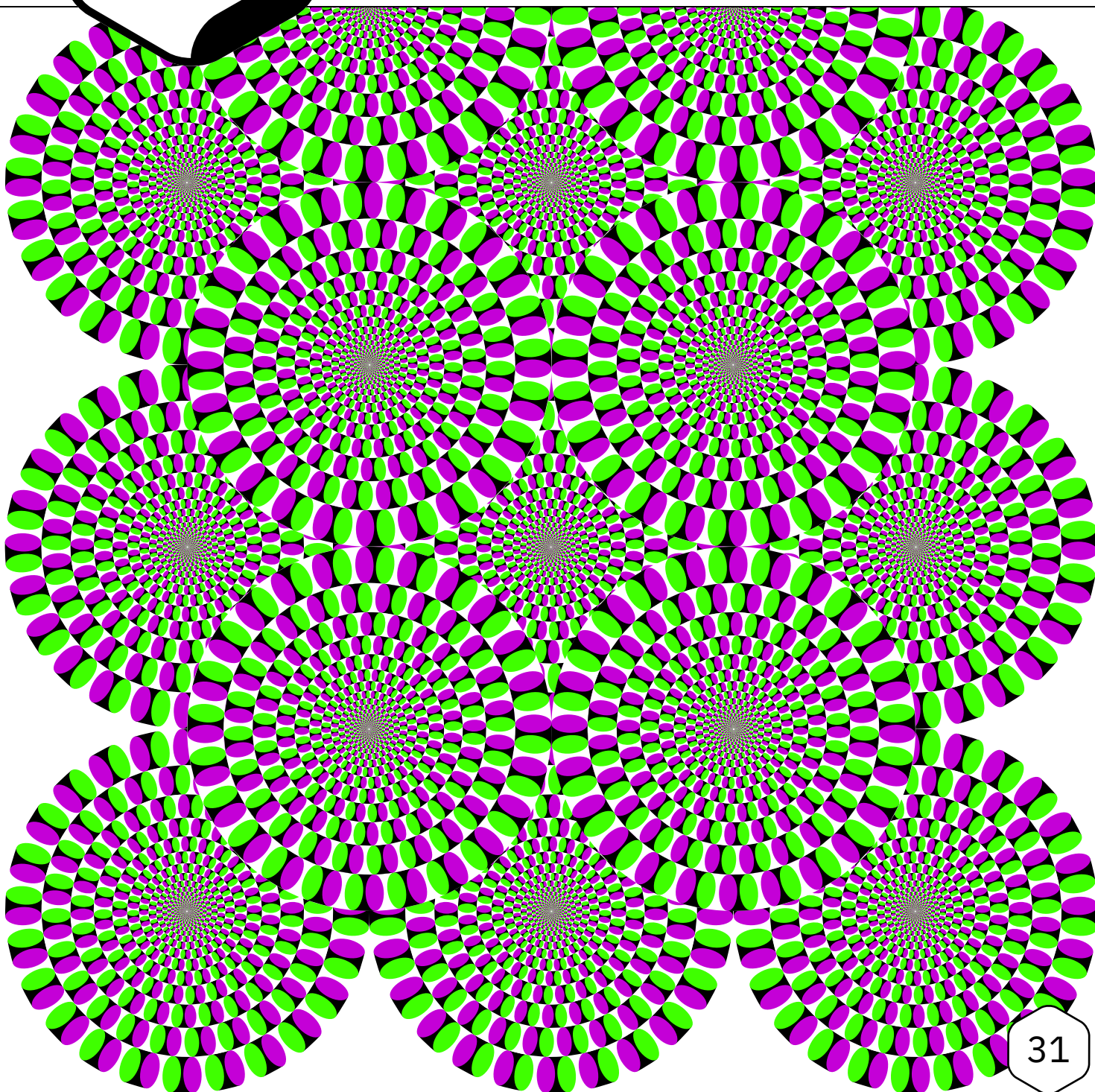


R E S U M E N

Estado de la Nación

2 0 2 5



RESUMEN

Estado de la Nación 2025

CONSEJO NACIONAL DE RECTORES

www.conare.ac.cr

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN

APDO. 1174-1200 PAVAS, COSTA RICA

www.estadonacion.or.cr

303.447.286

C755e

Consejo Nacional de Rectores (Costa Rica). Programa Estado de la Nación.

Estado de la Nación 2025 : resumen / Consejo Nacional de Rectores.

Programa Estado de la Nación -- San José, C.R. : PEN, 2025.

1 recurso en línea (60 páginas): archivos de texto PDF, 1.000 KB

ISBN 978-9930-654-57-6 Digital

ISBN 978-9930-654-56-9 Impreso

(Informe Estado de la Nación ; no. 31–2025)

1. DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE. 2. DESARROLLOECONÓMICO. 3. POLÍTICA PÚBLICA.
4. SEGURIDAD CIUDADANA. 5. DEMOCRACIA. 6. INVERSIONES PÚBLICAS. 7. PRODUCTIVIDAD.
8. EMPLEO. 9. MERCADO LABORAL. 10. INVERSIÓN SOCIAL. 11. POLÍTICA FISCAL.
12. IMPUESTOS. 13. EQUIDAD SOCIAL. 14. CAMBIO CLIMÁTICO. 15. COSTA RICA. I. Título.

Esta obra se comparte bajo la licencia

Reconocimiento – No Comercial – Compartir Igual (CC-BY-NC-SA)

Permite usar una obra para crear otra obra o contenido, modificando o no la obra original, siempre que se cite al autor, la obra resultante se comparta bajo el mismo tipo de licencia y no tenga fines comerciales.



Primera edición: Noviembre, 2025.

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar/ Insignia | ng

Concepto de portada: Erick Valdelomar/ Insignia | ng

Ilustración: 'Rotating Snakes' de Akiyoshi Kitaoka / Wikimedia Commons.

Impresión: Servicios Gráficos AC

Equipo responsable

Consejo Consultivo

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

Consejo Directivo

María Estrada Sánchez, Angie Cruickshank, Ronald Alvarado Cordero.

Convenios marco de cooperación

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

Director del Programa

Jorge Vargas Cullell.

Coordinador general de investigación

Natalia Morales Aguilar.

Investigadores principales de capítulos temáticos

Ronald Alfaro, Karen Chacón, Natalia Morales, Luis Vargas-Montoya.

Consejo Editorial

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

Equipo técnico

Ronald Alfaro, Aaron Barquero, Javier Bogantes, Karlissa Calderón, Alejandro Chavarría, Karen Chacón, Esteban Durán, Steffan Gómez, Vladimir González, Mario Herrera, Marco Hidalgo, Jennyfer León, Leonardo Merino, Alberto Mora, Natalia Morales, Dagoberto Murillo, Susan Rodríguez, Isabel Román, Dilany Rosales, Rafael Segura, Jimena Valverde, Jorge Vargas Cullell y Evelyn Villarreal.

Mesa de Ciencia de datos y visualización

Steffan Gómez y Carlos Agüero

Servicios Académicos

Ronald Alfaro, Vladimir González, Jorge Vargas Cullell.

Área de Estadística

Natalia Morales y Rafael Segura.

Área de Difusión

Vera Brenes, Manuel Alfaro, Guido Barrientos, Arlene Méndez y Gabriela Monge.

Área Administrativa

Susan Rodríguez, Karol Arroyo, Ileana Jiménez, Suyen Miranda, José Jorge Montero y Giselle Rojas.

Editor

Programa Estado de la Nación.

Revisión filológica

Programa Estado de la Nación.

Diseño y diagramación

Erick Valdelomar | Insignia | ng.

Reconocimientos

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

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

Especial reconocimiento merecen las numerosas instituciones y organizaciones que

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

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

Índices

EQUIPO RESPONSABLE	3
RECONOCIMIENTOS	5
PRESENTACIÓN	9
PRÓLOGO AL INFORME ESTADO DE LA NACIÓN 2025	11
Una visión de mediano plazo y con enfoque propositivo	11
La misión del <i>Informe</i>	11
Palabras finales	12
CAPITULO 1	
SINOPSIS	13
Valoración general	13
Introducción	15
Reciente repunte en el desempeño económico y social posee bases frágiles y enfrenta amenazas estratégicas	16
Mejoraron indicadores tradicionales para medir progreso económico y bienestar social	17
<i>Buen dinamismo económico en perspectiva comparada y estabilidad fiscal</i>	17
<i>Reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos</i>	17
<i>Nuevo año con relativa estabilidad política y social</i>	19
Repunte tuvo bases frágiles que limitaron sus beneficios	20
<i>Crecimiento económico poco inclusivo</i>	20
<i>Baja en pobreza y desigualdad disociada del crecimiento económico</i>	22
<i>Menores ingresos fiscales y mayor gasto deterioran balance primario</i>	22
<i>Recuperación de la inversión social no cubre áreas estratégicas para el desarrollo humano</i>	23
Mejora convergió con profundización de amenazas al desarrollo humano y la democracia	23
<i>Coyuntura internacional arremete contra el principal motor de la economía</i>	24
<i>Se consolida epidemia de violencia homicida</i>	25
<i>Deterioro de la calidad democrática en la gestión de asuntos públicos</i>	27
<i>Decisiones gubernamentales debilitan herramientas y capacidades de gestión ambiental</i>	31
País sigue atravesando por una época de retrocesos en su desarrollo humano	32
Se agravan nuevas y viejas amenazas para la sostenibilidad ambiental	33
<i>Mayor uso insostenible de recursos vitales</i>	33
<i>Aumenta fragilidad del país frente a escenarios de cambio climático</i>	35
<i>Debilidad en gestión territorial atiza resistencias sociales a la conservación</i>	35

Problemas estructurales limitan cada vez más potencial de crecimiento económico	36
<i>Se amplía desconexión entre crecimiento económico, productividad y empleo</i>	37
<i>Rezagos en inversión en infraestructura de transportes limitan potencial de crecimiento</i>	39
<i>Epidemia de inseguridad genera altos costos económicos y humanos</i>	40
Estabilidad fiscal continúa a costa del financiamiento del desarrollo humano	41
Alta y creciente dependencia de estados unidos pone en riesgo motor de la economía	42
Más judicialización pero menos políticas públicas para el desarrollo	43
<i>Disminución tendencial de la capacidad del sistema político para hacer entregas progresivas</i>	44
<i>Judicialización de conflictos públicos desplaza repertorios participativos de lucha ciudadana</i>	44
En marcha cambios regresivos del estilo de desarrollo nacional sin deliberación democrática	45
Debilitamiento de la inversión social desgasta pilar del estado de bienestar	46
Fuerte erosión de la cultura cívica para la convivencia democrática	47
<i>Más desigualdad económica y cambios generacionales impulsan caída de participación electoral</i>	48
<i>Colapso del sistema de partidos desorienta al electorado</i>	49
<i>Polarización incipiente amenaza clima electoral</i>	50
Cierre	53
Referencias bibliográficas	57

Presentación

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

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

Treinta y un años después, el Informe ocupa un lugar importante entre los documentos más esperados, año con año, en nuestra sociedad. La información recogida, sistematizada y suministrada a la ciudadanía, constituye la mejor radiografía de la situación del país en cada período estudiado. Es un insumo básico para orientar y evaluar los procesos decisivos en los distintos campos del acontecer nacional, no solo desde el diagnóstico mismo, sino de la generación de herramientas de conocimiento para apoyar el debate y la toma de decisiones basadas en evidencia.

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

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

El Estado de la Nación se ha adaptado a los cambios experimentados en el entorno, y ello se refleja tanto en su contenido y proyección, como en su estructura institucional. Sin embargo, mantiene su misión principal: aportar información relevante sobre temas estratégicos y necesarios que debe atender el país en la coyuntura actual. El Informe procura impulsar el conocimiento como pilar e insumo en la toma de decisiones estratégicas y garantizar la sostenibilidad del desarrollo humano en todos los sectores de la población. En el contexto actual del llamado “mundo de la posverdad”, esta misión es más importante que nunca.

En el marco del CONARE, que desde el 2015 incluye la UTN, y siempre en asocio con la Defensoría de los Habitantes, el Informe se construye con la participación de un numeroso grupo de investigadores e investigadoras, en su mayoría de las universidades estatales, y se financia, primariamente, por medio de los recursos que el país otorga cada año a las universidades públicas mediante el Fondo Especial de la Educación Superior (FEES).

Esta edición presenta estudios que refieren al comportamiento del país durante el año 2024 y primer semestre de 2025, hasta donde lo permitieron las

fuentes de información. Se organiza en una Sinopsis y los cuatro capítulos regulares, comunes a todas las ediciones.

Este Informe se presenta en medio de la campaña electoral, una de las más complejas y aporta información relevante para la toma de decisiones informada, a partir de una amplia sistematización de datos cuantitativos y cualitativos, incluyendo ejercicios de consulta a lo largo del país para perfilar recomendaciones, desde las voces de los actores, que ayuden a enfrentar este tema, de profunda relevancia para el país.

El *Informe Estado de la Nación* es una iniciativa de las universidades públicas que posee una singular capacidad de articulación e interlocución con la diversidad de actores académicos, sociales y económicos del país. Es, en este sentido, otro ejemplo de cómo las universidades ponen al servicio del país su infraestructura y talento en distintos campos del saber con el fin de elevar tanto la calidad de la deliberación democrática como la calidad de las políticas públicas orientadas a la atención de los desafíos no resueltos del desarrollo humano en Costa Rica.

Al presentar este nuevo Informe, queremos dejar constancia de nuestro reconocimiento al equipo de investigación, difusión y demás colaboradores que han tenido la responsabilidad de realizar

de manera ininterrumpida este trabajo durante estos años; a los miembros del Consejo Consultivo por su orientación y valiosos aportes a lo largo del proceso de elaboración del Informe; al personal de la OPES; a todas las personas que por distintos medios han nutrido este trabajo con comentarios y sugerencias, y al pueblo de Costa Rica, que espera con anhelo y esperanza la entrega anual del *Informe Estado de la Nación*.

La presentación de ese Informe coincide con el cambio de dirección del PEN por lo que se desea otorgar un reconocimiento especial a Jorge Vargas Cullell por su trabajo como director durante estos trece años. Deja su huella como investigador de siempre y atisbador de nuevos ángulos, giros y metodologías y una voz respetada en la deliberación de los asuntos públicos del país. En la medida de sus posibilidades, esperamos que pueda continuar su aporte al Programa.

Inicia Isabel Román Vega como nueva directora del PEN. Estamos seguros que bajo su conducción el trabajo seguirá realizándose de manera rigurosa, novedosa y que sus aportes mantengan al PEN y al CONARE como centro de la discusión nacional.

SAN JOSÉ, COSTA RICA.

NOVIEMBRE DE 2025

María Estrada Sánchez

RECTORA

Instituto Tecnológico de Costa Rica
PRESIDENTA DEL CONARE

Carlos Araya Leandro

RECTOR

Universidad de Costa Rica

Jorge Herrera Murillo

RECTOR

Universidad Nacional

Rodrigo Arias Camacho

RECTOR

Universidad Estatal a Distancia

William Rojas Meléndez

RECTOR

Universidad Técnica Nacional

Ronald Alvarado Cordero

DIRECTOR A.I.

Oficina de Planificación de la
Educación Superior (OPES)

Prólogo al *Informe Estado de la Nación 2025*

Una visión de mediano plazo y con enfoque propositivo

La presente edición del Informe reporta la situación nacional en el año 2024 y la primera mitad del 2025, desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible. Con éste, son ya treinta y un años consecutivos en los que el Programa Estado de la Nación (PEN-CONARE) valora el desempeño del país con base en la información más completa y actualizada posible.

El *Informe Estado de la Nación* (2025) se divide en dos grandes partes. La primera es el capítulo 1 “Sinopsis”, que efectúa una lectura con visión de conjunto sobre los principales hallazgos de esta edición. La segunda parte, sobre el “Seguimiento del desarrollo humano sostenible”, comprende los cuatro capítulos regulares del Informe: Equidad e integración social; Oportunidades, Solvencia y Estabilidad Económicas; Armonía con la Naturaleza y Fortalecimiento de la democracia. Dan una perspectiva especializada sobre la evolución del país en dimensiones claves del desarrollo humano y ofrecen nuevo conocimiento mediante el tratamiento a profundidad de ciertos temas.

Este *Informe* se publica cuando ha empezado la campaña electoral con miras a los comicios de febrero de 2026. Por tal motivo hemos tomado especial cuidado en ofrecer nueva y más amplia información sobre la situación y perspectivas del país que la ciudadanía participe activamente en el proceso de deliberación política y

escogencia del gobierno y la Asamblea Legislativa que conducirán los asuntos nacionales en el período 2026-2030.

Paralelo a esta publicación, el Programa Estado de la Nación pone en manos del público la plataforma de información electoral *VotemosCR.com* que contiene una gran cantidad de datos sobre los partidos políticos, sus programas de gobierno y candidatos, las preferencias ciudadanas y el ya tradicional *Votómetro*, que permite a las personas comparar sus ideas en relación con las de los candidatos. Esta es la tercera vez que el Programa presenta *VotemosCR* y *Votómetro*, que en esta edición han sido actualizados y mejorados y tendrán nuevos contenidos conforme el proceso electoral avance. Esperemos que, como en las ocasiones anteriores, sea ampliamente utilizado por la ciudadanía.

El *Informe Estado de la Nación* (2025) es la culminación de un año sumamente intenso de trabajo por parte del equipo técnico. En abril de este año, el Programa publicó el Sexto Informe Estado de la Región de Centroamérica; en junio, el Quinto Informe Estado de la Justicia y en agosto, el *Décimo Informe Estado de la Educación*. La plataforma en línea “Hipatia” especializada en informar sobre las capacidades del país para la ciencia, la tecnología y la innovación ha efectuado numerosas actualizaciones y publicaciones. Todos atestiguan un esfuerzo extraordinario por entregar datos y análisis oportunos y precisos a fin de que, en un período de muy fuerte incertidumbre

como el que atraviesa el país, las personas puedan formarse un juicio certero sobre los asuntos públicos.

La misión del *Informe*

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

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

El *Informe Estado de la Nación* se basa en el concepto de desarrollo humano

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

La preparación y la divulgación del Informe se basan en tres principios: el **rigor académico** en el proceso de investigación, que se consigue gracias al apoyo en entidades y personas expertas, la minuciosa revisión de los datos y afirmaciones y la crítica a las fuentes. La **legitimidad social**, que se procura por medio de la identificación participativa

de temas, los mecanismos de consulta, y la integración de un Consejo Consultivo con personalidades de diversas filosofías y procedencia social. Y, finalmente, la **amplitud en la difusión**, con esfuerzos para lograr la máxima divulgación de los hallazgos del Informe y su adecuación a los cambios tecnológicos y culturales con el fin de acercarse mejor a la ciudadanía.

Palabras finales

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

La responsabilidad del *Informe Estado de la Nación* está a cargo de un equipo de trabajo que ha construido amplios

mecanismos y nexos de consulta, así como una red de apoyo que participa en la investigación, el diseño gráfico, la edición técnica y la difusión de los Informes con gran dedicación y compromiso. Así se ha desarrollado el alto perfil público y credibilidad del PEN-Conare, sobre la base del aporte autónomo y, a la vez, profundamente orgánico. Expresamos nuestra sincera gratitud a todas las personas y entidades que lo hacen posible, que facilitan insumos y alimentan la base sobre la que se sustenta este esfuerzo académico, para darle un valor agregado que permita acercar la información a la ciudadanía. Esperamos que este *Informe Estado de la Nación 2025* honre esa colaboración, y contribuya a mejorar la calidad del debate político y la participación ciudadana.

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



NATALIA MORALES AGUILAR
COORDINADORA DE INVESTIGACIÓN



JORGE VARGAS CULLELL
DIRECTOR

CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

1

Sinopsis

VALORACIÓN GENERAL

En 2024 y la primera mitad del 2025 Costa Rica experimentó un repunte económico y social. En términos generales, mejoraron algunos indicadores socioeconómicos convencionalmente utilizados por los gobiernos y las instituciones internacionales para evaluar la estabilidad y el progreso del país. En efecto, tuvo el más alto crecimiento económico dentro la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), superior al promedio de América Latina; la estabilidad de precios permitió un crecimiento del ingreso real promedio de los hogares, y el desempleo, la pobreza y la desigualdad de ingresos disminuyeron. Un nuevo año de aplicación del ajuste fiscal permitió reducir la deuda externa y los ingresos públicos superaron a los gastos. Y, pese al preocupante deterioro en indicadores políticos relacionados con el respeto a la libertad de prensa y a las instituciones del Estado de derecho, Costa Rica mantuvo una relativa estabilidad política.

Esta evolución fue reconocida por instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo y la OCDE. La percepción del riesgo-país por parte de las principales agencias calificadoras internacionales mejoró.

Este *Informe* va más allá de estas apreciaciones. Argumenta que el repunte del 2024 no implicó un retorno del país a una senda de progreso en desarrollo humano sostenible y una democracia de mayor calidad. Esta conclusión se fundamenta en la consideración de un conjunto más amplio de elementos, que son medulares para

evaluar el desempeño del país con una perspectiva más amplia. Su consideración permite entender que, aunque el repunte fue real, es profundamente incompleto como retrato de la evolución de Costa Rica, pues cuenta solo una parte de la historia que vivió el país el año pasado.

Cuando el lente del análisis se amplía, es claro que el repunte tuvo bases frágiles y que varias amenazas estratégicas se agravaron durante este período. Las bases son frágiles pues, aunque hubo crecimiento económico, se vivió otro año más de poca generación de empleo formal. El dinamismo siguió concentrado en las zonas francas, mientras que el grueso de la economía y del empleo creció mucho más lentamente. La desconexión entre la productividad y el ingreso laboral se amplió, lo que sugiere crecientes problemas redistributivos de fondo. Además, la pobreza por ingresos se redujo por factores desconectados del crecimiento económico.

Por otra parte, en 2024 y 2025 se acumularon viejas y nuevas amenazas estratégicas para el desarrollo del país, las cuales potencian riesgos que, mal enfrentados, pueden afectar su futuro. Reducen el espacio que tienen las mejoras de corto plazo para generar cambios de mayor calado en las capacidades para el desarrollo humano. Algunas de las amenazas se originaron en factores ajenos al control de un pequeño país, como los efectos de la guerra comercial internacional y la rivalidad geopolítica entre las potencias, o la penetración inédita del crimen organizado. Otras, sin embargo, se originan por factores internos que, en principio, podrían ser atendidos por cambios al alcance de la sociedad costarricense.

El principal riesgo interno se origina en la política. Este *Informe* documenta que el sistema político tiene un pobre desempeño a la hora de gestionar las políticas públicas, un tema medular para el país y el bienestar de la población. Además, decisiones u omisiones gubernamentales están minando fortalezas históricas del desarrollo, como la sostenibilidad ambiental y la seguridad ciudadana. Finalmente, en un hecho inédito en las últimas ocho décadas, el gobierno está abiertamente involucrado en la gestación de un movimiento político electoral, pese a las prohibiciones de beligerancia política desde hace casi un siglo. Esta situación crea un elemento con el potencial de socavar una de las bases esenciales de la estabilidad democrática que distingue al país, la no interferencia de un gobierno dentro de un proceso electoral.

La valoración sobre el desempeño real de Costa Rica en 2024 y la primera mitad del 2025 no puede abordarse, sin embargo, como un problema del vaso medio lleno (el repunte) o medio vacío (su fragilidad y la acumulación de amenazas estratégicas). Ciertamente, una primera ampliación del lente del análisis sobre la realidad del país da una imagen más precisa de lo que ocurre. Pero para entender la situación por la que realmente atraviesa la sociedad costarricense, resulta indispensable examinar las tendencias de desarrollo humano a lo largo de un período más amplio.

La consideración del factor tiempo es central. Hay desarrollo humano sostenible cuando, a lo largo de un período más amplio, es posible documentar una continua ampliación de oportunidades,

VALORACIÓN GENERAL

capacidades y libertades para la mayoría de sus habitantes, con un uso sostenible de los recursos vitales. Por el contrario, hay retrocesos cuando la tendencia principal es regresiva. Las fronteras entre estos dos estados no son, por supuesto, absolutas; una sociedad puede atravesar por periodos de estancamiento o de relativo equilibrio entre avances y regresiones.

El Informe Estado de la Nación 2024 señaló que el país transita por una época nueva e incierta, que se caracteriza por el agrietamiento de su contrato social, propiciado por una persistente omisión, y hasta cuestionamientos políticos en torno al cumplimiento de los mandatos y obligaciones codificados en la Constitución Política y las leyes. Agregó que el problema actual no es, como hace una década, que el país progrese lento, sino que registre retrocesos palpables en su desarrollo humano y en la democracia.

La nueva evidencia que aporta el presente Informe demuestra que el repunte del 2024 no alcanzó para cambiar una tendencia fundamental: Costa Rica transita por una época de retrocesos en su desarrollo humano sostenible. Experimenta un agravamiento de problemas estructurales, en el que convergen cuestiones de fondo sin resolver, con las consecuencias de decisiones recientes. Quizá el rasgo más novedoso y, a la vez, peligroso, son los ataques políticos directos por la vía del poder del megáfono a las instituciones de control, a la división de poderes y al sistema de bienestar social, con el objetivo de debilitarlos, un hecho excepcional en la historia moderna del país.

Entre otros problemas estructurales, en la última década y media se ha deteriorado visiblemente la sostenibilidad ambiental del país, por la creciente dependencia de combustibles fósiles de su matriz energética y el debilitamiento de las capacidades para sostener y mejorar la conservación ambiental. Problemas estructurales limitan cada vez más potencial de crecimiento económico, pero sobre todo su capacidad

de ampliar sus beneficios para más personas; como las persistentes barreras del mercado laboral a las mujeres, la ineficiencia y sobrecostos de la cada vez más reducida inversión en infraestructura y los costos económicos y humanos de la criminalidad sobre el clima de negocios. El país ha cumplido un quinquenio en el que la estabilidad fiscal se logra a costa del financiamiento de la inversión en desarrollo humano, especialmente en las políticas universales de salud y educación, situación que tiene y tendrá consecuencias negativas sobre el crecimiento económico y la equidad social.

El Informe señala que estos retrocesos son sustanciales, no cambios de importancia secundaria. Tienen efectos globales sobre el estilo de desarrollo o rumbo que el país adoptó en las últimas décadas. Cuando se examina la posición en la que estos retrocesos dejan al país, la principal conclusión es que, en la actualidad, hay cambios regresivos en marcha al estilo de desarrollo nacional, sin que en la sociedad costarricense se delibere apropiadamente sobre su conveniencia y oportunidad.

Estos cambios sin deliberación democrática ponen en riesgo aspectos centrales que marcaron el estilo de desarrollo en las últimas décadas: una apuesta por la apertura y ampliación del sector externo para generar crecimiento y oportunidades; la inversión social pública creciente para ampliar las capacidades y la equidad social; la conservación ambiental como mecanismo para la sostenibilidad; y, la profundización de la democracia para lograr legitimidad y mejores entregas a la población. La problemática actual no se limita, como hasta hace pocos años, a las deudas acumuladas que limitaron esas apuestas, debido a los “puntos ciegos” o insuficiencias del estilo de desarrollo, planteados tanto en el Informe 2014 y, especialmente, en el del 2024. Las acciones recientes atacan y debilitan algunas fortalezas históricas del país, pero sin plantear alternativas. Y esta situación adentra al país aún más dentro de la “peligrosa” situación señalada el año pasado.

Esta edición identifica dos cambios regresivos especialmente relevantes. Por una parte, las acciones dirigidas al debilitamiento del Estado de bienestar, que profundizan su falta de adaptación a los cambios que experimenta la sociedad costarricense. Por otra parte, la erosión de la cultura cívica para la convivencia democrática crea un inédito y más hostil escenario para el proceso electoral de 2026.

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

- Reciente repunte en el desempeño económico y social posee bases frágiles y enfrenta amenazas estratégicas.
- País sigue atravesando por una época de retrocesos en su desarrollo humano.
- En marcha cambios regresivos del estilo de desarrollo nacional sin deliberación democrática.

El nuevo gobierno que en 2026 saldrá electo en las urnas presidirá un período de capital importancia para el futuro del país. En los próximos años se decidirá el rumbo estratégico para las próximas décadas. Pero esta urgencia puede tomar varios caminos. Un primer escenario es la prolongación de la época de retrocesos en desarrollo humano, sin ningún recambio o adaptación en el estilo de desarrollo. Este es un escenario de erosión sin alternativas debido al conflicto y la parálisis política. Un segundo escenario es la imposición autoritaria de un nuevo estilo de desarrollo y de gestión política que abandone apuestas históricas fundamentales como la equidad, la conservación ambiental y la democracia. El tercer escenario, que es por el cual se decanta el *Informe Estado de la Nación*, es un cambio constructivo, en democracia, que remodele esas apuestas históricas y las adapte a las nuevas realidades. Esta es, ni más ni menos, la cuestión que la ciudadanía costarricense empezará a decidir con su voto en febrero de 2026.

CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

1

Sinopsis

ÍNDICE

Valoración general

Introducción

Reciente repunte en el desempeño económico y social posee bases frágiles y enfrenta amenazas estratégicas

País sigue atravesando por una época de retrocesos en su desarrollo humano

En marcha cambios regresivos del estilo de desarrollo nacional sin deliberación democrática

Cierre

13 **Introducción**

15 Este capítulo elabora una síntesis analítica y valorativa del contenido del *Informe Estado de la Nación 2025*. Brinda una visión integrada de los hallazgos de sus capítulos a partir de los tres mensajes clave o ideas principales presentados en la Valoración General. Estos mensajes procuran sintetizar el desempeño nacional en Desarrollo Humano Sostenible en 2024 y primer semestre del 2025. Aunque este es el período base que esta edición analiza, contrasta ese desempeño con las tendencias de mediano plazo, con el fin de ubicarlo en un contexto más amplio de trayectorias, aspiraciones, logros y desafíos nacionales. El capítulo cierra, como es usual, con una reflexión sobre las implicaciones de la situación actual sobre la capacidad del país de enfrentar el futuro en un sendero de mayor desarrollo humano y democracia.

16 La anterior edición del *Informe* (2024) efectuó una valoración de época, aprovechando que se cumplía un hito en la trayectoria del Programa Estado de la Nación: la publicación del Trigésimo *Informe* anual. Nada de lo ocurrido en el período bajo análisis en la presente edición altera los términos de esa valoración de largo plazo (recuadro 1.1). De hecho, constituye la base sobre la que se realiza el examen de la coyuntura actual.

45 El punto de partida de los *Informes Estado de la Nación* para el examen del desempeño nacional es el concepto de desarrollo humano propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para

53

Recuadro 1.1

Síntesis de la valoración de época del anterior Informe 2024

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.

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

Continúa →

Recuadro 1.1 (continuación)

Síntesis de la valoración de época del anterior Informe 2024

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.

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.

En síntesis: a) Los cambios de las últimas tres décadas crearon progreso, pero también tensiones y desafíos para cumplir con el contrato social costarricense; b) El crecimiento y la estabilidad macroeconómica se están logrando a costa de crecientes agrietamientos del contrato social; c) Un

sistema político enfrascado en un conflicto entre poderes institucionales obstruye la atención de los desafíos del desarrollo humano; d) El crimen organizado irrumpe como grave amenaza al desarrollo humano y la democracia costarricense.

La posibilidad de resolver esta peligrosa situación 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. Urge salir de este ciclo para que el país tenga capacidad para, en democracia, impulsar una nueva época de desarrollo humano que le permita enfrentar los viejos y nuevos desafíos.

Fuente: PEN, 2024.

reconocer que en 2024 hubo un repunte en el desempeño económico y social y al mismo tiempo afirmar que Costa Rica sigue atravesando por una época de retrocesos en su desarrollo humano.

El cuerpo principal de este capítulo se organiza en tres secciones. Cada una desarrolla uno de los mensajes claves planteados en la Valoración General. Resulta importante advertir que los mensajes hilvanan conclusiones centrales de los cerca de 40 estudios e investigaciones realizadas especialmente para esta edición. Sin embargo, no procuran sintetizar los hallazgos y análisis específicos de todos los temas tratados en estas investigaciones. Se le recomienda a las personas consultar directamente los temas de su interés en los capítulos correspondientes o, para mayor detalle, en los informes de investigación de base, que pueden descargarse en el sitio web www.estadonacion.or.cr

Reciente repunte en el desempeño económico y social posee bases frágiles y enfrenta amenazas estratégicas

El primer mensaje se enfoca en la valoración de corto plazo del desempeño del país en desarrollo humano y la democracia durante 2024 y primer semestre 2025. En este período se experimentó un repunte en los indicadores socioeconómicos convencionalmente empleados por los gobiernos y las instituciones internacionales para evaluar la estabilidad y el progreso del país. Y, pese al preocupante deterioro en varios indicadores políticos relacionados con el respeto a la libertad de prensa y a las instituciones del Estado de derecho, que se examinan en la próxima sección, puede afirmarse que Costa Rica mantuvo un régimen democrático estable. Desde esa perspectiva, el país terminó, en balance, con un buen desempeño, especialmente cuando se compara con el resto de América Latina.

El *Informe* va, sin embargo, más allá de esta imagen convencional. Un análisis más detallado permite afirmar que este repunte no implica que el país haya logrado volverse a encarrilar por una senda de mayor desarrollo humano y de construcción de una democracia de mayor calidad.

el Desarrollo (PNUD) y elaborado teóricamente por Amartya Sen (1999, 2009). Según este enfoque, el desarrollo debe entenderse como un proceso de generación de capacidades y oportunidades de y para la gente, de manera que puedan acrecentarse la libertad y la equidad que disfrutaran las presentes y las futuras generaciones (PNUD, 1994). Se trata de una visión alternativa y contrastante de las corrientes que reducían el concepto de desarrollo al crecimiento económico y la estabilidad social y política. Y que, hoy en día, siguen, en la práctica, suscribiendo, de manera convencional, organismos multilaterales y agencias calificadoras de

riesgo cuando evalúan la situación de un país.

La distinción conceptual entre, por una parte, desarrollo humano y, por otra, crecimiento y estabilidad, es de enorme importancia para entender lo ocurrido en el período bajo análisis. Y es que el año 2024 y los primeros meses del 2025 trajeron rápidos e importantes cambios en el contexto internacional y nacional, de diversas y hasta contrarias valencias, cuyo discernimiento y apreciación ha implicado un exigente desafío. Esta distinción es la que permite integrar en un solo marco interpretativo dos afirmaciones que, desde otra perspectiva, parecieran contradictorias:

La principal razón es que el “lente” de esa imagen, al enfocar un conjunto reducido de indicadores, deja por fuera elementos estratégicos para el desempeño del país.

Los fundamentos de la positiva evolución de corto plazo son frágiles, tanto en lo que refiere al crecimiento económico y la estabilidad fiscal, como a la mejora de la equidad social. Por otra parte, la imagen convencional excluye factores estratégicos cuya influencia afecta, real o potencialmente, el presente y futuro del país. Algunos están fuera de control de un pequeño país, como las amenazas económicas y políticas que se derivan de un convulso contexto internacional. Otros, sin embargo, son enteramente de cosecha propia, como la baja capacidad del sistema político para hacer entregas de bienestar, el conflicto entre poderes de la República y los ataques del Ejecutivo a normas centrales de la convivencia democrática.

La exclusión de estos factores, o su consideración como meras “externalidades”, lleva a una mala interpretación de la situación en la que el país se encuentra y a una subestimación de los riesgos para su desarrollo futuro. La conclusión del *Informe* es que una convergencia de factores nacionales e internacionales minimiza los efectos benéficos del repunte económico y social observado en 2024 y primer semestre de 2025.

Mejoraron indicadores tradicionales para medir progreso económico y bienestar social

Costa Rica fue uno de los países con mejor crecimiento económico de América Latina en el año 2024. Este buen dinamismo fue acompañado con un nuevo año de estabilidad fiscal y de precios. En este período se reportó, además, una fuerte reducción de la pobreza, tanto la multidimensional como por ingresos, y de la desigualdad de ingresos. Y, luego de varios años de recorte a la inversión social pública, esta finalmente repuntó. En contraste con lo ocurrido en varios países del continente, el país no experimentó fuertes episodios de turbulencia política que amenazaran su estabilidad democrática. Organismos multilaterales

y agencias internacionales de riesgo valoraron positivamente este desempeño.

Buen dinamismo económico en perspectiva comparada y estabilidad fiscal

En el año 2024, la tasa de crecimiento económico fue de un 4,3%, un punto por debajo del reportado el año anterior (5,1%). Desde una perspectiva comparada, este dinamismo fue superior al promedio de los países de América Latina y el Caribe (gráfico 1.1a) y fue el más alto dentro de los países de la OECD (gráfico 1.1b). Este nivel está levemente por encima de la cifra de mediano plazo (3,8%) lo que permitió al país mantener estabilidad macroeconómica e impulsar el empleo.

El año 2024 registró un crecimiento promedio del 5,1% en la cantidad de personas ocupadas (gráfico 1.1c). Comparativamente, esta tasa es dos puntos porcentuales mayor al promedio reportado durante los tres años anteriores a la pandemia. Es preciso reconocer, sin embargo, que buena parte de la mejora en el 2024 obedece a un efecto rebote con respecto al año anterior, cuando la economía perdió puestos de trabajo y el empleo se redujo en un -2,7%. En el primer semestre del 2025 este efecto se diluyó, pues el crecimiento fue de apenas un 1%. La tasa de desempleo se redujo fuertemente en relación con los años anteriores (gráfico 1.1d). En todos los trimestres del 2024 y los dos primeros del 2025 fue alrededor de 4 puntos porcentuales más baja que en 2022 y 2023 y se ubicó por debajo del promedio de la década pasada.

A casi siete años de la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas —y con una pandemia de por medio— las finanzas públicas se mantuvieron estables. El endeudamiento externo experimentó una nueva baja —a un 57,1% del PIB—, para ubicarse ligeramente por debajo del 60%, el umbral de aplicación más severo de la regla fiscal¹. Nuevamente hubo un balance primario positivo (la diferencia entre ingresos y gastos sin intereses) como resultado de una gestión fiscal enfocada en la contención del gasto (gráfico 1.1e). Finalmente, la inversión social pública real por persona aumentó por segundo año consecutivo

y lo hizo de manera más pronunciada (gráfico 1.1f). Este indicador permite analizar la cantidad que el Estado costarricense invierte en cada habitante y, en principio, entre mayor sea esa inversión, mejores son los resultados de desarrollo humano en el largo plazo. Esta es una buena noticia, luego de la fuerte contracción observada entre 2021 y 2022.

La positiva evolución de estos indicadores fue reconocida por organismos multilaterales. Destacan la estabilidad macroeconómica y fiscal, así como el buen desempeño económico, que le han permitido una mejora en la percepción y calificación del riesgo internacional por parte de las principales agencias internacionales como Moody's, Fitch y Standard & Poor's (FMI, 2025 y OCDE, 2025). Este reconocimiento tiene consecuencias prácticas, especialmente en lo relacionado con las tasas de interés que el país debe pagar por su deuda externa. Así, en 2024 la mejora de las calificaciones internacionales permitió una recalificación positiva de la deuda y, consecuentemente, pagar menos intereses.

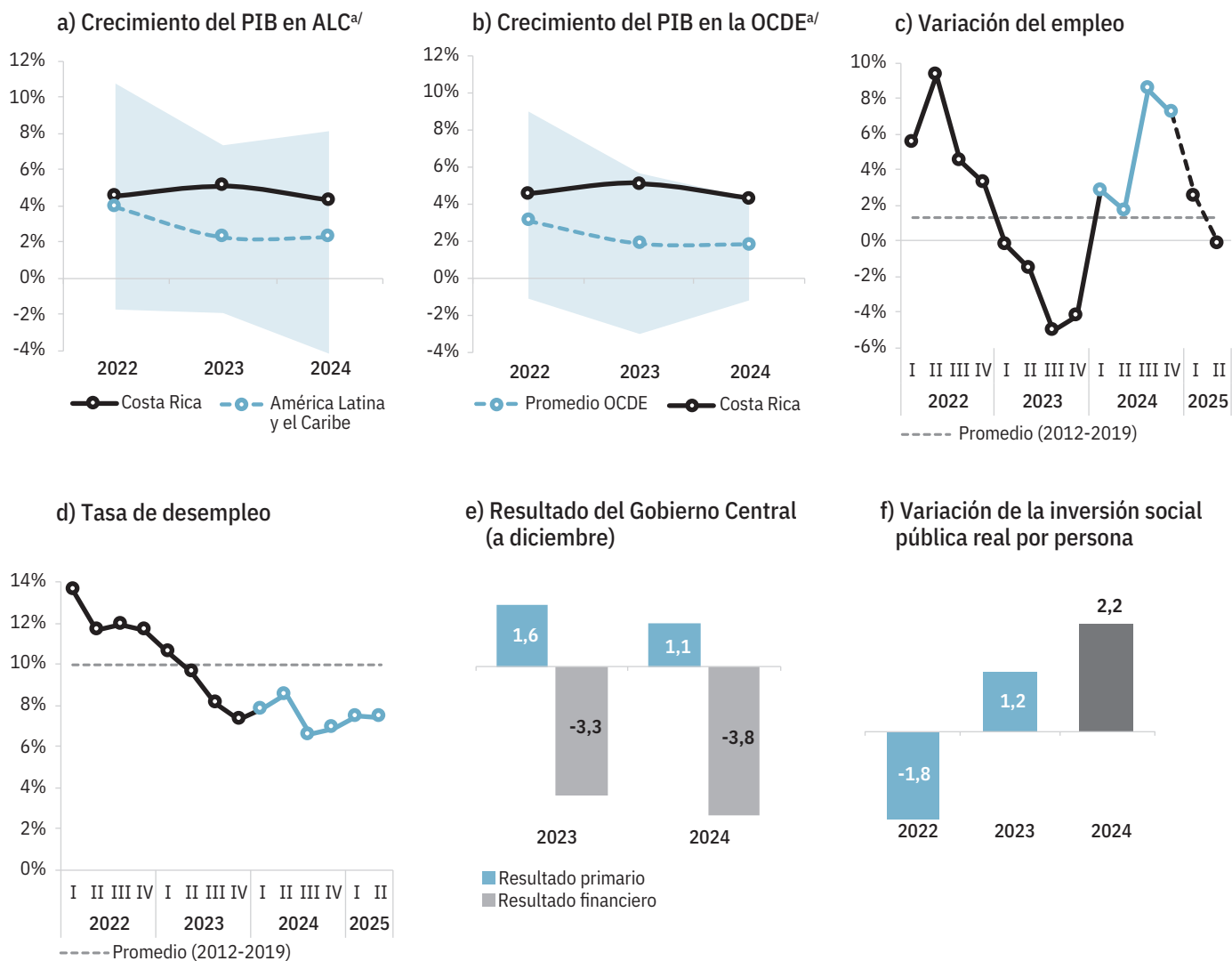
Reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos

A septiembre del 2025, la economía costarricense acumula veintiocho meses con inflaciones interanuales (o variación de precios) alrededor de cero e incluso con veinte de ellos con deflación. Esto permitió que en el 2024 la mayoría de los hogares costarricenses experimentaran un crecimiento en sus ingresos promedio por encima del aumento en los precios de sus dos principales divisiones de consumo: los alimentos y bebidas no alcohólicas y el transporte. Esta situación implica una mejora general en el poder adquisitivo de los hogares, aunque con diferencias por estratos socioeconómicos (gráfico 1.2)

Entre el 2023 y el 2024 se dio una reducción significativa de la pobreza medida como insuficiencia de ingresos y de manera multidimensional, así como de la desigualdad del ingreso. La pobreza por ingresos bajó de un 21,8% a un 18% de los hogares, que equivale a 63.000 hogares menos en pobreza. Desde que el INEC inició la aplicación de la actual

Gráficos 1.1

Indicadores seleccionados de corto plazo



a/ El área sombreada representa la cifra del país que tuvo el crecimiento más alto y más bajo de cada región u organización, ya sea de América Latina y el Caribe o de la OCDE.

Fuente: Elaboración propia con datos de Trejos, 2025, Banco Mundial, INEC, Ministerio de Hacienda.

versión de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) en el 2010, la pobreza se había ubicado por encima del 20% de los hogares. Con excepción del año más crítico de la pandemia (2020), la disminución del 2024 es la única que rompe con esa inercia (gráfico 1.3a).

La pobreza multidimensional disminuyó a un 10% de los hogares, lo que permitió alcanzar la meta del Objetivo de

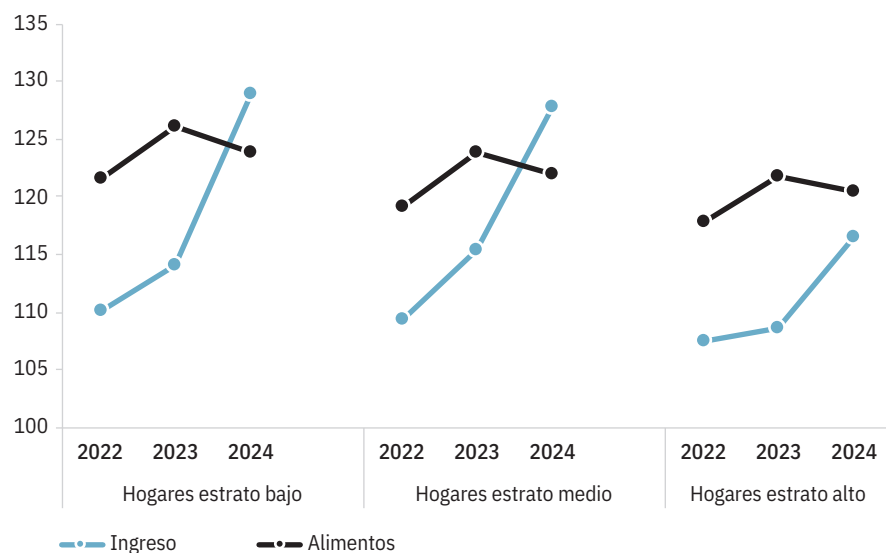
Desarrollo Sostenible (ODS) de reducir a la mitad el nivel del 2015 (22%). La disminución ocurrió tanto en las zonas urbanas como rurales y las brechas entre ambas se han cerrado, pero no eliminado: en promedio, por cada hogar pobre multidimensional urbano, hay 2,5 rurales.

La desigualdad en la distribución de ingresos también se redujo en 2024: el coeficiente de Gini pasó de 0,502 a 0,492,

un cambio significativo en términos estadísticos. Es el tercer año consecutivo en que ocurre una caída de este indicador, lo que permitió llevar la desigualdad al tercer nivel más bajo en lo que va del presente siglo (gráfico 1.3b). Esta buena noticia debe matizarse, pues aún con la mejora en equidad, Costa Rica sigue siendo un país con elevada desigualdad dentro de América Latina y el mundo.

Gráfico 1.2

Índice de precios de los alimentos e índice de la mediana de los ingresos de los hogares, por estrato socioeconómico del hogar
(base Julio 2018=100)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR y del INEC.

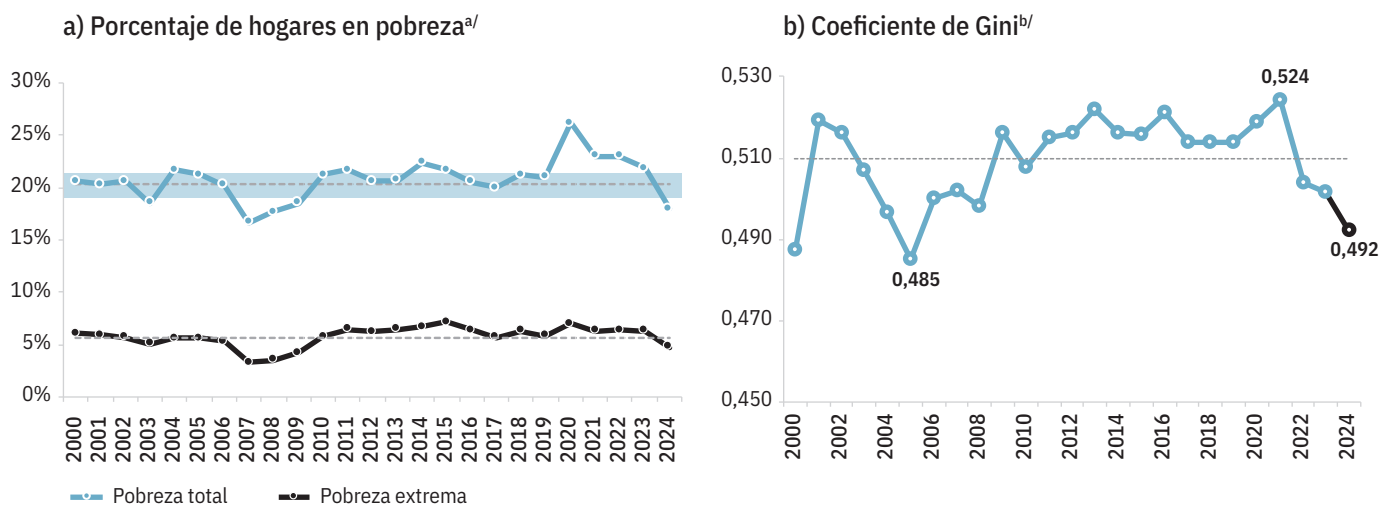
Nuevo año con relativa estabilidad política y social

En una imagen convencional para valorar la situación de un país, la consideración sobre los factores políticos se reduce al tema de la estabilidad. Por esta se entiende que un país haya logrado mantener, en términos generales, la ley y el orden, sin que actores hayan procurado subvertir al gobierno, crear un clima político que ahuyente la inversión y perjudique el empleo, o generar perturbaciones prolongadas que afecten el diario vivir. Se trata de un parámetro mínimo que no incluye aspectos que este *Informe* evalúa como la calidad de la democracia y su contribución al desarrollo humano (que se analizan más adelante).

Desde esta reducida perspectiva, Costa Rica cumplió este parámetro. En todas las evaluaciones internacionales se mantuvo como una democracia estable, con un robusto régimen de protección a los derechos y libertades ciudadanas. Este resultado

Gráfico 1.3

Evolución de la pobreza por ingresos y el coeficiente de Gini



a/ La línea punteada representa el valor promedio de la pobreza en el período 2000-2019 y el área 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 rango promedio de mediano plazo.

b/ Indicador usado para cuantificar la desigualdad en la distribución del ingreso. Las personas son ordenadas ascendentemente según el ingreso neto per cápita del hogar. Toma valores entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad y 1 a la perfecta desigualdad. La línea horizontal representa el promedio 2000-2023.

Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de hogares del INEC.

contrasta con la situación experimentada en varios países de América Latina y, en general, en el mundo. Estas evaluaciones muestran que se vive una época de asedio y fuertes retrocesos democráticos (V-Dem, 2025; Idea, 2025; EIU, 2025; Freedom House, 2025). El *Séptimo Informe Estado de la Región* (2025) efectúa un análisis comparado de la situación del país, actual e histórica, que se recomienda consultar (PEN, 2025b).

Repunte tuvo bases frágiles que limitaron sus beneficios

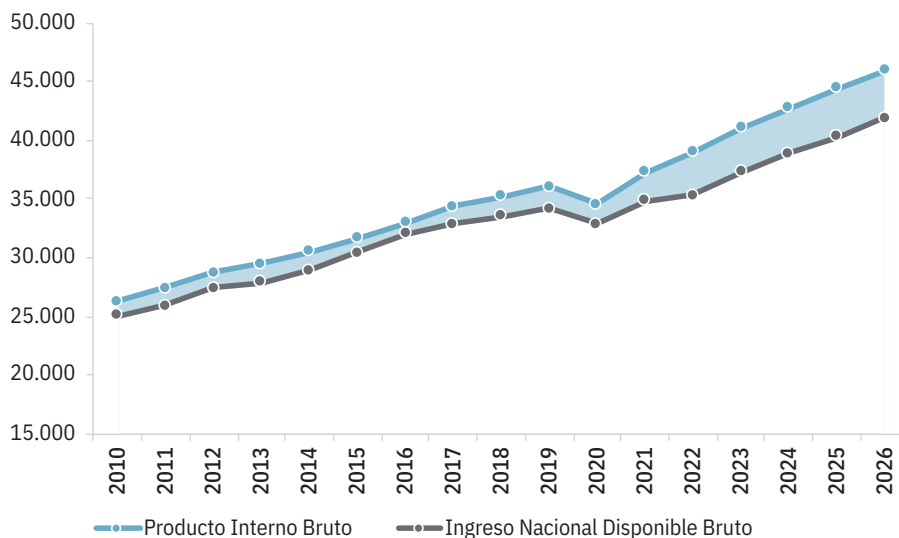
El repunte de los indicadores económicos y sociales en 2024 y primera mitad del 2025 no significa que, como consecuencia, el país se haya vuelto a enrumbar en una senda de mayor desarrollo humano. Esta es una de las principales constataciones del presente *Informe*. Tal conclusión no se origina en el juicio de que el repunte haya sido irreal. La positiva evolución captada por estos indicadores es real e importante. Lo que pasa es que reporta solo sobre una parte del desempeño del país. Constituye una imagen con “lente recortado” sobre la situación por la que Costa Rica atraviesa. Y, por tanto, es insuficiente para valorar su situación en desarrollo humano.

Evaluar el desempeño nacional a partir de estos indicadores deja por fuera aspectos medulares de su vida económica, social, ambiental y política. Cuando el lente se amplía es posible apreciar, en primer lugar, que el repunte tuvo bases frágiles. Hubo crecimiento económico pero poco empleo formal; el dinamismo siguió concentrado en zonas francas, una parte pequeña de la economía, con fuertes desigualdades que afectaron a los sectores intensivos en empleo y cuya producción se orienta al mercado interno. La productividad siguió desconectada del ingreso laboral y una parte del aumento del empleo fue por ocupaciones informales. Por su parte, la pobreza se redujo por factores desconectados del crecimiento económico. Hubo un nuevo año con estabilidad fiscal, pero claros síntomas de deterioro de las finanzas públicas. Se incrementó la inversión social pública por habitante, pero ese aumento fue pequeño y no alcanzó a modificar su pérdida de prioridad política.

Gráfico 1.4

Producto Interno Bruto e Ingreso Nacional Disponible

(miles de millones de colones reales)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

La fragilidad de las bases del crecimiento ayuda a entender las razones por las cuales el repunte tuvo relativamente limitados efectos sobre las condiciones de vida y trabajo de la mayoría de la población.

Crecimiento económico poco inclusivo

Una primera fragilidad del repunte económico y social del 2024 reside en la naturaleza poco inclusiva del crecimiento económico de Costa Rica. Nuevamente, la creación de más producción y riqueza no logró aumentos proporcionales en las oportunidades de la población y de los territorios para mejorar sus condiciones de vida y trabajo.

El carácter poco inclusivo del crecimiento es resultado de la convergencia de varios factores. Para empezar, en Costa Rica se produce cada vez más, pero la parte de esta nueva riqueza que se queda en el país aumenta más lentamente. Como consecuencia, cada año se ha venido ampliando la brecha entre ambas, limitando el efecto benéfico del crecimiento general de la economía. Esta brecha se puede captar por la diferen-

cia entre el PIB y el Ingreso Nacional Disponible (IND). Esta se ha venido ampliando en los últimos años (gráfico 1.4). Técnicamente, refleja la diferencia entre lo que se produce internamente y lo que efectivamente se queda en el país una vez que las empresas extranjeras deciden el destino de sus utilidades.

En el 2024 esta diferencia fue de 9% del PIB, representando prácticamente el doble del promedio del período 2010-2019. Meneses y Córdoba (2025) afirman que este resultado se explica por la creciente repatriación de utilidades de empresas extranjeras a sus casas matrices, particularmente aquellas ubicadas en las zonas francas, que son las únicas que incrementaron el flujo de inversión extranjera directa (IED) al país en el 2024.

La persistente desigualdad en el dinamismo económico de los regímenes de producción de la economía costarricense es otra característica del crecimiento poco inclusivo. Esta desigualdad no solo no se redujo en 2024-2025 sino que, incluso, aumentó en relación con el promedio de la década 2010-2019 (gráfico 1.5) El problema principal no es que el

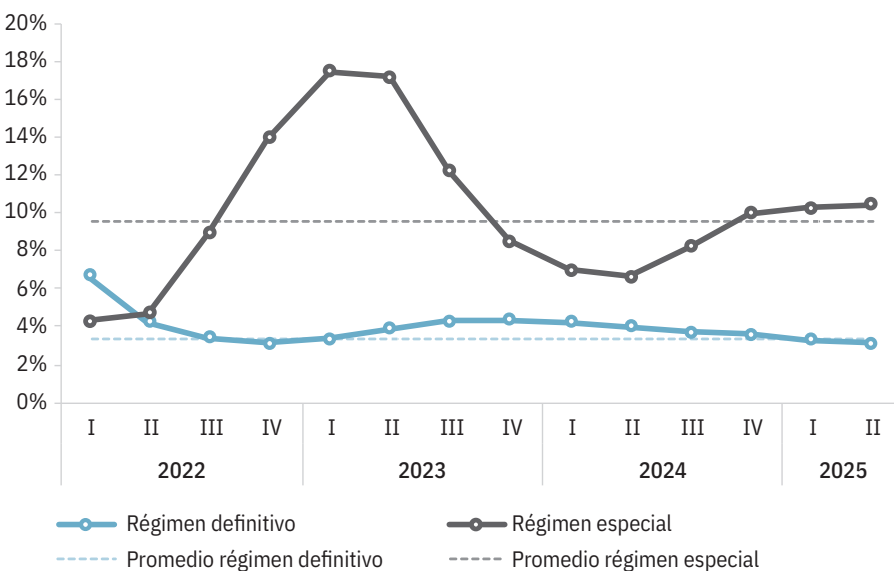
régimen especial crezca a tasas dos o tres veces superiores al régimen definitivo. La dificultad reside en que es un sector relativamente pequeño de la economía y del empleo, 15% y 12% respectivamente. Las implicaciones de esta situación para el desarrollo humano han sido ampliamente analizadas en ediciones anteriores y se recomienda a las personas lectoras consultar el capítulo 3 de este *Informe* para más detalles.

La dualidad en el dinamismo en los regímenes de producción está muy ligada, como es de esperar, a diferencias en el crecimiento de las ramas de actividad económica. El análisis sectorial revela, sin embargo, nuevos aspectos de la falta de inclusividad del crecimiento económico. Por una parte, las actividades para el mercado interno que son intensivas en empleo como el turismo y la construcción crecieron en 2024 y 2025 cada vez más lentamente que el promedio de la economía nacional (gráfico 1.6a). Por otra parte, dentro de un mismo sector las diferencias pueden ser notables. La actividad agropecuaria orienta a la exportación (café, banano, piña) creció mucho más rápido que el promedio sectorial en 2024 y 2025, mientras que la producción agrícola para el mercado interno, donde está ubicada la mayor parte de los productores, estuvo muy por debajo (gráfico 1.6b).

Esta situación ha creado dificultades para generar nuevos puestos de trabajo. El empleo agropecuario en el 2023 creció a una tasa de 1,2% y el de construcción en 0,5%, ambos muy debajo del promedio nacional de 5,25% (promedio de los cuatro trimestres del año). En el 2024, a pesar de que la ocupación laboral en el país crece en 5,1%, en ambas actividades empeora significativamente, con decrecimientos del 5,8% y 6%.

Gráfico 1.5

Crecimiento del PIB por régimen de producción^{a/} (variación interanual)

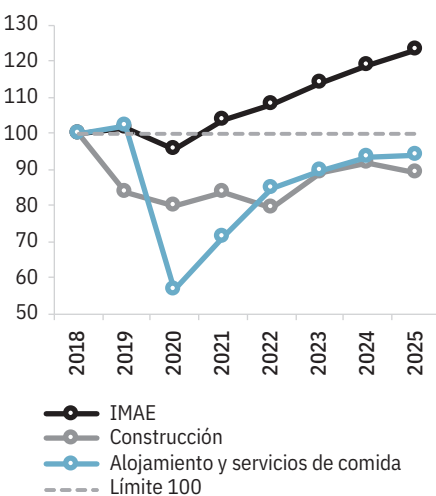


a/ Las líneas punteadas corresponden al promedio del período 2010-2019 para cada régimen.
Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

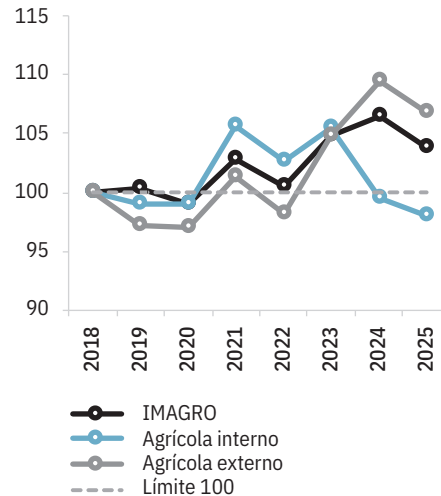
Gráfico 1.6

Promedio anual del índice mensual de actividad económica (IMAE), según rama de actividad (base 2018=100)

a) Actividades de mercado interno



b) Sector agropecuario



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

CRECIMIENTO ECONÓMICO

véase el Capítulo 3 de este Informe en
www.estadonacion.or.cr

Baja en pobreza y desigualdad disociada del crecimiento económico

Una segunda fragilidad del repunte del 2024 es que la baja de la pobreza y la desigualdad de ingresos estuvo disociada del crecimiento económico. En este punto, la distinción entre razones robustas y endebl es de gran importancia para comprender los alcances de esta afirmación. Razones robustas para la disminución de la pobreza se originan en una mejora en la calidad de las oportunidades laborales, los ingresos de la población y su acervo de capital humano. Están, en síntesis, asociadas a los beneficios del crecimiento económico inclusivo. Por su parte, las razones endebl es son mejoras en los ingresos ligadas a empleos informales y de baja calidad, o por el aumento de los ingresos no laborales. Su ligamen con el crecimiento económico es más circunstancial e indirecta y puede depender, también, de otros factores no económicos.

En este siglo XXI la pobreza por ingresos se ha situado en alrededor de un 20% de los hogares en casi todos los años, con pocas variaciones significativas en términos estadísticos, es decir, ha tenido una situación de relativo estancamiento. Solamente dos períodos mostraron fuertes reducciones interanuales: 2006-2007 y 2023-2024 (gráfico 1.7).

El análisis de los hogares que salieron de la pobreza en el 2024 muestra que esta buena noticia fue provocada por factores ajenos al crecimiento económico y al acceso a las oportunidades laborales formales de las personas de menor ingreso. El *Decimocuarto Informe Estado de la Nación* señaló que la reducción de la pobreza del año 2007 estuvo asociada a un ciclo de rápida expansión económica –crecimiento del PIB (8,2%)–, una amplia generación de empleos formales y a mayor cantidad de recursos para nuevos y vigentes programas sociales selectivos (PEN, 2008).

Por su parte, la mejora en los ingresos de los hogares que dejaron de ser pobres en el 2024 se debió, principalmente, a factores como el empleo informal, la reducción del tamaño del hogar, el aumento de los ingresos de fuentes no registradas y la recepción de más pensiones contributivas (diagrama 1.1). No se crearon nuevos programas sociales selectivos que introdujeran amplias mejorías en las condiciones de vida, aunque las autoridades del sector social hicieron esfuerzos importantes para priorizar y focalizar las transferencias hacia la pobreza extrema y no extrema, a través del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube), que marcaron una diferencia en territorios específicos.

Los factores explicativos varían según

el lugar de residencia los hogares que salieron de la pobreza en el 2024. De este modo, el acceso a un empleo es más significativo en la zona urbana y la región Central, mientras que los ingresos de fuentes no registradas y el aumento de las pensiones contributivas son más relevantes en las zonas rurales y en las regiones costeras.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

POBREZA Y DESIGUALDAD DE INGRESOS

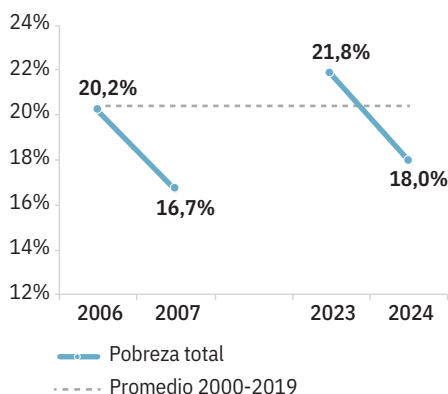
véase el Capítulo 2 de este Informe en www.estadonacion.or.cr

Menores ingresos fiscales y mayor gasto deterioran balance primario

Una tercera fragilidad del repunte del 2024 es el deterioro de la solvencia en las finanzas públicas. Ciertamente el país logró mantener su estabilidad, pero es innegable la existencia de una evolución negativa de las cuentas públicas. En la práctica, la estabilidad fiscal que se ha logrado empieza a exhibir fisuras preocupantes. De hecho, las cuentas fiscales han mostrado un deterioro en los últimos años. El superávit primario tiene desmejoras desde el 2022, con un

Gráfico 1.7

Porcentaje de hogares en situación de pobreza por ingresos

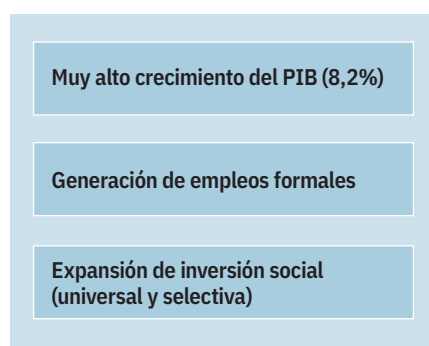


Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de hogares del INEC.

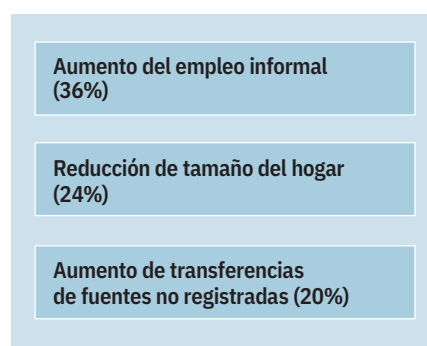
Diagrama 1.1

Factores asociados con la reducción de pobreza por ingresos, según período^{a/}

2006-2007



2023-2024



a/ En el período 2023-2024 se indica el peso que tiene cada factor en la reducción de la pobreza total.

Fuente: Elaboración propia con base en Fernández, 2025 y datos del semipanel de la Enaho 2023-2024, del INEC.

crecimiento de los ingresos tributarios por debajo del promedio 2010-2019, mientras que los gastos, que se habían desacelerado, repuntaron considerablemente en 2023 y 2024 (gráfico 1.8).

Sauma y Monge (2025) realizan una descomposición del impacto de las variables macroeconómicas y fiscales que pueden reflejar fenómenos coyunturales y estructurales que afectan el balance fiscal. En sus resultados destacan que la pérdida de dinamismo en los ingresos del Gobierno Central es lo que explica el deterioro del balance fiscal más allá del comportamiento del gasto y de otras variables macroeconómicas claves como el crecimiento de la economía y la inflación, ya que el aporte de los ingresos a la mejora de las finanzas públicas ha sido considerablemente menor en comparación con las últimas décadas.

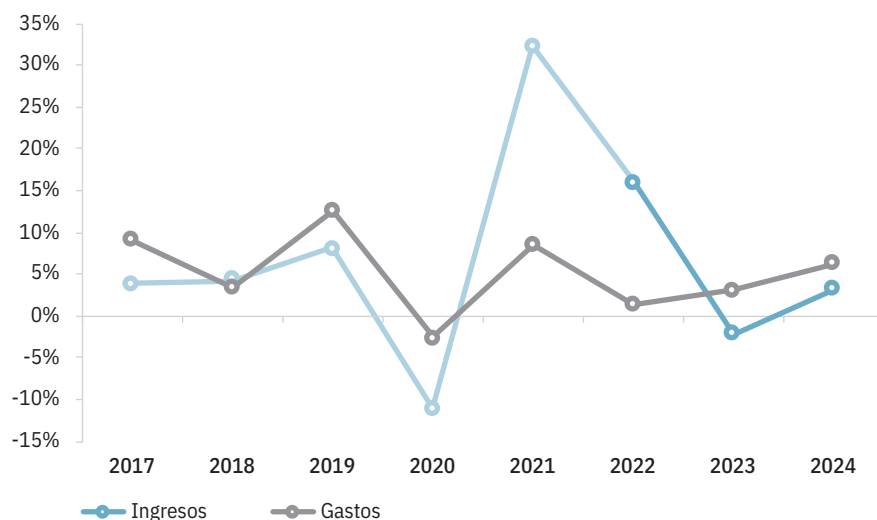
Recuperación de la inversión social no cubre áreas estratégicas para el desarrollo humano

Una cuarta fragilidad del repunte del 2024 es el carácter asimétrico del aumento de la inversión social pública (ISP). Por fuera de esta mejoría quedaron rubros estratégicos para el desarrollo humano. El repunte se sustentó principalmente en la expansión de la inversión en las pensiones contributivas, particularmente las del régimen IVM de la CCSS: creció un 6,6%, que se agrega al también significativo aumento observado en el año previo (4,7%).

La inversión pública en educación tuvo un leve aumento (1,2% por persona), aunque resulta insuficiente para revertir de manera importante la caída experimentada desde el año 2017. La inversión en salud siguió perdiendo recursos reales (-1,2%) por tercer año consecutivo. La contracción se concentra en los servicios asociados principalmente con la CCSS. La inversión en vivienda y territorio también mostró una leve disminución (-0,2%), junto con cultura y recreación (-3,1%). Esta última función absorbe únicamente el 0,6% de la ISP total, el nivel más bajo de los últimos 25 años. Finalmente, por cuarto año consecutivo hubo una reducción en los recursos diri-

Gráfico 1.8

Variación interanual de los ingresos y gastos del Gobierno Central (a diciembre de cada año)



Fuente: Elaboración propia con base en Sauma y Monge, 2025 con datos del Ministerio de Hacienda.

gidos a las becas y transferencias monetarias condicionadas, programas claves para el acceso a la educación de personas de bajos ingresos (gráfico 1.9).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA
véase el Capítulo 2 de este Informe en
www.estadonacion.or.cr

Mejora convergió con profundización de amenazas al desarrollo humano y la democracia

La ampliación del “lente” de examen de la situación nacional actual permite identificar una segunda razón que limitó los efectos benéficos del repunte del 2024: la profundización de importantes amenazas para el desarrollo humano y la democracia del país a lo largo de ese año y durante el primer semestre del 2025. Estas amenazas provocan una fuerte acumulación de riesgos que, mal enfrentados, pueden afectar su futuro. En este sentido, reducen el espacio que tienen las mejoras de corto

plazo para empezar a generar cambios de mayor calado en la capacidad del país para enrumbarse por una senda de mayor desarrollo humano

Algunas de las amenazas se originaron en factores ajenos al control de un pequeño país como Costa Rica, como la guerra comercial reciente y la rivalidad geopolítica entre las potencias, o los actores internacionales del crimen organizado. Otras, sin embargo, se originan por factores internos que, en principio, podrían ser atendidos por cambios al alcance de la sociedad costarricense.

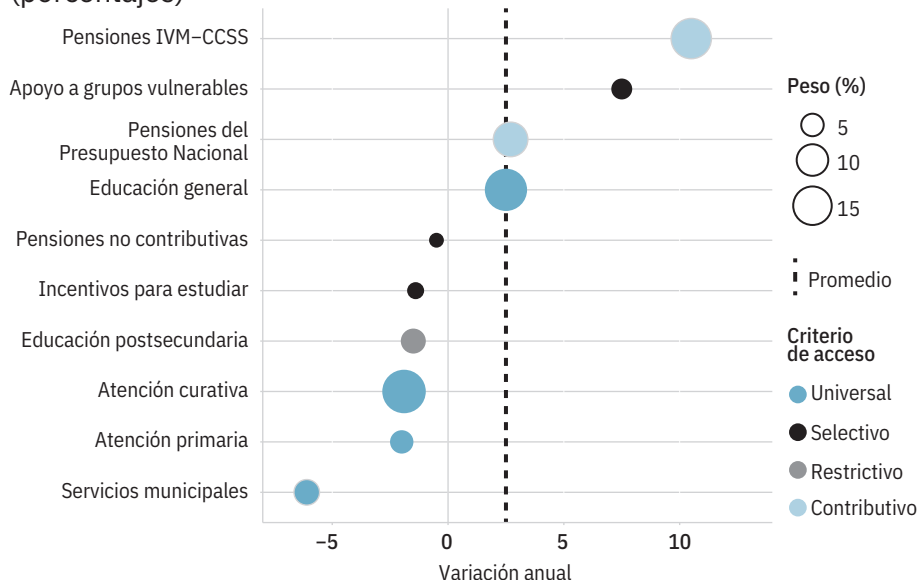
Aquí, el principal riesgo se origina en la política. El sistema político no solo está exhibiendo una baja capacidad para gestionar las políticas públicas, un tema medular para el bienestar de la población. Además, decisiones gubernamentales están minando fortalezas históricas del desarrollo nacional, como la conservación ambiental y la seguridad ciudadana. Finalmente, en un hecho inédito en las últimas ocho décadas, el gobierno está directamente involucrado en la gestación de un movimiento político electoral, pese a las prohibiciones de beligerancia política existentes desde hace casi un siglo.

Gráfico 1.9

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

2023-2024

(porcentajes)

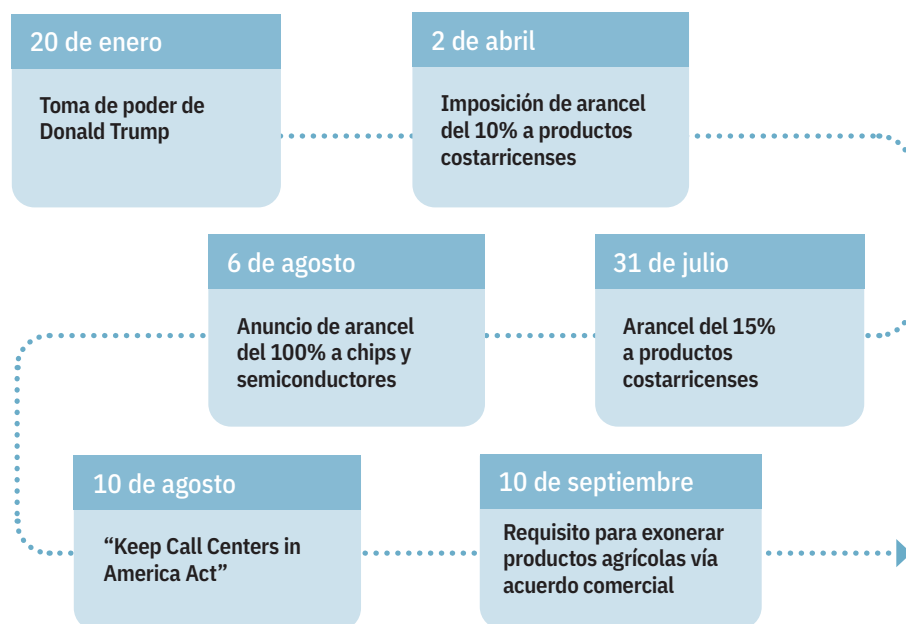


a/ Cifras deflactadas con el índice de precios implícito del gasto de consumo del Gobierno general. El tamaño de las esferas representa el peso relativo de cada rubro en la ISP en el año 2024 y el color identifica el criterio de acceso.

Fuente: Trejos, 2025, con datos de STAP, BCCR, CGR, INEC, Ministerio de Hacienda y las instituciones sociales.

Diagrama 1.2

Anuncios durante la Segunda Administración Trump relacionados directamente con la economía costarricense. 2025



Fuente: Vargas-Montoya, 2025.

Esta situación crea un elemento con el potencial de socavar una de las bases esenciales de la estabilidad democrática que distingue al país.

Coyuntura internacional arremete contra el principal motor de la economía

Una primera amenaza se origina en la amplia exposición del sector externo de la economía costarricense -su principal motor- a la coyuntura internacional. En julio de 2024, un informe realizado por *Economist Intelligence Unit* de *The Economist*, posicionó a Costa Rica como el segundo país del mundo más vulnerable frente a eventuales decisiones de una segunda Administración Trump en Estados Unidos.

El informe se basó en el “Índice de Riesgo Trump” (TRI, por sus siglas en inglés), que consideró los pilares comercio, seguridad y migración. México fue el único país que superó a Costa Rica en el TRI, particularmente por su mayor exposición en el comercio y la migración. El país se posicionó por encima de vecinos como Panamá y República Dominicana, quienes también tienen alta dependencia de la economía estadounidense.

Las previsiones sobre eventuales decisiones negativas hechas por el TRI se cumplieron en 2025. Durante la segunda Administración Trump se han gestado cambios efectivos y anuncios en la política comercial estadounidense, de los cuales Costa Rica no está exenta y algunos de ellos podrían afectar directa o indirectamente a las exportaciones e inversiones costarricenses (diagrama 1.2).

Destaca la imposición inicial de aranceles del 10% a gran parte de las exportaciones costarricenses, lo que posicionaba al país en una situación relativamente ventajosa al compararse con otros países latinoamericanos. Sin embargo, menos de cuatro meses después, la Administración Trump incrementó la tasa aplicada al 15%, lo que generó una situación de desventaja relativa en Centroamérica y el Caribe, solo superado por Nicaragua, con una tasa del 18%.

Este Informe realizó un estudio exploratorio para estimar los potenciales efectos de los aranceles estadounidenses a las

exportaciones originadas en Costa Rica. Se elaboró un modelo para la estimación de elasticidades de estas exportaciones. Por su naturaleza, es un ejercicio estático y tiene varios supuestos, por lo que sus resultados deben interpretarse como una aproximación inicial bajo condiciones específicas.

Las estimaciones, basadas en datos históricos de las exportaciones de bienes costarricenses hacia Estados Unidos en el período 2007-2023, arrojan que la elasticidad precio de la demanda es -0,23. Si esta elasticidad se multiplica por el cambio porcentual en el precio, por ejemplo un 10% de aranceles impuestos por Estados Unidos a Costa Rica (primera tasa impuesta el 2 de abril), la cantidad demandada disminuiría 2,3%, con un rango de error de entre -0,2% y -4,4% (gráfico 1.10).

Este resultado significa que el valor de las exportaciones a Estados Unidos podría desacelerarse en el 2025, lo cual conllevaría menor dinamismo en las exportaciones totales debido a la alta participación del mercado estadounidense

(47% en el 2024). Adicionalmente, es clave enfatizar que este resultado sería válido si Estados Unidos no recompone sus importaciones a favor de Costa Rica y que, dado que los aranceles impuestos en abril aumentaron en julio, es probable que los efectos se sientan más hacia finales del 2025 y en especial en 2026, hasta que los países se adapten.

La guerra comercial impulsada por los Estados Unidos ha creado una fuerte incertidumbre internacional. En términos generales, las instituciones multilaterales prevén una desaceleración de la economía mundial, en particular de la estadounidense, aunque los pronósticos de la intensidad de esa desaceleración varían constantemente. Sus efectos sobre la economía costarricense parecen reforzar las proyecciones de crecimiento a la baja, que intensificaría la desaceleración observada en su dinamismo desde el 2023. Según el *Informe de Política Monetaria* (IPM) del BCCR el 2025 cerraría con un crecimiento de la producción del 3,8% y el 2026 en 3,5%. El menor dinamismo se explica por la des-

aceleración del sector externo (régimen de zonas francas) debido, principalmente, a las medidas proteccionistas de la Administración Trump.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

EFFECTOS DE LOS ARANCELES DE ESTADOS UNIDOS

véase el Capítulo 3 de este Informe en www.estadonacion.or.cr

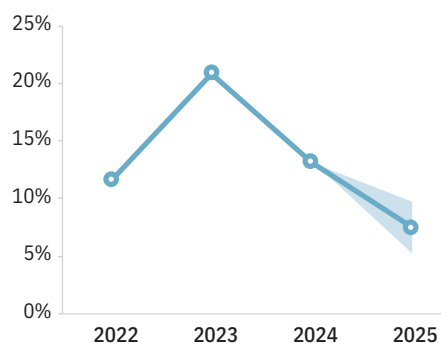
Se consolida epidemia de violencia homicida

Una segunda amenaza que limita los efectos benéficos del repunte del 2024 es la consolidación de la epidemia de violencia homicida en el país, la manifestación más “dura” de la inseguridad ciudadana pues supone una negación absoluta del derecho a la vida.

En el largo plazo, Costa Rica ha experimentado un deterioro progresivo de su seguridad ciudadana debido a la violencia homicida (gráfico 1.11). Sin embargo,

Gráfico 1.10

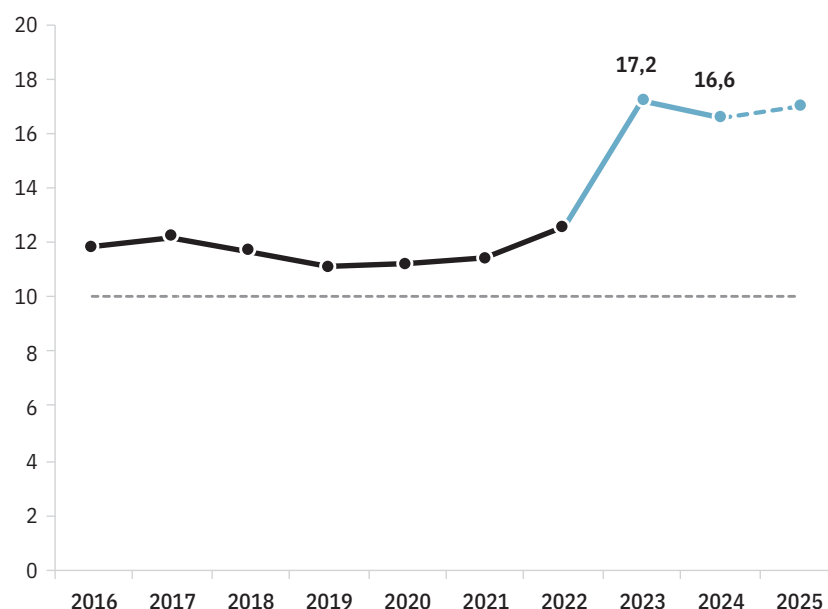
Crecimiento anual de las exportaciones de Costa Rica hacia EE.UU. y proyección^{a/} de 2025 ante un arancel del 10%



a/ La proyección se realiza con base en un modelo de elasticidades de las exportaciones del período 2007-2023. El área sombreada muestra el rango de error de la estimación. Fuente: Jiménez y Arce, 2025, con datos de Procomer.

Gráfico 1.11

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



a/ La línea punteada indica el umbral que la OMS establece como epidemia (tasa de diez). El dato del 2025 corresponde a una estimación de 900 homicidios al finalizar el año. Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial.

en los últimos tres años hubo un salto de esta violencia a niveles no documentados en la historia reciente del país: alrededor de 17 homicidios por 100.000 habitantes, incluyendo la proyección del 2025, que estima que este año finalizará con alrededor de 900 asesinatos.

El *Informe Estado de la Nación 2024* explicó que el aumento de la violencia homicida se vincula principalmente a la actividad del crimen organizado. Se nutre de una multiplicidad de factores que son “caldo de cultivo” para el agravamiento de esta situación como 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. En este difícil escenario también inciden los cambios en la geopolítica del narcotráfico y la configuración de las dinámicas entre los grupos criminales organizados. Esta interacción de causa y efectos forma parte de un círculo vicioso contrario al desarrollo humano.

Si los niveles de criminalidad por cantón se comparan en dos periodos: 2017-2018 *versus* 2023-2024 (mapa 1.1) se observa que San José y los cantones del Caribe costarricense como Limón, Siquirres y Matina se mantienen como aquellos con mayores tasas de homicidios. Otros como Alajuelita, Guácimo, Nicoya, Puntarenas, Parrita, Corredores y Garabito pasaron de tener tasas de homicidios medias (de 10 a 20 por cada 100.000 habitantes) a altas (superiores a 20), en algunos casos como Parrita con un incremento del 480%, alcanzando una tasa promedio de 90 en el bienio 2023-2024.

Otra transición preocupante es la de Paraíso, Santa Cruz y Quepos, que pasaron de tener tasas de homicidios por debajo de 10 a superiores a 20. Por ejemplo, Quepos pasó de registrar una tasa de 6 en el bienio 2017-2018 a 49 en 2023-2024. En conjunto, estos resultados muestran que los cantones costeros son los que concentran las mayores tasas de homicidios y que los cantones del litoral

Pacífico son los que han enfrentado la mayor escalada en los últimos años.

Un estudio especial realizado para el presente *Informe* agrega evidencia de que el mercado ilícito de las drogas está captando a un segmento poblacional vulnerable: las mujeres que tienen trayectorias marcadas por la exclusión social y la precariedad socioeconómica. Su participación se asocia a factores como la violencia intrafamiliar, la necesidad de generar ingresos para la subsistencia del hogar, el bajo acceso a la educación y la falta de oportunidades laborales formales, ya que la mayoría de estas mujeres tienen responsabilidades de cuidado, hijos e hijas, familiares u otras personas dependientes,

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

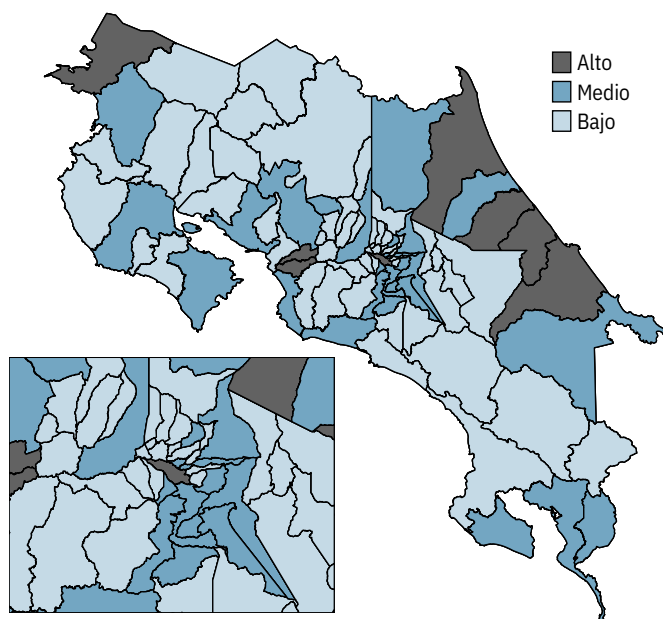
VIOLENCIA HOMICIDA

véase los Capítulos 2 y 3 de este Informe en www.estadonacion.or.cr

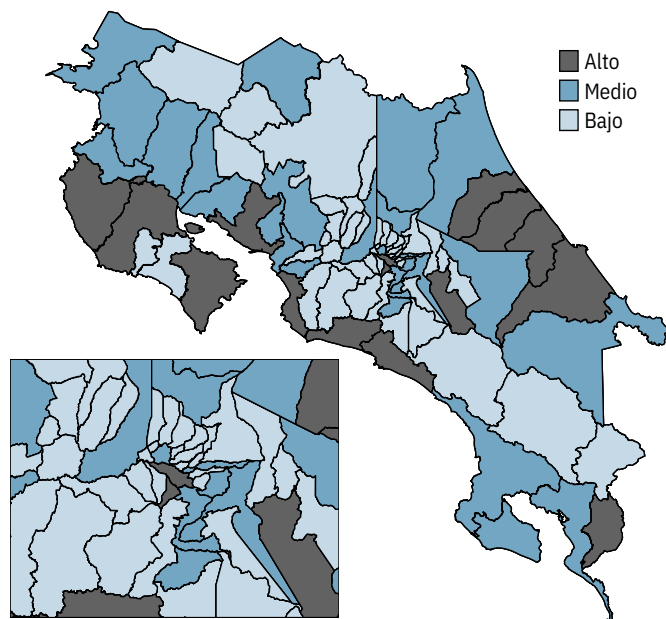
Mapas 1.1

Tasas de homicidio por cantón^{a/} (por 100.000 habitantes)

a) Promedio 2017-2018



b) Promedio 2023-2024



a/ Un nivel alto corresponde a una tasa de 20 o más, medio se ubica entre 10 y menos de 20 y bajo a tasas menores de 10.
Fuente: Vargas-Montoya, 2025, con datos del OIJ e INEC.

lo cual incrementa la presión económica para sostener su hogar. Posiblemente, estos factores se manifiesten también en los hombres jóvenes, cada vez más vinculados al crimen organizado, pero no se tiene disponible un análisis similar al que se hizo para las mujeres.

Deterioro de la calidad democrática en la gestión de asuntos públicos

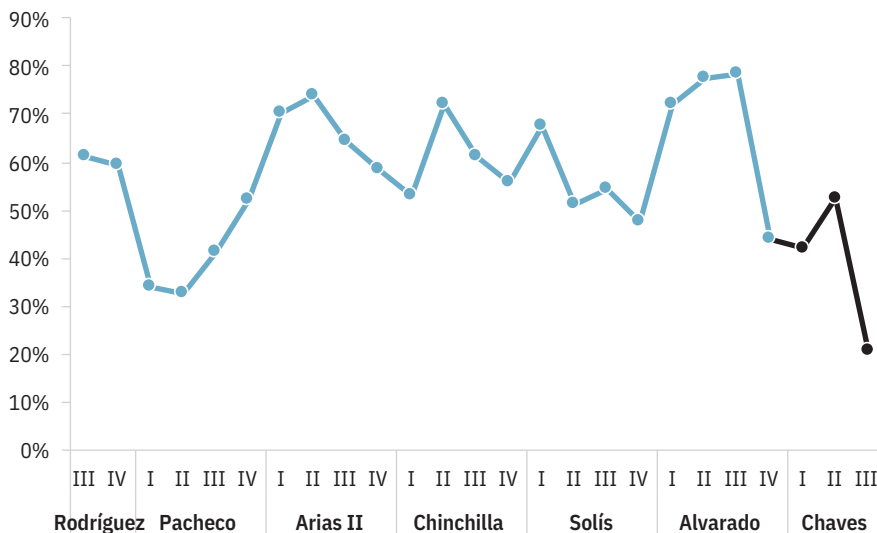
Una tercera amenaza que limita los efectos benéficos del repunte del 2024 es el deterioro de la calidad democrática para la gestión de los asuntos públicos. Por calidad democrática se entiende la medida en que el acceso y el ejercicio del poder en un sistema político se acerca (o se aleja) al cumplimiento de los atributos de una democracia (PEN, 2001; Vargas Cullell, 2014). En un sistema con alta calidad democrática, el régimen de libertades y derechos es ampliamente tutelado y respetado, tanto por parte de los gobernantes como de la ciudadanía y la gestión de la política pública ofrece amplias oportunidades de participación a los diversos sectores de la población; cumple, se ejecuta y está sujeta a los controles constitucionales y legales.

En un régimen de presidencialismo acotado como el costarricense (PEN, 2023), la capacidad de gestionar los asuntos públicos depende en buena medida de la cooperación con otros Poderes de la República. El Ejecutivo es el encargado de la gran mayoría de las políticas públicas, dentro del marco legal aprobado por la Asamblea Legislativa y bajo la fiscalización de entidades como la Contraloría General de la República. Por ello, son críticas las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo a fin de hacer cambios legales que permitan mejorar la calidad de las políticas públicas o desarrollar nuevas.

En esta administración de gobierno ha ocurrido un hecho inédito en la política costarricense: el Presidente de la República decidió a inicios de 2025 dejar vacante el Ministerio de la Presidencia, puesto estratégico. En caso de que la Administración persista en la decisión de no nombrar a una persona como jerarca del Ministerio de la Presidencia, al terminar el mandato en mayo del 2026,

Gráfico 1.12

Porcentaje de aprobación de proyectos de ley de iniciativa del Ejecutivo



Fuente: Elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa.

la plaza habría estado vacante por 453 días. Al abdicar uno de sus poderes formales, el poder de nombramiento para la conducción de las relaciones con el Legislador, limita su capacidad para impulsar sus prioridades de política pública.

Un poder formal del Ejecutivo que le permite impulsar las relaciones de cooperación con el Legislativo es su capacidad para conducir la agenda legislativa durante seis meses al año, una potestad que la Constitución Política le otorga para impulsar sus prioridades en el congreso. Esta potestad consiste en utilizar los decretos de convocatoria y desconvocatoria a proyectos de ley en las sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa. Son claves para la construcción de mayorías legislativas para sus prioridades de política pública. Un buen manejo de este poder implica una constante lectura política sobre las posiciones de las personas que legislan, con el fin de ubicar las oportunidades para encontrar acuerdos.

Un análisis exhaustivo de los decretos de convocatoria y desconvocatoria de proyectos de ley, en sesiones extraordinarias durante los años 2022 a

2025 señala que la presente administración de gobierno convoca y desconvoca pocas iniciativas. Este comportamiento no se ajusta a la realidad de una Asamblea Legislativa de carácter multipartidario, en la que es necesario ampliar el espectro de las convocatorias pues debe negociarse con mayor cantidad de partidos. Más aún, es la más pequeña de las últimas nueve administraciones de gobierno. La conclusión es que subutiliza uno de los principales mecanismos para la gestión y ejecución de la política pública (gráfico 1.12).

Un resultado esperable de esta situación es que pocas iniciativas de interés del Ejecutivo se conviertan en ley de la República. Y así fue. La presente administración sobresale como la de menor cantidad de iniciativas convocadas y aprobadas durante los tres primeros años de gobierno desde 1990: 65 leyes, muy por debajo del promedio (243) e, incluso, de la segunda administración menos exitosa, la del presidente Alvarado Quesada (85). Además, el gobierno tuvo el menor peso en la generación de nueva legislación en las últimas cuatro décadas. De mayo de 2024 a abril del 2025 solo el 10,8% de la legislación aprobada por la Asamblea

Legislativa fue iniciativa del Ejecutivo. De las seis administraciones que han tenido que lidiar con el multipartidismo -del 2002 en adelante- la actual sobresale como la de menor éxito.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

RELACIONES ENTRE EL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO
véase el Capítulo 5 de este Informe en www.estadonacion.or.cr

Un segundo indicador de la pérdida de capacidad de un gobierno para gestionar la política pública es el grado en que logra concretar las prioridades de política pública que prometió al iniciar su administración. Todos los gobiernos prometen una amplia variedad de cosas y, como debe esperarse dentro de un régimen democrático, no todas se logran implementar, especialmente las que requieren aprobación legislativa. Otras, sin embargo, dependen enteramente de la capacidad del Ejecutivo para implementarlas por medio del aparato institucional público.

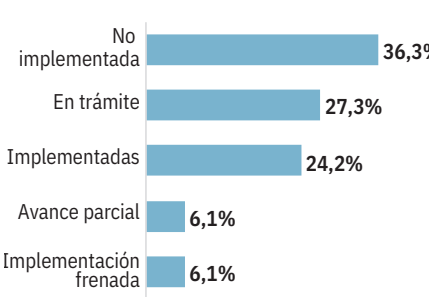
En esta edición se efectuó un estudio del avance de las propuestas planteadas por la Administración Chaves Robles. A un año de concluir gobierno, menos de una cuarta parte de sus iniciativas han sido implementadas: ocho de 33 (24%). Entre ellas se encuentra el uso generalizado de Sicop, la Ley de protección al denunciante y la Ruta del Arroz². Nueve iniciativas se encuentran en trámite, pero con importantes complicaciones que, al cierre de esta edición, crean un panorama incierto: el ingreso a la Alianza del Pacífico, las jornadas excepcionales 4x3 y la apertura del mercado eléctrico. Dos tienen un avance parcial o incompleto (la carretera a San Carlos y el plan nacional de banda ancha) y otras dos no superaron los controles de legalidad y constitucionalidad: la rebaja del precio de medicamentos y la eliminación de las tarifas mínimas de los colegios profesionales. Otras once de las 33 iniciativas identificadas no han sido implementadas del todo. Esta lista incluye casos como la venta del

BCR, Ciudad Gobierno y la transmisión de las sesiones del Consejo de Gobierno. La primera requería aprobación legislativa y las últimas dos eran del resorte del Ejecutivo. En síntesis, al cumplir los tres años de mandato, el 36% de las iniciativas que el gobierno se trazó en 2022 no se han concretado del todo, 24% se implementaron y 27% de las metas se encuentran en trámite (gráfico 1.13).

Cuando un Ejecutivo enfrenta importantes dificultades para impulsar sus iniciativas de política pública, puede recurrir a la convocatoria a diálogos sociales y políticos con el fin de crear o ampliar el respaldo político en torno a ellas. Un

Gráfico 1.13

Clasificación de la concreción de las políticas prioritarias de la administración Chaves Robles. 2022-2025



Fuente: Elaboración propia a partir de una revisión de medios de prensa.

estudio para este Informe corroboró, sin embargo, una importante reducción en la convocatoria de diálogos sociales (cuadro 1.2). La razón no reside en que hayan aminorado los conflictos, sino porque ha mermado la disposición de los Poderes de la República, en particular, el Ejecutivo, a escuchar y dirimir los conflictos por esta vía (Jirón, 2021 y 2025).

Visto en perspectiva histórica, el nivel actual se acerca al predominante durante la fase del bipartidismo, cuando era una estrategia de uso poco frecuente. Así, entre 1990 y 2002 se celebró aproximadamente un evento de diálogo social cada dos años. La entrada del multipartidismo elevó notablemente la frecuencia (2002-2014) a poco más de un evento al año, hasta llegar a casi cuatro anuales en promedio entre 2012 y 2014. Ello ocurrió en los gobiernos del PAC, que contaban con minorías parlamentarias reducidas. La frecuencia cae drásticamente durante los tres primeros años de la actual administración a un evento por año, pese a que su posición minoritaria en el parlamento es similar a las de sus antecesores.

Un factor que impacta de manera adversa la calidad democrática de la gestión pública es el prolongado conflicto entre poderes de la República, pues interrumpe la necesaria cooperación entre ellos para aprobar o ejecutar las políticas públicas. En los últimos tres años Costa Rica experimentó el surgimiento de un conflicto de este tipo. Hay que remontarse a la administración Carazo Odio (1978-1982) para encontrar otro evento tan extenso. Un factor que ha atizado

Cuadro 1.1

Convocatorias a diálogo social por período

Período	Cantidad de convocatorias	Promedio anual
2022-2024	3	1,0
2014-2021	31	3,9
2002-2013	15	1,3
1990-2001	7	0,6

Fuente: Elaboración propia a partir de la recopilación realizada por Jirón, 2025.

este conflicto es el uso que el Ejecutivo ha dado a su poder del megáfono (PEN, 2024)³.

El uso de este poder no es, por supuesto, una novedad en el país; lo que es diferente es la manera como el presidente Chaves lo ha empleado, como arma para atacar a los Poderes de la República, a los órganos de control y a sus jerarcas. La anterior edición afirmó que el poder informal del megáfono era un recurso *in crescendo* especialmente por parte del Ejecutivo. El recuento de los ataques del presidente Chaves a otros poderes a lo largo del último trienio (2022-2024) y parte del 2025, confirma esa intensificación (consúltase la metodología de este análisis en el capítulo 5).

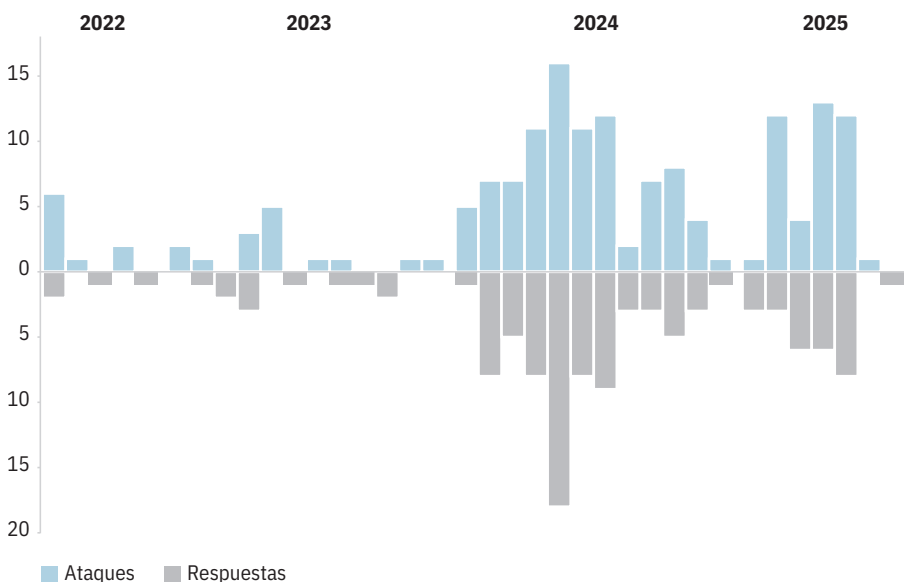
Al inicio del período presidencial, dichos ataques eran pocos y esporádicos, pero luego se incrementaron en cantidad e intensidad. Así, en el 2022 hubo 9 ataques y en el 2023 aumentaron a 14; en el 2024 se registraron 91 y se lograron identificar 45 ataques en los primeros ocho meses del 2025. A esto se suma un hecho inédito: la organización o participación del gabinete en movilizaciones sociales de protesta contra otros poderes de la República y sus jerarcas entre diciembre de 2022 y agosto 2025.

Los ataques y hostilidad del Ejecutivo generaron una respuesta por parte de los Poderes e instituciones increpados. En este caso también pudo identificarse un comportamiento creciente con el paso del tiempo. Ante pocos ataques, hubo pocas respuestas, pero cuando los ataques arreciaban, los contraataques también se vuelven más frecuentes (gráfico 1.14).

Un hecho político que ha tensado aún más las relaciones entre poderes de la República es la estrategia del Ejecutivo para crear, desde el gobierno, un movimiento político para competir en las elecciones nacionales del 2026, alineado al mandatario y con la aspiración de ser heredable. Estas acciones constituyen una práctica contraria a las costumbres prevalecientes en las últimas décadas. Al cierre de esta edición han creado un tenso enfrentamiento con el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) debido a las denuncias de beligerancia política que este órgano ha recibido contra el

Gráficos 1.14

Ataques del Poder Ejecutivo y respuestas de otros Poderes y órganos de control



Fuente: Elaboración propia a partir de una revisión de medios de prensa.

Ejecutivo, las prohibiciones que ha dispuesto sobre el uso de las plataformas de comunicación gubernamental y, más recientemente, su petición a la Asamblea Legislativa para levantar la inmunidad del presidente de la República.

La estrategia gubernamental se ha basado en tres pilares. El primero fue crear una marca política propia. Para ello, la administración impulsó una reforma legal, conocida como Ley “Jaguar”, que reducía fuertemente las competencias fiscalizadoras de la Contraloría General de la República (CGR) y convocaba a un referéndum ciudadano. La intensa promoción de esta ley en las plataformas oficiales de comunicación permitió posicionarla como “marca” gubernamental, un símbolo de la lucha del presidente contra el *statu quo* que permitió reposicionar al gobierno ante la ciudadanía.

El segundo pilar consistió en impulsar una oleada de salida de jerarcas gubernamentales para integrarse a las papeletas presidenciales y legislativas de un partido político de reciente creación que competirá en las próximas elecciones nacionales. Recuérdese que el presidente Chaves

Robles y la bancada oficialista rompieron relaciones con el partido Progreso Social Democrático (PPSD), su vehículo electoral en los comicios de 2022. Desde entonces iniciaron la búsqueda de un nuevo vehículo para competir y, eventualmente, lograr una continuidad de gobierno. La opción empleada fue impulsar la creación de un movimiento político “desde adentro” para luego encontrar la estructura legal de la nueva franquicia y transferir cuadros desde el gabinete al nuevo partido, mediante la renuncia y posterior anuncio como candidatos a puestos de elección popular. Estas acciones constituyen un evento inédito en la política costarricense.

La base de datos de rotación del gabinete del PEN (1978-2025) permite saber cuántos jerarcas ministeriales han renunciado a sus cargos por aspiraciones políticas para comparar la cantidad de movimientos de este tipo a lo largo del tiempo. En las últimas doce administraciones, solo en dos de ellas no hubo salidas relacionadas con la participación en una futura competencia electoral (1994-1998 y 2002-2006). No obstante, la actual

administración destaca como el gobierno con más salidas de esta naturaleza. En total, nueve personas renunciaron en los plazos establecidos por el TSE para aspirar los cargos de elección popular, casi el doble de la segunda administración con más salidas (cuadro 1.2).

El tercer pilar de la estrategia electoral promovida desde el Ejecutivo ha sido arrebatar a otros partidos alcaldías municipales en procura de crear bases territoriales. Luego del fracaso de organizar un partido político que compitiera en las elecciones municipales de 2024 (PEN, 2024), que le impidió crear bases territoriales y una dirigencia local afín, el oficialismo parece haber optado por sumarlos a sus filas a liderazgos locales, anunciando estos “fichajes” en eventos públicos y en las plataformas comunicativas oficiales.

Al cierre de edición de este *Informe*, 15 alcaldías municipales han renunciado a los partidos políticos por los que fueron electos; 4 de estas lo han comunicado en actos de gobierno oficiales. La lista de alcaldías tránsfugas incluye a Buenos Aires, Bagaces, Atenas, Limón, San Ramón, Carrillo, Coto Brus, Acosta, Turrubares, Guácimo, Monteverde, Guatuso, Río Cuarto, Osa y Barva. En esta lista, la mayoría de los casos corresponden a comunidades fuera del Área Metropolitana, zonas en las que el oficialismo reúne mayor apoyo, con la excepción de Atenas y Barva.

Los síntomas de erosión de la calidad democrática en Costa Rica han empezado a ser captados en las evaluaciones internacionales sobre democracia. En todas las calificaciones internacionales Costa Rica es siempre evaluada muy favorablemente, como una democracia liberal consolidada. Sin embargo, en los últimos años muestra disminuciones lentas pero sostenidas en su calificación democrática. En el Índice Multidimensional de Democracia del proyecto Variedades de Democracia (V-Dem), el país supera por poco el nivel mínimo para una democracia plena, una valoración que comparten otras entidades. Desde el año 2021 según V-Dem se han experimentado leves disminuciones.

Por su parte, el Índice de Libertad de Prensa, elaborado por Reporteros sin

Cuadro 1.2

Cantidad de salidas del gobierno por aspiraciones electorales, según año. 1981-2025

Año	Funcionario	Cantidad
1981	Rafael Ángel Calderón y Rodolfo Méndez	2
1985	Guillermo Sandoval	1
1989	Muni Figueres, Guillermo Constenla y Fernando Naranjo	3
1993	Rodolfo Méndez, Guillermo Madriz, Hernán Bravo y Gonzalo Fajardo	4
2001	Rodolfo Méndez, Víctor Morales y Gloria Valerín	3
2009	Laura Chinchilla, Guillermo Zúñiga, Viviana Martín, Francisco Morales, Carlos Ricardo Benavides	5
2013	Maureen Clarke	1
2017	Carlos Alvarado, Welmer Ramos y Marcelo Jenkins	3
2021	Hernán Solano	1
2025	Laura Fernández, Francisco Gamboa, Ana Katherina Müller, Mauricio Batalla, Stephan Brunner, Nogui Acosta, Martha Esquivel, Angela Mata y Cindy Quesada	9

Fuente: Elaboración propia con datos de la base rotación del gabinete del PEN.

Fronteras ha mostrado leves deterioros en años recientes. Entre el 2022 y el 2023 su clasificación pasó de “buena” a “satisfactoria” (Reporteros sin Fronteras, 2024). Según ese *Informe*, esto se debe a las constantes fricciones entre el Poder Ejecutivo y algunos medios de comunicación. Finalmente, los ataques al Poder Judicial y a la Fiscalía General de la República por parte del Poder Ejecutivo y amenazas y atentados de grupos criminales organizados contra funcionarios e instalaciones judiciales han provocado las reacciones reiteradas de la Relatoría de Naciones Unidas para la independencia judicial (Satterthwaite, 2025).

En perspectiva comparada, los ataques del Ejecutivo a otros poderes de la República han sido vistos como parte de una tendencia regional de erosión de la democracia liberal. Una encuesta de expertos sobre las y los presidentes de América Latina de la Universidad de North Carolina Chapel Hill comparó en dos temas al mandatario costarricense con sus homólogos del continente. El primero es su respaldo a los principios del liberalismo político, el respeto a la separación de poderes y al imperio de la ley; y el segundo, la implementación de “medidas de gobierno populistas” destinadas a ganar la simpatía de la población, aun a costa ser contrarias al Estado democrático. Para una democracia, la combinación ideal de su máximo jerarca sería aquella en la que se den altos niveles de liberalismo político y bajo populismo⁴.

El actual presidente costarricense fue calificado con puntajes indicativos de un bajo nivel de apego a los principios del liberalismo político (6 puntos de 100) debido a sus ataques a los Poderes de la República y sus cuestionamientos al sistema de pesos y contrapesos. Obtuvo, también, altos puntajes de populismo (88 puntos de 100). El presidente Chaves

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

EVALUACIONES INTERNACIONALES SOBRE LA DEMOCRACIA EN COSTA RICA
véase *Informe Estado de la Región*, volumen 2
www.estadonacion.or.cr

se ubica en el grupo de mandatarios con niveles bajos de liberalismo político y altos en medidas populistas (gráfico 1.15).

Decisiones gubernamentales debilitan herramientas y capacidades de gestión ambiental

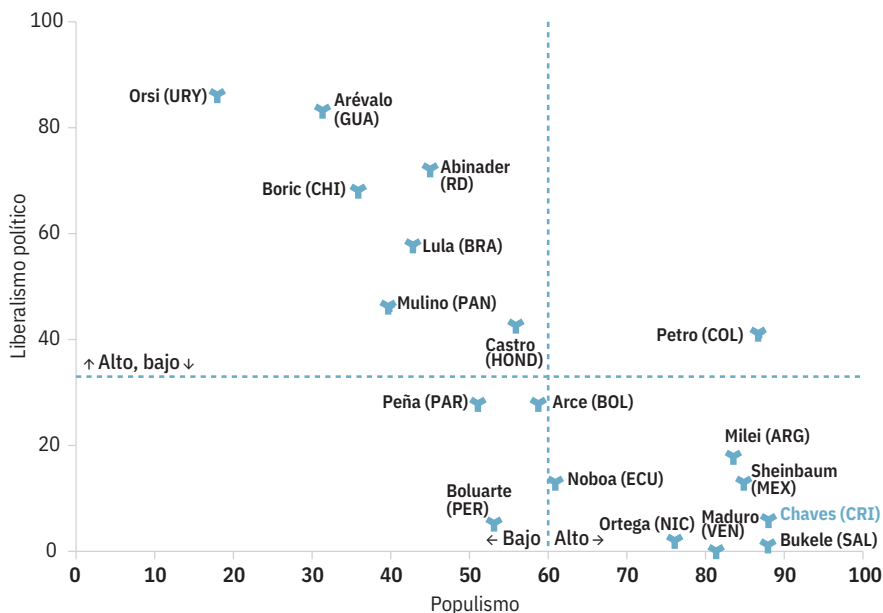
Una cuarta amenaza que limita los efectos benéficos del repunte del 2024 son las decisiones gubernamentales que continuaron debilitando herramientas y capacidades de gestión ambiental. Debe recordarse que la conservación ambiental es un elemento medular de la “marca país” y que Costa Rica es un líder internacional en esta materia, hecho que le ha permitido atraer importantes flujos de inversión privada, cooperación internacional y turismo.

La edición anterior del *Informe* efectuó un análisis a profundidad sobre el tema. Este *Informe* reporta que en 2024 y 2025 continuó la seguidilla de decisiones gubernamentales que debilitaron las herramientas y capacidades para una gestión ambiental adecuada y sostenible, con claros efectos para la salud humana y la conservación ambiental. En términos generales, se observa que el país pasó de cierta inercia e incoherencia entre la narrativa oficial y la implementación de las políticas públicas, a la erosión del marco regulatorio ambiental y las capacidades en ámbitos clave como la gestión de los espacios bajo conservación.

El alejamiento de Costa Rica de su histórica apuesta ambiental se está traduciendo en la reducción de regulaciones ambientales en temas estratégicos, sin una discusión clara, abierta y transparente sobre cómo enfrentar el reto de la sostenibilidad. Entre el 2024 e inicios del 2025 se observaron manifestaciones concretas en esta dirección, a saber: la reforma al Reglamento para la calidad del agua potable (decreto 45196-S), los cambios en las condiciones establecidas para el registro de plaguicidas y la ampliación de los límites de visitantes y huéspedes en el Parque Nacional Corcovado. Esta última se suma a las modificaciones de los límites del Refugio Natural de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo en

Gráfico 1.15

Relación^{a/} de orientación política de las y los Presidentes de América Latina. 2025



a/ La relación se construye con los índices de liberalismo político y populismo.
Fuente: Elaboración propia con datos de CHES-LA, 2025.

2019 y el aumento en el número de personas visitantes al Parque Nacional Manuel Antonio en 2023 (ambas situaciones se estudiaron en el *Informe* anterior).

También se observa una tendencia en el ámbito institucional a la centralización en la gobernanza de la conservación en torno a la cúpula política del Minae. En el 2022 se presentó el proyecto de Ley Fortalecimiento de Competencias del Ministerio de Ambiente y Energía (expediente n° 23213), el cual, en caso de ser aprobado, disminuiría el grado de desconcentración de máximo a mínimo del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac). También se emitió en 2024 una directriz que establece que toda comunicación institucional hacia la Procuraduría General de la República y la Contraloría General de la República debe ser revisada y, en casos relevantes, firmada por la persona a cargo del ministerio (Tattenbach, 2023; Minae, 2023). Además, se reorganizó la estructura legal con la creación, a inicios del 2025, de la Dirección de Asesoría Jurídica del Minae.

En ese período se documentó la exclusión de representaciones de organizaciones nacionales en espacios como la Comisión Técnica Nacional de Bioseguridad (decreto 44020-MAG) y, recientemente, el retiro de la acreditación a científicos de la Universidad de Costa Rica y organizaciones civiles en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Océanos (UNOC3) por parte del Gobierno de la República de Costa Rica (E: Picado, 2025; Izaguirre, 2025; Núñez, 2025).

Para garantizar una gestión efectiva y sostenible de las extensas áreas de conservación (AC) que Costa Rica tiene es fundamental contar con una amplia oferta de recursos institucionales, económicos y humanos. No obstante, los datos muestran que, por cuarto año consecutivo, el presupuesto global orientado al Sinac registró una disminución de un 40% acumulado (Sinac-Minae, 2025). Las AC experimentaron reducciones que rondaron entre un 11,7%, en el caso del AC Guanacaste, y un 41,9% en el AC Marina Coco

(gráfico 1.16). Cabe recordar que ésta última tutela la tercera parte de la superficie marina bajo protección en el país.

Las capacidades humanas para gestionar la conservación ambiental también reportan una reducción sostenida desde el 2021. El personal asignado a la Secretaría General de Sinac, las oficinas subregionales y las áreas silvestres protegidas es hoy más limitado que años atrás. En este último caso se pasó de 545 personas en ese año a 517 en el 2024 (Sinac-Minae, 2025), en el marco de un fuerte aumento de más del 500% de la superficie bajo protección ambiental (PEN, 2023)⁵.

Los cambios comentados tienen efectos directos, medibles y diferenciados sobre las funciones estratégicas de gestión, fiscalización, monitoreo y manejo sostenible de la biodiversidad. Uno de ellos es la disminución en la cantidad de horas dedicadas a actividades de control y protección en las áreas de conservación. Estas aumentaron durante la primera década del presente siglo, pero experimentan una tendencia a la baja desde entonces y en el 2024 se registró un mínimo histórico (gráfico 1.17). El número de patrullajes de reconocimiento, el monitoreo de fauna y las inspecciones figuran entre las actividades más afectadas en el último año.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

GESTIÓN AMBIENTAL

véase el Capítulo 4 de este Informe en www.estadonacion.or.cr

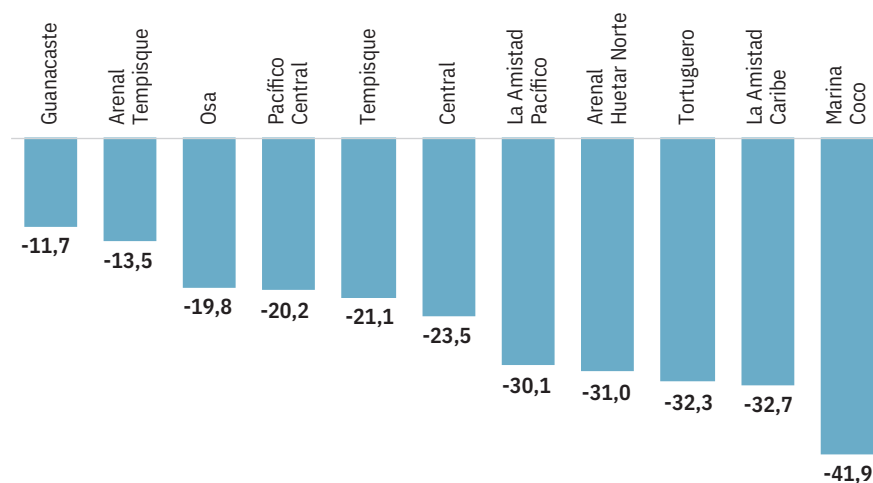
País sigue atravesando por una época de retrocesos en su desarrollo humano

El segundo mensaje pone en contexto los resultados del período 2024 y primera mitad 2025 en perspectiva de mediano plazo. Su énfasis es la valoración del grado en que estos resultados permiten acercar al país al cumplimiento de las aspiraciones del desarrollo humano sostenible.

En esta sección se pasa de examinar una

Gráfico 1.16

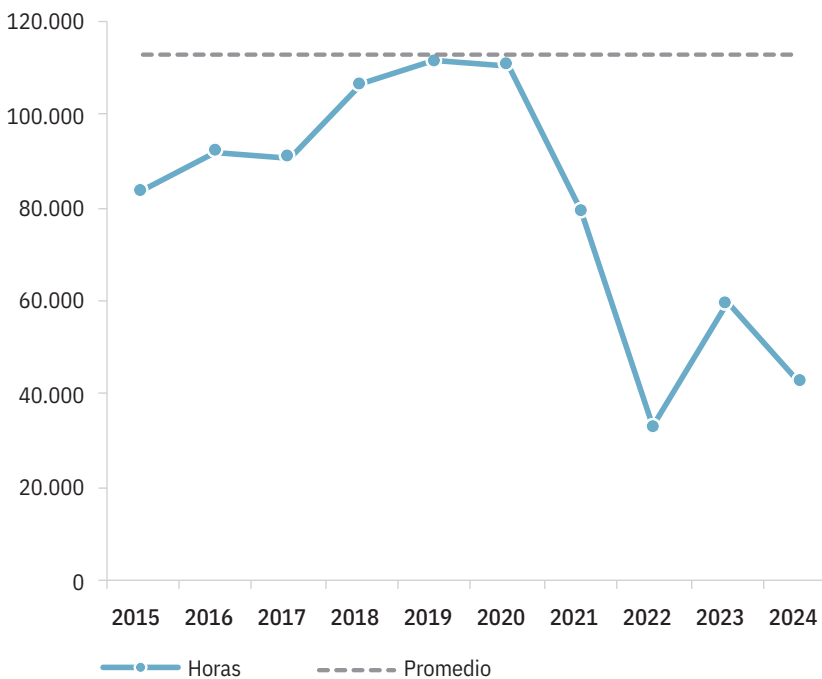
Tasa de variación en el presupuesto de las áreas de conservación. 2020-2024
(porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de Sinac-Minae, 2021 y 2025.

Gráfico 1.17

Evolución de la cantidad de horas dedicadas a actividades de control y protección en áreas de conservación



Fuente: Elaboración propia con datos de Sinac-Minae.

imagen estática del momento actual -ya sea en su versión de “lente recortado” o en la del “lente ampliado”- al análisis de la secuencia histórica en la que el país está inserto. Este paso es indispensable para responder a la pregunta: ¿qué pesa más a la hora de entender el desempeño del país en desarrollo humano: el repunte económico y social del 2024, o su fragilidad y la acumulación de amenazas estratégicas?

Para responder esta interrogante, resulta indispensable examinar las tendencias de desarrollo humano a lo largo de un período más amplio. La consideración del vector tiempo es central. Hay desarrollo humano sostenible cuando, a lo largo de un período, es posible documentar una continua ampliación de oportunidades, capacidades y libertades de la mayoría de sus habitantes, con un uso sostenible de los recursos vitales. Por el contrario, hay retrocesos cuando la tendencia principal es regresiva: no solo no hay progreso, sino que hay desmejoras en la mayoría de los indicadores y un debilitamiento de las capacidades y acciones del Estado y el gobierno orientadas hacia el progreso social y la sostenibilidad ambiental. Las fronteras entre estos dos estados no son, por supuesto, absolutas y una sociedad puede atravesar por períodos de estancamiento o de relativo equilibrio entre avances y regresiones.

El *Informe* anterior señaló que el país transita por una época nueva e incierta que se caracteriza por el agrietamiento de su contrato social, propiciado por una persistente omisión, y hasta cuestionamientos, en el cumplimiento, por parte de los Gobiernos y del Estado, de los mandatos y obligaciones codificados en la Constitución Política y las leyes. Agregó que el problema actual no es, como hace una década, que el país progrese lento, sino que registra retrocesos palpables en su desarrollo humano y en la democracia.

La nueva evidencia que aporta este *Informe* demuestra que la persistencia de esos problemas, junto con otros más recientes, como la incertidumbre internacional, extendió un año más el abandono en el cumplimiento del contrato social, esa promesa fundamental de desarrollo humano sostenible para la ciudadanía

(sobre la definición de contrato social, consúltense las ediciones 2023 y 2024 del *Informe*). Pese al repunte del 2024, Costa Rica continúa por una época de retrocesos en su desarrollo humano sostenible. Su sociedad experimenta un agravamiento de problemas estructurales, en el que convergen cuestiones de fondo sin resolver en los ámbitos económico, social, ambiental y político, con decisiones recientes. Quizá el rasgo más novedoso y, a la vez, peligroso, son los ataques políticos directos por la vía del poder del megáfono a las instituciones de control, a la división de poderes y al sistema de bienestar social con el objetivo de debilitarlos, un hecho excepcional en la historia moderna del país.

Se agravan nuevas y viejas amenazas para la sostenibilidad ambiental

El primer retroceso de mediano plazo en el desarrollo humano del país es el persistente deterioro de la sostenibilidad ambiental de la sociedad costarricense. Este deterioro se origina en la manera como se usan bienes naturales como la energía, el agua y el suelo, vitales para proveer servicios a la población e impulsar el desarrollo. Costa Rica los ha empleado de forma intensiva para este fin, pero su aprovechamiento ha sido ambientalmente insostenible.

En la actualidad el uso energético es ciertamente más eficiente -en términos tecnológicos- que décadas atrás. Sin embargo, está sustentado mayoritariamente en un creciente consumo de combustibles fósiles y un incremento en las emisiones contaminantes asociadas. En el caso del agua se han agravado los problemas de disponibilidad que derivan de la contaminación o el cambio climático y, además, no se ha logrado reducir de manera significativa las desigualdades en acceso y calidad del servicio. Además del impacto ambiental, estos patrones comprometen cada vez más el acceso sostenido, seguro y equitativo de la población a servicios esenciales y genera pérdidas para la economía. Costa Rica requiere moverse hacia un modelo de gestión de los recursos naturales más sostenible, justo y eficiente.

Mayor uso insostenible de recursos vitales

En 2024 se alcanzó un récord en el uso de energía secundaria, que pasó de 106.189 terajulios en 2005 a 170.297 en 2024, un crecimiento del 60,4% (gráfico 1.18a). Este incremento responde fundamentalmente al mayor consumo de hidrocarburos (gráfico 1.18b). El transporte sigue siendo el principal consumidor de energía secundaria: 61,1% del total (Bazán, 2025). Una consecuencia de esta situación es el elevado monto de la factura petrolera, pues la mayor parte de los medios de transporte son de combustión fósil. En el 2024, el país adquirió 25,5 millones de barriles de hidrocarburos por un monto de 2.306 millones de dólares (Recope, 2025), equivalentes a un 2,4% del PIB de ese año.

La combustión de derivados de petróleo provoca un sostenido aumento de las emisiones de gases efecto invernadero. En 2024 se contabilizaron 9.635 gigatoneladas de dióxido de carbono equivalentes (Gg de CO₂e), un 20,8% y un 5,4% más que en 2016 y 2023, respectivamente. El sector transporte fue responsable del 77,5% de las emisiones de ese año, aunque se reporta un incremento en la participación del sector eléctrico, por el empleo de combustibles para la generación de electricidad.

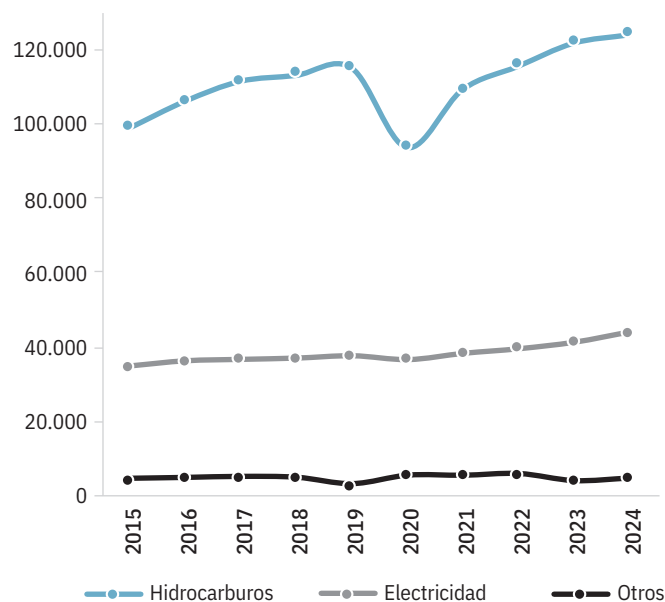
En los últimos tres años ocurrió un evento que profundiza la insostenibilidad ambiental de la matriz energética del país: el colapso del sistema de transporte público, un hecho que tiene, además, consecuencias muy negativas para la producción nacional y la calidad de vida de las personas. De acuerdo con la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep), la cantidad de operadores de autobús pasó de 240 en octubre del 2018, a 182 a mayo del 2025, una reducción de 24,2% (gráficos 1.19a). En el mismo lapso se reporta la baja de un 42,2% en el número de personas pasajeras movilizadas (gráficos 1.19b). Entre las rutas más afectadas están San José-Pavas-Lomas del Río, San José-Guadalupe de Goicoechea y ramales, San José-La Aurora y ramales, San José-Moravia y ramales, San José-Desamparados-Aserri y ramales.

Mientras el transporte público cae

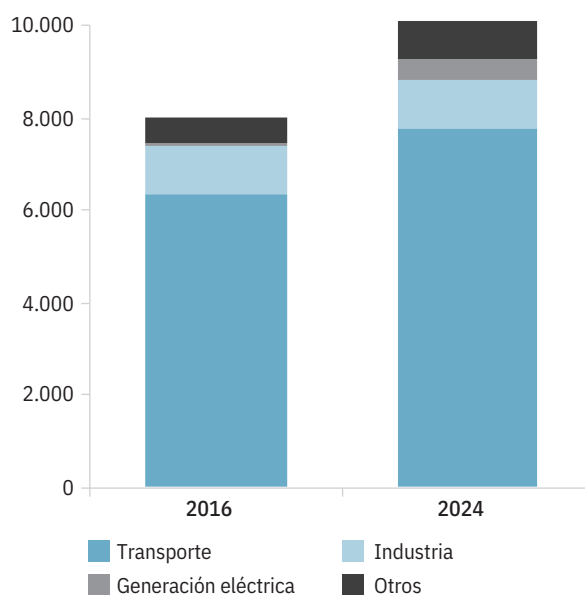
Gráfico 1.18

Indicadores de energía y emisiones

a) Consumo de energía secundaria (terajulios)



b) Emisiones de gases de efecto invernadero (gigagramos de dióxido de carbono equivalentes)

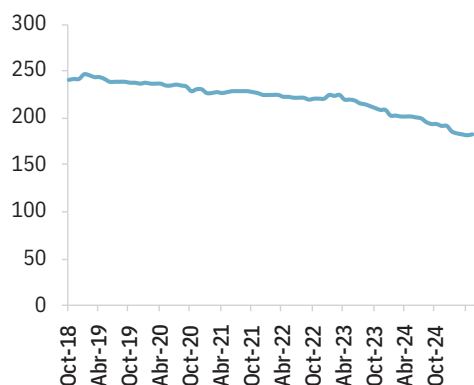


Fuente: Elaboración propia con datos de Sepse-Minae, 2022 y Bazán, 2025.

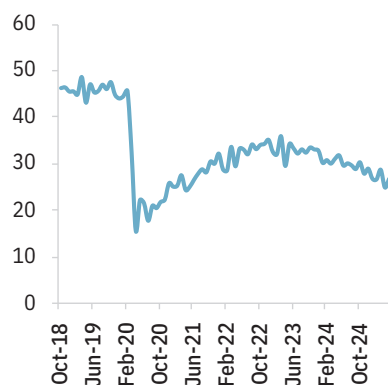
Gráfico 1.19

Cantidad de operadores que brindan el servicio de autobús y personas pasajeras movilizadas^{a/}

a) Cantidad de operadores



b) Personas pasajeras movilizadas (en millones)



a/ Los datos pueden estar afectados por limitaciones o vacíos en los reportes presentados por los entes operadores a la Aresop, así como por cambios en el estatus de estos al momento de realizar el registro. Fuente: Bazán, 2025; con datos de Aresop, 2025.

dramáticamente, el parque automotor aumenta aceleradamente, específicamente de vehículos particulares y motocicletas. Se estima que para el 2024 existían alrededor de 1.222.628 unidades particulares y 631.431 motocicletas; es decir, 2,3 y 5,6 veces más que las reportadas para el 2004, respectivamente (Bazán, 2025).

El agua es un segundo recurso vital para el país. El capítulo 4 de este *Informe* efectúa un estudio a profundidad de las tendencias y desafíos de la gestión del recurso hídrico. Consta que en los últimos años, la gestión del agua en Costa Rica ha estado marcada por tensiones crecientes entre la disponibilidad, la demanda y la calidad del recurso. Esta problemática se agudiza por los efectos del cambio climático, que amplifica la variabilidad en la disponibilidad hídrica, incrementa la frecuencia e intensidad de eventos extremos y genera mayores presiones sobre fuentes de agua ya vulnerables.

Según el Registro Nacional de Concesiones de la Dirección de Agua

del Ministerio de Ambiente y Energía (Minae) el volumen total de agua extraída en 2024 fue de 34.019 hectómetros cúbicos (hm³). De ese total, el 90,1% se destinó a usos no consuntivos, principalmente para generación hidroeléctrica, y el 9,9% restante a usos consuntivos (Dirección de Agua-Minae, 2025), una distribución similar a la reportada en años previos. La extracción de agua se concentra en pocas cuencas, a saber: Grande de Tárcoles, San Carlos, Bebedero, Tempisque, Reventazón, Grande de Térraba, Parrita y Abangares, en conjunto de estas fuentes se extrajo el 84,2% del volumen total en 2024. En segundo lugar, cuencas como Grande de Tárcoles, San Carlos y Tempisque, registran aumentos significativos en la extracción de agua en comparación con lo reportado para 2020.

Ello sugiere una intensificación de la demanda, posiblemente relacionada con procesos de urbanización, expansión agrícola o presión industrial en estas localidades. Estos patrones deben considerarse al evaluar la sostenibilidad del abastecimiento, el impacto ambiental de las extracciones y la necesidad de fortalecer los controles en zonas vulnerables o con alta densidad de concesiones (Vargas, 2025).

La mayor presión sobre las cuencas debido a la creciente extracción de agua ha estado acompañado por mayores interrupciones en el servicio de agua potable (gráfico 1.20). En el 2024, se contabilizaron 6.973 en sistemas de acueductos fuera de la GAM, un 11,1% más que el año anterior, la mayoría en las regiones Brunca y Pacífico Central. Las suspensiones, programadas o no, tienen un impacto significativo, especialmente en sectores con alta densidad poblacional, condiciones topográficas complejas o infraestructura deteriorada o limitada.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

USO DE RECURSOS VITALES

véase el Capítulo 4 de este Informe en www.estadonacion.or.cr

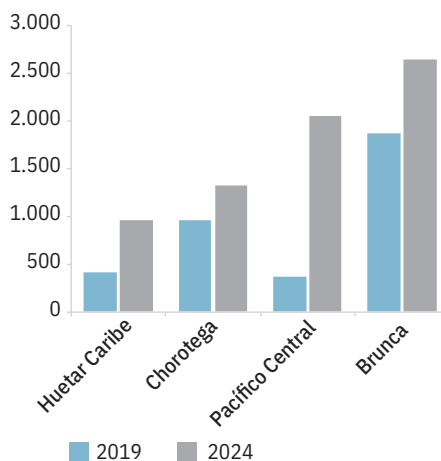
Aumenta fragilidad del país frente a escenarios de cambio climático

Un análisis desarrollado para el *Informe Estado de la Región 2025*, encontró que Costa Rica enfrenta un proceso de cambios notables en indicadores clave como precipitación, temperatura y aridez debido a la crisis climática global. Se prevé que el 83% de municipios que entre 2020 y 2030 calificaron como muy húmedos, se reducirá a un 48% hacia 2079–2099.

En cambio, los territorios húmedos subirán del 17% al 35% en el mismo lapso. Un 6% de los cantones pasarán por primera vez al nivel seco subhúmedo y un 5% a semiárido. Esto implica una reducción notable en la humedad relativa del suelo en varias regiones del territorio nacional. Bajo este escenario, la situación se agravaría de forma considerable, con condiciones áridas proyectadas como permanentes, en municipios como Liberia, Bagaces y Carrillo en Guanacaste (mapa 1.2), con afectaciones severas sobre la seguridad alimentaria y nutricional, la sostenibilidad de la economía rural, la actividad turística (de gran peso en la zona) y la integridad de los ecosistemas.

Gráfico 1.20

Interrupciones en el servicio de agua potable de sistemas periféricos, por región



Fuente: Elaboración propia con datos del AyA, varios años.

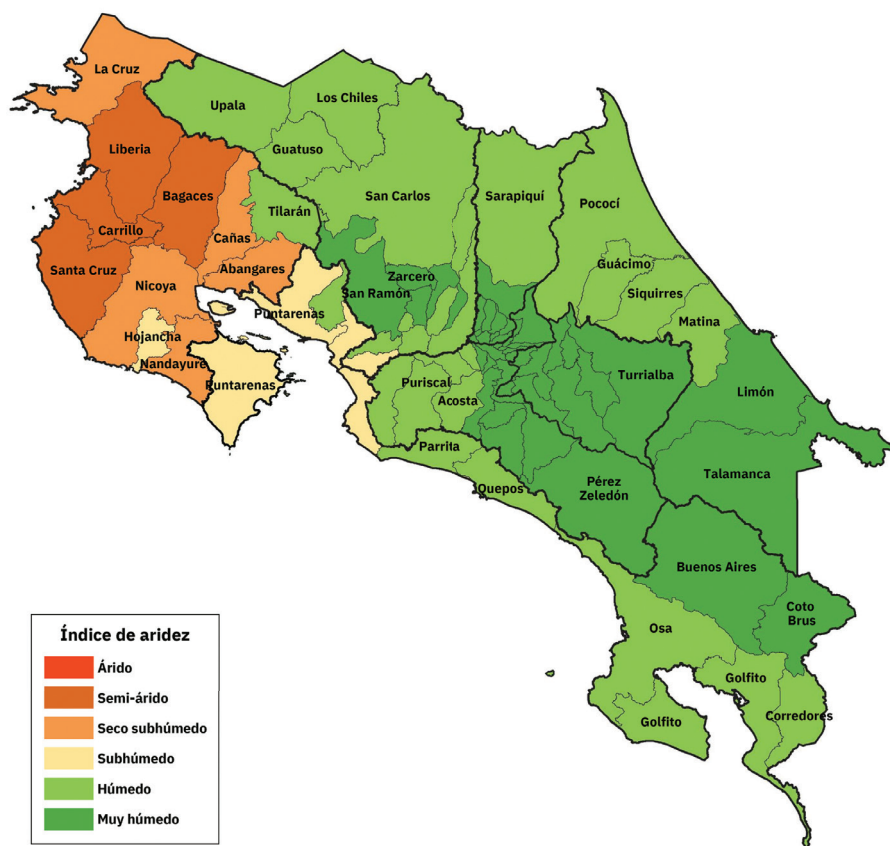
La atención de los efectos por los cambios severos en las condiciones climáticas que enfrenta actualmente el país, y que se intensificarán en el futuro, no solo demandan una acción articulada e informada. También requieren de una asignación sostenida y suficiente de recursos, económicos, para garantizar su efectiva aplicación. En este ámbito, la acción del país es limitada. En el 2022, el Marco de Evaluación de la Gestión de las Finanzas Públicas para el Cambio Climático (PEFA Clima) desarrolló un estudio piloto en donde se determinó que en Costa Rica los instrumentos de planificación climática y los mecanismos presupuestarios nacionales están desconectados. Aunque se dispone de marcos estratégicos robustos y actualizados como la Contribución Nacionalmente Determinada 2020, el Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050 y el Plan Nacional de Adaptación 2022-2026-, estos no se reflejan de forma sistemática ni estructurada en la asignación y ejecución presupuestaria (Ministerio de Hacienda y Minae, 2022).

Debilidad en gestión territorial atiza resistencias sociales a la conservación

Uno de los ámbitos que con mayor intensidad expresa la tensión entre la protección ambiental y las actividades motivadas por intereses económicos es la gestión territorial. En esta edición del *Informe* se exploran a profundidad dos ejemplos asociados con esta confrontación. El primero estudia las tensiones que se derivan de la intersección entre propiedad de la tierra y protección ambiental, con un análisis desde los actores locales en el caso del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo. Este refugio se creó en 1985 con la intención de proteger ecosistemas estratégicos, sin expulsar a las poblaciones locales, a diferencia de lo ocurrido en otras como Cahuita, con la creación de un parque nacional. La figura de refugio mixto reconocía la coexistencia de propiedad pública y privada. Sin embargo, su evolución ha estado marcada por una inestabilidad jurídica importante, que, si bien ha tendido a mejorar las regulaciones, ha

Mapa 1.2

Proyección del comportamiento de la aridez, por cantón. 2079-2099



Fuente: PEN, 2025; con datos de ICAP, 2025.

territorial, una limitada capacidad del Estado para planificar, regular e intervenir de manera efectiva, y la posible resistencia de intereses económicos a aceptar regulaciones que restringen su margen de acción. Como resultado se producen tensiones y conflictos que trascienden lo urbanístico y tienen implicaciones sociales, económicas y ambientales; es decir, en el desarrollo humano sostenible.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

GESTIÓN DEL TERRITORIO

véase el Capítulo 4 de este Informe en www.estadonacion.or.cr

Problemas estructurales limitan cada vez más potencial de crecimiento económico

Un segundo retroceso de mediano plazo en el desarrollo humano del país son los fuertes o cada vez más intensos límites que problemas no resueltos imponen al crecimiento económico. Algunos de estos problemas son de larga data que no solo no se han logrado solucionar sino que, en ciertos casos, las limitaciones que imponen son hoy más amplias que años atrás. Entre estos destacan la ineficiencia en la inversión en infraestructura básica, que provoca fuertes rezagos en su calidad, y los escasos encadenamientos entre la producción, la productividad y el empleo. Otros pueden ser más recientes, pero, por su naturaleza y evolución, se han convertido en un grave problema sin solución aparente en el corto plazo. La epidemia de violencia homicida es un caso emblemático.

El crecimiento económico es en principio un factor que beneficia el desarrollo humano. Sin embargo, que en efecto lo haga y que se traduzca en una mejora generalizada de las condiciones de vida y trabajo de la mayoría de la población depende de factores que van más allá del aumento de la producción. Dos factores intervienen en esta relación: por una parte, las condiciones habilitantes que una sociedad ofrece para que su

causado vacíos momentáneos o cambios relevantes que, en la percepción de los actores, explican por qué pueden ocurrir los daños ambientales.

En el mapa 1.3 se observan los tipos de bosque y las propiedades privadas dentro de los límites del refugio. De acuerdo con las estimaciones de Alfaro (2025), aproximadamente el 26% del bosque maduro, el 39,5% del secundario y cerca del 37,9% de los humedales del refugio se encuentran dentro de propiedades privadas, una situación que por la modalidad del área silvestre protegida cabe recordar que es legal.

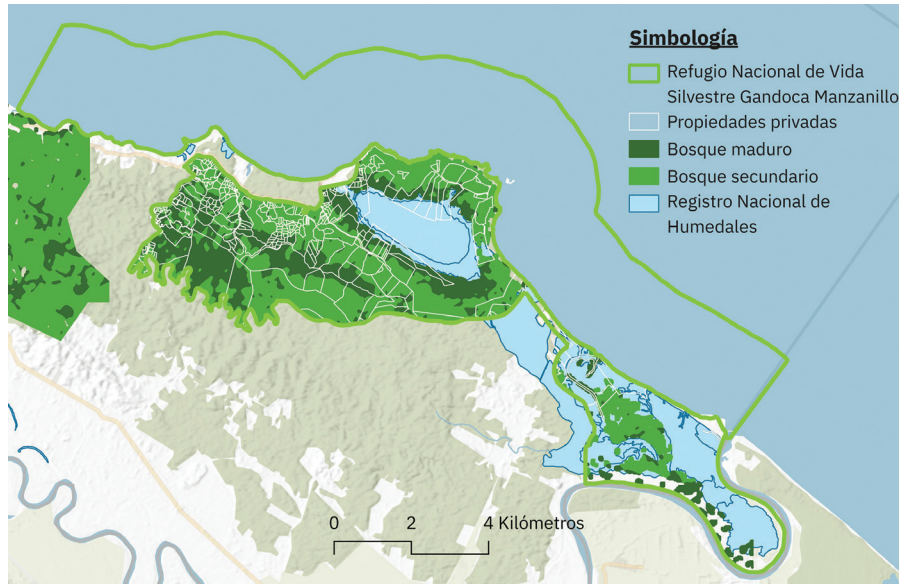
El diseño mixto del refugio permite, además, actividades productivas y de vivienda bajo ciertas regulaciones. Sin embargo, se han generado tensiones cre-

cientes en la práctica. Los conflictos más notorios en los últimos años se vinculan precisamente a terrenos privados con cobertura de bosque o humedales, donde la normativa ambiental impone restricciones de conservación que no siempre se aplican con eficacia, y se registran daños denunciados por distintos actores.

Una segunda manifestación concreta de la débil gestión territorial son las dinámicas de ocupación humana en las zonas costeras. En los últimos años ha cobrado relevancia en el país el debate en torno al crecimiento del desarrollo inmobiliario, orientado al turismo residencial, el cual genera preocupación por sus potenciales efectos de "gentrificación". Este proceso ocurre en un escenario marcado por un deficiente y fragmentado ordenamiento

Mapa 1.3

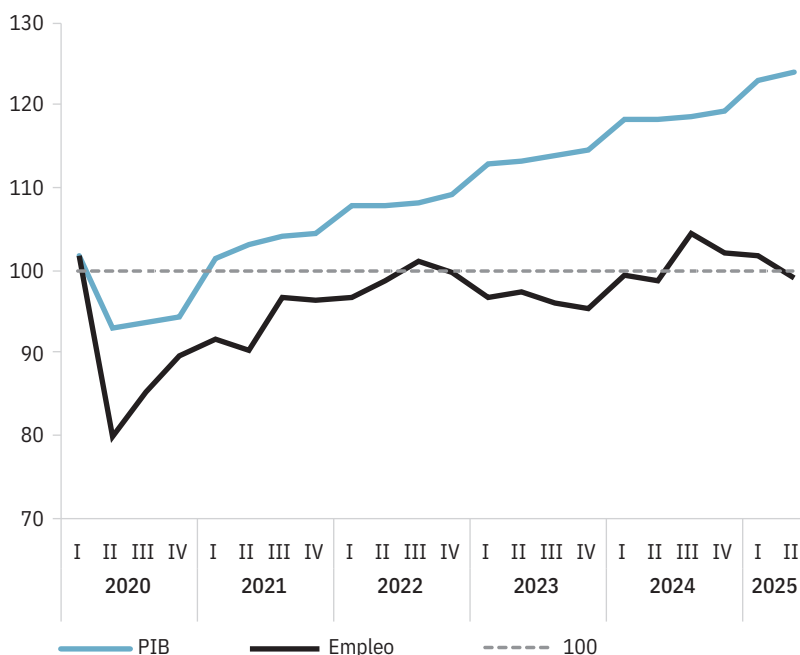
Bosques y propiedad privada en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo



Fuente: Alfaro, 2025; con datos del Sinac y del Registro Inmobiliario.

Gráfico 1.21

Índice del PIB y del empleo, por trimestre (variación interanual, base 2019 = 100)



Fuente: Meneses y Segura, 2025, con datos de la ECE del INEC y BCCR.

economía pueda crecer rápidamente; por otra, la naturaleza misma del crecimiento económico. El primer factor amplía (o limita) el potencial de crecimiento. Entre las condiciones habilitantes se encuentra la infraestructura, la calidad de la fuerza de trabajo y la seguridad ciudadana, elemento fundamental para el clima de negocios. El segundo factor amplía (o limita) su capacidad para traducirse en progreso social. En este ámbito destaca la manera de relacionarse la producción, la productividad y el empleo.

Este acápite se enfoca en tres problemas que limitan el potencial de crecimiento o sus efectos benéficos. El primero es la creciente desconexión entre crecimiento, productividad y empleo, que reduce su capacidad para generar un progreso social más amplio. Los otros dos pueden ser entendidos como fallas graves en las condiciones habilitadoras, cuya persistencia o intensificación lastran el potencial de crecimiento. Se trata de la inversión en infraestructura de transportes y los efectos de la inseguridad sobre la producción.

Se amplía desconexión entre crecimiento económico, productividad y empleo

Uno de los rezagos señalados en muchas ediciones del *Informe* es el desacople entre el crecimiento económico y el empleo. Esto arroja como resultado que, mientras el nivel de empleo de la economía cierra el segundo trimestre del 2025 con un nivel inferior al año prepandemia, la producción experimentó un crecimiento del 22,9% en este mismo periodo (gráfico 1.21). Desde el cuarto trimestre del 2020, el empleo ha mostrado un dinamismo significativamente inferior al de la producción y la brecha en su crecimiento se ha ensanchado en el último quinquenio.

El desacople entre el empleo y su productividad en relación con el aumento en los salarios es un segundo factor que impide traducir el dinamismo económico en desarrollo humano. Monge-González et al. (2024) y Martínez y Monge-González (2025) efectuaron un estudio a profundidad sobre la evolución de la productividad y los salarios. En principio mejoras en productividad debieran

trasladarse en mejores ingresos laborales. La investigación realizó para el caso de empresas inscritas formalmente en el país en el periodo 2006-2022, a partir del Repositorio de Variables Económicas (Revec) del BCCR (gráfico 1.22).

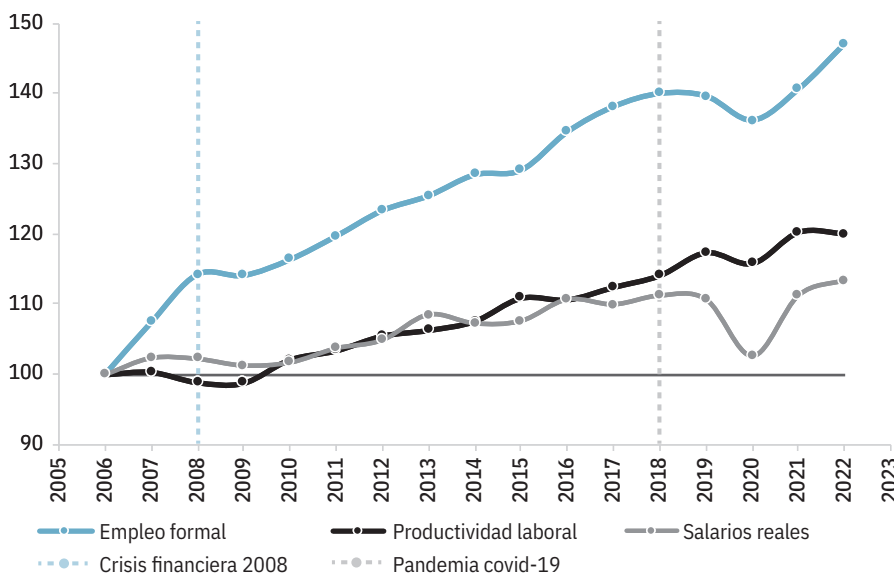
El país contaba con 47% más empleos formales en el 2022 que el 2006, con un ritmo de crecimiento sostenido en todo el periodo, con excepción del 2020, el año de mayor impacto de la pandemia. La productividad laboral real mostró un patrón de crecimiento similar sólo que con menor ritmo. En cambio los salarios reales han tenido una dinámica más volátil y menos acelerada, con un crecimiento de apenas un 13% en el periodo 2006-2022. En síntesis, más productividad no se ha traducido en aumentos equivalentes en las remuneraciones.

A la baja capacidad de la economía costarricense para generar empleo debe la persistencia de graves problemas en el mercado laboral. Entre estos destacan el alto grado de informalidad. A pesar de que su participación disminuye con respecto al promedio de mediano plazo (2010-2019) y está por debajo del promedio latinoamericano, aún se encuentra muy lejos de las cifras que muestran los países de la OCDE. El trabajo informal es más volátil y sus niveles de remuneración son menores que los del empleo formal.

Visto con una perspectiva temporal más amplia, esta volatilidad contrasta con la trayectoria inercial del empleo formal, la variable que sería deseable experimentara un fuerte dinamismo. Como resultado, la estructura del mercado laboral costarricense no se modificó en el mediano plazo y en la actualidad, la informalidad sigue afectando a amplios contingentes de la fuerza laboral, un 38% de las personas ocupadas, aproximadamente. Amplios segmentos de la población transitan entre el acceso a empleos precarios y la exclusión del mercado laboral, en especial mujeres y jóvenes. Estos grupos tienen tasas de participación muy inferiores a los hombres y a las personas de mayor edad (gráficos 1.23a y 1.23b). La tendencia reciente de las personas cercanas a la edad de retirarse (hombres mayores de 55 años, principalmente) ha llevado a los niveles mínimos de participación laboral del presente siglo.

Gráfico 1.22

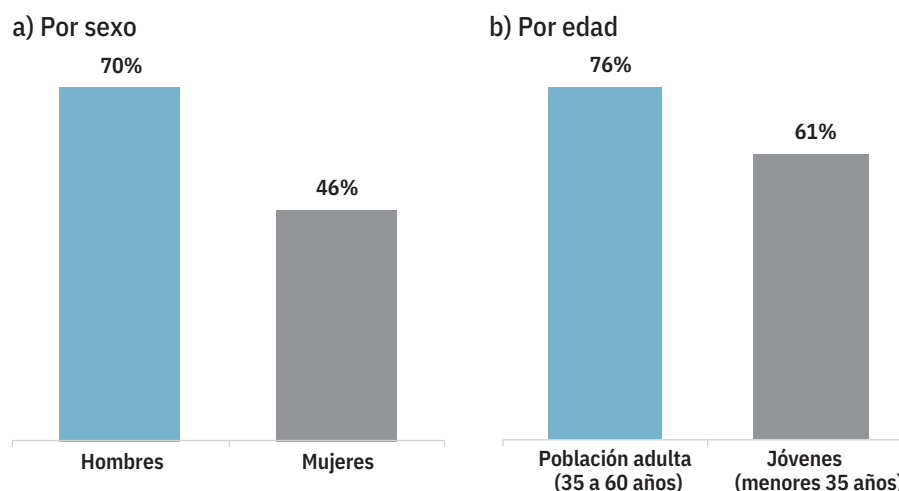
Índice de la productividad laboral, de la mediana de los salarios reales y del empleo formal
(base 2006 = 100)



Fuente: Martínez y Monge-González, 2025, con datos del BCCR.

Gráficos 1.23

Tasa de participación laboral, según sexo y edad.
Promedio 2021-2024



Fuente: Meneses et al., 2025 con datos de la ECE del INEC.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

MERCADO LABORAL
véase el Capítulo 2 de este Informe en
www.estadonacion.or.cr

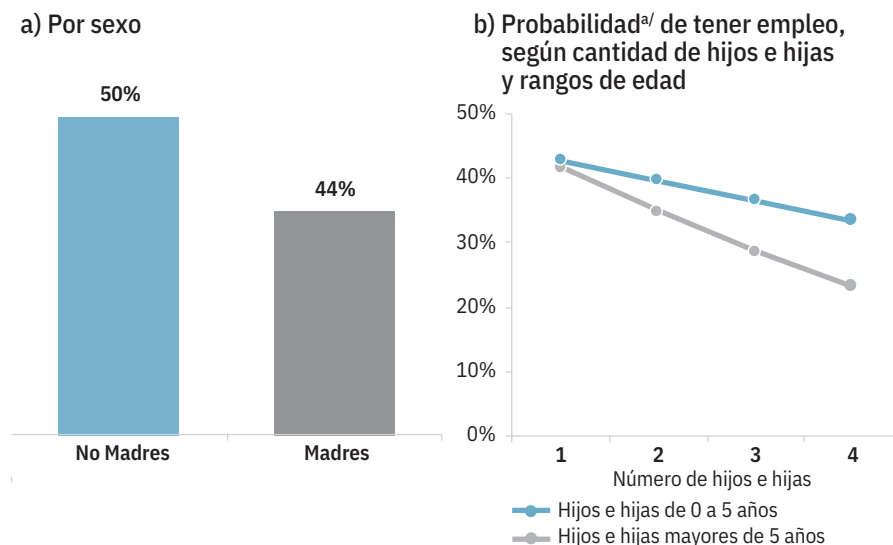
Ediciones anteriores de este *Informe* han identificado las barreras laborales que enfrentan las mujeres costarricenses para insertarse, acceder a un empleo formal y recibir una remuneración equitativa con los hombres en puestos de igual valor.

Esta edición demuestra que las mujeres con hijos o hijas están en mayor desventaja comparadas con los hombres y con el resto de las mujeres (gráfico 1.24a). Las madres registran menores tasas de participación laboral, más empleo informal y más brecha salarial.

Además, entre mayor sea la cantidad de hijos o hijas, menor es la probabilidad de participar en el mercado laboral (gráfico 1.24b). Esa menor probabilidad se acentúa cuando son menores de cinco años, incluso para las madres de alto logro educativo. Esto se relaciona con las mayores responsabilidades que les implica el cuidado y las otras tareas domésticas, pues para muchas de ellas el costo de oportunidad de pagar esos servicios a terceras personas puede ser más costoso que la remuneración que obtendrían, y esto las desmotiva a buscar un trabajo fuera del hogar.

Gráficos 1.24

Indicadores laborales según condición de maternidad. 2024



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

BRECHAS POR MATERNIDAD

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

Rezagos en inversión en infraestructura de transportes limitan potencial de crecimiento

Un factor que limita fuertemente el potencial del crecimiento económico del país es la insuficiente inversión en infraestructura, particularmente la de transportes pues mina la competitividad y productividad del país. La inversión en infraestructura pública es un importante motor de crecimiento y una herramienta de estímulo de la política fiscal.

Este Informe ha señalado que después de la crisis económica del 2009, el rápido aumento de la deuda pública y el déficit fiscal ha generado un estrujamiento en la inversión pública. Adicionalmente, la reducción en este tipo de gasto se ha acompañado de un mayor uso del endeudamiento como fuente de financiamiento (PEN, 2024).

Esta edición profundiza en el análisis del rezago en inversión en infraestructura de transportes a partir del estudio de

a/ La probabilidad se estima con modelos econométricos que incorporan variables sociodemográficas y laborales.

Fuente: Meneses et al., 2025 con datos de la ECE del INEC.

Madrigal y González (2025), quienes sistematizan los costos económicos que tiene el país debido al rezago en inversión en este tipo de infraestructura. Una síntesis de los estudios realizados en el país recientemente muestra que los costos estimados únicamente por concepto de ingresos perdidos por parte de las empresas en el 2024, ascienden a 1,58% del PIB (Rentschler et al., 2019). Si se considera solo la GAM, equivalen a más del 4% del PIB del año respectivo, según la metodología utilizada por AC&A Global y Gensler (2017) y Sánchez (2019).

La deficiente gestión de proyectos clave para el país ha significado prolongados atrasos que se traducen en sobrecostos que llegan a ser hasta del 65% del costo originalmente presupuestado y, aun así, los proyectos presentan deficiencias estructurales significativas (gráfico 1.25). Esta cifra se obtuvo del análisis de los siguientes proyectos recientes: los pasos a desnivel y ampliación de la Ruta Nacional 39 (Circunvalación), la intervención en las intersecciones de Taras y La Lima en Cartago y la ampliación de la Ruta Nacional 32 hacia Limón. La suma

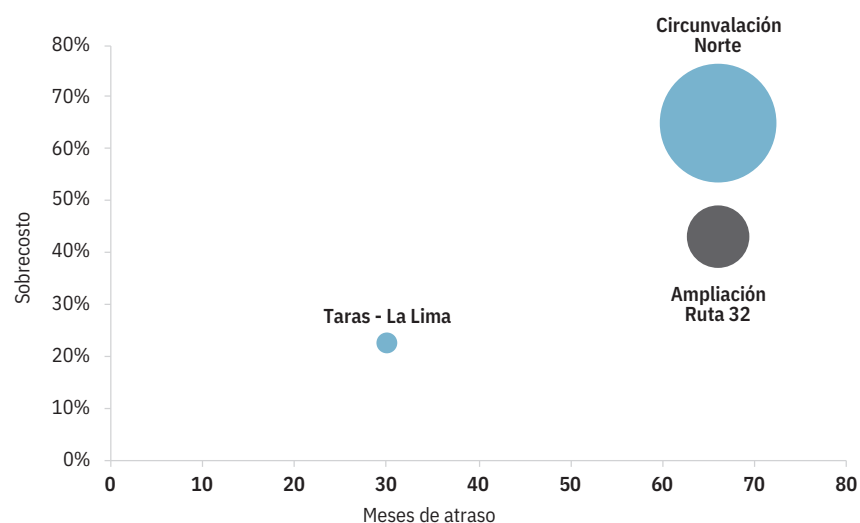
del costo adicional en que se incurre por atrasos en estos tres proyectos asciende a 0,32% del PIB en 2024.

A nivel internacional, los sobrecostos en proyectos de infraestructura vial presentan una variabilidad significativa. De acuerdo con la base de datos ROCKS (Road Costs Knowledge System), una memoria institucional que recopila información histórica sobre los costos unitarios de obras viales por kilómetro o por metro cuadrado, los resultados varían considerablemente entre regiones (Banco Mundial, 2024). En Europa y Asia Central, los proyectos muestran incluso ahorros promedio del -2,5%, mientras que en Asia Oriental y el Pacífico los incrementos son más moderados, con un promedio de 5,88%. En contraste, Asia del Sur reporta un promedio de sobrecosto de 44,44%, América Latina y el Caribe del 78,57% y África Subsahariana alcanza el 100%.

La infraestructura de puentes en la red vial nacional también muestra grandes deficiencias. Son obras fundamentales para garantizar la conectividad territorial, la resiliencia ante eventos climáticos

Gráfico 1.25

Proyectos clave de infraestructura por meses de atraso y sobrecosto como porcentaje del presupuesto inicial, según su estado de deficiencia estructural^{a/} y el costo final^{b/}



a/ La burbuja más oscura corresponde a un estado de deficiencias graves, la más clara a deficiencias importantes.

b/ El tamaño de la burbuja representa el costo final: 71 millones de dólares para Taras-La Lima, 657 para la ampliación de la Ruta 32 y 2.335 para Circunvalación Norte.

Fuente: Madrigal y González, 2025 con datos del Lanamme.

extremos y la seguridad de las personas usuarias. Sin embargo, los puentes en rutas nacionales enfrentan un serio deterioro, producto de años de desinversión en mantenimiento básico y reparaciones urgentes. Esta situación ha comenzado a generar consecuencias tangibles. Según un informe técnico de Lanamme-UCR (Rodríguez et al., 2025), el 70% de los puentes se encuentra en estado “alarmante”, “falla inminente” o “deficiente”, lo que evidencia un deterioro progresivo y la urgencia de intervenciones, que representa un riesgo latente para la continuidad del tránsito y la seguridad vial.

La magnitud del impacto económico que puede generar el cierre de un puente puede ilustrarse con el caso del puente sobre el río Tempisque. Según un informe técnico del LanammeUCR (Oviedo et al., 2024), un cierre parcial de un puente implicaría un costo para las personas usuarias equivalente a 1,38 veces el valor de reposición. No obstante, si se llegara a un cierre total, ese costo

se dispararía hasta 15,78 veces, lo que evidencia el enorme impacto económico que puede tener la interrupción total del paso sobre esta infraestructura. El análisis desarrollado por Lanamme UCR (Solera et al., 2025) permite estimar los costos operativos por tipo de vehículo y el tiempo adicional de traslado, lo que evidencia que, en muchos casos, los costos indirectos pueden superar ampliamente el costo directo de la intervención.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE

véase el Capítulo 3 de este Informe en www.estadonacion.or.cr

Epidemia de inseguridad genera altos costos económicos y humanos

El crimen genera costos que pueden ser monetizados, por ejemplo, los asociados a la aprehensión y el proceso legal para juzgar a la persona que comete el delito; y, por tanto, se consideran costos directos. También se asocia con pérdidas de bienestar en la sociedad, como la reducción en los niveles de productividad y empleo; estos no son directamente cuantificables, pero se pueden aproximar y se conocen como costos indirectos. Hay un tercer grupo de costos cuya medición es aún más retardadora, como la reducción de la movilidad de las personas por temor o su percepción de inseguridad; estos se denominan costos intangibles (Soares, 2010).

Según el Organismo de Investigación Judicial (OIJ), Costa Rica registró 906 homicidios en 2023, la cifra más alta de su historia. En 2024 se contabilizaron 872 homicidios y, de acuerdo con las proyecciones del OIJ, en 2025 podrían alcanzarse nuevamente los 900 homicidios. El país tiene la séptima tasa de homicidios más alta de América Latina y la segunda en Centroamérica, con 16,6 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2024, lo que, según la clasificación de la Organización Mundial de la Salud, representa una epidemia de homicidios (Digepaz, 2014).

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otros socios en América Latina y el Caribe han venido realizando esfuerzos para contabilizar el costo de la criminalidad (Pérez-Vicent et al., 2024). Los autores encontraron que el costo en la región en el 2022 fue de 3,4% del PIB. El estudio muestra que el costo promedio para el caso costarricense asciende al 3% del PIB en 2022, con 45% del total concentrado en costos privados. Estimaciones de la CGR calculan un costo de capital humano asociado con los homicidios del periodo 2018-2023 que asciende a 542 mil millones de colones (0,2% del PIB por año), los cuales son equivalentes al 94% del Fondo Especial para la Educación Superior (CGR, 2025).

Gran parte de la economía del país está expuesta a elevados niveles de violencia

homicida. En el bienio 2023-2024, 16 cantones que se situaron en niveles altos (tasas superiores a 20) concentran aproximadamente el 26% del PIB. Mientras que 38 cantones se encuentran en niveles altos y medios (ambas tasas epidémicas) y representan el 62% de la producción.

En esta edición se estudió la relación entre la criminalidad y el desempeño económico de los cantones, mediante un análisis econométrico con datos mensuales del período 2017-2024. La actividad económica se aproxima mediante el consumo eléctrico, que es una práctica común en la literatura y es desagregada en consumo industrial y comercial. Mientras que la criminalidad se aproxima mediante la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes. Como medidas alternativas, se consideraron los delitos contra la propiedad y contra las personas (no letales).

Los resultados indican que, indistintamente del delito analizado, la actividad económica cantonal se asocia negativamente con sus niveles de criminalidad. Un posible mecanismo que conduce a esta relación inversa, según la literatura, es que la criminalidad, en especial los delitos violentos, inhibe la inversión en negocios cuyo capital inicial es más alto y cuyos periodos de recuperación son más prolongados. Esto plantea la presencia de un potencial círculo vicioso: la criminalidad se instaura en territorios con menores oportunidades para la población, lo que a su vez inhibe la actividad económica y deja en una condición aún más desfavorecida a los territorios, reforzando su posición como un blanco para el crimen organizado.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

COSTOS DE LA CRIMINALIDAD
véase el Capítulo 3 de este Informe en
www.estadonacion.or.cr

Estabilidad fiscal continúa a costa del financiamiento del desarrollo humano

Un tercer retroceso de mediano plazo en el desarrollo humano del país es la

caída de la inversión social pública. Desde hace varios años, el *Informe* ha venido señalando que la desatención de la inversión social, sumada a la reducción en su gasto de capital, acarrea consecuencias negativas para el crecimiento y desarrollo humano del país. Esta inversión es clave para financiar la educación, la salud y la protección social. El llamado de atención ha sido más vehemente a lo largo de la presente década, pues la inversión social ha crecido menos que proporcionalmente en relación con el gasto total y la producción nacional.

El repunte de la inversión social en 2024 no alcanzó para revertir su pérdida de prioridad económica y política. A partir de 2020, la inversión social se reduce significativamente, con crecimientos muy por debajo del de la producción nacional (gráfico 1.26a). A su vez, el crecimiento del gasto social se ha venido ubicando por debajo del crecimiento del gasto total en una proporción que apenas alcanza la mitad del crecimiento del gasto total en el último trienio (gráfico 1.26b).

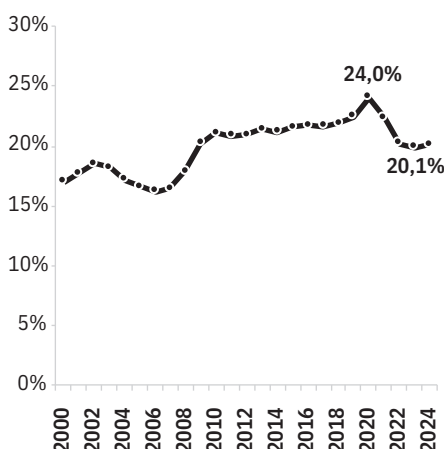
A pesar de que para mantener finanzas públicas saludables no todos los rubros de gasto deberían crecer con la economía, los rubros que se están afectando son de carácter social, lo que posteriormente puede tener repercusiones sobre el propio crecimiento y recaudación fiscal.

La descomposición de las principales variables asociadas al balance fiscal utilizando las proyecciones del Ministerio de Hacienda (MH) en el Marco Fiscal Presupuestario de Mediano Plazo 2025-2030 muestra que la dinámica en los ingresos y gastos se mantendrá en los siguientes años (gráfico 1.27). El aporte al mejoramiento de las finanzas públicas será menor cuando se compara con los años anteriores. Asimismo, el mayor incremento de los gastos empeorará el balance fiscal, a pesar de que el MH prevé un menor pago de intereses como porcentaje del PIB en los siguientes años. En general, se observa que el aporte de la política fiscal al balance primario en el 2025-2030 será significativamente menor al realizado en el periodo 2021-2024.

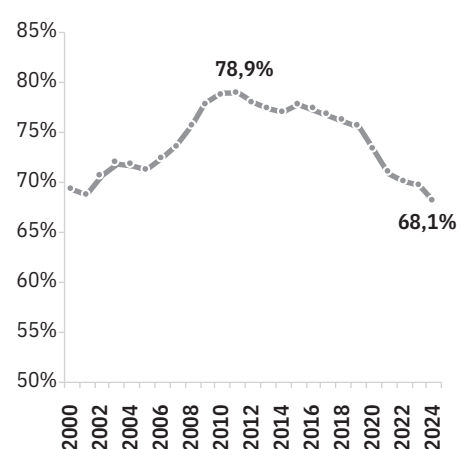
Gráfico 1.26

Evolución de la inversión social pública según prioridad

b) Porcentaje del PIB



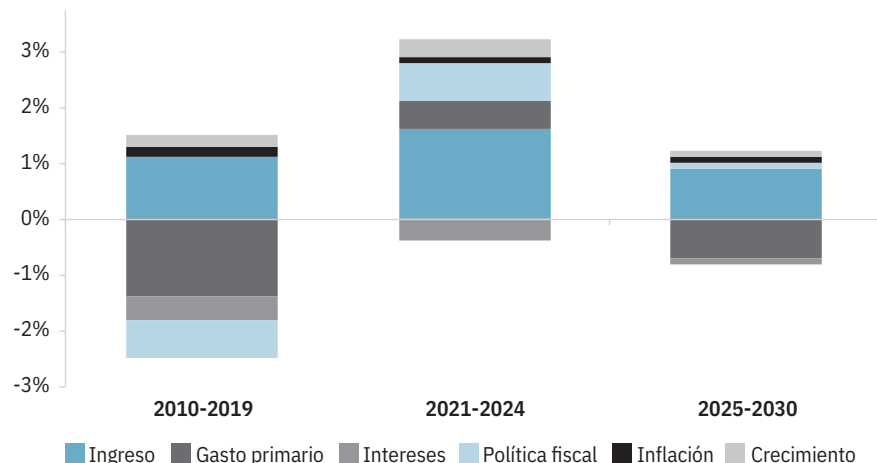
c) Porcentaje del gasto del gobierno general



Fuente: Trejos, 2025, con datos de STAP, BCCR, CGR, INEC, Ministerio de Hacienda y las instituciones sociales.

Gráfico 1.27

Contribución promedio al balance fiscal, por componente (porcentaje del PIB)



Fuente: Sauma y Monge, 2025 con datos del Ministerio de Hacienda.

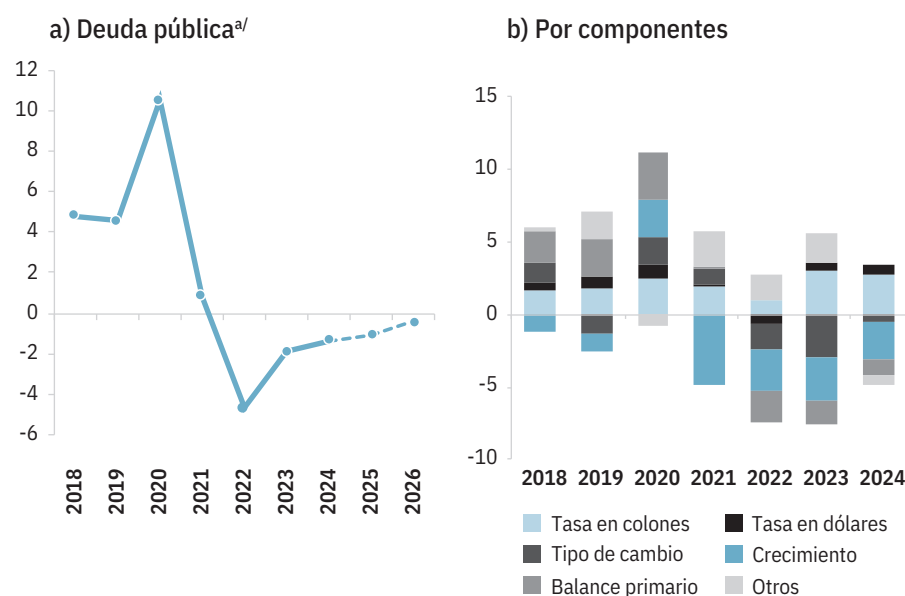
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

SITUACIÓN FISCAL

véase el Capítulo 3 de este Informe en www.estadonacion.or.cr

Gráfico 1.28

Cambio interanual en la deuda pública, total y según componentes (puntos porcentuales)



a/ Los datos de 2025 y 2026 corresponden a proyecciones realizadas por el Ministerio de Hacienda.
Fuente: Sauma y Monge, 2025 con datos del Ministerio de Hacienda.

A pesar de que se ha logrado bajar la deuda pública como porcentaje del PIB de 67,7% en 2021 a 59,8% en 2024, al descomponer los factores que explican este comportamiento, se puede observar que factores como el crecimiento de la economía y la evolución del tipo de cambio explican gran parte de la reducción, más que la mejora en el balance primario (gráfico 1.28b). Si bien la tendencia de la deuda es hacia la baja, existen factores que podrían dificultar que siga disminuyendo a los ritmos previstos, dado que la dinámica es afectada por diversas variables que tienen alta incertidumbre.

Alta y creciente dependencia de Estados Unidos pone en riesgo motor de la economía

Este Informe ha evidenciado el papel del sector externo como el principal motor de crecimiento de la economía costarricense, así como el rol de los Estados Unidos como el mayor socio comercial. Un cuarto retroceso es que esta dependencia está creando un riesgo estratégico, en vista de la reconfiguración de la política comercial de ese país, con decisiones que perjudican a Costa Rica y que ocasionan un entorno incierto a nivel mundial.

La estrategia de apertura al comercio y la inversión internacional implicó una amplia diversificación del sector externo. De ser, a finales de siglo pasado, una economía agroexportadora centrada en pocos productos (café, banano, caña de azúcar y carne de res) y de exportaciones manufactureras livianas para el mercado centroamericano-, el país pasó a tener un sector externo mucho más diversificado, tanto en términos de los productos y servicios que exporta, como de los mercados de destino (diagrama 1.3). Sin embargo, esta diversificación no eliminó una

Diagrama 1.3

Indicadores de comercio internacional de Costa Rica

		Promedio 2007 - 2010	Promedio 2021 - 2023
	Cantidad de mercados	142	158
	Cantidad de productos	1.078	4.082
	Cantidad de TLC	9	17

Fuente: Elaboración propia con datos de Comex.

característica estructural: la alta dependencia con respecto al mercado estadounidense.

Los principales indicadores del sector externo costarricense al 2024 reflejan su alta concentración en el mercado estadounidense (gráfico 1.29b). En materia de comercio exterior, el 47% de las exportaciones de bienes tienen como destino los Estados Unidos, valor que supera significativamente al promedio de 41% en el período 2010-2023 (gráfico 1.29a). Estas exportaciones están altamente concentradas en el sector equipo de precisión y médico (68% al 2024), cuya participación ha aumentado en el período de análisis. Las importaciones nacionales también tienen como principal origen el territorio estadounidense (40%). A pesar de que han perdido participación, siguen mostrando una concentración muy significativa.

El turismo estadounidense representa el 56% de la visitación extranjera en Costa Rica al 2024, lo que significa un crecimiento de 12 puntos porcentuales con respecto al promedio 2010-2023. No obstante, si se comparan los años 2019 y 2024, el país ha perdido participación respecto a competidores de Centroamérica y el Caribe. Pasó de atraer 20% de los turistas estadounidenses que visitan la región a 17%, particularmente frente a República Dominicana y El Salvador, que

ganan terreno. Finalmente, en 2024, el 80% inversión extranjera directa provino de empresas domiciliadas en los Estados Unidos, muy superior al alto promedio de 56% del período 2007-2023.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

SECTOR EXTERNO
véase el Capítulo 3 de este Informe en www.estadonacion.or.cr

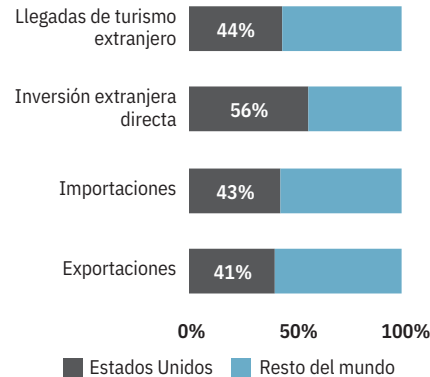
Más judicialización pero menos políticas públicas para el desarrollo

Este Informe evalúa en qué medida el sistema político costarricense cumple con la aspiración de efectuarse una gestión política responsable, una condición básica para el desarrollo humano sostenible. Esta aspiración atribuye un rol primordial a los Poderes de la República, pero particularmente al Ejecutivo y al Legislativo. Puntualmente, este factor examina el desempeño del Poder Ejecutivo en dos sentidos: el primero se refiere a su funcionamiento propio como poder de la República y el segundo a su capacidad de desarrollar relaciones de colaboración con el Poder Legislativo, que es clave para la aprobación de las prioridades de

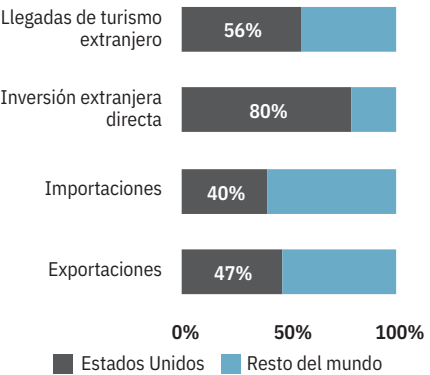
Gráfico 1.29

Indicadores del sector externo, por período, según socio comercial

a) Promedio 2010-2023



b) 2024



Fuente: Elaboración propia con base en Jiménez y Arce, 2025 y datos de Procomer, ICT y BCCR.

política pública de un gobierno. En esta dimensión también se analiza la capacidad del Legislativo para promover y aprobar legislación que favorezca el desarrollo humano a partir de una deliberación democrática.

Los hallazgos principales señalan que, a tres años de gobierno, la Administración Chaves Robles ha exhibido muy limitadas capacidades de gestión de los asuntos públicos, tanto aquellos que son gestionados enteramente por parte del Ejecutivo y, en general, la institucionalidad pública, como aquellas que deben ser definidas mediante la intervención del Poder

Legislativo. Por su parte, la legislatura 2024-2025 fue una de las más productivas en la historia reciente del congreso. Esta producción no fue producto de relaciones de cooperación con el Ejecutivo, sino de iniciativas multipartidarias en las que predominaron las alianzas multipartidarias de agrupaciones opositoras. Esta no es una condición favorable, pues la mayor parte de las nuevas leyes aprobadas tuvieron un alcance acotado y sin relación con los principales desafíos que enfrenta el país.

Disminución tendencial de la capacidad del sistema político para hacer entregas progresivas

La principal novedad de esta edición es la elaboración de una metodología para clasificar las entregas del sistema político a la población desde el punto de vista del desarrollo humano. Desarrolla una propuesta para analizar el tipo de entregas que hace el sistema político a partir de dos criterios claves: progresividad y regresividad en materia de desarrollo humano (ver capítulo 5 para la metodología de clasificación). Estos resultados aportan evidencia para responder a la pregunta de cuál es la contribución del sistema político al desarrollo de la sociedad costarricense.

Los resultados de la clasificación de entregas del sistema político, mediante herramientas de inteligencia artificial (IA), arrojan resultados sugerentes. La mayoría de las entregas del sistema político en las últimas tres décadas son de naturaleza progresiva, es decir constituyen mejoras y avances para la sociedad. Este es un resultado en primera instancia positivo y concuerda con un estilo costarricense de sociedad. No obstante, como lo ha analizado reiteradamente este *Informe*, una parte importante de estas piezas normativas carecía de sustento presupuestario, lo que se ha denominado “promesa democrática sin sustento económico” (PEN, varios años).

Antes de 2014, la razón de leyes que promueven el desarrollo humano (progresivas) era mayor que en la actualidad (ver metodología de clasificación en el Capítulo 5). Entre 1994 y 2013 el promedio fue de 20 casos. No obstante, la

razón baja a 11 entregas progresivas por cada entrega regresiva luego de 2014. Esto quiere decir, que el sistema político hace menos entregas que inciden en desarrollo humano en la última década que en el pasado. Su capacidad de entregas se redujo a la mitad.

En ese marco, la relación entre entregas progresivas y regresivas, tanto en leyes como en decretos, del presente gobierno es la menor de todas las administraciones hasta ahora analizadas (gráfico 1.30). Sin embargo, de ello no puede concluirse que su orientación sea regresiva, sino que ésta es menos progresiva.

Judicialización de conflictos públicos desplaza repertorios participativos de lucha ciudadana

En la última década la sociedad costarricense ha atravesado por un ciclo de baja protesta ciudadana. En todos los años, menos el 2018, el número de acciones colectivas ha sido menor que el promedio de las últimas tres décadas. En ese año la reforma fiscal reactivó la protesta, aunque de manera pasajera. En 2024 se registraron 290 acciones colectivas, cifra inferior al promedio (371).

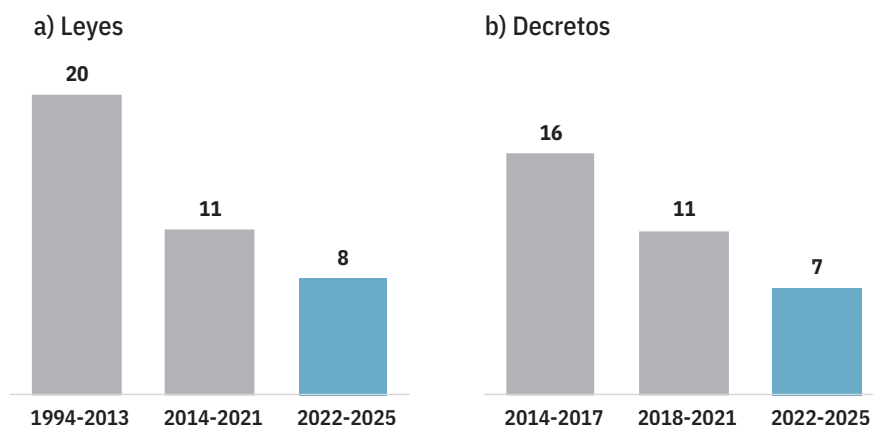
Ediciones previas de este *Informe* han destacado que la caída de la protesta se origina en una sostenida menor beligerancia en actores claves como traba-

jadores, estudiantes, sector productivo, ciudadanía organizada y liderazgos comunitarios (PEN, varios años). Los datos del último año estudiado (2024) revelan la existencia de tres repertorios que concentran tres de cada cuatro acciones: declaraciones públicas (40%), mitín o concentraciones (23%) y bloqueos (11%). Desde el inicio del período constitucional del presidente Chaves Robles, las acciones colectivas confrontativas han sido predominantes⁶: 405 acciones confrontativas *versus* 326 disuasivas (mayo 2022-abril 2025).

Mientras que la protesta de “la calle” se ha enfriado, otros indicadores disponibles para esta edición del *Informe* dan cuenta de que la sociedad civil costarricense está re-direccionando la resolución de los conflictos al ámbito judicial. A este proceso se le conoce como la “judicialización de la política”, es decir, el traslado de conflictos políticos a sede judicial para que el sistema de justicia arbitre una disputa. En Costa Rica, la baja protesta y el menor uso del diálogo coincide con un aumento en la conflictividad sobre los asuntos públicos a los tribunales de justicia, ejerciendo una mayor presión sobre un sistema de justicia ya de por sí atiborrado de casos, aunque no puede establecerse una relación de causalidad entre ambos factores.

Gráfico 1.30

Razón^{a/} entre entregas progresivas y regresivas del sistema político, según tipo



a/ El numerador corresponde a las entregas progresivas y el denominador a las entregas regresivas. Fuente: Alfaro-Redondo y Torres, 2025.

Los tres años de la presente administración han superado, por mucho, los registros de las dos administraciones previas, épocas en las que dicho sea de paso se desencadenaron conflictos con alto potencial de litigiosidad, como las reformas a las convenciones colectivas o la reforma fiscal. Los 7.027 casos del tercer año del actual gobierno son casi cuatro veces más que los de 2021 y nueve veces más que el nivel registrado en 2017 (gráfico 1.31).

En marcha cambios regresivos del estilo de desarrollo nacional sin deliberación democrática

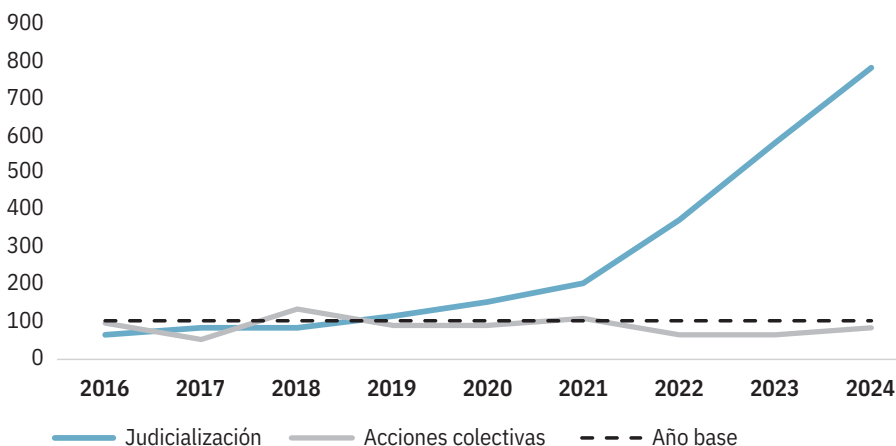
El tercer mensaje integra el examen de la situación actual del país (primera sección) y de las tendencias de desarrollo humano sostenible (segunda sección) para responder una pregunta básica: si el repunte económico y social del 2024 no permitió a Costa Rica salir de la época de retrocesos en el desarrollo humano, ¿en qué posición lo deja? La respuesta a esta interrogante implica introducir una nueva consideración: el estilo de desarrollo del país, los medios que la sociedad costarricense ha privilegiado para cumplir con el contrato social plasmado en su Constitución Política (PEN, 2024).

Desde esta perspectiva, no basta saber que hay retrocesos y que estos pesan más que el repunte de 2024. Debe valorarse el grado en que ellos alteran o ponen en riesgo ese estilo de desarrollo (recuadro 1.2). Conocer el guion general de una película no dice la escena en que se encuentran las y los protagonistas -si al principio o al final de la historia-, cuán apremiante es esa situación y tampoco permite inferir, per se, las opciones a las que pueden acudir para enfrentar los problemas que tengan. Para ello es indispensable contrastar los retrocesos con las grandes apuestas que definieron el estilo de desarrollo o rumbo del país.

La principal conclusión del *Informe* es que hay, en la actualidad, en marcha cambios regresivos al estilo de desarrollo nacional sin que en la sociedad costarricense se delimite apropiadamente sobre su conveniencia y oportunidad. Estos cambios sin deliberación democrática

Gráfico 1.31

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



Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial, 2024, Moncada, 2025 y la base de acciones colectivas del PEN.

Recuadro 1.2

Concepto de estilo de desarrollo y descripción del vigente en Costa Rica

El estilo de desarrollo actual de un país es el rumbo de largo plazo que una sociedad adopta durante un período histórico más o menos amplio. Se mantiene a lo largo de sucesivas administraciones de gobierno y ante el surgimiento de coyunturas desafiantes como crisis económicas o pandemias. En estos casos, no solo se mantiene sino que ofrece un repertorio de estrategias y políticas públicas para enfrentarlo.

Desde el punto de vista del desarrollo, un estilo de desarrollo nacional no se limita al ámbito de la economía. Lo incluye, ciertamente, pero también comprende otros aspectos medulares que definen la trayectoria de un país. Además de la producción de riqueza, su distribución; además de la producción y la distribución, el uso del patrimonio natural y sus ecosistemas. Y, además de lo anterior, las libertades y derechos con que las personas cuentan para participar en las grandes decisiones nacionales.

Sucesivos *Informes Estado de la Nación* han empleado la metáfora del desarrollo humano como un edificio de varios pisos.

Cada nivel proporciona soporte a los pisos superiores y, a la vez, la gestión de estos últimos puede fortalecer o debilitar los niveles inferiores. Esta analogía ayuda a sintetizar las principales tendencias que definen el rumbo del país y dar un balance de conjunto.

En el primer piso, la base, se encuentra el ambiente, el patrimonio de recursos naturales esencial para la actividad económica y social. En el segundo piso está la población, las personas que residen en un país que con su actividad contribuyen a su desarrollo. En el tercero se ubica la producción; es decir, la manera en que se usa y transforma los insumos naturales, técnicos, financieros y organizativos para crear riqueza. En el cuarto piso se sitúan los modos y alcances con que se distribuye esa riqueza entre la población. En el quinto piso está la política, el ámbito en el cual se analiza como las sociedades se organizan y adoptan las decisiones colectivas vinculantes para sus respectivas poblaciones.

Continúa →

Recuadro 1.2 (continuación)

Concepto de estilo de desarrollo y descripción del vigente en Costa Rica

El actual estilo de desarrollo de Costa Rica se implantó, discontinúa pero firmemente, a lo largo de la década de los noventa, hace ya más de tres décadas. 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.

Ese estilo de desarrollo comprendió cuatro “apuestas” de distinta naturaleza, que se articularon para definir el rumbo de la sociedad costarricense.

La apuesta económica fue que la promoción de exportaciones y la atracción de

inversión extranjera directa iba a permitir un crecimiento y progreso económico generalizado para la población.

La apuesta social del estilo de desarrollo fue que la expansión de la inversión social pública (ISP) iba a permitir lograr un mayor bienestar y equidad social.

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.

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.

Fuente: PEN, 2014 y 2024.

ponen en riesgo fortalezas fundamentales de las apuestas que definieron ese estilo en las últimas décadas. En este sentido, la problemática actual no se limita, como hasta hace pocos años, a las deudas acumuladas debido a los “puntos ciegos” o insuficiencias del estilo de desarrollo, aspectos planteados tanto en 2014 y, especialmente, en el *Informe 2024*. Es que se están implementando acciones que ponen en cuestión sus fortalezas, que las debilitan sin que hayan sido planteadas alternativas. Y esta situación adentra al país aún más dentro de la “peligrosa” situación que la edición anterior planteó.

Debilitamiento de la inversión social desgasta pilar del Estado de Bienestar

Las políticas sociales son el vehículo que alimenta el círculo virtuoso entre la inversión social y el desarrollo humano. Estas políticas comprende un repertorio

de estrategias, programas y servicios que amplían las capacidades de las personas para vivir vidas largas y saludables y a salvo de privaciones y de la exclusión social (PEN, varios años). El repertorio comprende desde políticas universales dirigidas en principio a toda la población, como la salud y la educación públicas; las políticas contributivas, cuyos servicios están al alcance de las personas que han aportado para su prestación, como las pensiones del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social (IVM-CCSS) y otros regímenes; y las políticas selectivas, que se enfocan en determinados grupos poblacionales generalmente en condiciones desventajosas, que requieren ayudas especiales. Este repertorio, visto en su conjunto, puede denominarse el “Estado de bienestar”.

A lo largo de la segunda mitad del siglo XX, Costa Rica desarrolló un Estado de

bienestar comparativamente extenso en el concierto latinoamericano basado en una combinación de políticas sociales universales, contributivas y selectivas (Martínez y Sánchez-Ancochea, 2019). Las primeras fueron el sostén de ese Estado, particularmente los sistemas de educación pública y de salud pública. Las políticas selectivas fueron un complemento importante, aunque no el pilar de este edificio, y se ejecutaron mayormente con recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf). La importancia medular de las políticas universales vis-a-vis las selectivas fue otra característica que contrastó el caso costarricense en relación con la mayoría de los países de la región.

En la última década, sin embargo, ha habido una clara pérdida en la importancia de las políticas universales, en el contexto de las crecientes restricciones fiscales a la inversión social analizadas en secciones anteriores. En resumidas cuentas, a lo largo de este siglo, mientras los servicios universales (salud y educación, principalmente) fueron perdiendo importancia y crecía la de los programas contributivos, especialmente las pensiones (gráfico 1.32).

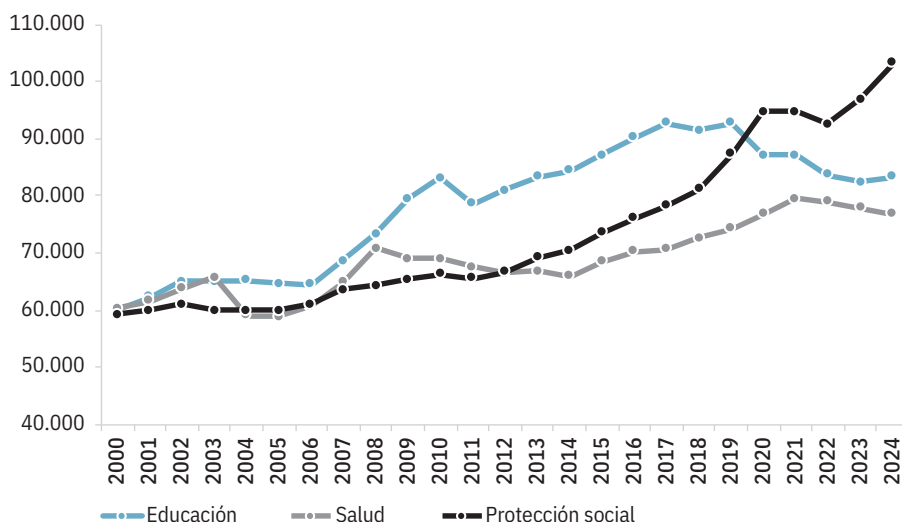
En el año 2000 la inversión social se distribuía casi en partes iguales entre salud (29,6%), educación (29,4%) y protección social (29,1%). La expansión de esta inversión durante la primera década del siglo generó cambios en la estructura de gasto: en 2010 la educación se convirtió en el destino más importante (34%), seguida por salud (28,3%), mientras que la protección social se ubicaba en un tercer término (27,2%).

La agudización de los problemas fiscales del país hacia finales de la segunda década del siglo XXI no solo cortó la expansión en el financiamiento de la inversión, sino que, además, modificó su distribución, debido a decisiones políticas de los gobiernos de turno. Educación y salud perdieron prioridad, mientras que protección social emergió como el principal destino, impulsado por el aumento de las personas con derecho a una pensión contributiva.

En consecuencia, en 2024, la educación bajó rápidamente a un 28,3% del

Gráfico 1.32

Evolución de la inversión social pública (ISP) por habitante, según función social^{a/}



a/ En colones del año 2000, según el deflactor implícito del gasto de consumo del gobierno general de Cuentas Nacionales.

Fuente: Trejos, 2025, con datos de STAP, BCCR, CGR, INEC, Ministerio de Hacienda y las instituciones sociales.

total del gasto social, siendo reemplazado del primer lugar por protección social (35,1%), mientras que salud cae al tercer lugar (26,1%). El envejecimiento de la población ciertamente va a acaparar cada vez más recursos públicos (PEN, 2024). De no tomarse medidas para modificar las fuentes y el nivel de financiamiento de la inversión social, una consecuencia previsible es el debilitamiento de la capacidad de invertir en las personas jóvenes y la salud de toda la población.

La conclusión que el *Informe* deriva de estos cambios es que se encuentra en marcha un cambio estructural regresivo en las prioridades de la política social. El *Décimo Informe Estado de la Educación* (PEN, 2025a) señaló que la contención del gasto para mantener la estabilidad fiscal ha escogido, como variable de ajuste, el debilitamiento progresivo del financiamiento de las políticas universales, claves para el desarrollo humano del país. Sin cambios a la vista en el manejo de las finanzas públicas, retrocede su importancia ante el creciente gasto en protección social (pensiones). Es claro que el país

no ha efectuado los ajustes en el diseño y la eficacia de los programas y servicios sociales, por lo que las presiones demográficas derivadas del envejecimiento poblacional impactan sin mayor adaptación la distribución del financiamiento del desarrollo humano.

La falta de adaptación del Estado de bienestar social costarricense es particularmente notoria en los programas y servicios para el segmento poblacional que más rápidamente crecerá en los próximos veinte años: la población adulta mayor. Costa Rica es uno de los países latinoamericanos que envejece más rápidamente, en un plazo menor del que les tomó a otros países desarrollados. En esta edición del *Informe* se efectuó un estudio especial sobre el tema, cuyos principales resultados se presentan en el Capítulo 2.

Sucesivos gobiernos han promovido algún desarrollo de servicios para personas adultas mayores en situación de dependencia, orientados principalmente a poblaciones de bajos recursos. Sin embargo, esta oferta resulta limitada, fragmentada y sin un enfoque explícito hacia la dependencia,

lo cual impide abordar de forma adecuada las necesidades actuales y futuras en este ámbito. Además, los servicios de atención para la población adulta mayor son costosos y excluyentes si se obtienen en el mercado, es decir, solo los segmentos de hogares de mayores ingresos podrían asumir estos costos por tiempo indefinido (gráficos 1.33).

Para aliviar la carga de los costos que implica un envejecimiento digno sobre los sistemas de salud y las familias es relevante enfatizar en la prevención de la dependencia entre las personas adultas mayores, pues reduciría la demanda de servicios sanitarios y la necesidad de cuidados prolongados y hospitalizaciones. Es importante adoptar un enfoque que considere la promoción de la salud, la mejora de la autonomía y la prevención de enfermedades, involucrando activamente tanto a los sistemas de salud como a la comunidad, las familias y las propias personas mayores.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

INVERSIÓN SOCIAL Y POBLACIÓN ADULTA MAYOR

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

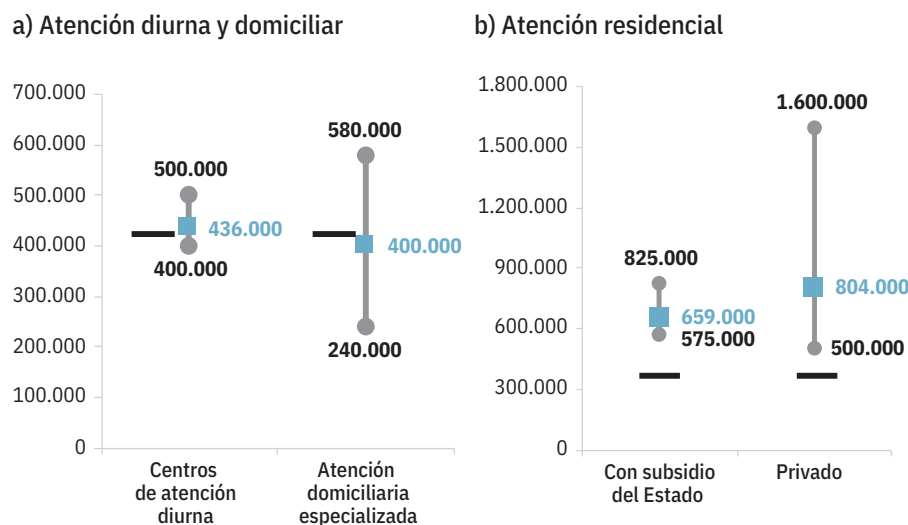
Fuerte erosión de la cultura cívica para la convivencia democrática

Las elecciones nacionales de 2026 se celebrarán en un contexto político marcado por una fuerte erosión de la cultura cívica⁷ para la convivencia democrática. Las señales de esta erosión fueron tempranamente identificadas por la *Auditoría ciudadana de la calidad de la democracia* (PEN, 2001). Un cuarto de siglo después, la conjunción de una creciente apatía ciudadana hacia la participación electoral, el colapso del sistema de partidos y la polarización política configuran un peligroso escenario para la democracia costarricense.

La apatía debilita uno de los pilares: la participación ciudadana en la conducción

Gráfico 1.33

Rango de costos mensuales de los servicios de atención para población adulta mayor, según modalidad^{a/}. 2024



a/ Se indican los montos mínimos, máximos y promedio de una consulta telefónica realizada en una muestra aleatoria representativa de centros de atención seleccionados en todo el país. La línea vertical indica el monto de la mediana del ingreso laboral (420.000 colones).

Fuente: Chaverri, 2025, con base en consultas realizadas en los centros de atención.

de los asuntos públicos. El colapso del sistema de partidos eleva los riesgos de elegir gobiernos imprevisibles y poco preparados para enfrentar los desafíos del desarrollo humano. En varias naciones del mundo, la polarización ha sido la estrategia empleada por actores pro-autoritarios o populistas para llegar al poder y limitar o eliminar el régimen de libertades y derechos ciudadanos.

Más desigualdad económica y cambios generacionales impulsan caída de participación electoral

En las elecciones nacionales de 2022, la participación ciudadana apenas llegó al 60% del padrón por primera vez en 69 años. Confirmó una larga tendencia de caída progresiva pero sostenida que inició a fines del siglo pasado y que ha sido documentada ampliamente por ediciones anteriores del *Informe* y por una amplia literatura especializada. Temas como el descontento con el funcionamiento de las instituciones y los resultados de las

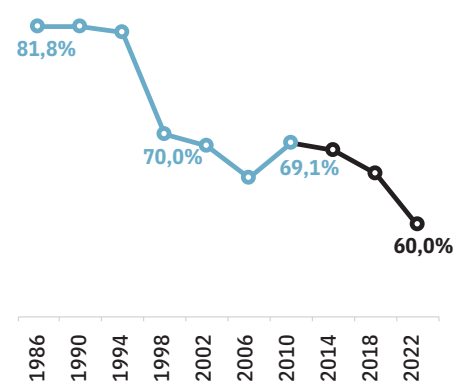
políticas públicas han sido identificado como factores que han impulsado esta caída (gráfico 1.34).

Dos factores no políticos, de carácter estructural, han favorecido esta tendencia. El primero es la tendencia de largo plazo a una mayor desigualdad económica, que desincentiva la participación de las personas de menores ingresos, pero también, de las capas medias. El segundo es la profunda transformación demográfica de la sociedad costarricense: las y los ciudadanos con mayor trayectoria de participación electoral forman parte de cohortes envejecidas y, en algunos casos, en desaparición. Y las cohortes más jóvenes, menos participativas, son cada vez más pequeñas.

En esta edición se actualizó un estudio realizado hace dos años sobre la relación entre el ingreso económico y la participación electoral en las cinco elecciones del período 2002 a 2018 agregando la información relativa a las elecciones nacionales de 2022. Nuevamente se “cruzó” los datos anonimizados del padrón electoral

Gráfico 1.34

Porcentaje de participación electoral



Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

con los reportes de ingresos del Sicere de la CCSS. Al igual que en el estudio original, debe advertirse que los datos del Sicere no incluyen a las personas trabajadoras en el sector informal.

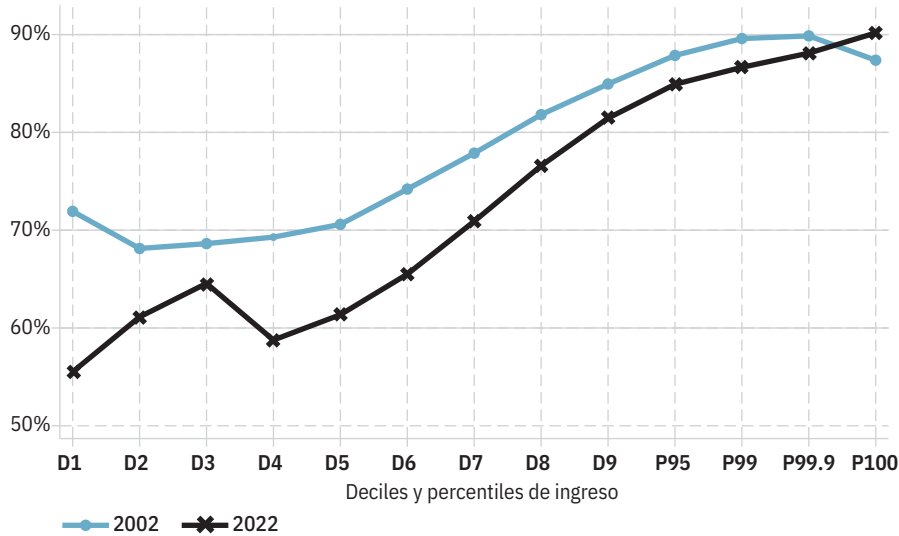
En 2022 la participación electoral disminuyó nuevamente en todos los niveles de ingreso. La caída es mucho más pronunciada en la mitad inferior de la distribución que en el resto (gráfico 1.35). Los deciles de ingresos medios también caen (del cuarto al octavo decil), y la reducción es menor entre la población de más ingreso. Ello sugiere, como lo indicó el *Informe* 2024, que las capas medias también han reducido su participación electoral.

La disminución de la participación electoral tiene también un carácter generacional. Un análisis de los patrones de participación del universo de votantes en las nueve elecciones celebradas entre 1990 y 2022, que agrupa decenas de millones de registros, confirma que las cohortes de electores que han ingresado más recientemente al padrón exhiben niveles de asistencia a las urnas inferiores que las generaciones más experimentadas.

Las cohortes que nacieron antes de 1980, votaban en niveles altos todavía a inicios de la década de los noventa. La merma en la participación, en todas las generaciones, empezó gradualmente

Gráfico 1.35

Probabilidad de votar en elecciones presidenciales, por percentiles y deciles de ingreso según elección. 2002-2022



Fuente: Alfaro-Redondo y Zúñiga, 2025, con datos del TSE y Sicere, CCSS.

en 1998 y se ha extendido hasta las elecciones más recientes. En todas las generaciones observadas, el descenso de la participación es evidente, sin embargo, la reducción ha sido progresiva.

En el caso de las generaciones que nacieron después de 1981, los datos de participación electoral muestran dos dinámicas preocupantes para la participación en el futuro. Por un lado, cuando recién ingresan a votar, su concurrencia es baja y menor que la de cohortes que ya han tenido más oportunidades de sufragar e incluso, debido a que su ímpetu inicial es bajo, muy rápidamente, pierden el poco impulso participativo y se desmotivan. En perspectiva de largo plazo, estos resultados no son alentadores, pues, conforme las cohortes de votantes de más edad sean desplazadas por las más jóvenes, la baja disposición de votar de éstos marcará sus decisiones políticas futuras (gráfico 1.36).

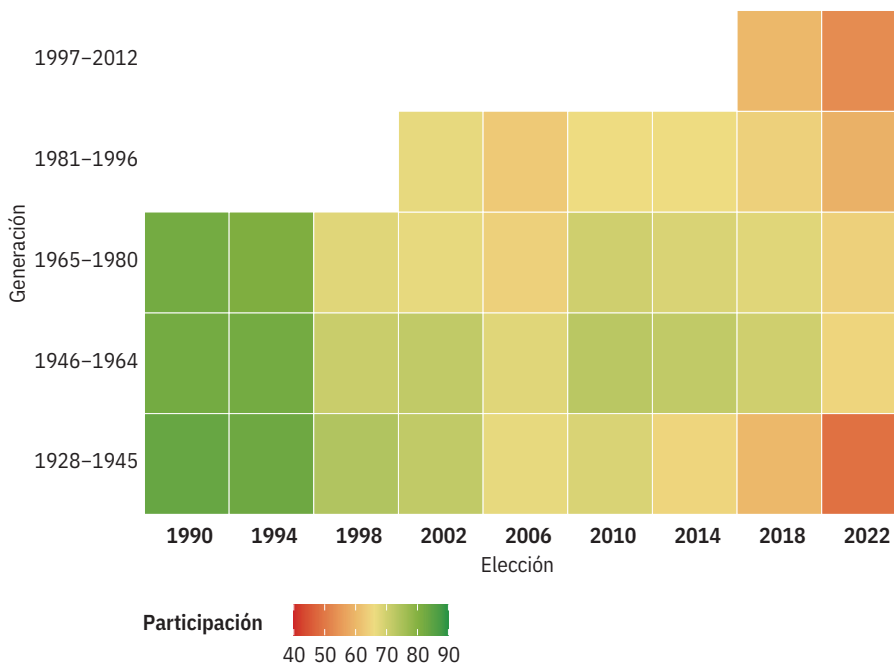
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

DETERMINANTES DE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL

véase el Capítulo 5 de este Informe en www.estadonacion.or.cr

Gráfico 1.36

Porcentaje de participación electoral por elección, según cohorte de votantes^{a/}



a/ Corresponde a los años de nacimiento de cada generación.

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

Colapso del sistema de partidos desorienta al electorado

Los partidos políticos son organizaciones vitales en las democracias. Cumplen funciones trascendentales tales como materializar el principio de representación de la ciudadanía, ordenar la competencia por el poder y canalizar las demandas sociales. Un beneficio de estas funciones es la reducción de la incertidumbre en la competencia electoral, pues esta ocurre entre actores conocidos por la ciudadanía, y de la gestión del gobierno que sea electo en las urnas, que debe responder a las demandas y promesas de sus partidarios.

El principal problema que Costa Rica tiene en este ámbito es que ha habido un colapso del apoyo ciudadano a los partidos políticos. En la actualidad solo

el 17% de las personas se identifica como simpatizante de algún partido (CIEP-UCR, 2025). Más de ocho de cada diez personas que votan no tienen lazos de lealtad partidaria ni, necesariamente, expectativas claramente formadas sobre las y los candidatos por los que votan. Ediciones anteriores del *Informe* han reportado que en 2014, 2018 y 2022 una proporción importante del electorado, superior al 30% decidieron su voto en los últimos días de la campaña electoral.

El colapso del apoyo ciudadano a los partidos ha venido aparejado de una fuerte ampliación de la cantidad de partidos que participan en la competencia electoral. Tanto en las elecciones nacionales del 2022 como en las que se celebrarán en 2026, la ciudadanía tendrá que escoger entre decenas de partidos, tanto para los comicios presidenciales como los legislativos. Muchos de estos partidos son relativamente nuevos y poco conocidos e, independientemente de su éxito electoral, han tenido poca capacidad para retener el apoyo ciudadano una vez pasadas las elecciones. Esta incapacidad se explica, en parte, por la extrema debilidad de sus estructuras organizativas, que les impide cumplir con las funciones sustantivas de un partido político.

En esta edición se efectuó un estudio especial sobre las estructuras organizativas de los partidos políticos costarricenses (véase el Capítulo 5). La principal constatación es que los nuevos partidos políticos que han emergido en los últimos años comparten una serie de características organizativas que conspira contra su capacidad de representar y canalizar las demandas ciudadanas. Su vida es corta, sus líderes “brincan” de un movimiento político a otro y sus apoyos electorales son muy volátiles. No tienen organizaciones amplias capaces de captar militantes, socializarlos y promover dirigencias. Para competir, les basta cumplir con los requisitos mínimos legales que establezca la legislación. Durante períodos no electorales estos partidos nuevos captan menos del 1% de las simpatías partidarias. Las excepciones han sido el PPSD (que sirvió de vehículo electoral para el actual gobierno) y, en menor grado, el PRN, de orientación evangélica.

Partidos como Nueva República (PNR), Progreso Social Democrático (PPSD), Liberal Progresista (PLP), Pueblo Soberano (PPS) y Unidas Podemos (PUP) presentan un desarrollo limitado en órganos de acción política. La mayoría carece de asambleas ampliadas, directorios políticos y vínculos con sectores sociales organizados. A la luz de los hallazgos de Gómez Campos (2014), los resultados actuales confirman que las agrupaciones nuevas no cuentan con mecanismos para articular de forma efectiva la acción política con los órganos de dirección partidaria.

Los partidos con mayor tradición tienen estructuras más complejas, un hallazgo que confirma lo examinado hace diez años por el *Informe*. Esas estructuras han variado a lo largo de tiempo, lo que expresa una voluntad de adaptarse a nuevas condiciones políticas. Sin embargo, esa renovación organizativa no ha frenado su erosión como vehículos de representación política de la ciudadanía. En las últimas mediciones, el PLN, el PUSC, FA y el PAC tienen, cada uno, simpatías entre el 1% y el 8% del electorado.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS DE LOS PARTIDOS

véase el Capítulo 5 de este Informe en www.estadonacion.or.cr

Polarización incipiente amenaza clima electoral

Un tercer factor que está erosionando la cultura cívica es la creciente polarización política de la ciudadanía. La polarización ocurre cuando la sociedad se divide en dos bandos opuestos. Un sector de la población respalda a un líder, a un partido o a un gobierno. Al mismo tiempo, el otro sector se opone a ese liderazgo, agrupación o administración gubernamental. Cuando estas divisiones se crispan y escala el amor hacia el grupo al que se pertenece y el odio hacia el otro bando, el resultado es la politización de la polarización (Iyengar et al., 2019).

No es la primera vez en este siglo que la ciudadanía se ha polarizado. El antecedente más inmediato es el referéndum por el TLC-CARD en 2007. La diferencia, en esta ocasión, es que los síntomas de polarización tienen un tinte personalista, centrado alrededor de la figura del presidente Chaves Robles. Ha sido alimentada por el conflicto de poderes impulsado por el Ejecutivo y por su esfuerzo de crear desde el gobierno un movimiento político electoral.

Indicios de la polarización personalista fueron reportadas en anteriores ediciones del Informe y actualizadas en la presente. Desde agosto de 2023, más de la mitad del electorado manifiesta actitudes de apoyo o rechazo al gobierno -el presidente Chaves Robles en particular- por razones ajenas a una evaluación de los resultados de su gestión (gráfico 1.37). Entre el 34% y 40% del electorado avala al mandatario aunque no cree en las políticas que su gobierno implementa. Son seguidores personalistas. En el bando contrario, entre un 12% y 19% rechazan la figura presidencial aunque sí creen en las políticas de su gobierno (personalistas opositores).

En esta edición se amplió el estudio de la polarización de cara a los comicios de febrero de 2026. Se exploró si la polarización en el ámbito de la gestión presidencial se está extendiendo al ámbito electoral. Un estudio de opinión pública del CIEP-UCR (septiembre del 2025) planteó once preguntas que exploran las actitudes de las personas acerca de la conveniencia del continuismo o alternancia en el gobierno que sea electo en 2026. Con base en sus respuestas se construyó un índice de polarización electoral, que asume valores en una escala de 0 a 100, donde 0 indica continuismo y 100 anti-continuismo.

El valor promedio del índice es de 52 puntos, una constatación que sugiere valores intermedios de polarización afectiva en relación con el tema de la continuidad o rechazo del actual gobierno. Sin embargo, un promedio es una medida insuficiente para entender una compleja realidad. Un análisis estadístico multivariante⁸ permitió identificar dos grupos de tamaño similar alrededor del tema de

Gráfico 1.37

Categorías de apoyo al mandatario y sus políticas públicas. 2023-2025

	Agosto 2023	Noviembre 2023	Abril 2024	Septiembre 2024	Noviembre 2025	Abril 2025	Septiembre 2025
Personalistas seguidores ^{a/}	40	39	37	34	40	40	34
Seguidores ^{b/}	23	18	25	25	32	17	25
Opositores ^{c/}	24	24	21	24	16	27	26
Personalistas opositores ^{d/}	13	19	17	17	12	16	15

a/ **Personalistas seguidores:** personas que apoyan al mandatario, aunque no respaldan sus políticas.
b/ **Opositores:** personas que no respaldan la labor del mandatario ni las políticas públicas en educación y seguridad.
c/ **Seguidores:** personas que aprueban la gestión del mandatario y sus iniciativas de política pública.
d/ **Personalistas opositores:** personas que no apoyan al mandatario, pero sí sus políticas.
Fuente: Elaboración propia con datos de CIEP-UCR.

Cuadro 1.3

Valor promedio del índice de polarización electoral según grupo. Septiembre, 2025

Ítems	Continuistas	Anticcontinuistas
El gobierno actual merece seguir en el poder	73	24
Me sentiría satisfecho si el gobierno sigue en el poder	71	24
Que el gobierno actual pierda las elecciones sería una tragedia	70	44
A como dé lugar, el gobierno actual tiene que seguir en el poder, aunque sea a la fuerza	76	62
Yo soy de los que apoya al gobierno actual, independientemente de lo que haga	74	46
Prefiero que otro partido, diferente al actual, llegue al poder	26	60
Haría todo lo posible para evitar que el gobierno actual siga en el poder	35	66
Si el gobierno actual pierde las elecciones yo sería feliz	29	66
En este tiempo el gobierno ha demostrado que no merece seguir en el poder	29	66
Ya es hora de acabar con el gobierno actual	28	69
El gobierno actual tuvo tiempo de hacer cosas y no las hizo	23	46

Fuente: Alfaro-Redondo, 2025 con datos del CIEP-UCR.

la necesidad de cambio o continuidad del gobierno (Cuadro 1.3).
El primer grupo es el de las personas continuistas. Muestran alto acuerdo con afirmaciones como “el gobierno actual merece seguir en el poder”, “apoyo al gobierno actual independientemente de lo que haga”, con puntuaciones promedio superiores a 70 (escala de 0 a 100). En cambio, están fuertemente en desacuerdo en todas las afirmaciones relativas

a la necesidad de un cambio. El segundo grupo, los anticcontinuistas, tienden a estar opuestos a la continuidad y apoyan fuertemente el cambio. Su oposición a que una administración heredera de la presente llegue al poder es, sin embargo, menos intensa y no exenta de contradicciones: están en general muy en desacuerdo que “el gobierno actual merece seguir en el poder” (24 puntos en una escala de 0 a 100), pero son más tibios cuando se

les interroga por su acuerdo con una afirmación como “Yo soy de los que apoya al gobierno actual, independientemente de lo que haga”.
El análisis reveló un dato clave para entender el clima electoral a pocos días de la convocatoria oficial a las elecciones por parte del TSE. La mayoría de las personas que están en uno u otro grupo no están altamente polarizadas. Pertenecen en general a uno de los dos grupos, pero,

en realidad, sus actitudes las ubican muy cercanas de un punto de indiferencia, el puntaje 50 en una escala 0 a 100.

La mayoría de las personas están más cerca de otras que, en principio, están en la acera de enfrente y mucho más alejados de las personas altamente polarizadas de su respectivo campo (gráfico 1.38). Cuatro de cada cinco (80%) están muy cercanas a ese punto de indiferencia. En contraste, quienes manifestaron niveles de polarización extrema de uno y otro bando son pequeñas minorías, las áreas más alejadas de la línea media:

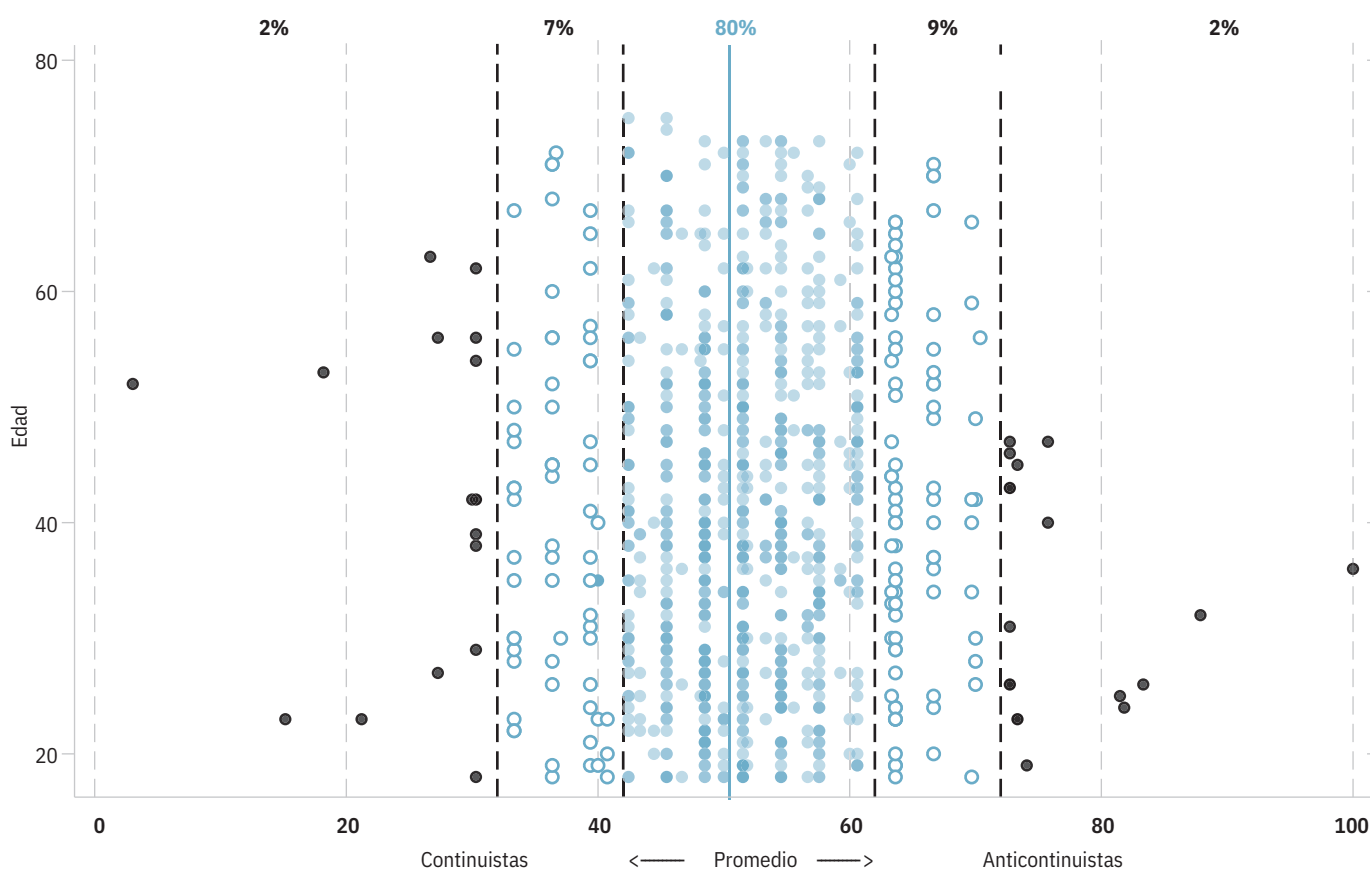
representan, en conjunto, apenas un 4%. Adicionalmente, una de cada seis personas (16%) tienen actitudes correspondientes a un nivel intermedio de polarización afectiva.

La principal conclusión es que a pocos meses de los comicios de febrero de 2026 hay cierta polarización sobre el tema del continuismo. Hay en principio grupos que apoyan o rechazan que continúe la actual administración de gobierno, personificada en la figura del presidente Chaves Robles. Sin embargo, la mayoría de las personas no tienen preferencias

robustas sobre ello. Se encontró minorías muy pequeñas con preferencias muy marcadas y un grupo también minoritario, pero más amplio, que tienen niveles intermedios de polarización sobre el tema y que podrían evolucionar hacia posiciones distintas, dependiendo de la dinámica de la campaña electoral. Habrá fuertes incentivos electorales para procurar polarizar a la población, escindiendo el “centro” para generar adhesiones políticas.

Gráfico 1.38

Distribución de las opiniones de las personas^{a/} respecto de la continuidad del oficialismo en el poder^{b/}
(escala de 0 a 100)^{c/}



a/ Cada punto representa una persona, según la edad y el puntaje obtenido.

b/ La línea vertical continua representa el promedio general del puntaje obtenido por la población encuestada. Las líneas punteadas más cercanas al promedio indican un valor que se ubica a +-0,5 desviaciones estándar. Las líneas punteadas más alejadas están a +-1 desviaciones estándar. Los porcentajes en la parte superior corresponden a la proporción de personas en cada una de las franjas resultantes.

c/ Los puntos ubicados a la derecha del promedio pertenecen al grupo de las personas opuestas al continuismo; los puntos a la izquierda, las favorables a él.

Fuente: Alfaro-Redondo, 2025 con datos del CIEP-UCR.

Cierre

En 2024 y la primera mitad del 2025 Costa Rica experimentó un repunte económico y social. Este repunte no implicó el retorno del país a una senda de progreso en desarrollo humano y de avance hacia una democracia de mayor calidad. La principal razón es que los positivos indicadores cuentan solo una parte de la historia, pues dejan por fuera elementos medulares para evaluar el desempeño del país. Cuando se incorporan nuevos factores es posible apreciar que este repunte tuvo bases frágiles y enfrentó amenazas estratégicas. Para entender la situación por la que atraviesa la sociedad costarricense resulta indispensable examinar las tendencias a lo largo de un período más amplio.

Desde esta perspectiva, Costa Rica sigue transitando por una época de retrocesos en su desarrollo humano sostenible. Estos retrocesos son sustanciales, tienen efectos globales sobre el estilo de desarrollo que el país adoptó en las últimas décadas, sin que la sociedad costarricense delibere apropiadamente sobre la conveniencia y oportunidad de esos cambios regresivos. Las acciones en marcha ponen en cuestión fortalezas históricas, debilitándolas, sin que hayan sido planteadas mejores alternativas. Y esta situación adentra al país aún más a la “peligrosa” situación señalada en la pasada edición.

Este es el contexto en el cual la ciudadanía costarricense elegirá en pocos meses al gobierno que conducirá el rumbo del país entre 2026 y 2030. Será un período de capital importancia para el futuro de esta nación, pues, ante el desgaste del estilo de desarrollo actual, se irá perfilando el que proveerá el nuevo rumbo para las próximas décadas. Es una elección con implicaciones estratégicas, que solo tendrá peso en el futuro con calidad y profundidad en el contenido que los partidos políticos debatan sobre los problemas del país y sus soluciones. Esta es, ni más ni menos, la cuestión que la ciudadanía costarricense empezará a decidir con su voto en febrero de 2026.

El resultado electoral puede abrir paso a distintos senderos de evolución. Un primer escenario es la prolongación de la época de retrocesos en desarrollo huma-

no sin ningún recambio o adaptación en el estilo de desarrollo, un escenario de erosión sin alternativas debido al conflicto y la parálisis política. Sería un sendero de decadencia de largo plazo, cuyas consecuencias finales son difíciles de prever.

Un segundo escenario es la imposición autoritaria de un nuevo estilo de desarrollo que, en vez de mejorarlo y adaptarlo, abandone apuestas históricas fundamentales como la equidad, la conservación ambiental y la democracia, por otras imprecisamente formuladas a este punto. Si la experiencia comparada de otros países encierra lecciones útiles para el país, algunos grupos podrían utilizar un eventual triunfo electoral en condiciones más autoritarias como patente de curso para, una vez en el poder de gobierno, forzar cambios a la medida, institucionales y en políticas públicas, sin diálogo ni negociación e, incluso, a costa de debilitar el sistema de pesos y contrapesos que ha caracterizado a la democracia costarricense.

El tercer escenario, por el cual se decanta el *Informe Estado de la Nación*, es el cambio constructivo. Remodelar, en democracia, esas apuestas históricas y adaptarlas a las nuevas realidades. Es una vía que, predica sobre el respeto a las instituciones del estado de derecho, el régimen de libertades públicas, el ejercicio de una vocación de negociación y diálogo político y, sobre todo, la apertura de más canales a la participación ciudadana informada en los asuntos públicos. Este escenario no condena al país a un cambio lento y marginal: en democracia pueden negociarse reformas profundas y decisivas.

El Programa Estado de la Nación ha hecho en el 2025 un esfuerzo extraordinario para proveer a la ciudadanía la más amplia oferta de datos y análisis, plenamente accesibles a todas las personas, sobre la situación del país. Hemos publicado cuatro informes: el *Séptimo Informe Estado de la Región*, el *Quinto Informe Estado de la Justicia*, el *Décimo Informe Estado de la Educación* y este *Informe*, la Trigésimo primera edición del *Informe Estado de la Nación*. Además, como en las dos elecciones anteriores (2018 y 2022) la plataforma electoral *VotemosCR.com* busca incentivar la par-

ticipación informada de la ciudadanía en la conformación del gobierno y la designación de sus representantes y pone al alcance de ella una gran cantidad de datos y análisis de interés electoral.

Votar es tomar las riendas de nuestro destino. Votar es, también, el resultado de una percepción sobre la realidad. Al llamar a votar informadamente, el *Informe* interroga a la ciudadanía sobre los alcances de la realidad que configura la situación actual del país: ¿Cuál es la realidad que vivimos en Costa Rica? Esta pregunta invita a buscar respuestas que trasciendan la superficie de los hechos, cuestionen los marcos desde los que se comprende lo nacional y, en especial, acallen el ruido de los prejuicios que reducen la complejidad de lo real a eslóganes vacíos y hacer un esfuerzo por comprender los alcances de la situación y las implicaciones del voto. Hoy por hoy, esta interrogación es indispensable, vistos los escenarios que el país enfrentará en los próximos años.

De esto se trata la provocación visual de la portada del presente *Informe*. Propone una imagen conceptual que no busca ser metafórica o meramente estética, sino un punto de partida para pensar, dudar y reinterpretar sobre lo que vemos cuando miramos. El recurso central es la obra “*Rotating Snakes*” del psicólogo japonés Akiyoshi Kitaoka, un célebre experimento de ilusión óptica que, mediante la manipulación del color, el contraste y la forma, genera un movimiento ilusorio en círculos concéntricos cuando se observa con visión periférica. Sus múltiples elementos y espirales apelan, además, a la complejidad de lo percibido y la profundidad que puede escapar a una primera vista.

Esta portada no busca describir, sino despertar. Su intención es tensionar la mirada, invitar a una reflexión crítica que cuestione las certezas sobre la realidad nacional desde una aproximación que es, a la vez, disruptiva, intelectual y provocadora. Es, precisamente, la actitud no conformista, crítica pero lúcida, que la rica historia que una democracia desarrollada, abierta al mundo y en permanente búsqueda de una mayor equidad y sostenibilidad ambiental, requiere en un momento tan importante como el presente.

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

Las investigaciones, contribuciones especiales, procesamiento, 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 en los capítulos respectivos, disponibles en el sitio www.estadonacion.or.cr

Las reuniones del Consejo Consultivo en que se discutió y aprobó el abordaje general de investigación y este capítulo se realizaron el 6 de marzo y 9 de octubre, con la participación de: Margarita Bolaños, Mauricio Castro, Leonardo Garnier, Pascal Giro, Mario Gómez, Miguel Gutiérrez, Miguel Guzmán-Stein, Pedro León, Gabriel Macaya, Luis Mesalles, Juan Carlos Pereira, Ciska Raventós, Marcela Román, Pablo Sauma, Eduardo Ulibarri y Fernando Zumbado.

Revisión y corrección de cifras:

Natalia Morales Aguilar, Karen Chacón Araya, Ronald Alfaro Redondo, Jimena Valverde Cordero, Javier Bogantes Retana, Marco Hidalgo y María Elena Jiménez Cordero.

Preparación de gráficos y visualizaciones:

Natalia Morales Aguilar, Jorge Vargas Cullell, Steffan Gómez Campos, Ronald Alfaro Redondo, Karen Chacón Araya.

Notas

1 La regla fiscal es un instrumento incluido en la reforma fiscal del 2018 (Ley 9635), que busca limitar que el gasto no se correlacione con el ciclo económico, estabilizar la razón deuda sobre PIB y limitar el gasto público.

2 La categoría “implementación” refiere a que se ejecutaron las acciones planteadas. No implica una valoración sobre los resultados logrados con esta implementación.

3 Este poder se refiere a las acciones mediante las cuales el presidente y su gabinete comunican y expresan sus intereses, opiniones y preferencias a la ciudadanía.

4 En esta medición se crearon dos índices, uno denominado liberalismo político y el otro populismo. En ambos casos, los valores oscilan entre 0 y 100 puntos (para más detalles de los ítems utilizados ver Anexo de la encuesta en el capítulo 5). Entre más alto sea el puntaje, más respetuoso de la legitimidad de las instituciones y los actores (pilares liberales de la democracia) es un mandatario, pero a su vez, más populistas serán sus decisiones.

5 Además de la disminución del personal en las áreas de conservación, se observa una marcada variabilidad en la distribución de personal por tipo de puesto en las áreas de conservación. En el Área de Conservación Guanacaste, un 82% del personal corresponde al ámbito técnico y el valor restante al campo administrativo, mientras que, en el Área de Conservación Marina Cocos, las personas funcionarias están asignadas principalmente a puestos administrativos (80%).

6 Los repertorios disuasivos se refieren a: declaraciones públicas, denuncias ante entidades estatales y/o internacionales, organización de una consulta o proyecto de ley por iniciativa popular, paro, reunión con autoridades, y reunión/asambleas entre las/los agentes. Las de tipo confrontativo son: actos contra la propiedad, amenazas, bloqueos, huelga, huelga de hambre, invasión de propiedad, marcha o caravana, renuncia, mítines y/o concentraciones.

7 La definición inicial de cultura cívica fue planteada inicial en el libro clásico de Almond y Verba (1964), posteriormente retomada por Putnam et al. (1993). Estas obras fueron seguidas por una vasta literatura sobre la cultura política en las democracias. Esencialmente se entiende por cultura cívica los valores y prácticas de las personas que les permiten tener densos lazos de participación en los asuntos públicos, observar las leyes y respetar los derechos y la dignidad ajena en la convivencia política, especialmente de aquellos con quienes discrepan o se encuentran en minoría.

8 La técnica utilizada para construir los conglomerados se denomina agrupación de K-medias. Este procedimiento divide un conjunto de datos en grupos similares en función de la distancia de sus centroides. El centroide, o centro del clúster, es el promedio de todos los puntos dentro del clúster, según las características de los datos. La agrupación de K-medias es un proceso iterativo para minimizar la suma de distancias entre los puntos de datos y sus centroides de clúster. La técnica funciona clasificando los puntos de datos en clústeres mediante una medida matemática de distancia, normalmente euclídea, desde el centro del clúster. Los datos más cercanos a un centroide se agrupan dentro de la misma categoría.

Referencias bibliográficas

PROLOGO

PNUD. (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. Fondo de Cultura Económica, para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

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

_____. (2009). *The idea of justice*. Cambridge University Press.

Alfaro-Redondo, R. & Zúñiga, A. (2025). *Gráfico sobre probabilidad de votar en elecciones presidenciales, por percentiles y deciles de ingreso, según elección*. Contribución realizada para el *Informe Estado de la Nación 2025*. PEN, Conare.

Almond, G. & Verba, S. (1964). *La cultura cívica: estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*. Fundación Fomento de estudios Sociales y de Sociología Aplicada. <https://n9.cl/lafsin>

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

_____. (2009). *The idea of justice*. Cambridge University Press.

Aresep. (2025). *Pasajeros movilizados e ingresos percibidos autobuses*. Sitio oficial. <https://bit.ly/4pXrTX>

BCCR. (2025). *Informe de Política Monetaria*. Banco Central de Costa Rica.

Banco Mundial. (2024). *Road Costs Knowledge System (ROCKS)* [Conjunto de datos]. World Bank Data Catalog. <https://n9.cl/t1b5z>

Bazán, V. (2025). *Patrones y desafíos de la gestión y uso de la energía para la sostenibilidad ambiental*. Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación*. PEN, Conare.

CGR, 2025. *Opiniones y Sugestiones: Seguridad ciudadana y desarrollo social: Una integración necesaria ante un panorama inédito* [Informe DFOE-GOB-OS-00001-2025]. Contraloría General de la República.

Chaverri-Carvajal, A. (2025). *Mapeo del sistema de cuidados para la población adulta mayor y alternativas para aumentar la cobertura y la sostenibilidad financiera*. Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación 2025*. PEN, Conare y Fundación Yamuni Tabauch.

ChesLA. (2025). *Encuesta de expertos de Chapel Hill*. Universidad de Carolina del Norte. <https://www.chesdata.eu/>

CIEP-UCR. (2025). *Informe estudio de opinión pública Setiembre 2025*. Centro de Investigación de Estudios Políticos, Universidad de Costa Rica.

D'Alessandro, M. & Ippólito, G. (Eds.). (2014) *La ciencia política de Guillermo O'Donnell*. Editorial Eudeba.

Digepaz, (2014). *Tendencias en el comportamiento de los homicidios en Costa Rica. Periodo 2000-2013* [Informe 12]. Observatorio de la Violencia, Dirección General para la Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana.

CAPÍTULO 1. SINOPSIS

AC&A Global & Gensler (2017). *Plan Integral de Movilidad Urbana Sostenible para el Área Metropolitana de San José de Costa Rica* [Informe No. 4]. AC&A Global y Gensler.

Alfaro, M. (2025). *Mapas e insumos para el análisis territorial del conflicto propiedad y protección ambiental*. Contribución realizada para el *Informe Estado de la Nación 2025*. PEN, Conare.

Alfaro-Redondo, R. (2025). *Visualizaciones realizadas para el capítulo 1*. Contribución realizada para el *Informe Estado de la Nación 2025*. PEN, Conare.

Alfaro-Redondo, R. y Torres, J. (2025). *Entregas del sistema político: primeras aproximaciones*. Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación 2025*. PEN, Conare.

- Dirección de Agua-Minae. (2025). *Reporte de las extracciones de agua del 2024, según el registro nacional de concesiones y cauces*. Dirección de Agua, Ministerio de Ambiente y Energía.
- Economist Intelligence Unit (EIU). (2024). *Índice de Democracia 2024*. The Economist. <https://n9.cl/04tfe>
- Fernández, A. (2025). *Factores asociados con la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos en 2024*. Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación*. PEN, Conare.
- FMI. (2025). *El Directorio Ejecutivo del FMI concluye la Consulta del Artículo IV con Costa Rica correspondiente a 2025*. Fondo Monetario Internacional. <https://n9.cl/pc22ny>
- Freedom House (2025). *Países y territorios* [Sitio oficial]. Freedom House <https://freedomhouse.org/country/scores>
- Gómez Campos, S. (2014). *La organización partidaria importa: una aproximación a los partidos políticos costarricenses*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/7961>
- ICAP. (2025). *Prioridades de adaptación al cambio climático para Centroamérica y República Dominicana. Un acercamiento a partir de la evidencia científica, información geográfica y los escenarios disponibles para la región*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/10594>
- IDEA. (2025). *The Global State of Democracy 2025: Democracy on the Move*. IDEA Internacional. <https://n9.cl/fnw3l>
- Iyengar, S., Lelkes, Y., Levendusky, M., Malhotra, N., y Westwood, S. J. (2019). The origins and consequences of affective polarization in the United States. *Annual Review of Political Science*, 22(1), 129-146.
- Izaguirre, M.M. (2025, 12 de junio). UCR denuncia agravio del Gobierno por retiro de acreditaciones en conferencia internacional. *Consejo Universitario*. <https://bit.ly/4312qVh>
- Jiménez, M. & Arce, A. (2025). *Desafíos de la administración Trump para Costa Rica: incidencia en el sector externo*. Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación 2025*. PEN, Conare.
- Jirón, N. (2021). *Experiencias de diálogo como estrategia de gestión de conflictos de interés público en Costa Rica: aproximaciones de análisis*. <http://hdl.handle.net/20.500.12337/8227>
- _____. (2025). *El diálogo social en Costa Rica*. Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación*. PEN, Conare.
- Madrigal, G. & González, K. (2025). *Las brechas en la infraestructura de transportes como obstáculo al crecimiento económico*. Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación 2025*. PEN, Conare.
- Martínez, J. & Sánchez-Ancochea, D. (2019). *La búsqueda de una política social universal en el Sur: actores, ideas y arquitecturas*. Editorial UCR <https://n9.cl/5wvw6>
- Martínez, J. & Monge-González, R. (2025). *Análisis de la generación de empleo y la desigualdad salarial con visión de género en las principales actividades productivas de Costa Rica*. Academia de Centroamérica y Cepal. <https://n9.cl/bkc8z>
- Meneses, K. & Córdoba, G. (2025). *Seguimiento del crecimiento económico durante el 2024 y primeros meses del 2025*. Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación 2025*. PEN, Conare.
- Meneses, K. Galárraga, J. & Segura, R. (2025). *Seguimiento del crecimiento económico durante el 2024 y primeros meses del 2025*. Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación 2025*. PEN, Conare.
- Meneses, K. y Segura, R. (2025). *Análisis del mercado laboral durante el 2024 y primeros meses del 2025*. Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación 2025*. PEN, Conare.
- Minae. 2023. *Lineamientos para acatamiento de la Directriz Ministerial DM-621-2023* [Directriz SINAC-SE-DE- 1320-2023]. Ministerio de Ambiente y Energía
- Ministerio de Hacienda y Minae (2022). *PEFA Clima+ Costa Rica 2022. Marco de Evaluación de la Gestión de las Finanzas Públicas para el Cambio Climático (PEFA Clima)*. Ministerio de Hacienda y Ministerio de Ambiente y Energía.
- Moncada, J. 2025. *A tres años del gobierno de Rodrigo Chaves Robles: ¿poca protesta social o calma en medio de la tormenta?* Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación 2025*. PEN, Conare.
- Monge-González, R.; Lara Povedano, S.; Ivankovich Escoto, G. & Martínez Castillo, J. (2024). *En busca de una productividad inclusiva. Un análisis de la relación entre la productividad laboral, el empleo y los salarios reales en Costa Rica*. Programa de las Naciones Unidas.
- Núñez, M. (2025, 12 de junio). Gobierno retira acreditación a científicos de UCR y organizaciones civiles en Conferencia de los Océanos. *Semanario Universidad* <https://n9.cl/l8zome>
- OCDE. (2025). *Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2025*. OECD Publishing.
- Oviedo, A., Vargas, L. & Trejos, J. (2024). *Informe de inspección especial del puente sobre el río Tempisque, en Ruta Nacional n.º 21* [EIC-Lanamme-INF-0587-2024]. Programa de Ingeniería Estructural (PIE), LanammeUCR.
- Proyecto Estado de la Nación (2001). *Auditoría Ciudadana de la Calidad de la Democracia*. PNUD. (auditoría de la democracia). Proyecto Estado de la Nación, PNUD.
- PEN. (2008). *Decimocuarto Informe Estado de la Nación*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://estadonacion.or.cr/informes/>
- PEN. (2014). *Decimocuarto Informe Estado de la Nación*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://estadonacion.or.cr/informes/>
- PEN. (2022). *Informe del Estado de la Nación 2022*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://estadonacion.or.cr/informes/>

- PEN. (2023). *Informe del Estado de la Nación 2023*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://estadonacion.or.cr/informes/>
- PEN. (2024). *Informe Estado de la Nación 2024*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://estadonacion.or.cr/informes/>
- PEN. (2025a). *Décimo Informe Estado de la Educación*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://estadonacion.or.cr/informes/>
- PEN. (2025b). *Séptimo Informe Estado de la Región [volumen 2]*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://estadonacion.or.cr/informes/>
- PEN. (2025c). *Séptimo Informe Estado de la Región [volumen 3]*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://estadonacion.or.cr/informes/>
- Perez-Vincent, Santiago., Puebla, David., Alvarado, Nathalie., Mejía, Luis Fernando., Cadena, Ximena., Higuera, Sebastián., & Niño, Jose David. (2024). *Los costos del crimen y la violencia: Ampliación y actualización de las estimaciones para América Latina y el Caribe*. Fedesarrollo.
- PNUD. (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. Fondo de Cultura Económica, para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Poder Judicial. (2024). Centro de Jurisprudencia Constitucional del Poder Judicial. Estadísticas de la Sala Constitucional. Poder Judicial [Sitio oficial]. <https://lc.cx/Z16FxH>.
- Putnam, R.D.; Leonardi R. and & Nanetti, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press
- Refinadora Costarricense de Petróleo. (2025). *Datos estadísticos anuales de importación* [Conjunto de datos]. Recope. <https://www.recope.go.cr/productos/estadisticas-de-importacion/>
- Rentschler, J., Kornejew, M., Hallegatte, S., Braese, J. & Obolensky, M. (2019). *Underutilized Potential: The Business Costs of Unreliable Infrastructure in Developing Countries*. [Policy Research working paper no. WPS 8899]. Banco Mundial.
- Reporteros sin Fronteras. (2024). *Índice de Libertad de Prensa*. Reporteros sin Fronteras. <https://rsf.org/es/clasificacion>
- Rodríguez, F., Vargas, L., & Trejos, J. (2025). *Actualización de la calificación de la condición y programa de intervención para 1939 puentes de la red vial nacional* [EIC-Lanamme-INF-0368-2025]. Unidad de Puentes, PIE, LanammeUCR.
- Sánchez, L. (2019). *Patrones de crecimiento urbano y sus impactos sobre la movilidad*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/7817>
- Satterthwaite, M. (2025). *Mandato de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados* [AL CRI 3/2024]. OHCHR. <https://bit.ly/4kA2txW>
- Sauma, M.J. & Monge, M. (2025). *Sector monetario y el rol de la política monetaria*. Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación 2025*. PEN, Conare.
- Sepse-Minae. (2022). *Estadísticas energéticas 2021*. Secretaría Planificación Subsector Energía, Ministerio Ambiente y Energía.
- Sinac-Minae. (2021). *Informe anual estadísticas Semec 2020: SINAC en Números*. Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac), Ministerio de Ambiente y Energía.
- Sinac-Minae. (2025). *Informe Anual Estadísticas SEMEC 2024: SINAC en Números*. Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac), Ministerio de Ambiente y Energía.
- Soares, R. (2010). *Welfare Costs of Crime and Common Violence: A Critical Review*. Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- Solera, A., Oviedo, A., & Vargas, L. (2025). *Costos para el usuario por cierres totales o parciales en puentes*. *Boletín Técnico LanammeUCR*. 2(1): enero, 2025.
- Tattenbach, F. (2023). *Directriz ministerial* [Car-ta-DM-621-2023]. Ministerio de Ambiente y Energía.
- Trejos, J.D. (2025). *Evolución de la inversión social pública en el 2024*. Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación 2025*. PEN, Conare.
- Vargas Cullell, J. (2014). A diez años de democracia, desarrollo humano y ciudadanía. En D'Alessandro, M. & Ippólito, G. (Eds.).
- Vargas-Montoya, L. (2024). *Diagrama 1.2*. Contribución realizada para el *Informe Estado de la Nación 2025*. PEN, Conare.
- Vargas-Montoya, L. & Espinoza Torres, G. (2025). *Una aproximación a la medición del costo socio-económico del crimen en Costa Rica* Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación 2025*. PEN, Conare.
- Vargas, M.F. (2025). *Tendencias y desafíos de la gestión de los recursos hídricos para el ambiente y el desarrollo humano sostenible en Costa Rica*. Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación 2025*. PEN, Conare.
- V-Dem. (2025). *25 Years of Autocratization – Democracy Trumped?* [Democracy Report 2025]. (V-Dem) Institute. <https://n9.cl/91vlf>

Entrevistas y comunicaciones personales

- Picado, H. (2025). Miembro, Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente.

PEN

EN

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



TEC | Tecnológico
de Costa Rica



UNED



CON EL APOYO DE



@EstadoNacion



EstadoNacion



@EstadoNacion



Programa Estado de la Nación



programaestadonacion



@estadonacion

