CAPÍTULO

5

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

BALANCE

Fortalecimiento de la democracia

ÍNDICE

Hallazgos relevantes 279
Valoración general 281
Valoración del *Informe Estado de la Nación 2025* 282
Aspiraciones 282

Introducción 283

Intensificación de la competencia política en un escenario de ataques a la institucionalidad electoral crea nuevos riesgos para la democracia 283

Holgado triunfo electoral del oficialismo creó condiciones políticas favorables para implementar su propuesta 303

Se profundiza conflicto de poderes por estrategia de concentración de poder del ejecutivo 312

Gobierno saliente debilitó la capacidad del sistema político para gestionar política pública 328

Anexo metodológico 339

HALLAZGOS RELEVANTES

- El TSE recibió 79 denuncias de beligerancia política entre el 2025 y el 2026, cuatro veces más que la cifra promedio del período 2004-2025.
- El 70% de las personas empadronadas ejerció el derecho al sufragio en el proceso electoral del 2026, el segundo nivel de participación más alto en 68 años.
- Fuerte incremento de la afluencia a las urnas se concentró en corredores geográficos de la periferia.
- Realineamiento partidario del 2026 conjuga la irrupción de una nueva agrupación dominante acompañada de otros dos bloques: fuerzas políticas del viejo orden bipartidista (PLN y PUSC, aunque éste último muy disminuido) y agrupaciones que surgieron en la era posbipartidista (Frente Amplio y PAC).
- El triunfo del PPSO rompió un bastión electoral clave: el predominio del PLN en las elecciones legislativas de más de siete décadas.
- Partido Pueblo Soberano (PPSO), que ganó las presidenciales, registra un 21% de simpatía partidaria en la medición más reciente.
- Por primera vez en cuatro décadas y media, la bancada oficialista (PPSO) obtiene la mayoría parlamentaria.
- Los territorios en los que el PLN sufrió su mayor desgaste electoral fueron capturados por el movimiento político articulado alrededor de los partidos PPSD en el 2022 y PPSO en el 2026.
- 57% de quienes respondieron el Votómetro manifiesta disposición a fortalecer las potestades del Ejecutivo para acelerar la gestión y la seguridad pública, en contraposición con un 43% que rechaza ese tipo de liderazgo concentrado.
- Intensificación de la competencia política contrasta con baja protesta ciudadana, alta inestabilidad del sistema de partidos políticos y débil simpatía partidaria.
- Coyuntura electoral e intentos de levantamiento de inmunidad disparan los ataques del Ejecutivo a los otros poderes de la República.
- En el último año de gobierno, se registraron 1.893 alusiones directas a otros actores políticos (o al Ejecutivo) en conferencias de prensa posteriores al Consejo de Gobierno, 856 (45%) corresponden a comentarios personales con connotación negativa.
- Indicadores internacionales evidencian proceso incipiente de acumulación de poder por parte del Ejecutivo.
- Administración Fernández Delgado realiza nombramiento inédito en la historia republicana: Rodrigo Chaves Robles funge como ministro de la Presidencia y ministro de Hacienda, lo cual le otorga poderes ampliados al exmandatario.
- Actitudes deslegitimadoras de las instituciones registran un aumento: posibilidad de cerrar la Asamblea Legislativa pasó de un apoyo del 13% en el 2010 al 28% en el 2025 y, justificación de disolver la Corte Suprema de Justicia en tiempos difíciles creció del 13% al 37% en el mismo período.
- En promedio, cada administración gubernamental emitió 728 decretos en general durante sus cuatro años. Administración Chaves Robles promulgó 585.
- De los 273 proyectos de ley convocados por la Administración Chaves Robles en sesiones extraordinarias, 33 fueron aprobados, para una tasa de éxito del 12%, la más baja desde que se tiene registro.

Cuadro 5.1

Resumen de indicadores políticos[a/]. 2010-2025

Indicador	2010	2015	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Gestión del Ejecutivo									
Cantidad de leyes aprobadas en sesiones extraordinarias	58	16	56	50	79	50	27	41	23
Cantidad de leyes sustantivas aprobadas en sesiones extraordinarias	10	9	35	25	45	45	10	17	11
Salidas de ministros del Gabinete	4	5	8	11	4	7	5	9	25
Leyes aprobadas por iniciativa (año legislativo)[a/]									
Ejecutivo	47	26	50	21	43	27	24	26	21
Legislativo	66	35	109	106	249	71	96	214	202
Proporción de leyes sustantivas aprobadas (%)	17	33	62	61	70	37	48	45	45
Proporción de leyes que no indican fuentes para su financiamiento (%)	84	33	12	9	9	18	16	42	27
Leyes aprobadas heredadas por administraciones anteriores (%)	88	62	28	15	3	73	26	8	4
Tasa de éxito del Ejecutivo en sesiones extraordinarias	35	8	13	13	15	12	16	21	12
Convivencia ciudadana									
Cantidad de acciones colectivas	340	341	314	317	365	223	225	290	241

a/ La legislatura del año i comprende el período del 1 de mayo del año i al 30 de abril del año i + 1.

Valoración general

La democracia costarricense atraviesa un período de importantes transformaciones. Las elecciones de 2026 reconfiguraron la competencia partidaria y la distribución del poder político, en un contexto de aumento de la participación electoral. Sin embargo, esta renovación ocurre en medio de crecientes tensiones derivadas de los ataques desde el Poder Ejecutivo a los otros poderes y a los órganos de control (incluida la prensa), cambios en las actitudes políticas de la población, así como dificultades del sistema político para traducir su actividad en políticas públicas y resultados sustantivos.

La primera transformación se observa en el régimen de derechos y libertades políticas. En las elecciones de 2026, el 70% del padrón ejerció el sufragio, la segunda tasa de aumento entre comicios más alta de los últimos 68 años. El incremento se concentró principalmente en corredores geográficos de la periferia. No obstante, el aumento de la concurrencia a las urnas, por debajo de los niveles más altos del pasado, no se extendió con igual intensidad a otros ámbitos de participación ciudadana como la protesta ciudadana y la afiliación partidaria.

También cambió la geografía electoral y partidaria. El triunfo del Partido Pueblo Soberano (PPSO) rompió la hegemonía que el PLN mantuvo durante más de siete décadas en las elecciones legislativas. La reconfiguración mencionada se expresó en la consolidación de una fuerza electoral capaz de construir una identidad política entre sectores del electorado. El malestar se convirtió en un recurso de movilización electoral y en una herramienta para ampliar el respaldo al proyecto oficialista y consolidar su poder e influencia en otros ámbitos de la vida social. La combinación de una identidad política reconocible, un respaldo electoral amplio y un gobierno con mayoría legislativa, abre un nuevo capítulo en la lucha por la hegemonía política.

El holgado triunfo oficialista que dio paso a una nueva reconfiguración bipolar y la mayoría parlamentaria obtenida por el PPSO crean condiciones políticas favorables para impulsar su propuesta. Luego de una larga secuencia de ocho elecciones con "gobiernos divididos", un triunfo electoral contundente en la elección presidencial, acompañado de un alto respaldo en la elección legislativa, que produjo una fracción oficialista de 31 diputaciones, dieron paso a una nueva etapa de "gobierno unido". Estas condiciones reducen los costos de transacción y negociación del Ejecutivo en la Asamblea Legislativa, cuya composición es la más paritaria por género en la historia política reciente.

Esta reconfiguración política ocurre en un escenario de profundización del conflicto entre poderes. Los cuestionamientos del Ejecutivo a la Asamblea Legislativa, el Poder Judicial y, particularmente, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), un hecho inédito en la historia reciente, aumentaron en cantidad y agresividad. En este contexto, entre 2025 y 2026, el TSE recibió 79 denuncias de beligerancia política, cuatro veces más que el promedio registrado entre 2004 y 2025, un factor que incluso originó procesos de levantamiento de la inmunidad presidencial, otro hecho sin precedentes. Además, durante el último año de la Administración Chaves, las conferencias de prensa posteriores al Consejo de Gobierno registraron 1.893 alusiones directas a otros actores políticos o al propio Ejecutivo; 856 (45%) fueron comentarios personales con connotación negativa. Estas cifras muestran la centralidad que adquirió la confrontación en la comunicación gubernamental.

Una serie de indicadores internacionales identifican, asimismo, señales de un proceso incipiente, y por ahora leve, de reducciones de los límites al Poder Ejecutivo. En estas circunstancias, el nombramiento de Rodrigo Chaves como ministro de la Presidencia y ministro de Hacienda, en la Administración Fernández Delgado, constituye un hecho sin parangón en la historia republicana que amplía sus poderes en el núcleo de conducción del nuevo gobierno.

Asimismo, en el contexto de las elecciones de 2026 se consolidan cambios relevantes en las actitudes políticas de la población. La evidencia muestra que los menores niveles de protesta social conviven con una alta demanda por reformas políticas orientadas a mejorar la eficiencia institucional y con una mayor apertura a concentrar potestades en la Presidencia. Las preferencias ciudadanas sobre este último aspecto están divididas: según el Votómetro, un 57% manifiesta disposición a fortalecer las potestades del Ejecutivo para mejorar la gestión pública y atender la seguridad, mientras que un 43% rechaza un liderazgo concentrado. Esta tensión entre la demanda de respuestas más eficaces y la preservación de límites institucionales también se refleja en otras mediciones: entre 2010 y 2025, el apoyo a cerrar la Asamblea Legislativa aumentó de 13% a 28%, mientras que la justificación de disolver la Corte Suprema de Justicia en tiempos difíciles pasó de 13% a 37%. En conjunto, estos resultados sugieren que la menor movilización en las calles no necesariamente supone una ciudadanía menos activa, sino que parte de sus demandas y disposiciones políticas se manifiestan en actitudes que plantean nuevos desafíos para la convivencia y la institucionalidad democrática.

Por otra parte, el balance del sistema político como instancia de conducción y gestión de los asuntos públicos sigue mostrando dificultades para convertir la actividad gubernamental y legislativa en resultados sustantivos. La Administración Chaves concluyó su mandato con 585 decretos ejecutivos, por debajo del promedio de 728 registrado por las administraciones anteriores. De los 273 proyectos convocados por el Ejecutivo durante las sesiones extraordinarias, solo 33 fueron aprobados, para una tasa de éxito del 12%, la más baja desde que se dispone de registros. Aunque la Asamblea Legislativa asumió un mayor protagonismo, el volumen de legislación aprobada tampoco se tradujo necesariamente en mayores entregas: de las 223 leyes aprobadas en la legislatura 2025-2026, 100 (45%) corresponden a legislación sustantiva y 123 (55%) a otros tipos de legislación. A ello se suman el uso extraordinario del veto y las dificultades para construir acuerdos.

La convergencia de estas tendencias ofrece elementos para identificar señales incipientes de debilitamiento de controles al poder e intentos por expandir las potestades del Ejecutivo. Esta conclusión no significa que hayan desaparecido las elecciones competitivas ni la capacidad de la ciudadanía para renovar a sus gobernantes, ni que el robusto sistema de controles haya sido desmantelado. El problema reside en que estas disputas generan que el sistema político desatienda su tarea fundamental: convertir las demandas ciudadanas en políticas públicas efectivas. Estas tendencias coinciden con pérdidas y rezagos en distintas dimensiones del desarrollo humano, documentados en otros capítulos del Informe.

El desafío para la democracia costarricense consiste en procesar la emergencia de nuevas identidades políticas y las demandas de cambio que expresan, sin que la construcción de nuevas lealtades erosione las reglas, los contrapesos y los espacios institucionales que permiten canalizar el pluralismo y traducirlo en deliberación y acuerdos políticos para abordar los grandes retos del país. El resultado electoral le otorga condiciones favorables al Ejecutivo para impulsar una propuesta política, pero la calidad democrática dependerá de que ese mandato se ejerza respetando la institucionalidad y de que el sistema político recupere su capacidad de traducir la competencia y las demandas ciudadanas en políticas públicas y resultados que contribuyan al desarrollo humano. En última instancia, la fortaleza de una democracia no se mide únicamente por su capacidad para movilizar al electorado o renovar a sus gobernantes, sino también por su capacidad para preservar los límites al poder y producir respuestas que amplíen las oportunidades y el bienestar de la sociedad.

Valoración del *Informe Estado de la Nación 2025*

El bajo nivel de concreción de la Administración Chaves Robles no responde a la ausencia de iniciativas. Como todos los gobiernos, cuenta con propuestas, planes y proyectos. Sin embargo, la actual administración tiene un proyecto político; la diferencia es que este no se sustenta en propuestas de política pública como tradicionalmente se ha concebido. En su lugar, se orienta a impulsar un movimiento político-electoral, desde el propio Ejecutivo, cuyo propósito es dar continuidad en el poder al actual grupo gobernante.

Aspiraciones

Sistema electoral y de partidos políticos

El sistema electoral garantiza el ejercicio de un voto libre, informado y respetuoso de los derechos civiles y políticos de todas las personas. Crea amplias oportunidades de participación ciudadana en los procesos de deliberación y escogencia de las personas representantes, así como garantiza resultados electorales que responden fielmente a las preferencias ciudadanas. Existen y se aplican mecanismos eficaces de control sobre el financiamiento político de los partidos, los cuales fomentan la honestidad y la independencia de los líderes políticos y sancionan los hechos delictivos. Existen y se aplican mecanismos eficaces de control sobre el cumplimiento de las normas democráticas internas de los partidos, para escoger a sus candidaturas.

Democracia participativa

La Constitución Política y la legislación garantizan, como complemento de la democracia representativa, mecanismos de democracia directa y semidirecta en los ámbitos nacional y local. La ciudadanía participa activamente en consultas populares que promueven espacios plurales de deliberación pública, cuyos resultados reflejan la voluntad de las mayorías.

Administración de la justicia

Un sistema de administración de la justicia autónomo y abierto al escrutinio público protege los derechos de la población, en especial el derecho a la debida defensa, y combate eficazmente cualquier forma de discriminación contraria a la Constitución; garantiza la aplicación de una justicia pronta, cumplida e igualitaria para todas las personas, impone las sanciones correspondientes y repara los daños.

Gestión y representación política responsables

La aprobación y ejecución de leyes y políticas públicas, tanto en el ámbito nacional como local, se sustenta en la aplicación de las normas democráticas y en el ejercicio responsable de la representación política de los intereses de la ciudadanía. Estas leyes y políticas garantizan la separación y el control recíproco entre los poderes del Estado, amplían las oportunidades para proteger sus derechos y crean nuevas oportunidades para mejorar las condiciones de la población. En particular, el Poder Ejecutivo organiza y dirige la administración del Estado y ejerce su iniciativa ante el Poder Legislativo para promover sus prioridades, en el marco de las competencias y disposiciones establecidas en la Constitución Política. El Poder Legislativo ejerce un control político oportuno y eficaz, rinde cuentas a sus electores, aprueba leyes que promueven el desarrollo humano y su organización interna respeta los derechos de las mayorías y las minorías.

Participación y rendición de cuentas

Las instituciones públicas ofrecen a la ciudadanía mecanismos amplios y cada vez más eficaces de participación en la discusión, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Los sectores representantespolíticos y las personas funcionarias públicas rinden cuentas de manera veraz, completa, oportuna y responsable, a la vez que respetan la dignidad de las personas, en un marco legal y administrativo capaz de garantizar la máxima transparencia de la gestión pública y la efectiva protección de los derechos y libertades civiles y políticos de la población.

Convivencia ciudadana

La convivencia ciudadana respeta los derechos y la dignidad de las personas (nacionales y extranjeras). La ciudadanía tiene una fuerte creencia en la democracia y participa de forma activa en la formación de una opinión pública pluralista, la cual realiza un escrutinio efectivo y permanente de los asuntos públicos. Las personas ejercen su derecho a la libre organización mediante la creación de múltiples y dinámicas organizaciones de la sociedad civil, y hacen uso de las oportunidades para participar en la gestión pública.

Política exterior

La política exterior promueve valores y temas acordes con la vivencia democrática del país. Es un instrumento activo y eficaz en el plano internacional para impulsar los derechos humanos, el desarrollo sostenible y la paz, así como para la protección y tutela de los intereses nacionales, expresados en la necesidad de supervivencia económica y el progreso material.

CAPÍTULO

5

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

BALANCE

Fortalecimiento de la democracia

Introducción

El capítulo *Fortalecimiento de la democracia* estudia, a través de distintas investigaciones, el desempeño de la democracia costarricense y lo contrasta con las tendencias de mediano plazo reportadas en ediciones anteriores. La pregunta básica que procura responder es la siguiente: ¿cuál es la contribución del sistema político al desarrollo humano del país en sus dimensiones sociales, económicas y ambientales? En cada edición se evalúa de manera periódica y sistemática si el sistema político costarricense fue un catalizador o un obstáculo para resolver las demandas de la ciudadanía por mejores condiciones de vida. El Informe también valora los desafíos de ese desarrollo humano.

Asimismo, el Informe analiza los acontecimientos políticos del año 2025 y la primera parte del 2026, y los compara con las tendencias de evolución a largo plazo del sistema político costarricense con el fin de responder a la pregunta arriba indicada.

El capítulo se organiza en cuatro secciones principales. La primera enfatiza en el hecho de que los comicios del 2026 inauguran un nuevo capítulo en la historia política, con resultados orientados a la gobernabilidad política y al retorno del gobierno unido. Por su parte, la segunda analiza la irrupción de una nueva identidad política y las dimensiones que la caracterizan. En la tercera sección se aporta evidencia empírica respecto de las acciones ejecutadas por la élite en el poder para afianzar su condición y aspirar a convertirse en un actor político hegemónico. El cuarto apartado estudia el uso de poderes y atribuciones de los actores políticos, las entregas de la democracia costarricense y su contribución al desarrollo humano.

Por último, en virtud de que las nuevas condiciones del contexto mundial exigen de Costa Rica un ejercicio de profunda reflexión, anticipación, prevención y gestión de riesgos, así como una reorganización de la respuesta estatal, el Programa Estado de la Nación contribuye con un aporte especial al respecto, el cual se nutrió de un diálogo de consulta con ex cancilleres de la República y otras dos investigaciones base.

Intensificación de la competencia política en un escenario de ataques a la institucionalidad electoral crea nuevos riesgos para la democracia

El proceso electoral del 2026 se desarrolló en un escenario marcado por una revigorización de la competencia política, entendida como una mayor movilización de la ciudadanía en las urnas. El fuerte incremento de la participación electoral (en comparación con los niveles históricos más bajos, aunque lejos de los más altos), junto con la ruptura de patrones tradicionales de competencia partidaria y el amplio respaldo territorial alcanzado por el oficialismo, demuestran cambios relevantes en las formas en que la ciudadanía se relaciona con la política y en la configuración del sistema de partidos. Sin embargo, esta intensificación de la participación electoral no se extiende necesariamente a otras formas de ejercicio de la ciudadanía. La concentración de la repolitización en el ámbito electoral, en contraste con una menor expresión de otras modalidades de participación y control ciudadano, revela una dimensión más compleja de los cambios experimentados por la democracia.

Este proceso ocurre en un contexto de cuestionamientos y ataques a la institucionalidad electoral que plantean desafíos inéditos para la democracia en nuestro país. Los ataques se refieren a acciones, discursos o iniciativas dirigidas a cuestionar, desacreditar, debilitar o interferir con las instituciones, las autoridades, los procedimientos o las reglas que garantizan la organización y legitimidad de los procesos electorales.

Los enfrentamientos entre el Gobierno y la autoridad electoral, así como la redefinición de los límites de beligerancia política, pusieron a prueba la capacidad de las instituciones para garantizar condiciones de competencia, participación e integridad de los procesos electorales. Lo anterior no significa que estemos regresando a la década de 1940, pero sí justifica preguntarse qué ocurre cuando una institución, como el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), diseñada como un mecanismo de estabilización

política, comienza a ser objeto de una disputa intensa sobre su legitimidad, el sustento de esos ataques o las repercusiones que traen.

Este primer apartado del capítulo incluye seis secciones. En la primera se analiza el comportamiento de la participación electoral con énfasis en su distribución geográfica a lo largo del territorio. La segunda aborda cómo la conjugación de tres factores (ruptura del dominio del PLN, la alta afluencia a las urnas y el amplio respaldo territorial) derivó en un triunfo contundente del oficialismo. La tercera aporta algunas explicaciones preliminares a los resultados observados. El cuarto apartado plantea cómo la irrupción de una nueva identidad política reactiva viejas tensiones en la democracia costarricense. La quinta sección aporta evidencia de que, en un hecho sin precedentes, el Poder Ejecutivo desplegó un ataque sistemático contra el TSE, deslegitimando la institucionalidad electoral. La sexta y última plantea que un incremento de la participación electoral no puede interpretarse automáticamente como una ampliación general del ejercicio ciudadano.

Fuerte incremento en la asistencia a las urnas se concentra en corredores geográficos de la periferia

En febrero del 2026 se celebraron las decimonovenas elecciones nacionales consecutivas para renovar las autoridades del Poder Ejecutivo y del Legislativo desde 1953. Se eligieron los cargos de presidente, dos vicepresidentes y 57 representantes legislativos. Un repaso a los datos generales del proceso da cuenta de 3.731.788 personas habilitadas para votar. Además, 67.270 costarricenses pudieron ejercer el sufragio en el extranjero, en la cuarta ocasión en que esto fue posible. El TSE instaló 7.154 recintos en 2.191 centros de votación dentro y fuera del país. Por la Presidencia compitieron 20 personas, 15 hombres y 5 mujeres, la cifra más alta de mujeres aspirando al más alto cargo político en el país.

Desde el punto de vista procedimental, la gestión electoral tuvo nuevamente la capacidad de garantizar la integridad de los comicios de conformidad con la ley electoral, se dio un triunfo holgado y las fuerzas perdedoras aceptaron el resultado. Sin embargo, en un hecho sin precedentes, la fuerza política oficialista impulsada desde el Poder Ejecutivo cuestionó abiertamente la neutralidad del TSE y de sus decisiones, en particular aquellas relacionadas con las restricciones a la beligerancia política en la campaña electoral. La preponderancia que tuvo este factor, el cual lesionó la integridad del proceso electoral, impide a este Informe catalogar a las elecciones del 2026 como completamente libres, competitivas y limpias.

En lo concerniente a los resultados, el Partido Pueblo Soberano (PPSO) obtuvo 1.243.141 votos, frente a 861.879 del Partido Liberación Nacional (PLN), una ventaja de 15 puntos porcentuales (49% versus 34% del total de votos válidos), la cuarta más amplia en la historia reciente (después de las de 1953, 1982 y 2010). Además, esta diferencia es la tercera más alta cuando ha habido continuidad del partido en el gobierno (después del 2010).

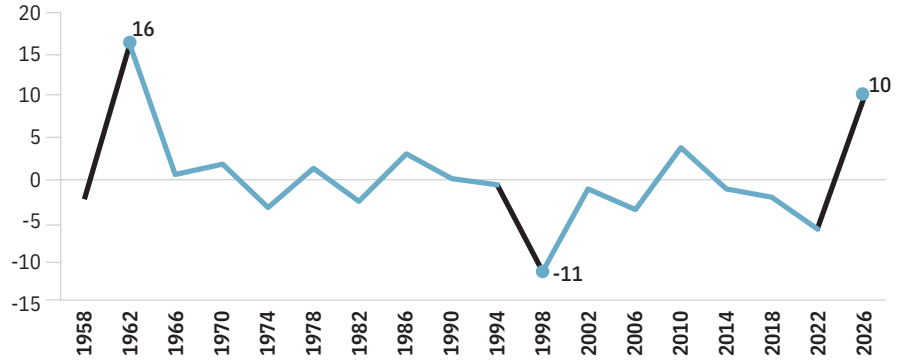
Con este resultado, el PPSO se convierte en una agrupación política que, sin haber participado previamente en una contienda electoral presidencial, logra ganar las elecciones y asumir por primera vez el mando del Poder Ejecutivo. La particularidad del 2026 radica en que la élite gobernante permanece en el poder, pero lo hace a través de una nueva agrupación política. Es decir, se mantiene el grupo gobernante, aunque cambia el vehículo partidario mediante el cual ejerce el poder. Este fenómeno apunta a un proceso de "continuismo con un partido político sucesor".

Uno de los resultados más sobresalientes de los comicios del 2026 es el aumento en la participación de la ciudadanía en las urnas. En esta oportunidad, el 70% de las personas empadronadas ejerció su derecho al sufragio. Esta afluencia de votantes contrasta con los datos registrados en el 2022, cuando se alcanzó el nivel más bajo de toda la historia reciente. Si se analiza la tasa de participación ciudadana entre elecciones en los últimos 68 años (1958-2026), se observa que el incremento de 10 puntos porcentuales en el 2026 con respecto al 2022 constituye el segundo aumento más grande registrado en todo el período mencionado (gráfico 5.1).

Este comportamiento interrumpe una larga tendencia de reducción de la afluencia a las urnas que inició a finales de los años noventa y constituye un retorno a los niveles de 1998 (70%). El aumento mencionado se generalizó en todo el país. Los incrementos se concentraron en un corredor geográfico que recorre toda la vertiente del Pacífico (norte, centro y sur) y el Caribe; asimismo, sobresale la región

Gráfico 5.1

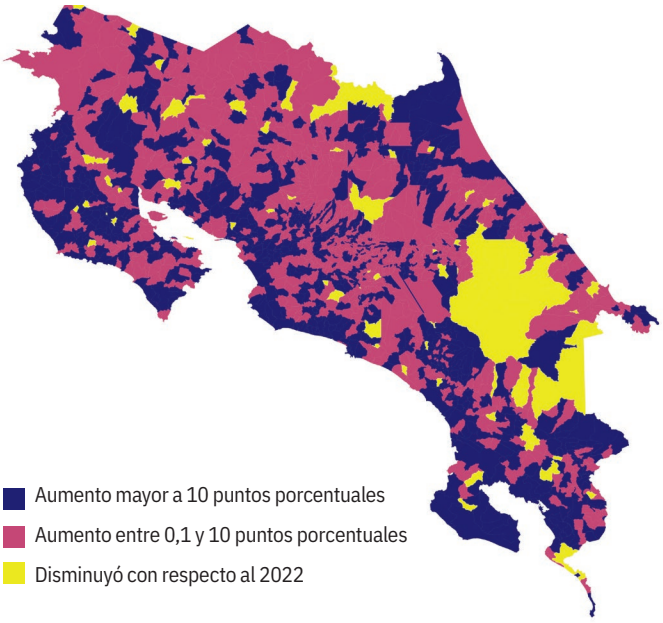
Tasa de cambio en la participación electoral entre comicios presidenciales. 1958-2026
(porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

Mapa 5.1

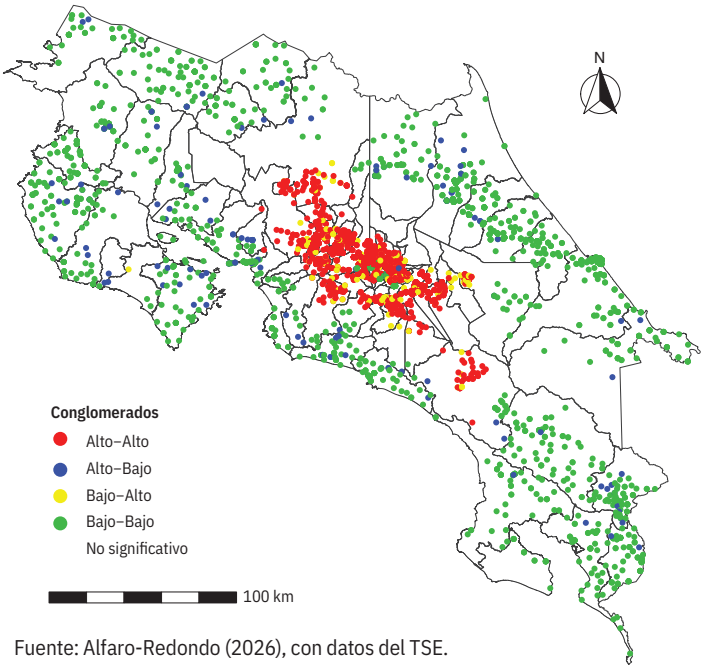
Cambio en la participación en elecciones nacionales, según distrito electoral. 2022-2026



Fuente: Alfaro-Redondo (2026), con datos del TSE.

Mapa 5.2

Conglomerados de centros de votación con alta y baja participación electoral. 2026



Fuente: Alfaro-Redondo (2026), con datos del TSE.

fronteriza sur. Estas zonas se caracterizan por ser localidades con menor nivel de desarrollo humano y mayor exclusión social; factores evidenciados por los capítulos 2 y 3 de este Informe. En el Valle Central también se registraron incrementos en la asistencia a las urnas, aunque no siguieron el mismo patrón de crecimiento que el observado en las zonas periféricas anteriormente mencionadas (mapa 5.1). Cuando se estudia la distribución del voto entre cantones, entre el 2018 y el 2022 la concurrencia se redujo en todos ellos, mientras que entre el 2022 y el 2026, aumentó en todos.

En estas elecciones se observa nuevamente ecologías del voto, es decir, patrones espaciales en la participación electoral. Incluso, el Informe Estado de la Nación ha planteado que las fronteras políticas del país son más pequeñas que sus fronteras geográficas. Como ha sido la tónica a lo largo de poco más de siete décadas de procesos electorales en Costa Rica, la asistencia a las urnas es mayor en el centro del país que en las regiones periféricas (costeras y fronterizas). Las brechas entre ambas zonas son evidentes, no solo en el ámbito político, sino también en términos de desarrollo económico y social. Asimismo, sobresale una mayor participación electoral en la vertiente del Pacífico que en la zona Caribe.

Una de las consecuencias de este patrón es el surgimiento de "ecosistemas" que han configurado regiones de alta participación (los puntos rojos en el mapa corresponden a centros de votación), rodeadas por vastas zonas de baja participación (puntos verdes), con personas "desenganchadas" de la democracia electoral. Lo novedoso del 2026 es que la periferia del "país político", es decir, las zonas fuera del Valle Central, muestra una reactivación participativa (puntos en azul, que corresponden a centros de votación de alta participación aledaños a centros de baja participación) en comparación con las cuatro elecciones previas (2010, 2014, 2018 y 2022). Una parte importante del aumento en la afluencia a las urnas se concentró en las zonas costeras y fronterizas, a pesar de que en el centro del país se vota más (mapa 5.2).

Contundencia del triunfo oficialista rompió la hegemonía del PLN debido a su capacidad de movilización en los territorios

Los comicios del 2026 arrojaron un resultado contundente. La fuerza gobernante, Pueblo Soberano, obtuvo la Presidencia de la República, con el 49% de los votos, y la mayoría absoluta de la Asamblea Legislativa, con 31 diputaciones, equivalente al 45% de los votos y el 54% de las curules. ¿Qué factores explican este resultado electoral? En primer lugar, el oficialismo logró conectar tres piezas clave: el triunfo en la elección presidencial acompañado de un bajo quiebre del voto en la elección legislativa, la ruptura del dominio del PLN en los comicios legislativos y un amplio respaldo territorial. A ello se suma que la Asamblea Legislativa resultante registra la mayor presencia de mujeres en la historia republicana, con treinta legisladoras, y es, por tanto, la más paritaria hasta la fecha.

Algunos datos comparativos ayudan a poner en perspectiva los principales

resultados de estos comicios. A lo largo de las 19 elecciones celebradas entre 1953 y el 2026, varias de ellas se han decidido por diferencias pequeñas. Otras han deparado en triunfos más holgados. Una forma objetiva de analizar estos resultados en perspectiva histórica es utilizar dos indicadores para medir el mandato otorgado a los partidos gobernantes.

El primero de estos indicadores se denomina brecha de mandato en el Poder Legislativo (Dukic, 2025). Este indicador se refiere a la diferencia entre la cantidad de personas legisladoras del partido oficialista versus el número de congresistas de la segunda fuerza en la Asamblea Legislativa. El segundo indicador, similar al primero, se conoce como "margen de diferencia" en la elección presidencial, y se trata de la diferencia entre el porcentaje de apoyo al partido ganador en los comicios presidenciales y la segunda agrupación más votada. En ambos, una mayor brecha o distancia entre ambas fuerzas políticas indica un mandato más robusto, tanto en el Legislativo como en el Ejecutivo. En otras palabras, entre mayor sea el valor, mayor será la ventaja de las agrupaciones oficialistas con respecto a la oposición.

Desde esta perspectiva, la victoria del 2026 constituye la tercera mayor diferencia entre el partido triunfador y la segunda fuerza con más apoyo en los comicios presidenciales y legislativos en 73 años, superada solamente por las de los años 1953 y 1982. El dato del 2026 es mayor en el ámbito de la brecha del mandato en el legislativo que el margen de diferencia en la presidencial (gráfico 5.2).

Estos resultados le permitieron al PPSO romper un bastión electoral clave. Históricamente, el liberacionismo ha sido una fuerza dominante en la Asamblea Legislativa. Incluso en años en los que el PLN perdió una elección presidencial, obtuvo la mayoría de las diputaciones, como en 1966, o se constituyó en la primera minoría, como ocurrió en los períodos recientes. Por primera vez desde 1953 se cumplieron dos condiciones simultáneamente: el PLN no es la fracción mayoritaria, ni la primera minoría en el Congreso, y su representación fue superada por la fracción oficialista por una diferencia de 14 curules. En la última década, el PLN se ha replegado en los tres espacios políticos más relevantes: no ha ganado una elección presidencial en 16 años, perdió su predominancia en el Congreso y solo conserva una parte de los gobiernos locales.

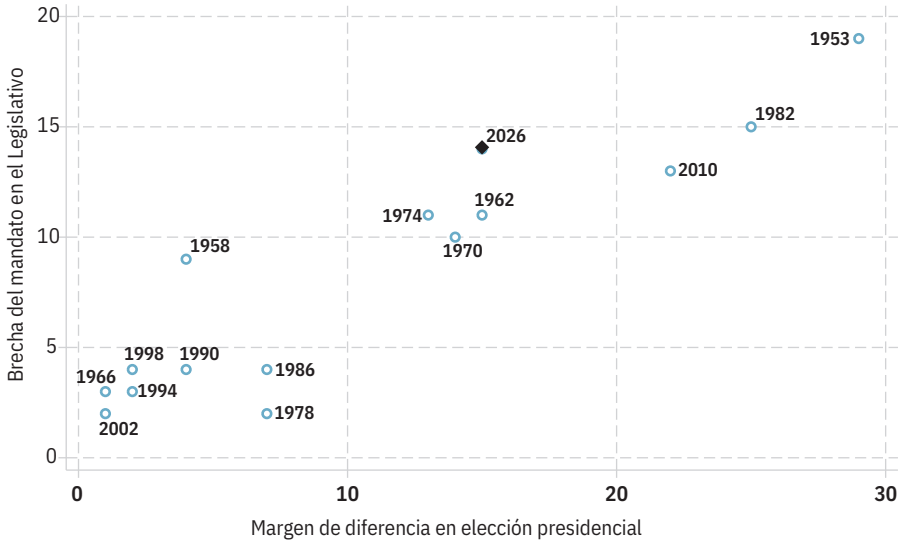
Un indicador que sintetiza esta transformación es el índice de proporcionalidad regional (IPR) de Caramani (2004), el cual mide el grado en que la fuerza electoral de un partido se distribuye de manera homogénea en todo el territorio: entre más bajo el indicador, mayor será la presencia del partido en todo el territorio.

Durante 65 años (1953-2018), el PLN registró un IPR bajo y estable (promedio histórico de 0.0079), la prueba empírica de un partido fuertemente nacionalizado con amplia cobertura en la geografía del país. No obstante, ese patrón se rompió en los comicios del 2026 con un valor de 0.0143, el nivel más alto de toda la serie histórica de 73 años; en otras palabras, sus votos estuvieron fuertemente concentrados en la zona central del país. Lo paradójico es que sus resultados no están asociados a un problema de captura de votos —obtuvo cerca del 34% de los votos válidos, similar a procesos anteriores (27% en la primera ronda del 2022)— sino que se trata de un problema de cobertura y repliegue territorial. Actualmente, el PLN comparte con el PUSC y el PAC una clara dificultad estructural para atraer un apoyo nacionalizado y la identificación partidaria en los territorios rurales, costeros y fronterizos del país.

El bloque geográfico donde el PLN sufrió su mayor desgaste fue capturado por el movimiento político articulado alrededor de los partidos PPSD en el 2022 y luego por el PPSO en el 2026. El PPSO ganó en 63 de los 84 cantones del país. Para analizarlo, se dio seguimiento a los resultados en 82 cantones (excluyendo a los nuevos cantones de Monteverde y Puerto Jiménez) a lo largo

Gráfico 5.2

Relación entre el mandato político en el Ejecutivo y el Legislativo[a/]. 1953-2026
(porcentaje)



a/ Solo incluye a las elecciones que se decidieron en primera ronda. Mandato en el Legislativo se refiere a la diferencia entre el partido ganador y la segunda fuerza con más apoyo. El margen de diferencia en la elección presidencial corresponde a la diferencia entre el partido ganador y la segunda fuerza con más apoyo.
Fuente: Alfaro-Redondo (2026), con datos del TSE.

de tres momentos: a) primera ronda del 2022, b) segunda ronda del 2022 y c) la elección del 2026. La evidencia resalta un patrón territorial en cuatro capas (Gómez- Campos, 2016):

- **Núcleo capturado por el PPSO en el 2022 (52 cantones)**: incluye los tres cantones que conforman el núcleo territorial de origen electoral del Partido Progreso Social Democrático (PPSD-San Carlos, San Ramón y Atenas); se suman los 34 cantones donde el PLN ganó en primera ronda del 2022 pero con penetración débil (por debajo de su propia media territorial), los 13 donde ganó Nueva República: todo el Caribe (Limón, Pococí, Siquirres, Matina, Talamanca y Guácimo) y el Pacífico Sur y Central (Buenos Aires, Osa, Golfito, Corredores, Quepos, Parrita y Garabito) y los dos cantones ganados por el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC). En ninguno de estos 52 cantones el PLN recuperó el terreno perdido entre el 2022 y el 2026.

- **Frontera de avance del PPSO en el 2026 (nueve cantones):** San José centro, Desamparados, Puriscal, Aserrí, Goicoechea, Acosta, Turrubares, La Unión (Cartago) y Nandayure (Guanacaste). Eran territorios ganados por el PLN en la segunda ronda del 2022, pero fueron ganados en el 2026 por Pueblo Soberano (PPSO).

- **Bastiones del PLN (20 cantones):** Escazú, Santa Ana, Montes de Oca, Curridabat, Moravia, Tibás, Vázquez de Coronado, Tarrazú, Dota, León Cortés, Cartago centro, Alvarado, Oreamuno, El Guarco, Santo Domingo, San Isidro, Belén, Flores, San Pablo, Zarcero. Ninguno cedió entre el 2022 y el 2026. Sobresalen localidades urbanas, de mayor nivel educativo y con mejores indicadores de desarrollo humano; 16 de los 20 están el Valle Central y tres (Tarrazú, Dota y León Cortés) en la zona de Los Santos más Zarcero.

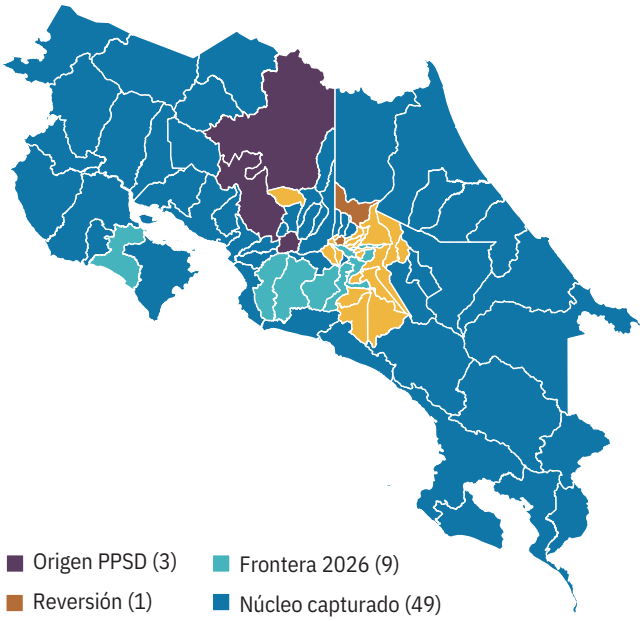
- **Reversión hacia el PLN en el 2026 (un cantón):** Heredia centro es el único cantón que se revierte. Es ganado por el PLN, en el 2026, por un margen ínfimo, tras haber sido ganado por el PPSD en segunda ronda del 2022. Es la única excepción al patrón de captura sostenida descrito arriba.

La distribución territorial en la trayectoria electoral del período 2022-2026 (mapa de la izquierda 5.3) coincide con la huella de debilidad territorial del PLN (mapa de la derecha 5.3). Los cantones del núcleo capturado por el movimiento

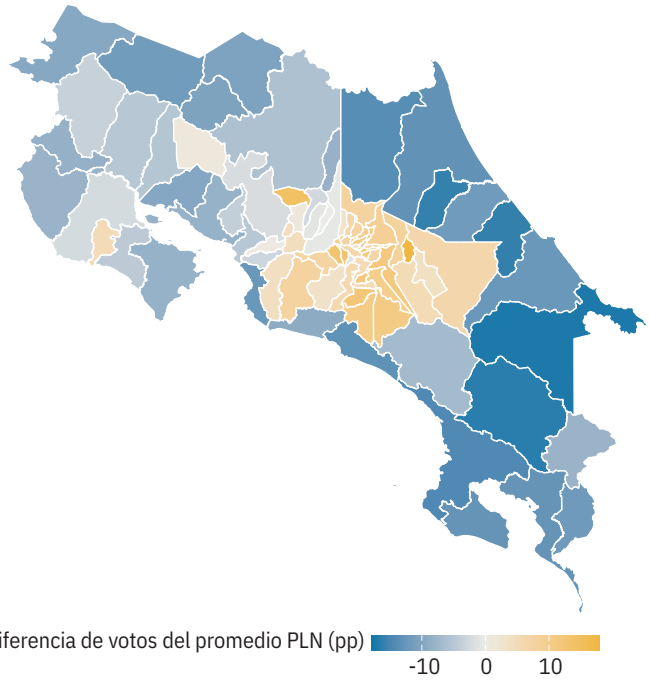
Mapa 5.3

Geografía de la captura en bloque del PPSD-PPSO y la huella electoral del PLN

a) Bloques de captura PPSD-PPSO (trayectorias 2022-2026)



b) Huella electoral del PLN en 2026



a/ El mapa de la izquierda registra la cantidad de cantones según bloque ganador. El mapa de la derecha, registra la huella electoral del PLN con la diferencia del porcentaje de votos obtenidos respecto al promedio de votos hacia el PLN en cada cantón (en puntos porcentuales): azul significa "votó menos que el promedio", amarillo significa "votó más que el promedio".
Fuente: Gómez-Campos (2026), con datos del TSE.

oficialista PPSD-PPSO en el Caribe, el Pacífico, la zona norte y la frontera de avance son, precisamente, las geografías donde el PLN registró sus caídas más drásticas en el IPR, por debajo de su promedio de votos (zonas en color azul en el mapa de la derecha) (mapa 5.3). Por el contrario, los cantones que constituyen el bastión del PLN se concentran en la GAM (zonas en color amarillo). Esta coincidencia visual es la expresión geográfica del mecanismo estadístico probado: existe una correlación negativa de Pearson = -0.614 ($p < 0.001$) (Gómez-Campos, 2026).

Una mirada geográfica en profundidad a los resultados electorales del 2026 permite comprender la magnitud de la reconfiguración de los apoyos a las fuerzas políticas, particularmente los de la fuerza oficialista. Una primera aproximación es analizar de manera conjunta la asistencia a las urnas y el margen de apoyo al oficialismo en comparación con el obtenido en el 2022.

El mapa 5.4 identifica un patrón geográfico dominante: en la mayoría de los distritos electorales, unidades territoriales más pequeñas que subdividen los distritos administrativos, coincidieron con el aumento en la afluencia a las urnas y un mayor respaldo al movimiento que encabeza el Gobierno. En otras palabras, el incremento de la participación estuvo asociado con el fortalecimiento electoral del oficialismo. Son pocas las localidades que se apartan de ese patrón. Inclusive, en algunos distritos (identificados en color amarillo), la participación disminuyó, mientras que el respaldo al oficialismo aumentó.

Un análisis a profundidad identifica tres hallazgos significativos. En primer lugar, en la abrumadora mayoría de los distritos electorales se conjugó, simultáneamente, el aumento de la participación (2026 versus 2022) y un mayor apoyo al PPSO en el 2026, en comparación con el obtenido por el Progreso Social Democrático en el 2022.

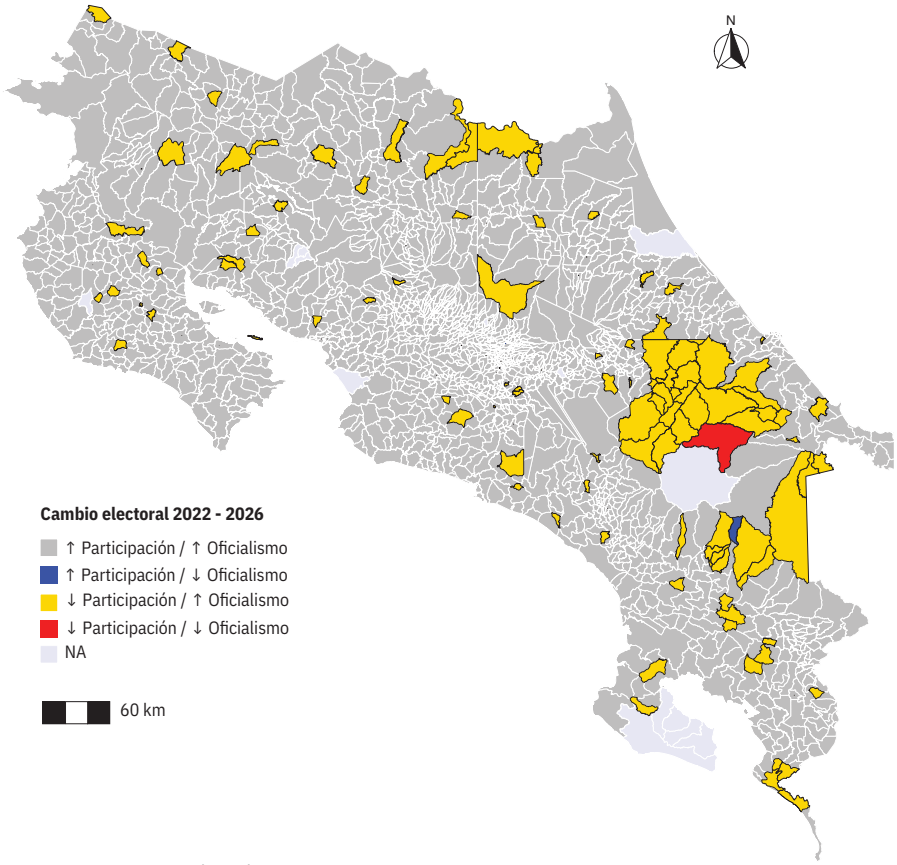
En segundo lugar, un factor clave no es la cantidad de distritos en los que se incrementaron estas dos variables, sino la intensidad de esos cambios. La escala de intensidad utilizada[1] revela un panorama diferente, caracterizado por las diferencias territoriales y la heterogeneidad de los resultados, más que por la existencia de patrones geográficos dominantes. Como se puede apreciar en el mapa 5.5, la combinación de mayor asistencia a las urnas y un aumento del respaldo al partido gobernante tuvo lugar en dos grandes corredores periféricos que se extienden de este a oeste y bordean una porción del territorio que cubre la GAM y sus ramificaciones. En la mayoría de estos territorios (identificados en color amarillo), los aumentos en ambas variables fueron intermedios.

Por último, y en tercer lugar, los cambios en la concurrencia a las urnas y el respaldo al oficialismo fueron menores en una versión ampliada del área urbana del territorio nacional (GAM extendida). En otras palabras, más allá de un resultado electoral que puede malinterpretarse como de apoyo hegemónico, sobresalen bastiones de respaldo (corredores periféricos versus el interior del país) y distribuciones territoriales heterogéneas.

Hasta ahora el capítulo ha estudiado la relación entre participación electoral y respaldo al partido oficialista en los dos últimos procesos electorales, así como la intensidad y dispersión territorial de estos dos factores. Otra dimensión relevante es indagar qué tan fuerte es el vínculo entre ambos. Para esto se aplica una prueba estadística de asociación. Si las dos variables mencionadas están correlacionadas positivamente, quiere decir que un aumento en la concurrencia a las urnas se acompaña de un incremento en el respaldo al oficialismo (o al PLN). Entre mayor sea el coeficiente de correlación, más fuerte es la asociación o relación entre ambos factores.

Mapa 5.4

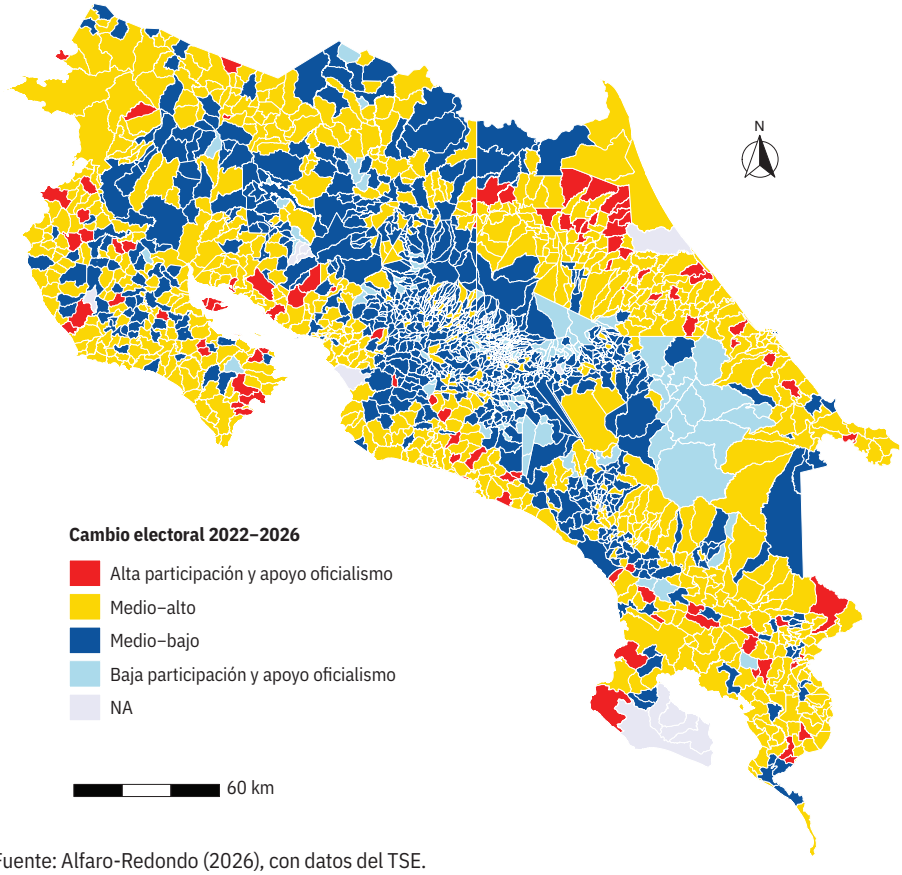
Cambio electoral 2022-2026



Fuente: Alfaro-Redondo (2026), con datos del TSE.

Mapa 5.5

Cambios en la participación y el apoyo al oficialismo 2022-2026, según distrito electoral



Fuente: Alfaro-Redondo (2026), con datos del TSE.

La prueba de asociación indicada muestra asociaciones débiles entre movilización electoral y respaldo a los dos principales competidores. Por un lado, la relación entre cambios en la participación y respaldo al PPSO es positiva y la asociación con el cambio en el apoyo al PLN es negativa. Esto quiere decir que, a nivel del distrito electoral, un cambio en la afluencia a las urnas se acompaña de un aumento en el apoyo al PPSO. De igual manera, el cambio en la concurrencia se asocia con una disminución en el caudal liberacionista. Sin embargo, en ambos casos la correlación mencionada es débil (0,03 en el caso del PPSO y -0,02 en el PLN) y, por lo tanto, los cambios en la participación electoral son un mal predictor del respaldo partidario en el 2026 (gráfico 5.3).

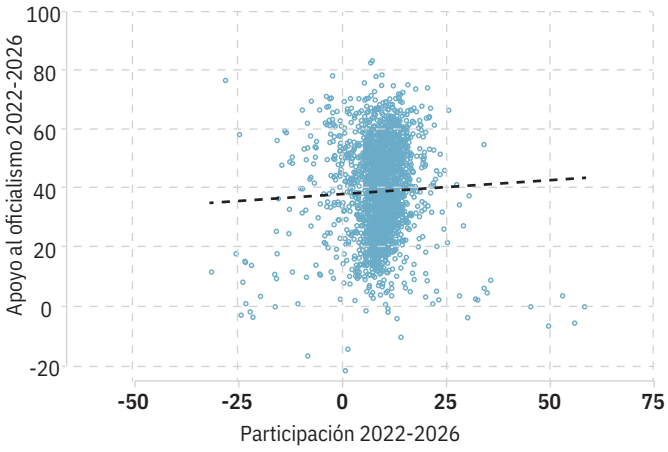
Mejor evaluación gubernamental y movilización de sectores medios explicarían el aumento de la participación

En este apartado, el capítulo presenta dos investigaciones que ponen a prueba algunas explicaciones preliminares sobre los dos resultados más relevantes de los comicios generales del 2026: el incremento en la participación electoral y el contundente triunfo del oficialismo.

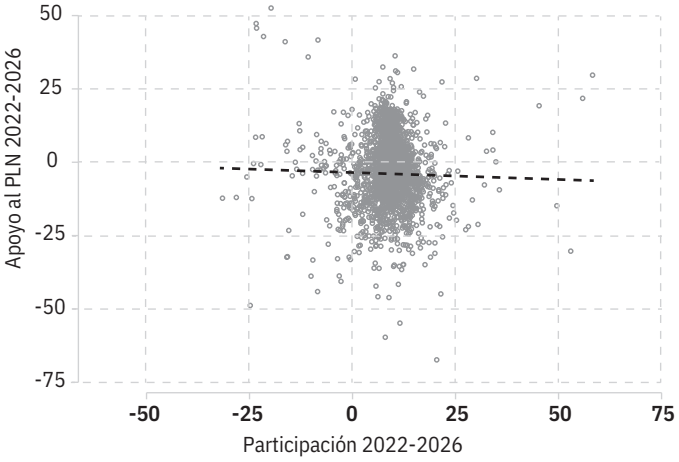
Gráfico 5.3

Asociación entre la participación electoral y el respaldo partidario. 2022-2026

a) Respaldo al oficialismo



b) Respaldo al PLN



Fuente: Alfaro-Redondo (2026), con datos del TSE.

Los análisis incorporan novedades metodológicas que permiten aproximarse a la comprensión de estos resultados (Herrera, 2026).

La primera de las investigaciones profundiza en la evolución de las posiciones políticas de la población como posibles factores explicativos del comportamiento electoral. Se utiliza un seudopanel[2] de municipios a partir del Barómetro de las Américas elaboradas por la Universidad de Varderbilt (Lapop, 2023).

Se utilizan modelos de regresión estadísticas en los que las variables dependientes son la participación electoral y el respaldo al movimiento oficialista. El cuadro 5.2 resume los resultados obtenidos (Herrera, 2026). El análisis se centra en cuatro categorías de posibles variables explicativas. Primero, se estudian los efectos de los cambios en las condiciones materiales de las personas. Segundo, se investiga el efecto en la evolución de las visiones sobre el sistema político, el país o las elecciones. En una tercera categoría, pero relacionada con la anterior, se estudian las opiniones o confianza sobre el desempeño de instituciones como el TSE o los partidos políticos. Finalmente, en la cuarta, se analiza la categoría que engloba las posiciones políticas de las personas.

Estos modelos reúnen evidencia de que un mayor el acceso a internet, más la confianza en las elecciones y el aumento de posturas en contra de las políticas para reducir la desigualdad, se vinculan con la disminución del abstencionismo.

En cuanto a las visiones sobre el sistema político, el país, las elecciones y las instituciones específicas, los resultados evidencian que los municipios donde las personas aumentaron su confianza en las elecciones tendieron a aumentar su participación electoral. Además, no existe asociación entre factores como la confianza en los partidos políticos y en el presidente y el aumento en la votación.

Por último, existe la posibilidad de que haya asociaciones entre cambios de las opiniones políticas de la población y la reducción del abstencionismo. En este caso se hace referencia a opiniones sobre la manera adecuada de la conducción general de los asuntos públicos. Al respecto, hay evidencia de que los municipios donde las personas apoyaron menos las políticas para reducir la desigualdad en el 2023 en comparación con el 2018, incrementaron en mayor medida su votación (Herrera, 2026).

El otro fenómeno de particular interés en las dos últimas elecciones se refiere al notable aumento en el apoyo electoral para el movimiento político de Rodrigo Chaves Robles. La orientación ideológica de este movimiento es similar a uno de sus principales aliados en la pasada Asamblea Legislativa; es decir, el movimiento político de Fabricio Alvarado Muñoz. Por ese motivo, en esta sección se estudió el cambio en el porcentaje de votos obtenido por la suma de ambas agrupaciones. Dentro de las variables asociadas con este incremento de apoyo destacan un aumento en la aprobación del trabajo del expresidente Chaves Robles, el aumento en la desaprobación de un golpe de Estado por delincuencia, el aumento de la aprobación de eliminar el Congreso en situaciones difíciles, el aumento en el apoyo al sistema político y el incremento en la desaprobación de las protestas (Herrera, 2026).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

EXPLICACIONES A RESULTADOS ELECTORALES
véase Herrera (2026), en
www.estadonacion.or.cr

La segunda investigación sintetiza evidencia administrativa y de una encuesta de opinión pública sobre la relación entre la desigualdad, los cambios económicos recientes en la economía de los hogares y la participación electoral en Costa Rica (Zúñiga-Cordero, 2026). La primera fuente actualiza los datos utilizados en ediciones anteriores del Informe, construida a partir del empalme anonimizado entre registros de la CCSS y registros electorales del TSE. La segunda fuente corresponde a la encuesta ordinaria del CIEP-UCR de abril del 2026, la cual incorporó preguntas específicas sobre cambios en la situación económica del hogar, la posición relativa frente al vecindario y la percepción de la desigualdad barrial.

El objetivo no es ofrecer una explicación definitiva del resultado electoral del 2026, sino indagar sobre un tema importante: si la participación electoral reciente en Costa Rica tiene una dimensión socioeconómica.

En ediciones previas de este capítulo se ha analizado el efecto del factor económico en la concurrencia a las urnas y se ha concluido que la caída en la participación electoral del período 2002-2018 estuvo asociada a la salida de las urnas de los sectores medios. Para esta edición se actualizan estos esfuerzos con los datos del 2022.

Al igual que en análisis anteriores, la población se divide en tres estratos o grupos según su nivel de ingresos: el de ingresos bajos, que comprende los deciles del 1 al 3; el de ingresos medios, que agrupa los deciles del 4 al 7, y el de ingresos altos, que reúne a los deciles del 8 al 10.

El gráfico 5.4 muestran las curvas de probabilidad de votar según los distintos percentiles de ingreso en cada una de las elecciones analizadas. En el 2022, la participación electoral disminuyó nuevamente en todos los niveles de ingreso, aunque la caída fue mucho más pronunciada en la mitad inferior de la distribución. En este sentido, las personas votantes ubicadas en el percentil 1 (el 1% de menor salario del país) reportan una disminución de más de 30 puntos porcentuales en su disposición de votar entre el 2002 y el 2022 (Zúñiga-Cordero, 2026).

Así como se planteó en las investigaciones anteriores, las explicaciones sobre la disminución de la participación electoral apuntan al comportamiento de los sectores o "capas" de ingresos medios en el país. Esta actualización no solo corrobora la principal conclusión de esos estudios, relativa a la "retirada" parcial de los estratos medios de las urnas en las últimas dos décadas, sino que el episodio del 2022 evidencia una salida de votantes mucho mayor que en todas las elecciones analizadas previamente. Lejos de revertirse, esta tendencia se profundizó.

En términos generales, los resultados evidencian que hasta el 2022, la curva de

Cuadro 5.2

Asociaciones entre cambios en visiones políticas y cambios en la participación electoral y el apoyo electoral al oficialismo[a/]

Tema	Asociación identificada	Interpretación	Robustez
Participación electoral	Mayor acceso a internet en el hogar se asocia con mayor participación electoral.	Los municipios donde creció más el acceso a internet también tendieron a votar más.	Media-Alta
	Mejoras en los ingresos de los hogares se asocian con mayor participación electoral.	El aumento de la participación fue mayor donde hubo señales de mejora económica personal.	Media
	Mayor confianza en las elecciones se asocia con mayor participación electoral.	La movilización electoral parece ligada a la confianza en el voto, no necesariamente a una aprobación general de la democracia.	Media-Alta
	Menor apoyo a políticas para reducir la desigualdad se asocia con mayor participación electoral.	El cambio en participación coincide con un giro menos favorable a la redistribución.	Media-Alta
	Los cambios en la confianza hacia instituciones concretas no parecen explicar claramente el aumento de la participación.	La mayoría de indicadores de confianza en actores concretos no se mueve junto con el aumento de la participación.	Media
Voto al oficialismo	Mejor evaluación del trabajo del Ejecutivo se asocia fuertemente con mayor voto al oficialismo.	Donde mejoró más la opinión sobre el Ejecutivo, el voto al oficialismo aumento más.	Alta
	Mayor confianza en el presidente se asocia con mayor voto al oficialismo.	La confianza en el presidente se mueve en la misma dirección que el apoyo electoral al oficialismo.	Alta
	Mayor percepción de que el sistema protege derechos y merece apoyo se asocia con mayor voto al oficialismo.	El voto al oficialismo creció más donde aumentaron algunas valoraciones positivas del sistema político.	Media
	Menor apoyo a derechos de participación política se asocia con mayor voto al oficialismo.	El crecimiento al oficialismo coincide con menor respaldo a derechos de voto y protesta para actores críticos.	Media
	Mayor rechazo a un golpe de Estado por delincuencia se asocia con mayor voto al oficialismo.	Crece el rechazo al golpe al presidente por delincuencia en sitios donde crece el voto al oficialismo.	Media-Alta
	Mayor apoyo a cerrar el Congreso en tiempos difíciles se asocia con mayor voto al oficialismo.	El voto al oficialismo aumenta donde crece la tolerancia a soluciones ejecutivas antidemocráticas frente a situaciones difíciles.	Media

a/ La robustez se definió con base en varios criterios. Se dio preponderancia a las correlaciones simples por sobre las regresiones múltiples (véase anexo metodológico). Además, se tomó en consideración las pruebas de significancia de los coeficientes para cada uno de los periodos estimados. Variables que mostraron significancia en los dos periodos que incluyeron 2023 reflejaron mayor robustez que aquellos donde solo uno de los periodos mostró significancia. Asimismo, variables que mostraron coeficientes significativos en el periodo 2018-2016 (placebo) recibieron menor robustez.
Fuente: Herrera (2026), con datos del Barómetro de las Américas.

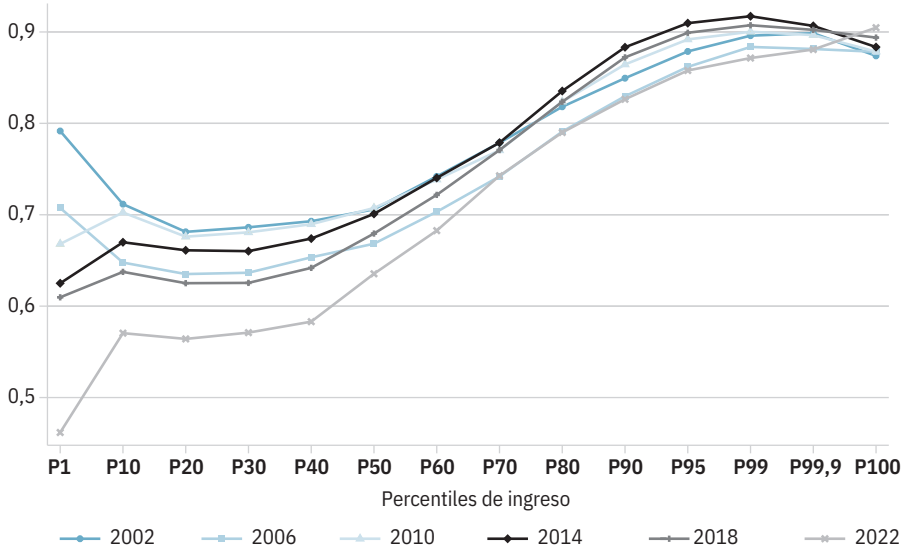
la probabilidad de votar según los niveles de ingreso se ha desplazado negativamente (hacia abajo) con cada nueva convocatoria a las urnas; sin embargo, ese desplazamiento es más pronunciado entre las personas de ingresos medios en comparación con lo registrado por las de ingresos bajos y altos. En el 2026 es de esperar que la curva se desplazara en sentido contrario. Ahora queda por determinar en cuáles niveles de ingreso el aumento de la participación fue mayor. Una vez que los datos del 2026 estén disponibles y, a sabiendas del fuerte incremento de la participación, se podrá analizar el efecto de este factor económico en la asistencia a las urnas, para conocer cuáles grupos de ingreso incidieron en este mayor activismo electoral.

Mientras se actualizan los datos mencionados, las encuestas del CIEP-UCR permiten observar la elección del 2026 desde una fuente distinta a los registros administrativos. La encuesta de abril del 2023 preguntó por la segunda ronda presidencial del 2022, mientras que la encuesta de abril del 2026 indagó sobre la elección presidencial de febrero del 2026. No se trata de un panel, sino de cortes transversales independientes. Por esa razón, las comparaciones entre años deben leerse como evidencia descriptiva y sugerente, no como cambios individuales.

Aun con esa cautela, el patrón central es consistente. Al reconstruir quintiles

Gráfico 5.4

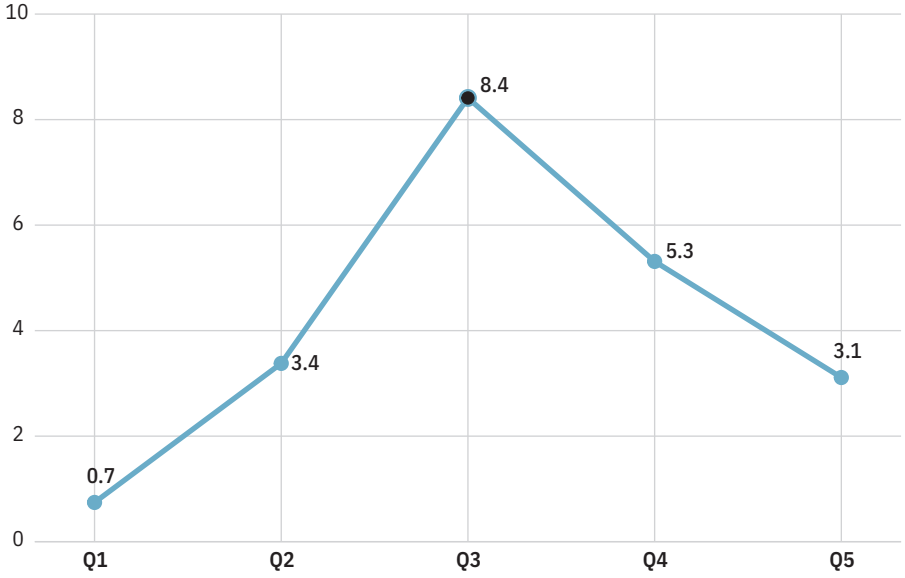
Probabilidad de votar[a/] por percentiles de ingreso[b/] según elección. 2002-2022
(porcentaje)



a/ Se refiere a la probabilidad de votar en los comicios presidenciales.
b/ Se refiere al ingreso salarial de las personas reportado a Sicere.
Fuente: Zúñiga-Cordero (2026), con datos de Sicere, de la CCSS y del TSE.

Gráfico 5.5

Cambio[a/] en la participación electoral auto-declarada por quintil de ingreso. 2026
(porcentajes)



a/ Datos recopilados en las encuestas CIEP-UCR en septiembre 2026. El cambio se refiere a la resta en el porcentaje de participación en cada quintil de ingreso con respecto a la medición anterior.
Fuente: Zúñiga-Cordero (2026), con datos del CIEP-UCR.

de ingreso dentro de cada encuesta, la participación autorreportada aumenta de forma ordenada con la posición relativa del hogar. Este resultado reproduce, con datos de encuesta y una medición distinta del ingreso, el gradiente socioeconómico observado en los datos administrativos: las personas de hogares con menores ingresos reportan votar menos que quienes se ubican en los quintiles superiores (Zúñiga-Cordero, 2026).

El contraste entre ambas encuestas sugiere que la elección del 2026 se asocia con una mayor participación autorreportada. La diferencia es positiva en todos los quintiles, pero el aumento más claro aparece en el centro de la distribución: en el tercer quintil, la participación reportada en el 2026 supera en 8,4 puntos porcentuales la del 2022, y ese contraste es estadísticamente distinguible de cero. La lectura debe ser prudente, ya que no prueba que el tercer quintil aumentara más que todos los demás, ni permite seguir a las mismas personas en el tiempo. Sin embargo, sí ofrece evidencia sugerente de que la activación electoral del 2026 pudo haber ocurrido, en parte, en los sectores medios de la distribución de ingresos. La comparación con la agrupación alternativa en seis tramos de ingreso se presenta en el gráfico 5.5.

Irrupción de una nueva identidad política reactiva viejas tensiones de la democracia costarricense

Las elecciones del 2026 marcan la irrupción de una nueva identidad política asociada al movimiento político construido alrededor del liderazgo de Rodrigo Chaves Robles y proyectada en el gobierno de Laura Fernández Delgado. Antes de profundizar en este tema, es importante distinguir por qué al Partido Pueblo Soberano se le considera un movimiento político con aspiraciones de consolidarse en el poder.

El caso de Pueblo Soberano permite distinguir entre el movimiento político y el partido como organización electoral. Aunque este último está formalmente constituido ante el Tribunal Supremo de Elecciones, su surgimiento puede analizarse como parte de un movimiento

político más amplio, articulado alrededor del proyecto político gestado durante la administración Chaves Robles. Desde esta perspectiva, el partido constituye la estructura jurídica y electoral que le permitió a ese movimiento competir por el poder institucional.

El concepto de movimiento permite atender a una dinámica más amplia de identificación política, movilización y articulación de apoyos; el de partido es un estadio superior que refiere a la organización formal encargada de canalizar esa movilización dentro del sistema electoral. Así, Pueblo Soberano puede ser entendido, por ahora, como la expresión organizativa de un movimiento político que aspira a consolidarse como una organización partidaria estable y competitiva.

La continuidad entre ambos liderazgos no se limita a la sucesión presidencial, pues existe un electorado que se reconoce alrededor de una identidad política común y que encuentra en el oficialismo un vehículo de representación. Por ello, más que asumir una identidad plenamente consolidada, resulta pertinente considerar su irrupción como un fenómeno político cuyo desarrollo deberá ser observado en el tiempo.

Una identidad política puede entenderse, en términos sencillos, como un sentido compartido de pertenencia que les permite a las personas reconocerse como parte de un "nosotros" político, atribuir significado a sus preferencias y diferenciarse de otros grupos. Por ello, las identidades no solo expresan posiciones frente a determinados temas: también organizan lealtades, movilizan apoyos y pueden modificar las fronteras de la competencia política (Huddy, 2001).

Esta nueva identidad canaliza elementos del malestar ciudadano que este Informe había planteado hace diez años (en el 2016). Por un lado, adoptó una marca política (jaguar). Además, articuló un relato atractivo para amplios sectores sociales alrededor de la idea de un cambio frente a la política tradicional y de una confrontación con actores e instituciones identificados por sus seguidores como los "culpables" de que el sistema no funcione. Por último, se convirtió en la fuerza que explota ese malestar como arma política para capitalizarlo en el plano electoral o en otros ámbitos de la vida social a fin de consolidar su poder e influencia.

La aparición de una identidad política de estas características no constituye, sin embargo, un hecho completamente inédito en la historia contemporánea del país. La construcción de identidades fuertes alrededor de liderazgos, proyectos de transformación y conflictos con los grupos establecidos tiene antecedentes importantes en la Costa Rica posterior a 1948. La democracia costarricense no nació completamente estabilizada; se afianzó mediante la construcción y fortalecimiento de instituciones capaces de procesar conflictos que inicialmente habían sido muy difíciles de canalizar por las vías electorales (Bowman, 2000).

La literatura de la década de 1950 muestra una intensa disputa en torno al significado de la democracia y una fuerte confrontación entre el proyecto político que encabezó José María Figueres Ferrer y sus adversarios. En ese contexto, conceptos como "dictadura" y "totalitarismo" fueron utilizados por distintos actores para caracterizar las posiciones de sus adversarios, mientras se desarrollaban diferentes concepciones sobre la democracia, la libertad y el papel del Estado (Álvarez, 2018).

Lo anterior muestra que la confrontación entre proyectos políticos atribuidos a la representación de la democracia y que cuestionan la legitimidad de sus adversarios tiene antecedentes en la historia reciente del país. El historiador David Díaz (2025) en su libro *La sociedad del bienestar*, discute la invención del proyecto de la "izquierda democrática" costarricense, con el cual comenzó un proyecto político de Estado y lo califica como el principal hito político de la segunda mitad del siglo XX.

El período 1953-1958 constituye un antecedente relevante. El sistema político se encontraba todavía en proceso de estabilización después de la guerra civil de 1948, mientras el liderazgo de Figueres Ferrer y la consolidación del Partido Liberación Nacional contribuían a una nueva configuración de las fuerzas políticas (Díaz, 2025). La investigación histórica ha documentado la persistencia de profundas divisiones políticas, la persecución y el exilio de sectores vinculados al calderonismo y nuevos episodios de confrontación armada (Díaz, 2015). Sin embargo, también evidencia un proceso posterior de apertura y reincorporación de actores políticos, incluida la amnistía de los sectores que habían permanecido excluidos de la competencia política. La elección de Mario Echandi en 1958 constituye un hito en este proceso, pues mostró que el nuevo orden político podía producir alternancia y canalizar mediante las urnas parte de las divisiones heredadas de la guerra civil (Fink, 2022).

En este sentido, un liderazgo político fuerte y una identidad política construida alrededor de un proyecto de transformación no necesariamente desembocan en la ruptura del régimen democrático; la pregunta es si las instituciones y los actores políticos son capaces de transformar la confrontación en competencia regulada y alternancia.

La coyuntura de 1970-1974 ofrece un segundo punto de comparación. Para entonces, el liderazgo de Figueres Ferrer había adquirido una posición central dentro del sistema político y el PLN obtuvo una amplia mayoría legislativa. No obstante, el período estuvo acompañado por nuevas formas de movilización y cuestionamiento político, entre ellas las protestas estudiantiles de 1970 contra el contrato con Alcoa. Además, este período también se vio marcado por cambios institucionales que ampliaron la capacidad de conducción del Ejecutivo sobre instituciones autónomas con la aprobación de la Ley 4646, la cual modificó la integración de las juntas directivas de diversas instituciones autónomas y es conocida como la Ley "4-3". Esta norma posteriormente fue reformada por la Ley nº 5507, que introdujo la figura de las presidencias ejecutivas.

Asimismo, el acercamiento entre Figueres Ferrer y Manuel Mora Valverde en el período 1971-1972 destaca la capacidad del sistema para transformar antiguas relaciones de antagonismo en espacios de diálogo político (Molina, 2008). Este proceso resulta relevante porque muestra que la estabilidad democrática

costarricense no dependió solo de la ausencia de conflictos o de liderazgos fuertes, sino también de la capacidad de conseguir acuerdos políticos enfocados en temas de fondo o, incluso, de incorporar progresivamente a antiguos adversarios dentro de la competencia política legítima.

Estos antecedentes sugieren que la democracia costarricense no se ha desarrollado en ausencia de liderazgos fuertes, polarización, conflictos sobre la legitimidad de los grupos adversarios o las tensiones alrededor de la concentración del poder. La trayectoria posterior a 1948 puede entenderse, en parte, como un proceso mediante el cual esas tensiones fueron progresivamente procesadas a través de instituciones, competencia electoral, alternancia y ampliación de las fronteras de la participación política. En este proceso, la construcción de instituciones electorales independientes tuvo un papel fundamental. La creación del Tribunal Supremo de Elecciones y el fortalecimiento de sus competencias después de 1948 constituyeron respuestas institucionales a una experiencia en la que la disputa por el resultado electoral había desembocado en una ruptura del orden político (TSE, s. f.).

La comparación histórica introduce, por tanto, una cautela importante frente a la interpretación del fenómeno actual. El propósito no es establecer una equivalencia entre el oficialismo y los movimientos políticos de las décadas anteriores. Las coyunturas son diferentes, así como las instituciones, los actores y las condiciones sociales. El proyecto político también es distinto, como permiten al menos sugerir la teoría y el contexto internacional. La comparación busca, más bien, identificar cuáles elementos de la confrontación actual tienen antecedentes históricos y cuáles constituyen novedades, así como examinar las condiciones que, en otros períodos, permitieron al sistema político procesar escenarios de fuerte antagonismo. Desde esta perspectiva, la coyuntura actual puede examinarse a la luz de una característica recurrente de la historia política costarricense: la aparición de liderazgos fuertes y proyectos de transformación que tensionan los límites institucionales del poder.

Desde la perspectiva del desarrollo humano, la cuestión central no es determinar si estos episodios son equivalentes, sino identificar qué capacidades institucionales han permitido históricamente que la democracia costarricense transforme el conflicto en competencia política, alternancia y ampliación de derechos, y si esas capacidades mantienen la misma fortaleza. El surgimiento de una nueva identidad política ofrece una oportunidad para observar no solo la transformación de las preferencias y lealtades ciudadanas, sino también la capacidad del sistema democrático para procesar esas transformaciones sin deteriorar sus reglas, contrapesos y capacidades de gestión pública.

Por ello, más que cerrar este análisis en la presente edición, resulta pertinente dejar planteada una línea de seguimiento para futuras ediciones del capítulo: ¿cómo ha logrado la democracia costarricense sobrevivir a sus propios episodios de concentración y confrontación, y qué tan capaces son hoy sus instituciones de hacer nuevamente ese trabajo? El seguimiento de la nueva identidad política que emerge en el 2026 permitirá determinar si el proyecto político del oficialismo profundiza en su estrategia de acumulación de poder, como mecanismo para consolidarse como una transformación más duradera de identidades, lealtades y formas de competencia del sistema político.

Por primera vez hay un ataque sistemático desde el Gobierno a la autoridad electoral

Si bien es cierto, los comicios transcurrieron con calma, no fueron del todo normales en virtud de un factor relevante. La institucionalidad electoral fue el blanco de múltiples ataques y cuestionamientos de parte del Poder Ejecutivo. Durante el último año de la Administración Chaves Robles, el Poder Ejecutivo recurrió en reiteradas ocasiones al denominado "poder del megáfono" para dirigir ataques contra el TSE, los otros poderes y las instituciones de control. Como ha sido planteado por este capítulo, este concepto alude a un poder informal mediante el cual quienes ocupan los principales cargos gubernamentales construyen y difunden narrativas sobre la situación nacional, definen el desempeño de la administración pública y caracterizan a sus adversarios políticos (PEN, 2024).

Los ataques vía poder del megáfono comprenden acciones y discursos promovidos por actores que buscan desacreditar, presionar o debilitar la autonomía de los poderes del Estado y de las instituciones de control. Su finalidad no consiste en perfeccionar el funcionamiento institucional, sino subordinar a las instituciones, neutralizarlas o disminuir su autoridad democrática (cuadro 5.3). La diferenciación entre la crítica ciudadana y el ataque político se sustenta en la intencionalidad subyacente, el tono del lenguaje empleado y el efecto proyectado. Mientras la crítica emplea un lenguaje deliberativo o técnico y procura aproximar las instituciones democráticas al bien común, el ataque recurre a un lenguaje estratégico o agresivo y busca desmantelar la legitimidad de las instituciones como contrapesos democráticos.

En lugar de manifestarse como una crítica generalizada, el asedio hacia la institucionalidad ha consistido en ataques personalizados contra distintas instituciones. Durante el gobierno de Chaves Robles, se contabilizaron 74 ataques políticos en la prensa; es decir, un mismo evento reportado por varios medios se registró solo una vez. Aunque el análisis detallado de la frecuencia de estos ataques excede los límites de este estudio, los datos muestran una clara tendencia al alza: los incidentes pasaron de seis en el primer año de mandato a 26 en el cuarto año.

El origen de estos ataques evidencia que la producción del mensaje está altamente centralizada, con un fuerte protagonismo del presidente de la República, quien fue el responsable directo de 53 de estos (gráfico 5.6). Dicha dinámica se refleja en las declaraciones públicas del mandatario, caracterizadas por acusaciones directas hacia el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones y la Contraloría General de la República. Asimismo, se registraron ataques por parte de personas diputadas oficialistas. Por ejemplo, la exdiputada Pilar Cisneros

Cuadro 5.3

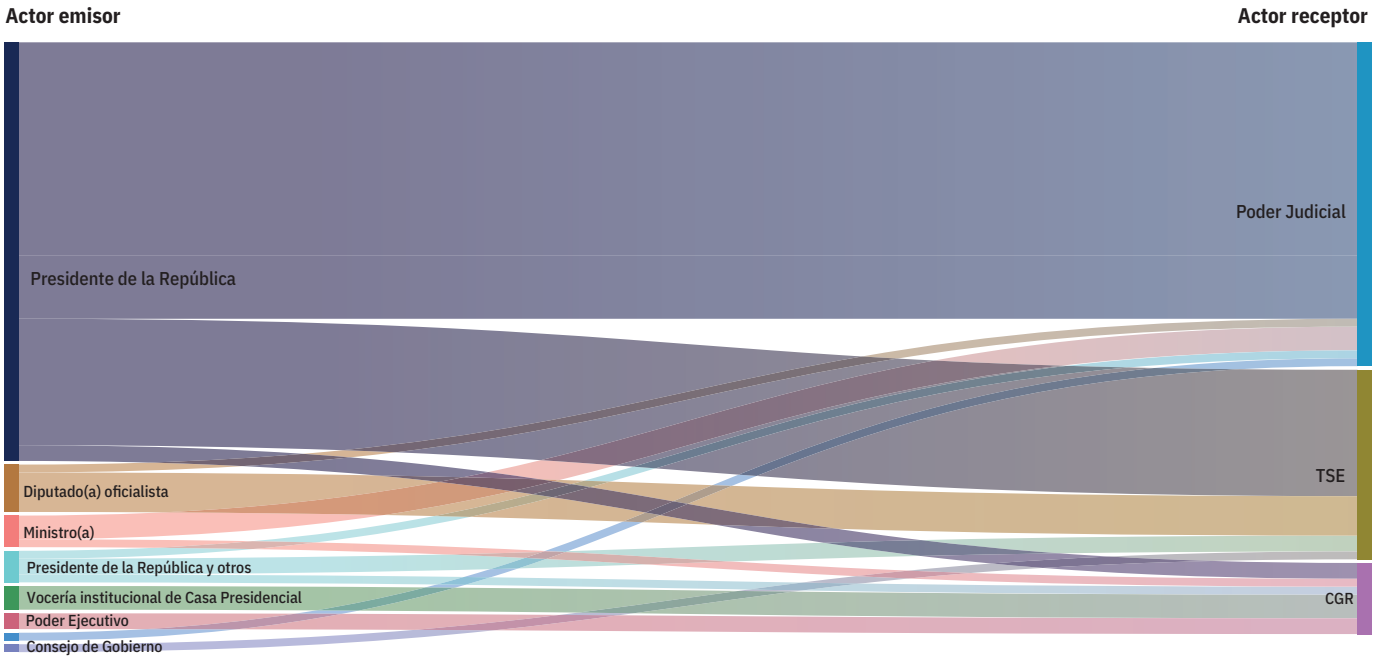
Dimensiones y manifestaciones de los ataques políticos contra las instituciones democráticas

Dimensión	Definición	Manifestaciones o ejemplos
Amenazas e intimidación	Acciones explícitas o implícitas que buscan condicionar la actuación institucional.	Ataques dirigidos a jerarcas específicos (la presidencia de la Corte Suprema de Justicia, el TSE, la CGR, las magistraturas de la Sala Constitucional, el fiscal general y el director del OIJ), así como a jueces que resuelven casos de alto perfil de forma contraria a las expectativas del Poder Ejecutivo.
Influencia en decisiones judiciales	Declaraciones públicas, presiones o campañas mediáticas para incidir en procesos específicos.	Protestas organizadas frente a la Sala Constitucional tras fallos adversos al Ejecutivo, como la anulación de la destitución de la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social o las declaratorias de inconstitucionalidad de la "Ley Jaguar".
Demandas de destitución	Exigencias de remoción de autoridades como represalia ante decisiones contrarias a intereses políticos.	Marcha liderada por el presidente de la República, jerarcas de ministerios y diputaciones oficialistas en marzo de 2025 para exigir la renuncia del fiscal general.
Reformas legales y asfixia presupuestaria	Medidas, aunque formalmente legales, implementadas como estrategias de control y subordinación que debilitan la independencia institucional.	Modificaciones regresivas en pensiones, recortes salariales y restricciones presupuestarias que limitan la operatividad institucional y han provocado una alta tasa de renuncias, dificultando el relevo con personal calificado en la judicatura y el Ministerio Público.

Fuente: Calderón (2026) con datos del PEN (2025b).

Gráfico 5.6

Distribución de ataques políticos entre actores emisores y receptores



Fuente: Calderón (2026), con datos de la base de consultas previas de constitucionalidad, del PEN.

lanzó fuertes ataques discursivos contra diversas autoridades: acusó al fiscal general de ser un mentiroso que ejecuta una *vendetta* personal y denunció al Tribunal Supremo de Elecciones de promover un "golpe de Estado institucional" y "electoral".

De este modo, una institución creada precisamente para evitar que la disputa por el poder volviera a resolverse mediante la confrontación extrainstitucional está siendo colocada en el centro de la narrativa confrontativa del Ejecutivo.

En esta edición del capítulo se elaboró una matriz para identificar, clasificar y caracterizar ataques públicos del Poder Ejecutivo contra el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones y la Contraloría General de la República. La información se recopiló a partir de la cobertura mediática del Poder Judicial y de datos suministrados por el TSE y la CGR. Cada noticia, declaración o publicación identificada como ataque se registró una sola vez y se analizó mediante 18 variables sobre eventos, actores, relaciones institucionales, narrativas, propósitos y respuestas. Los detalles metodológicos se presentan en el anexo correspondiente (véase anexo metodológico).

El mandatario y su gabinete utilizan su posición institucional y múltiples canales de comunicación (plataformas digitales y medios tradicionales) para amplificar sus mensajes. Esta distribución refleja una dinámica de comunicación híbrida, en la que los medios digitales actúan como impulsores iniciales y amplificadores de los contenidos, mientras que los medios tradicionales los incorporan a espacios de mayor alcance y legitimidad. La interacción entre ambos tipos de medios otorga a estos actores una influencia mucho mayor para persuadir a la opinión pública, construir consensos o moldear la forma en que se interpretan los eventos políticos.

El análisis permitió identificar cuatro narrativas predominantes empleadas por la Administración Chaves Robles para cuestionar instituciones y actores del sistema democrático costarricense: política, institucional, moral e ideológica. La narrativa política fue la más frecuente, con el 58% de los casos, y se caracterizó por presentar decisiones judiciales, investigaciones y actuaciones institucionales como mecanismos de persecución política. Dentro de esta categoría se registraron cuestionamientos a resoluciones de la Sala Constitucional, críticas al Ministerio Público y acusaciones de instrumentalización del Poder Judicial con fines políticos. La narrativa institucional (31%) se articuló en torno a acciones que perturbaron el funcionamiento de las instituciones, incluyendo recusaciones dirigidas a retrasar procesos, amenazas contra personas funcionarias y ataques a instalaciones judiciales. Por su parte, la narrativa moral (8%) se centró en cuestionamientos a la integridad ética de instituciones y jerarcas, mediante acusaciones de corrupción, parcialidad o vínculos con intereses ocultos. Finalmente, la narrativa ideológica (3%) presentó a determinadas instituciones como obstáculos para proyectos de transformación política o defensores de estructuras tradicionales de poder.

Los efectos atribuidos a estos ataques muestran que la deslegitimación de las instituciones constituyó la consecuencia predominante, con el 66% de los casos. Esta categoría corresponde a acciones orientadas a cuestionar la autoridad moral, legal o constitucional de una institución, presentándola como parcializada, corrupta o subordinada a intereses indebidos. Ejemplos de ello se observan en los señalamientos dirigidos al Tribunal Supremo de Elecciones mediante acusaciones de vínculos políticos o conflictos de interés, así como en los cuestionamientos al Ministerio Público y al Poder Judicial, presentados como actores movidos por motivaciones políticas. En contraste, el descrédito (26%) se concentró en descalificar decisiones, resoluciones o actuaciones específicas sin impugnar necesariamente la existencia o legitimidad de la institución. Este efecto se manifestó a través de críticas a resoluciones judiciales, desmentidos públicos y cuestionamientos a actuaciones concretas consideradas erróneas o injustificadas. Mientras la deslegitimación se orienta a socavar la legitimidad de la institución en su conjunto, el descrédito procura erosionar la confianza en acciones determinadas desarrolladas por ella.

En menor medida se identificaron efectos de visibilización (7%), dirigidos a exponer públicamente situaciones consideradas problemáticas o irregulares. En términos agregados, la información muestra que la suma de los eventos de deslegitimación y descrédito alcanzó 68 de los 74 casos clasificados, equivalentes al 92% del total, lo cual evidencia que la erosión de la confianza pública en las instituciones constituyó el principal objetivo asociado a los ataques documentados.

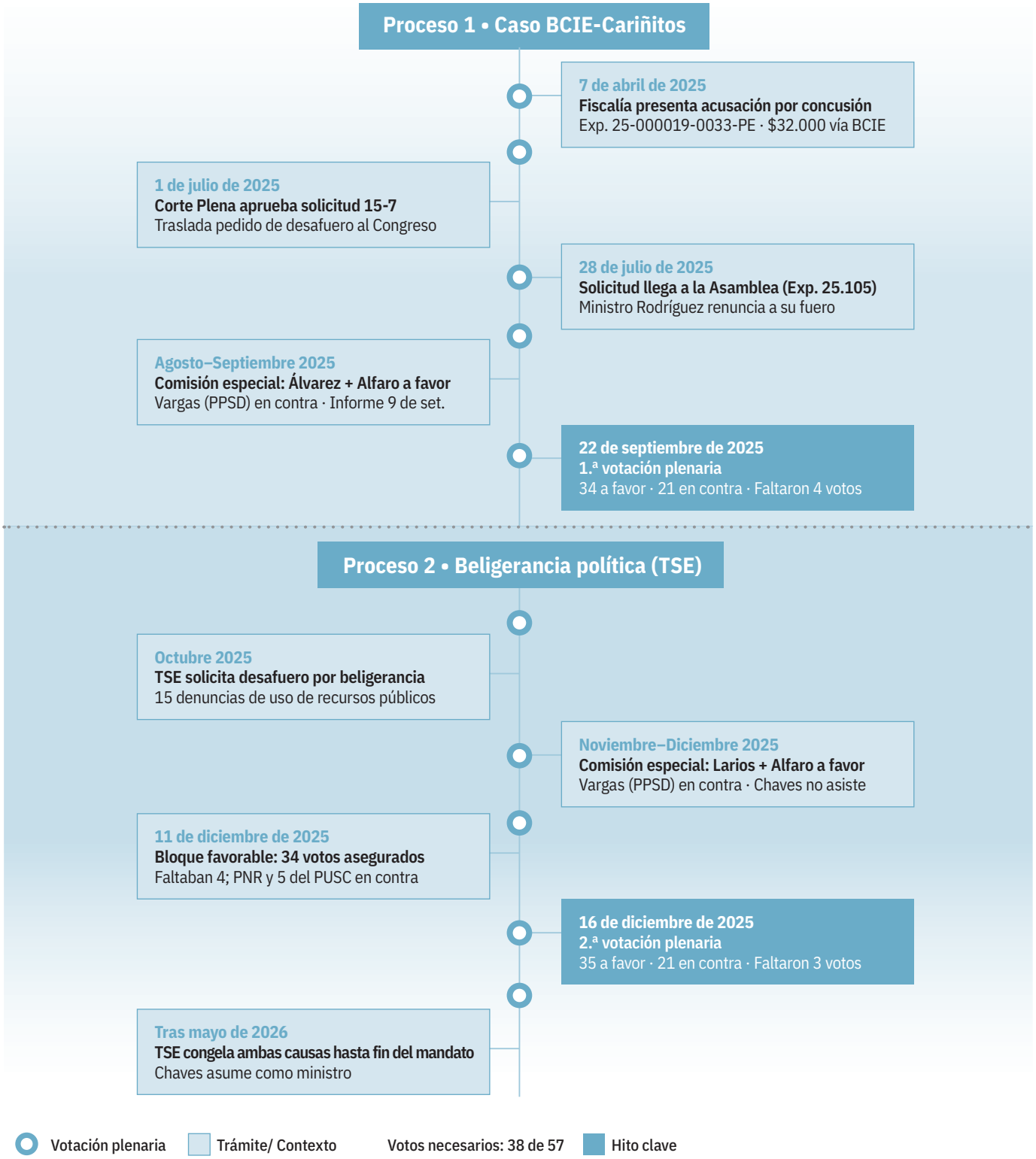
Este capítulo identifica que el recrudecimiento de los ataques desde Poder Ejecutivo al TSE y a los otros poderes de la República, un hecho sin precedentes en la historia republicana del país, se produjeron, principalmente, aunque no solo en respuesta a los dos intentos de levantamiento de la inmunidad presidencial. Entre septiembre y diciembre del 2025, la Asamblea Legislativa votó en dos ocasiones las solicitudes de desafuero de un presidente en ejercicio, uno de los poderes extraordinarios de control político. Ambos intentos fracasaron, al no conseguir la mayoría calificada de 38 votos requerida por el inciso 9 del artículo 121 de la Constitución y el artículo 215 del Reglamento legislativo (recuadro 5.1). Hasta ese momento, el Congreso nunca había tenido que pronunciarse sobre el desafuero de un mandatario en funciones (la figura 5.1 muestra la línea de tiempo de ambos casos).

La Constitución Política establece, en su artículo 151, que el presidente de la República, los vicepresidentes y quien ejerza la presidencia no podrán ser perseguidos ni juzgados penalmente sin que la Asamblea Legislativa haya declarado previamente que hay lugar a formación de causa penal en su contra. Este fuero de improcedibilidad penal, conocido comúnmente como inmunidad, constituye una protección institucional, en el ejercicio de la función pública para evitar las interferencias del poder punitivo del Estado. Por tanto, es un beneficio que se otorga en función del cargo que se ocupa.

El umbral de 38 votos requerido para levantar el fuero de improcedibilidad constituye, en sí mismo, un mecanismo de autocontención de posibles abusos en el Parlamento. Este requisito fue

Figura 5.1

Procesos de levantamiento de inmunidad
Presidente Rodrigo Chaves · 2025



Fuentes: La Nación, CRHoy, Delfino.cr, Teletica, La República, abril 2025 – mayo 2026.

Recuadro 5.1

Marco procedimental e institucional del desafuero

El procedimiento para levantar la inmunidad está determinado en el inciso 9 del artículo 121, que atribuye exclusivamente a la Asamblea Legislativa la potestad de admitir o no las acusaciones interpuestas contra quien ejerza la presidencia, los vicepresidentes, los miembros de los Supremos Poderes y los ministros, debiendo declarar, mediante el voto afirmativo de las dos terceras partes del total de sus miembros (38 de los 57 diputados), si hay o no lugar a la causa. De ser así, se habilita a la Corte Suprema de Justicia para el juzgamiento del funcionario.

Es importante señalar que el proceso no implica declarar culpabilidad ni inocencia del funcionario, se trata de un procedimiento que permite determinar si existen los suficientes elementos y consistencia en el caso para declarar admisibilidad de la acusación. Por tanto, no posee las características de un juicio político o "*Presidential impeachment*" que refiere al proceso de destitución directa del cargo mediante votación del Congreso, mecanismo que no se encuentra presente en el diseño institucional costarricense.

A nivel de procedimiento, este mecanismo opera en dos etapas:

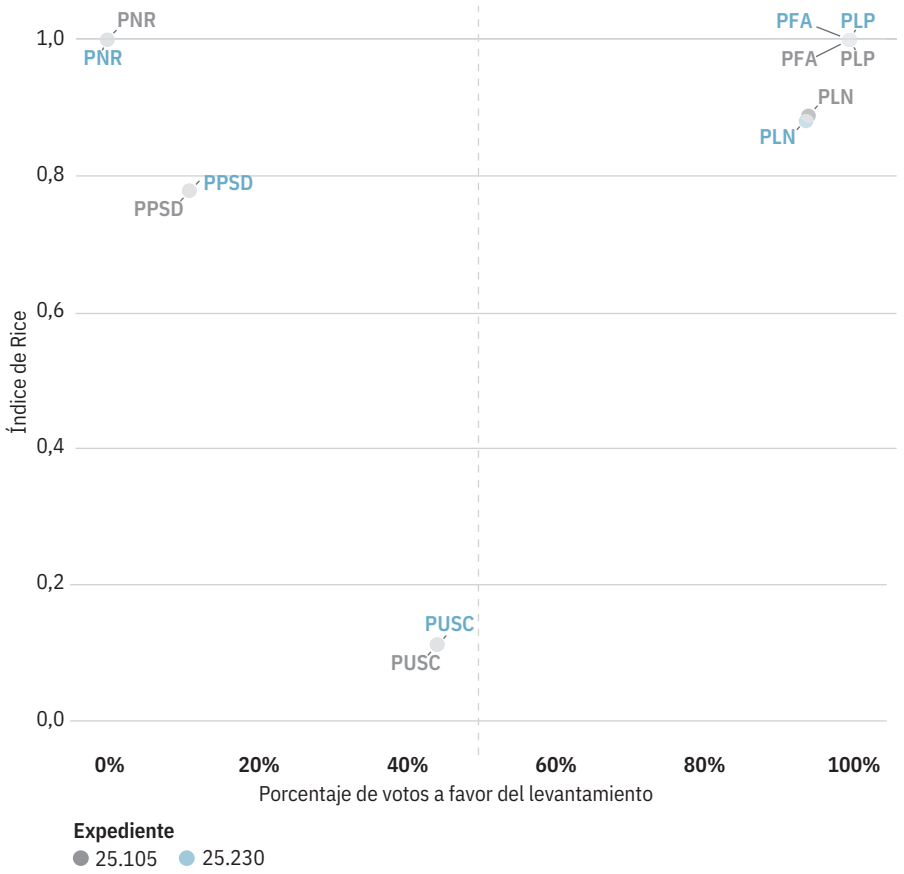
1) El tribunal competente (Corte Suprema de Justicia o Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral), examina la acusación y, si la considera procedente, la remite formalmente a la Asamblea.

2) El plenario legislativo, mediante análisis de una comisión especial que emite un informe de recomendación no vinculante, vota en una sola sesión si declara o no la formación de causa. Dado que la decisión se adopta en una sola sesión, la resolución se tramita como un acuerdo legislativo y se publica en el Diario Oficial.

Fuente: Cortés (2026), con base en la Constitución Política y el Reglamento de la Asamblea Legislativa.

Gráfico 5.7

Cohesión[a/] de las fracciones legislativas para levantar la inmunidad presidencial, por partido según expediente. 2025



a/ El grado de cohesión se mide relacionando el valor del Índice de Rice y el porcentaje de votos a favor del levantamiento. El Índice de Rice es un número entre 0 y 1 que indica el grado de acuerdo dentro de un órgano de votación.
Fuente: Barquero y Romero (2026), con datos de la Asamblea Legislativa.

concebido como una garantía institucional para evitar que el procesamiento penal de altos funcionarios en ejercicio pudiera depender de mayorías legislativas circunstanciales o de la voluntad de un solo bloque opositor. En ese sentido, el procedimiento supone la coordinación de distintas fuerzas políticas representadas en el Congreso.

En un contexto legislativo caracterizado por la fragmentación partidaria y la coexistencia de fracciones de distinto signo político, este requisito se convirtió en el eje central de discusión en ambos procesos de desafuero. La necesidad de alcanzar una mayoría calificada no solo condicionó la viabilidad de las votaciones, sino que también obligó a las bancadas a justificar públicamente su posición frente a un procedimiento de carácter histórico para el sistema democrático costarricense.

El gráfico 5.7 muestra los resultados de ambas votaciones. Tres hallazgos son los más relevantes: en primer lugar, el bloque contrario al levantamiento de la inmunidad (PPSD, PNR y 5 del PUSC) se mantuvo sin cambios, con 21 votaciones en ambas votaciones. En segundo lugar, la única variación se produjo en las diputaciones independientes (2 votos más a favor en diciembre); este cambio se explica por la presencia de una de las diputadas que se había ausentado en septiembre y en el PLN, que perdió un voto a favor

entre una votación y otra. Finalmente, en tercer lugar, la división interna que venía arrastrando el PUSC en cuanto a su eje más cercano y el eje más crítico con el Ejecutivo fue evidente en la votación, quedando divididos prácticamente por la mitad. En conjunto, el resultado final pasó de 34-21 a 35-21, a tres votos de los 38 necesarios.

En los extremos superiores del gráfico se ubican, por un lado el PFA y el PLP, cuyas diputaciones votaron unánimemente a favor del levantamiento, y por el otro el PNR, que rechazó la votación en la totalidad de los casos registrados. En consecuencia, estas tres fracciones presentan un índice de Rice[3] de 1, aunque se sitúan en posiciones sustantivamente opuestas sobre la decisión. El PLN también se ubica próximo al extremo a favor, con el 94% de sus votos a favor y un Rice de 0,88, lo cual evidencia una elevada cohesión pese a la presencia de una posición divergente.

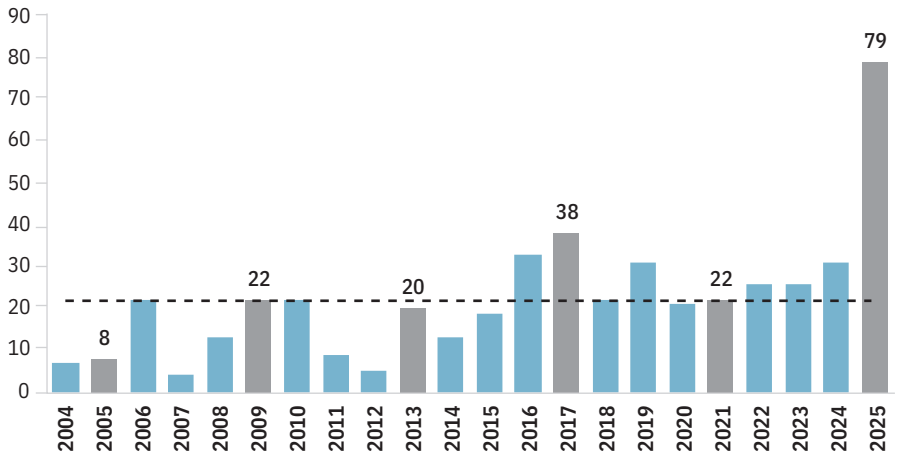
Por otra parte, el PPSD se posiciona claramente del lado contrario, con solo un voto a favor y ocho en contra. Su Rice de 0,78 indica, por tanto, una cohesión relativamente alta, de modo que su ubicación diferenciada respecto de las fracciones favorables responde a una posición mayoritariamente compartida. El caso del PUSC es particularmente distinto, ya que tienen cuatro votos a favor y cinco en contra, se aproxima al punto de mayor división del gráfico y registra un Rice de apenas 0,11. Este resultado es la principal expresión de disidencia interna en la votación, pues la fracción se mostró prácticamente dividida en partes iguales frente a una decisión institucional de alta relevancia.

El segundo de estos intentos de desafuero se relaciona con la figura legal de la beligerancia política, la cual prohíbe la participación de las personas funcionarias públicas en discusiones o actividades de agrupaciones políticas y actuaciones parcializadas para beneficiar o perjudicar a algún partido político.

La información recopilada por este capítulo revela que las denuncias por injerencia política no son del todo inusuales en la democracia costarricense[4]. Entre el 2004 y agosto del 2026, el TSE recibió 512 denuncias por beligerancia política, un promedio anual de 22 denuncias sobre esta materia. La Administración Chaves Robles sobresale en estos datos en un sentido importante: es la única administración de gobierno que en todos los años estuvo por encima del promedio. A pesar de que mantiene el comportamiento estacional, según el cual el año previo a las elecciones las denuncias crecen y alcanzan el nivel promedio o lo superan, lo inusitado fue el alto volumen de éstas durante la campaña electoral más reciente. En el último año de la Administración Chaves Robles, el TSE recibió 79 denuncias de beligerancia política, 4 veces más que la cifra promedio (gráfico 5.8).

Gráfico 5.8

Total de denuncias por beligerancia política ante el TSE. 2004-2025



Nota: la línea punteada corresponde al promedio simple de periodo 2004 a 2025. En color gris sobresalen los años previos a las elecciones y en azul el resto.
Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

Aumento de la participación electoral no se extiende a otros ámbitos del ejercicio de la ciudadanía

El hallazgo principal de las secciones previas se relaciona con una fuerte reactivación del ejercicio de la ciudadanía en la dimensión electoral. Desde el punto de vista de las aspiraciones políticas de este capítulo, más participación es mejor para la democracia. No obstante, no siempre un aumento de la afluencia a las urnas es un resultado favorable. Para entender de qué contribución estamos hablando, se debe analizar la situación en una perspectiva más amplia.

Antes de que este capítulo emita una valoración sobre este tema, es importante definir qué se entiende por politización de la ciudadanía. Puntualmente, se refiere a un proceso de reactivación del interés, la identificación y el involucramiento político, mediante el cual la política adquiere nuevamente una mayor centralidad en las percepciones, conversaciones y comportamientos de sectores de la ciudadanía. Lo anterior implica que cuestiones previamente consideradas distantes o secundarias adquieren mayor centralidad en la vida social y en la formación de opiniones y posicionamientos políticos.

Tres razones puntuales llevan a este Informe a calificar a este proceso de revitalización del ejercicio de la ciudadanía como acotado. Una primera razón se debe a que se concentra en la dimensión electoral, se circunscribe al aumento en la asistencia a las urnas, puede que sea coyuntural (aunque este supuesto no podrá ponerse a prueba en esta edición) y, principalmente, no ha permeado otros espacios de una ciudadanía más activa.

Un ámbito en el que no ha variado el panorama sobre el ejercicio de la ciudadanía reportado por este Informe es el de

la acción colectiva. En la edición anterior, este capítulo concluyó que la sociedad costarricense atravesaba un ciclo de baja protesta ciudadana que se había extendido a lo largo de la última década. La evidencia recopilada para esta edición no modifica esa conclusión; por el contrario, confirma la prolongación del ciclo de baja acción colectiva, el más largo del que se tiene registro hasta ahora.

La base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación cuenta con un total de 12.534 registros, para un período total de 34 años y cubre nueve administraciones de Gobierno distintas. Estos datos arrojan un promedio de 358 eventos anuales, es decir, una frecuencia aproximada a un evento diario. Desde el 2020, la protesta se ha mantenido en el margen o por debajo del promedio histórico. En 2025 se registraron 241 acciones colectivas (Moncada, 2026).

Al dividir la serie histórica por ciclo gubernamental es posible obtener el promedio mensual de protesta para los gobiernos representados en la base de datos. El gráfico 5.6 ilustra el promedio mensual para cada período constitucional. En la mayoría de los períodos (5 de 8) se registran promedios superiores a 31; es decir, una (1) acción colectiva diaria. El gobierno de Laura Chinchilla supera el promedio de 40, siendo el período con mayor cantidad de protesta por mes, mientras que el de Rodrigo Chaves Robles registra el menor promedio mensual, menos de 20 (gráfico 5.9).

Una segunda evidencia de que la intensificación de la competencia política no necesariamente ha permeado, hasta el momento, otros ámbitos de una ciudadanía más activa, se encuentra en los datos de simpatías políticas. El alineamiento partidario, medido con el indicador de las simpatías que expresa la ciudadanía hacia las agrupaciones partidarias, cuenta una historia de profundo desencanto. A inicios de la década de los noventa hubo una etapa de fuerte identificación en este ámbito: en 1993, un año antes de los comicios, los partidos Liberación Nacional (PLN) y Unidad Social Cristiana (PUSC) de manera agregada atraían a un promedio del 94% de las personas consultadas. Un 4% no se inclinaba por ninguna agrupación y menos del 2% manifestó su simpatía por un partido distinto a los dos grupos mayoritarios en ese momento. Aunque con algunos cambios, este comportamiento se mantuvo con altibajos hasta alrededor del año 2011.

A partir de ahí el desalineamiento se intensificó: como lo muestra el gráfico 5.10, pues la mayoría de la población dejó de manifestar afinidad clara con alguna de las múltiples organizaciones políticas. En setiembre del 2026 el 72% de la población decía no simpatizar con ningún partido político y solo el 28% restante mostraba afinidad partidaria: un 5% para el PLN y PUSC, de manera conjunta, y un 23% para el resto de las agrupaciones, entre las cuales el PPSO, que ganó las presidenciales, registra un 21%, el más alto entre todos los partidos.

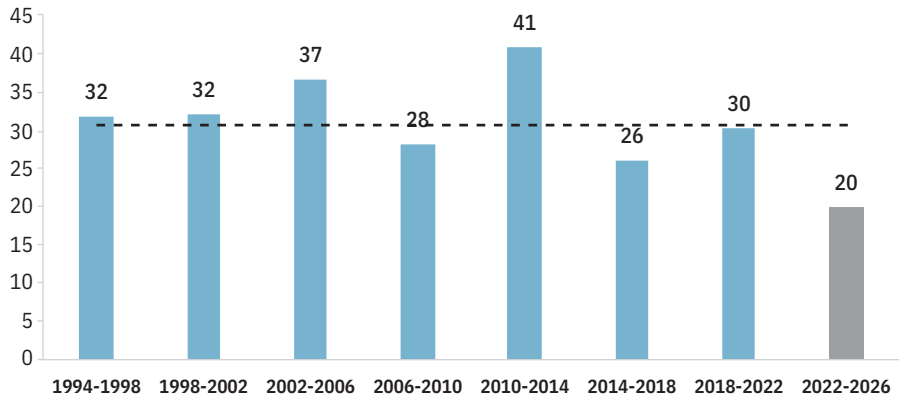
Otra forma de demostrar que la intensificación de la competencia política del 2026 fue acotada, se puede observar en la renovación de los liderazgos en las organizaciones partidarias. Para estudiar este fenómeno, el *Informe Estado de la Nación* ha venido desarrollando durante los últimos dos años una línea de investigación orientada a analizar las candidaturas a cargos de elección popular en el país. Esta edición del capítulo actualiza esa base de datos al incorporar las candidaturas de las elecciones nacionales del 2026. El seguimiento longitudinal de las personas candidatas permite observar, simultáneamente, la renovación de las organizaciones, la circulación de personas entre ellas y quiénes acceden a las posiciones más relevantes de la oferta electoral.

Los datos de candidaturas electorales muestran que la oferta partidaria vigente tiene raíces superficiales: la mitad o más de los partidos que compitieron en su elección más reciente no existían dos elecciones atrás. Apenas el 15% de los partidos que compitieron en las elecciones presidenciales y legislativas de febrero del 2026 existían a inicios de siglo en las elecciones del 2002. Dicho de otro modo, 17 de los 20 partidos de la papeleta electoral del 2026 tienen menos de veinte años de historia electoral y la mayoría de la oferta electoral actual es sumamente reciente (Jarquín, 2026).

Los datos no destacan un reemplazo mecánico y parejo en cada elección: hay ciclos de expansión con alta entrada (2006, 2022), ciclos de contracción por baja entrada (2010) y ciclos de recambio elevado en ambas direcciones (2026).

Gráfico 5.9

Promedio mensual[a/] de eventos de protesta por periodo constitucional

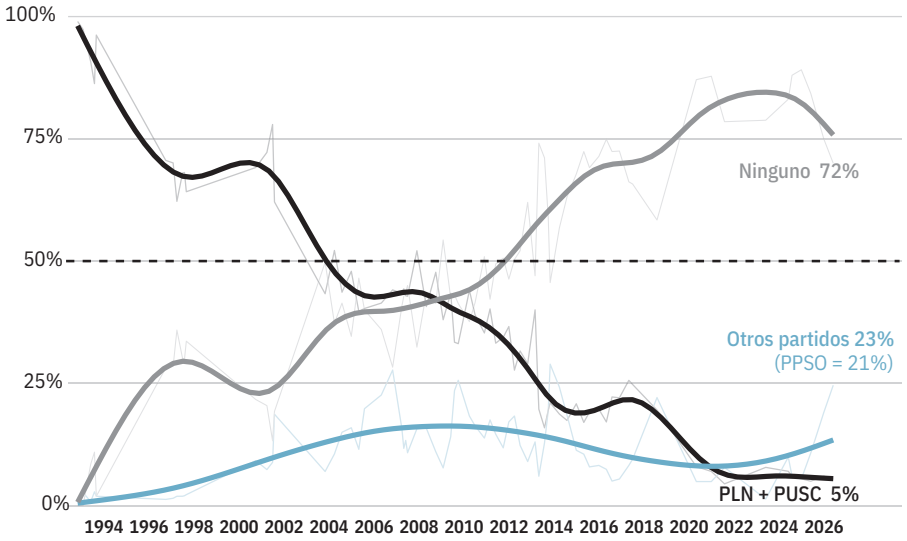


a/ El promedio mensual de eventos de protesta se calculó agrupando las observaciones por periodo de cuatro años (mayo-abril de cada ciclo), sumando el total de registros en cada bloque y dividiéndolo entre el número de meses del periodo (48 meses por bloque). La línea punteada corresponde al promedio del período 1994-2026 y la barra en color **gris** es del último cuatrienio.

Fuente: Elaboración propia con base en Moncada (2026) y datos de la base de acciones colectivas del PEN.

Gráfico 5.10

Evolución del alineamiento partidario en Costa Rica[a/b/]
(porcentajes)



a/ Se mide con base en las simpatías partidarias de la ciudadanía. Se utiliza la base de datos de Unimer para el período de febrero de 1993 a junio de 2013. A partir de agosto de 2013, se usa información de las encuestas de opinión del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la UCR.
b/ Las líneas gruesas muestran la tendencia suavizada, las líneas tenues las mediciones observadas.
Fuente: Gómez-Campos (2026), con datos de Unimer y del CIEP-UCR.

Lo que sí se sostiene es que la persistencia total —un mismo conjunto de partidos que se repite elección tras elección sin apenas cambios— nunca ocurre en el período: incluso en el ciclo más "tranquilo" del sistema (2010), un tercio de los partidos que compitieron en el 2006 no volvió a la contienda.

La diferencia entre ciclos está en si esas salidas se compensan con entradas equivalentes (2006, 2022, 2026) o no (2010), no en si hay o no rotación. Se observa en la tercera década del siglo XXI una característica única: hay una oleada de nuevos partidos, mucho mayor que la ocurrida durante la primera década, que arranca en el 2022 y que (a diferencia de la primera) no se estabiliza en la elección siguiente, sino que se prolonga en una nueva ronda de rotación en el 2026.

Esta alta rotación de la oferta electoral no logró consolidar un sistema de partidos estable propiciando una mayor volatilidad del voto. Si los partidos rotan tan rápido como se ha evidenciado, ¿rotan también quienes los integran, o hay una clase política que persiste a través de las etiquetas partidarias que aparecen y desaparecen?

Una candidatura se considera "nueva" únicamente si esa persona no apareció nunca en la base de datos previo al año en cuestión —en ningún año entre el 2002 y el 2026, y en ninguna de las tres arenas—; en caso contrario, se considera "conocida", sin importar en qué cargo o con qué partido haya competido antes. Esto significa que la comparación es cruzada entre arenas: una persona candidata a la Presidencia en el 2026 se cuenta como "conocido" si antes tuvo una candidatura a diputación o a la alcaldía, no solo si antes tuvo una candidatura presidencial. La identificación de cada persona a través del tiempo se hizo con su número de cédula; cuando ese dato no estaba disponible en el registro original se utilizó el nombre completo normalizado como identificador de respaldo, vinculándolo a la cédula real de esa persona cuando esta aparece en otro registro del mismo nombre en años posteriores.

En el 2026, de las 20 candidaturas presidenciales, 10 ya eran conocidas. En el 2006, cuatro de las siete personas "conocidas" repetían en su aspiración. Las otras tres provenían de una diputación previa, pero aun así llegaban a la boleta presidencial en su primer intento por ese cargo. En el 2026, el patrón se invierte casi por completo: solo una de las diez personas "conocidas" (Fabricio Alvarado Muñoz) volvía a presentar su nombre; las otras nueve ascienden desde una candidatura a diputación o a vicepresidencia previa, y en la mayoría de los casos lo hacen cambiando de partido —Hidalgo Bogantes, Caamaño Quirós, Fernández Delgado y Aguilar Berrocal, pasaron por dos o tres partidos distintos antes de llegar a su candidatura en el 2026— (Jarquín, 2026).

Ahora bien, la arena legislativa tiene un patrón mucho más ordenado que el presidencial: el porcentaje de candidaturas conocidas crece de forma prácticamente sostenida de elección a elección, al pasar del 11% en el 2006 al 28% en el 2026.

Esta tendencia parece, a primera vista, contra intuitiva frente a los hallazgos discutidos anteriormente: si el sistema de partidos se fragmenta cada vez más y la mayoría de los partidos que compiten en cada elección son de aparición reciente, ¿por qué las personas que ocupan sus listas son, proporcionalmente, cada vez menos nuevas? La respuesta puede ser que ambos procesos no son contradictorios sino complementarios, y describen el mismo fenómeno desde ángulos distintos: lo que rota con alta velocidad es la etiqueta partidaria, no el conjunto de personas dispuestas a hacer carrera política.

El gráfico 5.8 muestra trayectorias individuales: sigue solo a las 113 personas que compitieron por un puesto tanto en el 2022 como en el 2026 y clasifica su partido de origen (2022) y de destino (2026) según la misma categoría (con trayectoria/emergente). De esas 113 personas que compiten en ambas elecciones, 58 estaban en un partido con trayectoria en el 2022 y 55 en uno emergente. El flujo más relevante es el que va de partidos con trayectoria a emergentes: el 41% de las personas que en el 2022 competían

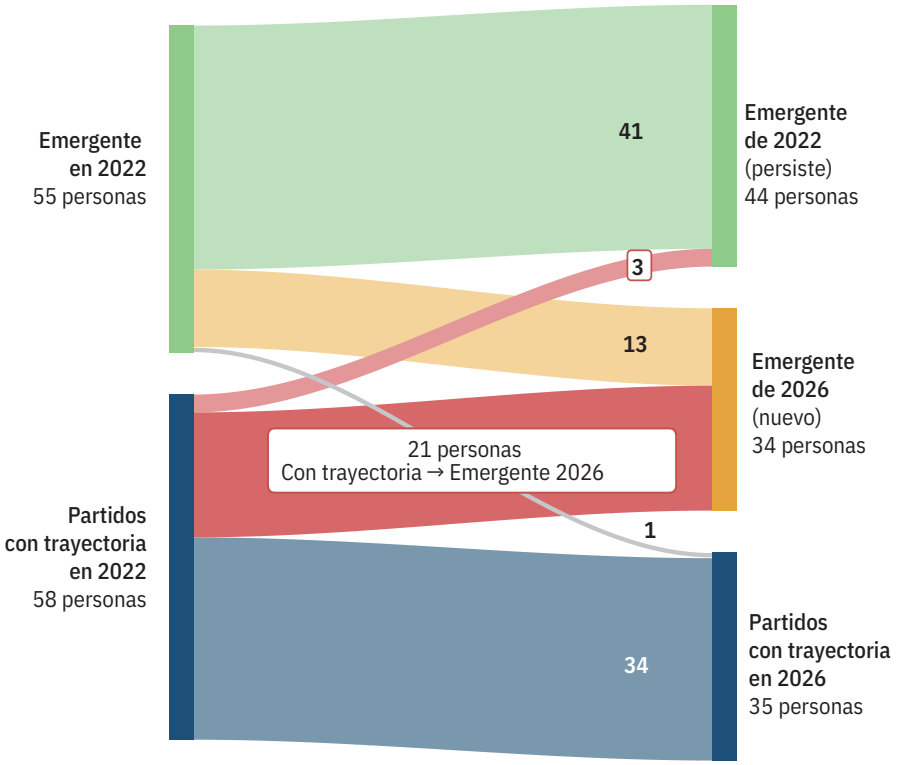
por un partido con trayectoria migraron a uno emergente en el 2026, mientras que el movimiento contrario —de emergente a trayectoria— es prácticamente inexistente (una sola persona de 55). El resto se mantuvo en su misma categoría: 34 personas siguieron en partidos con trayectoria y 54 siguieron en partidos emergentes (no necesariamente el mismo; varios cambiaron de uno emergente a otro). Estos movimientos sugieren que una parte del crecimiento de los partidos emergentes no proviene de debutantes puros, sino de personas con trayectoria que trasladan su candidatura desde el sistema de partidos que existía antes del 2022.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

CANDIDATURAS PRESIDENCIALES
véase Jarquín (2026), en
www.estadonacion.or.cr

Gráfico 5.11

Movilidad entre tipos de partido de las personas candidatas en ambas elecciones. 2022 y 2026[a/]



a/ n=113 personas con candidatura propietaria en legislativa tanto en 2022 como en 2026. La categoría emergente se refiere a partidos políticos, no a la candidatura de la persona.
Fuente: Jarquín (2026), con datos del TSE.

Finalmente, entre el 2006 y el 2022, la tasa de retorno inmediato, definida como el porcentaje de personas que ocupan un puesto elegible en una elección determinada y que ya habían sido candidatas legislativas —en cualquier posición de la lista— en la elección inmediatamente anterior, oscila entre el 16% y el 21% para las cabezas de lista y entre el 8% y el 9% para los puestos 2 y 3, sin una tendencia sostenida al alza. No obstante, el quiebre aparece en el 2026, cuando por primera vez, la tasa de retorno inmediato se separa claramente de su rango histórico, al pasar del 16% en el 2022 al 24% en el 2026 entre las cabezas de lista, y del 8% al 11% en los puestos 2 y 3. Por otra parte, de las 24 personas que en el 2022 competían por un partido con trayectoria y, que en el 2026 migraron hacia un partido emergente, un 79% fueron colocadas en un puesto elegible y once directamente como cabeza de lista. El aumento de la tasa de retorno no parece responder, por tanto, solo a que las organizaciones establecidas retengan a sus candidaturas, sino también a que organizaciones nuevas reclutan experiencia disponible en el sistema y la colocan en la cúpula de sus propias listas.

Sin embargo, los datos también indican que ser colocado en un puesto elegible no equivale a resultar electo. De esas 19 personas con experiencia previa que migraron hacia partidos emergentes y fueron ubicadas en los tres primeros lugares, solo dos obtuvieron una diputación en el 2026. Las otras 17 quedaron fuera de la Asamblea Legislativa, incluidas 10 de las 11 que habían llegado directamente a encabezar una lista. El resultado introduce una distinción importante: el 2026 evidencia una concentración mayor de experiencia política en el diseño de la oferta electoral, pero no necesariamente una efectividad mucho menor de esa experiencia para transformarse en representación legislativa. En otras palabras, los partidos emergentes recurrieron a candidaturas con trayectoria y les asignaron posiciones prominentes, pero esa estrategia produjo un rendimiento electoral limitado.

A modo de síntesis de este primer apartado, los resultados evidencian que un fuerte aumento de la participación electoral estuvo acompañado de un deterioro de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y la institucionalidad encargada de garantizar las reglas de la competencia democrática. La mayor afluencia a las urnas constituye uno de los principales cambios observados durante el período en análisis. Este comportamiento se articuló con la ruptura de la hegemonía electoral del PLN, una importante movilización del electorado y un amplio respaldo territorial al oficialismo, factores

que contribuyeron a configurar un nuevo mapa de la competencia política.

El aumento de la participación electoral no estuvo acompañado por una expansión equivalente de otras formas de ejercicio de la ciudadanía. Los resultados sugieren una repolitización de carácter predominantemente electoral: más personas se involucraron en la elección, pero ello no implicó una mayor participación en otros espacios de deliberación, incidencia o control ciudadano. Este hallazgo resulta relevante porque destaca que el incremento de la participación electoral no debe interpretarse automáticamente como una ampliación general de la participación ciudadana, sino, más bien, una transformación concentrada en uno de los principales mecanismos de expresión de la ciudadanía.

Al mismo tiempo, el proceso electoral se desarrolló en un contexto de creciente confrontación con la institucionalidad democrática. El período analizado registra, por primera vez, un patrón de ataques sistemáticos del Gobierno contra la autoridad electoral. Los intentos de desafuero presidencial constituyeron un factor central en la escalada de tensiones con el Tribunal Supremo de Elecciones y otros poderes del Estado. Así, la coexistencia de una competencia política más intensa con cuestionamientos y confrontaciones hacia las instituciones encargadas de regularla introduce un elemento adicional de vulnerabilidad para el funcionamiento democrático.

Estos procesos tienen implicaciones relevantes desde la perspectiva del desarrollo humano. La participación política constituye una dimensión de la capacidad de las personas para ejercer agencia e incidir en las decisiones colectivas. El incremento de la participación electoral representa, en ese sentido, la ampliación de una de las vías disponibles para ejercer esa agencia. No obstante, sus alcances dependen de la existencia de otros canales de participación y de instituciones capaces de garantizar derechos, procesar los conflictos y ofrecer condiciones equitativas para la expresión de las distintas preferencias ciudadanas. La evidencia analizada muestra, precisamente, una brecha entre una ciudadanía que se moviliza con mayor fuerza en el ámbito electoral y un contexto institucional sometido a mayores tensiones.

En conjunto, el período presenta una combinación que merece especial atención: mayor movilización electoral, una competencia política más intensa, una participación ciudadana que permanezca concentrada en el ámbito electoral y un incremento de las tensiones con la institucionalidad democrática. Desde el enfoque de desarrollo humano, el desafío no se limita a sostener la participación en las urnas, sino a ampliar las oportunidades para que las personas ejerzan su ciudadanía en distintos ámbitos y puedan hacerlo dentro de un marco institucional capaz de proteger sus derechos y permitir procesar democráticamente las diferencias políticas. La evolución de estas condiciones será determinante para que la mayor movilización ciudadana se traduzca en una ampliación efectiva de las capacidades de participación y agencia de la población[5].

Holgado triunfo electoral del oficialismo creó condiciones políticas favorables para implementar su propuesta

Las elecciones generales del 2026 alteraron, significativamente, dos factores claves para la gestión política: la configuración del sistema de partidos políticos y las condiciones para que la fuerza triunfadora gobierne. Estos cambios pueden tener implicaciones relevantes sobre la capacidad de la democracia para contribuir al desarrollo humano. Por una parte, una mayor capacidad de acción gubernamental podría facilitar la toma de decisiones y la ejecución de políticas públicas orientadas a atender problemas sociales, económicos, ambientales y de seguridad. El impacto sobre el desarrollo humano dependerá no solo de la calidad, la amplitud y el enfoque de la propuesta, sobre todo desde la perspectiva de los grandes desafíos nacionales en desarrollo humano, sino de la capacidad del nuevo gobierno para implementar su propuesta, así como de las condiciones institucionales y democráticas bajo las cuales dicha implementación tenga lugar.

Los resultados de los comicios produjeron un reacomodo de las fuerzas políticas. A estos fenómenos comúnmente se les denomina "realineamientos partidarios", pues originan la desaparición o marginación de partidos existentes y la irrupción de nuevas fuerzas dominantes. En otras palabras, modifican el tablero político.

Este apartado documenta la interrupción de una larga tendencia de quiebre del voto y el retorno de una situación de "Gobierno unido". Por primera vez desde 1982, el partido que gana las elecciones logra obtener una mayoría holgada en la Asamblea Legislativa, lo cual técnicamente se llama un Gobierno unido. En las últimas décadas, lo que venía prevaleciendo es que los partidos ganadores no lograban mayorías parlamentarias (gobiernos divididos).

Una segunda transformación relevante, estudiada acá, se asocia a los cambios en las posiciones políticas de la ciudadanía que pasaron de enfatizar el control ciudadano, más apegado a la tradición democrática costarricense, a mostrar polarización respecto a las medidas de mano dura desde el Ejecutivo. Este cambio de naturaleza actitudinal también se refleja en los planes de gobierno y las propuestas de las candidaturas presidenciales que revelan una fuerte concentración en materia de seguridad, particularmente en iniciativas orientadas a la intervención y el endurecimiento de las respuestas frente a la criminalidad.

El presente apartado incluye tres secciones. En la primera se describen las nuevas condiciones políticas de gobernabilidad para el partido triunfador, las mejores en cuatro décadas. La segunda muestra evidencia, por un lado, de los cambios en las preferencias políticas de la ciudadanía, orientadas a un mayor respaldo a medidas gubernamentales de "mano dura" y, por el otro, que persisten actitudes favorables a los derechos o aspectos del Estado de Bienestar. En la última se describen las principales características de la oferta programática incluida en los planes de gobierno y en las propuestas de las candidaturas de los partidos políticos.

Reacomodo partidario provoca cambios sustantivos en las condiciones para la gobernabilidad

El sistema de partidos políticos en Costa Rica experimentó en el 2026 un fuerte reacomodo producto del triunfo del PPSO, heredero del oficialismo. Entre los años 1998 y el 2026, los ocho comicios celebrados dieron paso a cuatro continuidades gubernamentales, primero el PUSC (1998-2006), luego el PLN (2006-2014), le siguió el PAC (2014-2022) y ahora el movimiento asociado al expresidente Rodrigo Chaves Robles y Laura Fernández Delgado (2022-2030). Previo a esta reconfiguración actual, el debilitamiento de las fuerzas bipartidistas a finales de la década de los noventa e inicios de siglo, propició la irrupción del PAC y derivó en el multipartidismo que se extendió por un cuarto de siglo (2002-2026). Del mismo modo, en esta ocasión una nueva fuerza generó reacomodo y mantuvo continuidad por un segundo período, aunque en condiciones distintas.

El nuevo episodio de realineamiento político presenta algunas particularidades. En primer lugar, se trata de un reacomodo en favor de un nuevo movimiento político y no de alguna fuerza ya existente. En segundo lugar, la transferencia de votos al Partido Pueblo Soberano en el 2026 es mayor que la reconfiguración del sistema político costarricense ocurrido entre el 2002 y el 2022, cuyo principal beneficiario fue el Partido Acción Ciudadana.

Otra característica del realineamiento mencionado es su doble dimensión, pues el respaldo al partido triunfador se materializó tanto en las elecciones presidenciales como en las legislativas, y fue mayoritario en ambas. Se interrumpió la tendencia mayoritaria del quiebre del voto, como se le denominó a la disposición de la ciudadanía de respaldar a una agrupación para la presidencia y a otros partidos en las legislativas.

Por último, el realineamiento político del 2026 produjo una combinación singular: la fuerte irrupción de una nueva agrupación dominante se acompañó de otros dos bloques en recomposición: fuerzas políticas del viejo orden bipartidista (PLN y PUSC, aunque este último muy disminuido) y, agrupaciones que surgieron en la era posbipartidista (Frente Amplio y PAC).

La combinación de estos rasgos del realineamiento del sistema político costarricense inaugura una nueva era de competencia entre dos bandos: por un lado, el oficialismo procurará consolidar o aumentar su apoyo y debilitar a las agrupaciones de oposición; por otro lado, la disputa entre las fuerzas de la oposición por convertirse en la agrupación que aglutine el apoyo antioficialista.

Luego de una larga secuencia de ocho elecciones con "gobiernos divididos" en distintas modalidades, en las que el Ejecutivo, controlado por varios partidos políticos, no tuvo mayoría en la Asamblea Legislativa, un triunfo electoral contundente en la elección presidencial, acompañado de un alto respaldo en la elección legislativa, que produjo una fracción oficialista de 31 diputaciones, dieron paso a una nueva etapa de "gobierno unido" derivada de cambios sustantivos en lo que este capítulo denomina "los fundamentos para gobernar".

Por fundamentos de la política este *Informe* considera a un conjunto de resultados electorales o factores que condicionan el accionar de las distintas fuerzas políticas a la hora de decidir asuntos de interés público. Este capítulo distingue entre dos tipos de fundamentos. Por un lado, están los que se pueden denominar *condiciones de origen*, es decir, de aquellos que se derivan del comportamiento electoral y de la competencia por votos en las urnas. Por otra parte, existen factores actitudinales o programáticos asociados a las posiciones políticas de la ciudadanía y a las propuestas de las agrupaciones en competencias. Enseguida se discuten primero las condiciones de origen y luego los factores actitudinales y programáticos.

Un primer fundamento de la política es la fragmentación del sistema de partidos en el parlamento. La literatura especializada plantea que a mayor fragmentación mayor dificultad para construir mayorías y que estas generen acuerdos. Para medir la fragmentación se utiliza el indicador denominado índice número efectivo de partidos (NEP). Entre más se acerque el valor del índice a dos se está en presencia de un sistema de partidos catalogado como bipartidista y entre mayor el valor, mayor la fragmentación del sistema. Básicamente, el NEP permite estimar cuántos partidos tienen un peso significativo en la conformación del congreso.

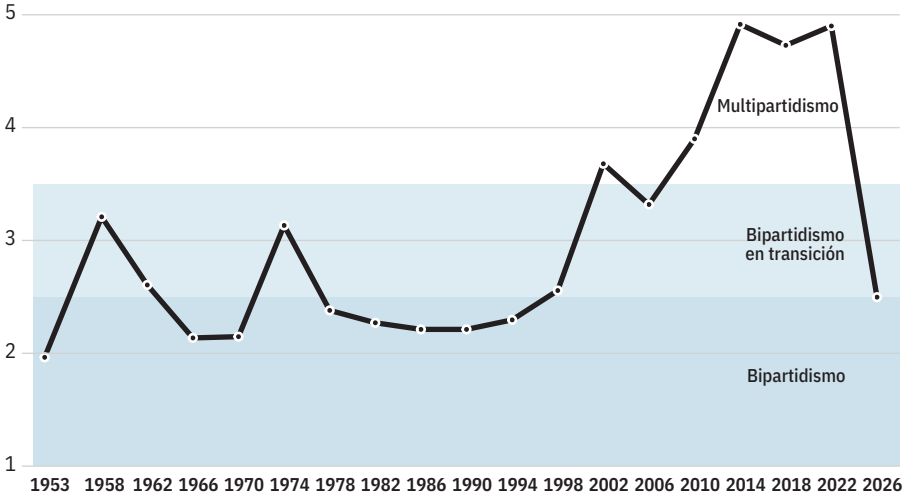
Veinticuatro años después de la elección del 2002 —que marcó el inicio de la dinámica multipartidista en Costa Rica— y sin que mediara una reforma política sustantiva, el electorado volvió a dar un giro: en el 2026 se alteró sustancialmente la correlación formal de fuerzas en el sistema político. El gráfico 5.12 da cuenta de ese cambio, con el número efectivo de partidos en el congreso. Los resultados reflejan una conformación bipolar, más semejante a lo ocurrido durante buena parte de la segunda mitad del siglo XX.

La recomposición del Congreso en torno a una fracción oficialista mayoritaria y a una oposición, conformada por varias agrupaciones en un "bloque", en el que las cuatro fuerzas se definen de oposición y además formaron una coalición para defender la democracia de los ataques del Ejecutivo, acarrea implicaciones para la gobernabilidad y la dinámica de contrapesos institucionales. En primer lugar, la concentración de la representatividad legislativa altera los costos de transacción política. Al reducir el número de actores con capacidad de veto, el Gobierno podría aprobar una agenda amplia; no obstante, este fenómeno no garantiza de forma automática una mayor eficiencia del sistema político. Cuando la simplificación del mapa partidario responde a una polarización antagónica y no a acuerdos programáticos, la efectividad del Poder Ejecutivo para articular reformas estructurales se ve condicionada por la disciplina interna y la disposición al compromiso entre las fuerzas dominantes (Tsebelis, 2002; Mainwaring y Shugart, 1997).

Ahora bien, el retorno a un formato bipolar produce nuevos desafíos para la representación política y la estabilidad del sistema en el largo plazo. La literatura especializada advierte que, en contextos

Gráfico 5.12

Número efectivo de partidos parlamentarios[a/] (NEPp), según etapa del sistema de partidos



a/ Rangos definidos con base en Lijphart (2000). Los valores no son números enteros. El índice se usa para medir la fragmentación del sistema de partidos en el parlamento y estima cuántos tienen un peso significativo en su conformación. Además, señala que cuanto más cerca está el valor de 2, más se aproxima el sistema a una configuración bipartidista; conforme aumenta el valor, aumenta también la fragmentación.
Fuente: Gómez-Campos (2026), con datos del TSE.

de alto desencanto ciudadano y debilidad institucional democrática, el debate democrático puede canalizarse hacia una lógica de confrontación directa entre bloques, con rasgos populistas, lo cual reduce el margen de intermediación de las demandas sociales entre los distintos actores del sistema (Linz y Stepan, 1996; Roberts, 2014). En esa línea, Weyland (2024) sostiene que la concentración populista del poder prospera bajo condiciones restrictivas: debilidad institucional y coyunturas que permiten acumular un apoyo masivo. Cuando los contrapesos son sólidos, esos intentos enfrentan mayores límites. Para Costa Rica, por tanto, la confrontación entre bloques no implica por sí solo un deterioro democrático: la clave es la capacidad de sus instituciones para contener la concentración del poder.

Asimismo, las fluctuaciones drásticas en la estructura de competencia electoral —donde se pasa de una alta fragmentación a un esquema de dos bloques en ausencia de reformas institucionales de fondo—, suelen ser sintomáticas de una alta volatilidad del electoral y de la fragilidad organizativa de los partidos políticos, lo cual expone al régimen a ciclos recurrentes de paralización política o a giros pendulares en la conducción del Estado (Levitsky y Ziblatt, 2018; Mainwaring y Torcal, 2006).

El escenario del 2026 marca un hito institucional: por primera vez en cuatro décadas y media, la bancada oficialista (PPSO) supera el umbral del 50% de las curules (gráfico 5.13). De todas las agrupaciones que han liderado el Poder Ejecutivo, solo el PLN (1953, 1962, 1970, 1982 y 1986), el PUSC (1990) y el PPSO han gobernado en estas condiciones. Este mandato popular directo concede al Poder Ejecutivo una ventaja comparativa para la gestión política inédita en la historia reciente. El Gobierno adquiere un margen de maniobra operacional que elimina la extrema dependencia de negociaciones atomizadas para avanzar su agenda prioritaria (Tsebelis, 2002).

La ciencia política comparada también advierte que la concentración de poder en un régimen presidencialista desplaza la naturaleza del problema de gobernabilidad (Linz, 1990). La efectividad de esta mayoría formal no depende únicamente del número de curules, sino de la cohesión interna del bloque de gobierno y de su disposición para respetar los contrapesos constitucionales y la deliberación plural (Levitsky y Ziblatt, 2018; Mainwaring y Shugart, 1997).

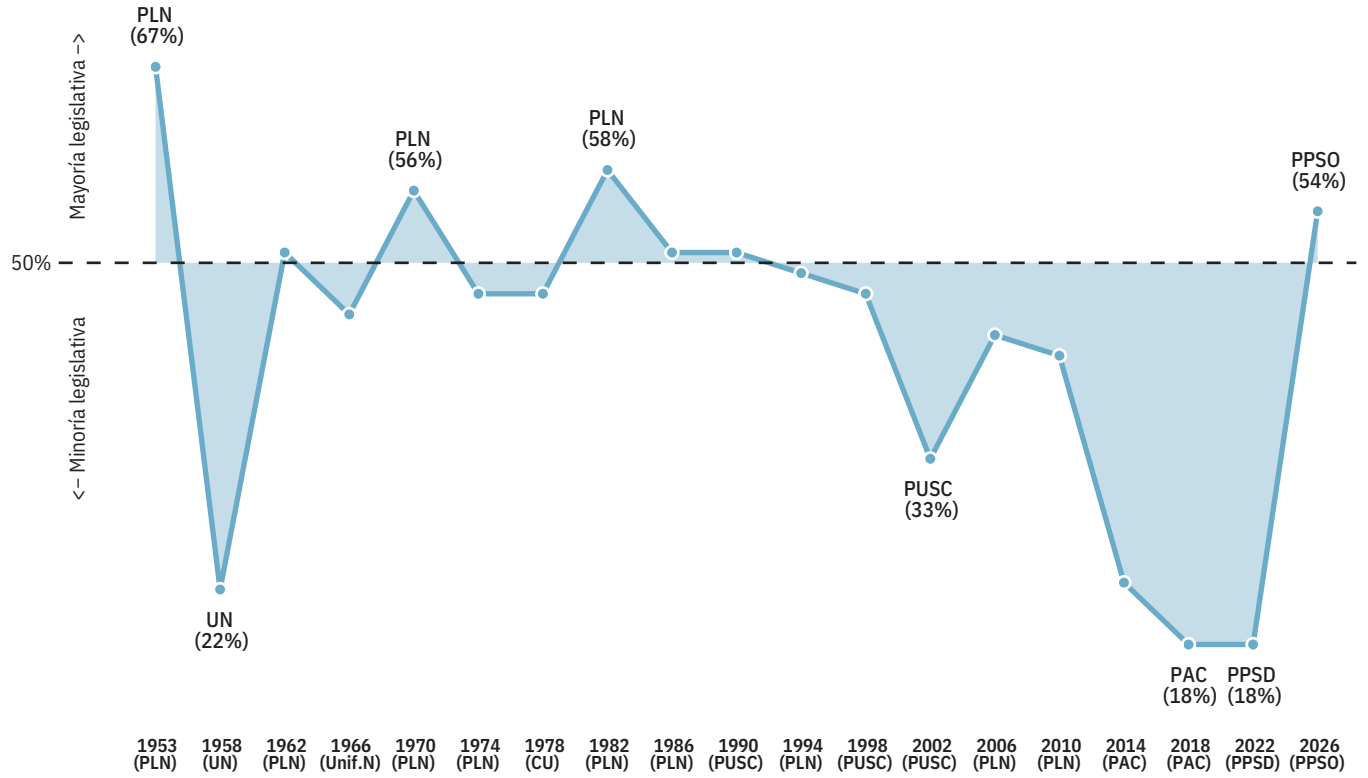
El verdadero reto para la democracia costarricense será determinar si esta mayoría absoluta responderá a una lógica de eficiencia institucional capaz de generar condiciones para reducir la parálisis y aprobar las reformas que el país demanda, o si más bien decantará en una lógica de "aplanadora legislativa" que incremente las tensiones sobre el Estado social de derecho y la convivencia pluralista (Roberts, 2014). La evidencia comparada demuestra que las mayorías políticas nacidas de procesos de alta polarización suelen generar dinámicas pendulares y de alta inestabilidad posterior. De este modo, el éxito o fracaso del nuevo escenario no se medirá solo por el volumen de leyes aprobadas, sino por la calidad de la deliberación democrática y el impacto real que esas decisiones tengan sobre la equidad y el bienestar de la población.

Hay un segundo factor del resultado electoral que incide en la gobernabilidad que varió en el 2026: el nivel de volatilidad. La *volatilidad* mide la cantidad de personas electoras que cambian su voto de un partido a otro en dos elecciones en términos agregados. A mayor valor del índice, mayor es la volatilidad electoral. El índice puede alcanzar valores de 0 a 100%; un valor de 100% significaría que todas las personas electoras cambiaron de partido de una elección a otra (el sistema es muy volátil) y 0% que ninguna persona cambió de partido (el sistema no es volátil, básicamente todo queda igual).

De acuerdo con las cifras oficiales del TSE, en el 2026 seis de cada diez electores (61%) votaron por un partido político distinto al que habían respaldado en el 2022, la segunda cifra más alta desde 1958. Los valores de este índice en la última elección son paradójicos, pues en un contexto de continuidad del grupo en el poder y del retorno del "gobierno unido", como en esta ocasión, dichos valores deberían ser bajos. Por ejemplo, entre el 2006 y el 2010, únicamente el 21% de

Gráfico 5.13

Evolución del tamaño de la fracción parlamentaria oficialista en la Asamblea Legislativa[a/]



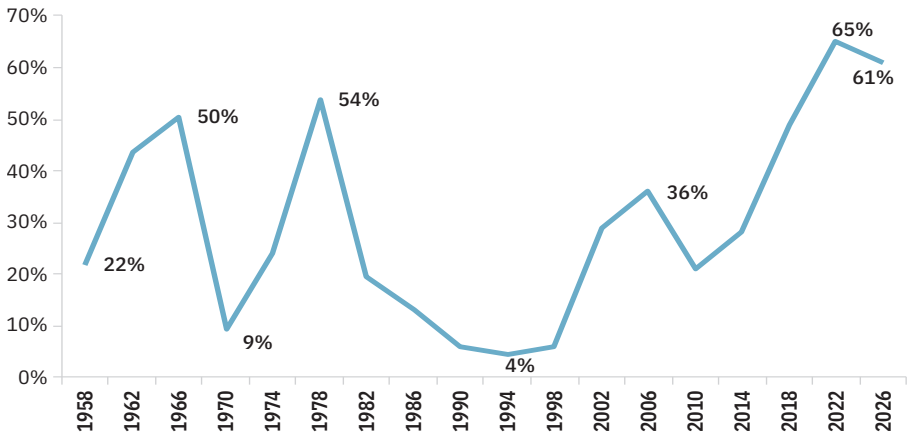
a/ El gráfico traza la línea divisoria del 50% de las curules para diferenciar los períodos históricos de mayoría o minoría legislativa en cada periodo.
Fuente: Gómez-Campos (2026), con datos del TSE.

las personas votantes cambió de agrupación política. No obstante, como la continuidad en 2026 se logró mediante un partido distinto del de 2022, el valor de volatilidad es mayor.

Los cambios en las preferencias partidarias entre el 2018 y el 2022 y entre el 2022 y el 2026 reportados por el índice, son los más altos de las últimas siete décadas, superando a los registrados en los períodos 1962-1966 y 1974-1978 (gráfico 5.14). Analizados desde una perspectiva histórica, los incrementos en la volatilidad electoral en el período 1958-2026 produjeron alteraciones importantes en la correlación de fuerzas políticas, particularmente en las elecciones de 1966, 1978, 2006, 2018, 2022 y 2026. En todos estos procesos electorales, los cambios en el respaldo generaron desplazamientos y reemplazos de partidos políticos de una elección a otra (Progreso Social Demócrata y Pueblo Soberano,

Gráfico 5.14

Evolución de la volatilidad[a/] electoral en elecciones presidenciales



a/ La *volatilidad* mide la cantidad de electores que cambian su voto de un partido a otro en dos elecciones en términos agregados.
Fuente: Alfaro-Redondo (2026), con datos del TSE.

recientemente), tal y como sucedió con Unión Nacional en 1962 y Unificación Nacional en 1978.

En síntesis, la configuración del sistema de partidos y los fundamentos de la política experimentaron cambios significativos en los comicios del 2026. En términos concretos, estos cambios significaron el retorno del Gobierno unido y el cierre de una era caracterizada por la fragmentación de fuerzas. Estos resultados traen consigo algunas paradojas. La primera es que el sistema de partidos regresa a un formato bipolar, sin ser bipartidista. Por otra parte, la volatilidad electoral sigue siendo alta, a pesar de que hubo continuidad en el Gobierno. Esto indica que el movimiento político oficialista tuvo éxito electoral, pero está por verse si logrará estructurar un caudal importante de apoyo permanente. A continuación, se analizan las transformaciones actitudinales y programáticas, que también alteran las condiciones para gobernar.

La ciudadanía coincide en la necesidad urgente de reformas políticas, pero se divide ante el uso de "la mano dura" en el ejercicio del poder

Luego de estudiar las condiciones de origen que definen el accionar de los actores políticos, derivadas del comportamiento de la ciudadanía en las urnas, es pertinente discutir el segundo tipo de fundamentos de la política abordado en el capítulo: los factores actitudinales o programáticos en las que el oficialismo gobernará en los próximos cuatro años. A los gobiernos les toca tomar decisiones según las circunstancias. A algunos les ha correspondido promover reformas impopulares (como un plan fiscal), administrar una pandemia o realizar una reconstrucción asociada a un evento natural.

Cada una de estas circunstancias determina el accionar de un gobierno en un contexto específico. Una de ellas se vincula con las posiciones políticas de la ciudadanía. Ante determinadas condiciones políticas, las sociedades pueden mostrar anuencia o rechazo a medidas o políticas gubernamentales, lo cual hace importante conocerlas. Desde hace tres ciclos electorales (2018 en adelante), el Programa Estado de la Nación ha desarrollado un instrumento, llamado Votómetro, que permite caracterizar los perfiles actitudinales de la población (Gómez-Campos, et al., 2026).

El Votómetro es una plataforma de guía de voto (*voter advice application*-VAA en inglés) que desarrolló el Programa Estado de la Nación desde el 2018. En su edición del 2026 tuvo un alcance de 518.560 registros con representación de todos los cantones del país. Al responder 32 preguntas de política pública con opciones binarias (a favor/en contra), la persona usuaria obtiene un índice de afinidad con las propuestas de cada candidatura presidencial. Análisis estadísticos aplicados a esas respuestas identifican las dimensiones latentes que estructuran las posiciones políticas de la ciudadanía en la Costa Rica contemporánea (Gómez-Campos et al., 2026). Esta sección describe sus principales hallazgos.

¿Qué piensa políticamente la ciudadanía costarricense? ¿Es progresista o conservadora, estatista o liberal, partidaria del control institucional o del ejercicio del poder con mano dura? Una muestra representativa del Votómetro ofrece respuestas empíricas a esas preguntas.

En resumen, la sociedad costarricense mantiene un fuerte respaldo a las instituciones públicas como la CCSS y la educación pública (promedios por encima del 70%), pero es altamente crítica de su desempeño. Existe también un consenso amplio y transversal —documentado desde el 2018— sobre la necesidad de reformar el sistema político y la función pública: más del 90% respalda aquellas reformas que abran la posibilidad de destituir a las personas funcionarias públicas por mal desempeño, incluidas las diputaciones y la Presidencia de la República. El Votómetro 2026 añade (por primera vez, porque el cuestionario no medía eso directamente en el 2022), una lectura sobre cómo se prefiere ejecutar esa reforma: poco más de la mitad de la población (57%) aceptaría medidas de mano dura y una ampliación de las potestades del Poder Ejecutivo para realizar esas reformas, frente a un 43% que se opone. Es decir, esta es una sociedad dividida en torno a la ruta para ejecutar la reforma política que las personas piden.

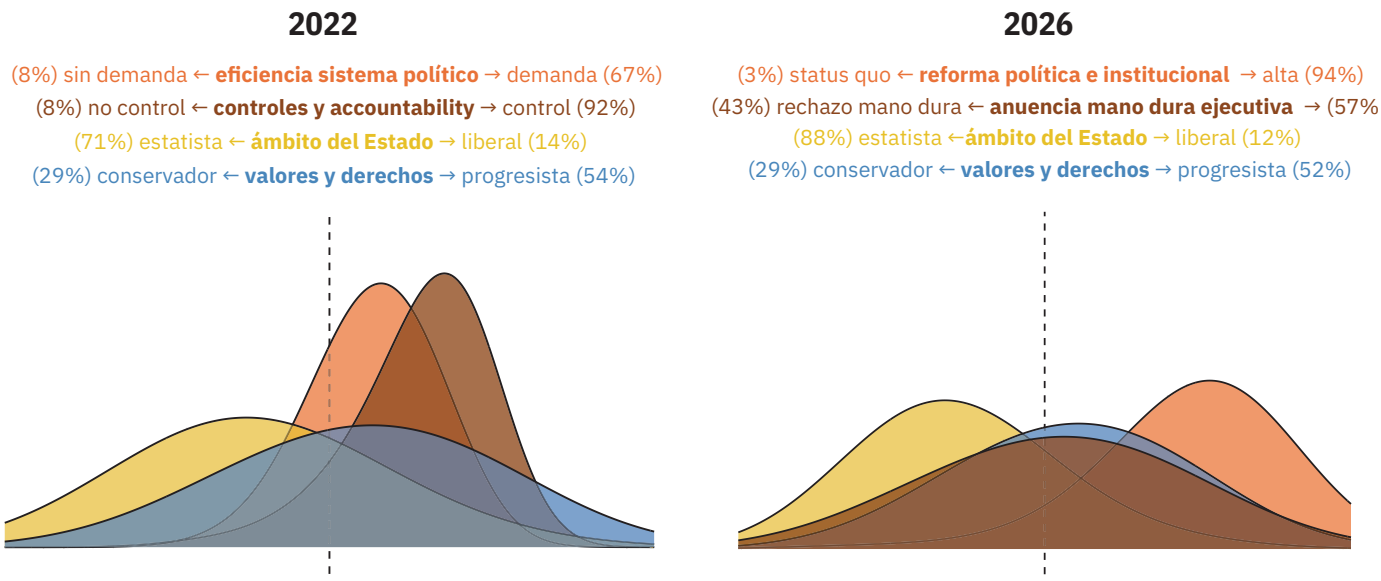
Entre el 2022 y el 2026, el cuestionario se reformuló en dimensiones críticas (ver anexo metodológico). El cambio en la dimensión sobre control al poder no es cosmético. En el 2022, estos ítems midieron si las personas querían más poder sobre los puestos políticos (destitución de personas funcionarias, listas abiertas para la elección de puestos políticos). En el 2026, los ítems miden si la ciudadanía acepta que el Ejecutivo tenga más poder sobre las instituciones (destituir jueces), o sobre la ciudadanía y sus derechos (encarcelar personas, toque de queda). El polo positivo en el 2022 es *accountability* horizontal en el sentido de O'Donnell (1994), es decir, fortaleza de las instituciones de control —como la Contraloría General de la República, la Asamblea Legislativa, los tribunales de justicia, entre otros— como mecanismo para controlar los abusos del poder; el polo positivo en el 2026 es democracia delegativa: la preferencia por un Poder Ejecutivo fuerte que intervenga las instituciones. El factor mide el mismo clivaje de control del poder, pero desde lados opuestos del eje (Gómez-Campos *et al*., 2026; gráfico 5.15).

En suma, las personas no han cambiado tanto en su posición más progresista en temas de derechos ni en su apoyo a un Estado fuerte, aunque sí en las percepciones sobre control y eficiencia del sistema político. El análisis comparado de los Votómetro 2022 y 2026 revela la coexistencia de dos dinámicas contrapuestas en la cultura política costarricense: una continuidad estructural de la población en los ejes de valores culturales (dimensión FA1) y del rol del Estado en la economía (dimensión FA2), frente al desplazamiento acelerado en las dimensiones de control-poder (FA3) y la de eficiencia en la institucionalidad del sistema (FA4) (Gómez-Campos et al., 2026).

De este modo, el resultado electoral del 2026 no respondió a un viraje de la ciudadanía hacia el liberalismo de mercado, ni a una radicalización de los valores identitarios en temas como aborto, educación sexual o religión. En la dimensión sobre valores y derechos, la distribución

Gráfico 5.15

Distribución de respuestas del Votómetro en cuatro dimensiones[a/]



a/ La línea punteada representa la posición neutra de cada dimensión.
Fuente: Gómez Campos *et al.*, (2026), con datos del Votómetro 2026, del PEN.

poblacional se mantiene prácticamente en los mismos niveles entre el 2022 y el 2026, con poco más de la mitad de las personas ubicadas en el polo progresista. Asimismo, la preferencia de apoyo a instituciones del Estado como el ICE y la CCSS se refuerza y se mantuvo alta (71% en el 2022 y 88% en el 2026).

El cambio provino de una redefinición de las preferencias ciudadanas acerca de los temas del control al poder y las facultades del Ejecutivo. En el 2022 la dimensión que evaluaba los mecanismos de control sobre el sistema político ya daba señales de adhesión ciudadana a la opción de ampliar los poderes presidenciales con una demanda de fiscalización. En el 2026, el Votómetro incorporó ítems con mayor sensibilidad para medir la anuencia hacia políticas de "mano dura" y a la concentración del poder en la Presidencia (Anexo metodológico, al final del capítulo).

El resultado observado es un escenario de marcada polarización actitudinal: el 57% muestra disposición a fortalecer las potestades del Ejecutivo para acelerar la gestión y la seguridad pública —respaldo a medidas excepcionales de autoridad y control directo sobre los cuerpos policiales, entre otros—; en contraposición, un 43% que rechaza ese tipo de liderazgo concentrado.

Cuando se ubica a los partidos políticos según las ideas que respaldan sus seguidores los resultados muestran patrones relevantes. Las personas que se declaran seguidoras del PPSO y PLN son progresistas estatistas, con PPSO levemente más cercano al polo liberal, coherente con sus posiciones más permisivas en agroquímicos y explotación de los recursos naturales. En las dimensiones FA3 (control/poder) y FA4 (eficiencia/reforma) emerge la diferencia clave: PPSO se ubica en el cuadrante de altas eficiencia y anuencia a la mano dura ejecutiva, mientras que PLN está en el cuadrante opuesto: alta eficiencia, con bajos niveles en FA3. La distancia en la dimensión FA3 (control/poder) entre el PPSO (2.59 puntos) y el PLN (-2.19 puntos) es la mayor brecha entre los dos partidos en cualquier dimensión, lo cual constata la oposición programática de sus bases electorales (gráfico 5.16; Gómez-Campos *et al.*, 2026).

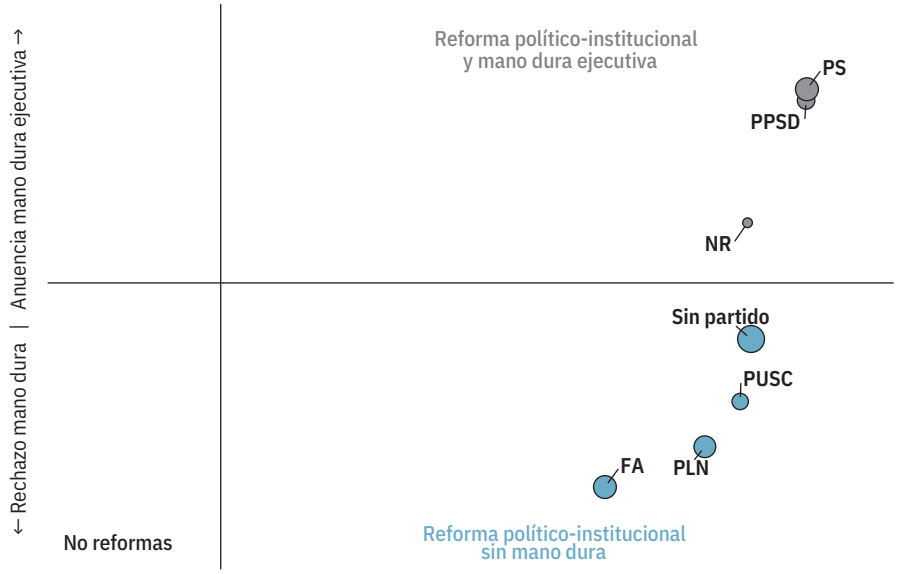
En otras palabras, la población afín a las dos principales fuerzas políticas representadas en el Congreso para el período 2026-2030 coinciden en la necesidad de introducir cambios en el sistema político y su institucionalidad, pero difieren en cómo impulsarlos y cuáles cambios promover. La principal brecha entre sus electores aparece precisamente en la anuencia a un ejercicio más fuerte del Poder Ejecutivo. Esta diferencia tiene, además, un correlato territorial: como se mostró en la sección sobre los resultados electorales, las zonas fuera del Valle Central, que apoyaron mayoritariamente al oficialismo, destacan una mayor anuencia a la mano dura que las poblaciones del centro del país que apoyaron más al PLN.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

VOTÓMETRO 2026
véase Gómez-Campos *et al.*, (2026), en
www.estadonacion.or.cr

Gráfico 5.16

Posición de los simpatizantes partidarios en las dimensiones de mano dura (FA3) y eficiencia (FA4). Votómetro 2026



Fuente: Gómez-Campos *et al.*, (2026), con datos del Votómetro, del PEN.

Mayoría de partidos políticos con propuestas hacia la intervención y mano dura en seguridad ciudadana

La preponderancia del tema de mano dura en las posiciones políticas de la ciudadanía, discutida en la sección anterior sobre el Votómetro, también se refleja en la oferta de propuestas partidarias. Dos investigaciones, cada una con un enfoque distinto, arriban a la misma conclusión: las propuestas de los partidos políticos en la campaña electoral del 2026 muestran una alta concentración de propuestas en seguridad ciudadana con especial énfasis en intervenciones policiales en territorio (ver anexo metodológico). Esto contrasta con los hallazgos del capítulo sobre seguridad ciudadana y violencia homicida, el cual plantea que se requiere combinar medidas de fortalecimiento de las instituciones de seguridad, coordinación intersectorial y acciones preventivas, así como garantizar que no se violenten derechos (PEN, 2024).

La primera investigación implementada estudió el contenido de los planes de gobierno presentados por cada candidatura presidencial. El análisis sistematizó 434 propuestas de solución al problema de la seguridad ciudadana, formuladas por los nueve partidos políticos que compitieron en las elecciones del 2026 y tuvieron representación legislativa en el período constitucional anterior. Para caracterizar esta oferta, se establecieron dos dimensiones analíticas principales. La primera corresponde al fin perseguido y permite identificar qué resultado final busca la propuesta. La segunda corresponde al enfoque o paradigma e identifica desde qué visión de la seguridad se plantea la acción. El cruce de ambas dimensiones configura cuatro tipos analíticos de respuesta programática (gráfico 5.17).

El cuadrante de "mano dura" combina un fin dirigido directamente al fenómeno delictivo con un enfoque operativo y territorial. Este tipo de respuesta prioriza la capacidad coercitiva del Estado y la intervención directa en los territorios mediante presencia policial, vigilancia y acciones de control (PEN, 2024). En este cuadrante se ubican el PLN, el PNR y el PPSO. Entre las propuestas que ilustran este enfoque se encuentra la realización de megaoperativos policiales planteada por el PLN para comunidades y zonas turísticas con alta incidencia delictiva. El PPSO, por su parte, plantea tramitar el levantamiento o la suspensión de garantías individuales para facilitar la captura de personas vinculadas con actividades como el sicariato o el narcotráfico en barrios identificados como puntos de alta concentración delictiva.

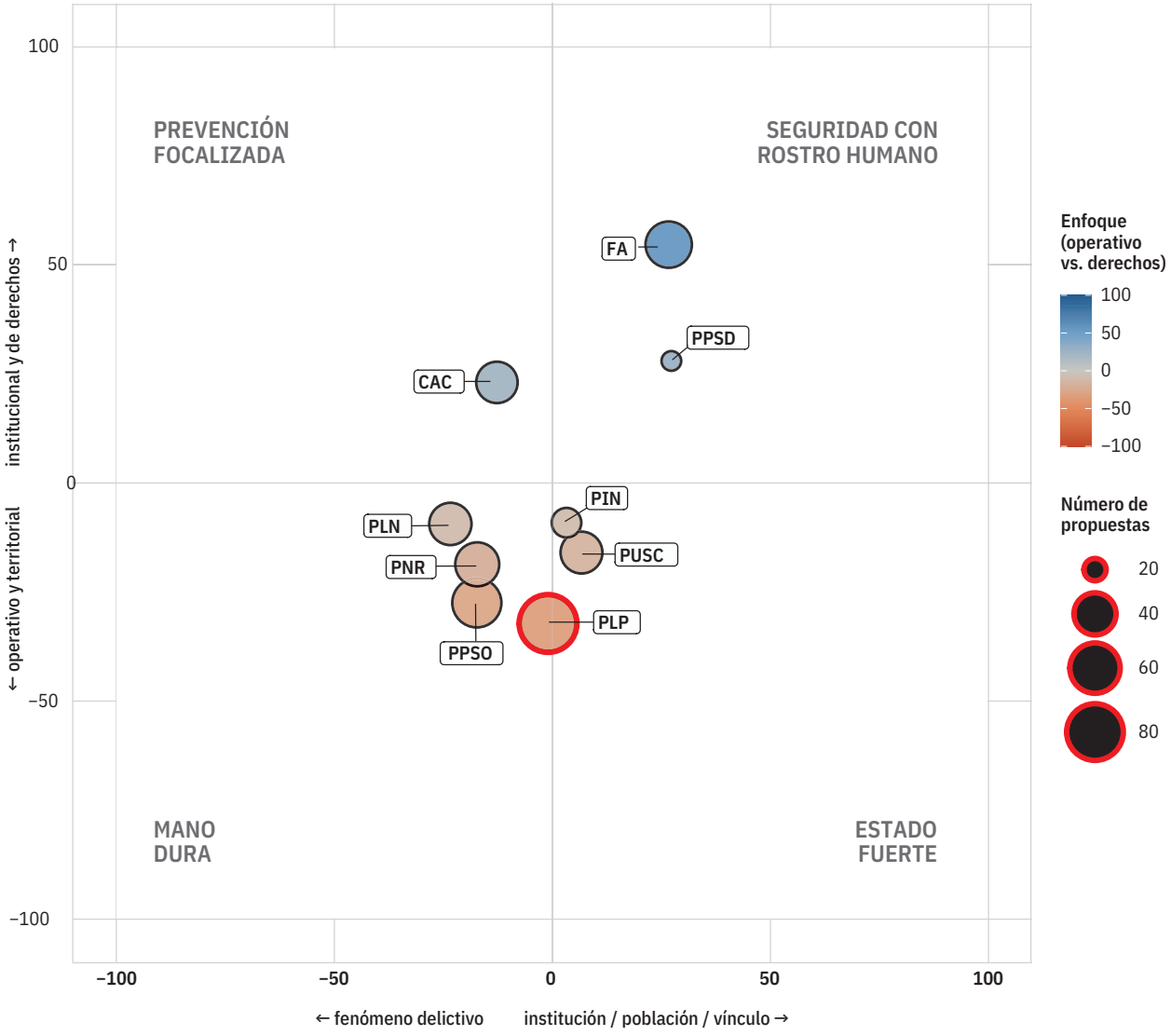
El "Estado fuerte" también privilegia la acción policial y de control, pero como medio para fortalecer la institucionalidad de seguridad, no como fin en sí mismo. Se orienta principalmente al fortalecimiento de las capacidades institucionales para enfrentar la inseguridad y proteger a la población. Comprende medidas dirigidas a dotar a los cuerpos policiales de recursos humanos, equipamiento, capacitación, tecnología e inteligencia. En este cuadrante se ubican el PUSC, el Partido Integración Nacional (PIN) y el Partido Liberal Progresista (PLP). Un ejemplo de propuesta del PUSC refiere a fortalecer y modernizar los cuerpos policiales mediante el aumento de efectivos, la profesionalización de su formación, la mejora del equipamiento y el desarrollo de sistemas anticorrupción.

El cuadrante de "prevención focalizada" mantiene como fin la intervención sobre el fenómeno delictivo, pero privilegia respuestas preventivas frente a las acciones de control directo, mediante la coordinación institucional y la participación comunitaria. En este cuadrante se ubica la Coalición Agenda Ciudadana (CAC), que propone, entre otras medidas, ampliar el Programa Preventivo de Seguridad Comunitaria para incorporar a las comunidades como aliadas de la policía en la prevención del delito.

Finalmente, la "seguridad con rostro humano" combina fines orientados hacia las instituciones, la protección de la población y los vínculos sociales con un enfoque centrado en la institucionalidad y los derechos. Concibe la seguridad desde una perspectiva integral, que incorpora la prevención social y comunitaria y la atención de las condiciones relacionadas con la violencia. El Frente Amplio (FA) encabeza este bloque con un volumen sustantivo de propuestas –representado por el tamaño del nodo– y el Partido Progreso Social Democrático

Gráfico 5.17

Mapa analítico de la oferta programática en seguridad ciudadana. 2026[a/]



a/Se analizaron nueve de los 20 partidos participantes en el proceso electoral 2026, aquellos con representación legislativa actual o en períodos anteriores.
Fuente: Chacón-Medoza *et al.*, (2026), con datos del análisis de los planes de gobierno realizado por el PEN.

(PPSD). Entre las propuestas del FA se encuentra la recuperación e iluminación de espacios públicos para favorecer su apropiación y disfrute de las comunidades.

El mapa analítico muestra que, frente a un problema compartido de seguridad ciudadana en el país, la oferta programática se articuló a partir de distintas estrategias de respuesta. Tres de los nueve partidos se ubican claramente en el cuadrante de "mano dura", mientras que otros tres se sitúan en "Estado fuerte", aunque muy próximos al límite entre ambos cuadrantes y, en el caso del PLP, prácticamente sobre este. Lo anterior evidencia una concentración de seis agrupaciones en torno a respuestas de orientación operativa y territorial, aunque con diferencias en los fines perseguidos. Frente a esta concentración, los tres partidos restantes privilegian enfoques institucionales, preventivos y de derechos. Así, las diferencias observadas configuran distintas formas de concebir y enfrentar la inseguridad como problema público.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

PLANES DE GOBIERNO
véase Chacón-Mendoza *et.al*, (2026), en
www.estadonacion.or.cr

La segunda investigación se basa en 19 entrevistas[6] semiestructuradas a candidaturas presidenciales, realizadas sobre la base de cinco ejes temáticos derivados del *Informe Estado de la Nación* 2025: seguridad ciudadana, fomento a la producción y el empleo, gestión ambiental, política social, desarrollo humano, y fortalecimiento de la democracia e instituciones. La unidad de análisis es la propuesta individual de cada candidatura sobre el tema específico en cuestión (Thomson et al., 2017). Una misma candidatura puede hacer múltiples propuestas dentro de un eje temático. Cada una identificada, según el criterio expuesto, se registra en una fila independiente de la base de datos. No se establece un límite fijo de propuestas por eje, por lo que se codifican todas las que cumplan el criterio.

En términos generales, al analizar la distribución de las propuestas según los cinco ejes temáticos, se demuestra una mayor presencia de iniciativas vinculadas a la seguridad ciudadana, que concentra 88 de las 343 propuestas registradas (26%), le sigue el eje de la política social y el desarrollo humano con 80 propuestas (23%) y, en antepenúltimo lugar, el eje referente al fomento de la producción y el empleo, con 71 acciones de política registradas (21%). Por último, la gestión ambiental presenta 62 propuestas (18%) y el fortalecimiento de la democracia presenta el menor número, con 42 propuestas (12%) (Mora, 2026).

El eje de seguridad ciudadana se introdujo en la entrevista a partir del siguiente diagnóstico derivado del informe del Informe Estado de la Nación 2025: "Desde el año 2008, el país vive una escalada en la violencia homicida a niveles epidémicos. Con algunas variaciones, se ha consolidado en los últimos tres años con la mayor tasa de asesinatos de la historia" (PEN, 2025a). La mayoría de las candidaturas entrevistadas reconoció y validó la existencia de la problemática; solo en casos puntuales se matizó este diagnóstico para añadir que parte del deterioro de la seguridad ciudadana obedece a otras causas. En este sentido, ninguna rechazó la existencia de la problemática, por lo que es un indicativo de acuerdo, en su mayoría, con el diagnóstico realizado.

Sobre cómo definen y a qué atribuyen las candidaturas las problemáticas en materia de seguridad ciudadana, se identifican tres tendencias principales: primero, vinculada a la debilidad o el debilitamiento institucional del Estado; segundo, el impacto en Costa Rica del aumento del crimen organizado internacional como el narcotráfico; y tercero, la falta de políticas socioproductivas que atiendan a poblaciones en vulnerabilidad en el país.

La primera tendencia estuvo marcada por propuestas que exponen la falta de coordinación entre cuerpos policiales, fragmentación, déficit de recursos y personal, así como la ausencia de modernización en la infraestructura de seguridad. Respecto a la segunda tendencia, se repite en múltiples ocasiones que el crimen organizado y el narcotráfico son una problemática central por atender; esta idea estuvo presente en alrededor de la mitad de las candidaturas analizadas y la caracterizan de dos formas: una dimensión transnacional, que tiene capacidad financiera para mover negocios ilícitos y, en segundo lugar, la penetración de esta problemática en el Estado y la economía. La tercera tendencia encuentra su causa en la exclusión social, una cuarta parte de las candidaturas habló de la falta de oportunidades educativas y laborales, el empleo precario, el abandono comunitario, la exclusión juvenil, entre otros como parte de lo que profundiza esta situación.

Al consultar por las propuestas, se identificó que el eje temático de seguridad ciudadana concreta el mayor número de propuestas de los cinco ejes, con 88 propuestas en total. Además, es el segundo eje que registra el nivel promedio de especificidad más alto. En gráfico 5.18 muestra los distintos niveles de concreción de las propuestas sobre seguridad ciudadana. La mayoría de las propuestas fueron clasificadas en los niveles 1 y 2, las cuales no incorporan métricas ni metas cuantificables. Sobresalen las iniciativas de Juan Carlos Hidalgo, Álvaro Ramos y Walter Hernández que sí contemplan algunos indicadores medibles (niveles 3 y 4) e incluso mencionaron propuestas que incluyeron objetivos, métricas y medios de implementación (Mora, 2026).

Hubo propuestas enfocadas en la prevención social de la violencia, aunque se presentan en menor medida y con menores niveles de concreción que las de carácter punitivo. Por ejemplo, las candidaturas de los partidos Avanza y PUSC, son quienes mejor integran ambas dimensiones, aunque incluso en sus propuestas de seguridad ciudadana la dimensión preventiva tiende a formularse con menor detalle operativo que las propuestas represivas expuestas. Un planteamiento distinto hizo la candidatura del FA, quien incorpora como parte de las soluciones al tema de seguridad un eje de alivio fiscal a las Pymes y resolver las tensiones entre la precariedad económica y la vulnerabilidad por desempleo frente al crimen organizado en las comunidades.

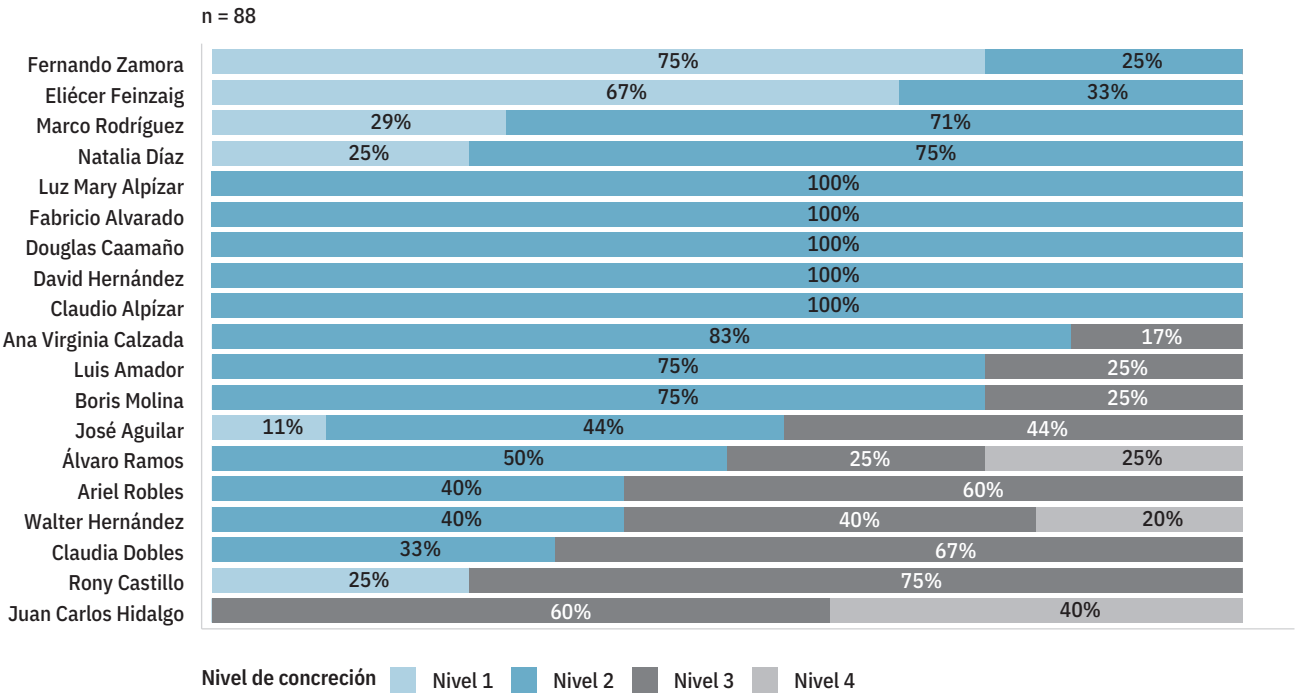
A modo de síntesis de esta segunda sección del capítulo, los resultados destacan un cambio significativo en las condiciones políticas en las que inicia el nuevo gobierno, que dispone de un escenario particularmente favorable para impulsar una propuesta concentrada en temas de seguridad. El realineamiento partidario, la existencia de un Gobierno unido y una demanda ciudadana a favor de la "mano dura", aunque de manera dividida, ampliaron los márgenes de acción del Ejecutivo y las posibilidades de avanzar en su agenda.

Esta transformación de las preferencias ciudadanas encuentra un correlato en el ámbito partidario, donde una mayoría de las agrupaciones políticas presenta propuestas orientadas a una mayor intervención y endurecimiento de las respuestas en materia de seguridad ciudadana, lo cual no es consecuente con el criterio técnico que este Informe ha recogido en otros análisis (PEN, 2024).

En conjunto, los hallazgos muestran una convergencia entre las condiciones políticas, las posiciones de los actores partidarios y las actitudes de la ciudadanía, que amplía el espacio para la implementación de una agenda de seguridad de carácter más intervencionista. Este escenario propone un cambio relevante en las condiciones en que se articula la

Gráfico 5.18

Distribución de propuestas sobre seguridad ciudadana según nivel[a/] de concreción por candidatura. 2026



a/ Nivel 1: enuncia una idea de cambio o de atención sin objetivo específico. Nivel 2: enuncia una propuesta con objetivo específico con verbo de acción concreto, pero sin métricas ni medios explícitos para lograrlo. Nivel 3: enuncia una propuesta específica con objetivo e indicadores medibles o metas cuantificables. Nivel 4: Enuncia una propuesta con objetivo, métricas y medios de implementación explícitos.
Fuente: Mora (2026), con datos de entrevistas a las candidaturas presidenciales realizadas por el PEN.

relación entre democracia, gobernabilidad y respuesta a las demandas ciudadanas, particularmente en el ámbito de la seguridad, el cual adquiere un peso creciente en las prioridades de la sociedad y de los actores políticos, lo cual coincide con una corriente similar en América Latina.

Desde la perspectiva de la contribución del sistema político al desarrollo humano, estas transformaciones tienen consecuencias relevantes. Una mayor convergencia entre las demandas ciudadanas, las propuestas partidarias y las prioridades del Gobierno puede facilitar la capacidad del sistema político para responder a las problemáticas que la población considera prioritarias, como la seguridad ciudadana. Sin embargo, la ampliación de los márgenes de acción para implementar una agenda de seguridad también propone la necesidad de articular con otros poderes del Estado, pues el tema requiere una respuesta coordinada, la cual no se ha podido dar debido al conflicto entre poderes que se explica a continuación. Además, el desafío es asegurar que las respuestas institucionales se traduzcan en mejoras efectivas y sostenibles en las condiciones de vida de la población, sin reducir la capacidad de la democracia para procesar demandas diversas, garantizar derechos y mantener mecanismos de control y participación. En este sentido, la contribución al desarrollo humano dependerá no solo de la capacidad de respuesta del sistema político, sino también del diálogo y el acuerdo político con que esas alternativas sean construidas e implementadas.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

PROPUESTAS DE GOBIERNO
véase Mora (2026), en
www.estadonacion.or.cr

Se profundiza conflicto de poderes por estrategia de concentración de poder del Ejecutivo

En Costa Rica, el Gobierno desarrolla su gestión en el marco de un sistema de pesos y contrapesos entre los distintos poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral. Ediciones anteriores del Informe han señala-

do que la arquitectura constitucional del Estado costarricense responde a una modalidad de este sistema caracterizada por un régimen presidencialista con un Poder Ejecutivo no dominante. En términos prácticos, esto significa que el Ejecutivo, aun cuando disponga de condiciones de gobernabilidad favorables como las mencionadas, requiere mantener relaciones de cooperación con los otros poderes para afrontar los principales desafíos del país.

El análisis del 2025 y parte del 2026 muestra, por el contrario, un recrudecimiento de las tensiones entre los poderes del Estado, propiciado por una estrategia del Ejecutivo orientada a ampliar su margen de acción e influencia sobre distintos espacios de decisión, a pesar, incluso, de las limitaciones legales y constitucionales. Esta dinámica trasciende el ámbito estrictamente institucional, pues involucra el uso de facultades formales e informales, la búsqueda de nuevas formas de incidencia política, el debilitamiento de los mecanismos de control y la articulación con actores territoriales y legislativos. El resultado es un escenario en donde la disputa por las competencias y los límites del poder adquieren un lugar central en el funcionamiento del sistema político, dado que pueden bloquear la construcción de acuerdos y el abordaje de los problemas del desarrollo humano.

El principal hallazgo es que la estrategia concentradora de poder pone a prueba al sistema político al someterlo a fuertes tensiones derivadas de las acciones del Poder Ejecutivo. Las secuelas de estos efectos se han registrado en indicadores internacionales y también hay indicios sobre sus implicaciones en la opinión pública.

Sin embargo, la concentración del poder no se expresa únicamente mediante decisiones institucionales, sino que también se articula con una narrativa política que cuestiona a actores e instituciones y busca establecer determinados marcos de interpretación sobre el funcionamiento del sistema y sus conflictos. Por ello, esta sección examina tanto las señales institucionales asociadas con una mayor concentración de poder en el Ejecutivo como las estrategias discursivas mediante las cuales la Administración Chaves Robles construyó y difundió su interpretación de la realidad política. El análisis permite observar el vínculo entre el ejercicio del poder, el conflicto institucional y la formación de la opinión pública, así como sus implicaciones para el equilibrio entre poderes y el funcionamiento democrático.

Este apartado tiene cinco secciones. La primera examina el recrudecimiento de los conflictos y los ataques del Ejecutivo hacia los demás poderes, así como las estrategias orientadas a ampliar sus atribuciones y capacidad de influencia. La segunda aborda situaciones específicas asociadas con esta dinámica, entre ellas el nombramiento de un exmandatario bajo un esquema de "doble sombrero", la expansión de la influencia oficialista sobre los liderazgos locales y el protagonismo del control político por parte de la fracción oficialista. La tercera incorpora indicadores internacionales que permiten contextualizar y dimensionar las tendencias relacionadas con la concentración del poder. El cuarto apartado aporta un análisis de las narrativas mediante las cuales se deslegitima a los otros poderes y su posible relación con opiniones públicas favorables a una mayor concentración de atribuciones en el Ejecutivo. La quinta examina la estrategia conversacional y de interpelación que empleó la Administración Chaves Robles para incidir en la formación de opinión pública.

Recrudecen los ataques del Ejecutivo a los otros poderes de la República

El capítulo Fortalecimiento de la democracia ha aportado, en ediciones recientes, evidencia empírica relacionada con el uso de un poder informal estratégico: el del megáfono. Se ha señalado que no se trata necesariamente de una novedad con respecto a las personas exmandatarias. Sin embargo, lo que sí es diferente es que el expresidente Chaves Robles lo utilizó como arma para atacar a los poderes de la república, a los órganos de control y a sus jerarcas. Esta conducta se aparta de los principios del liberalismo político clásico, que establecen, por un lado, la legitimidad de las instituciones y los actores políticos, y, por el otro, la conveniencia de un sistema de contrapesos y de separación de poderes en el Gobierno.

El año anterior este capítulo afirmó que los ataques del Ejecutivo eran un recurso *in crescendo*. Ahora bien, un nuevo recuento de los ataques del expresidente Chaves Robles a otros poderes, que cubre el último cuatrienio (mayo del 2022-abril del 2026), ratifica que los ataques se han agudizado. Cuando inició el período presidencial los ataques eran esporádicos, pero a la mitad del período se incrementaron en cantidad e intensidad. Los datos del cierre de la administración superaron, por mucho, los registros iniciales. En el período 2022-2023 (mayo-abril) hubo diez ataques, en el 2023-2024 aumentaron a 18, mientras que en el 2024-2025 se registraron 88 y se han identificado 152 a abril del 2026. Primero se duplicaron, luego se multiplicaron por ocho y, al final de este recuento crecieron 15 veces con respecto al primer año.

Como respuesta a esta estrategia de ataques y hostilidad del Ejecutivo, los poderes e instituciones han reaccionado. El capítulo ha identificado un comportamiento creciente de las respuestas o contraataques con el paso del tiempo. Frente a pocos ataques, hubo pocas respuestas. Sin embargo, cuando los ataques se redoblan, los contraataques también se vuelven más frecuentes (gráfico 5.19).

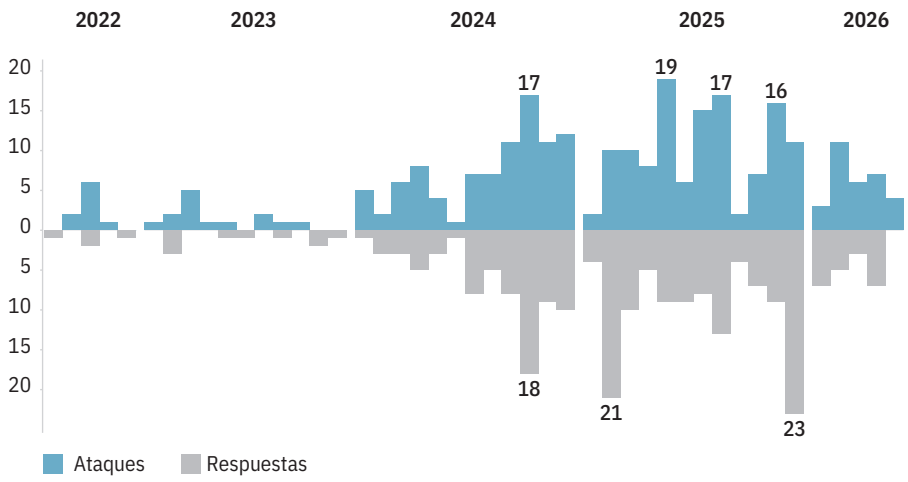
¿Qué implicaciones tiene este hallazgo para la democracia costarricense? Si el recrudecimiento de los ataques genera espirales de enfrentamiento político entre los poderes del Estado, esto constituye una situación inconveniente para una democracia representativa.

Una segunda aproximación al uso del poder del megáfono se basa en información recopilada a partir de las conferencias de prensa semanales del Poder Ejecutivo, un mecanismo utilizado con particular frecuencia y regularidad durante la Administración Chaves Robles. Aunque gobiernos anteriores también recurrieron a las conferencias de prensa, su frecuencia y periodicidad aumentaron significativamente durante la administración recién finalizada.

La distribución temporal de las alusiones coincide con la coyuntura electoral y

Gráfico 5.19

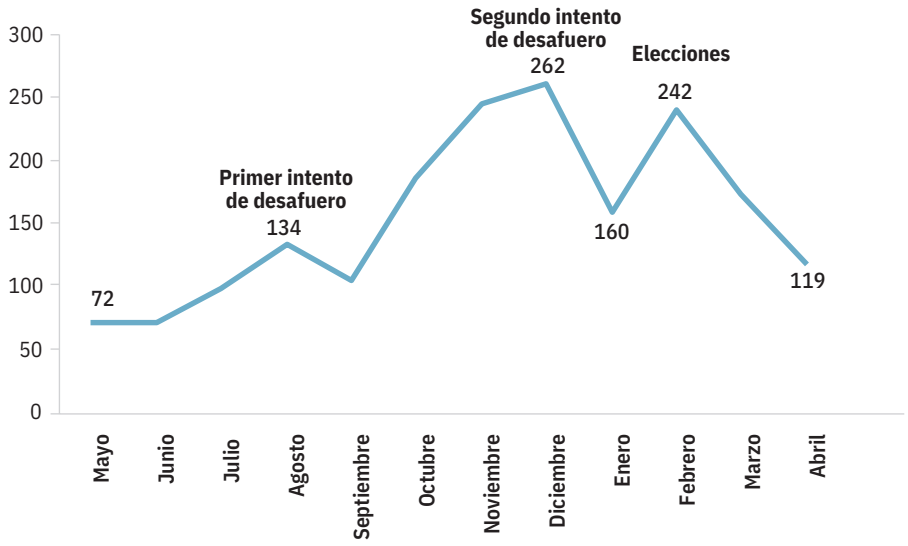
Confrontación entre el Poder Ejecutivo y otros poderes, según tipo, por año



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

Gráfico 5.20

Intervenciones sobre los poderes de la República en las conferencias de prensa del Consejo de Gobierno, por mes. Mayo de 2025 - abril de 2026



Fuente: Alpízar *et al.* (2026), con datos de la Asamblea Legislativa.

el trámite de los dos intentos del levantamiento de la inmunidad. Los "picos" de actividad se concentran, precisamente, alrededor de estos eventos. Pese al holgado triunfo del oficialismo, los ataques del Ejecutivo se mantuvieron hasta el final de la administración y alcanzaron incluso niveles superiores a los registrados durante el primer intento de levantamiento de la inmunidad (gráfico 5.20).

En el período 2022-2026, el Poder Ejecutivo organizó 173 conferencias de prensa, una cifra inédita en la historia política costarricense. En el último año de gobierno, se registraron 1.893 alusiones directas a otros actores políticos (o al mismo Ejecutivo). Para efectos de este capítulo, cada intervención se clasifica según emisor, tipo, connotación, destinatario y poder al que pertenece. El objetivo general del análisis es comprender cómo el Poder Ejecutivo utiliza una estrategia para deslegitimar a los otros poderes de la República y órganos de control, mediante el uso de conferencias de prensa semanales, al identificar sus mecanismos retóricos, emisores principales, destinatarios y lógicas discursivas (Alpízar et al., 2026).

En la edición anterior del Informe se especificaron los criterios metodológicos para este tipo de análisis (PEN, 2025a). En términos generales, una *alusión directa* se define como aquella mediante la cual el Ejecutivo cuestiona a las instituciones o a sus jerarcas y personas funcionarias, y les atribuye la responsabilidad por la indecisión, el retraso de acciones concretas, la obstrucción o la inacción. Estas alusiones pueden dirigirse tanto a las instituciones como a las personas que ocupan cargos en ellas. También se clasifican como positivas o negativas (anexo metodológico). En este conjunto de intervenciones se observan referencias recurrentes a la Asamblea Legislativa, el Poder Judicial, el TSE y distintas instituciones públicas. Los señalamientos registrados se relacionaron principalmente con el trámite de proyectos de ley, decisiones institucionales, procesos judiciales y actuaciones vinculadas con temas que formaron parte de la agenda pública durante el período analizado.

Del total de 1.893 intervenciones identificadas, 856 (45%) corresponden a comentarios personales con connotación negativa, los cuales constituyen la categoría con mayor frecuencia durante el período de estudio. En segundo lugar, 649 intervenciones (34%) fueron clasificadas como control político con connotación negativa, mientras que 303 (16%) corresponden a intervenciones de control político con connotación positiva (Alpízar *et al.*, 2026).

Por otra parte, los comentarios personales con connotación positiva representaron la categoría con menor frecuencia registrada durante el período, con un total de 85 intervenciones (4%). En términos generales, la distribución observada muestra una mayor concentración de intervenciones con connotación negativa dentro de las categorías analizadas.

El análisis muestra una concentración importante de las intervenciones en la figura del expresidente de la República, Rodrigo Chaves Robles, quien participó como emisor principal durante las conferencias de prensa (1.700 intervenciones de un total de 1.893, lo que equivale a un 90%).

La información analizada permite identificar cuáles son las instituciones públicas o autoridades más aludidas en las intervenciones semanales después del Consejo de Gobierno (2022-2026), lo que ayuda a evaluar la centralidad de esas instituciones en los mensajes del Ejecutivo. Las cuatro entidades más aludidas han sido la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República, el Poder Judicial y la Sala Constitucional.

Un aspecto que ha variado es que, durante el primer año los ataques y señalamientos estaban dirigidos principalmente a los poderes o entidades; sin embargo, en el segundo año y con mayor fuerza en el tercero y en el cuarto año, los ataques del Ejecutivo adoptaron un carácter bimodal, pues se criticaba a las instituciones y enseguida se personalizaban los ataques dirigiéndolos a las diputaciones o a las personas jerarcas de instituciones como la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la República o las personas expresidentes de la República (gráfico 5.21). El otro caso que es llamativo es el aumento de las alusiones al Poder Judicial (como conglomerado institucional), que en el último año de gobierno pasó a ser la entidad más aludida.

Las referencias dirigidas al TSE con connotación negativa acumulan 113 registros, mientras que las intervenciones clasificadas como control político con connotación negativa alcanzan 31 menciones. En contraste, durante el período en análisis no se registraron referencias clasificadas como control político con connotación positiva ni comentarios personales con connotación positiva.

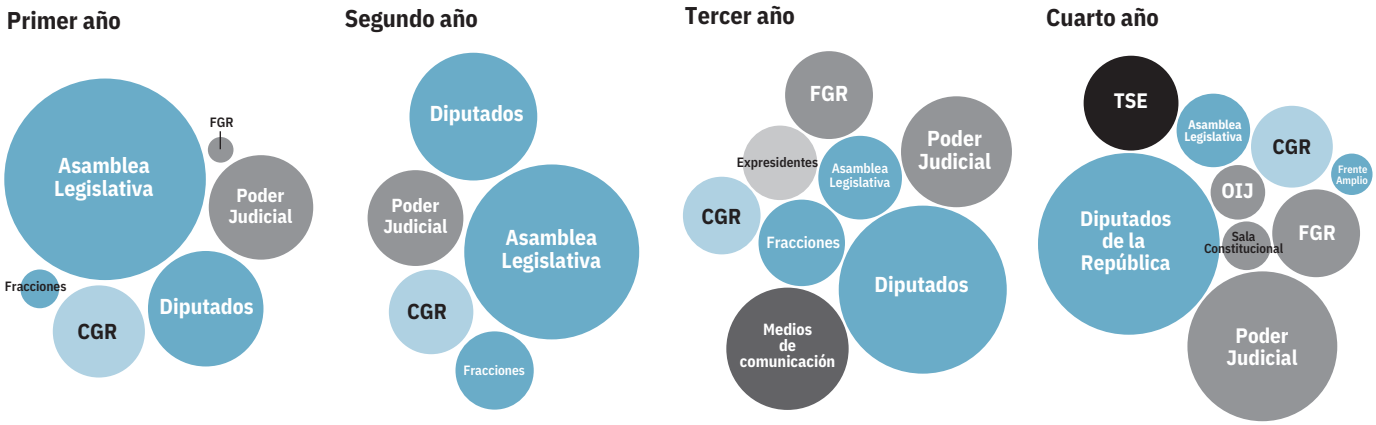
Esta distribución refleja que las menciones realizadas al TSE estuvieron asociadas, principalmente, a cuestionamientos y valoraciones negativas formuladas durante las conferencias de prensa. La diferencia entre las categorías negativas también resulta significativa, pues los comentarios personales representan más de tres veces la cantidad de intervenciones clasificadas como control político.

Al revisar el contenido de estas referencias, se observa que una parte importante de los comentarios personales con connotación negativa estuvo relacionada con las actuaciones del Tribunal en el marco de los procedimientos por presunta beligerancia política seguidos contra el presidente de la República. Entre los temas más recurrentes destacan las referencias a la decisión del TSE de remitir a la Asamblea Legislativa la solicitud para el levantamiento de la inmunidad presidencial, así como diversas valoraciones sobre resoluciones y actuaciones adoptadas por las autoridades electorales durante el proceso.

Asimismo, se identifican múltiples menciones relacionadas con las restricciones establecidas por el TSE respecto a las manifestaciones públicas del exmandatario en el contexto electoral. En varias conferencias de prensa, representantes del Poder Ejecutivo se refirieron a estas disposiciones mediante el término "mordaza", en alusión a los límites establecidos por la autoridad electoral sobre manifestaciones que pudieran interpretarse como participación político-electoral o beligerancia política.

Gráfico 5.21

Alusiones negativas directas a instituciones y jerarcas en las conferencias de prensa del Poder Ejecutivo[a/]. 2022-2026



a/ El tamaño de los círculos representa la cantidad de alusiones. El gráfico agrupa en una misma categoría alusiones individuales mayores a 5 casos (por ejemplo TSE y magistrados TSE).

Fuente: Alfaro-Redondo (2026), con base en Alpízar et al., (2026).

Estas referencias adquirieron una mayor presencia conforme avanzó el proceso electoral y se intensificaron las discusiones públicas sobre el alcance de las competencias del TSE. Otro grupo de intervenciones estuvo relacionado con cuestionamientos dirigidos a integrantes del Tribunal.

La confrontación del Poder Ejecutivo con los otros poderes y con los órganos de control y contrapeso adquiere una dimensión adicional cuando se proyecta sobre los actores que intervienen en la formación de la opinión pública. Los ataques dirigidos contra medios de comunicación, periodistas y otros actores críticos no constituyen solo episodios de confrontación política, sino que afectan las condiciones bajo las cuales se desarrolla el debate público. En este sentido, la disputa trasciende el ámbito estrictamente institucional, pues alcanza también los espacios desde los cuales se cuestiona al poder, se difunden interpretaciones alternativas y se ofrece a la ciudadanía información necesaria para formar sus propias opiniones. Examinar los ataques a la libertad de expresión permite, por tanto, observar otra dimensión de un mismo proceso: la búsqueda de ampliar los márgenes de acción del Ejecutivo y reducir o deslegitimar los actores y espacios que pueden someter su actuación al escrutinio público.

Para analizar el estado de la libertad de prensa y de expresión en el país, este capítulo reúne información que contempla presuntas denuncias de vulneración de estas libertades (gráfico 5.22). Desde el inicio de la gestión de la Sala Constitucional en 1989 y hasta el 2013, este tribunal recibía menos de 100 casos por año; sin embargo, este panorama empezó a cambiar en el 2014 y se ha prolongado, con algunos altibajos, hasta la fecha. De hecho, el año 2022 se caracterizó por reportar la mayor cantidad de recursos de amparo para la tutela y protección de ambas libertades. Luego de una reducción en el 2023, los últimos dos años (2024 y 2025) han vuelto a repuntar. El comportamiento de estos recursos con alguna resolución o sentencia por parte del tribunal citado registra un patrón similar al planteado anteriormente, aunque en menor proporción.

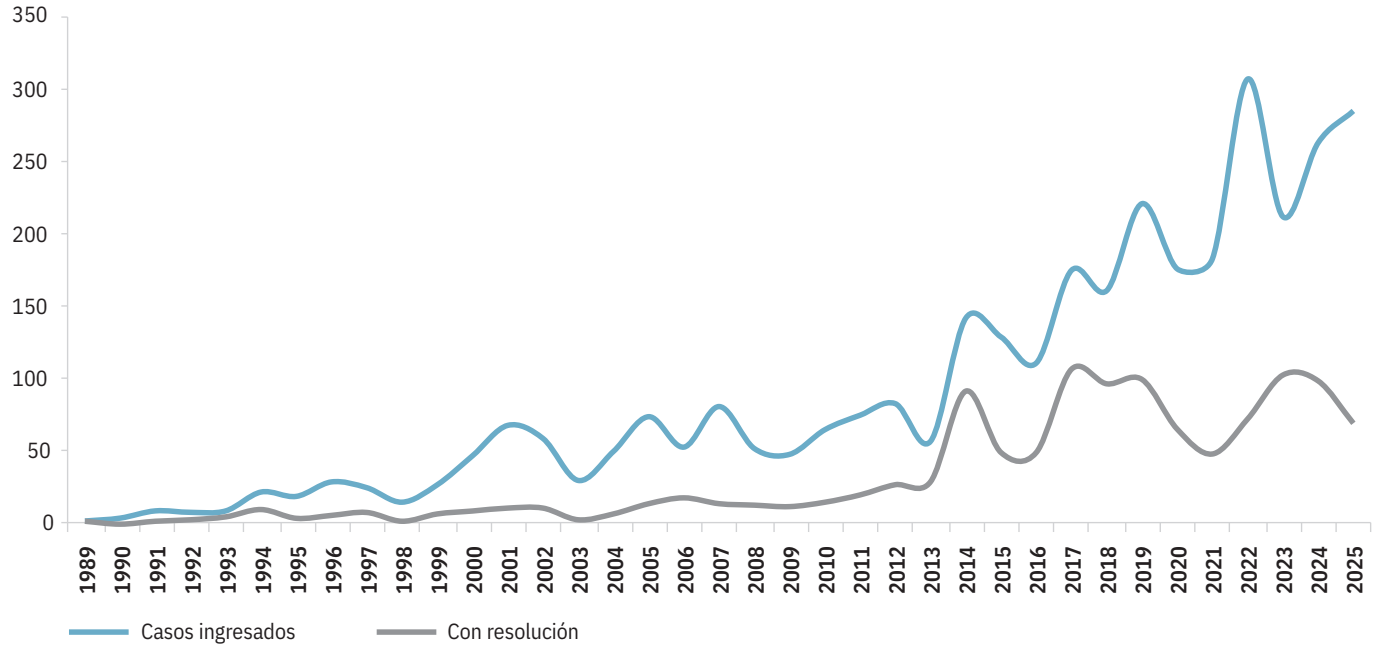
Ejecutivo concentra sus esfuerzos en ampliar sus poderes

El análisis cuantitativo desarrollado en las secciones anteriores permite identificar patrones y tendencias en la relación entre el Poder Ejecutivo, las instituciones de control y los distintos actores del sistema político. Sin embargo, estos resultados requieren ser complementados con una aproximación cualitativa que permita observar cómo esas dinámicas se expresan en situaciones concretas. El análisis de casos ofrece, en este sentido, una oportunidad para examinar con mayor detalle los mecanismos mediante los cuales el Ejecutivo procura ampliar su margen de acción, así como las respuestas que generan sus iniciativas en las instituciones encargadas de ejercer controles y contrapesos.

Los casos seleccionados resultan relevantes porque permiten observar las dimensiones que difícilmente pueden captarse mediante indicadores agregados: las estrategias empleadas por el Ejecutivo, la forma en que construye y justifica sus iniciativas, los conflictos que estas generan y las respuestas de los actores

Gráfico 5.22

Tendencia en el total de recursos de amparo sobre libertad de expresión y prensa en Costa Rica



Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Jurisprudencia Constitucional del Poder Judicial.

e instituciones involucrados. Más que ilustrar mecánicamente los resultados cuantitativos, el análisis busca profundizar en ellos y aportar elementos para comprender cómo se materializa la dinámica de concentración de poder, cuáles son sus mecanismos y en qué condiciones encuentra límites o resistencia institucional. De esta manera, la evidencia cualitativa permite conectar los patrones identificados con los procesos políticos concretos que contribuyen a explicarlos.

Un proceso de concentración de poder ocurre cuando un actor político utiliza el poder que ya posee para aumentar el control sobre decisiones, recursos o instituciones, reduciendo simultáneamente la capacidad efectiva de otros actores para ejercer ese poder o limitarlo.

Desde esta perspectiva, las preguntas claves son: ¿quién tenía qué poder antes?, ¿qué poder tiene después?, ¿quién perdió la capacidad de decisión?, ¿mediante qué mecanismo ocurrió el cambio? Eso permite distinguir una toma de poder de un simple conflicto entre élites, un desacuerdo, el ejercicio de un liderazgo fuerte, el ejercicio de autoridad o una decisión impopular. Para hablar propiamente de una toma de poder suele existir algún elemento de expansión de la autoridad propia a costa de la capacidad de decisión de otros.

En ciencia política, el concepto se relaciona con otros como agrandamiento del Ejecutivo, captura institucional y consolidación de poder. La idea central que reúne a todas estas denominaciones es la de un actor que no necesariamente toma el poder mediante una ruptura abierta de las reglas. Puede hacerlo de forma gradual, utilizando mecanismos que formalmente parecen legítimos, pero que desplazan el equilibrio de poder.

Recientemente, la literatura sobre retrocesos democráticos identifica la toma de poder de los Ejecutivos como uno de los caminos mediante los cuales se produce la concentración del poder (Riedl et. al, 2024).

El hecho de que la concentración de poder no siempre implica romper las reglas establecidas, plantea un desafío para su identificación. Una toma de poder puede ocurrir dentro de las reglas formales. Por ejemplo, cambiar quién controla una decisión, asumir competencias que antes eran compartidas, modificar procedimientos para reducir la participación de otros, controlar información necesaria para tomar decisiones, definir quién puede participar y establecer nuevas reglas que favorecen al actor que las impulsa.

Por eso, algunas personas autoras prefieren hablar de agrandamiento institucional o autoagrandamiento, porque el fenómeno no necesariamente consiste en una acción ilegal. También se ha planteado que las tomas de poder pueden constituir una amenaza al Estado de derecho cuando un actor público intenta ejercer una autoridad que excede lo que legalmente le corresponde (Gould, 2025).

Para entender cómo es, concretamente, un proceso de acumulación de poder, una manera procedimental de entenderlo es la siguiente: un actor político A tiene una posición de autoridad → A comienza a controlar recursos o procesos → por lo tanto, otro actor político B pierde la capacidad efectiva de influir → A aumenta progresivamente su capacidad de decidir. Lo importante, entonces, no es solo quién "manda", puede consistir menos en "quitarle el cargo a alguien" y más en controlar el proceso mediante el cual se toman las decisiones procurando, incluso, excederse en las atribuciones que el marco constitucional y legal le otorga.

En un régimen democrático como el costarricense estos intentos de concentración son sujetos de revisiones de legalidad de distintos órganos, lo cual activa mecanismos institucionales que contienen o frustran estos ímpetus. Enseguida, se describen casos puntuales de concentración del poder que ilustran la ocurrencia de este fenómeno.

Inédito nombramiento de "doble sombrero" de un exmandatario expande sus poderes

En un artículo reciente titulado "The Two-Hat Problem", Cavataro (2026) analiza el fenómeno del "doble sombrero", el cual se entiende como la situación en la que una misma persona ocupa o ejerce simultáneamente las funciones y responsabilidades de dos o más cargos. El autor distingue entre dos formas principales: la primera consiste en el ejercicio simultáneo de dos cargos mediante un nombramiento formal, una práctica históricamente poco frecuente. La segunda, mucho más común, ocurre cuando una persona que ocupa un cargo permanente asume, además, de forma temporal, las funciones de otro cargo vacante de forma interina.

En esta sección se analiza la ocurrencia reciente de este fenómeno en Costa Rica y las implicaciones que tiene desde la perspectiva de los procesos de concentración del poder. Uno de los principales argumentos del artículo mencionado es que la práctica del "doble sombrero" no es completamente nueva, aunque su uso es poco frecuente. En lo concerniente a Costa Rica, la Constitución no contiene una prohibición textual expresa contra el ejercicio simultáneo de dos cargos dentro del Poder Ejecutivo como tampoco existe en otros casos como Estados Unidos (Cavataro, 2026).

Sin embargo, la Carta Magna prohíbe la reelección presidencial por dos períodos consecutivos. Esta regla fue hecha para prevenir que un expresidente influya sobre las decisiones de los mandatos siguientes. A esa regla formal, se ha agregado una costumbre, y es que las personas expresidentes tienden a mantener un perfil relativamente bajo, interviniendo con cierta precaución y selectividad sobre los debates coyunturales de la gestión pública.

Al inicio de la Administración Fernández Delgado (2026-2030) se produjo un nombramiento inédito en la historia costarricense: la presidenta designó al expresidente Rodrigo Chaves Robles como ministro de la Presidencia y ministro de Hacienda; en otras palabras, le otorgó al exmandatario poderes ampliados al concentrar el poder del tesoro con la potestad de conducir las relaciones con otros poderes de la República, principalmente con la Asamblea Legislativa. La designación es llamativa si se consideran los hallazgos antes presentados sobre la tendencia de ataque que marcaron su ejercicio de la presidencia y su relación con los otros poderes. Este nombramiento puede ser interpretado, desde la lógica

de concentración de poder, como una manera de rodear la regla formal, sin violarla, y de apartarse de la costumbre.

Anteriormente, una práctica común había sido nombrar a las personas que ocupan las vicepresidencias de la República como ministros o jerarcas de alguna entidad, valiéndose del hecho que la Constitución Política no les otorga responsabilidades concretas a las vicepresidencias (cuadro 5.4).

La designación de "doble sombrero" mencionada tiene implicaciones políticas importantes. Lo más relevante es que la presidenta Fernández Delgado cedió poderes al entregarle al exmandatario Chaves Robles el control directo de la hacienda pública más las de coordinación del gabinete (función tradicional del Ministerio de la Presidencia), junto con el control de los órganos de inteligencia del Estado (Dirección de Inteligencia y Seguridad) y, por último, la conducción de las relaciones con la Asamblea Legislativa. Este nombramiento también tiene implicaciones judiciales porque extiende el fuero de improcedibilidad en materia penal, "inmunidad", frente a una variedad de causas penales abiertas en su contra.

Sala Constitucional ejerce contrapeso ante un Ejecutivo que excede sus poderes

El hecho de que el Poder Ejecutivo controle o aspire a controlar las juntas directivas de las instituciones autónomas no es una anomalía. Efectivamente, quien ejerza la presidencia de la República tiene el poder de nombrar y remover a las personas que ocupan la presidencia ejecutiva de las instituciones autónomas, mientras que al Consejo de Gobierno le corresponde nombrar a las personas miembros de las juntas directivas de dichas entidades. Sin embargo, en algunos casos no tiene esa potestad, por ejemplo cuando se trata del nombramiento de las personas representantes sectoriales (caso CCSS) o recurre a formales ilegales. La clave es que las autoridades ejerzan sus poderes de nombramiento respetando el marco legal vigente.

En el último año de su mandato, la Administración Chaves Robles llevó a cabo acciones concretas para destituir a todos los miembros de la Junta Directiva del Banco Nacional, la principal entidad bancaria pública del país[7]. Medidas administrativas de esta naturaleza si encajan dentro de la definición de intentos de acumulación de poder o excederse en el uso de los existentes. Este caso ilustra los límites y controles sobre esta materia.

La búsqueda de un mayor control desde el Ejecutivo continuó durante los primeros meses del cuarto año de gobierno con la destitución de la Junta Directiva del Banco Nacional de Costa Rica. El caso se originó por el proceso de selección y nombramiento de la gerente general del Banco Nacional. El Consejo de Gobierno cuestionó el procedimiento y alegó que se produjeron irregularidades. A partir de esto se inició un procedimiento administrativo contra los miembros de la Junta Directiva. En un inicio, el procedimiento estaba en manos del Consejo de Gobierno; sin embargo, varios miembros de la Junta Directiva recusaron a los integrantes del Consejo.

El 13 de enero del 2025, el entonces presidente de la República acogió las recusaciones contra el Consejo de Gobierno y se inhibió de conocer el fondo del asunto. Posteriormente, trasladó el conocimiento al primer vicepresidente, quien asumió la función de órgano decisor. El primer vicepresidente abrió un nuevo procedimiento administrativo y, al final, mediante la resolución RES-PV-008-2025 del 28 de mayo del 2025, ordenó la separación de los miembros de la Junta Directiva del Banco Nacional.

Los miembros de la Junta Directiva restituidos plantearon un recurso de amparo en el cual sostuvieron que la actuación del Ejecutivo había violado el debido proceso, la autonomía administrativa del Banco Nacional y las competencias del Consejo de Gobierno. El argumento central fue que la potestad para nombrar y remover a los miembros de las juntas directivas de los bancos estatales corresponde al Consejo de Gobierno, no al presidente ni al vicepresidente de forma individual.

La Sala Constitucional declaró con lugar el recurso de amparo, por mayoría y anuló la resolución RES-PV-001-2025 del 10 de febrero del 2025, mediante la cual el primer vicepresidente había asumido el procedimiento como órgano decisor, así como todos los actos posteriores. Como consecuencia, también quedó anulada la resolución RES-PV-008-2025 del 28 de mayo del 2025, que había ordenado la destitución.

Cuadro 5.4

Casos de vicepresidencias nombrados en otros cargos ministeriales por administración. 1978-2026

Nombre	Administración	Partido	Ministerio	Duración en días
Rodrigo Oreamuno Blanco	1994-1998	PLN	Presidencia	482
Astrid Fischel Volio	1998-2002	PUSC	Cultura y Juventud	540
Lineth Saborío Chaverri	2002-2006	PUSC	MIDEPLAN	587
Laura Chinchilla Miranda	2006-2010	PLN	Justicia y Paz	884
Helio Fallas Venegas	2014-2018	PAC	Hacienda	1.460
Epsy Campbell Barr	2018-2022	PAC	Relaciones Exteriores y Culto	217
Mary Munive Angermüller	2022-2026	PSD	Deportes y Salud	1.433

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

La Sala ordenó además la restitución inmediata de los recurrentes en sus cargos como miembros de la Junta Directiva del Banco Nacional, por el período que originalmente había dispuesto el Consejo de Gobierno. La clave de esta sentencia está en la competencia para destituir a los directivos. Las personas vicepresidentes no tienen la potestad para destituir a miembros de la Junta Directiva de una institución autónoma y tampoco la tiene el presidente de la República. Según esa posición, la competencia le corresponde exclusivamente al Consejo de Gobierno, conforme al artículo 147 inciso 4 de la Constitución.

El efecto inmediato de la sentencia estableció que la destitución de miembros de la junta directiva quedó anulada y los directivos amparados debían ser restituidos en sus puestos. La Sala anuló la resolución que le permitió al primer vicepresidente asumir el procedimiento y, como consecuencia, anuló los actos posteriores, incluida la resolución de destitución. Por tanto, la sentencia tiene una consecuencia institucional que va más allá del caso concreto: refuerza la importancia de determinar correctamente qué órgano estatal tiene la competencia para remover a las personas integrantes de la junta directiva de una institución autónoma. Este es un caso de intento de concentración frustrado por el diseño institucional.

Oficialismo arrebata liderazgos locales en comunidades cuyos presupuestos dependen más de transferencias del Gobierno Central y son menos desarrolladas

El nuevo movimiento político, PPSO, que se nutría de la popularidad presidencial arrastraba una debilidad estratégica de cara a las elecciones del 2026. Debido a su inexperiencia electoral previa, no contaba con bases de apoyo en las comunidades. Este recurso es invaluable para cualquier partido político, particularmente porque le permite a una agrupación conectar con las comunidades, con sus liderazgos y articular los esfuerzos de movilización política.

En términos prácticos, el PPSO no movilizó una agenda temática o de obra pública, sino que ejecutó una estrategia para arrebatar las bases electorales en manos de otras agrupaciones. Esta estrategia también constituyó un caso concreto de toma de poder, solo que se trata de uno de naturaleza territorial y no por vía electoral.

Un factor clave que facilitó el triunfo del PPSO en las elecciones del 2026 fue la estrategia de persuadir a las autoridades municipales de abandonar los partidos por los que fueron electos y respaldar al oficialismo. Esta "movida" resultó determinante para dotar de bases electorales locales a una agrupación inexperta. Al respecto, un partido con respaldos concentrados geográficamente tiene menos probabilidades de ser competitivo en las elecciones y permanecer en el tiempo. En el pasado, partidos como Acción Ciudadana, el Movimiento Libertario o Restauración Nacional, adolecieron de esta misma carencia y no fueron capaces de expandir sus apoyos más allá de sus bastiones iniciales, lo cual limitó sus aspiraciones electorales. El oficialismo aprendió de estos casos y, luego de malograr su participación en las elecciones municipales del 2024, decidió actuar de facto para sumar alcaldías en control de otras agrupaciones políticas a sus filas.

A la fecha del cierre de edición de este capítulo, 19 alcaldías municipales habían renunciado a los partidos políticos por los que fueron electos; incluso cuatro de estas lo comunicaron en actos oficiales de Gobierno. La lista de alcaldías tránsfugas incluye a Acosta, Abangares, Atenas, Buenos Aires, Bagaces, Limón, San Ramón, Carrillo, Coto Brus, Turrubares, Guácimo, Monteverde, Guatuso, Río Cuarto, Osa, Barva, Matina, Talamanca y Puerto Jiménez. En esta lista, la mayoría de los casos corresponde a comunidades fuera de la Gran Área Metropolitana, zonas en donde el oficialismo consiguió mayor apoyo.

Las salidas mencionadas afectaron a varios partidos políticos; por ejemplo, en el PUSC hay cinco, en el PLN cuatro, en Unidos Podemos tres; del Republicano Social Cristiano, PLP y PPSD son dos cada uno; Nueva República y Partido Justicia Social Costarricense uno cada uno.

Al caracterizar a los municipios en los que sus alcaldías fueron "tomadas" por el oficialismo, sobresalen dos datos relevantes. El primero se relaciona con el origen de sus ingresos y el segundo con sus niveles de desarrollo humano. En lo que respecta al primero, una de las fuentes de ingresos de las municipalidades son las transferencias del Gobierno Central. Cabe señalar que esta potestad es una atribución discrecional del Poder Ejecutivo. Este capítulo indagó si las bases electorales que el oficialismo arrebató son más o menos dependientes de esas transferencias. Para este objetivo, el capítulo tuvo acceso a las transferencias del Gobierno Central a cada una de las municipalidades del país en el período 2016-2025, antes y después del surgimiento del oficialismo.

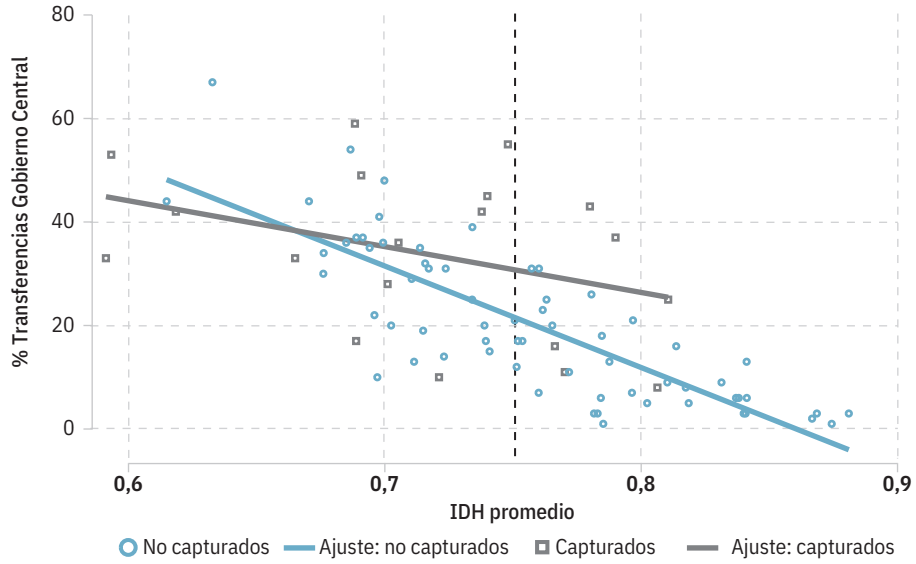
De acuerdo con datos de la CGR, las transferencias corrientes y de capital del Gobierno Central a los gobiernos locales representan alrededor de un 13% de sus presupuestos entre 2016 y 2025. Sin embargo, en los cantones con autoridades "capturadas" esas transferencias representan el 34% del presupuesto, mientras que en el resto de las localidades es del 20%. En 32 cantones del país (el 38%) las transferencias estatales constituyen el 30% o más de los presupuestos con los que operan las municipalidades. En los casos de los cantones de Los Chiles, Guatuso, Turrubares, Buenos Aires y Dota ese monto es mayor al 50%.

En el gráfico 5.23 los cantones resaltados en color gris corresponden a las localidades cuyas alcaldías renunciaron a sus agrupaciones y se sumaron al oficialismo. La mayoría de estas localidades muestran mayor dependencia de las transferencias del Gobierno Central y, además, sus niveles de desarrollo son inferiores al promedio nacional. Al analizar las dos variables, es claro que los niveles inferiores de desarrollo están asociados (aunque no necesariamente causados) con una mayor dependencia de recursos estatales.

A la izquierda de la línea vertical se ubican 11 de los casos de "captura" de autoridades locales, lo cual quiere decir que combinan alta dependencia de las transferencias estatales y menores niveles de calidad de vida de la población.

Gráfico 5.23

Relación entre transferencias del Gobierno Central a las municipalidades y el IDH promedio, según tipo de apoyo



Fuente: Alfaro-Redondo (2026), con datos de la CGR (2025) y PNUD (2026).

Cabe resaltar que la Administración Chaves Robles no produjo la situación presupuestaria mencionada, pues no transfirió más dinero a las municipalidades que sus antecesores inmediatos, el porcentaje se mantuvo igual. Las localidades que hoy día son más dependientes de las transferencias estatales ya lo eran desde antes. En otras palabras, el Gobierno no usó el poder del tesoro, entendido como el poder de control de la hacienda y los recursos públicos, para "capturar" autoridades locales. Una hipótesis por probar en el futuro es que este fenómeno puede estar asociado a las aspiraciones de continuidad en el cargo de la alcaldía. De esos 19 solo cinco no pueden reelegirse, el resto sí pueden buscar su reelección en el 2028.

Un tercer ejemplo concreto de redistribución del poder en favor del Ejecutivo se vincula con el control y la fiscalización sobre los asuntos públicos. Por lo general, las fuerzas de oposición ejercen un fuerte protagonismo en el rol de "fiscal" que exige la rendición de cuentas de parte de las autoridades. Es la manera convencional en la que la oposición pone "contra las cuerdas" al Gobierno. Sin embargo, durante la Administración Chaves Robles, el Ejecutivo cambió el sentido del control político: en vez de dar cuentas por los resultados de sus políticas, intenta fiscalizar y controlar las decisiones y actuaciones de los órganos creados para vigilar la acción del Poder Ejecutivo y, en general, del sector público. Concretamente, la autoridad que debería ser fiscalizada es la que intenta controlar al fiscalizador e incluso, cuando es cuestionado por los entes fiscalizadores, se les acusa de persecución.

Para analizar la preponderancia que cobró el control político en la actividad del Ejecutivo versus otras funciones, este capítulo recopiló dos indicadores relevantes. El primero es la cantidad de proyectos de ley presentados por cada diputación en la Asamblea Legislativa. El segundo se refiere al número de intervenciones de estas diputaciones en el espacio de control político en el plenario de la Asamblea Legislativa. Este espacio está asignado a las sesiones de los lunes, martes y jueves, cuando se dedican 30 minutos (incluso dos horas los miércoles en la primera parte) al uso de la palabra de las personas diputadas. Dado que el tiempo para este tema es limitado, se distribuye de manera proporcional al tamaño de la fracción (Solano, 2023).

El primero de estos indicadores muestra la iniciativa de las personas legisladoras en impulsar una agenda propia o partidaria. El segundo indica cuánta fiscalización a la función pública ejerce cada representante. En este sentido, una diputación con una actividad legislativa balanceada entre iniciativa parlamentaria y control mostraría un equilibrio entre proyectos presentados e intervenciones en materia de control político. Por su parte, si alguna de las diputaciones muestra mayor actividad en una de las dimensiones que en la otra, es una señal de que su desempeño se concentra más en una de las dos.

Las diputaciones oficialistas típicamente son más proactivas en la iniciativa de políticas y menos en la de control político, porque su función sería facilitar la gestión de gobierno y, cuando sea necesario, defenderlo de ataques. Mientras que las personas legisladoras de oposición deberían ser quienes ejerzan, de manera más activa, el poder del control político, en virtud de que su naturaleza está orientada a investigar y exigir la rendición de cuentas al Poder Ejecutivo por sus actuaciones y decisiones, y menos en su función de proponentes de iniciativas, que estarían más ligadas a programas alternos de políticas públicas.

La evidencia empírica para el período 2022-2026 muestra un resultado distinto al supuesto recién mencionado. Un primer hallazgo es que los roles de las fracciones legislativas en estas sesiones de control político se invierten. Las personas representantes de la bancada oficialista encabezan las intervenciones de control político, durante las cuatro legislaturas, aunque cuentan con menos diputaciones que la primera minoría del Plenario (PLN) o una cantidad similar a otras fracciones. Entre las diez personas que más intervenciones de control político reportan sobresalen cuatro diputaciones oficialistas: Pilar Cisneros, Luz Mary Alpízar, Manuel Morales Díaz y Daniel Vargas.

¿Estuvo este inusual protagonismo del oficialismo en control político acompañado por una alta iniciativa legislativa? Para responder a esta pregunta el capítulo estimó los promedios de actividad de

cada una de las diputaciones, oficialistas y de oposición, en materia de control político e iniciativa de ley y los clasificó en cuatro categorías:

1. **Alto control y alta iniciativa:** se refiere a diputaciones que registran intervenciones en los espacios de control político que superan al promedio y, a su vez, presentaron una cantidad de proyectos de ley por encima de la media de congresistas.

2. **Alto control y baja iniciativa:** diputaciones que registran intervenciones en los espacios de control político que superan al promedio, pero cuya cantidad de proyectos de ley es menor que la media de congresistas.

3. **Bajo control y alta iniciativa:** corresponde a diputaciones que intervienen poco en control, pero muestran alta iniciativa en la formulación de la ley.

4. **Bajo control y baja iniciativa:** se trata de personas legisladoras que combinan baja actividad en los dos ámbitos analizados.

Los datos revelan desbalances importantes en las funciones de fiscalización de los asuntos públicos y la iniciativa en la formación de leyes, particularmente en las personas legisladoras oficialistas. Al respecto, las diputaciones oficialistas tuvieron poco protagonismo en las categorías que involucran alta iniciativa de ley (8% en el grupo 1 y 0% en el grupo 3). En contraste, mostraron una mayor beligerancia en dos categorías. Concretamente, el porcentaje de diputaciones oficialistas *vis a vis* opositoras en la condición de alto control político y baja iniciativa es del 29%, y del 28% en la de bajo control y baja iniciativa (gráfico 5.24).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

CONTROL POLÍTICO
véase Alpízar *et al.* (2026), en
www.estadonacion.or.cr

Indicadores internacionales dan cuenta de proceso concentrador del poder

Los tres casos discutidos en el apartado anterior constituyen ejemplos concretos de acciones del Ejecutivo orientadas a acumular más poder. En este apartado, se busca responder a otra pregunta clave: ¿en qué medida un conjunto de indicadores internacionales da cuenta de un proceso concentrador del poder en Costa Rica? Para responder, el presente capítulo recurre a dos series de indicadores internacionales sobre esta materia[8]. Ambas series aportan evidencia que sustentan la presencia de este fenómeno. Sus resultados son similares, aunque provienen de fuentes distintas, lo cual abona a la robustez de las conclusiones.

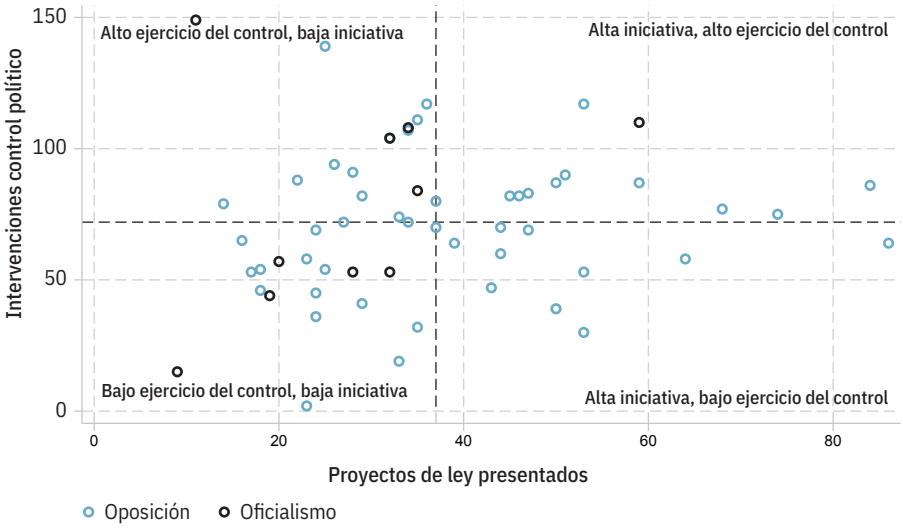
La primera batería de indicadores internacionales proviene del *Índice de Estado de Derecho 2025* del World Justice Project. Uno de los componentes de este índice denominado Límites a los poderes del gobierno incluye variables sobre la existencia de mecanismos de control al poder del Ejecutivo por la vía legislativa, judicial, órganos de control, órganos externos (como los medios de comunicación) y la capacidad de sancionar a las personas funcionarias de gobierno por mala conducta (ver anexos).

El ejercicio consiste en comparar los resultados del índice en el 2025 con los registrados diez años atrás, en el 2015. Si las diferencias entre un año y el otro son positivas quiere decir que el país ha avanzado, pues se han fortalecido los controles a la acción pública y se han ampliado las condiciones democráticas. Por el contrario, si el saldo es negativo en la comparación mencionada, hay indicios de retrocesos. En el caso de Costa Rica, los resultados de este índice evidencian descensos, leves, en cinco de los seis factores analizados. Los tres factores que encabezan estos descensos son los poderes limitados por la Asamblea Legislativa, la alternancia en el poder sujeta a la ley y los poderes gubernamentales sujetos a controles no gubernamentales (cuadro 5.5).

En virtud de la larga trayectoria democrática del país en estas dimensiones, desmontar estos mecanismos de pesos y contrapesos no es una tarea sencilla. No obstante, más allá de si las reducciones

Gráfico 5.24

Relación entre intervenciones de control político y proyectos presentados, según oficialismo y oposición[a/]. 2022-2026



a/ En la clasificación se incluyó a 54 personas diputadas, las otras 4 obtuvieron valores idénticos al promedio en alguna de las dos dimensiones.
Fuente: Elaboración propia con base en Alpízar et al. (2026).

Cuadro 5.5

Cambio en los indicadores de límites a los poderes del gobierno de Costa Rica. 2015-2025

Poderes del Ejecutivo	Valor en 2015	Valor en 2025	Diferencia 2015-2025	Año del último cambio
Factor 1. Limitados por el Poder Legislativo	0,81	0,75	-0,06	2023
Factor 2. Limitados por el Poder Judicial	0,70	0,68	-0,02	2024
Factor 3. Limitados por órganos de control	0,78	0,78	0,00	
Factor 4. Funcionarios de gobierno son sancionados	0,63	0,61	-0,02	2022
Factor 5. Sujeto a controles de órganos no gubernamentales	0,83	0,79	-0,04	2024
Factor 6. Alternancia en el poder está sujeta a la ley	0,95	0,90	-0,05	2020

Fuente: World Justice Project (2025).

indicadas son grandes o pequeñas, lo interesante es que sí se identifican cambios en una tendencia de mediano plazo. Se trata de disminuciones pequeñas, en valores que para una democracia como la costarricense tendían a ser crecientes o muy estables, pero que en la comparación de sus rendimientos en la última década exhiben saldos negativos. Cabe resaltar que estas reducciones leves tienen lugar, en el último quinquenio, es decir, la mayoría dentro del período de gestión de expresidente Chaves Robles.

Si bien es cierto estos resultados no parecen indicar, hasta el momento, una fuerte erosión del sistema de pesos y contrapesos, este Informe llama la atención de que, al menos, la tendencia de concentración se parece a intentos que en otros países han iniciado procesos de erosión democrática más fuertes.

Un segundo conjunto de datos, que ayuda a esclarecer si la sociedad costarricense está experimentado un proceso de intento de agrandamiento de los poderes del Ejecutivo, tiene como fuente al proyecto *Variedades de la democracia*, una prestigiosa y renombrada iniciativa que recopila datos históricos sobre un amplísimo catálogo de temas políticos.

Laebens (2023) propone medir la concentración de poder mediante las dos dimensiones tradicionales de rendición de cuentas: la horizontal y la vertical. Para la primera usa cinco indicadores: cumplimiento de las decisiones de los tribunales superiores, la independencia de los tribunales superiores, las purgas judiciales, la investigación parlamentaria en la práctica y la supervisión del Poder Ejecutivo. Mientras que para la dimensión vertical utiliza siete indicadores: acoso a periodistas, esfuerzos de censura gubernamental a los medios, represión a organizaciones de la sociedad civil, capacidad del organismo de gestión electoral, autonomía del organismo de gestión electoral, registro de votantes e intimidación electoral por parte del Gobierno. Según la autora, para ambas dimensiones, un deterioro significativo en cualquiera de los indicadores basta para que un caso cumpla con el criterio de debilitamiento de controles.

De los doce indicadores considerados en total, solamente dos muestran cambios relevantes en Costa Rica en la última década, uno en cada una de las dimensiones mencionadas. Este hallazgo, en lugar de debilitar el argumento, refuerza la idea de que en el caso costarricense se trata de un proceso incipiente, pero en marcha, de concentración de poder y no de uno en el que ya se haya consumado por completo la captura del poder.

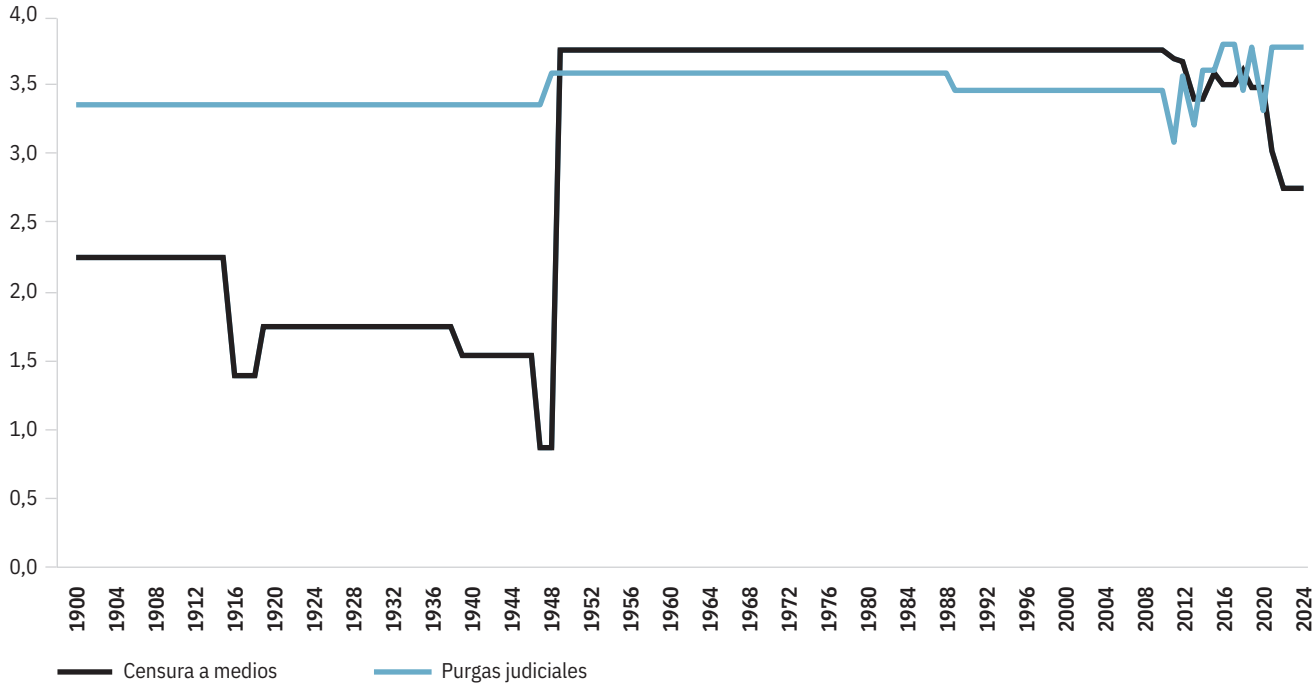
El primero de los indicadores es el de la remoción de jueces que, luego de un largo período de estabilidad en valores altos, que corresponden a situaciones en las que se presentó rotación de personal, pero sin decisiones arbitrarias o criterios políticos de por medio, se interrumpe dicha tendencia a inicios de la década del 2010. Vale recordar que, a finales de esa década, la Asamblea Legislativa destituyó a un magistrado de la Corte Suprema de Justicia por un escándalo de corrupción y, a su vez, el presidente de la Corte de entonces renunció a su cargo por la desestimación de un expediente judicial en el mismo caso, luego de ser amonestado por la propia Corte. En otras palabras, en esta dimensión se reportan cambios, pero en lugar de debilitar una aspiración democrática, lo que ocurrió fue una recuperación en el status de los jueces y las juezas.

El segundo indicador de trascendencia en esta materia se refiere a los intentos del Gobierno para censurar a los medios de comunicación. Este tema es sensible para una democracia como la costarricense, en el tanto se asocia con la protección de la libertad de expresión y de prensa. Este indicador muestra su nivel más bajo en 75 años, solo superado por el valor obtenido en el contexto de los acontecimientos de los años cuarenta (gráfico 5.25). Como se señaló en una de las secciones previas, el ámbito de libertad de expresión y de prensa constituye un área que plantea serios desafíos para el proceso de intensificación de la actividad político-electoral recientemente experimentado por la sociedad costarricense.

En síntesis, el análisis de dos series de datos internacionales evidencia un proceso embrionario de búsqueda de concentración del poder implementado desde el Poder Ejecutivo. Si bien es cierto, el sistema de controles y límites al poder es robusto en el país, y en la mayoría de los temas examinados, la situación se mantiene con pocas variaciones y en

Gráfico 5.25

Tendencia en los intentos de censura a medios y purgas judiciales en Costa Rica[a/]. 1900-2025



a/ Los valores del eje Y se refieren a índices en las que los valores más bajos refieren a una purga masiva y arbitraria del sistema judicial por parte de las autoridades políticas y censura rutinaria y directa a medios de comunicación.
Fuente: Elaboración propia con datos de Variedades de la democracia (V-DEM).

condiciones favorables, la información disponible da cuenta de un debilitamiento preocupante de los controles al poder e intentos por profundizarlo, así como de un empeoramiento de las circunstancias para ejercer la labor del periodismo. Los múltiples intentos de censura gubernamental a medios han minado su capacidad para cumplir con la misión de controlar y fiscalizar al poder.

Narrativa que deslegitima a los otros poderes se asocia con opiniones públicas favorables a la concentración de Poder del Ejecutivo

En este apartado, el capítulo examina si la tendencia de acumulación de poder de la Administración Chaves Robles tiene un correlato en las actitudes políticas de la ciudadanía. En sus distintas intervenciones y ataques, el exmandatario Rodrigo Chaves Robles construyó una narrativa según la cual la Asamblea Legislativa, el Poder Judicial y otras instituciones de control como la CGR, son calificadas como obstáculos impuestos por las élites corruptas a la voluntad popular. Según este relato, las medidas que reducen los contrapesos institucionales pueden ser interpretadas por la ciudadanía no como acciones antidemocráticas, sino como mecanismos para recuperar la capacidad del pueblo de gobernar. En este sentido, el componente antielitista resulta importante, pues permite presentar a las instituciones de control como capturadas por intereses privilegiados.

De acuerdo con Bessen (2024), los efectos de una narrativa como la que ha articulado el oficialismo dependen de la identificación política con el presidente, pues los simpatizantes del gobierno tienen mayores incentivos para aceptar los argumentos provenientes de un líder a quien consideran políticamente legítimo, mientras que quienes apoyan a la oposición deberían ser menos receptivos.

Para evaluar este supuesto, el capítulo analiza datos del Barómetro de las Américas para Costa Rica entre el 2010 y el 2025. La variable de interés mide el respaldo ciudadano a que el presidente pueda cerrar el Congreso o disolver la Corte Suprema y gobernar sin esos contrapesos. Los resultados del análisis evidencian que, si bien es cierto, el apoyo a estas medidas extremas no es mayoritario en la población costarricense, ha crecido con el paso del tiempo. En el caso de la posibilidad de cerrar la Asamblea Legislativa, en el 2010 el 13% de las personas entrevistadas lo consideraba justificable. En el 2025 esa cifra aumentó al 28%. El cambio en las actitudes es mayor en el tema de disolver la Corte Suprema de Justicia en tiempos difíciles, pues su justificación pasó del 13% al 37% en el mismo período. En ambos casos, el crecimiento se aceleró a partir de la medición del 2023.

Al analizar la asociación entre el respaldo a estas acciones antidemocráticas y la aprobación presidencial, el cambio reciente es notorio. En el 2010 esa relación era negativa, débil y no superaba los

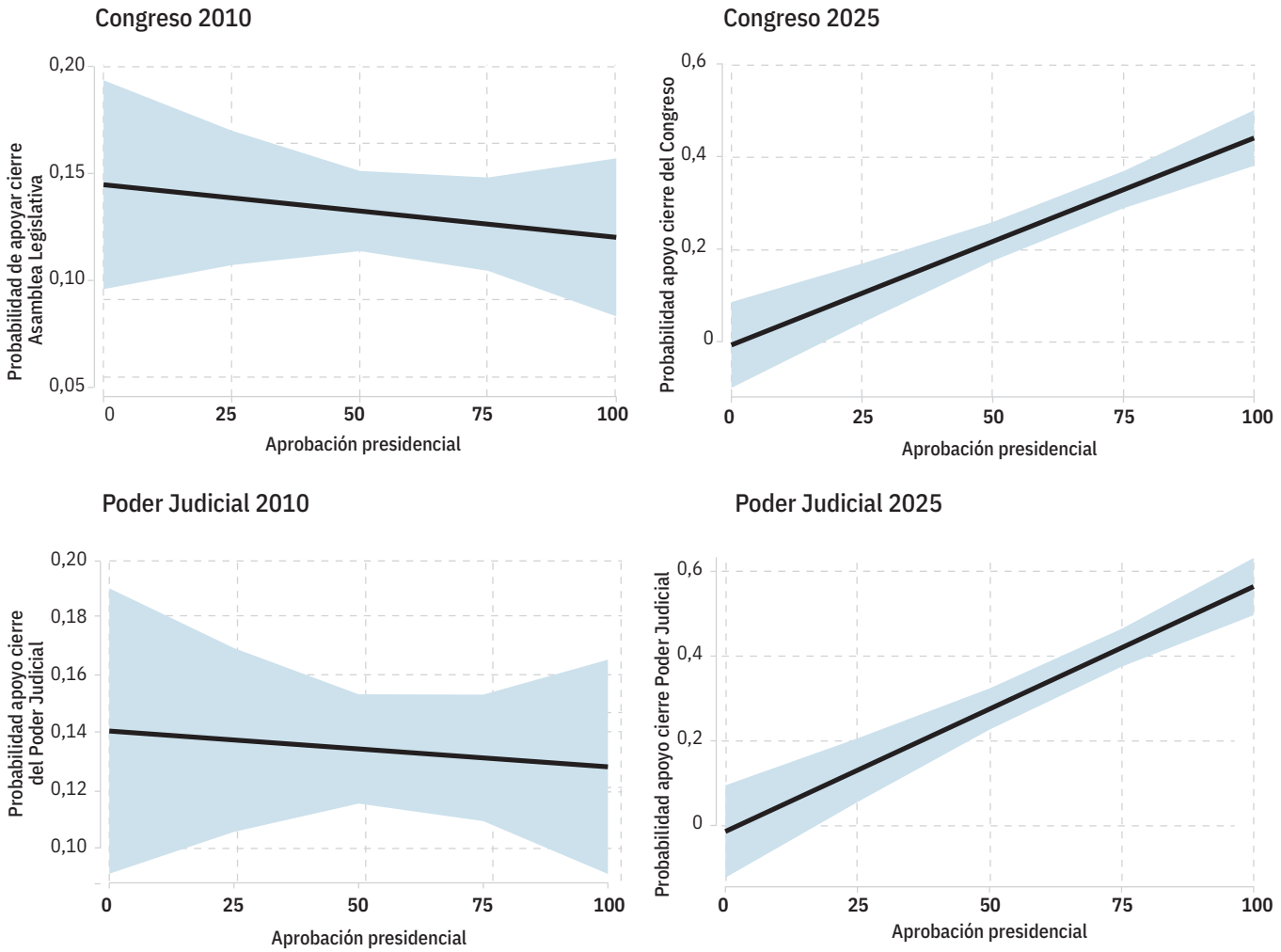
umbrales para considerarla estadísticamente significativa. Sin embargo, según los datos del 2023 y 2025, la relación se volvió positiva y fuerte; en otras palabras, se identifica una relación entre quienes más respaldan la labor presidencial y un mayor respaldo a las ideas de cerrar el Congreso y disolver la Corte Suprema de Justicia en tiempos difíciles (gráfico 5.26). Cabe aclarar que a esta relación identificada no se le atribuye causalidad, simplemente se plantea que existe una asociación entre ambos aspectos.

El hallazgo más relevante de este análisis es que una narrativa capaz de deslegitimar a los otros poderes y a los órganos de control puede contribuir al deterioro democrático. De este modo, el problema no reside únicamente en que la ciudadanía apoye a presidentes que erosionan las instituciones, sino en que pueden utilizar una narrativa para modificar las percepciones ciudadanas sobre lo que se considera un comportamiento democrático aceptable. Esto dificulta la formación de consensos sociales sobre los límites del poder presidencial, reduce la capacidad de la opinión pública para actuar como mecanismo de rendición de cuentas y puede disminuir los costos políticos de la erosión de los controles institucionales.

En conclusión, los hallazgos descritos en este apartado plantean una distinción importante: la concentración de poder no ocurre exclusivamente mediante cambios institucionales o nombramientos, sino también mediante mecanismos de legitimación discursiva. En este sentido, los nombramientos de juntas directivas,

Gráfico 5.26

Probabilidad de apoyar el cierre del Congreso y disolver la Corte Suprema de Justicia según aprobación presidencial. 2010 y 2025



Fuente: Elaboración propia con datos del Barómetro de las Américas.

la captura o debilitamiento de instituciones de control y la utilización de discursos antiinstitucionales pueden analizarse como mecanismos distintos, pero potencialmente complementarios de un mismo proceso de expansión del poder del Ejecutivo.

Administración Chaves Robles forma opinión pública mediante estrategia conversacional e interpelación

Por último, el capítulo aporta hallazgos preliminares de una investigación que analiza las formas mediante las cuales la Administración Chaves Robles construyó y difundió sus mensajes públicos durante sus dos primeros años de gobierno. Este análisis resulta relevante para comprender cómo el Ejecutivo posiciona determinados temas, construye interpretaciones sobre la realidad política y establece interlocutores y adversarios en el espacio público, elementos que pueden contribuir a la formación de la opinión pública. En particular, la investigación examina el discurso utilizado en las conferencias de prensa y presta atención tanto a los temas abordados como a las formas utilizadas para comunicarlos.

En este contexto, la noción de *estrategia conversacional* se refiere a una forma de comunicación política en la cual el discurso no se limita a transmitir información, sino que establece una relación explícita con otros interlocutores: les formula preguntas, responde a sus planteamientos, los interpela o construye el mensaje a partir de su presencia como contraparte.

Ahora bien, la *interpelación* constituye una modalidad específica de esta relación comunicativa: supone dirigirse discursivamente a alguien —una persona, grupo, institución o actor político— para cuestionarlo, confrontarlo o demandarle una respuesta. Su importancia para este análisis radica en que permite observar cómo la comunicación gubernamental no solo informa sobre las acciones del Ejecutivo, sino que también construye relaciones entre actores, delimita posiciones y presenta determinadas instituciones o grupos como contrapartes del Gobierno.

Estas dimensiones resultan particularmente relevantes para el argumento de esta sección porque permiten complementar el análisis de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los demás poderes e instituciones del Estado. Si la concentración de poder se expresa también en una mayor confrontación con los mecanismos institucionales de control y contrapeso, resulta necesario observar no solo las acciones formales del Ejecutivo, sino también las formas mediante las cuales esas relaciones son comunicadas públicamente. El discurso gubernamental puede contribuir así a crear determinadas interpretaciones sobre quiénes obstaculizan la acción del gobierno, quiénes son presentados como aliados o adversarios y qué instituciones aparecen como legítimas o problemáticas. El análisis siguiente permite aproximarse a esta dimensión a partir de las conferencias de prensa de la Administración Chaves Robles en la primera parte del mandato.

Se analizaron 61 conferencias de prensa de Rodrigo Chaves Robles, entre el 18 de mayo del 2022 y el 31 de enero del 2024. Se trabaja con la totalidad del discurso registrado en dichas conferencias, no solo con lo dicho por el expresidente, sino con las intervenciones de todas las personas que participaron. La metodología implementada identificó cinco estrategias discursivas y siete temas en las conferencias de prensa (Chavarría, 2026). En lo concerniente a las estrategias identificadas en las conferencias de prensa (cuadro 5.6).

Estas categorías permiten distinguir diferentes formas de construcción del discurso, pero no todas constituyen estrategias conversacionales. La lógica conversacional identificada en el análisis surge particularmente de la combinación entre las estrategias interpelativa, declaratoria e informativa, las cuales permiten establecer intercambios discursivos, formular preguntas, responder a interlocutores y presentar información en el marco de esas interacciones. Esta distinción es importante porque facilita pasar de una descripción de las formas lingüísticas utilizadas a una interpretación de la manera en que la comunicación gubernamental construye relaciones con sus audiencias y con otros actores políticos.

Luego de identificar las estrategias

Cuadro 5.6

Estrategias identificadas en las conferencias de prensa. 2022-2024

Estrategia	Descripción
Fragmentado	Más que frases completas son palabras sueltas o fragmentos cortos en respuestas a preguntas o para referirse a otras personas.
Corporal	Referencias metafóricas como “poner la mano en el corazón”, o “poner peso político”, que se refieren a una sensación corporea de presión.
Interpelativo	Son oraciones donde se habla sobre *alguien*, un interlocutor. El tono es además negativo y poco complejo, con verbos en el pasado. Se comunica sobre una contraparte, con claros ataques y lenguaje agresivo, por ejemplo, “a alguna gente en el Congreso le molesta”, “usted avala el uso de trols”.
Declaratorio	Oraciones cortas y preguntas: por ejemplo “¿Eso cuánto es?”, “¿Por qué no aparece?” o respuestas directas como “Sin duda”, “¡Vamos!”.
Informativo	Son oraciones más largas, con más palabras, incluyen referencias a espacio, a números (“dinero”). Es notable una diferencia con todas las demás estrategias respecto de la longitud y cantidad de información.

Fuente: Chavarría (2026), con datos de las conferencias de prensa.

discursivas, la investigación examinó los temas presentes en las conferencias de prensa. Se identificaron siete (cuadro 5.7).

Los resultados muestran que la estrategia dominante en la comunicación gubernamental durante la Administración Chaves Robles es la informativa, caracterizada por oraciones más largas, referencias a números —frecuentemente asociados a dinero— y una mayor cantidad de información. Las estrategias interpelativa y declaratoria también son comunes. En conjunto, estas tres estrategias permiten identificar una lógica conversacional: el discurso no se limita a transmitir información, sino que establece contrapartes, formula preguntas, responde y construye intercambios con otros actores. Los tipos fragmentado y corporal son menos frecuentes (Chavarría, 2026).

Este resultado es relevante para el argumento de esta sección porque muestra que la comunicación gubernamental combina la transmisión de información con formas de interacción y confrontación discursiva. La presencia de la estrategia interpelativa adquiere particular importancia en este sentido, pues permite identificar momentos en los que el discurso construye explícitamente una contraparte, mientras que las estrategias declaratoria e informativa permiten responder, explicar o posicionar determinados asuntos dentro de esa interacción. De esta manera, las conferencias de prensa funcionan no solo como espacios de comunicación institucional, sino también como sitios en donde se construyen interpretaciones sobre los actores y las relaciones políticas.

En cuanto a los temas planteados, acción, poderes de la República, país y formalismo son los más comunes. El predominio del tema acción demuestra la presencia recurrente de referencias a decisiones y acciones presentadas como parte de la actividad gubernamental. El tema poderes de la República resulta especialmente relevante para este capítulo porque permite observar cómo la relación entre el Ejecutivo y otros componentes del sistema institucional aparece dentro del discurso gubernamental. Consulta y cuantificación son menos frecuentes, mientras que Poder Ejecutivo es el tema menos común (Chavarría, 2026).

La relación entre las estrategias discursivas y los temas permite avanzar un paso más allá de la descripción de cada dimensión por separado. Las pruebas estadísticas encuentran una relación moderada entre ambas. Para interpretar las asociaciones puntuales entre temas y estrategias se utiliza el gráfico 5.27, un mapa de calor en el que los tonos más fuertes de rojo o azul indican mayores discrepancias entre los valores observados y los esperados en una tabla de independencia. Los tonos rojos representan asociaciones positivas y los azules asociaciones negativas, mientras que los morados indican diferencias menores entre los valores observados y los esperados.

Como puede observarse, hay dos relaciones particularmente fuertes: una positiva entre el tema formalismo y el lenguaje fragmentado, y una negativa entre el formalismo y la estrategia informativa. En otras palabras, el formalismo en el discurso de las conferencias de prensa de la Administración Chaves Robles aparece acompañado de fragmentos cortos, usualmente utilizados para referirse a otras personas o interlocutores. A su vez,

Cuadro 5.7

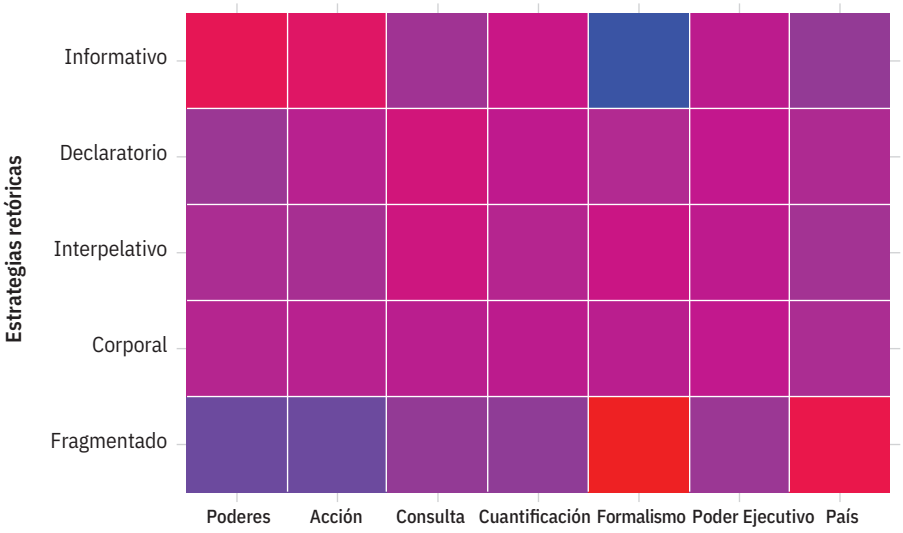
Temas identificados en las conferencias de prensa. 2022-2024.

Temas	Descripción
Poderes de la República: Asamblea Legislativa, Ministerios.	Estructurado alrededor del Poder Legislativo, con palabras como “ley”, “proyecto”, “proyectos”, “asamblea”, “legislativa”, “tema”, y otras referencias generales al país y al gobierno, como “gobierno”, “ministerio”, “poder” o “país”, es decir, puede referirse también a las relaciones o interacciones entre poderes.
Acción	Oraciones que indican realizar acciones. Predominan verbos de carácter activo o que demuestran la realización de acciones, como “vamos”, “hacer”, “van” o “poder” y, otras que pueden señalar esa característica de realizar una acción como “ahora” u “hoy”, es decir como una referencia a hacer en el momento.
Consultas	Dominan palabras que forman parte de preguntas, dados los signos de interrogación
Cuantificación	Referencias en general a números, o puntualmente a dinero, cantidades, precios, cambios en cantidad y similares.
Formalismo	Prevalecen palabras como “don”, “doña”, “señor”, “presidente”, “ministro”, “buenas”, “tardes”, “rodrigo”, “medios”, que le dan formalidad del lenguaje al discurso político.
Poder Ejecutivo	Similar en formalidad al anterior, pero enfocado en el Poder Ejecutivo, por el uso de “presidente”, “presidenta”, “ministra”, “ministro”, “rodrigo”, “República”, “consejo”, y “continuamos” (frase conocida del presidente alusiva a la continuidad del trabajo). Nótese además “sala”, asociadas a las interacciones entre el Poder Ejecutivo y la Sala Constitucional.
País	Referencias en general al país, con palabras como “costa”, “rica”, “pueblo”, “ustedes” (posiblemente hablando directamente al pueblo de Costa Rica”, inclusive “gracias” podrían ser para el pueblo de Costa Rica).

Fuente: Chavarría (2026), con datos de las conferencias de prensa.

Gráfico 5.27

Relación entre estrategias retóricas del Ejecutivo y temas en conferencia de prensa



Fuente: Chavarría (2026), con datos de las conferencias de prensa.

dicho formalismo aparece con menor frecuencia acompañado de oraciones largas y referencias a números y cantidades.

Con una fuerza menor, se observan relaciones inversas entre los temas poderes de la República y acción, por un lado, y los estilos informativo y fragmentado, por otro. Aunque la magnitud de estas relaciones es moderada, el patrón permite observar que, cuando la comunicación se concentra en los poderes de la República o en la acción gubernamental, tiende a utilizarse un lenguaje más informativo. Esto resulta consistente con el predominio general de la estrategia informativa en el corpus: los asuntos vinculados con decisiones, acciones y relaciones institucionales tienden a comunicarse mediante un formato que permite incorporar una mayor cantidad de información (Chavarría, 2026).

Otro resultado relevante aparece en la relación entre el tema país y el estilo fragmentado. Esta categoría incluye nociones como "nación" o "pueblo" y aparece asociada con un lenguaje más fragmentado. El resultado no permite, por sí solo, establecer una relación con nociones de populismo, por lo que cualquier interpretación en ese sentido debe considerarse exploratoria. Sin embargo, sí muestra una diferencia en la forma de comunicación según el tema abordado: las referencias a nación, país o pueblo tienden a aparecer en expresiones menos complejas que aquellas utilizadas en otros temas.

En conjunto, estos resultados permiten identificar una dimensión de la comunicación gubernamental que resulta relevante para comprender la relación entre el Ejecutivo, las instituciones de control y la opinión pública. Por una parte, las conferencias de prensa presentan una importante presencia de información sobre acciones y asuntos institucionales. Por otra, esa comunicación incorpora mecanismos de interpelación y construcción de interlocutores, mediante los cuales determinados actores aparecen como contrapartes del Gobierno. Esto es particularmente significativo cuando el discurso se refiere a los poderes de la República, pues permite observar que la relación entre el Ejecutivo y otros poderes no ocurre solo mediante procedimientos institucionales, sino también a través de una disputa pública por la interpretación de esas relaciones.

Desde esta perspectiva, el análisis del discurso complementa los hallazgos anteriores del capítulo. La concentración de poder y el incremento de la confrontación entre el Ejecutivo y otros poderes pueden observarse en las acciones y relaciones institucionales examinadas en las secciones precedentes, pero también tienen una dimensión comunicativa. La construcción discursiva de interlocutores, la interpelación de otros actores y la forma en que se presentan las relaciones entre poderes contribuyen a configurar el marco dentro del cual la ciudadanía interpreta esas disputas. En este sentido, la comunicación gubernamental constituye un componente adicional para comprender cómo se construye el apoyo público a determinadas posiciones del Ejecutivo y cómo se presentan los mecanismos institucionales de control y contrapeso.

Los hallazgos, por tanto, no permiten afirmar por sí solos que las estrategias discursivas produzcan determinadas opiniones ciudadanas. Sí muestran, sin embargo, que durante los dos primeros años de la Administración Chaves Robles existió una forma de comunicación gubernamental caracterizada por la combinación de datos, la interpelación y construcción de interlocutores, y que estas estrategias se relacionaron de manera diferenciada con los temas abordados. Esta evidencia resulta relevante para complementar el análisis de la concentración de poder porque permite incorporar la dimensión simbólica y comunicativa del proceso: además de actuar sobre las instituciones, el Ejecutivo comunica, interpreta y disputa públicamente el significado de sus relaciones con ellas.

La relevancia de esta dimensión para el desarrollo humano radica en que la opinión pública constituye un componente importante de las condiciones en las que se desarrolla la deliberación democrática. Las instituciones democráticas no operan solo mediante reglas formales; también requieren espacios en donde las diferencias políticas puedan ser procesadas y la ciudadanía pueda formarse opiniones a partir de información y de interpretaciones diversas sobre la acción estatal. En este sentido, estudiar las formas de comunicación del Poder Ejecutivo permite comprender mejor cómo se construyen los marcos discursivos dentro de los

cuales se desarrollan las disputas institucionales y políticas.

Así, el análisis de las conferencias de prensa aporta una dimensión complementaria al estudio de la concentración de poder: permite observar no solo qué relaciones establece el Ejecutivo con otros poderes e instituciones, sino también cómo esas relaciones son comunicadas públicamente. Esta dimensión resulta especialmente relevante para comprender la interacción entre acción institucional, confrontación política y formación de opinión pública, y para analizar los posibles efectos acumulativos de estas dinámicas sobre la calidad de la deliberación democrática y los mecanismos de control y contrapeso.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

ANÁLISIS DEL DISCURSO PRESIDENCIAL
véase Chavarría (2026), en
www.estadonacion.or.cr

Gobierno saliente debilitó la capacidad del sistema político para gestionar política pública

Una de las siete aspiraciones de este capítulo estudia en qué medida el sistema político costarricense cumple con la aspiración de efectuar una gestión política responsable. El enfoque para este estudio se basa en el ejercicio de análisis de los poderes de las autoridades al valorar los recursos de los poderes del Estado y los actores que lo integran. El Informe plantea que los resultados del sistema político dependen de cómo estos actores combinan y hacen uso de estos poderes para definir y gestionar la dinámica política. El objetivo es realizar un balance de los resultados relacionados con el desarrollo humano obtenidos en conjunto a partir de las decisiones sobre cómo los actores priorizan, combinan o relegan los poderes a su disposición.

La sección se divide en dos apartados. En el primero, se examina el uso de estos poderes por parte del Poder Ejecutivo y el Legislativo. En el segundo, se evalúan los resultados obtenidos, a la luz del enfoque de desarrollo humano, derivados de la forma en la que los distintos actores políticos gestionan la dimensión que se conoce como *res-pública* o la de los asuntos públicos.

La conclusión más importante de este capítulo es que, en la etapa final de la Administración Chaves Robles, el Poder Ejecutivo lesionó la capacidad del sistema político para gestionar los asuntos públicos al subutilizar sus principales poderes. Bajo estas circunstancias, las entregas que hace el sistema político contribuyen poco a los desafíos claves y urgentes del desarrollo humano; es decir, en el balance de la dimensión de gestión política responsable, la democracia costarricense queda debiendo.

El ejercicio de los poderes gubernamentales se traduce en una menor capacidad para gestionar política pública

Las autoridades electas popularmente cuentan con determinadas competencias —poderes y atribuciones— para el cumplimiento de las funciones de gestión política. Los *poderes formales* del Ejecutivo, Legislativo y Judicial son aquellos establecidos en el ordenamiento jurídico de la sociedad. Típicamente, un poder formal de una autoridad, como la persona que ejerce el rol de presidente o bien las diputaciones, es aquel que se encuentra especificado en la Constitución Política, las leyes u otras normas de rango inferior. Estos poderes son fácilmente identificables, así como sus límites y alcances. Por el contrario, los poderes informales resultan más difusos y difíciles de reconocer ya que su uso depende de factores idiosincráticos o circunstanciales. Estos instrumentos de la política no se encuentran codificados en las normas jurídicas, sino que surgen de la política real y su uso lo definen y moldean quienes los ejercen. Por esta razón, los poderes informales no están sujetos a controles y límites claros, y dependen de lo que vagamente se considera como bueno, correcto o moral (Grimaldi, 2023). No obstante, en una democracia, se espera que este tipo de poderes cumpla con normas legales y estén bajo el escrutinio público.

Los resultados derivados de estos poderes dependen no solo de su naturaleza jurídica, sino principalmente del uso que las autoridades de gobierno hagan de ellos. Puntualmente, el poder, formal o informal, puede ser el mismo, pero sus resultados ser diferentes y la razón de ello es su ejecución. En el siguiente apartado se estudia cómo ejercieron los poderes de que disponen las autoridades competentes.

Gobierno desactiva su principal herramienta de política pública en el último año de su administración

Todos los gobiernos cuentan con un poder clave para guiar su gestión: el decreto ejecutivo. El decreto es el "instrumento de gestión política" por excelencia (Ramírez, 2016). Se trata de un acto administrativo ejercido por quien ocupa la Presidencia, en conjunto con uno o varios ministerios, para efectuar funciones administrativas, económicas, políticas y reglamentarias. En este sentido, es importante mencionar que, a diferencia de otros países, en Costa Rica el decreto ejecutivo siempre tiene un rango inferior a una ley que aprueba el Congreso y las personas mandatarias no tienen las atribuciones para hacer un uso ilimitado de esta herramienta. A pesar de sus limitaciones constitucionales, todo decreto está subordinado a la ley y a la Constitución, el poder formal del decreto es un mecanismo estratégico para la conducción de la política pública. Un uso intensivo del decreto indicaría un especial activismo del Ejecutivo para poner en marcha sus prioridades.

El Programa Estado de la Nación ha creado una base de datos de decretos ejecutivos que los gobiernos han emitido desde 1990. Este inventario permite analizar la cantidad y el tipo de los decretos. En particular, se examina si por medio de ellos el Ejecutivo ha mostrado una estrategia proactiva en la ejecución de la política pública, procurando modificar, precisar o impulsar determinadas acciones políticas.

El punto de partida es determinar el número de decretos promulgados por cada administración. Por lo general, en el último año de gobierno, las administra-

ciones muestran un mayor dinamismo. Durante los cuartos años de gobierno entre 1990 y 2026 se aprobaron 6.555 decretos ejecutivos. En promedio, cada administración emitió 728 decretos durante este período. Frente a ese promedio histórico, la Administración Chaves Robles se ubica por debajo, con 585.

Ahora bien, al igual que con la legislación aprobada, no todos los decretos presentan la misma importancia para la gestión política de un país. En virtud de ello, un análisis basado exclusivamente en la cantidad de decretos promulgados por la administración es insuficiente y debe complementarse con el estudio de la tipología de estos instrumentos. Una porción de ellos es de un alcance estrictamente administrativo, pues procuran ordenar la acción pública sin modificar o desarrollar alcances de una ley. Otros, en cambio, pueden considerarse lo más cercano a una ley en términos de alcances y efectos, pues intentan reglamentar leyes o desarrollar nuevas políticas públicas.

Desde hace varias ediciones, el Informe utiliza una tipología para clasificar el alcance político de los decretos a partir de tres dimensiones: su afectación social, la normatividad y la discrecionalidad[9]. Aquellos con una amplia relevancia en las tres dimensiones se denominan decretos de *alto alcance*, lo más cercano a decisiones sustantivas que un Ejecutivo procura implementar. Este es el indicador que el Informe utiliza para medir la proactividad de un Gobierno a la hora de implementar su agenda de políticas públicas, ya que estos decretos generan un impacto significativo en la población al regular temas de gran trascendencia o al modificar y crear nuevas normas jurídicas.

En términos generales, la cantidad de decretos de alto alcance por administración a partir de 1990 se sitúa alrededor del promedio, con la excepción del tercer año de la Administración Alvarado Quesada, el año más intenso del shock sanitario, económico y social debido a la pandemia del covid-19, una situación que incentivaba un uso intenso de este poder (Soleibe, 2026b). En lo concerniente a la administración que recién finalizó, los datos muestran una fuerte caída en su último año en comparación con los tres anteriores (86 decretos). El dato más relevante, sin embargo, es que dicho valor es uno de los más bajos de toda la serie. En principio, este comportamiento indica que el Gobierno desactivó su uso y no ha empleado el poder del decreto de manera intensa para impulsar una agenda de prioridades públicas (gráfico 5.28).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

USO DEL DECRETO
véase Soleibe (2026b), en
www.estadonacion.or.cr

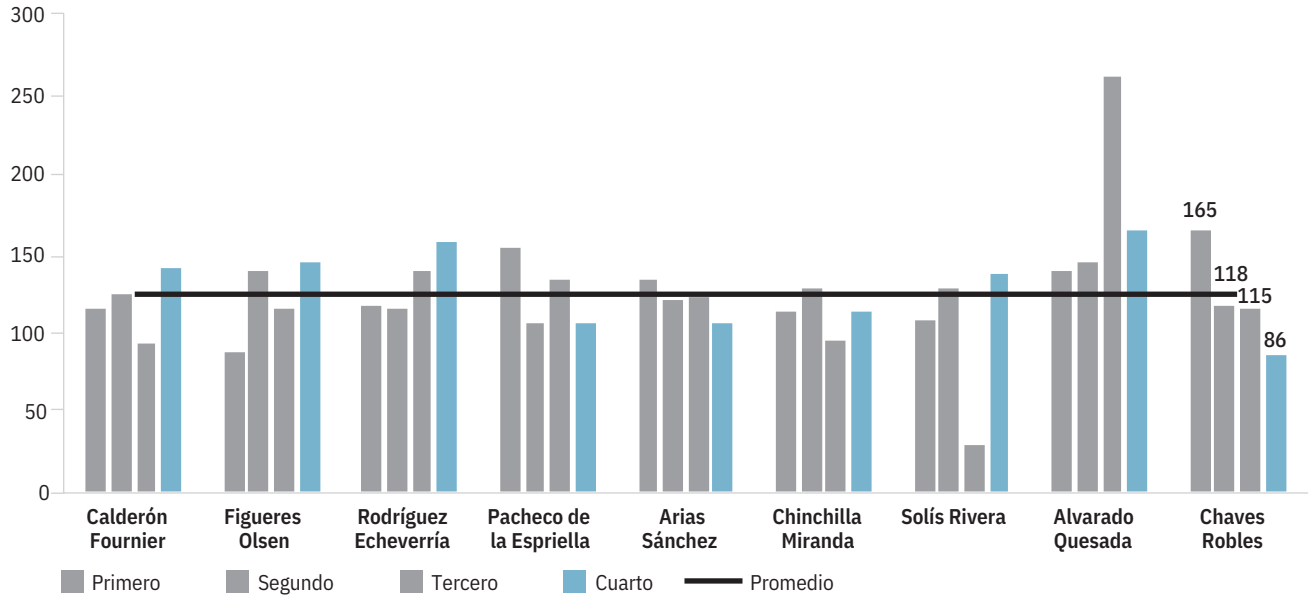
Ante la ausencia de iniciativas del Ejecutivo, el Legislativo intensificó su protagonismo en la propuesta de legislación

Durante la década de 1990, la dinámica legislativa mostraba cierto equilibrio entre las leyes aprobadas por iniciativa del Poder Ejecutivo y aquellas impulsadas desde el propio Legislativo. Sin embargo, a partir del año 2000, ningún Ejecutivo logró superar de forma sostenida el 50% de participación en las leyes aprobadas de su propia iniciativa (gráfico 5.29).

Esta tendencia se ha profundizado a lo largo de los períodos estudiados y alcanza su punto más marcado en el

Gráfico 5.28

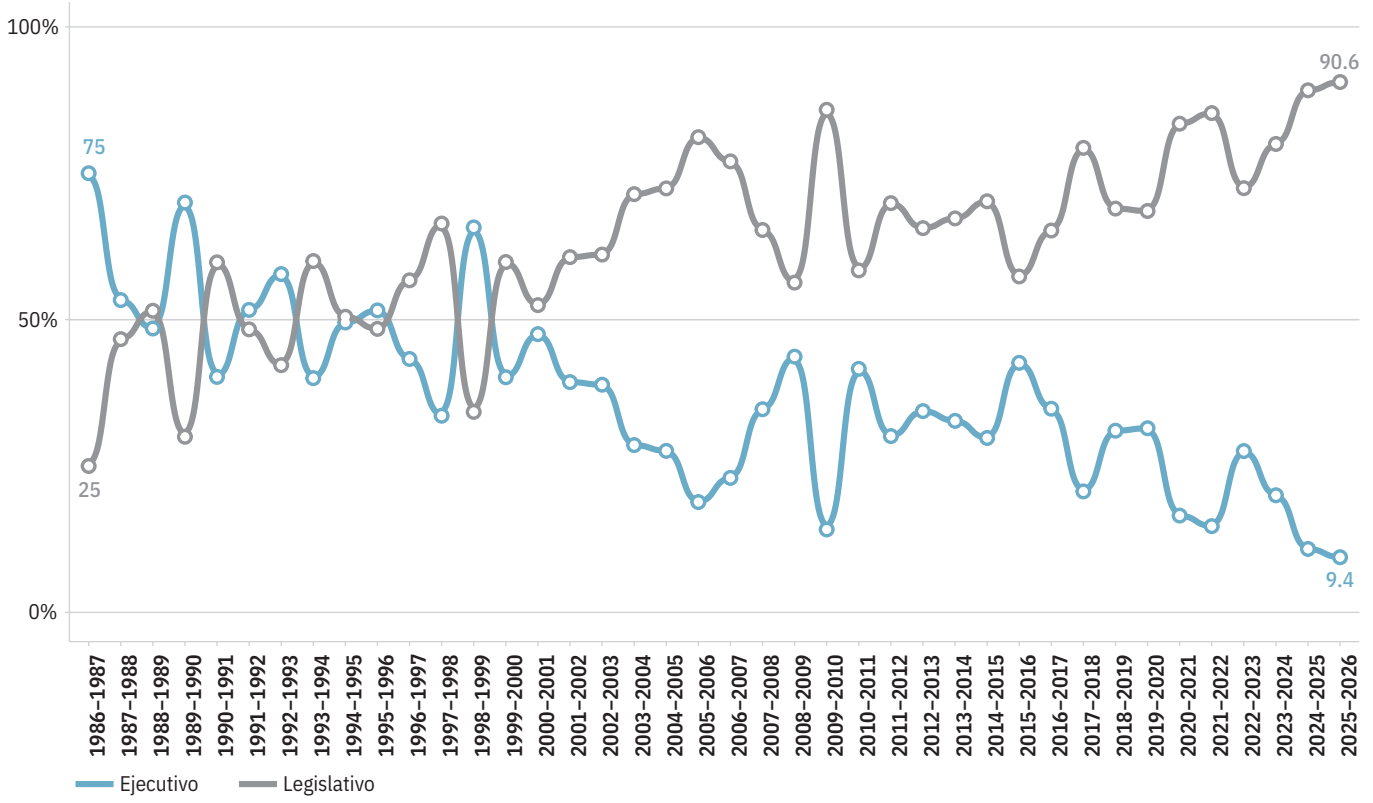
Cantidad de decretos de alto alcance según período y administración. 1990-2026



Fuente: Elaboración propia con base en Soleibe (2026) y base de datos de decretos del PEN.

Gráfico 5.29

Tendencia en leyes aprobadas, según proponente por legislatura de aprobación. 1986–2026
(porcentajes)



Fuente: Cortés (2026) con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

cuatrienio más reciente. Al cierre de la Administración Chaves Robles, el último año de gestión legislativa registró la menor participación del Ejecutivo en la aprobación de leyes desde que se tienen registros históricos. De las 223 leyes aprobadas, 21 son atribuibles al Poder Ejecutivo (9%). Este resultado supera incluso el mínimo observado en la legislatura anterior, 2024-2025, cuando las iniciativas del Ejecutivo representaron el 11% de las leyes aprobadas.

Alta producción legislativa no se tradujo en entregas sustantivas a la población

A pesar de un poco uso del poder de iniciativa de ley por parte del Ejecutivo, en la última legislatura de la Administración Chaves Robles, el Congreso saliente aprobó 223 proyectos, lo que consolidó la tendencia creciente observada desde los dos años previos. Este resultado no solo representa la tercera legislatura con mayor aprobación de leyes en la serie histórica, sino también uno de los desempeños más altos registrados en el último año de labores del Congreso.

En el total general, el cuatrienio 2022-2026 cerró con 681 iniciativas de ley aprobadas, apenas por debajo de las 694 registradas en el período anterior 2018-2022. Este resultado convierte a la Asamblea Legislativa saliente en la segunda más productiva desde que se cuenta con registros comparables. En perspectiva histórica, el sistema político costarricense acumula dos períodos legislativos consecutivos; es decir, ocho años en total con niveles de aprobación de leyes muy superiores a los observados en décadas previas.

Para profundizar en estos hallazgos, como parte de su catálogo de indicadores usuales el Programa Estado de la Nación realiza una clasificación de cada pieza de legislación aprobada que funciona como una aproximación al impacto potencial de las leyes sobre el desarrollo humano del país. Bajo esta metodología, se denomina legislación sustantiva a aquellas leyes que tienen un impacto directo en el desarrollo humano, amplían derechos para distintas poblaciones o incorporan nuevas competencias y obligaciones al Estado.

En contraste, otras leyes aprobadas pueden referirse a materias de alcance más limitado o procedimental, administrativo o específico, como presupuestos, condonaciones, aprobación de tratados internacionales, asuntos locales y municipales, entre otros temas.

Los datos para el período en estudio muestran que, de las 223 leyes aprobadas durante la legislatura 2025-2026, 100 iniciativas de ley (45%) corresponden a legislación sustantiva y 123 a otros tipos

(gráfico 5.30). Estas cifras consolidan la tendencia durante todo el período 2022-2026: una producción legislativa cuantiosa en términos absolutos, pero con una proporción de leyes sustantivas menor a la registrada en el período anterior. En las dos últimas legislaturas, las leyes con impacto en el desarrollo humano representaron poco más de cuatro de cada diez normas aprobadas (45% en el 2024-2025 y 2025-2026), en contraste con el 69,5% alcanzado en la legislatura 2021-2022, el pico de la serie con 203 leyes sustantivas. El período cierra, por tanto, con un volumen alto de actividad, pero con un aporte sustantivo acotado (Cortés, 2026).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

GESTIÓN DEL LEGISLATIVO
véase Cortés (2026), en
www.estadonacion.or.cr

Ejecutivo con una de las tasas de éxito de iniciativas parlamentarias más baja del período analizado

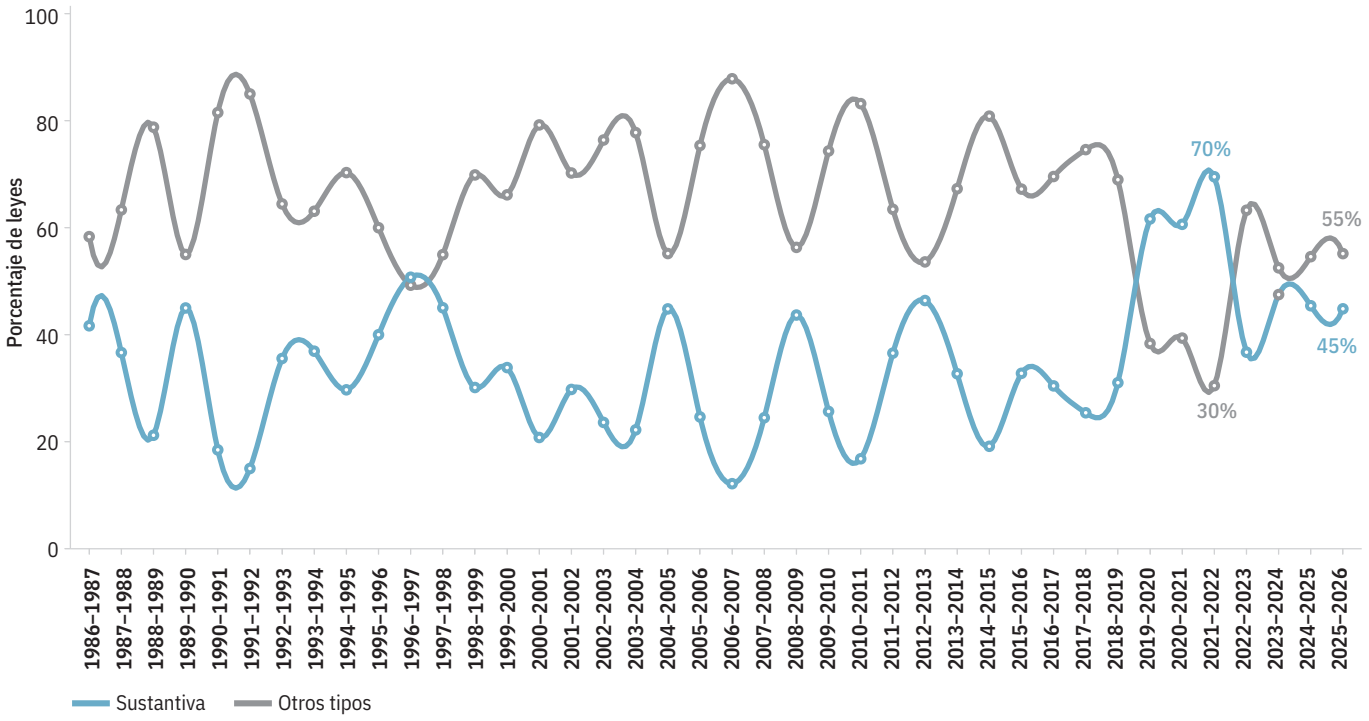
Para profundizar en las dinámicas de participación del Ejecutivo en el ámbito parlamentario y examinar su capacidad de impulsar las prioridades gubernamentales en materia de política pública, el siguiente indicador considera el total de iniciativas presentadas desde el Poder Ejecutivo y las que finalmente son aprobadas, es decir, que se convierten en leyes de la República. Este indicador permite aproximarse a la capacidad del Ejecutivo para impulsar su agenda legislativa de forma exitosa.

Para estos fines, con datos proporcionados por la Asamblea Legislativa, se actualizó la base de datos que registra cada expediente de ley presentado en la corriente parlamentaria desde mayo del 2000 hasta abril del 2026, cubriendo en total 26 años de iniciativas de ley que iniciaron su trámite en el Congreso. Los datos incluyen, entre otra información relevante, el actor que presenta la propuesta (Ejecutivo o Legislativo) y en el segundo caso si se presenta como fracción o como resultado de una coalición multipartidista. Debe anotarse que, metodológicamente[10], se le asigna a la iniciativa la legislatura según la fecha en la cual fue presentada, independientemente de si la aprobación se da un período siguiente, esto con el fin de no consignarle a un Ejecutivo una iniciativa que no corresponde a sus años de gestión. El mismo ejercicio analítico se presenta más adelante para examinar desde un punto de vista estadístico, el éxito de los congresistas.

Los datos del período 2000-2026 revelan una brecha persistente entre la cantidad de proyectos presentados y los efectivamente aprobados, con un promedio de aprobación del 53% para el conjunto del período. Como se muestra en el gráfico 5.31, la Administración Chaves Robles presenta uno de los desempeños más

Gráfico 5.30

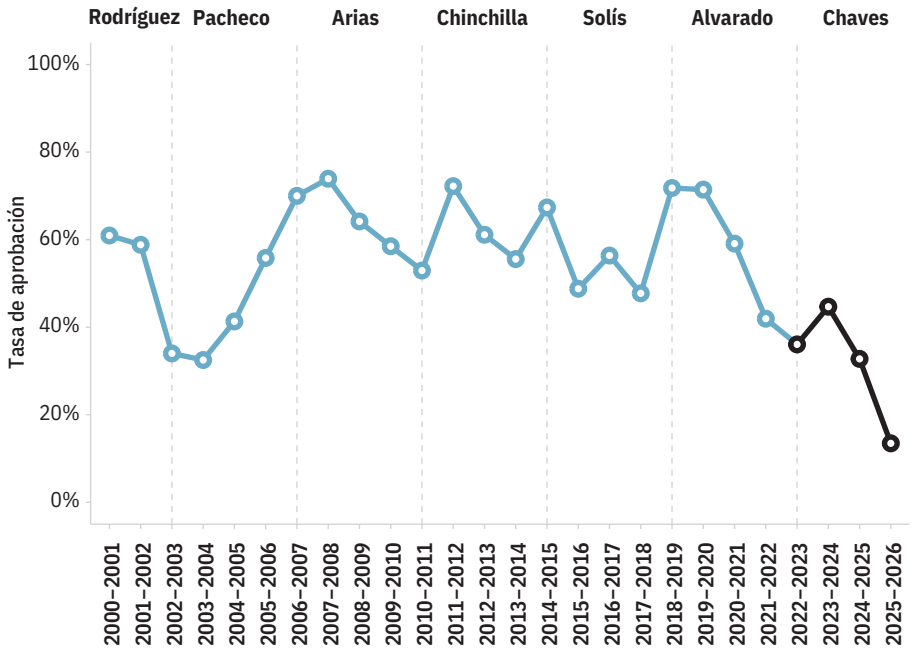
Tendencia en el total de leyes aprobadas, según tipo de ley por legislatura de aprobación. 1986–2026



Fuente: Cortés (2026) con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

Gráfico 5.31

Tasa de éxito de proyectos de ley presentados por iniciativa del Poder Ejecutivo y aprobados por el Congreso. 2000-2026



Fuente: Cortés (2026), con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

bajos en este indicador, en sus cuatro años de gestión presentó un total de 218 iniciativas (61, 47, 58 y 52 por año legislativo), pero solo 69 fueron aprobadas, lo cual representa una tasa de aprobación del 32%, marcadamente inferior al promedio histórico y a la de la administración anterior, que logró que el 59% de sus proyectos se convirtieran en ley hacia el final del período (Cortés, 2026).

En conjunto, estos resultados evidencian que en varias de las administraciones el patrón es de reducción de la tasa de éxito conforme avanza el Gobierno. Los últimos dos mandatos muestran ese mismo comportamiento con una diferencia importante: la Administración Alvarado Quesada recurrió a una estrategia complementaria concentrada en la negociación para crear una coalición funcional que aprobaba leyes. La principal diferencia de la Administración Chaves Robles con sus antecesores es que no priorizó la construcción de coaliciones.

Una posibilidad realista es que esta baja tasa de éxito se asocie a una estrategia de bloqueo legislativo, en el que las fuerzas políticas de oposición con poder de veto entraban la Asamblea Legislativa e impiden que el oficialismo logre aprobar su agenda. Para examinar este supuesto el capítulo evalúa el apoyo legislativo a las iniciativas impulsadas por el Poder Ejecutivo. Para ello se identificaron todos los proyectos de ley que impulsa el Gobierno y se calcula la proporción de votos favorables emitidos por cada fracción parlamentaria y por cada diputación. Este indicador permite aproximarse al grado de respaldo efectivo que recibe la agenda gubernamental en el ámbito legislativo y constituye una estrategia frecuentemente utilizada en estudios sobre coaliciones de gobierno y relaciones Ejecutivo-Legislativo (Alemán y Tsebelis, 2011). Los resultados se sintetizaron mediante ránkings individuales y comparaciones agregadas por fracción parlamentaria.

La fuente de análisis de este apartado es una base de datos, con un total de 58.026 registros y 21 variables, que sistematiza las votaciones nominales de las diputaciones en la Asamblea Legislativa de Costa Rica durante el período 2022-2026.

Como se aprecia en el gráfico 5.32, el PUSC y el PNR fueron las fracciones con el respaldo más alto a las iniciativas oficialistas, con niveles de apoyo cercanos al 100% e incluso mayores que la propia fracción del Gobierno. Les siguen el PPSD, con un respaldo también superior al 95%, y el PLN y el PFA, cuyos porcentajes se ubican alrededor del 90%. Las diputaciones independientes presentan un nivel de apoyo ligeramente inferior. Por su parte, el PLP fue la fracción con el menor respaldo a los proyectos impulsados por el Poder Ejecutivo, con un porcentaje inferior al 90%, lo cual la ubica como la principal fuerza de oposición legislativa frente a estas iniciativas (Barquero y Romero, 2026). En otras palabras, no hay evidencia de una parálisis legislativo que diera al traste con la agenda oficialista y con su tasa de éxito.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

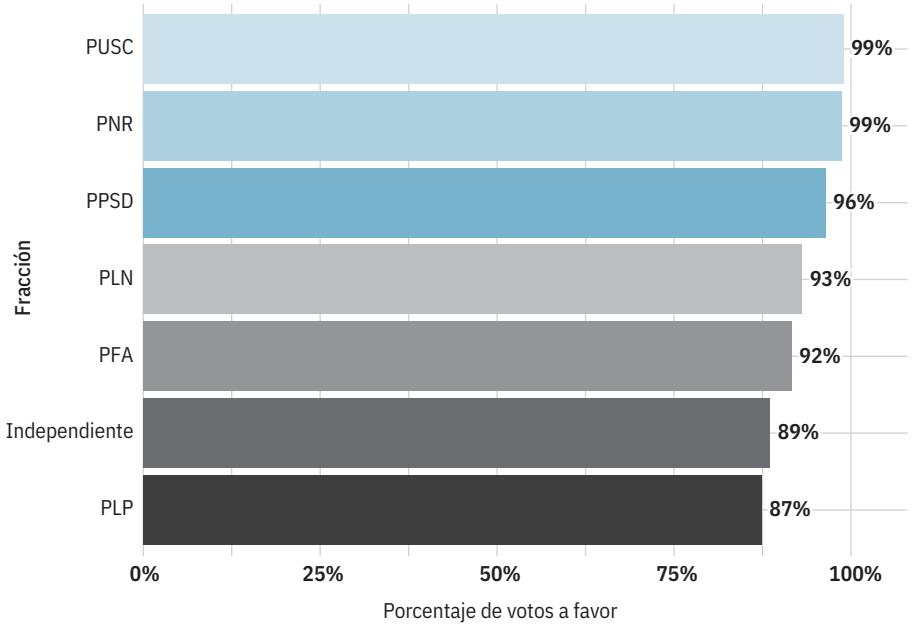
VOTO NOMINAL
véase Barquero y Romero, 2026, en **www.estadonacion.or.cr**

Administración Chaves Robles cierra su mandato con un uso extraordinario del veto

En marcado contraste con el escaso uso o desactivación de los poderes formales del Ejecutivo evidenciados en este capítulo, sobresale el protagonismo de una de las facultades compartidas entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. En Costa Rica, el Poder Ejecutivo tiene la facultad de objetar, mediante el veto, las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa. Este mecanismo, regulado en los artículos 125, 126, 127 y 128 de la Constitución Política, constituye uno de sus principales recursos de "*poder formal*". Su trámite legislativo se encuentra establecido en los artículos 207, 208, 208

Gráfico 5.32

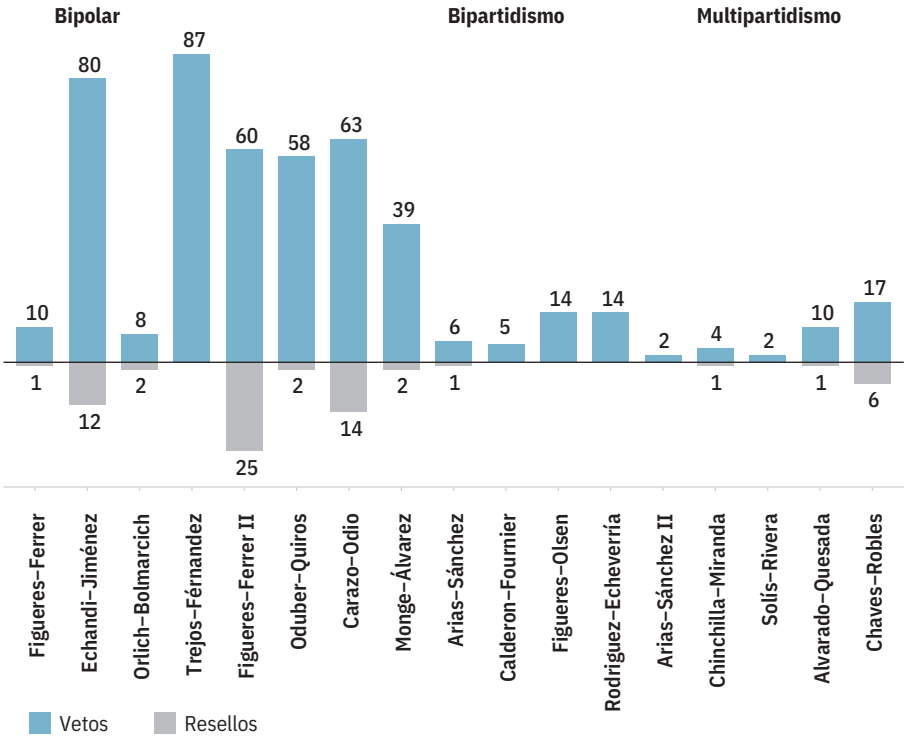
Apoyo a los proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo, por fracción. 2022-2026
(porcentajes)



Fuente: Barquero y Romero (2026), con datos de la base de voto nominal, del PEN.

Gráfico 5.33

Cantidad total de vetos y resellos, por administración. 1953-2026



Fuente: Cortés (2026), con datos de la Asamblea Legislativa.

bis y 209 del Reglamento de la Asamblea Legislativa (consultar Informe Estado de la Nación 2023, páginas 250-251, para mayor referencia sobre el procedimiento de vetos y resellos).

El veto a una pieza de legislación constituye un último recurso dentro de las relaciones de control y colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo (Aguirre y Cortés, 2023), en tanto representa una de las restricciones más relevantes a la función básica de los parlamentos: la aprobación de leyes. A su vez, su activación supone un costo político significativo, pues implica trasladar el conflicto entre poderes a una fase de confrontación abierta. Por ello, más allá de reflejar únicamente una diferencia sustantiva sobre el contenido de una ley, el uso del veto también puede interpretarse como un indicador de las limitaciones del Ejecutivo para construir acuerdos legislativos en las fases previas del proceso decisorio.

Anteriormente, el *Informe Estado de la Nación* (2023) señalaba un significativo uso del veto presidencial en los primeros doce meses de la gestión Chaves Robles, un comportamiento con pocos antecedentes en la historia reciente, al compararlo con sus predecesores que gobernaron en condiciones similares. Como se aprecia en el gráfico 5.33, en el período existió un sistema bipolar entre ganadores y perdedores de la guerra civil con un PLN hegemónico y una oposición que no estaba aglutinada, el uso del veto presidencial marcó la dinámica usual en las relaciones presidenciales con el Congreso, a través del veto presidencial. Luego en el período bipartidista el uso del veto se reduce con dos administraciones que muestran un repunte al final de este ciclo y repunta con mayor vigor en el gobierno 2022-2026 (Cortés, 2026).

De acuerdo con la literatura comparada, la frecuencia del veto presidencial no constituye un fenómeno aislado, sino que responde a un conjunto de condiciones políticas e institucionales (Rohde y Simon, 1985). Para el caso costarricense, resultan especialmente relevantes dos elementos con referencia a lo llamado los "recursos presidenciales". El primero refiere a las "*condiciones de gobierno dividido*",

entendidas como escenarios en donde el Ejecutivo no cuenta con el suficiente respaldo legislativo para controlar la producción de normativa e impedir que el Legislativo revierta un eventual veto. Este factor adquiere particular importancia en un régimen como el costarricense, donde el presidente dispone de facultades constitucionales limitadas para incidir directamente en el proceso legislativo.

Durante el período bipolar, la alternancia en el poder entre dos grandes agrupaciones políticas (una hegemónica y el otro polo en proceso de consolidación) tendía a producir oposiciones legislativas cohesionadas y con capacidad de impulsar una legislación contraria a las preferencias del Ejecutivo. En ese contexto, la fortaleza relativa de las mayorías opositoras podía incentivar el uso del veto como mecanismo defensivo frente a decisiones legislativas. Del mismo modo, un Ejecutivo con una bancada favorable en el Congreso, es menos probable que reciba una contra respuesta por parte de la oposición (un resello, por ejemplo), incentivando el uso del veto.

El segundo elemento corresponde a la transición hacia el multipartidismo, que produjo una ruptura en la dinámica del siglo anterior. La fragmentación del Congreso a partir del 2002 redujo drásticamente tanto los vetos como los resellos, las administraciones de Arias Sánchez II (2 vetos, 0 resellos), Chinchilla Miranda (4 vetos, 1 resellos) y Solís Rivera (2 vetos, 0 resellos) registran los valores históricamente más bajos de la serie. Este fenómeno converge en contextos de fracciones oficialistas que oscilaron entre el 13% y el 25% de los escaños, pero que gobernaron frente a oposiciones igualmente fragmentadas, incapaces de construir mayorías legislativas cohesionadas que el Ejecutivo tuviera incentivos de vetar.

La Administración Chaves Robles (17 vetos, 6 resellos) constituye una ruptura significativa dentro del patrón multipartidista. Los 17 vetos representan la cifra más alta del período multipartidista (casi cuatro veces el promedio de las tres administraciones precedentes) y sus seis resellos constituyen el valor más elevado de toda la serie posterior a 1986, superando incluso el registro de administraciones bipartidistas que gobernaron con fracciones más robustas (Cortés, 2026).

Este uso particular del veto se mantuvo vigente durante los cuatro años, pero con un aumento significativo hacia el final del mandato. En el primer año legislativo, Chaves emitió cuatro vetos, todos concentrados en el primer semestre de gobierno. Durante el segundo año, se registró solo un veto, pero con un alto impacto político. Para el tercer año legislativo, los vetos sumaron cuatro en total. En el cuarto y último año legislativo (del 1 de mayo del 2025 al 30 de abril del 2026), la escalada llegó a ocho vetos, la cifra más alta de toda la administración. Este período coincide con una etapa de agudización y antagonismo con otros actores políticos e instancias de control y fiscalización.

Alta rotación caracterizó al gabinete saliente, en el entrante sobresalen la continuidad y transfuguismo

Un último factor que puede incidir en la capacidad del Ejecutivo para gestionar los asuntos públicos es la estabilidad del gabinete ministerial. En función de ello, uno de los poderes formales más importantes del Ejecutivo en una democracia es el poder de nombramiento, entendiendo por este la conformación del equipo que rodea al presidente para la conducción de los asuntos del país.

En principio es normal que existan reemplazos en el gabinete, pues todos ellos sufren desgastes y afrontan efectos asociados a la toma de decisiones. El problema es cuando la rotación es muy alta, pues hay constantes interrupciones en el liderazgo de las instituciones y en la posibilidad de implementar políticas y acciones.

Con la finalidad de estudiar la estabilidad del gabinete ministerial, se empleó como principal insumo de esta investigación la base de datos sobre rotación en el Gabinete, elaborada por el PEN, la cual incluye las doce administraciones del período 1978-2026.

El presente apartado aborda dos aspectos asociados a la rotación del gabinete. El primero es el análisis tradicional de las salidas y reemplazos de ministros y ministras a lo largo de una administración. El segundo corresponde a la frecuencia con la que ocurre la repitencia de personas en un gabinete en una administración que le da continuidad a la anterior.

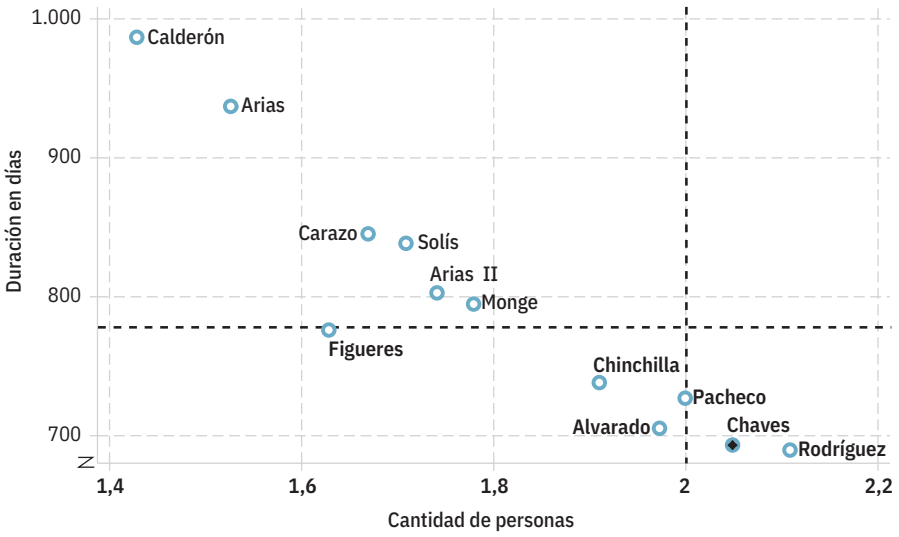
De acuerdo con la evidencia recolectada, la Administración Chaves Robles (2022-2026) combina una corta duración y una alta rotación de personas ministras en 45 años, en niveles similares a los de la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002). Si se realiza una comparación con las administraciones recientes, se puede observar que la permanencia promedio durante su gobierno (697 días) fue inferior con respecto al de Alvarado (705), Solís (785), Chinchilla (730) y Arias II (859) (Soleibe, 2026a). Los datos evidencian que la estabilidad ministerial ha caído sustancialmente en comparación con el último cuarto del siglo XX (gráfico 5.34). Esta alta rotación puede asociarse a un estilo gubernamental de corte gerencial, un aspecto que este capítulo no profundiza en esta oportunidad.

Durante el período 2022-2026 se registraron un total de 103 salidas gubernamentales. Alrededor de la mitad (49%) correspondió a cambios en los viceministerios (50 personas), un tercio (27%) a juntas directivas (28 personas) y un 24% a ministerios (25 personas). La mayor inestabilidad ocurrió en los viceministerios, es decir, en los rangos intermedios de jerarcas. Por otra parte, la cantidad de salidas en las juntas directivas, también supera en número los sucedidos en ministerios. Como ha sido señalado en ediciones previas de este Informe, una alta rotación del gabinete da al traste con la implementación de políticas y decisiones gubernamentales, al reducir las capacidades para gestionar los asuntos públicos. Ahora bien, en un proceso de transición entre administraciones, el "poder de nombramiento" puede utilizarse para renovar el equipo gubernamental, conservar personas con experiencia previa o combinar ambas alternativas.

Este apartado analiza el nivel de continuidad de las personas jerarcas ministeriales entre las administraciones que han gobernado durante dos mandatos

Gráfico 5.34

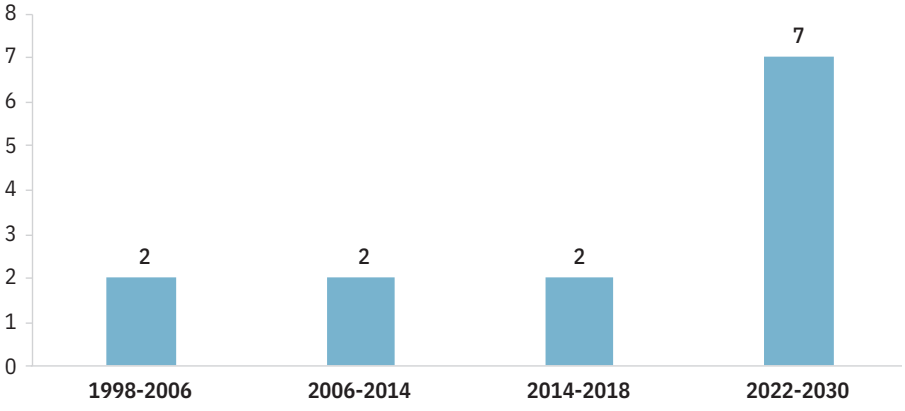
Promedio duración y cantidad de ministros y ministras por administración. 1978-2026
(días)



Fuente: Elaboración propia con datos de Hernández (2019) y la base de datos de rotación del gabinete, del PEN.

Gráfico 5.35

Cantidad de jerarcas ministeriales que repiten nombramiento, por periodo



Fuente: Elaboración propia con datos de las bases de rotación del gabinete del PEN.

seguidos. Entre 1978 y el 2026, ha habido cinco gobiernos continuistas; es decir, han prolongado su mandato a dos períodos presidenciales (1982-1990; 1998-2006; 2006-2014; 2014-2022 y 2022-2030). En este grupo hay gobiernos del PLN, PUSC, PAC y las dos fuerzas del oficialismo. Para ello se compararon los nombres y las carteras de quienes ejercieron cargos ministeriales durante la primera y la segunda administración. En el último caso, se compara el gabinete de la Administración Chaves Robles con la conformación inicial del gabinete de Fernández Delgado, actualizada al 27 de mayo del 2026 (gráfico 5.35).

Para efectos de esta investigación, existe continuidad ministerial en gobiernos sucesivos, cuando una persona que ejerció como ministra durante la primera administración ocupa nuevamente un cargo ministerial en la administración siguiente, independientemente de que permanezca en la misma cartera o sea trasladada a otro ministerio. En contraste, se considera una incorporación nueva cuando la persona nombrada en el gabinete de Fernández Delgado no registra un cargo ministerial durante la administración anterior. Para efectos de este análisis, se limitó la revisión a cargos ministeriales. Por lo tanto, no se contempla como casos de continuidad a quienes ocuparon cargos en viceministerios o presidencias ejecutivas durante la una primera administración y que pudieron haber sido designadas luego e ministerios.

El análisis de los cinco casos de gobiernos continuistas entre 1978 y el 2026 revela que la repitencia de jerarcas ministeriales no es frecuente. De hecho, en dos de los cinco casos no hubo jerarcas que se mantuvieron en el gabinete en dos períodos. En otros dos casos únicamente dos personas repitieron en cargos ministeriales.

Ahora bien, los datos de la actual administración se apartan de esa tendencia. El gabinete inicial de Laura Fernández Delgado estuvo compuesto por 20 nombramientos ministeriales, ocupados por 19 personas diferentes, debido a que Rodrigo Chaves Robles asumió simultáneamente dos carteras: el Ministerio de la Presidencia y el Ministerio de Hacienda. Por esta razón, el indicador utiliza como unidad de análisis a la persona jerarca y no al puesto ministerial.

De las 19 personas que integraron el gabinete inicial de Fernández Delgado, siete habían ejercido previamente como ministras durante la Administración Chaves Robles. En consecuencia, el nivel de continuidad ministerial fue del 37%. Las doce personas restantes constituyeron incorporaciones nuevas al nivel ministerial. De este modo, en la transición hacia la Administración Fernández Delgado (2026-2030) cuatro de cada diez

personas integrantes del nuevo gabinete habían ejercido como ministras durante la Administración Chaves Robles. La continuidad se concentró principalmente en la permanencia dentro de una misma cartera, aunque también se registraron traslados entre ministerios.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

ROTACIÓN DEL GABINETE
véase Soleibe, 2026, en
www.estadonacion.or.cr

En esta última sección del apartado, se repasan las trayectorias políticas de quienes ocupan posiciones en el gabinete nombrado para el período 2026-2030. Se utiliza un concepto "ampliado" de gabinete, pues incluye a jerarcas ministeriales, viceministerios y presidencias ejecutivas de instituciones autónomas, lo cual asciende a 73 puestos. Para examinar esta dimensión se cruzaron los datos de varias bases de datos: rotación del gabinete, cúpulas partidarias, estructuras internas de los partidos políticos, diputaciones, alcaldías, regidurías y candidaturas a puestos de elección popular.

De los 73 casos identificados, 41 correspondían a personas que ya habían ocupado un cargo público, entre ellas el expresidente de la República, Rodrigo Chaves Robles. Por lo tanto, más de la mitad contaba con experiencia previa en funciones públicas. Asimismo, la mayoría —36 casos— fue nombrada durante la Administración Chaves Robles (2022-2026).

Por su parte, seis de las 19 personas que ocupan el cargo de jerarcas ministeriales en el 2026-2030 fueron viceministros en el período anterior y dos repiten en el cargo de ministros (uno de ellos en la misma cartera ministerial y otro en una nueva). En el caso de los viceministerios la repitencia es mayor: en 18 de los 32 puestos disponibles, las personas también habían ocupado ese cargo. La situación en el cargo de presidencias ejecutivas es la siguiente: de los 20 puestos, en 11 de ellos las personas se mantienen en sus mismos cargos y una había sido diputada en el período 2022-2026.

En conjunto, todos estos datos dan la impresión de una continuidad en la élite gobernante. Sin embargo, las trayectorias partidarias previas muestran patrones propios de un movimiento político nuevo que se nutre, en parte, de cuadros de otras agrupaciones políticas rivales.

De los 72 nombramientos que incluyen puestos ministeriales, viceministeriales y de presidencias ejecutivas, 20 de estas personas son consideradas tránsfugas (un tercio del total, 28%); en otras palabras, ocuparon un cargo, aspiraron a una candidatura o fueron militantes de otros partidos políticos diferentes al PPSO en el pasado: cinco de ellas provienen del PLN, tres del PPSD, tres del PAC, tres de ADC, dos del PUSC, una de Nueva República, Republicano Socialcristiano, Renovación Costarricense e Integración Nacional. En síntesis, desde el punto de las trayectorias políticas, la Administración Fernández Delgado muestra resultados mixtos: una parte importante de los nombramientos responde a continuidad gubernamental, pero otra porción proviene de otras fuerzas políticas.

En las secciones iniciales de este apartado, el capítulo aportó evidencia de que, durante su último año, el Poder Ejecutivo debilitó el uso de sus principales instrumentos para gestionar la política pública. Un uso poco intensivo del decreto, una baja iniciativa en la agenda legislativa y una reducida capacidad de gestión respaldan la dinámica mencionada. A partir de estos hallazgos, la siguiente sección del capítulo examina los efectos políticos concretos que tiene el hecho de que una administración, al finalizar su mandato, desatienda sus prioridades de política pública.

Entregas del sistema político a la población contribuyen poco al desarrollo humano

En principio, en condiciones favorables, un sistema político puede operar con plenas capacidades para resolver las necesidades de la población. Por el contrario, en circunstancias adversas, el sistema presenta dificultades para conseguir la aspiración del progreso social. El factor clave para comprender cómo ejercen los poderes las autoridades que gobiernan es a través de sus entregas a la población.

Este año el capítulo Fortalecimiento de la democracia da continuidad al análisis de las entregas del sistema político a la población. Se estudian leyes y decretos ejecutivos, dos productos que solo el sistema político puede aprobar. Las primeras se derivan de las potestades del Legislativo y los segundos los promulga el Ejecutivo. Se estudiaron las leyes sustantivas y los decretos de muy alto alcance, las dos modalidades de mayor relevancia.

La codificación se construyó a partir de dos conceptos polares: entregas progresivas o regresivas. En las primeras, el sistema político procura mejorar las condiciones de vida de las personas, mientras que en las segundas las condiciones existentes (sean buenas o malas) pueden retroceder o empeorar aún más. Una ley o decreto puede combinar elementos progresivos y regresivos. Para clasificarlas en uno u otro grupo se definió la siguiente metodología: si la ley o el decreto amplía derechos, aumenta el acceso a servicios públicos, favorece a grupos históricamente excluidos o vulnerables o moderniza instituciones públicas, se consideran progresivas. En caso de que las normas estudiadas restrinjan derechos, reduzcan el acceso a servicios básicos, empeoren las condiciones de vida de sectores vulnerables, limiten la rendición de cuentas y deterioren la calidad de los servicios públicos, dichas entregas se consideran como regresivas (PEN, 2025a).

En esta oportunidad se reporta una actualización importante en este estudio. En la primera versión de este ejercicio, se reportó una cantidad de entregas clasificadas como indefinidas. En otras palabras, se trataba de casos que podían tener igual cantidad de criterios progresivos que regresivos. En un análisis a profundidad, fue posible reclasificar estas normas en alguna de las dos categorías (ver anexo metodológico). Como se ha señalado anteriormente, estos resultados aportan evidencia para responder a la pregunta de cuál es la contribución del sistema político al desarrollo de la sociedad costarricense.

El análisis aplicado mediante herramientas de inteligencia artificial (IA) muestra resultados relevantes. Primero, la amplia mayoría de las entregas del sistema político en los últimos lustros son de naturaleza progresiva; es decir, constituyen mejoras y avances para la sociedad. Desde el punto de vista del progreso de la población, este constituye un resultado positivo. Segundo, debido a que, por lo general, se promulgan más decretos que leyes, la mejor manera de comparar normas progresivas y regresivas, es hacerlo no con la cantidad absoluta, sino con la relación entre ambos tipos de entregas. La comparación se hace mediante el cálculo de la razón estadística entre las normas progresivas y las de carácter regresivo. Puntualmente, esta razón permite saber cuántas entregas progresivas existen por cada entrega regresiva. Entre más alto sea este valor, el sistema político se orienta más hacia la progresividad. Por el contrario, valores menores a uno indican una orientación mayormente regresiva.

Dos son los principales hallazgos sobre este tema. A lo largo de todo el período de análisis, la razón de leyes que promueven el desarrollo humano (progresivas) es mayor que los decretos. Esto puede deberse a la naturaleza de estas normas. A pesar de que se promulgan más decretos que leyes, una parte importante de los primeros son utilizados para asuntos administrativos. Entre 1986 y el 2006 (abril), el promedio de entregas progresivas vía leyes fue de 12 casos, mientras que ese mismo valor de entregas vía decretos es de cinco. Esto quiere decir que el sistema político hace menos entregas que inciden en el desarrollo humano desde el Poder Ejecutivo que desde el Legislativo.

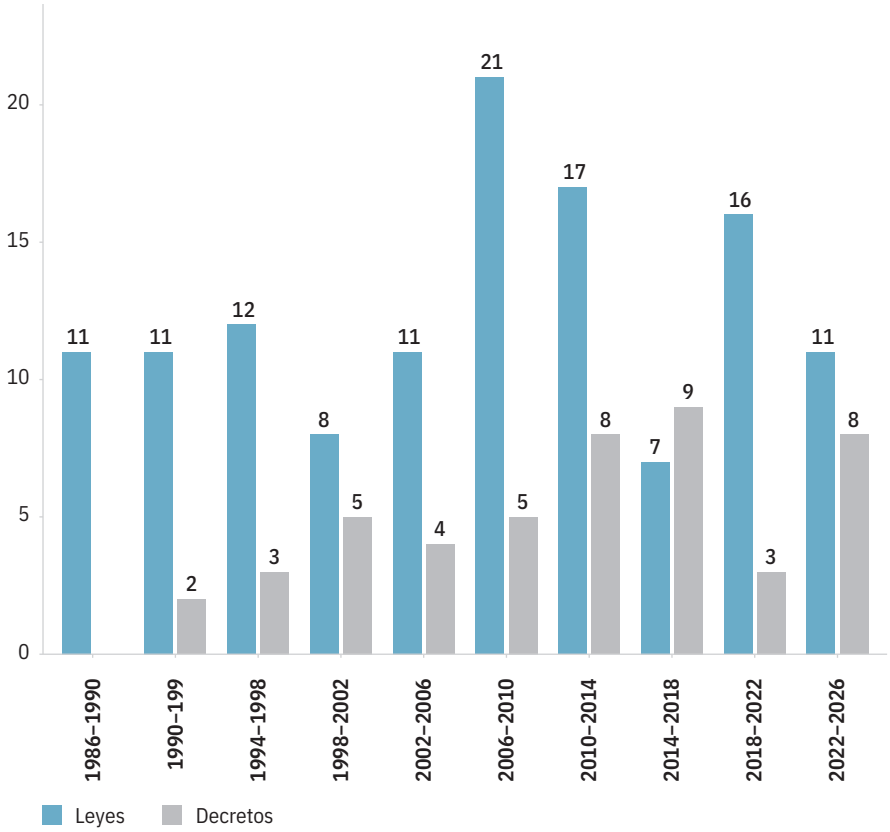
El segundo hallazgo se refiere a la relación entre entregas progresivas y regresivas en la Administración Chaves Robles. En lo concerniente a las leyes, en cuatro años del período 2022-2026 se aprobaron menos leyes progresivas que en gobiernos que enfrentaron condiciones similares de gobernabilidad (solo superada por las administraciones Solís Rivera y Rodríguez Echeverría). Mientras que en el caso de los decretos la razón progresivos-regresivos no se aparta significativamente de los registrados en administraciones recientes, exceptuando el efecto pandemia del cuatrienio 2018-2022. Cabe recordar que, de ello no puede concluirse que la orientación de la Administración Chaves Robles sea regresiva, sino que es menos o igual de progresiva que administraciones recientes.

El capítulo ambiental de este Informe hace una incursión interesante en esta materia, al indagar no solo como se ha desarrollado la política pública específicamente ambiental desde 1990, sino que explora de forma cualitativa la idea de regresividad o progresividad del tema en esta administración (gráfico 5.36).

Los hallazgos evidencian un deterioro de la capacidad del sistema político para transformar la acción gubernamental y legislativa, en la política pública efectiva para ampliar el desarrollo humano. El Gobierno saliente hizo un empleo inusual de los poderes formales e informales a su disposición, apagó algunos al tiempo que encendió otros, lo cual no se tradujo en una mayor capacidad para construir acuerdos, impulsar sus iniciativas ni concretar entregas de alcance significativo para la población. La elevada producción legislativa coexistió con una baja capacidad de incidencia efectiva del Ejecutivo, mientras que la desactivación de una de sus principales herramientas de política pública durante el último año y el uso extraordinario del veto al cierre del mandato expresan, en conjunto, un escenario de creciente dificultad para procesar y convertir las decisiones políticas en resultados.

Gráfico 5.36

Tendencia en la razón entre entregas progresivas y regresivas, según tipo. 1986-2026



Fuente: Alfaro-Redondo y Torres (2026), con datos de la base de leyes aprobadas y decretos ejecutivos, del PEN.

Esta situación adquiere especial relevancia cuando se examina el desempeño del sistema político desde la perspectiva del desarrollo humano. La evidencia sugiere que la actividad institucional, medida por el volumen de iniciativas, legislación y ejercicio de poderes formales, no constituye por sí misma una señal de capacidad estatal para generar bienestar y ampliar las oportunidades de la población. Por el contrario, las entregas producidas durante el período en análisis contribuyeron de manera limitada al desarrollo humano, lo cual revela una brecha entre la intensidad de la actividad política y su capacidad para producir transformaciones sustantivas en las condiciones de vida de las personas. En este sentido, el principal resultado del período no es solo una menor capacidad de gestión de política pública, sino una pérdida de efectividad del sistema político para convertir sus recursos institucionales y su actividad decisoria en avances concretos en mejores condiciones de vida. Esta conclusión se refuerza en el análisis de los otros capítulos de este Informe, que reiteran los rezagos y nuevos riesgos que persisten en desarrollo humano del país.

Anexo metodológico

Capítulo 5 | Fortalecimiento de la democracia

Metodología utilizada en el estudio de seudopaneles y sus limitaciones para explicar el resultado de las elecciones 2026

A pesar de que el Barómetro de las Américas no está diseñado para ser una encuesta representativa a nivel municipal, se entrevista a un número estable de personas (50 mínimo) seleccionadas aleatoriamente en cada municipio (29 en total) en cada ola de la encuesta. Con base en estos datos, las respuestas individuales se agregan de forma anual y por municipio para crear un panel de 29 municipios a lo largo de cinco períodos (2012, 2014, 2016, 2018 y 2023). Este proceso es análogo al de creación de seudopaneles a partir de características poblacionales ampliamente discutido en la econometría (Deaton, 1985; Verbeek, 2008).

Los datos de tipo panel son la base del análisis. Sin embargo, para simplificar el estudio se transformaron en una base de datos de primeras diferencias; es decir, se calculó la diferencia del valor de cada variable entre el período final (2023) y cada uno de los períodos previos. Así como la diferencia entre el valor del 2018 y cada uno de los periodos previos. Asimismo, se calculó las primeras diferencias de las variables dependientes (participación electoral, apoyo al partido del expresidente Chaves y apoyo conjunto a los partidos del expresidente Chaves y de Fabricio Alvarado). El empleo de esta transformación permite realizar regresiones con efectos fijos de municipio y de año de una forma simplificada. Al tratarse de regresiones con efectos fijos es posible controlar por cualquier variable constante en el tiempo y enfocar el análisis en los factores dinámicos; en otras palabras, en los cambios en las posturas y condiciones políticas de la población.

Debido al limitado tamaño de la muestra, primero se estudia el valor y la significancia de correlaciones simples entre cada variable explicativa y la variable dependiente. Este paso es clave debido a que en este caso existe la posibilidad de que exista error de medición clásico (aleatorio). En este escenario, en correlaciones simples se presenta un sesgo de atenuación, lo cual implica que los coeficientes estimados pueden considerarse un límite inferior del valor poblacional. En un segundo momento, se corroboran estos resultados mediante una regresión lineal múltiple de primeras diferencias. Esto permite controlar por todos los factores estables en el tiempo, así como distinguir entre variables independientes correlacionadas entre sí.

Respecto de las limitaciones de este análisis, es importante mencionar que las estimaciones realizadas en esta investigación tienen dos limitaciones importantes: i) existe una muestra limitada de individuos para el cálculo de indicadores municipales y ii) existe una muestra limitada de municipios totales (n=29).

La existencia de aproximadamente 50 individuos por municipio para la estimación de los indicadores no representa un problema de sesgo para dichos estimadores. Esto se debe a que los individuos son seleccionados de forma aleatoria. Sin embargo, el bajo número de individuos sí representa un problema de poca precisión (alta variabilidad). En específico, el estimador para una variable binaria generada a partir de una muestra aleatoria de 50 personas podría generar errores estándar de hasta siete puntos porcentuales. Este tipo de error tiene la particularidad de que en regresiones simples o correlaciones los coeficientes estimados pueden ser interpretados como límites inferiores de los coeficientes reales. Por este motivo, la interpretación de estas estimaciones siempre debe hacerse mayoritariamente a la luz de los modelos univariados.

Los problemas potenciales relacionados con la limitada cantidad de municipios tienen diferentes implicaciones para la interpretación y limitaciones de los hallazgos de esta investigación. Un problema podría generarse en relación con la validez externa de las estimaciones. Otra preocupación más relevante para las correlaciones y regresiones aquí presentadas se basa en la posibilidad de que un municipio o un número muy limitado de ellos genere “artificialmente” la asociación reflejada en los coeficientes estimados. Para transparentar esta posibilidad, se presentan gráficos de dispersión y líneas de regresión lineal para las correlaciones significativas identificadas. Esto permite verificar la posibilidad de que “outliers” definan la correlación estimada. Otra posible limitación se relaciona con que la muestra implica reducidos grados de libertad e inestabilidad en las estimaciones de las regresiones múltiples. Este hecho limita el alcance y utilidad de este tipo de regresiones, por este motivo, se utilizan como una prueba de robustez y no como el principal método para identificar relaciones entre variables.

Notas metodológicas sobre la estrategia que utiliza el Poder Ejecutivo en las conferencias de prensa

Para efectos de este análisis, se entiende por mención toda alusión explícita o implícita a uno o varios de los poderes de la república (Legislativo, Judicial, Electoral o, en su defecto, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) u instituciones autónomas), en el contexto de valoraciones, críticas, justificaciones o comentarios informativos. Las dos categorías analíticas utilizadas para clasificar las menciones son las siguientes:

1. Control político: se refiere a manifestaciones críticas, valoraciones o cuestionamientos formulados desde una perspectiva ideológica o programática, orientados a debatir o confrontar un proyecto político, una visión de país, una línea de gobierno o el accionar de una fracción parlamentaria, partido político o actor institucional.

2. Comentario personal: comprende afirmaciones, acusaciones o descalificaciones dirigidas contra un individuo o, cuando corresponda, a una agrupación, que aluden a su integridad, apariencia física, reputación, honor u otros aspectos que no forman parte del debate político.

   A su vez, las menciones se clasificaron como positivas o negativas. Las primeras se refieren a manifestaciones que expresan apoyo, reconocimiento o valoración favorable hacia un actor político. Mientras que las segundas hacen alusión a contextos de desaprobación, crítica o cuestionamiento hacia un actor político.

Actualización de la metodología para el análisis de las entregas del sistema político

En la edición anterior del Informe, se creó una categoría denominada "indefinidos" para clasificar a las leyes y los decretos que pueden catalogarse como entregas progresivas-regresivas. Existen dos escenarios: el primero es que el contenido de la ley o el decreto, por su naturaleza, no incluya aspectos de regresividad o progresividad como los definidos; mientras que el segundo escenario refiere a piezas normativas que contienen tanto componentes progresivos como regresivos. Esta categoría reunía a 255 de las leyes (18%) y 337 de los decretos estudiados (27%). Para el 2026 se aplicaron técnicas destinadas a desagregar esta categoría, al analizar de forma individual cada uno de los escenarios mencionados.

En esta edición se llevó a cabo un tratamiento distinto respecto a la categoría indefinida. En lo que respecta al primer escenario, corresponde a aquellas piezas normativas que no se vinculan de forma directa con los criterios de progresividad y regresividad preestablecidos. Estos decretos o leyes fueron clasificados con un 0 y no fueron analizados. A pesar de que se trata de decretos de muy alto alcance y leyes sustantivas, el contenido no cumple con los requisitos para ser clasificado como progresivo o regresivo y, por tanto, fueron excluidos del análisis.

En cuanto al segundo escenario, se aplicaron dos procedimientos. Por un lado, se agregó un breve párrafo al prompt de la inteligencia artificial en el cual se le solicitó que, en caso de empate, le asignara prioridad al criterio (regresivo o progresivo) de mayor peso. Por el otro, se realizó una revisión manual de dicha clasificación. De esta forma se realizó un esfuerzo por determinar la predominancia de aspectos progresivos o regresivos en aquellos decretos o leyes que se encontraban en una situación de empate.

Metodología utilizada en el estudio: exploración mediante aprendizaje automático no supervisado de los temas y estrategias retóricas del discurso político de años recientes

Este estudio utiliza un enfoque cuantitativo de análisis automatizado de texto para identificar las principales estrategias retóricas y temas presentes en el discurso político. El corpus está conformado por transcripciones de conferencias de prensa de Rodrigo Chaves, correspondientes al período comprendido entre mayo del 2022 y enero del 2024. Después del procesamiento y depuración de los textos, se obtuvo un corpus de 39.011 oraciones.

La identificación de las estrategias retóricas se realizó mediante variables lingüísticas obtenidas con LIWC-22 y un análisis de conglomerados k-means, que permitió agrupar las oraciones en cinco estrategias: fragmentada, corporal, interpelativa, declaratoria e informativa. Los temas se identificaron mediante un modelo de Asignación Latente de Dirichlet (LDA). Después de comparar distintas especificaciones, se seleccionó un modelo de siete temas: poderes de la República, acción, consulta, cuantificación, formalismo, Poder Ejecutivo y país.

Finalmente, se analizó la relación entre estrategias retóricas y temas mediante tablas de contingencia, pruebas chi-cuadrado y el coeficiente V de Cramér. Los residuos de la prueba chi-cuadrado permitieron identificar las combinaciones de estrategias y temas con mayor o menor representación.

Análisis y base de datos de programas de gobierno del PEN

La base de datos de programas de gobierno 2025-2026 sistematiza los documentos programáticos de los partidos con candidatura presidencial. Para este proceso electoral se recopilaron los programas de los 20 partidos inscritos ante el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), que en conjunto comprenden 2.213 páginas en formato PDF. La información está dividida en cinco grandes áreas: i) cinco variables sobre caracterización de cada partido y los temas de sus propuestas, ii) tres variables sobre el alcance de los planteamientos, en términos de metas cuantificables y políticas concretas, iii) treinta y nueve variables basadas en el Manifesto Project, basado en Berlín, Alemania, que permiten realizar análisis comparados sobre temas como derechos humanos, descentralización, corrupción, economía, mercado, tecnología, bienestar social, cultura, educación, política exterior, entre otros; iv)

Cuadro 5.8

Cambios específicos realizados en Votómetro 2026

Dimensión	Ítems en el 2022	Ítems en el 2026	Ganancia analítica
FA3 Control y accountability -2022 **Poder del Ejecutivo -2026"**	Mecanismos de control ciudadano como: destituir a la presidencia, destituir a diputaciones, elegir legisladores por listas abiertas, sancionar noticias falsas, y destitución de jueces y juezas por parte del presidente de la República.	Mecanismos para aumentar el poder presidencial como: reelección, posibilidad de destituir jueces y juezas, controlar todas las policías, más poder para encarcelar, imponer toque de queda, sancionar noticias falsas y anuencia a reformar la Constitución.	La señal de mayor poder presidencial con influencia sobre el sistema de pesos y contrapesos vista en el 2022 se captó con mayor precisión en el 2026.
FA4 Eficiencia del sistema político (2022) **Reforma política-institucional (2026)"**	Cárcel por bloque de carreteras, convenciones colectivas, despedir a personas funcionarias públicas por mal servicio, cerrar instituciones ineficientes.	Despedir a personas funcionarias públicas por ineficientes, cerrar instituciones ineficientes, límites de tiempo para aprobar leyes, candidaturas independientes para diputaciones, destituir a diputaciones, destituir a la presidencia, deportar ilegales, castigar con más dureza delitos.	Se precisó la señal de reforma institucional y eficiencia del sistema político.

Fuente: Gómez-Campos *et al*. (2026).

una variable sobre desafíos al desarrollo humano y v) cuatro variables sobre dimensiones de populismo.

En total, la base reúne 16.877 párrafos y 911.358 registros, disponibles para distintos niveles de análisis de las ofertas programáticas. Su construcción contó con la participación de 50 personas, entre integrantes del equipo técnico del Programa Estado de la Nación (PEN) y estudiantes universitarios.

Ajustes metodológicos en el Votómetro 2022-2026

Con cada iteración, el Votómetro y sus ítems son sometidos a una revisión conceptual y estadística para corroborar su vigencia en el tiempo. En la edición del 2026 esa revisión produjo constructos más robustos en las dimensiones FA3 (control/poder) y FA4 (eficiencia/reforma).

Los cambios observados en FA3 (control/poder) y FA4 (eficiencia/reforma) en el 2026 no deben interpretarse como una transformación repentina en las actitudes de la población, sino como el resultado de una combinación entre variaciones actitudinales y mayor precisión en la medición del instrumento. Entre el 2022 y el 2026, el Votómetro conserva ítems que permiten cierta comparabilidad longitudinal de las muestras, pero también depura la estructura metodológica de FA3 y FA4 mediante la inclusión de ítems específicos sobre la concentración del poder en la presidencia y la remoción de frenos institucionales en la democracia costarricense, para medir si esos nuevos constructos tienen asidero real en la cultura política costarricense bajo el contexto político actual.

Estos ajustes afinan la sensibilidad de las dimensiones factoriales y permiten visibilizar, con mayor nitidez, la magnitud del perfil delegativo del electorado, con una mayor disposición a ampliar los poderes presidenciales. Los cambios específicos se resumen en el cuadro 5.8.

Ataques del Poder Ejecutivo a otros poderes del Estado y órganos de control

La matriz de ataques del Poder Ejecutivo a otros poderes del Estado y órganos de control tiene como objetivo identificar, clasificar y caracterizar los mensajes públicos que contienen ataques dirigidos al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a la Contraloría General de la República (CGR), así como a sus dependencias y personas funcionarias. En este marco, se entiende por ataque cualquier acción o discurso promovido por actores con poder formal o informal que busque desacreditar, presionar o debilitar la autonomía de las instituciones democráticas, con el propósito de subordinar o neutralizar su autoridad, en lugar de contribuir al fortalecimiento de su funcionamiento institucional.

La recolección de información se fundamenta en la base de cobertura mediática del Poder Judicial y en los datos suministrados directamente por el TSE y la CGR. Este esfuerzo es complementario al que se describe en la sección titulada: Recrudecen los ataques del Ejecutivo a los otros poderes de la República.

La unidad de análisis corresponde a cada noticia, declaración o publicación periodística en la que se identifique un ataque. Cada evento se registra una única vez, independientemente de la cantidad de medios que le hayan dado cobertura.

Para estructurar el análisis, la matriz incorpora 18 variables sistemáticas que abarcan la identificación del evento, la caracterización de los actores involucrados y las particularidades del discurso. En primer lugar, el instrumento registra un identificador consecutivo (ID), el título completo de la publicación, la fuente de origen, el año de gobierno correspondiente, la fecha desagregada en columnas independientes y el enlace a la noticia. Asimismo, clasifica el tipo de evento comunicativo según el canal utilizado, distinguiendo entre actos públicos, conferencias de prensa, declaraciones a medios de comunicación, publicaciones directas en medios y otros formatos, como comunicados en redes sociales, carteles o memes.

En relación con las partes involucradas, la matriz registra la razón o causa que motiva el mensaje e identifica al actor emisor, detallando su cargo o posición de poder. Además, determina la relación entre el actor atacante y la entidad receptora, clasificándola como intrainstitucional, interinstitucional, externa o mixta. Paralelamente, identifica el tipo de actor receptor y especifica la institución, dependencia o persona perteneciente a los poderes de la República o a los órganos de control que constituye el objetivo del ataque.

En el ámbito discursivo, la matriz evalúa si el ataque es de carácter directo o indirecto e identifica la narrativa predominante empleada, clasificándola como moral, política, institucional o ideológica. Finalmente, examina los efectos o propósitos del mensaje, determinando si este busca deslegitimar la autoridad constitucional, desacreditar decisiones específicas, visibilizar situaciones problemáticas, intimidar a personas funcionarias o perseguir otras finalidades. El instrumento concluye con el registro de la existencia o no de una respuesta o contraataque por parte de la entidad afectada, así como con un apartado destinado a observaciones complementarias.

Investigadores principales: Ronald Alfaro Redondo, Carlos Agüero Barquero, Ronald Alpízar, Noelia Araya Rodríguez, Aaron Barquero Salas, Karlissa Calderón Zúñiga, Silvia Castillo Morales, Daniela Chacón Mendoza, Elías Chavarría Mora, Mario Cortés, Donovan España Alvarado, Steffan Gómez Campos, Sebastián González Rosales, Mario Herrera Rodríguez, María Estelí Jarquín Solís, Johakson Moncada Céspedes, Kevin Mora Ávila, Alejandro Romero Villegas, Andrea Soleibe Duarte, José Torres Centeno, Yarlín Vargas Valverde, Susana Viales Cubillo, Alfredo Zeledón Muñoz y Álvaro Zúñiga Cordero.

Insumos:
Exploración mediante machine learning no supervisado de los temas y estrategias retóricas del discurso político de años recientes, de Elías Chavarría-Mora; *Disciplina parlamentaria y evolución del voto nominal parlamentario en Costa Rica (2022-2026)*, de Aaron Barquero Salas y Alejandro Romero Villegas; *La acción de inconstitucionalidad en la Administración Chaves Robles: una revisión al control constitucional al Ejecutivo y al Legislativo durante el período 2022-2026*, de Sebastián González Rosales; *Balance del período legislativo 2022-2026: producción, fragmentación partidaria y conflictividad institucional*, de Mario Cortés; *Participación electoral, apoyos electorales y visiones políticas: un análisis de factores explicativos de los resultados electorales 2026*, de Mario Herrera Rodríguez; *Análisis de las principales propuestas de las candidaturas presidenciales 2026 frente a los desafíos nacionales*, de Kevin Mora Ávila; *La protesta social en Costa Rica: período 2025-2026*, de Johakson Moncada Céspedes; *El Ejecutivo en jaque: transformaciones en la capacidad de gestión legislativa durante las sesiones extraordinarias*, de Karlissa Calderón Zúñiga; *Desigualdad y participación electoral en Costa Rica, de Álvaro Zúñiga*; R*elación entre la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo en la tercera legislatura 2025-2026. Análisis de la producción legislativa, fiscalización y control político*, de Ronald Alpízar, Noelia Araya Rodríguez, Silvia Elena Castillo Morales, Donovan España Alvarado y Alfredo Zeledón Muñoz (CL2); *Fragmentación y desinstitucionalización: lo que revelan las candidaturas sobre el sistema de partidos en Costa Rica (2002-2026)* de María Estelí Jarquín Solís; *Uso del decreto ejecutivo en los cierres de gobierno: alcance político y capacidad normativa de la Administración Chaves Robles y perspectiva histórica, 1990-2026* y *Rotación de Gabinete e inestabilidad ministerial 2006-2026* de Andrea Soleibe Duarte (Keyword); *Desnacionalización, captura territorial e identidades políticas. Del Partido Liberación Nacional (PLN) hegemónico al Partido Progreso Social Democrático (PPSD)-Pueblo Soberano: Costa Rica 2022-2026*, de Steffan Gómez-Campos; *Identidades políticas en Costa Rica. Análisis del Votómetro 2022 y 2026*, de Steffan Gómez Campos, Daniela Chacón Mendoza, y Yarlín Vargas Valderde; *Análisis del discurso programático de los partidos políticos en las elecciones nacionales de 2026*, de Daniela Chacón Mendoza, Steffan Gómez Campos y Carlos Agüero; *Entregas del sistema político: 1986-2026* de Ronald Alfaro Redondo y José Torres Cancela y *Aporte a la sección de ataques al TSE*, de Karlissa Calderón Zúñiga.

Borrador del capítulo: Ronald Alfaro Redondo.

Coordinación: Ronald Alfaro Redondo.

Edición técnica:
Ronald Alfaro Redondo, Steffan Gómez Campos, Natalia Morales, Jorge Vargas Cullell e Isabel Román.

Asistentes de investigación:
Susana Viales, Alejandro Romero, José Torres, Jafet Sánchez y Samantha Segura.

Asesoría metodológica: Jorge Vargas Cullell.

Actualización y procesamiento de datos:
Base de datos de voto nominal de los diputados y diputadas, por Aaron Barquero y Alejandro Romero; B*ase de datos de decretos del Poder Ejecutivo y Base de datos de decretos de convocatoria de sesiones extraordinarias*, por Karlissa Calderón y Andrea Soleibe; *Base de datos de acciones colectivas*, por Johakson Moncada; *Base de datos de rotación del gabinete*, por Andrea Soleibe; *Base de datos de legislación aprobada y proyectos de ley*, por Mario Cortés; *Base de datos de acciones de inconstitucionalidad*, por Sebastián González. *Bases de datos de control político y Conferencias de prensa del Consejo de Gobierno*, por Ronald Alpízar, Noelia Araya, Silvia Castillo, Donovan España y Alfredo Zeledón. *Bases de datos de candidaturas presidenciales y legislativas,* por María Estelí Jarquín.

Preparación de gráficos:
Ronald Alfaro Redondo, Mario Cortés, Steffan Gómez, Aaron Barquero, Alejandro Romero y Jafet Sánchez.

Visualización de datos complejos:
Ronald Alfaro Redondo, Mario Cortés, Steffan Gómez Campos y Jafet Sánchez.

Revisión y corrección de cifras:
Rafael Segura, Karlissa Calderón, Daniela Chacón y Yarlín Vargas.

Por su revisión y comentarios, se agradece a Constantino Urcuyo Fournier, quien fungió como lector crítico del borrador de este documento en su versión para el taller.

Lecturas críticas internas:
Steffan Gómez Campos, Leonardo Merino, Isabel Román y Evelyn Villarreal.

Un agradecimiento especial a:
Siany Villalobos, directora del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y Jenny Videche, funcionaria del Departamento de Servicios Parlamentarios y Sonia Villegas, del Centro de Jurisprudencia Constitucional del Poder Judicial, por la información suministrada. A la Embajada de Suiza por el apoyo brindado a la preparación de VotemosCR.com y Votómetro. Al Tribunal Supremo de Elecciones por el apoyo brindado para el análisis electoral del capítulo.

Se realizaron las siguientes entrevistas a las personas candidatas a la presidencia de la República: Walter Hernández Juárez (Partido Justicia Social Costarricense); Luz Mary Alpízar Loaiza (Partido Progreso Social Democrático); Boris Molina Acevedo (Partido Unión Costarricense Democrática); Natalia Díaz Quintana (Partido Unidos Podemos); Fernando Zamora Castellanos (Partido Nueva Generación); Marco Rodríguez Badilla (Partido Esperanza y Libertad); David Hernández Brenes (Partido de la Clase Trabajadora); Ana Virginia Calzada Miranda (Partido Centro Democrático y Social); Claudia Dobles Camargo (Coalición Agenda Ciudadana); Fabricio Alvarado Muñoz (Partido República); Ronny Castillo González (Partido Aquí Costa Rica Manda); Eliécer Feinzaig Mintz (Partido Liberal Progresista); José Aguilar Berrocal (Partido Avanza); Claudio Alpízar Otoya (Partido Esperanza Nacional); Álvaro Ramos Chaves (Partido Liberación Nacional); Douglas Caamaño Quirós (Partido Alianza Costa Rica Primero); Luis Amador Jiménez (Partido Integración Nacional); Ariel Robles Barrantes (Partido Frente Amplio); Juan Carlos Hidalgo Bogantes (Partido Unidad Social Cristiana).

Los talleres de consulta se llevaron a cabo los días 14, 15 y 16 de julio y 14 de septiembre del 2026 con la participación de Carlos Agüero, Ileana Aguilar, Eugenia Aguirre, Marielos Alfaro, Manuel Alfaro, Ronald Alfaro,

Sergio Alfaro, Sofía Altamura, Sergio Araya, Noelia Araya, Andrea Arias, Argentina Artavia, Alejandro Barahona, Aarón Barquero, Guido Barrientos, Javier Bogantes, Margarita Bolaños, Mauricio Boraschi, Diego Brenes, Vera Brenes, Karlissa Calderón, David Calderón, Daniel Calvo, Alberto Cañas, Andrei Cambronero, Daniela Chacón, Karen Chacón, Cecilia Cortés, David Díaz Arias, Geanina Dinarte, Andrea Soleibe Duarte, Esteban Durán, María Lourdes Echandi, Donovan España, Olivier Gassiot, Steffan Gómez, Fernando González, Sebastián González, María José González-Fuentes, Sofía Guillén, Miguel Gutiérrez, Ingrid Hess, Marco Hidalgo, Mario Herrera, María Jarquín, Elena Jiménez, Mónica Lara, Jennyfer León, Juliana Martínez, Leonardo Merino, Valeria Mesén, Suyen Miranda, Johakson Moncada, Gabriela Monge, José Montero, Kevin Mora, Natalia Morales, Roberto Morales, Juan Guillermo Murillo, Carolina Ovares, Joel Porras, Hugo Picado, Ciska Raventós, Susan Rodríguez, Isabel Román, Gustavo Román, Alejandro Romero, Dilany Rosales, Rafael Segura, Raúl Silesky, Luis Antonio Sobrado, Andrea Soleibe, Arianna Tristán, Róger Ulate, Eduardo Ulibarri, Alejandro Urbina, Constantino Urcuyo, Andy Valenciano, Jimena Valverde, Karen Valverde, Yarlín Vargas, Hannia Vega, Paola Vega, Orlando Vega, Susana Viales, Evelyn Villarreal, Jorge Vargas Cullell, Elayne White, Álvaro Zúñiga, César Zúñiga, Luis Diego Zúñiga Alvarado, Alfredo Zeledón

Edición y corrección filológica:
Gabriela Fonseca Argüello.

Diseño y diagramación:
Erick Valdelomar / Insignia| ng.

Notas

1 En esta escala, si el cambio en participación y apoyo al oficialismo en el 2026, en comparación con el 2022, es menor al 25%, se califica como un distrito de “Baja participación y bajo apoyo al oficialismo”. Por su parte, si ese valor está entre el 25% y el 50%, se le clasifica como un distrito “medio-bajo”. La siguiente categoría corresponde a valores en los que las variables utilizadas se ubican entre el 50% y el 75% son clasificados como distritos “medio-alto”. Finalmente, cuando dicha suma es igual o superior al 75%, la localidad es de “alta participación y alto apoyo al oficialismo”.

2 Un seudopanel se refiere a una base longitudinal construida a partir de encuestas de corte transversal repetidas en varios años (olas). En cada uno de estos años se agrupa a las personas según características estables, como el año de nacimiento o el cantón de residencia y se calculan promedios para cada grupo. Esto permite seguir la evolución de los grupos a lo largo del tiempo, aunque las personas encuestadas cambien entre olas (Deaton, 1985; Verbeek, 2008).

3 Se trata de un índice de cohesión partidaria en las votaciones legislativas.

4 En el 2025 el TSE sancionó a Patricia Mora, exdiputada del Frente Amplio por beligerancia política al asistir, en el 2019 a un acto partidario siendo ministra de la Administración Alvarado Quesada.

5 El concepto de agencia se refiere a la capacidad de la ciudadanía para actuar como sujeto político, expresar demandas, tomar decisiones, participar en asuntos públicos e incidir en el funcionamiento y las decisiones de las instituciones.

6 Es importante anotar que no fue posible conseguir espacio en la agenda de la excandidata y hoy presidenta Laura Fernández Delgado, por lo que una de las limitaciones del presente análisis es que no incorpora las propuestas planteadas por ella o su partido.

7 El año anterior el capítulo analizó el caso de la inusual inestabilidad en la Junta Directiva de la CCSS.

8 Respecto de los indicadores internacionales comparativos, existe un debate que plantea que estos son malos predictores de las involuciones o regresiones democráticas, debido a que cuando son detectadas es porque hay retrocesos muy avanzados. Ver: https://tinyurl.com/bdz6p78j

8 El alcance político del decreto se analiza a partir de tres dimensiones: i) afectación social, que determina si sus efectos se limitan a la administración pública o si también inciden en la esfera de acción de actores privados; ii) normatividad, que examina si el decreto establece un marco regulatorio aplicable a una variedad de situaciones hipotéticas o si constituye la ejecución específica de dicho marco en un caso concreto; y iii) discrecionalidad, que distingue si el decreto se dicta dentro del margen de decisión política del Poder Ejecutivo o en cumplimiento de una obligación jurídica previamente determinada.

9 Es necesario advertir que los datos para al menos las dos últimas legislaturas pueden estar subestimados por censura temporal. Considerando los plazos de aprobación de un proyecto de ley, es previsible que varias de las iniciativas reportadas no han concluido su trámite parlamentario.

CAPÍTULO 5

APORTE ESPECIAL

Avances, tensiones y desafíos en la política exterior costarricense

Introducción

La transformación del escenario internacional plantea nuevos desafíos para Costa Rica y obliga a reflexionar sobre el rumbo de su política exterior, sus prioridades estratégicas y las capacidades necesarias para defender los intereses nacionales en un mundo más fragmentado, competitivo e incierto. Para un país pequeño, con una economía abierta y una trayectoria de participación en los espacios multilaterales, comprender estos cambios y definir cómo responder a ellos resulta fundamental para preservar sus márgenes de autonomía, aprovechar oportunidades y reducir vulnerabilidades.

Este aporte examina los principales desafíos que enfrenta la política exterior costarricense desde una perspectiva estratégica e institucional. Su contenido se nutre de un proceso de diálogo con excancilleres de la República y de dos investigaciones orientadas a profundizar en aspectos relevantes de la acción exterior del país. A partir de estos insumos, analiza las transformaciones del entorno global y sus implicaciones para las relaciones con socios clave, el multilateralismo y la inserción internacional de Costa Rica; revisa las fortalezas históricas, las tensiones y las limitaciones de la acción diplomática; además plantea orientaciones para actualizar las prioridades, las capacidades institucionales y la presencia del país en el mundo.

Es importante delimitar el alcance de este ejercicio. Su propósito no se trata de analizar la política exterior de un gobierno en particular, incluido el actual, ni de realizar un balance exhaustivo de sus decisiones o resultados. Tampoco busca dar seguimiento de los principales acontecimientos de la coyuntura internacional. Aunque se recurre a hechos recientes para ilustrar las transformaciones en curso y sus efectos sobre Costa Rica, estos se examinan a partir de una interrogante más amplia: cómo debe prepararse el país para actuar en un entorno internacional cambiante y cuáles orientaciones estratégicas e institucionales requiere para hacerlo.

En ese sentido, el documento busca aportar elementos para una deliberación informada sobre el futuro de la política exterior costarricense. Este propósito se vincula con una de las aspiraciones del Informe Estado de la Nación: evaluar la contribución de la política exterior al desarrollo humano del país. Más que evaluar una administración o responder a la coyuntura inmediata, el aporte procura contribuir a definir las prioridades, las alianzas y las capacidades que permitan a Costa Rica preservar su autonomía de decisión, fortalecer su presencia internacional y vincular, de manera más consistente, su acción exterior con los objetivos nacionales de desarrollo humano.

Breve repaso a algunos hechos relevantes recientes en materia de política exterior costarricense

Antes de adentrarse en el contenido principal, se presenta una breve selección de hechos recientes en materia de política exterior, con el propósito de ilustrar cómo los desafíos identificados se manifiestan en decisiones e iniciativas concretas. Esta aproximación no constituye una revisión exhaustiva de la política exterior reciente ni una reconstrucción sistemática de sus principales acontecimientos, tampoco pretende ofrecer un balance de la gestión de una administración particular. Por el contrario, se trata de una selección de hechos que permiten identificar tensiones, oportunidades y limitaciones relevantes para comprender los retos que enfrenta Costa Rica al definir sus prioridades y fortalecer su inserción internacional. Este recorrido constituye el punto de partida para desarrollar el objetivo central del análisis.

Nuevo entorno global: nuevos desafíos de la política exterior costarricense

Costa Rica enfrenta un contexto internacional en profunda transformación, en el que ocurren simultáneamente cuatro procesos complejos y divergentes: una alta fragmentación geopolítica, una interdependencia global sin precedentes, una alta volatilidad marcada por shocks económicos y conflictos bélicos, así como la erosión del mundo reglado e institucionalizado que rigió el orden global en las últimas ocho décadas.

No es la primera vez que el país ha navegado transiciones de poder y orden mundial. De hecho, en el pasado ha logrado adaptarse a los cambios en el entorno mundial, alrededor de objetivos nacionales estratégicos y organizando la praxis diplomática para promover esos objetivos. Más aún, ha

Recuadro 5.2

Hechos relevantes recientes en materia de política exterior costarricense

- A inicios del 2026 **Costa Rica inauguró la Oficina de Promoción de Inversión de Procomer en Silicon Valley** (febrero) y otra en Singapur (abril), con el objetivo de atraer inversiones.

- En febrero del 2026, al cumplirse su cuarto aniversario, **Costa Rica respaldó en la Asamblea General de la ONU una moción de condena a la invasión rusa contra Ucrania**. En febrero del 2025, sin embargo, se abstuvo de respaldar una moción similar, pese a que se encontraba entre los Estados patrocinadores.

- **El presidente de El Salvador Nayib Bukele visitó el país** en enero del 2026, para participar en la colocación de la primera piedra del Centro de Alta Contención del Crimen Organizado (CACCO). El mes previo, el entonces presidente Chaves visitó El Salvador, y ambos anunciaron una "alianza histórica" para combatir el narcotráfico. Durante otra visita, en noviembre del 2024, habían anunciado el establecimiento de una "Liga de Naciones", que nunca se materializó.

- **Costa Rica se incorporó al "Escudo de las Américas"**, el 7 de marzo del 2026, promovido por la administración de Donald Trump y suscrito por 17 países de la región. Se trata de una coalición multinacional de cooperación militar anunciada en marzo del 2026 por el presidente estadounidense Donald Trump. Procura fortalecer la cooperación para combatir el narcotráfico, el crimen organizado y otras amenazas transnacionales mediante el intercambio de información y la coordinación en materia de seguridad.

- Al justificar el nombramiento de Boris Marchegiani como embajador ante la ONU, **la presidenta Laura Fernández criticó la Agenda 2030,** que anteriormente había respaldado durante su gestión como ministra de Planificación.

- **Escalan tensiones diplomáticas entre Costa Rica y vecinos inmediatos:** durante el 2026 escalaron las tensiones diplomáticas entre Costa Rica y sus vecinos inmediatos.

- **En marzo del 2026 el entonces canciller Arnoldo André participó en el Foro de Diplomacia de Antalya**. Allí, y en un artículo posterior en el periódico La Nación, defendió el multilateralismo y una "diversificación audaz" de nuestra política exterior.

- **La disputa arancelaria y sanitaria con Panamá, litigada ante la Organización Mundial de Comercio con fallo favorable para Costa Rica en el 2024**, fue apelada por Panamá en el 2025. El litigio pasó del plano técnico al político el 15 de mayo del 2026, cuando la presidenta Fernández elevó el tono contra Panamá y propició una fuerte respuesta del presidente de esa nación. Roces similares se produjeron con México y Colombia en torno a lenguaje no diplomático utilizado en declaraciones presidenciales, en mayo y septiembre.

- **El Gobierno estableció encuentros bimensuales con Nicaragua** para atender el avance de la extracción ilegal de oro en la zona de Crucitas, reforzó la vigilancia policial de carácter indefinido y realizó operativos con decenas de detenciones de personas ciudadanas nicaragüenses, en un contexto en el que los informes periodísticos vinculan la depredación aurífera con actores chinos operando desde territorio nicaragüense.

- **Costa Rica firma un acuerdo centroamericano que desbloquea la elección de la Secretaría General del SICA**. En abril del 2026, el país firmó un acuerdo de cancilleres con una nueva fórmula de toma de decisiones basada en la regla de la mayoría, aplicable a todos los órganos del sistema y sin precalificativos, condiciones objetivas o momentos específicos, representando una cesión de soberanía inédita en la política exterior del país y en contraposición de la base legal de la Integración Centroamericana –Protocolo de Tegucigalpa–.

- **En junio del 2026, la embajadora costarricense Lina Ajoy Rojas fue designada secretaria general del SICA para el período 2026-2030**, convirtiéndose en la primera mujer y primera costarricense en ocupar el cargo.

- En junio del 2026, durante una entrevista con el canal de noticias colombiano NTN24, **la presidenta Fernández declaró que "los nicaragüenses tienen el gobierno que han elegido tener"**. Esta declaración generó amplia reacción en contra. En octubre del 2026, sin embargo, Costa Rica copatrocinó en la OEA, junto a Estados Unidos y otros países una resolución de condena contra el régimen de Ortega, tras las reformas constitucionales previas.

- **Presidenta de Costa Rica expresa apertura a operaciones militares estadounidenses en territorio nacional**, en entrevista con la agencia Reuters publicada el 4 de septiembre del 2026, bajo el marco de la "Americas Counter Cartel Coalition", que impulsa Washington.

- **Continúa el debilitamiento de la participación de Costa Rica en las Naciones Unidas**. La presidenta Fernández rechaza participar en el Segmento de Alto Nivel de la Asamblea General de la ONU, acumulando cinco años consecutivos sin presencia presidencial en ese foro, que en años recientes ha reunido a más de 130 jefes de Estado y de Gobierno. La negativa se da en momentos en que el Gobierno respalda activamente la candidatura de la costarricense Rebeca Grynspan a la Secretaría General de la organización.

- **En el primer año de la administración Fernández, el canciller costarricense Manuel Tovar fue destituido el 24 de setiembre del 2026**, mientras fungía como jefe de la delegación de Costa Rica ante la Asamblea General de la ONU, hecho calificado de inédito.

CONTINÚA →

Recuadro 5.2 (continuación)

Hechos relevantes recientes en materia de política exterior costarricense

El país pronunció su discurso en el segmento de alto nivel de la Asamblea General de la ONU, el último día, en el penúltimo lugar. Estuvo a cargo de embajador Boris Marchigiani.

- **Costa Rica recibió un aumento de los aranceles en sus exportaciones a los Estados Unidos, del 10 al 12,5%**, al calificar la administración estadounidense como esfuerzos insuficientes para evitar total o parcialmente el trabajo forzoso en sus productos de exportación, una acción comercial aplicada a varios países de Latinoamérica.
- **Secretario general de la ONU, Antonio Guterres, resalta tendencia irreversible hacia la "multipolaridad" en el sistema internacional**, setiembre del 2026.
- **Gobierno designa a Ana Elena Pinto Lizano como canciller de la República** el 15 de octubre del 2026.
- **Costarricense Rebeca Grynspan lidera votaciones preliminares del Consejo de Seguridad** en el proceso de elección del nuevo secretario general de la ONU. El 16 de octubre del 2026, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU realizó una votación simbólica con papeles de colores. Basta que una candidatura reciba alguno rojo para que quede descartada.
- **El Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2027-2030 no incluye la política exterior entre sus trece sectores estratégicos**, sino que incorpora la «acción exterior» como uno de sus cuatro ejes habilitadores estratégicos. Esta ubicación supone un cambio en la forma de integrar la dimensión internacional en la planificación gubernamental y plantea interrogantes sobre la jerarquía que se le asigna. En particular, es necesario examinar si el énfasis en la cooperación internacional deja en un segundo plano otras dimensiones de la política exterior, como la representación diplomática, las relaciones políticas bilaterales, la participación en organismos multilaterales y la defensa de los intereses nacionales.

logrado tener una presencia internacional relevante que supera con creces su peso relativo en términos de población, condiciones económicas y territoriales (Whyte, 2026a).

El Informe de 2025 había estudiado la forma en que la competencia geopolítica entre Estados Unidos y China ha impactado las relaciones internacionales del país y ha incidido en la transformación de su relación bilateral con Estados Unidos.

Este proceso debe analizarse en el contexto de la reorientación de la política exterior estadounidense durante la segunda administración de Donald Trump, cuyos lineamientos quedaron plasmados en la Estrategia de Seguridad Nacional del 2025. Este documento reafirma la prioridad estratégica del hemisferio occidental para Washington y plantea limitar la influencia de potencias extrarregionales, particularmente de China, en sectores estratégicos de América Latina y el Caribe. En esta misma línea se inscribe el denominado Corolario Trump a la Doctrina Monroe, conocido como «Donroe», que actualiza la aspiración estadounidense de mantener una posición predominante en el continente y vincula la seguridad hemisférica con el control migratorio, la lucha contra el narcotráfico y la protección de infraestructuras e intereses estratégicos.

Ambas iniciativas presentan convergencias con los planteamientos del Proyecto 2025, impulsado por la Fundación Heritage y otras organizaciones conservadoras, que propone una transformación de las prioridades y estructuras del Gobierno federal estadounidense, así como una reorientación de sus políticas públicas.

En este contexto, Washington prioriza la contención migratoria, la lucha contra el narcotráfico y la limitación de la influencia china en la región latinoamericana, especialmente en ámbitos como las telecomunicaciones y la infraestructura crítica. La histórica cooperación con Estados Unidos en materia de seguridad y lucha contra el narcotráfico se ha profundizado e intensificado durante la actual administración costarricense, convirtiéndose en uno de los ejes centrales de la relación bilateral. Asimismo, el país se ha incorporado a iniciativas estadounidenses de alcance continental, como el Escudo de las Américas, y ha colaborado en procesos de deportación de migrantes a terceros países.

En lo concerniente a este tema, Costa Rica recibió personas migrantes deportadas desde Estados Unidos en dos momentos. El primero ocurrió en febrero del 2025, cuando llegaron dos vuelos con un total de 200 personas, trasladadas al Centro de Atención Temporal para Personas Migrantes (CATEM-Sur), en Corredores, Puntarenas. El proceso contemplaba su atención temporal y la posterior salida hacia sus países de origen o terceros, mediante mecanismos de retorno voluntario, así como la posibilidad de solicitar refugio o acogerse a una categoría migratoria humanitaria. Para julio del 2025, según información presentada por las autoridades, la mayoría había salido del país y ocho personas permanecían alojadas voluntariamente en el CATEM-Sur.

El segundo momento comenzó en abril del 2026, bajo un nuevo acuerdo de cooperación migratoria entre Costa Rica y Estados Unidos, el cual establece la recepción de personas deportadas de terceros países. El primer vuelo llegó el 11 de abril con 25 personas de distintas nacionalidades, quienes recibieron asistencia humanitaria de la Dirección General de Migración y Extranjería y de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Para el 4 de junio del 2026, Costa Rica había recibido siete grupos, con un total de 149 personas extranjeras. El procedimiento establece alojamiento y asistencia inicial, además de opciones de retorno voluntario a sus países de origen o de regularización migratoria en Costa Rica, incluida la solicitud de refugio.

Por su parte, para Costa Rica la competencia geopolítica se ha traducido en crecientes presiones para limitar la participación china en materia de telecomunicaciones. Un claro ejemplo es la gestión de la red 5G, donde el país ha adoptado una estrategia de alineación (bandwagoning) con los requerimientos de Washington, expresados mediante visitas, presiones diplomáticas y actos de coerción como la política de retiro de visas a personas funcionarias públicas (Cascante, 2025).

Sin embargo, este alineamiento asimétrico no ha tenido una reciprocidad comercial. A pesar de los acuerdos en seguridad y el recibimiento de migrantes deportados, Costa Rica ha enfrentado medidas adversas en el plano económico. Tras la anulación de la política arancelaria vinculada al "Liberation Day" por parte de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, el país pasó a enfrentar nuevos gravámenes, con un incremento de aranceles del 10 al 12,5% producto de una investigación contra 60 economías, relacionada con bienes producidos total o parcialmente con trabajo forzoso, una acción comercial aplicada también a otros países de Latinoamérica.

Las nuevas condiciones del contexto mundial exigen de Costa Rica un ejercicio de profunda reflexión, anticipación, prevención y gestión de riesgos, así como una reorganización de la respuesta estatal ante las presiones que el cambio global está teniendo sobre los derechos humanos, la cohesión social, la seguridad y la paz, cuyos principales determinantes escapan al control del país.

Con el fin de enriquecer este proceso mediante la reflexión estratégica, el Programa Estado de la Nación promovió un diálogo de consulta con excancilleres de la República, a fin de recoger los aportes y las perspectivas de quienes han liderado la diplomacia costarricense en distintos contextos geopolíticos durante los últimos 30 años (PEN, 2026). Asimismo, comisionó dos investigaciones de base (Whyte, 2026b; Jarquín, 2026) y validó la información recopilada en un taller celebrado el 16 de julio. Esta sección especial presenta una síntesis de los resultados de este proceso.

Aumenta la complejidad del contexto internacional

El principal desafío de la política exterior costarricense consiste en proteger los fundamentos que le han dado identidad y credibilidad internacional al país, a la vez que renueva sus instrumentos, prioridades geográficas y capacidades institucionales para actuar eficazmente en un mundo cada vez más competitivo, fragmentado y multipolar. Si bien el entorno internacional nunca ha sido estático, pocas veces se han superpuesto, con la intensidad actual, tensiones de naturaleza tan diversa y, en ocasiones, contradictoria.

Esta situación configura un escenario de alta complejidad que dificulta el ejercicio de la diplomacia y coloca a la política exterior ante procesos de decisión más exigentes, con riesgos y desafíos inéditos (figura 5.2), pues se reduce la previsibilidad y se vuelve más compleja la coordinación diplomática sobre diversos temas, como la seguridad, la democracia, los derechos humanos, o temas tecnológicos, sanitarios y ambientales. Lo anterior ha propiciado el reposicionamiento de alianzas y el replanteamiento de cadenas de suministro, entre otros asuntos.

En el actual escenario de fragmentación y competencia geopolítica, cuatro dimensiones de la política exterior costarricense merecen particular atención: la relación con Estados Unidos, por su peso estratégico, económico y migratorio; los vínculos con Centroamérica, por su incidencia en la integración regional, la seguridad y la gestión de desafíos compartidos; las relaciones con Asia, por las oportunidades de diversificación comercial,

Figura 5.2

Tensiones y desafíos que enfrenta la política exterior y la diplomacia de Costa Rica

- Fragmentación y competencia geopolítica
- Disputas comerciales
- Profunda interdependencia global en múltiples ámbitos
- Conflictos armados
- Erosión de consensos democráticos y acuerdos regionales o multilaterales
- Presiones sobre el multilateralismo
- Desafíos transnacionales (cambio climático, crimen organizado, migraciones)
- Temas emergentes de gran impacto (inteligencia artificial, ciberseguridad o biotecnología)
- Menor acceso a recursos de cooperación internacional y financiamiento comercial

Fuente: Elaboración propia con base en PEN (2026) y Whyte (2026b).

inversión y cooperación, así como por las implicaciones de la competencia entre las principales potencias; y los vínculos con Europa, un socio político y económico relevante y un aliado en la defensa del multilateralismo, la democracia y el derecho internacional. Pese a ciertas limitaciones y diferencias de intereses, esta relación ofrece oportunidades para diversificar alianzas y ampliar el margen de maniobra de Costa Rica en su política exterior.

La relación con Estados Unidos refleja un cambio sustantivo. Por un lado, el país ha tendido a alinearse a las solicitudes de Washington, sin saber si el país ha cedido posiciones sin capacidad o esfuerzo de negociación, y sin contrapartidas nacionales conocidas. Lejos de recibir un trato preferencial o contrapartidas nacionales, esta postura ha acentuado la asimetría bilateral mediante variaciones arancelarias a las exportaciones costarricenses, la oferta de incentivos para relocalizar empresas fuera de las zonas francas del país —lo que compromete su principal motor de crecimiento—, la injerencia en la política interna mediante la política de revocación de visas a personas funcionarias públicas, y la presión para albergar a migrantes de terceros países deportados (PEN, 2026).

El vínculo con Centroamérica y el resto del continente se desarrolla en un "vecindario en crisis" (PEN, 2026). La homogeneidad ideológica de los Gobiernos regionales, con distintos matices de lo que se considera gobiernos de derecha y alineamiento con Estados Unidos, dificulta el consenso sobre los principios históricos de Costa Rica. Aunque perduran los acuerdos comerciales y la arquitectura institucional del Acuerdo de Esquipulas, la base normativa, el diálogo político entre mandatarios y la visión estratégica compartida en materia de paz, democracia y desarrollo se han deteriorado. Además, no hay una definición clara de la política respecto al SICA y a la integración regional concretamente, máxime en el momento presente en que por primera vez una costarricense ocupa la Secretaría General del sistema.

La relación con Asia posee una naturaleza dual: por una parte, se ve tensionada por la rivalidad geopolítica entre Estados Unidos y China; por otra, representa una oportunidad sustancial para el país en términos de comercio, inversión, tecnología, innovación e infraestructura.

Europa constituye un socio estratégico para Costa Rica por sus vínculos comerciales, de inversión y cooperación, así como por su coincidencia en ámbitos como la defensa de la democracia, los derechos humanos y el multilateralismo. Aprovechar ese potencial requiere una agenda diplomática activa que trascienda la cooperación y profundice el diálogo político y la coordinación en asuntos internacionales.

El multilateralismo, componente central de la proyección internacional costarricense que ha permitido ampliar su margen de acción frente a relaciones de poder asimétricas, también se ve afectado por la coyuntura internacional. Algunos Estados han reducido su compromiso con los organismos internacionales y con los mecanismos de cooperación basados en reglas, al cuestionar su eficacia, la legitimidad de algunas de sus instituciones o la existencia de una burocracia excesiva. A su vez, estos organismos enfrentan dificultades presupuestarias, morosidad en el pago de cuotas y crecientes demandas operativas sobre organismos que deben responder simultáneamente a conflictos armados, crisis humanitarias, emergencias climáticas y retos de desarrollo (Whyte, 2026). En este contexto, cobra especial relevancia la candidatura de Rebeca Grynspan a la Secretaría General de las Naciones Unidas (ONU) y el rol de las autoridades costarricenses.

Por otra parte, la irrupción de tecnologías emergentes ha abierto un nuevo campo de política internacional que Costa Rica debe incorporar de manera más sistemática en su acción exterior. Temas como la inteligencia artificial, la ciberseguridad, la biotecnología, la infraestructura de datos o la ciberseguridad están transformando la competencia económica y política, e impactando las capacidades de desarrollo, especialmente de los países del denominado "sur global", con implicaciones en materia de seguridad, empleo, educación, salud, participación democrática y ejercicio de la soberanía. Al tiempo que ofrecen numerosas oportunidades que justifican su impulso y el desarrollo de esfuerzos para atraer inversiones en estos campos, generan impactos desafiantes en el mercado laboral; en el acceso desigual a capacidades tecnológicas; la concentración en el control sobre datos, infraestructura y conocimiento; ciberseguridad, desinformación, sesgos algorítmicos, privacidad, protección de los derechos humanos en entornos digitales, entre otros (Whyte 2026b).

Ante este complejo contexto, la percepción internacional de Costa Rica como un país relativamente próspero puede limitar su acceso a ciertos instrumentos de cooperación y financiamiento concesional, lo cual podría dificultar la atención de desafíos internos, pero también de los problemas transnacionales como los fenómenos climatológicos, las emergencias sanitarias, las presiones migratorias, la seguridad y el crimen organizado (PEN, 2026). El Banco Mundial ha clasificado al país como una economía de renta alta y, previsiblemente, en los próximos años deberá completar su proceso de salida de la lista de países elegibles para recibir asistencia oficial para el desarrollo del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE. Esta transición plantea desafíos importantes para la cooperación internacional, tanto en términos de acceso a recursos como de redefinición de las modalidades de cooperación y de las alianzas para el desarrollo.

La política exterior de Costa Rica: avances, tensiones y desafíos

Sólida trayectoria con una presencia internacional sustantiva

Históricamente, la política exterior de Costa Rica logró una combinación de principios, mecanismos, alianzas y equilibrios geopolíticos que le permitió moverse con un nivel

de balances que abonaron a una relativa autonomía estratégica, dentro de su estatus de país pequeño. Su propuesta estuvo basada en las instituciones, el derecho internacional y la seguridad colectiva como sustitutos de la defensa militar, y en una apuesta al desarrollo humano sostenible que dieron como resultado progresos notables en el bienestar, la educación y la salud de su población y una profunda transformación económica del país.

Su principal logro histórico radica en haber mantenido la coherencia de la política exterior del país a lo largo del tiempo, pese a los ajustes y las modificaciones experimentadas. Esta continuidad le permitió al país defender con éxito sus imperativos de supervivencia y desarrollo, así como alcanzar resultados importantes en el ámbito multilateral, en litigios internacionales, negociaciones comerciales y en ámbitos específicos como el cambio climático, el desarme nuclear, los derechos humanos o la definición de su espacio marítimo (Whyte, 2026a).

Parte relevante de esta trayectoria se explica por la combinación de tres factores centrales: la existencia de un núcleo permanente de principios y ejes programáticos que han orientado la política exterior, una capacidad sostenida de adaptación e innovación frente a las transformaciones del entorno internacional para anticiparse a cambios geopolíticos, y la articulación de la política exterior con los objetivos de desarrollo nacional (PEN 2026; Whyte, 2026b).

La continuidad en los principios y ejes programáticos[1] proporcionó un marco conceptual, normativo, programático y, a la vez, estratégico para orientar la acción exterior del Estado. Esta consistencia contribuyó a consolidar una identidad internacional reconocible —una "marca país"— en su relación con el mundo (PEN, 2026); asimismo permitió definir prioridades, construir equilibrios, articular posiciones de política exterior y ganar estatura internacional debido a la previsibilidad y permanencia de la acción exterior del Estado costarricense.

La capacidad de adaptación se ha manifestado en el desarrollo de capacidades técnicas e institucionales que permitieron impulsar nuevos esquemas de inserción internacional la posguerra fría y la globalización, así como fortalecer la defensa jurídica de los intereses nacionales en un sistema internacional cada vez más institucionalizado y regido por normas[2].

Un ejemplo claro de la capacidad de vincular su acción diplomática con los objetivos de desarrollo nacional fue la incorporación a los tradicionales ejes de la política exterior de nuevos elementos como las negociaciones bilaterales, regionales y multilaterales orientadas a ampliar el acceso de Costa Rica a los mercados internacionales, con el fin de superar las limitaciones inherentes al tamaño de su economía[3].

Tensiones internas y erosión de la acción internacional del Estado

Las condiciones externas actuales inciden en que parte importante de las relaciones externas del país se estén desplazando hacia el terreno bilateral, lo cual plantea una serie de desafíos internos tanto de políticas como institucionales que amenazan con debilitar la capacidad del país para gestionar la acción internacional.

En cuanto al primer aspecto, se ha desdibujado la articulación entre la política exterior y la estrategia nacional de desarrollo; además, ha disminuido la participación de la Presidencia de la República en espacios internacionales, lo que reduce la capacidad del país para impulsar acuerdos multilaterales y bilaterales. A ello se suma una creciente discrepancia en la narrativa internacional de Costa Rica y sus acciones internas, lo cual debilita la coherencia previa con la que el país se proyectaba al exterior, particularmente en temas de océanos, medioambiente y derechos humanos.

Por su parte, los desafíos institucionales llevan a un debilitamiento gradual de las capacidades operativas y prospectivas de la Cancillería, a pesar de los esfuerzos de profesionalización del servicio exterior en las últimas décadas (figura 5.2).

Misiones diplomáticas extranjeras en Costa Rica: estudio exploratorio

En este nuevo entorno global, caracterizado por la fragmentación geopolítica y los cuestionamientos al multilateralismo, resulta relevante mapear quiénes mantienen presencia diplomática en el territorio nacional y cómo lo hacen.

Con ese propósito se realizó un estudio cuyo objetivo es analizar la presencia diplomática extranjera en Costa Rica a partir de la estructura, capacidad y distribución de las representaciones acreditadas ante el país utilizando datos con información oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto publicada en julio de 2026 (Jarquín, 2026). Mapear esta presencia diplomática permite construir una línea base que haga posible la comparación a futuro, en especial ahora que Costa Rica es considerada una economía de ingreso alto (Banco Mundial, 2026).

Las embajadas no son sólo un mecanismo de representación, sino una aproximación al grado de institucionalización de las relaciones internacionales: abrirlas y mantenerlas implica costos humanos, financieros y administrativos, por lo que la presencia diplomática puede leerse como una señal de prioridad política. Su estudio permite aproximarse a la importancia relativa que Costa Rica tiene en las estrategias de política exterior de otros países; ofrece una mirada a la dimensión externa de la capacidad estatal; y puede apoyar la planificación estratégica de la Cancillería costarricense.

El estudio identificó 111 misiones acreditadas: 38 Estados con embajada residente en Costa Rica (34,2 %), 63 con embajada concurrente desde un tercer país (56,8 %) y 10 sólo con consulado honorario (9,0 %).

Figura 5.3

Condiciones internas que impactan la política exterior del país

Insuficiencia e inestabilidad de recursos para el servicio exterior afecta	Arquitectura y procedimientos tensionados	Incomprensión del rol de la política exterior y del servicio diplomático al servicio del desarrollo nacional
• Frecuencia de rotación del personal destacado fuera del país. [a/] • Tamaño y capacidades de las misiones • Acceso a oportunidades de formación actualizada • Consolidación de equipos técnicos • Continuidad en el seguimiento de objetivos a largo plazo.	• Burocratización del servicio diplomático. • Desactualización de la legislación del servicio exterior.[b/] • Falta de transparencia, más rigurosidad y correspondencia con competencias necesarias en los nombramientos a puestos de alta responsabilidad.[c/] • Tensiones interinstitucionales la Cancillería, Comex y Procomer.[d/] • Creciente abordaje transaccional seguido por las grandes potencias, en particular Estados Unidos.	• Mecanismos de fiscalización y transparencia incompatibles con las funciones de representación, negociación y gestión diplomática. • Percepción generalizada de que hay corrupción y de que los diplomáticos “se la pasan de fiesta”, ignorando que la negociaciones internacionales se desarrollan en diversos espacios, más allá de los formales.

a/ Algunas personas funcionarias permanecen mucho tiempo fuera del país, perdiendo contacto con las instituciones y el contexto nacional; otras tienen poca exposición internacional.
b/ El estatuto vigente en Costa Rica para el servicio exterior (Ley 3530) data de 1965. Las reformas reglamentarias posteriores, la última mediante el Decreto 44488-RE del 2024, han mantenido la base sustantiva original. Existe un proyecto de nuevo estatuto pendiente de trámite en la Asamblea Legislativa con el número de expediente 21.234.
c/ A diferencia de los países de América Latina, el ingreso a la carrera diplomática no se hace a través de la escuela de formación, por lo que la formación de entrada parte de un módulo dentro del año de prueba. Con respecto a la formación y rigurosidad para la política de ascensos, la ley no fija cupos por rango y, sumando los plazos mínimos legales (2 años por categoría, según el artículo 17 del Estatuto), una persona funcionaria podría alcanzar la primera categoría de embajador en apenas 12 años, siempre y cuando exista una plaza vacante. Este es el tiempo más corto entre una selección de países con escalafón numerado, entre los cuales se observan exigencias de tiempos mínimos por nivel del escalafón u otros mecanismos de selección que pueden oscilar entre 20 y 22 años para ascender a embajador. Además, en el país existe un canal político establecido en la Constitución, de designación para las jefaturas de misión, lo cual puede desplazar a aspirantes que vienen subiendo en el escalafón.
d/ Instituciones con modelos presupuestarios, flujos de recursos y dinámicas diferentes. No existe un canal formal de coordinación entre la política comercial y la política exterior, a diferencia de países como Chile o Colombia.

Fuente: Elaboración propia con base en PEN (2026) y Whyte (2026b).

El análisis de estas misiones permite destacar cuatro hallazgos.

Primero, al observar únicamente al primer grupo (Embajadas residentes), se observa que la composición por región es muy distinta: América Latina y el Caribe concentra dieciocho de las 38 embajadas con presencia física en el país, frente a once de Europa, siete de Asia y dos de Norteamérica, mientras que África y Oceanía no tienen ninguna y se acreditan únicamente mediante concurrencias (14 y 2, respectivamente) o consulados honorarios. La presencia diplomática se asocia además con el ingreso: el 80% de los Estados de ingreso alto mantiene algún tipo de acreditación, frente a sólo el 11% de los países de menores ingresos.

El siguiente hallazgo es que el segundo grupo de embajadas, aquellas acreditadas mediante concurrencia desde un tercer país, es la modalidad predominante y se articula alrededor de cuatro ciudades: Ciudad de México (43% de las 63 concurrencias), Washington, Ciudad de Panamá y La Habana, que en conjunto concentran cerca del 80%. Responde a una lógica de optimización de recursos: mantener

relaciones formales sin asumir el costo de una misión permanente. La Habana muestra que estas redes no dependen sólo de la proximidad: cuatro naciones africanas la usan como plataforma hacia América Latina, en línea con los vínculos históricos Cuba-África (Jarquín, 2026).

Por otro lado, al cruzar estas misiones acreditadas en Costa Rica con la red de Embajadas costarricenses en el exterior, se observa que un 89% de los 38 países con embajada residente en San José reciben a su vez una embajada costarricense (cuadro 5.10). Con los 63 países que sólo tienen una concurrencia en suelo nacional, la correspondencia cae: Costa Rica tiene embajada física solamente en ocho (12,7%) y ninguna representación en 38 (60%). El país tiende a igualar el nivel de institucionalización de sus principales socios, pero su red exterior responde más a una lógica de optimización de recursos que de reciprocidad estricta.

Finalmente, el estudio identifica que hay 592 personas acreditadas ante San José como personal diplomático, de las cuales un 29% son mujeres y un 71% son hombres. La brecha se reproduce en las tres modalidades (Embajadas residentes, concurrentes y consulados honorarios) y se acentúa en la cúspide: sólo una de cada cuatro jefaturas de misión es ocupada por una mujer (un 24% de los embajadores residentes; y sube a 28% entre los concurrentes). La literatura sugiere que parte de la brecha responde a la progresión por antigüedad (Niklasson y Towns, 2023; y Lecler y Goltrant, 2025).

Mirada hacia adelante: ¿Qué hacer?

Los desafíos señalados no son nuevos y varios de ellos han sido objeto de discusión en distintos momentos. Sin embargo, su persistencia pone de manifiesto que reconocerlos no ha sido suficiente para resolverlos. Avanzar requiere identificar las limitaciones políticas, institucionales y presupuestarias que dificultan su abordaje, así como distinguir entre los cambios que pueden impulsarse con las capacidades existentes y aquellos que demandan acuerdos, recursos o transformaciones de mayor alcance.

En la coyuntura actual, una primera dificultad consiste en sostener una visión de política exterior que trascienda los ciclos gubernamentales y permita construir prioridades de mediano plazo. A ello se suman las restricciones de una diplomacia con recursos limitados, la necesidad de fortalecer la coordinación entre las instituciones públicas y las tensiones que enfrenta un país pequeño para preservar su autonomía en un entorno de creciente competencia geopolítica y fuertes asimetrías de poder. Estas condiciones limitan el margen de acción, pero no lo anulan: hacen más necesaria una selección explícita de prioridades y una utilización estratégica de las capacidades disponibles.

Por ello, las siguientes recomendaciones se originaron en la conversación con las personas excancilleres y no deben entenderse como una agenda que pueda ejecutarse de manera simultánea ni como una ruptura con la trayectoria histórica del país. Su puesta en práctica exige definir una secuencia de acciones, identificar los ámbitos en los que Costa Rica dispone de mayores capacidades de incidencia y aprovechar los espacios de cooperación y concertación existentes. También requiere fortalecer la articulación entre la política exterior y los objetivos nacionales de desarrollo, recuperar una planificación de mediano plazo y construir acuerdos institucionales que den continuidad a las prioridades estratégicas más allá de los cambios de administración. El desafío consiste, en definitiva, en convertir principios y aspiraciones reconocidos en decisiones concretas, sostenibles y compatibles con los recursos y las condiciones políticas del país.

1. Resignificar la política exterior del país

Uno de los principales retos para enfrentar el actual panorama global repleto de disrupciones no es reinventarse en medio del camino. Por el contrario, la tarea consiste en "resignificar". En lugar de mirar la política exterior con nostalgia, se debe revalorar el significado que ha tenido para el país y construir las estrategias que han funcionado sobre la base del capital político y las capacidades institucionales acumuladas, que sirvan como guía de navegación y apalancamiento geopolítico para el presente y el futuro en un entorno profundamente distinto.

Cuadro 5.10

Embajadas acreditadas en Costa Rica y Embajadas costarricenses en el exterior, por región. Julio, 2026

Región	Embajadas residentes en Costa Rica	Embajadas concurrentes ante Costa Rica	Embajadas de Costa Rica en el exterior
Europa	11	21	11
Asia	7	19	10
América Latina y el Caribe	18	7	17
África	0	14	1
Norteamérica	2	0	2
Oceanía	0	2	1
Total	38	63	42

Fuente: Jarquin (2026), con datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (julio y agosto de 2026).

Este ejercicio de resignificación resulta fundamental para evitar el debilitamiento de la imagen internacional de Costa Rica y la pérdida de relevancia que el país alcanzó en otros momentos. De producirse, este escenario podría limitar su capacidad para conseguir los apoyos necesarios para lograr los objetivos nacionales de desarrollo y preservar su seguridad. En este contexto, los excancilleres de la República subrayaron temas sustantivos y estratégicos (PEN, 2026) que se resumen en la figura 5.4.

2. Adoptar una política exterior de manejo asertivo de la complejidad

Para pasar de la "política exterior de arrastre" (PEN, 2026) a un manejo asertivo de la complejidad internacional, es necesario comprender que el punto de partida del análisis no debe centrarse únicamente en las transformaciones del entorno mundial, sino también en la capacidad del país para interpretar esos los cambios. Sobre esto, existe una amplia literatura especializada[4] que plantea que los países pequeños no están obligados a escoger entre la sumisión o el aislamiento, pues pueden ampliar sus márgenes de maniobra mediante combinaciones más complejas de socios, mecanismos, temáticas y escalas de acción. Asimismo, pueden desarrollar estrategias más flexibles, diversificadas y adaptativas, orientadas a evitar la excesiva dependencia de un solo actor (Whyte, 2026b).

En el caso de Costa Rica, dada su dimensión, nivel de dependencia de la economía global y el conjunto de socios estratégicos que tiene, se puede traducir en una estrategia para diversificar activamente las dependencias, lo cual implica combinar cooperación con distintos polos y preservar opciones frente a la incertidumbre. Puede cooperar con unos socios en seguridad, crimen organizado, comercio, inversión, educación y tecnología, y al mismo tiempo diversificar su inserción en materia ambiental, jurídica, diplomática y productiva. La lógica no es la autosuficiencia ni una neutralidad pasiva, sino una cooperación diferenciada, con decisiones caso por caso y con contrapesos externos cuando la geografía o la asimetría imponen dependencias estructurales (Whyte, 2026b).

Además, mediante coaliciones, nichos de especialización, apelar a su reputación y el uso estratégico de su arquitectura institucional y conocimiento, Costa Rica puede contar con una red funcional de socios que responda a la interrogante sobre qué combinación de vínculos externos reduce mejor la vulnerabilidad sin comprometer la autonomía de decisión. Como lo plantea la propuesta de la Comisión de la CEPAL sobre Geopolítica, Globalización y Desarrollo para América Latina y el Caribe se debe evitar alineamientos rígidos en un mundo de potencias rivales (CEPAL, 2026).

Un elemento sobre el que los exjerarcas de la Cancillería hicieron hincapié es la necesidad de volver a involucrar la participación de la cabeza del Poder Ejecutivo como líder de la acción exterior de la República, para dar peso y proyección a la política exterior, establecer cursos de acción y poner orden entre sus subalternos. Delegar en otros representantes la participación del país en foros de jefes de Estado y de Gobierno le resta alcance, impacto a la presencia país en estos foros (PEN, 2026).

Desde el punto de vista institucional es necesario generar un espacio presupuestario suficiente para que la diplomacia pueda operar con éxito, en lugar de "estar administrando la escasez". El Ministerio

Figura 5.4

Temas sustantivos y estratégicos para resignificar la política exterior del país

En lo sustantivo	A nivel de estrategia
• Reenganchar la política exterior a los temas nacionales de desarrollo sin descuidar los principios fundamentales y los ejes programáticos de siempre. • Contemplar los nuevos ejes temáticos relevantes. • Retomar la coherencia discursiva, alineando la política interna y lo que se presenta en el exterior. • Revisitar el concepto de autonomía estratégica en el proceso de redefinir las relaciones diplomáticas con Estados Unidos y China.	• Planificar con un horizonte temporal de 4 a 8 años plazo. • Preservar la capacidad de definir intereses nacionales, negociar con autonomía y articula respuestas. • Creatividad e inteligencia para diversificar alianzas que permitan aprovechar oportunidades sin comprometer objetivos estratégicos o de seguridad • Buscar alianzas público privadas y otras alternativas que permitan sustentar los objetivos nacionales y realizar las alineaciones internas pertinentes para que funcionen • Promover un multilateralismo reforzado y mejorado . Diversificar organismos con los que se relaciona para contrarrestar asimetrías

Fuente: Elaboración propia con base en PEN (2026).

de Relaciones Exteriores y Culto requiere recursos suficientes y prioridades claramente establecidas para sustentar la actividad prospectiva y la formulación de ideas innovadoras necesarias para enfrentar el contexto mundial actual (PEN, 2026).

El estatuto de servicio exterior debe mejorarse para asegurar que se cuenta con más personal en la embajadas locales e instalaciones adecuadas para el trabajo. Es importante llevar a cabo una revisión integral del escalafón, de los procedimientos de ingreso y ascenso, de los perfiles de puestos, de los sistemas de evaluación, de los requisitos para ocupar jefaturas de misión y del vínculo entre mérito, experiencia, preparación técnica y responsabilidades diplomáticas, para que quienes representen al país en el exterior —en especial en puestos de embajador, jefe de misión, representante permanente y agregado especializado— cuenten con idoneidad profesional, conocimiento sustantivo, competencias de negociación, capacidad de análisis político, habilidades de gestión y una comprensión integral de los intereses nacionales. Lo anterior pasa por reformar el Estatuto del Servicio Exterior y los programas de formación continua del personal de la Academia Diplomática Manuel María de Peralta (PEN, 2026).

Asimismo, se debe remunerar al personal diplomático según el costo de vida de los países donde están acreditados y proveerles de los recursos necesarios para que puedan desarrollar su actividad de manera proactiva, con iniciativas de proyección y la construcción de alianzas sectoriales. Es necesario que puedan cubrir anualidades y suscripciones necesarias, que cuenten con recursos para poder participar apropiadamente en los espacios de negociación. No se pueden aplicar las mismas normas a destinos con diferentes niveles el costo de la vida o condiciones de seguridad, ni tampoco a diplomáticos que se desplazan solos frente a los que movilizan a sus familias (PEN, 2026).

También es importante realizar un trabajo de sensibilización pública de lo que implica la labor diplomática y superar la visión instrumental reduccionista que concibe a la Cancillería como un centro de gastos operativos prescindibles, estrictamente protocolarios y desvinculados del logro de los objetivos de desarrollo nacional. La corrupción en el servicio exterior existe, pero no es la norma (PEN, 2026). Todo esto debe ser conocido por las autoridades presupuestarias, las que ejercen control político y administrativo, así como por la población en general, incluyendo este tema en el currículo de educación cívica en escuelas y colegios (PEN, 2026).

3. Aclarar la apuesta estratégica

Ninguna de las reflexiones anteriores tiene sentido si el país no define cuál es su apuesta estratégica a mediano y largo plazo, la cual siempre estará determinada por la supervivencia y la prosperidad, así como por las urgencias que impone cada momento histórico (Whyte, 2026). Este aporte entiende por apuesta estratégica en política exterior la decisión de un Estado de orientar y comprometer sus recursos diplomáticos, políticos y materiales hacia determinados objetivos, alianzas o ámbitos de cooperación internacional, en función de sus intereses nacionales y de una evaluación de los beneficios, riesgos y costos asociados. Estas decisiones definen prioridades de actuación externa y pueden generar consecuencias duraderas para la posición internacional del Estado, sus márgenes de autonomía y sus relaciones con otros actores del sistema internacional. Así lo hizo el país en diversos momentos de profundos cambios[5].

En la actualidad no resulta clara cuál debe ser la apuesta estratégica del país, y el ejercicio de precisarla no puede tercerizarse: solo definirse mediante una labor asertiva y el ejercicio de agencia propia, sin delegar esa definición de prioridades en actores externos.

4.Adoptar un nuevo eje de política exterior de supervivencia crítica

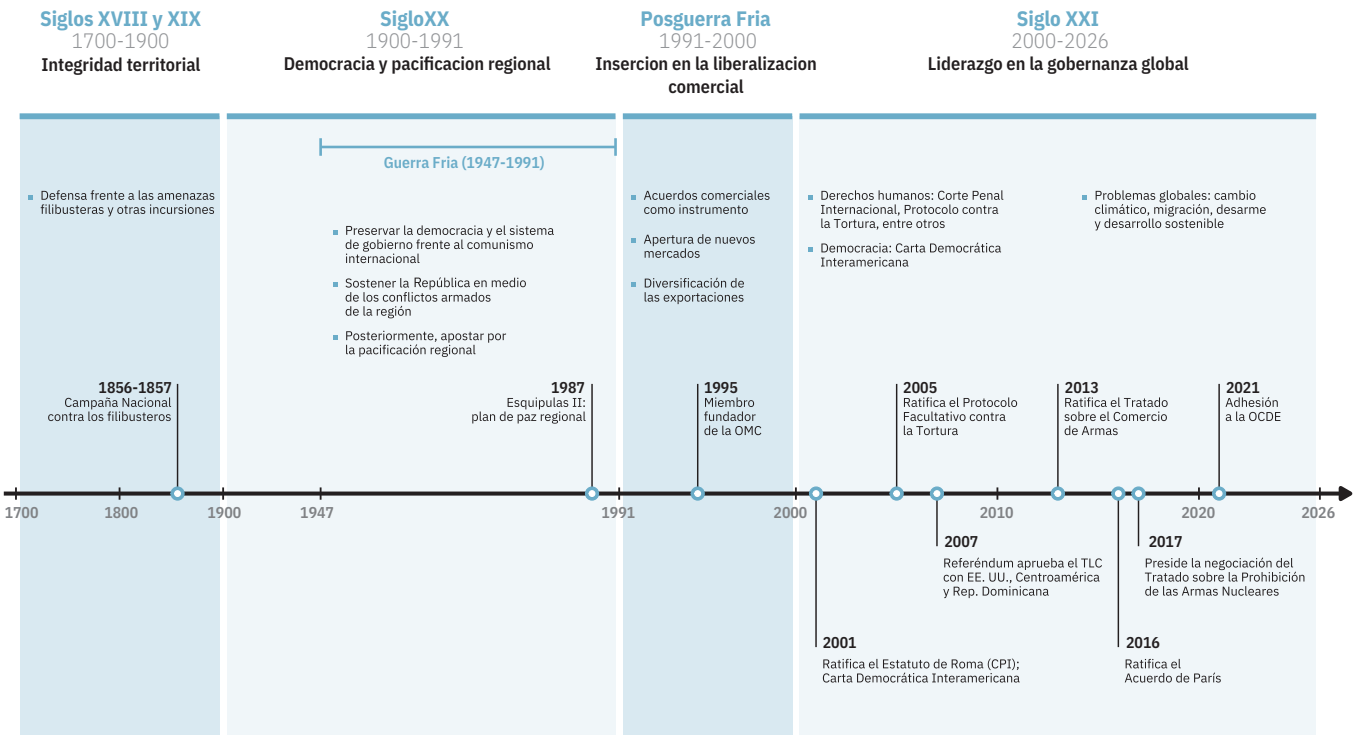
Hoy en día, la supervivencia no se entiende solo en función de las amenazas a la integridad territorial y a la independencia política, sino también de alta interconexión con grandes cadenas globales de suministros, altamente concentradas en pocos actores, que son necesarias para sustentar funciones vitales como la conectividad digital, la seguridad alimentaria o el suministro de insumos médicos y energéticos.

Además de los sistemas críticos que mantienen funcionando al planeta (como las cadenas de suministro de energía, alimentos, fertilizantes o partes industriales) y de los sistemas que lo mantienen conectado (telecomunicaciones marítimas y espaciales), existe un nivel sin precedentes de interdependencia económica capaz de incidir en que todos los países estén ahora expuestos a grandes niveles de vulnerabilidad frente a disrupciones globales generadas por conflictos bélicos, competencia geopolítica, desastres naturales o crisis globales de salud.

Esta vulnerabilidad genera nuevas demandas al concepto de soberanía, más allá de la territorial, y de que el país tenga como línea central una política de defensa de su supervivencia vital en al menos tres áreas críticas: primero, la seguridad de suministros para proteger las cadenas de abastecimiento de energía, alimentos e insumos médicos para Costa Rica; segundo, la salvaguarda de la infraestructura crítica y la conectividad del país frente a riesgos sistémicos; y tercero, la seguridad territorial y multidimensional (Whyte, 2026a), entendida como el enfoque de seguridad que busca proteger la soberanía, la integridad y el control efectivo del territorio nacional, así como garantizar la seguridad y el bienestar de la población frente a amenazas militares y no militares, incluyendo el crimen organizado, el narcotráfico, la migración irregular, las amenazas cibernéticas y los riesgos ambientales y económicos.

Figura 5.5

Línea de tiempo de las apuestas estratégicas de la política exterior costarricense



Fuente: Elaboración propia con base en Whyte (2026b).

5.Recalibrar la plataforma diplomática de Costa Rica en el mundo

Una de las principales acciones para actualizar la capacidad de acción del país en este mundo cambiante es realizar un estudio a profundidad sobre las necesidades de representación diplomática extraterritorial. Sabiendo que el servicio exterior residente está fundamentalmente concentrado en Europa y América Latina, conviene revisar la asignación de sedes diplomáticas con criterio geográfico y geopolítico actualizado, sobre todo al considerar la tendencia hacia la multipolaridad geográfica.

Por ejemplo, en la actualidad la consolidación de un esquema supranacional ha otorgado a las instituciones de la Unión Europea –incluida la Comisión Europea y el conjunto de su arquitectura institucional– responsabilidades significativas en la conducción de políticas exteriores y en la acción internacional integrada, por lo que se debe analizar cómo esta evolución se refleja en la organización de nuestra presencia diplomática en Europa. La revisión debe considerar posibles redundancias entre las representaciones ubicadas en un mismo país o ciudad[6].

Dado que estas concentraciones suelen darse en ciudades de alto costo de vida, aun cuando las funciones diplomáticas y multilaterales deban preservarse, resulta indispensable evaluar una integración operativa de las misiones y analizar potenciales economías de escala en aspectos como: alquileres y mantenimiento de sedes, personal administrativo y de apoyo, compras y contrataciones, servicios tecnológicos, seguridad y logística, gestión financiera y administrativa.

La integración no supone necesariamente fusionar mandatos políticos distintos. Significa, más bien, organizar estructuras de apoyo cuando sea viable, sin que, por eliminar duplicidades, se afecte la capacidad de representación bilateral o multilateral. Una evaluación técnica de este tipo permitiría identificar ahorros potenciales y reasignar recursos hacia áreas de mayor prioridad estratégica.

El advenimiento de la revolución tecnológica en las últimas tres décadas y el desarrollo de los contactos directos entre jefes de Estado y de Gobierno, a través de medios de telecomunicación, les permite a los países redefinir la red diplomática para adoptar el criterio geopolítico como eje rector. Costa Rica requiere una presencia sólida en espacios de resonancia global, capaces de influir en los asuntos

económicos, políticos, tecnológicos, ambientales y de seguridad que afectan directamente sus intereses nacionales y la preparación para el mundo multipolar; tener presencia significativa en diversas regiones del mundo (figura 5.6).

Recalibrar no significa extender sino innovar para amplificar el impacto de la capacidad instalada. Existen modelos de representación estratégica interesantes de analizar que combinan presencia, residente selectiva con mecanismos flexibles de representación para ampliar cobertura, reducir costos y concentrar recursos en prioridades estratégicas. En conjunto, estos modelos sugieren que la presencia internacional no debe medirse únicamente por el número de embajadas bilaterales, sino por la capacidad de combinar representaciones residentes, concurrencias, oficinas sectoriales, plataformas de innovación y misiones ante organizaciones regionales o multilaterales. Costa Rica ya utiliza, de forma parcial, esta lógica mediante concurrencias desde Viena, París, Bruselas, Berna y Abu Dabi, pero podría avanzar hacia un modelo más deliberado y coordinado de *hubs* regionales, acreditaciones múltiples e integración funcional de sus instrumentos diplomáticos, comerciales y de innovación (Whyte, 2026b).

Figura 5.6

Recomendaciones para una presencia diplomática del país más significativa

- **Presencia de embajadas en capitales de potencias globales.**
- **Presencia en países miembros de la OCDE, por los flujos de cooperación e inversión y generación de estándares internacionales.**
- **Relación con el núcleo central de los países BRICS y otras potencias emergentes, por su influencia económica y peso en la gobernanza internacional. Considerar una presencia residente en Sudáfrica.**
- **Valorar esquemas de concurrencia o representación regional en el continente africano.**
- **Presencia enfocada en temas de comercio, tecnología, cadenas de suministro y transformaciones del equilibrio global.**
- **Relaciones con Europa Central y el espacio postsoviético, por su relevancia geopolítica.**
- **Analizar conveniencia y efectividad de reforzar los vínculos con el Pacífico insular mediante una representación a través de Australia.**
- **En América Latina y el Caribe, hacer una revisión estratégica que permita superar el concepto de vecindad o afinidad histórica, para incorporar una visión de subregiones (Andina, Cono Sur o el Gran Caribe), bloques económicos (Comunidad Andina, Mercosur y Caricom) y desafíos políticos (como la relevancia estratégica del Caribe para los Estados Unidos).**

Fuente: Elaboración propia con base en PEN (2026) y Whyte (2026b).

En suma, la política de representación exterior debe pasar de una lógica predominantemente histórica a una arquitectura estratégica: más eficiente en el uso de recursos, menos redundante en sus operaciones y mejor alineada con los centros actuales y emergentes de poder, decisión e influencia internacional.

En conclusión, la persistencia de estos desafíos evidencia que su superación no depende solo de reconocerlos o formular nuevas recomendaciones, sino que existen restricciones presupuestarias y capacidades institucionales que requieren fortalecimiento, así como dificultades para sostener prioridades estratégicas más allá de los cambios del Gobierno. A ello se suma un entorno internacional más incierto que exige decisiones oportunas sin comprometer la autonomía del país.

En este contexto, resulta fundamental diversificar los socios comerciales para reducir dependencias y ampliar las oportunidades de inserción internacional, además de construir relaciones equilibradas con las grandes potencias, aprovechando las oportunidades de cooperación sin supeditar la definición de los intereses nacionales. Avanzar requiere establecer prioridades realistas, distinguir las acciones que pueden emprenderse con las capacidades disponibles de aquellas que demandan reformas de mayor alcance y definir una secuencia de implementación acorde con los recursos y las posibilidades políticas actuales. Asimismo, supone construir acuerdos que permitan dar continuidad a las decisiones estratégicas y evaluar sus resultados. El reto, por tanto, consiste en actualizar la agenda de política exterior e identificar cómo convertirla en decisiones viables y sostenibles que fortalezcan la capacidad de Costa Rica para defender sus intereses, preservar márgenes de autonomía y contribuir al desarrollo humano.

La coordinación de este aporte estuvo a cargo de Elaine Whyte, Jimena Vargas, Isabel Román y Ronald Alfaro Redondo.

Insumos: *La política exterior de Costa Rica de* Elaine Whyte*; La arquitectura diplomática de Costa Rica: un análisis de estructura, capacidad, y tipologías de representación en el ecosistema diplomático costarricense* de María Estelí Jarquín.

Se realizó un grupo focal el día 16 de julio del 2026, participación de los siguientes excancilleres de la República: Enrique Castillo, Manuel González y Roberto Rojas.

Asistente de investigación: Susana Viales.

Edición técnica: Elaine Whyte, Jimena Vargas y Ronald Alfaro Redondo.

Lectores críticos: Cecilia Cortés, Eduardo Ulibarri y Jorge Vargas Cullell.

Corrección filológica: Gabriela Fonseca Argüello.

La revisión y corrección de cifras la efectuaron: Ronald Alfaro Redondo, Jimena Vargas y María Estelí Jarquín.

Notas

1 Entre los elementos que han dado continuidad y alrededor de que se articuló la política exterior del país destacan el respeto por los derechos humanos, el respeto al Estado de derecho internacional, la defensa de la paz y de la democracia, la resolución pacífica de controversias, el desarme, el desarrollo sostenible, la protección del ambiente, el bienestar social —sobre todo en lo tocante a educación y salud—, los derechos laborales y la defensa del multilateralismo. Otra constante importante fue la participación de la Presidencia de la República a la cabeza de la política exterior.

2 Por ejemplo, la utilización de mecanismos de solución de controversias de la Organización Mundial del Comercio y de la Corte Internacional de Justicia para la defensa de la soberanía territorial y la delimitación marítima.

3 Como resultado, según datos de Comex, Costa Rica cuenta hoy con 16 tratados de libre comercio vigentes con 51 socios comerciales, que en conjunto cubren más del 93% de sus exportaciones de bienes y el 85% de sus importaciones (Whyte, 2026b).

4 Esa literatura introduce conceptos como la diplomacia multivectorial, la estrategia de cobertura, la autonomía estratégica, la diplomacia equidistante, la política del tercer vecino, el entramado multi red de la teoría del refugio.

5 El mantenimiento de la integridad territorial frente a las amenazas filibusteras y otras incursiones fue la apuesta estratégica en los siglos XVIII y XIX. Ya entrado el siglo XX, y durante la Guerra Fría, el país se concentró en preservar la democracia y su sistema de gobierno frente a la amenaza del comunismo internacional, en sostener la república en medio de los conflictos armados de la región y, posteriormente, en apostar por la pacificación regional como pilares fundamentales de su política exterior. Superada la Guerra Fría, la apuesta estratégica consistió en insertarse en el sistema de liberalización comercial y beneficiarse de la transformación económica derivada de la diversificación de las exportaciones y de la apertura de nuevos mercados a través del instrumento de los acuerdos comerciales. Ya en el siglo XXI, el país asumió un rol de liderazgo en la ampliación del sistema de gobernanza global, tanto en materia de derechos humanos (Corte Penal Internacional, Protocolo contra la Tortura, entre otros) como de democracia (Carta Democrática Interamericana, Cláusula Democrática), así como en la participación proactiva en la construcción de soluciones a problemas globales como el cambio climático, la migración, el desarme y el desarrollo sostenible.

6 En Francia, por ejemplo, coexisten la Embajada ante el Gobierno francés y representaciones ante organismos internacionales como la UNESCO y ante la OCDE. En Suiza se concentra la Embajada ante la Confederación Suiza, la Misión Permanente ante las Naciones Unidas y la Misión Permanente ante la Organización Mundial del Comercio. Roma presenta una dinámica comparable por la presencia de organismos multilaterales, la Santa Sede y el gobierno italiano (Whyte, 2026b).

7 Por ejemplo, Singapur y Suiza recurren de manera sistemática a embajadores no residentes y acreditaciones múltiples desde sedes regionales; Finlandia complementa su red diplomática con embajadas multipaís y oficinas de innovación sin estatus diplomático en "hubs" tecnológicos (Whyte, 2026b).