Gráfico 1.21

**Duración promedio que tarda el Poder Ejecutivo en sancionar una ley, según tipo de legislación<sup>a/</sup>**

(en días)



a/ La línea horizontal continua representa la duración promedio del período y la línea punteada es una desviación estándar por encima de ese promedio. Los años en barras grises superan ese promedio histórico.

Fuente: Alfaro Redondo y Romero, 2024 con información de la base de datos de legislación aprobada.

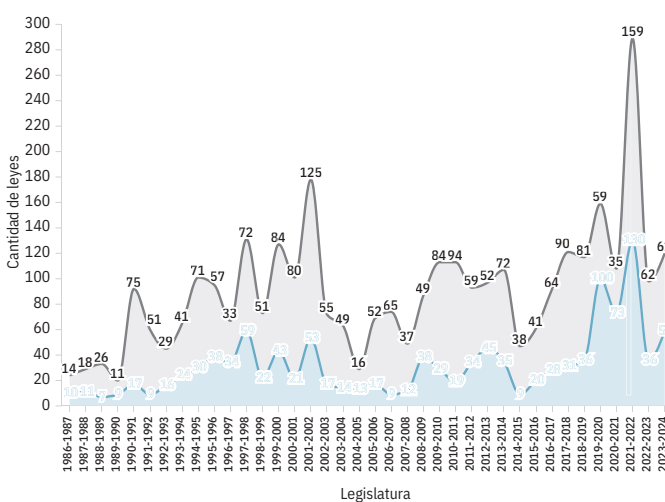
relevantes para el desarrollo humano como la seguridad ciudadana, la educación o la salud. En los temas de su interés, el activismo incluso ha sido superior al de los partidos opositores. Por su parte, las oposiciones han estado activas en temas como la gobernanza, la educación y la seguridad ciudadana, asuntos en los que el Gobierno ha recibido críticas o mostrado pocos logros. Incluso evitan el tema de la reactivación económica, uno de los que la presente administración puede exhibir mejores resultados (gráfico 1.24a).

Otra de las potestades formales del Poder Legislativo empleadas como plataforma del “poder del megáfono” es la conformación de comisiones especiales sobre la acción gubernamental. Este mecanismo, que usualmente se activa luego de las denuncias sobre irregularidades en la gestión pública, permite interrogar a jefes gubernamentales y aprobar informes que atacan o defienden esa gestión (capítulo 5). Al respecto, la

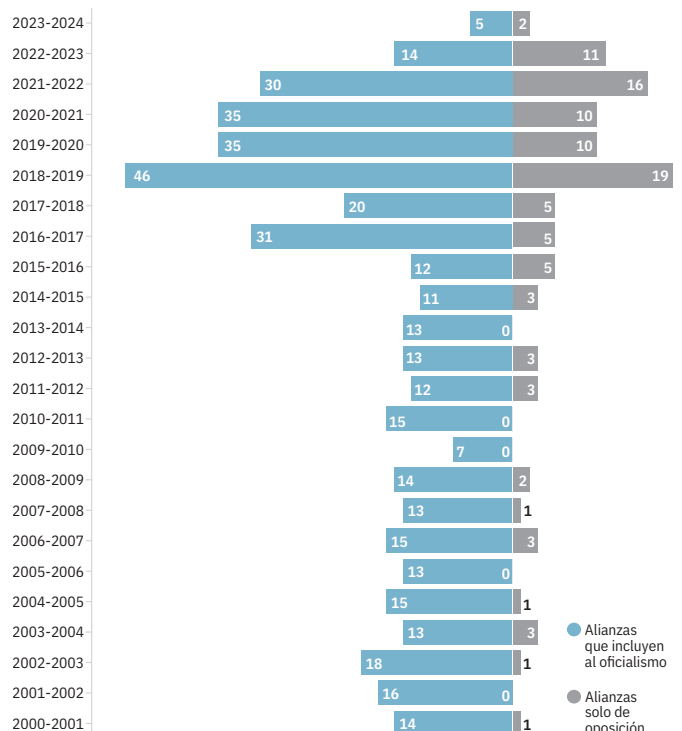
Gráfico 1.22

**Indicadores seleccionados sobre la producción legislativa**

a) Leyes sustantivas y otros tipos de ley aprobadas



b) Cantidad de leyes aprobadas promovidas por coaliciones de partidos políticos<sup>a/</sup>

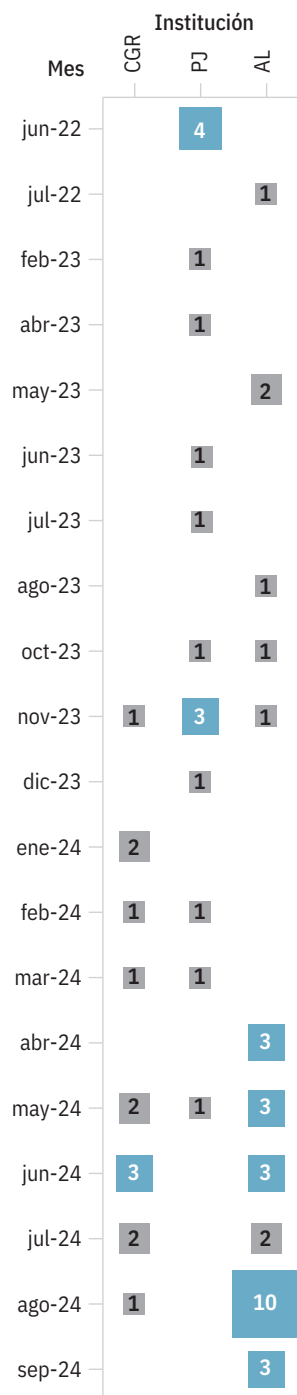


a/ No incluye leyes que fueron iniciativa del Ejecutivo, ni de uno o varios diputados de un solo partido.

Fuente: Aguirre y Cortés, 2024.

Gráfico 1.23

### Ataques del Poder Ejecutivo a otros poderes del Estado y la Contraloría General de la República

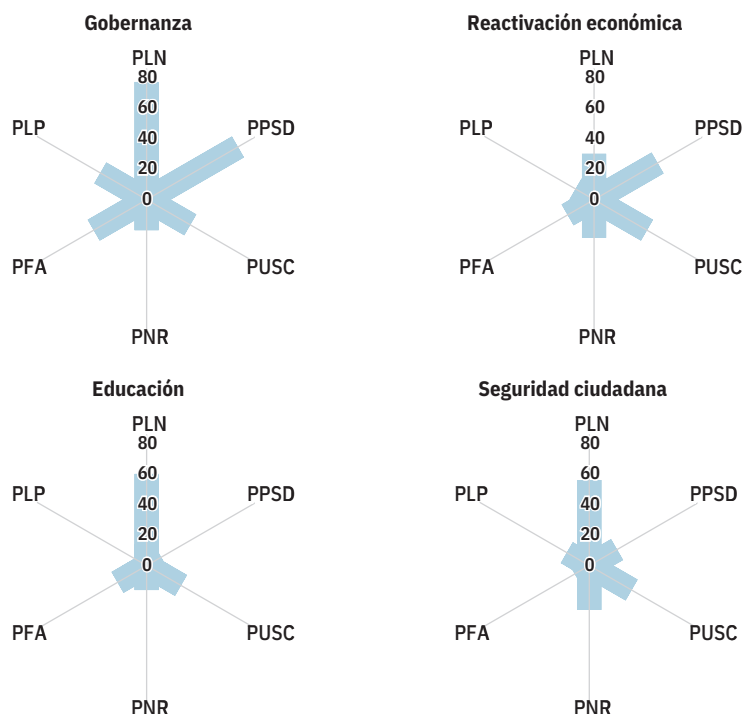


Fuente: elaboración propia con base en recuento de noticias de los siguientes medios de comunicación: *La República, DelfinoCR, CRHoy.*

Gráfico 1.24

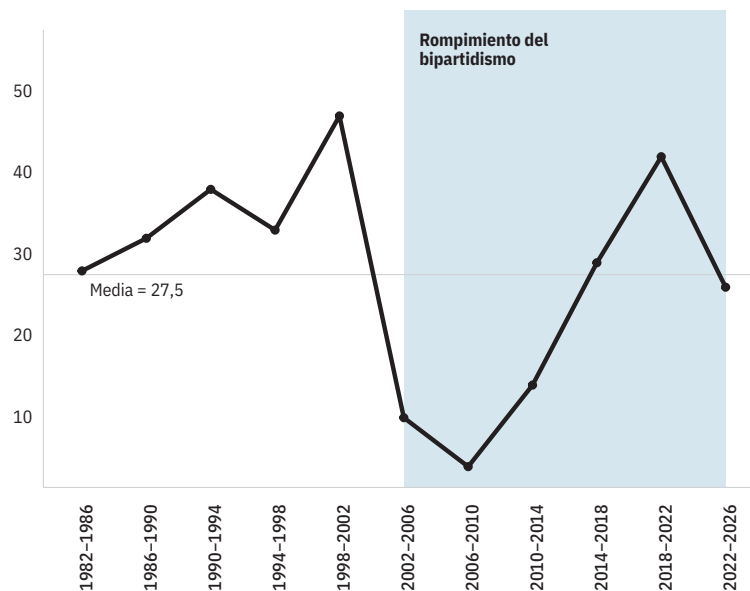
### Uso de los poderes formales como plataforma del poder del megáfono en el Legislativo

a) Temas mencionados en los espacios de control político de las sesiones legislativas, según partido político. 2022-2024



Fuente: Alpizar y Mena, 2024 con datos de la base de intervenciones de legisladores en control político, del PEN.

b) Cantidad de comisiones especiales conformadas por período constitucional



Fuente: Aguirre y Cortés, 2024, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios.

Sala Constitucional ha indicado que las comisiones legislativas son órganos de carácter político que no juzgan ni imponen sanciones desde el punto de vista jurídico, aun cuando sus dictámenes den recomendaciones (no vinculantes).

En la última década se presentó una importante reactivación en la conformación de comisiones especiales del Poder Legislativo, lo cual alcanzó su “pico” entre el 2018 y el 2022 durante la administración Alvarado Quesada. No obstante, en apenas los dos primeros años de la presente administración, el congreso creó tantas comisiones como el promedio histórico de las últimas cuatro décadas (gráfico 1.24b). En la actual legislatura, dos de estas comisiones han tenido un fuerte protagonismo en la agenda pública y mediática: la que investiga el financiamiento de la campaña electoral del 2022 y la que indaga sobre los contratos de publicidad estatal administrados por el Sinart.

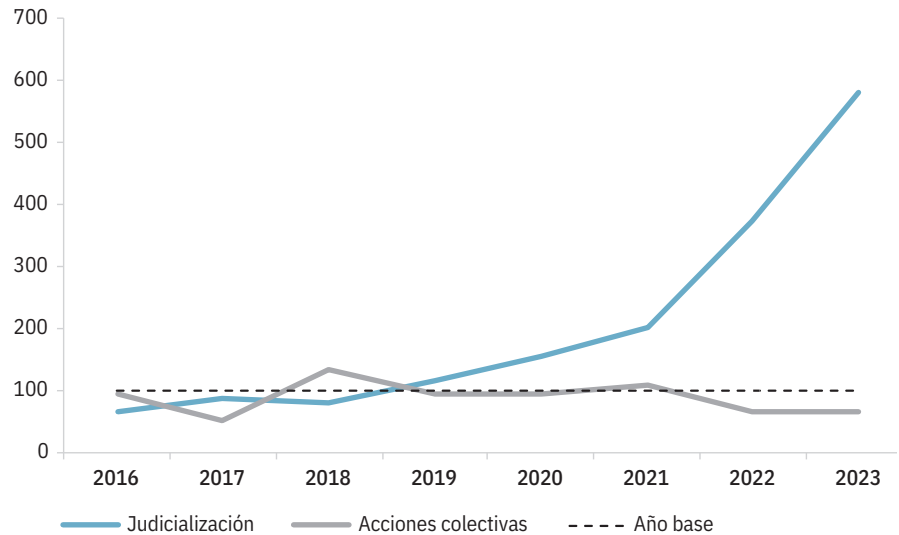
### Judicialización de la política en un escenario de desarticulación de la sociedad civil y de polarización afectiva sobre la figura del presidente

La relación antagónica entre los Poderes del Estado y otros actores institucionales tiene efectos perjudiciales en la convivencia democrática. En primer lugar, se ha activado la judicialización de la política, el traslado de conflictos políticos a la sede judicial para que el sistema de justicia arbitre un resultado que los actores políticos no logran proporcionar. Se trata de una respuesta ciudadana al atascamiento del sistema político que, según la literatura especializada, puede crear riesgos de politización de la justicia, la percepción de que el Poder Judicial, más que un árbitro de conflictos, es una parte interesada.

En los últimos dos años se registró un incremento sin precedentes de la intervención del Poder Judicial para enmendar decisiones de política pública. Este es un indicador de la falta de canales de comunicación efectiva entre la oferta de acciones públicas y las necesidades de la población, así como de la falta de respeto a la legalidad en la elaboración de esas políticas.

Gráfico 1.25

### Evolución de los recursos de amparo con lugar contra el Poder Ejecutivo y las acciones colectivas



Fuente: Alfaro Redondo, 2023 con datos del Poder Judicial, 2023 y Moncada, 2023, a partir de la base de datos de acciones colectivas, del PEN.

Además, en la actualidad, la judicialización de la política es el escenario preferente del conflicto social. Las intervenciones de la Sala Constitucional en recursos declarados con lugar contra el Ejecutivo son hoy casi seis veces más que hace una década (gráfico 1.25). Pero, mientras que la judicialización aumenta de forma exponencial, prosiguió la senda de un fuerte declive de la protesta social organizada, claramente observable a partir del período 2018-2020.

En esos años se encadenaron la fallida huelga contra la reforma fiscal, la aprobación de legislación que restringió el uso de la huelga como repertorio de protesta (Ley 9808 de enero del 2020) y la pandemia. En resumen, la incapacidad del sistema político no ha encontrado una caja de resonancia en una activación de la protesta social organizada por grupos gremiales, sindicatos, movimientos ambientalistas y asociaciones vecinales, entre otras.

En una situación en la cual prevalece un retroceso en el bienestar económico y social de amplias capas de la población, y en el que se recorta la entrega de servicios públicos y ayudas sociales, ambos indicadores pueden ser reflejo de que la

crisis de representación ciudadana no se limita solo a los partidos, sino también a la sociedad civil organizada.

Los conflictos entre los Poderes de la República han sido un acicate para la popularidad del Gobierno actual. Este nivel de popularidad es alto si se contrasta con los registros de las siete administraciones previas, pues, al promediar la mitad de la administración, se encuentra en una cota ligeramente superior al 50% de las valoraciones positivas. Este umbral solo había sido alcanzado por los gobiernos anteriores un corto tiempo, los cuales transitaban por un sendero de evaluación ciudadana mayoritariamente negativo (capítulo 5). Cuando se compara con otros gobiernos latinoamericanos, se trata de un nivel intermedio de apoyo ciudadano.

El antagonismo político ha variado la manera en cómo las personas formulan sus evaluaciones (positivas o negativas) sobre la gestión gubernamental. Desde el 2023, el Informe ha encontrado indicios de polarización afectiva en Costa Rica, una característica propia de escenarios de polarización política en otros países (Moraes y Béjar, 2023).

Entre quienes apoyan al gobierno predomina el respaldo personalista. Las

mediciones del CIEP-UCR han determinado que ese apoyo no depende de los resultados de la gestión gubernamental, ni de su acuerdo con las políticas que la administración desarrolla, sino que se concentra en un respaldo a la figura del presidente. En el otro extremo, una parte importante de quienes evalúan de forma negativa la gestión gubernamental rechazan la figura presidencial, a pesar de estar de acuerdo con las políticas; los llamados “evaluacionistas” (gráfico 1.26).

En suma, el sistema político no está contribuyendo a resolver una tensión estructural: promover el desarrollo humano y el cumplimiento del contrato social sin reproducir el movimiento pendular entre fases históricas contrapuestas: por una parte, aquellas durante las cuales se mejoran las condiciones de vida de la población a costa de comprometer las finanzas públicas y, por otra, las fases en las que se sanean las finanzas públicas a cambio de sacrificar objetivos estratégicos de desarrollo. A esta tensión estructural se suma una situación coyuntural: una época de persistentes conflictos entre los poderes de la República, en la cual se ahonda la crisis de representación política de la ciudadanía y que no permiten abordar una agenda de soluciones para los desafíos más apremiantes que enfrenta

la sociedad costarricense. Uno de ellos, nuevo en su magnitud y características, marca el momento en el cual se presenta este Informe: el aumento de la violencia homicida asociada al crimen organizado, con niveles históricos y consecuencias profundas para la convivencia democrática en el país.

### El crimen organizado irrumpe como grave amenaza al desarrollo humano y la democracia costarricense

El reciente aumento de la violencia homicida en Costa Rica ha alcanzado niveles inéditos. Ese aumento ha estado vinculado principalmente a la actividad del crimen organizado, la cual se nutre de una multiplicidad de factores que son “caldo de cultivo”, derivado de los incumplimientos del contrato social, la falta de oportunidades para amplios sectores de la población y una débil gestión pública en el ámbito de la seguridad ciudadana. A su vez, también inciden los cambios en la geopolítica del narcotráfico y la configuración de las dinámicas entre los grupos criminales organizados. La violencia homicida genera efectos negativos en las capacidades productivas y sociales en los territorios para impulsar el futuro

desarrollo humano. El capítulo 6 de este Informe realiza un análisis sobre este tema, y señala que esta interacción de causas y efectos forma parte de un círculo vicioso contrario al desarrollo humano.

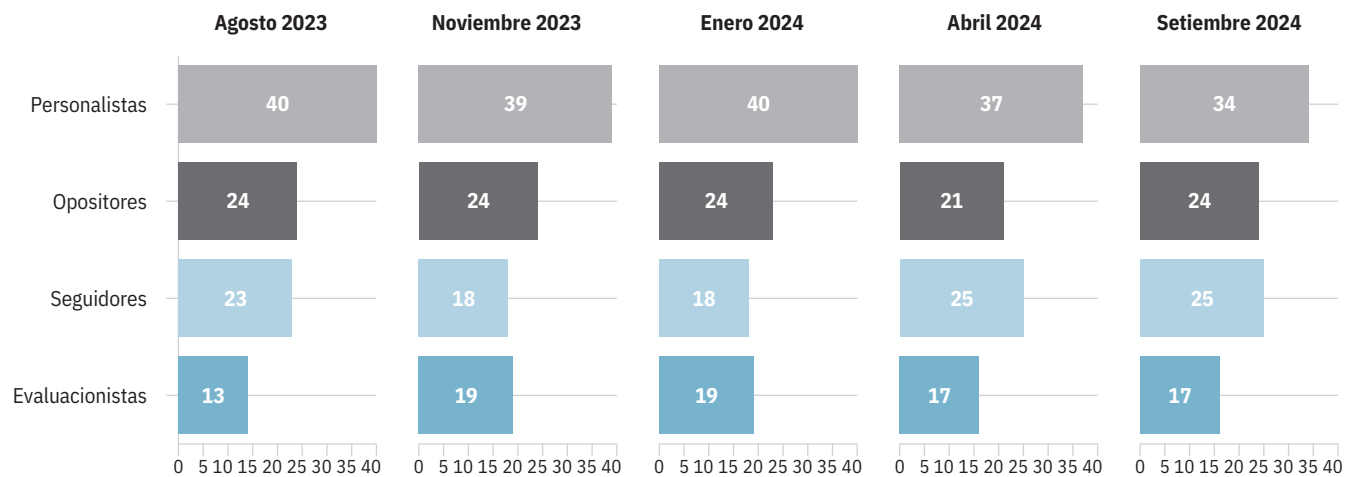
### El crimen organizado es el principal factor detrás del aumento de la violencia homicida

En los años pospandemia, la tasa de homicidios experimentó un fuerte e inédito aumento. Si bien este forma parte de una tendencia iniciada en el 2008 aproximadamente, es indudable la insólita magnitud de este salto, luego de una década de crecimiento leve y gradual (capítulo 2). Costa Rica dejó de ser el país centroamericano con menor violencia homicida, atributo que exhibió durante varias décadas, y se ajustó al promedio ístmico.

La ciudadanía percibe que se vive una crisis de inseguridad y la coloca como el problema más importante del país, muy por encima de otros que históricamente han ocupado ese sitio, como el desempleo, el costo de la vida y la inflación. Sin embargo, no todos los tipos de violencia delictiva están creciendo, pues los robos, hurtos y delitos contra la propiedad se mantienen en un nivel similar al de años

Gráfico 1.26

### Categorías de apoyo al mandatario y a sus políticas públicas<sup>a/</sup> (en porcentajes)



a/ **Personalistas:** personas que apoyan al mandatario, aunque no respaldan sus políticas. **Opositores:** personas que no respaldan la labor del mandatario ni las políticas públicas en educación y seguridad. **Seguidores:** personas que aprueban la gestión del mandatario y sus iniciativas de política pública. **Evaluacionistas:** personas que no apoyan al mandatario, pero sí a sus políticas.

Fuente: Encuesta de Opinión Pública, del CIEP-UCR.

anteriores. Tampoco todos los tipos de violencia homicida aumentan. Los femicidios o las muertes por riñas no crecen de igual manera. El tipo de delito que mueve la reciente espiral de violencia son las muertes clasificadas como “ajuste de cuentas” y “venganzas”, que en su mayoría se encuentran ligadas a la operación del crimen organizado (gráfico 1.27).

### La violencia homicida del crimen organizado forma parte de un círculo vicioso contrario al desarrollo humano

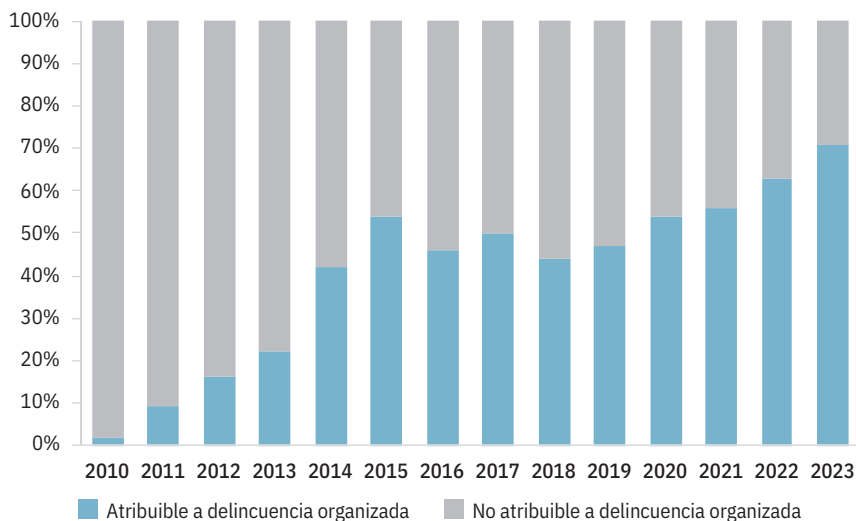
El crimen organizado tiene múltiples actores en Costa Rica, aunque se le vincula mayormente con el narcotráfico, debido a la función que cumple el territorio nacional como puente, bodega, centro logístico y de legitimación de capitales dentro de la “geopolítica del narco”. No obstante, otros actores también operan en el país, como los relacionados con el tráfico de personas, pues obtienen ganancias del tránsito de los nuevos flujos migratorios por el país ((Feldman y James, 2024) y los relacionados con el tráfico de armas. No hay, en cambio, una presencia extendida de pandillas o “maras” dedicadas a la extorsión, como sí ha ocurrido en otros países centroamericanos.

La violencia homicida asociada al crimen organizado es parte de un círculo vicioso contrario al desarrollo humano. Por un lado, se nutre de los rezagos económicos y sociales que afectan vastos territorios del país, especialmente las áreas fronterizas y costeras (capítulo 6 en PEN, 2023). Estas son zonas con pequeñas y economías locales poco dinámicas (Durán Monge et al., 2021, González et al., 2022). En ellas el comercio tiene un fuerte peso en la actividad económica y hay baja generación de oportunidades de empleo. Además, son áreas de bajo logro educativo, según se ha documentado en diversas ediciones de los *Informe Estado de la Educación* (PEN, 2017, 2019 y 2023).

La presencia territorial de la violencia delictiva en zonas tradicionalmente rezagadas es claramente discernible. La aplicación de técnicas estadísticas para encontrar patrones territoriales en dicho comportamiento permitió identificar

Gráfico 1.27

### Distribución de víctimas, según tipo de homicios



Fuente: Infosegura-PNUD, 2023 con datos del OIJ.

regiones con ecosistemas de alta peligrosidad para la ciudadanía (mapa 1.2). Convergen allí altos niveles de violencia homicida y un alto número de aprehensiones o capturas de personas (las áreas de color rojo intenso en el mapa). Estos distritos están generalmente rodeados por otros con alta violencia pero bajas aprehensiones, lo cual quizás refleje menor presencia policial. La mayor parte del territorio nacional todavía no está afectada por esta negativa interacción de homicidios y aprehensiones, una constatación de la importancia de impedir que la violencia delictiva se extienda.

Al comparar la situación actual con la prevaleciente una década atrás, es posible constatar la existencia de distintas realidades dentro del territorio nacional (gráfico 1.28). Más de 30 municipios experimentan una situación alarmante: tenían altos niveles de violencia homicida hace diez años, por encima del promedio utilizado internacionalmente para declararlo como un grave (10 homicidios por cada 100 mil habitantes), y, además, registraron un fuerte aumento de esa violencia. Estos son los puntos ubicados en la zona roja del gráfico. La mayoría de los cantones se localizan en zonas con bajos niveles de homicidios, sin cambios relevantes en

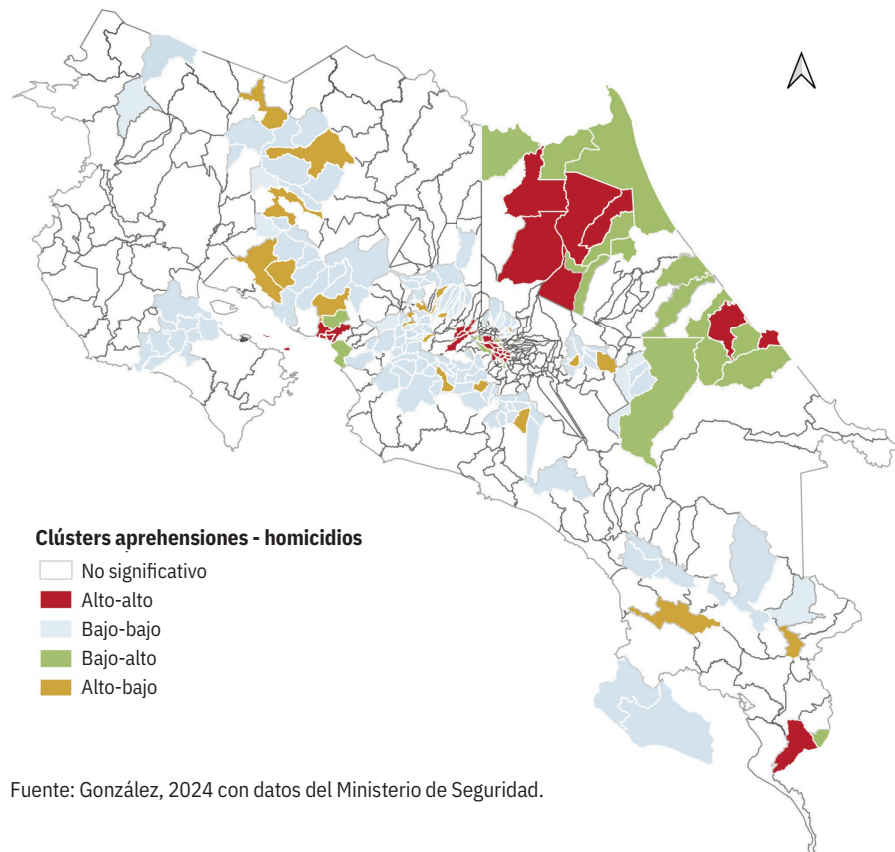
relación con hace diez años e, incluso, con cierta disminución. Resaltan aquí los casos de Tibás, Turubares y Dota.

Por otro lado, además de nutrirse de los rezagos sociales y territoriales, la violencia homicida asociada al crimen organizado tiene impacto sobre el desarrollo humano. Por ejemplo, efectos depresivos en las economías locales. Al respecto, un estudio realizado para el presente Informe muestra que el aumento de homicidios golpea a sectores críticos de los aparatos productivos locales, como el comercio (capítulo 3). Además, ha configurado territorios con menor dinamismo económico, pues en ellos la actividad comercial ofrece empleos menos remunerados, lo cual beneficia a otras zonas que sí cuentan con trabajos mejor pagados. Con ello se crean condiciones propicias para un aumento de las brechas territoriales.

En las investigaciones se utilizó el accionamiento de armas como indicador aproximado de los niveles de inseguridad en los cantones. Este delito consiste en activar un arma de fuego en un sitio poblado, lo cual se asocia a intentos o consumación de delitos contra la vida; además se asocia a mayores y más diversas manifestaciones de violencia social. Independientemente de las motivaciones

## Mapa 1.2

### Conglomerados entre el número de aprehensiones y el número de homicidios por distritos. 2017-2023



Fuente: González, 2024 con datos del Ministerio de Seguridad.

y consecuencias, este delito ocasiona inseguridad en los hogares y las comunidades en donde ocurre.

De acuerdo con Vargas Montoya et al. (2024), los modelos econométricos muestran la existencia de una relación negativa y significativa entre la tasa de accionamientos de armas y el salario promedio en los cantones, en especial cuando se incluyen variables de control como la escolaridad, la densidad poblacional, la tasa de ocupación y el valor de la construcción. En general, el aumento de un punto porcentual en la tasa de accionamiento de armas genera una caída de 0,13% en el salario del sector comercio.

Con el incremento de la violencia en los territorios más afectados, se podría propiciar el fenómeno de los “desiertos empresariales”, es decir, zonas con baja densidad de negocios por la falta de

condiciones para invertir, lo cual genera un efecto de desbordamiento conocido como *spillover* sobre las zonas más cercanas. Por cada punto porcentual de aumento en el accionamiento de armas en un cantón, hay un 1,36% de aumento en el salario pagado conforme más lejano este otro municipio. A mayor distancia, pues, mejores oportunidades laborales.

### La política de seguridad pública fue insuficiente para prevenir el auge del crimen organizado y es lenta para ajustarse a la nueva realidad

El crecimiento de la tasa de homicidios en el país tiene múltiples explicaciones. Una revisión de la literatura internacional sobre los factores que deben ser atendidos por las políticas de seguridad ciudadana, identifica un amplio espectro

de asuntos: desde factores estructurales relacionados a la generación de oportunidades de empleo y de educación, hasta factores propios de la operación de los cuerpos policiales, incluyendo programas de trabajo con las comunidades (Salazar y Madrigal, 2024). Además, varios tienen un carácter supranacional, más allá del alcance de las políticas de un Estado nacional, pues afectan a regiones y continentes enteros (cuadro 1.3).

La respuesta pública a la violencia del crimen organizado requiere de una definición de políticas de seguridad ciudadana capaces de atender a esta diversidad de factores. En una democracia, estas políticas deben ser consistentes con el régimen de libertades y derechos humanos existente. En ese diseño, los mecanismos de acción conjunta entre las políticas de seguridad y las de desarrollo productivo y las sociales, tienen una importancia especial para la prevención. A su vez, una dimensión operativa es la cooperación multinacional para atacar a los actores del crimen transnacional.

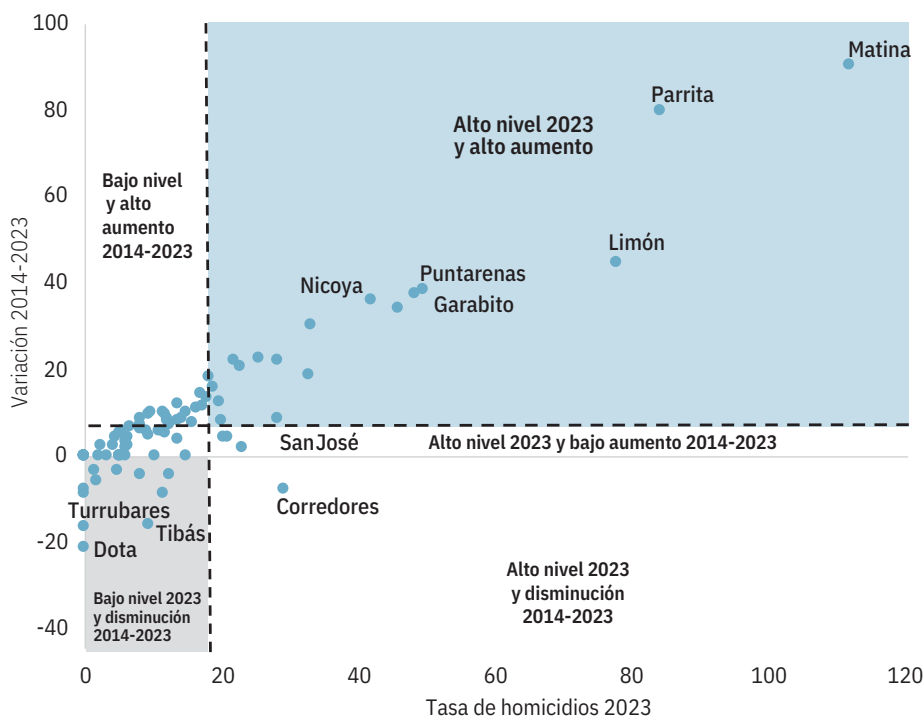
Durante la última década, las políticas en seguridad pública en Costa Rica han tenido diseños comprensivos y de alto alcance en su formulación (cuadro 1.4). Sin embargo, han tenido graves problemas para implementarse y ausencia de mecanismos de evaluación que permitan corregir debilidades. Asimismo, la organización institucional vigente crea dificultades crónicas de coordinación y ejecución. Pese al aumento gradual de los presupuestos públicos en seguridad en años recientes, la manera de ejecutar la austeridad fiscal debilita la respuesta pública al crimen organizado, pues los presupuestos para los mecanismos específicos con que se enfrenta al crimen organizado se han visto perjudicados (capítulo 6).

La mayoría de estos esfuerzos carece de una evaluación o incluso de una sistematización que permita registrar la intervención y valorar sus resultados, al igual como sucede en el plano internacional. Sin embargo, un estudio realizado para este Informe identificó tres iniciativas que cuentan con algún tipo de información sobre resultados y efectos. La primera se trata de la estrategia “Sembremos

Gráfico 1.28

**Tasa de homicidios<sup>a/</sup> y diferencia en el período 2014-2023, según cantón. 2023**

(tasas por 100.000 habitantes)



a/ La tasa de homicidios se calcula dividiendo la cantidad de homicidios entre la población del cantón y se multiplica por 100.000. La diferencia es la resta de las tasas de homicidios en 2014 y en 2023. Para los datos de población se utilizó la estimación de población y vivienda 2022 del INEC. Fuente: Vargas Cullell, 2024, con datos del OIJ.

Seguridad”, liderada por el Ministerio de Seguridad Pública; la segunda corresponde a la estrategia interinstitucional de los Centros Cívicos por la Paz y la tercera se refiere a los mega-operativos policiales. Estas experiencias configuran un acervo de buenas prácticas que, con las necesarias adaptaciones, pueden servir de plataforma para la próxima generación de políticas de seguridad en el país.

**Especialistas y sociedad civil coinciden en la prioridad de la prevención social y el fortalecimiento de las capacidades de respuesta policial**

Entrevistas y grupos focales con especialistas, personas funcionarias públicas y dirigentes de la sociedad civil, realizadas para esta edición del Informe, sugieren un amplio acuerdo, en principio, sobre la necesidad de enfrentar la violencia homicida asociada al crimen organizado mediante acciones que atiendan, de manera simultánea, los diversos factores de riesgo. Este acuerdo incluye acciones para fortalecer la prevención social y las capacidades operativas de respuesta policial al crimen organizado. Las soluciones de “mano dura”, contrarias al régimen de libertades y derechos del país, no encontraron mayor apoyo

Cuadro 1.3

**Clasificación de factores de inseguridad ciudadana relacionados con la violencia homicida identificados por la literatura especializada**

| Tipo de factores | Condiciones  |
|------------------|--|
| Estructurales    | Pobreza <sup>a/</sup> (no concluyente)<br>Desigualdad<br>Oportunidades laborales y calidad del empleo<br>Aspectos culturales: masculinidades hegemónicas y resignificación de la violencia |
| Institucionales  | Debilidad institucional de las fuerzas policiales y justicia<br>Gobernanza criminal<br>Impunidad en el sistema de justicia   |
| Demográficos     | Grupos de hombres jóvenes<br>Nivel educativo<br>Procesos de urbanización   |
| Facilitadores    | Presencia de armas de fuego<br>Grupos de crimen organizado a nivel local<br>Crimen organizado transnacional<br>Condiciones geográficas   |

a/ La literatura especializada difiere de la identificación de la pobreza como un factor estructural de la violencia homicida. No obstante, en el cuadro se anota la advertencia de que todavía no existe evidencia concluyente para incluir o excluir este factor. Fuente: Salazar y Madrigal, 2024.

## Cuadro 1.4

## Resumen de respuestas de los poderes del Estado para enfrentar la inseguridad ciudadana en la última década

| Poder                       | Intervención   |
|-----------------------------|--|
| <b>Poder Ejecutivo</b>      | Política integral y sostenible de seguridad ciudadana y promoción de la paz social (Polsepaz) 2012-2021.<br>Orientaciones políticas del Ministerio de Seguridad 2020.<br>Política Nacional de Seguridad Pública Costa Rica-Segura Plus 2023-2030.<br>Política Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres de Todas las Edades (Planovi 2017-2032).<br>Política Nacional contra la Trata de Personas 2020-2030.<br>Plan Estratégico de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas, 2022-2027.<br>Modelo Preventivo de Gestión Policial de la Fuerza Pública (2022).<br>Estrategia Nacional de Lucha contra la Legitimación de Capitales y el Financiamiento al Terrorismo.<br>Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción (ENIPC 2018-2030). |
| <b>Asamblea Legislativa</b> | Quinquenio 2019-2023: 46 leyes específicas aprobadas en materia de seguridad ciudadana.  |
| <b>Poder Judicial</b>       | Jurisdicción Especial de Delincuencia Organizada JEDO.<br>Propuestas de reformas legales.  |
| <b>Gobiernos locales</b>    | Jurisdicción Especial de Delincuencia Organizada JEDO.<br>Propuestas de reformas legales.  |

Fuente: Bogantes, C., 2024.

entre las personas consultadas, así como tampoco en la opinión pública según los sondeos disponibles.

En un conjunto de grupos focales realizados en Parrita, Golfito, Liberia, San José y Limón, con el apoyo del proyecto Sembremos Seguridad (ver capítulo 6), las personas participantes propusieron un amplio abanico de recomendaciones para abordar el problema, desde elementos sumamente generales hasta otros muy específicos. El gráfico 1.29 sintetiza las principales áreas de intervención sugeridas en las consultas. Cabe agregar que las de mayor puntaje fueron priorizadas de manera consistente entre los grupos y sobresalieron dentro de amplio conjunto de 141 propuestas formuladas.

Por una parte, las personas proponen el fortalecimiento de las instituciones dedicadas a seguridad y plantean la necesidad de una mayor coordinación del trabajo entre ellas y la aplicación de un enfoque interinstitucional. Destacan las propuestas para robustecer las policías, tema que incluye solicitudes variadas como la revisión de sus competencias, la disponibilidad de datos y la inteligencia para la toma de decisiones, la descentralización del manejo de recursos, el uso

de tecnologías, logística y patrullas; la cercanía y prevención con la comunidad, un adecuado equipamiento y recursos, en general, tanto financieros como la profesionalización del recurso humano. Fue reiterado el señalamiento de que la Fuerza Pública tiene serias limitaciones para una reacción oportuna, porque debe cubrir territorios muy extensos con patrullas deterioradas e insuficientes para tareas regulares, y aun menos podrían realizar acciones preventivas. No hubo apoyo para la idea de centralizar las fuerzas de seguridad bajo una misma jerarquía institucional.

También, mencionan soluciones propias de la prevención social primaria, que atienda factores de carácter estructural como la pobreza, exclusión social, carencia de vivienda digna o desempleo. Recomiendan, con especial énfasis, que estas políticas se ejecuten con un foco territorial que priorice Puntarenas y Limón. Además, se mencionó el aumento de los apoyos a la población joven mediante las becas para estudio, mayor promoción al deporte, espacios públicos con propósito y acompañamiento de instituciones para su buen uso, programas de salud para evitar el consumo de alcohol y

drogas, apoyos económicos y empleabilidad de familias en riesgo. Muchas de estas sugerencias tienen un enfoque específico para la niñez y adolescencia, debido a su mayor vulnerabilidad.

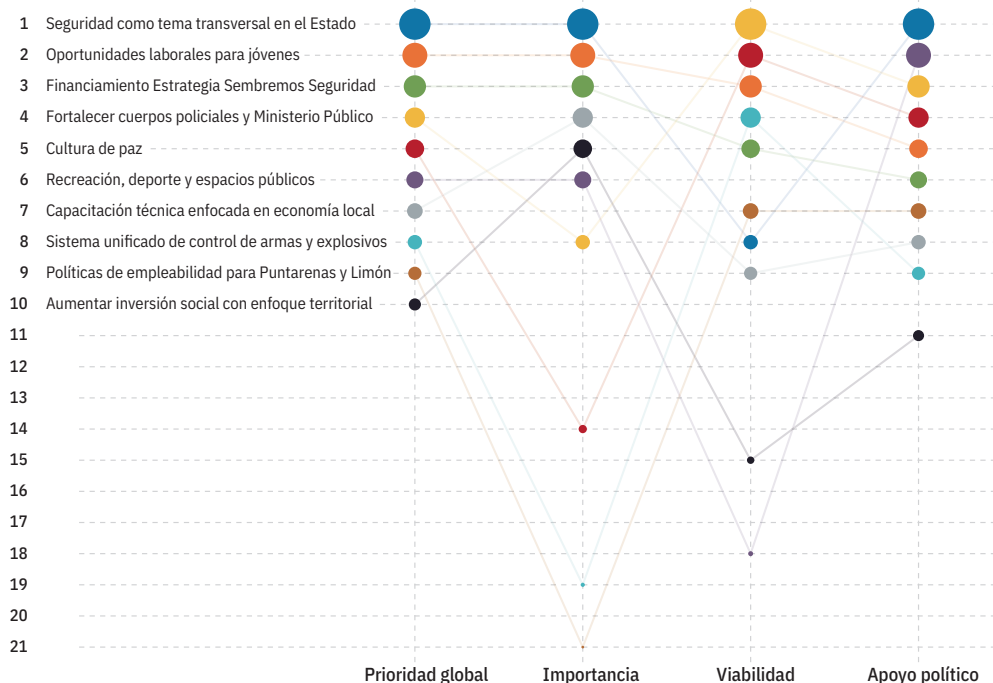
A su vez, se sugirieron aspectos relacionados con la educación, tanto en su función social como para incorporar la enseñanza de una cultura de paz y de valores en edades tempranas. Se trata de promover la prevención de la violencia en población muy joven y de invertir en su formación para mejorar su empleabilidad y crear oportunidades de mantenerse fuera del crimen organizado.

Aunque no todas las recomendaciones y medidas específicas suscitaban consenso entre las personas consultadas, sí hubo coincidencia en que la tarea más urgente es pasar del plano de lo general y de los enunciados a un proyecto puntual y la creación de condiciones políticas que aseguren el financiamiento, la continuidad de prioridades y políticas de seguridad para el futuro. Similar tendencia se encontró en estudios académicos, en los cuales se identificó la necesidad de plantear políticas con enfoque temporal en el corto, mediano y largo plazo (diagramas 1.3).



Gráfico 1.29

**Propuestas para reducir la violencia homicida que obtuvieron mayor puntaje en los juicios grupales ponderados, según su importancia, viabilidad y apoyo político<sup>a/</sup>**



a/ Las propuestas se presentan tal cual fueron planteadas y votadas en las sesiones realizadas, no tienen una redacción ni ediciones para respetar la participación de las personas. Por eso algunas pueden ser similares o contener imprecisiones.

Fuente: Gómez Campos y Vargas Cullell, 2024 con base en los resultados de los grupos focales realizados para este informe.

En el corto plazo, el énfasis se debería enfocar en el mejoramiento de las intervenciones policiales en los territorios más afectados por la violencia homicida asociada al crimen organizado. En el mediano plazo, en la creación de mayores capacidades institucionales, desde reformas al marco normativo y el fortalecimiento de los cuerpos policiales (y su coordinación), hasta la revisión del modelo carcelario, pues las prisiones son factores que alimentan la violencia homicida. En el largo plazo, la prioridad es el diseño de intervenciones para reducir la desigualdad social, fomentar una cultura de paz y plantear políticas contra las drogas.

Tanto la literatura como las personas consultadas subrayaron que el “largo plazo” refiere a la dimensión temporal en la cual se harán visibles los efectos de las políticas públicas. Coincidieron en afirmar que ese “largo plazo” se empieza a construir con acciones en el presente, no que sea posible postergarlas. A las personas lectoras interesadas en el detalle de estas propuestas se recomienda consultar el capítulo 6 de este Informe.

**Cierre**

En las últimas tres décadas, Costa Rica fue incapaz de conciliar su sostenibilidad financiera, social y ambiental con la promoción del desarrollo humano. La principal consecuencia de esta desconexión es que, pese al progreso que las profundas transformaciones sociales vividas en este período propiciaron, se han acumulado desafíos nacionales no resueltos que agrietan el contrato social. Además, la promesa de convertirse en el año del bicentenario de la independencia (2021) en el primer país desarrollado de América Latina no se cumplió. El país tampoco está en ruta para alcanzar todos los objetivos de la Agenda de Desarrollo 2030, los cuales suscribió como miembro de la Organización de Naciones Unidas.

La posibilidad de resolver esta desconexión se encuentra en el ámbito de la política democrática. Sin acuerdos entre fuerzas políticas y sociales sobre la manera de equilibrar sostenibilidad y desarrollo humano, se presenta un riesgo elevado de que el país siga

alimentando un ciclo histórico perjudicial: la secuencia reiterada de fases en las cuales la prioridad es la sostenibilidad fiscal con fuertes recortes en el bienestar de la población seguida de fases de ampliación de derechos e inversión social, pero sin responsabilidad fiscal.

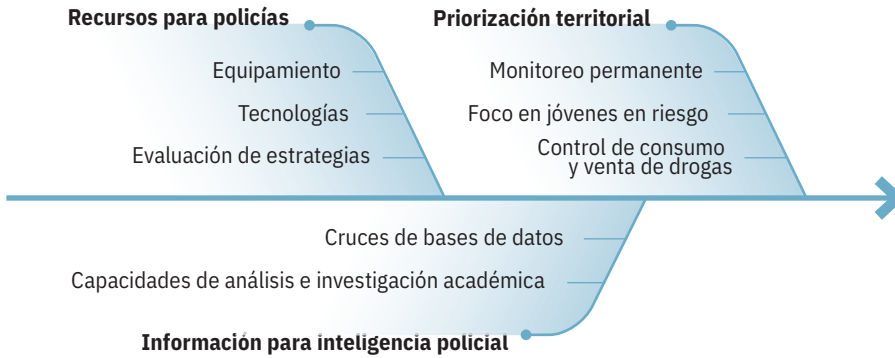
En las últimas tres décadas hubo momentos de especial desequilibrio. Entre estos, el manejo de la profunda crisis internacional del 2008-2009, pues privilegió la ampliación del gasto público sin una estructura económica y fiscal capaz de sostener al país. Hoy, se experimenta un nuevo ciclo de profundo desequilibrio debido a una austeridad fiscal que descuida la inversión en las capacidades y oportunidades de la población y que, objetivamente, debilita a Costa Rica frente a nuevas amenazas como el crimen organizado y la crisis climática global.

Ese ciclo histórico puede perpetuarse si no se construye un rumbo colectivo capaz de darle sostenibilidad al desarrollo humano. De hecho, en la actualidad, la austeridad fiscal repite el error estratégico cometido en los años ochenta: sacrificar

Diagramas 1.3

**Elementos de corto, mediano y largo plazo para abordar en materia de violencia homicida por crimen organizado**

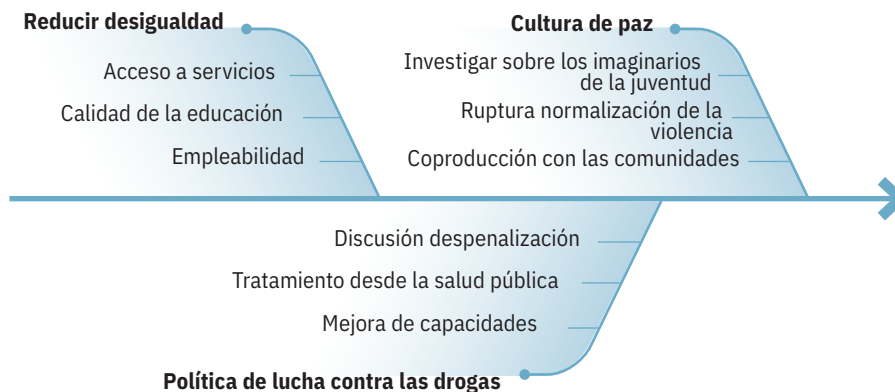
a) Propuestas de corto plazo para enfrentar la violencia homicida



b) Propuestas de mediano plazo para enfrentar la violencia homicida



c) Propuestas de largo plazo para enfrentar la violencia homicida



el desarrollo humano, solo que en un contexto demográfico mucho más adverso.

Costa Rica tiene herramientas para construir acuerdos y una arquitectura constitucional que, de hecho, obliga a la cooperación entre poderes de la República y fuerzas políticas, una condición indispensable para contener amenazas contra el contrato social o la legalidad. Sin embargo, el país no está viviendo una conversación sobre el rumbo nacional; por el contrario, la crisis de representación política de la ciudadanía se ha profundizado y existen indicios de polarización.

Lograr acuerdos que concilien los derechos y el bienestar de la población con sostenibilidad financiera y ambiental a largo plazo, es la principal deuda del sistema político. Las elecciones nacionales del 2026 representarán la última oportunidad en la presente década para reorientar el rumbo actual del país, de crear políticas para atender, con urgencia, los efectos que el envejecimiento demográfico, la crisis climática global y la geopolítica internacional están ocasionándole a la sociedad costarricense.

El futuro es hoy; mañana, el pasado. La sociedad costarricense tiene amplia información sobre el estado de la nación y la agenda de los problemas por resolver está, en términos generales, perfilada. La búsqueda del cómo hacerlo implica, en una democracia, una conversación pública honesta, pues, al fin y al cabo, la democracia es conversación. Una sociedad polarizada y sin diálogo constructivo no logrará enfrentar sus desafíos y pone en riesgo su patrimonio y legado. Como se ha señalado en ediciones previas, una casa dividida no tiene capacidad para prever y actuar concertadamente.

En una sociedad plural y pluralista, la portada del presente Informe ilustra, precisamente, la urgente necesidad de anclar esta conversación en la información veraz y precisa. El conocimiento, que no es otra cosa que el saber basado en evidencia, puede empoderar a una ciudadanía política y socialmente diversa y retar las maquinaciones que procuran envolverla en las apariencias, los prejuicios y la *pos-verdad*. En una palabra, en la oscuridad.

Fuente: Villarreal, 2024 con base en los resultados de los grupos focales ponderados realizados para este informe.

Una adaptación de la obra “La verdad” del pintor decimonónico francés Lefebvre permite aprovechar el hito simbólico de cumplir tres décadas de *Informes Estado de la Nación* para reafirmar la necesidad y vigencia de su misión fundamental: dar información a la

ciudadanía para que ella eleve la calidad de su participación en los asuntos públicos. Sin parámetros de verdad compartidos, la democracia es imposible y esa participación ciudadana -la razón de existir del Programa Estado de la Nación- se anula.

---

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

**Las investigaciones, contribuciones especiales, procesamientos, gráficos y visualizaciones** que alimentan esta Sinopsis son tomadas de todos los capítulos que conforman esta edición, y son consignados debidamente en los créditos de cada uno de ellos. Del mismo modo, **todas las personas e instituciones que colaboraron** con aportes específicos y revisiones en la elaboración de dichos insumos están reconocidas de manera individual, tanto en la Parte 2 y 3 de este Informe como en los capítulos disponibles en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Las reuniones del Consejo Consultivo** en que se discutió y aprobó el abordaje general de investigación y este capítulo se realizaron el lunes 18 de marzo y jueves 10 de octubre del 2024, con la participación de Adrián Portuguez Guzmán, Alberto Mora, Andrés Valenciano, Arlene Mendez, Camila Aguilar, Ciska Raventós, Eduardo Ulibarri, Fernando Zamora, Evelyn Villareal, Gabriel Macaya, Gabriela Monge, Inti Ardón Morera, Javier Bogantes, Jorge Vargas, Karen Chacón, Leonardo Garnier, Leonardo Merino, Manuel Alfaro, Margarita Bolaños, Miguel Gutierrez Saxe, Natalia Morales, Pamela Jiménez, Pablo Sauma, Pascal Girot, Rafael Segura, Ronald Alfaro, Saúl Weisleder, Steffan Gómez, Susan Rodríguez, Suyen Miranda, Velia Govaere, Vera Brenes, Vladimir González.

**Revisión y corrección de cifras:**

Natalia Morales Aguilar, Karen Chacón Araya, Ronald Alfaro Redondo, Stephanie Castro, Pamela Jiménez Fontana y Javier Bogantes Retana.

**Corrección de estilo:** Gabriela Fonseca.

**Diagramación:** Erick Valdelomar / Insignia | ng.

**Colaboró con la preparación de gráficos y datos** Javier Bogantes Retana.

