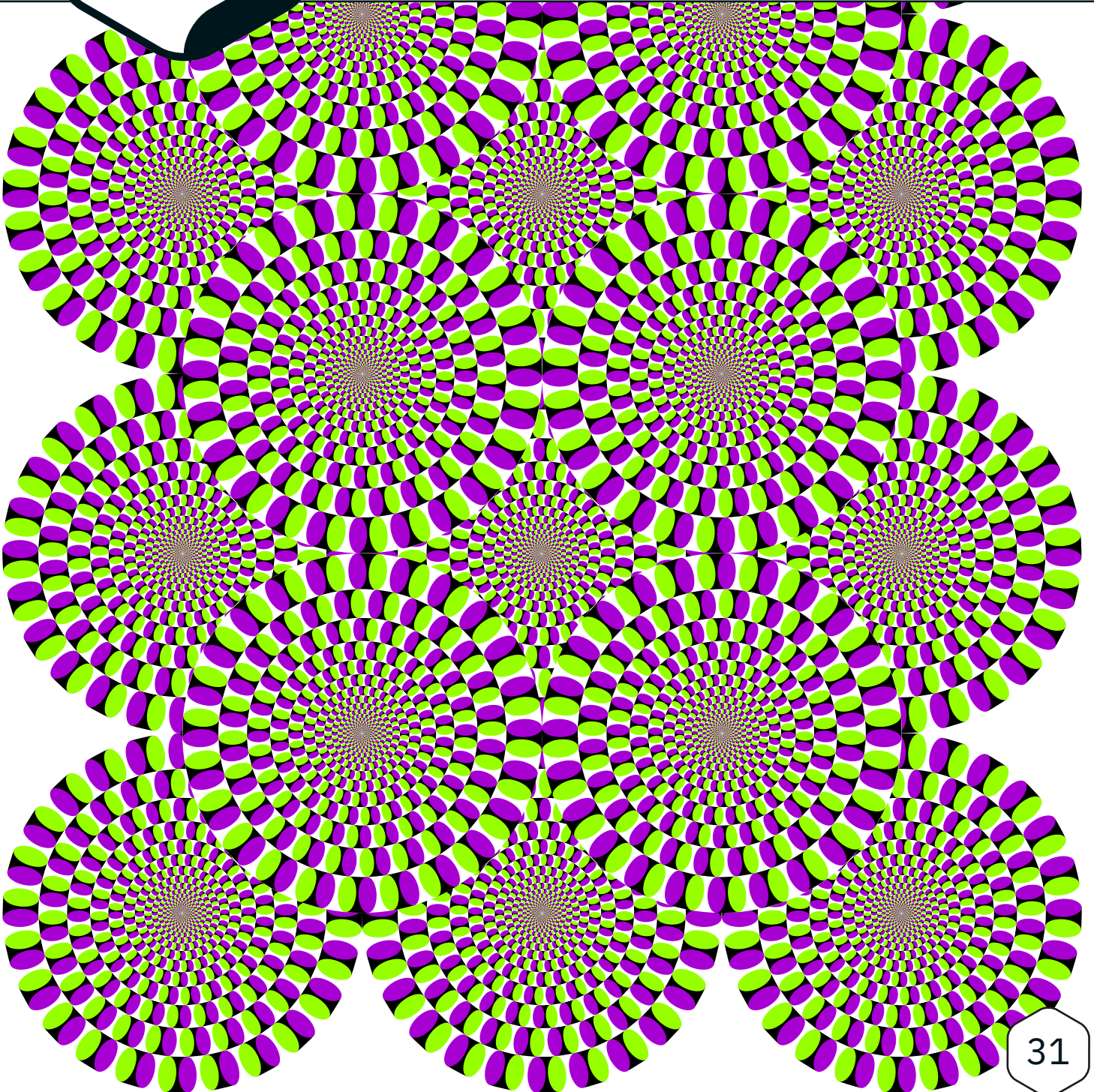


# Estado de la Nación

2025



# Estado de la Nación 2025

**CONSEJO NACIONAL DE RECTORES**

[www.conare.ac.cr](http://www.conare.ac.cr)

**PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN**

APDO. 1174-1200 PAVAS, COSTA RICA

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

303.447.286

C755e

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

Estado de la Nación 2025 / Consejo Nacional de Rectores.

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

1 recurso en línea (300 páginas): archivos de texto PDF, 2.000 KB

ISBN 978-9930-654-59-0 Digital

ISBN 978-9930-654-58-3 Impreso

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

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

Esta obra se comparte bajo la licencia

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

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



**Primera edición:** Noviembre, 2025.

**Diseño y diagramación:** Erick Valdelomar/ Insignia | ng

**Concepto de portada:** Erick Valdelomar/ Insignia | ng

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

**Impresión:** Servicios Gráficos AC

# Equipo responsable

## Consejo Consultivo

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

## Consejo Directivo

María Estrada Sánchez, Angie Cruickshank, Ronald Alvarado Cordero.

## Convenios marco de cooperación

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

## Director del Programa

Jorge Vargas Cullell.

## Coordinador general de investigación

Natalia Morales Aguilar.

## Investigadores principales de capítulos temáticos

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

## Consejo Editorial

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

## Equipo técnico

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

## Mesa de Ciencia de datos y visualización

Steffan Gómez y Carlos Agüero

## Servicios Académicos

Ronald Alfaro, Vladimir González, Jorge Vargas Cullell.

## Área de Estadística

Natalia Morales y Rafael Segura.

## Área de Difusión

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

## Área Administrativa

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

## Editor

Programa Estado de la Nación.

## Revisión filológica

Programa Estado de la Nación.

## Diseño y diagramación

Erick Valdelomar | Insignia | ng.



# Reconocimientos

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

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

Especial reconocimiento merecen las numerosas instituciones y organizaciones que

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

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



# Índices

<b>EQUIPO RESPONSABLE</b>	<b>3</b>
<b>RECONOCIMIENTOS</b>	<b>5</b>
<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>17</b>
<b>PRÓLOGO AL INFORME ESTADO DE LA NACIÓN 2025</b>	<b>19</b>
Una visión de mediano plazo y con enfoque propositivo	19
La misión del <i>Informe</i>	19
Palabras finales	20
<b>PARTE I</b>	<b>21</b>
<b>CAPITULO 1   SINOPSIS</b>	<b>23</b>
<b>Valoración general</b>	<b>23</b>
<b>Introducción</b>	<b>25</b>
<b>Reciente repunte en el desempeño económico y social posee bases frágiles y enfrenta amenazas estratégicas</b>	<b>26</b>
Mejoraron indicadores tradicionales para medir progreso económico y bienestar social	27
<i>Buen dinamismo económico en perspectiva comparada y estabilidad fiscal</i>	27
<i>Reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos</i>	27
<i>Nuevo año con relativa estabilidad política y social</i>	29
Repunte tuvo bases frágiles que limitaron sus beneficios	30
<i>Crecimiento económico poco inclusivo</i>	30
<i>Baja en pobreza y desigualdad disociada del crecimiento económico</i>	32
<i>Menores ingresos fiscales y mayor gasto deterioran balance primario</i>	32
<i>Recuperación de la inversión social no cubre áreas estratégicas para el desarrollo humano</i>	33
Mejora convergió con profundización de amenazas al desarrollo humano y la democracia	33
<i>Coyuntura internacional arremete contra el principal motor de la economía</i>	34
<i>Se consolida epidemia de violencia homicida</i>	35
<i>Deterioro de la calidad democrática en la gestión de asuntos públicos</i>	37
<i>Decisiones gubernamentales debilitan herramientas y capacidades de gestión ambiental</i>	41
<b>País sigue atravesando por una época de retrocesos en su desarrollo humano</b>	<b>42</b>
Se agravan nuevas y viejas amenazas para la sostenibilidad ambiental	43
<i>Mayor uso insostenible de recursos vitales</i>	43
<i>Aumenta fragilidad del país frente a escenarios de cambio climático</i>	45
<i>Debilidad en gestión territorial atiza resistencias sociales a la conservación</i>	45
Problemas estructurales limitan cada vez más potencial de crecimiento económico	46
<i>Se amplía desconexión entre crecimiento económico, productividad y empleo</i>	47
<i>Rezagos en inversión en infraestructura de transportes limitan potencial de crecimiento</i>	49
<i>Epidemia de inseguridad genera altos costos económicos y humanos</i>	50

Estabilidad fiscal continúa a costa del financiamiento del desarrollo humano	51
Alta y creciente dependencia de estados unidos pone en riesgo motor de la economía	52
Más judicialización pero menos políticas públicas para el desarrollo	53
<i>Disminución tendencial de la capacidad del sistema político para hacer entregas progresivas</i>	54
<i>Judicialización de conflictos públicos desplaza repertorios participativos de lucha ciudadana</i>	54
<b>En marcha cambios regresivos del estilo de desarrollo nacional sin deliberación democrática</b>	<b>55</b>
Debilitamiento de la inversión social desgasta pilar del estado de bienestar	56
Fuerte erosión de la cultura cívica para la convivencia democrática	57
<i>Más desigualdad económica y cambios generacionales impulsan caída de participación electoral</i>	58
<i>Colapso del sistema de partidos desorienta al electorado</i>	59
<i>Polarización incipiente amenaza clima electoral</i>	60
<b>Cierre</b>	<b>63</b>
<b>PARTE 2 SEGUIMIENTO</b>	<b>67</b>
<b>CAPÍTULO 2   EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL</b>	<b>69</b>
<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>69</b>
<b>Valoración general</b>	<b>71</b>
<b>Valoración del Informe Estado de la Nación 2024</b>	<b>72</b>
<b>Aspiraciones</b>	<b>72</b>
<b>Introducción</b>	<b>73</b>
<b>Lento avance en mayoría de indicadores sociales rezaga al país dentro de la OCDE</b>	<b>74</b>
<b>Mejora coyuntural del mercado laboral genera poca ampliación del acceso a un empleo digno</b>	<b>74</b>
Empleo informal explica paradoja entre bajo nivel de empleo y mejoría de indicadores laborales	76
<i>Mercado laboral tuvo mejores resultados agregados en el 2024</i>	76
<i>Dinamismo del empleo informal contrasta con trayectoria inercial del empleo formal</i>	78
<i>Niveles mínimos de participación laboral persisten debido a exclusiones del empleo</i>	82
Crecimiento real del ingreso laboral sigue sin retornar al nivel prepandemia	82
Aporte especial: barreras laborales se profundizan en las mujeres que son madres	84
<b>Baja en pobreza y desigualdad de ingresos disociada del crecimiento económico</b>	<b>87</b>
Costa Rica alcanzó el ODS de reducir a la mitad la pobreza multidimensional	88
Fuerte reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos en 2024	89
Factores ajenos al crecimiento económico y las oportunidades laborales formales explican menor pobreza	91
<i>Caída en pobreza del 2024 tuvo causas distintas a la del 2007</i>	92
<i>Empleo informal, cambio demográfico e ingresos de fuentes no registradas impulsaron reducción de pobreza</i>	93
<i>Causas varían significativamente en las distintas zonas</i>	95
<i>Acceso a empleo es clave para reducir probabilidad de caer en pobreza</i>	97
<b>Prolongación de crisis de seguridad ciudadana profundiza fisuras en la integración social</b>	<b>100</b>
Alta violencia homicida se mantiene por tercer año consecutivo concentrada en territorios con bajo desarrollo humano	100
Mercado ilícito de las drogas capta a mujeres en condiciones de marginación	102
<b>Cambios en la inversión social en capacidades humanas desvinculados de prioridades de desarrollo</b>	<b>104</b>
Recuperación parcial y asimétrica de la inversión social	105
<i>Nuevo aumento de la ISP en 2024 no altera su prioridad fiscal y macroeconómica</i>	105
<i>Fuerte expansión del gasto en pensiones y caída en salud</i>	106
<i>Aumento de la inversión social selectiva se concentró en pocos programas</i>	107
En marcha cambio estructural regresivo en las prioridades de la inversión social	108
<i>Se alarga época de estancamiento de la inversión social</i>	109
<i>Caída en la prioridad del financiamiento a programas sociales universales</i>	109
<i>Pensiones se convierten en el principal destino de la inversión social</i>	109
<i>Política selectiva sigue siendo un destino minoritario y sin expansión de largo plazo</i>	109
<b>Derechos de la población adulta mayor sin políticas públicas para financiar creciente demanda por servicios de atención</b>	<b>110</b>

Marco legal vigente sustenta el derecho a los servicios de cuidados de personas	111
Acelerado envejecimiento poblacional crea fuertes presiones por nuevos servicios	112
<i>Costa Rica es el país latinoamericano que envejece con mayor rapidez</i>	112
<i>Oferta de servicios de cuidado es costosa y excluyente</i>	112
<i>Amplia y creciente brecha entre el financiamiento público y la nueva demanda por servicios</i>	115
Consolidar un sistema de cuidados es estratégico para el desarrollo humano	115
<i>Prevenir la dependencia de la población adulta mayor aliviaría presiones sobre el sistema de protección social</i>	116
<i>Experiencia internacional ofrece opciones para un sistema de cuidado inclusivo y sostenible</i>	117
<b>CAPÍTULO 3   OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS</b>	<b>121</b>
<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>121</b>
<b>Valoración general</b>	<b>123</b>
<b>Valoración general del Informe Estado de la Nación 2024</b>	<b>124</b>
<b>Aspiraciones</b>	<b>124</b>
<b>Introducción</b>	<b>125</b>
<b>Continúa senda de crecimiento económico poco inclusivo</b>	<b>125</b>
Buen dinamismo económico en perspectiva comparada	125
Persiste desconexión entre el crecimiento económico, la productividad y el empleo	126
Se acrecienta la diferencia entre lo producido y lo que queda en el país	129
Se profundizan diferencias de crecimiento económico entre ramas de actividad	129
<b>Coyuntura internacional crea nuevas amenazas al principal motor de la economía</b>	<b>130</b>
Sector externo sigue siendo el más dinámico, pero con señales de desaceleración	131
Alta dependencia del comercio y la inversión estadounidense plantea riesgo estratégico	132
<i>País no logra reducir dependencia externa a los Estados Unidos</i>	132
<i>Cambios en la política comercial estadounidense pueden afectar profundamente al sector externo</i>	134
Incertidumbre internacional propicia perspectivas de desaceleración económica mundial	137
<b>Estabilidad de precios y cambiaria crea intenso debate sobre la política monetaria</b>	<b>138</b>
Estabilidad de precios mejora el poder adquisitivo de los hogares tras fuertes pérdidas	139
Política monetaria con dificultades para cumplir la meta de inflación	140
Apreciación del colón afecta la competitividad del sector externo	143
Estabilidad fiscal continúa desatendiendo el financiamiento del desarrollo humano y aun así se debilita	144
País sostiene mejoría en solvencia de finanzas públicas en comparación con el período previo a la reforma fiscal	145
Menores ingresos y mayor gasto deterioran balance primario	146
Servicio a la deuda sigue estrujando la inversión social y de capital	146
Rendimientos de reforma fiscal se debilitarán en el mediano plazo en ausencia de ajustes	
<b>Desatención de condiciones habilitadoras del crecimiento inhibe potencial y profundiza brechas territoriales y productivas</b>	<b>150</b>
Rezago en inversión en infraestructura de transportes genera altos costos económicos	150
<i>Inversión en infraestructura de transportes baja y sigue decreciendo</i>	150
<i>El costo de no invertir en infraestructura de transportes o hacerlo mal y con atrasos</i>	150
Epidemia de inseguridad amenaza un desarrollo económico sostenido e inclusivo en Costa Rica	
<i>Inseguridad genera altos costos económicos y sociales</i>	154
<i>Nivel de violencia homicida se asocia con menor actividad industrial y mayor actividad comercial</i>	156
Persistencia de pérdidas y daños por eventos climáticos profundizan rezagos sectoriales y territoriales	159
<i>Corredor Norte-Caribe-Sur es el más afectado por los desastres climáticos</i>	159
<i>Sectores agrícola y turismo más expuestos y vulnerables a eventos climáticos extremos</i>	160
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>ARMONÍA CON LA NATURALEZA</b>	<b>167</b>
<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>167</b>
<b>Valoración general</b>	<b>169</b>
<b>Valoración general del Informe Estado de la Nación 2024</b>	<b>170</b>

<b>Aspiraciones</b>	<b>170</b>
<b>Introducción</b>	<b>171</b>
<b>Decisiones gubernamentales debilitan herramientas y capacidades de gestión ambiental</b>	<b>171</b>
Significativos retrocesos en el marco regulatorio ambiental	171
<i>Cambios regulatorios comprometen el ambiente y la salud humana</i>	172
<i>Se reduce autonomía y criterio técnico en gestión de zonas de conservación</i>	174
Nuevas caídas en las capacidades institucionales para la conservación ambiental	177
<i>Menos recursos para la atención de un territorio protegido más amplio</i>	177
<i>Se restringen las acciones de fiscalización y control en áreas de conservación</i>	179
Reducción de capacidades compromete la conservación frente a presiones humanas	180
<b>Mayor insostenibilidad ambiental acrecienta riesgos para el desarrollo humano</b>	<b>183</b>
Costa Rica profundiza el uso insostenible de recursos vitales	183
<i>Dependencia energética contaminante se agrava por deterioro del sistema de transporte</i>	184
<i>Problemas de disponibilidad hídrica perjudican cada vez más población</i>	186
<i>Fragilidad ambiental e inseguridad alimentaria por fuerte caída en la siembra de granos básicos</i>	192
Desastres por eventos climáticos afectan a más poblaciones y territorios	196
Aumenta fragilidad del país frente a escenarios de cambio climático	198
<b>Debilidad en gestión territorial aumenta tensión entre protección y desarrollo humano</b>	<b>201</b>
<i>Reactivación reciente de conflictividad ambiental asociada a la gestión del territorio</i>	202
<i>Fallas en gestión de territorios protegidos en propiedad privada atizan conflictos sociales</i>	205
<i>Imprecisión jurídica y aplicación selectiva de la ley debilitan el control y protección ambiental</i>	206
<i>Conflictivo manejo del traslape entre conservación y propiedad privada</i>	209
<i>Voces de los actores: “desorden facilitador” alimenta conflicto en Gandoca-Manzanillo</i>	213
Comunidades costeras reaccionan ante el desarrollo inmobiliario y turístico en Guanacaste	217
<b>CAPÍTULO 5   FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA</b>	<b>225</b>
<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>225</b>
<b>Valoración general</b>	<b>227</b>
<b>Valoración del Informe Estado de la Nación 2024</b>	<b>228</b>
<b>Aspiraciones</b>	<b>228</b>
<b>Introducción</b>	<b>229</b>
<b>Enfoque del capítulo</b>	<b>229</b>
<b>Sistema político tiene cada vez menor capacidad de gestionar la política pública</b>	<b>230</b>
Sistema político realiza menos entregas progresivas	230
Ejecutivo construye pocos acuerdos con el Congreso	232
<i>Prolongada vacancia en el Ministerio de la Presidencia obstaculiza negociaciones y alta rotación llega a las juntas directivas</i>	232
<i>Manejo de sesiones extraordinarias no facilita acuerdos multipartidistas</i>	235
<i>Poco peso del Ejecutivo y la fracción oficialista en la legislación aprobada</i>	235
Gobierno con poca capacidad para concretar prioridades de política pública	239
<i>Mayoría de prioridades de Gobierno no están implementadas o se encuentran en trámite</i>	239
<i>Poco uso del decreto como herramienta de política pública</i>	242
Actores políticos abandonan el diálogo social para concertar acuerdos	243
<b>Ataques entre poderes y jerarcas se intensifican por acciones propiciadas desde el Ejecutivo</b>	<b>245</b>
Ejecutivo usa poder del megáfono y movilización social para invertir los papeles del control político	245
Ataques del Ejecutivo desatan contraataques por parte de otros poderes	249
<b>Ejecutivo patrocina movimiento político para competir en las elecciones nacionales</b>	<b>251</b>
Gobierno posiciona marca y la vincula con un movimiento político	251
Jerarcas de Gobierno renuncian para engrosar candidaturas de un nuevo partido político	254
Estrategia de “arrebatar” alcaldías municipales procura crear bases territoriales de apoyo electoral	255
Actores políticos denuncian beligerancia política del Ejecutivo	256
<b>Nuevo proceso electoral enfrenta apatía ciudadana y colapso del sistema de partidos</b>	<b>256</b>
Cambio demográfico y desigualdad económica amenazan la participación ciudadana electoral	255

Alta oferta partidaria se nutre de alta fluidez en las candidaturas	259
Respaldo electoral a los partidos políticos en mínimos históricos	262
Renovación orgánica no logra fortalecer a los partidos políticos	263
<i>Nuevos partidos políticos no pasan de estructuras mínimas</i>	264
<i>Adaptaciones en los partidos tradicionales con dificultades para aplicarse</i>	265
<i>Nuevos partidos poseen débiles agendas de desarrollo humano</i>	267
Polarización política plantea un difícil desafío para la competencia electoral	267
<b>Judicialización de conflictos públicos desplaza participación social en repertorios de lucha ciudadana</b>	<b>270</b>
Se prolonga un ciclo de baja protesta ciudadana	271
No hay evidencias concluyentes de que la ley que regula huelgas es la razón del bajo nivel de protesta ciudadana	272
Judicialización de conflictos de los asuntos públicos alcanza máximo histórico	273
Relaciones con los Estados Unidos plantean nuevos desafíos para la convivencia democrática	275
Fuerte concentración de la cooperación estadounidense en temas de seguridad	275
Exigencia en Redes 5G restringe autonomía nacional en las relaciones con China	276
Acuerdo bilateral sobre personas migrantes deportadas lesiona la posición histórica del país sobre migraciones y derechos humanos	273

## ÍNDICE DE CUADROS

1.1. Convocatorias a diálogo social por período	38
1.2. Cantidad de salidas del gobierno por aspiraciones electorales, según año. 1981-2025	40
1.3. Valor promedio del índice de polarización electoral según grupo. Septiembre, 2025	61
2.1. Resumen de indicadores sociales. 1990-2024	70
2.2. Valoración de algunos indicadores sociales según su desempeño. 2024	75
3.1. Resumen de indicadores económicos. 2018-2024	122
4.1. Resumen de indicadores ambientales. 2020-2024	168
4.2. Episodios de contaminación en fuentes de agua para consumo humano. 2005-2024	172
4.3. Modalidades de registro de plaguicidas vigentes en Costa Rica. 2025	173
4.4. Principales avances, cambios y propuestas de reforma en materia de conservación ambiental. 2020-2025	175
4.5. Propuestas de acción estratégica para fortalecer la gestión sostenible de la biodiversidad	181
4.6. Acciones en gestión del riesgo y cambio climático, por ámbito según eje. 2024-junio del 2025	199
4.7. Acciones para fortalecer la respuesta institucional ante los conflictos socioambientales	207
4.8. Causas y consecuencias de la conflictividad entre propiedad y protección ambiental	209
4.9. Principales usos y restricciones en el manejo de las categorías del Sistema Nacional de Áreas de Conservación	210
4.10. Grado de restricción en el manejo de las categorías del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, según tipo de propiedad	211
4.11. Bosques y humedales bajo propiedad privada en Costa Rica. 2025	212
4.12. Causas inmediatas y estructurales del conflicto en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo	214
4.13. Respuesta institucional al conflicto en el Refugio de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo	215
4.14. Acciones para evitar la conflictividad socioambiental, por eje según la perspectiva de los actores	216
5.1. Resumen de indicadores políticos. 2010-2024	226
5.2. Iniciativas prioritarias de la administración Chaves Robles, según condición y nivel de concreción al 2025	240
5.3. Distribución de políticas gubernamentales por nivel de concreción. 2022-2025	241
5.4. Lista de acciones colectivas afines al Poder Ejecutivo	250
5.5. Cantidad de salidas del gobierno por aspiraciones electorales, según año y funcionario. 1981-2025	254
5.6. Tipologías de personas candidatas que se postulan en más de una elección al Congreso. 2002-2022	260
5.7. Grado de desarrollo organizativo de los partidos políticos de acuerdo con sus estatutos, según tipo de instancia	265
5.8. Ítems de la encuesta de expertos Chapel Hill sobre preferencias programáticas de los partidos políticos. 2025	268
5.9. Distribución de las respuestas sobre polarización electoral, según ítem consultado. 2025	270

## ÍNDICE DE RECUADROS

1.1. Síntesis de la valoración de época del anterior <i>Informe 2024</i>	25
1.2. Concepto de estilo de desarrollo y descripción del vigente en Costa Rica	55
2.1. Principales conceptos y definiciones de indicadores del mercado laboral	76

2.2.	Elevadas tasas de aprobación no garantizan calidad de aprendizajes en primaria y secundaria	81
2.3.	Aspectos metodológicos del análisis de la maternidad y las brechas laborales	85
2.4.	Aspectos metodológicos del análisis de la pobreza por ingresos en el período 2023-2024	92
2.5.	Desactualización en indicadores y coeficientes de la metodología para estimar la pobreza por ingresos y el marco muestral de las Enaho	97
2.6.	Aspectos metodológicos en las estimaciones de la inversión social pública	105
2.7.	Baremo de valoración de la dependencia	112
2.8.	Aspectos metodológicos para el análisis de los servicios de atención de la población adulta mayor	114
3.1.	Metodología empleada para estimar los potenciales efectos de los aranceles del Gobierno de los Estados Unidos sobre las exportaciones	135
3.2.	Un primer acercamiento a la relación entre la visitación turística y los homicidios	155
3.3.	Metodología para estimar el efecto de la criminalidad sobre la actividad económica cantonal	157
4.1.	Limitada efectividad en la aplicación de planes generales de manejo en áreas silvestres protegidas	176
4.2.	Aspectos metodológicos del estudio sobre efectos de los cambios en las capacidades del Sinac	177
4.3.	Factores socioeconómicos e institucionales inciden en pesca ilegal, no declarada y no reglamentada	182
4.4.	Propuestas para la modernización del transporte público en Costa Rica	185
4.5.	Cambios en uso del suelo alteran los ciclos hidrológicos: caso de la cuenca del río Matina	190
4.6.	Hogares productores de granos básicos conviven con situaciones de inseguridad alimentaria	195
4.7.	Iniciativas de adaptación al cambio climático se concentran en el sector agropecuario	201
4.8.	Metodología y fuentes de información para el análisis de conflictos socioambientales	202
4.9.	Criminalización del activismo ambiental: una amenaza a los derechos humanos y el ambiente	205
4.10.	Perspectivas sobre la gentrificación en las zonas costeras de Guanacaste	217
5.1.	Metodología para el análisis de las entregas del sistema político	231
5.2.	Metodología empleada para el análisis de la concreción de las políticas gubernamentales	239
5.3.	Concepto de diálogo político	243
5.4.	Notas metodológicas sobre el ejercicio de control político que ha ejercido el Poder Ejecutivo durante el período 2024-2025	247
5.5.	Procesos de formación política para aspirantes a candidaturas legislativas	261

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

1.1.	Indicadores seleccionados de corto plazo	28
1.2.	Índice de precios de los alimentos e índice de la mediana de los ingresos de los hogares, por estrato socioeconómico del hogar	29
1.3.	Evolución de la pobreza por ingresos y el coeficiente de Gini	29
1.4.	Producto Interno Bruto e Ingreso Nacional Disponible	30
1.5.	Crecimiento del PIB por régimen de producción	31
1.6.	Promedio anual del índice mensual de actividad económica (IMAE), según rama de actividad	31
1.7.	Porcentaje de hogares en situación de pobreza por ingresos	32
1.8.	Variación interanual de los ingresos y gastos del Gobierno Central	33
1.9.	Variación real de la inversión social pública por habitante (ISP), por programa social, según criterio de acceso y peso relativo. 2023-2024	34
1.10.	Crecimiento anual de las exportaciones de Costa Rica hacia EE.UU. y proyección/ de 2025 ante un arancel del 10%	35
1.11.	Tasa de homicidios	35
1.12.	Porcentaje de aprobación de proyectos de ley de iniciativa del Ejecutivo	37
1.13.	Clasificación de la concreción de las políticas prioritarias de la administración Chaves Robles. 2022-2025	38
1.14.	Ataques del Poder Ejecutivo y respuestas de otros Poderes y órganos de control	39
1.15.	Relación de orientación política de las y los Presidentes de América Latina. 2025	41
1.16.	Tasa de variación en el presupuesto de las áreas de conservación. 2020-2024	42
1.17.	Evolución de la cantidad de horas dedicadas a actividades de control y protección en áreas de conservación	42
1.18.	Indicadores de energía y emisiones	44
1.19.	Cantidad de operadores que brindan el servicio de autobús y personas pasajeras movilizadas	44
1.20.	Interrupciones en el servicio de agua potable de sistemas periféricos, por región	45
1.21.	Índice del PIB y del empleo, por trimestre	47

1.22. Índice de la productividad laboral, de la mediana de los salarios reales y del empleo formal	48
1.23. Tasa de participación laboral, según sexo y edad. Promedio 2021-2024	48
1.24. Indicadores laborales según condición de maternidad. 2024	49
1.25. Proyectos clave de infraestructura por meses de atraso y sobrecosto como porcentaje del presupuesto inicial, según su estado de deficiencia estructural y el costo final	50
1.26. Evolución de la inversión social pública real por habitante, como porcentaje del PIB y del gasto del gobierno general	51
1.27. Contribución promedio al balance fiscal, por componente	52
1.28. Cambio interanual en la deuda pública, total y según componentes	52
1.29. Indicadores del sector externo, por período, según socio comercial	53
1.30. Razón entre entregas progresivas y regresivas del sistema político, según tipo	54
1.31. Evolución de los recursos de amparo con lugar contra el Ejecutivo y acciones colectivas	55
1.32. Evolución de la inversión social pública (ISP) por habitante, según función social	57
1.33. Rango de costos mensuales de los servicios de atención para población adulta mayor, según modalidad. 2024	58
1.34. Porcentaje de participación electoral	58
1.35. Probabilidad de votar en elecciones presidenciales, por percentiles y deciles de ingreso según elección. 2002-2022	59
1.36. Porcentaje de participación electoral por elección, según cohorte de votantes	59
1.37. Categorías de apoyo al mandatario y sus políticas públicas. 2023-2025	61
1.38. Distribución de las opiniones de las personas respecto de la continuidad del oficialismo en el poder	62
2.1. Variación interanual en la cantidad de personas ocupadas, por trimestres	77
2.2. Variación absoluta en la cantidad de población ocupada, desempleada y fuera de la fuerza de trabajo, por trimestres	78
2.3. Tasa de desempleo por trimestres, según edad y sexo	79
2.4. Variación interanual en la cantidad de personas ocupadas, por trimestres, según tipo de empleo	79
2.5. Evolución de los índices de empleo total, formal e informal, por trimestres	80
2.6. Variación interanual en el promedio de personas ocupadas con secundaria completa o más, por período, según tipo de empleo	80
2.7. Porcentaje de personas adultas no calificadas en la fuerza de trabajo, por período	81
2.8. Tasa neta de participación laboral, por año, según sexo	82
2.9. Variación interanual de la población ocupada y fuera de la fuerza de trabajo, por trimestre, según sexo	83
2.10. Ingreso promedio real de la población ocupada, por trimestres, según perfiles seleccionados	83
2.11. Indicadores de participación laboral y empleo, por perfil de personas. 2024	85
2.12. Probabilidad de las mujeres de tener empleo, según su cantidad de hijos e hijas y rangos de edad. 2024	86
2.13. Horas dedicadas al día a trabajar, por sexo y rango de edad, según tipo de trabajo. 2022	86
2.14. Brecha ajustada del ingreso laboral en la ocupación principal, por sexo y condición de maternidad, según tipo de empleo. 2024	87
2.15. Incidencia de la pobreza multidimensional, según zona de residencia	88
2.16. Porcentaje de hogares en pobreza por ingresos, según zona de residencia	89
2.17. Coeficiente de Gini	90
2.18. Indicadores para medir la desigualdad por ingresos	91
2.19. Porcentaje de hogares en pobreza por ingresos, según tipo	93
2.20. Variación interanual en el ingreso neto per cápita, por zona, según fuente de ingreso. Julio, 2023 y 2024	94
2.21. Distribución del ingreso promedio del hogar, por quintiles, según fuente del ingreso. Julio del 2024	94
2.22. Factores asociados con la reducción de la pobreza por ingresos en el 2024. Semipanel 2023-2024	95
2.23. Factores asociados con la reducción de la pobreza por ingresos en el 2024, según zona de residencia. Semipanel 2023-2024	96
2.24. Distribución de hogares según movilidad en su condición de pobreza por ingresos. Semipanel 2023-2024	98
2.25. Hogares que salieron de la situación de pobreza en el 2024, según la distancia de su ingreso per cápita con respecto a la línea de pobreza en el 2023	98
2.26. Tasas de desempleo y de ocupación, según flujo de pobreza en los años 2023 y 2024	99
2.27. Porcentaje de empleos que cuentan con aseguramiento, según flujo de pobreza en el 2023 y el 2024	99
2.28. Porcentaje de personas de 18 años o más que han concluido la educación secundaria, según flujo de pobreza en el 2023 y el 2024	100
2.29. Tasa de homicidios dolosos	101

2.30. Evolución de la inversión social pública real por habitante, como porcentaje del PIB y del gasto del Gobierno General	106
2.31. Variación real de la inversión social pública por habitante (ISP), por rubro, según función social peso relativo. 2023-2024	107
2.32. Composición de los ingresos efectivos reales del Fodesaf	108
2.33. Evolución de la inversión social pública (ISP) por habitante, según función social	110
2.34. Indicadores demográficos seleccionados	113
2.35. Rango de costos mensuales de los servicios de atención para población adulta mayor, según modalidad. 2024	114
3.1. Crecimiento anual del PIB en Costa Rica y grupo de países de referencia	126
3.2. Evolución anual del índice del PIB y empleo, por trimestre	127
3.3. Evolución de los índices de productividad laboral, mediana de salarios reales y empleo formal	127
3.4. Evolución del empleo informal e independiente en la ocupación total	128
3.5. Evolución de las tasas de participación y ocupación laboral según nivel educativo	128
3.6. Evolución del producto interno bruto e ingreso nacional disponible	129
3.7. Crecimiento del valor agregado en sectores seleccionados, según períodos	130
3.8. Evolución del índice de actividad económica por año, según sector	130
3.9. Evolución del empleo según ramas de actividad seleccionadas	131
3.10. Variación interanual del PIB nominal, demanda interna y externa	131
3.11. Crecimiento del PIB trimestral según régimen de producción	132
3.12. Distribución de los principales agregados del sector externo, según el socio comercial y periodo	133
3.13. Crecimiento anual de las exportaciones de bienes de Costa Rica hacia Estados Unidos y proyección de 2025 ante un arancel del 10%	136
3.14. Estimación del cambio porcentual en las exportaciones hacia Estados Unidos ante un arancel del diez por ciento	136
3.15. Índice trimestral de incertidumbre mundial	138
3.16. Proyecciones de la tasa de crecimiento del PIB real del mundo, por año, según entidad que lo estima organismo y la antigüedad de la proyección	138
3.17. Evolución del índice de ingreso nominal neto per cápita y del IPC por estrato del ingreso	140
3.18. Evolución de la inflación, la tasa de política monetaria (TPM) y la variación interanual del tipo de cambio	141
3.19. Evolución de la tasa de política monetaria (TPM), la inflación subyacente y la medida por el índice de precios al consumidor (IPC)	142
3.20. Indicadores mensuales seleccionados de referencia para la política monetaria	142
3.21. Evolución del índice del tipo de cambio nominal venta y el índice del tipo de cambio real efectivo multilateral para Costa Rica	143
3.22. Evolución del índice del tipo de cambio real efectivo multilateral para Costa Rica y países seleccionados de América Latina	145
3.23. Evolución del balance fiscal y sus componentes	145
3.24. Evolución del cambio en la deuda pública del Gobierno Central por sus componentes	146
3.25. Evolución del cambio en el ingreso del Gobierno Central y sus componentes	147
3.26. Evolución del cambio en el gasto del Gobierno Central y sus componentes	147
3.27. Evolución del crecimiento real del gasto total, gasto social y el PIB	148
3.28. Contribución promedio al balance fiscal por periodo, según componente	148
3.29. Escenarios de deuda pública del Gobierno Central ante cambios en las variables que explican su evolución	149
3.30. Evolución del gasto en infraestructura de transportes como porcentaje del PIB	151
3.31. Inversión promedio en infraestructura de transportes 2000-2020 y estimaciones de requerimientos de inversión	151
3.32. Proyectos clave de infraestructura por meses de atraso y sobrecosto como porcentaje del presupuesto inicial, según su estado de deficiencia estructural y el costo final	152
3.33. Distribución del estado de los puentes de la red vial nacional. 2024	152
3.34. Costo del cierre parcial o total del Puente del Tempisque en relación con su valor de reposición. 2024	153
3.35. Cantidad de homicidios y denuncias por accionamiento de armas ingresadas al OIJ	154
3.36. Variación interanual de la llegada de turistas internacionales por vía aérea y tasa de homicidios	155
3.37. Efecto estimado de indicadores de criminalidad sobre la actividad económica industrial en los cantones	158
3.38. Efecto estimado de indicadores de criminalidad sobre la actividad económica comercial en los cantones	159
4.1. Tasa de cambio en el presupuesto, por área de conservación. 2020-2024	178
4.2. Evolución de la cantidad de horas dedicadas a actividades de control y protección en áreas de conservación	179
4.3. Índice de riesgo de extinción de especies presentes en Costa Rica	181

4.4. Puntaje de Costa Rica en el índice de salud de los océanos	182
4.5. Avance en la Estrategia Nacional de Biodiversidad, por tema estratégico. 2025	183
4.6. Consumo de energía secundaria, por tipo de fuente	184
4.7. Cantidad de operadores que brindan el servicio de autobús y personas pasajeras movilizadas	185
4.8. Emisiones de gases de efecto invernadero por combustión de derivados del petróleo, según sector	186
4.9. Proyección de las emisiones contaminantes evitadas por el uso de vehículos eléctricos	187
4.10. Cantidad de concesiones de agua otorgadas por la Dirección de Agua	188
4.11. Interrupciones en el servicio de agua potable de sistemas periféricos, por región	189
4.12. Distribución de los acueductos comunales, por región según nivel de desarrollo. 2024	192
4.13. Población con acceso a servicio de alcantarillado, por región. 2015 y 2024	193
4.14. Evolución del área sembrada de las principales actividades agrícolas, por grupo de cultivos	193
4.15. Evolución del área certificada como agricultura orgánica	194
4.16. Evolución de las emisiones de gases de efecto invernadero, por sector	194
4.17. Evolución de los desastres por eventos climáticos y su relación con El Niño-Oscilación Sur	196
4.18. Distribución de las pérdidas estimadas por el temporal del 2024, por sector	198
4.19. Evolución de los montos de cooperación internacional asociados a cambio climático	201
4.20. Evolución de las acciones colectivas en materia ambiental	203
4.21. Distribución porcentual de las acciones colectivas en materia ambiental, por período según actor demandado	203
4.22. Distribución porcentual de las acciones colectivas en materia ambiental, según respuesta. 1992-2024	204
4.23. Evolución de las denuncias ambientales, por instancia	206
5.1. Razón entre entregas progresivas y regresivas del sistema político. 1994-2025	233
5.2. Días a cargo del Ministerio de la Presidencia, según titular del puesto. 2010-2025	234
5.3. Cantidad de decretos ejecutivos de convocatoria y proyectos de ley en sesiones extraordinarias, por Administración, según tipo. 1990-2025	236
5.4. Total de iniciativas convocadas por el Ejecutivo y aprobadas en sesiones extraordinarias, según administración. 1990-2025	237
5.5. Porcentaje de leyes aprobadas según proponente y período de aprobación. 1986-2025	237
5.6. Evolución de la aprobación de proyectos de ley propuestos por el Poder Ejecutivo, según administración. 2022-2024	238
5.7. Relación entre cantidad de proyectos presentados y leyes aprobadas por iniciativa. 2022-2025	239
5.8. Total de decretos de alto alcance en los primeros tres años de Gobierno según administración. 1990-2025	243
5.9. Total de convocatorias a diálogo social en Costa Rica por temas, según períodos. 1990-2024	244
5.10. Relación de orientación política de los Presidentes de América Latina. 2025	246
5.11. Alusiones directas a otros Poderes en conferencias del Consejo de Gobierno. Mayo 2024-abril 2025	246
5.12. Alusiones directas a instituciones y jerarcas en las conferencias de prensa del Poder Ejecutivo, por año. 2022-2025	248
5.13. Porcentaje de alusiones a los Poderes de la República por categoría, en conferencias de prensa del Consejo de Gobierno. 2024-2025	249
5.14. Ataques del Poder Ejecutivo y respuestas de otros Poderes y órganos de control. 2022-2025	250
5.15. Coincidencia de las diputaciones con la jefatura de fracción del PPSD en votaciones de resello. 2022-2025	251
5.16. Interés de búsqueda en Google sobre iniciativas de gobierno. 2024-2025	253
5.17. Consultas preceptivas evacuadas por la Sala Constitucional, según legislatura de ingreso. 1990-2024	253
5.18. Diferencia del apoyo cantonal al PPSD (2022) con respecto al partido ganador de las alcaldías y padrón electoral (2024)	255
5.19. Porcentaje de participación electoral por cohorte de votantes. 1990-2022	257
5.20. Probabilidad de votar en elecciones presidenciales, por percentiles y deciles de ingreso según elección. 2002-2022	258
5.21. Distribución de apoyos a los partidos políticos en elecciones presidenciales por distrito, varios años	263
5.22. Relación entre preferencias políticas y organización interna de los partidos políticos, Costa Rica. 2024	268
5.23. Distribución de apoyo al mandatario y sus políticas públicas. 2023-2025	269
5.24. Distribución de las opiniones de las personas respecto de la continuidad del oficialismo en el poder	270
5.25. Evolución de las acciones colectivas por año. 1992-2024	271
5.26. Porcentaje de acciones colectivas por período, según entidad	272
5.27. Evolución en la cantidad de huelgas por año	273
5.28. Coeficientes estimados de las variables seleccionadas para modelar el evento de huelga. 1992-2024	273

5.29. Evolución de los recursos de amparo con lugar contra el Ejecutivo y acciones colectivas	274
5.30. Distribución de la cooperación desembolsada por los Estados Unidos a Costa Rica según agencia del gobierno. 2001-2024	276

### ÍNDICE DE MAPAS

1.1. Tasas de homicidio por cantón	36
1.2. Proyección del comportamiento de la aridez, por cantón. 2079-2099	46
1.3. Bosques y propiedad privada en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo	47
3.1. Tasa de homicidios por cantones, según período y nivel de tasa	156
3.2. Frecuencia en quintiles de los desastres por eventos hidrometeorológicos. 2012-2022	160
3.3. Nivel de pérdidas y reposiciones en quintiles de los desastres por eventos hidrometeorológicos. 2012-2022	161
3.4. Relación entre la intensidad del sector agricultura en el valor agregado cantonal y la cantidad de desastres por eventos hidrometeorológicos	162
3.5. Índice de Moran. Intensidad del sector turismo en el valor agregado cantonal versus cantidad de desastres por eventos hidrometeorológicos	163
4.1. Cambio en el volumen de extracción de agua para usos consuntivos, por cuenca según nivel de variación. 2020 y 2024	188
4.2. Evolución del caudal mensual promedio proyectado, por subcuenca del Río Matina. 2021 y 2045	191
4.3. Distribución territorial de los desastres, por eventos climáticos según grado de desarrollo humano. 1990-2024	197
4.4. Proyección del comportamiento de la aridez, por cantón. 2079-2099	200
4.5. Bosques y propiedad privada en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo	213
4.6. Probabilidad relativa de fraccionamientos, según tamaño de la propiedad	218

### ÍNDICE DE DIAGRAMAS

1.1. Factores asociados con la reducción de pobreza por ingresos, según período	32
1.2. Anuncios durante la Segunda Administración Trump relacionados directamente con la economía costarricense. 2025	34
1.3. Indicadores de comercio internacional de Costa Rica	53
2.1. Composición del mercado laboral costarricense. 2024	77
2.2. Variables seleccionadas de la Enaho que tienen efectos directos sobre las estimaciones de la pobreza por ingreso	91
2.3. Distribución de personas según la severidad de la dependencia. 2024	115
3.1. Anuncios durante Administración Trump relacionados directamente con la economía costarricense. 2025	134
3.2. Matrices de transición de las tasas de homicidios en cantones costarricenses del período 2017-2018 al 2023-2024	157
4.1. Percepciones sobre los disparadores del conflicto	215

### ÍNDICE DE FIGURAS

5.1. Clasificación de estabilidad por cartera, Administración Chaves Robles 2022-2025	234
5.2. Estructura interna del PPS	264
5.3. Estructura interna del PLN	266
5.4. Línea de tiempo con los principales acontecimientos en torno a las deportaciones desde Estados Unidos hacia Costa Rica durante el 2025	277

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

283

# Presentación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

SAN JOSÉ, COSTA RICA.  
NOVIEMBRE DE 2025



**María Estrada Sánchez**  
RECTORA

Instituto Tecnológico de Costa Rica  
PRESIDENTA DEL CONARE



**Carlos Araya Leandro**  
RECTOR  
Universidad de Costa Rica



**Jorge Herrera Murillo**  
RECTOR  
Universidad Nacional



**Rodrigo Arias Camacho**  
RECTOR  
Universidad Estatal a Distancia



**William Rojas Meléndez**  
RECTOR  
Universidad Técnica Nacional



**Ronald Alvarado Cordero**  
DIRECTOR A.I.  
Oficina de Planificación de la  
Educación Superior (OPES)

# Prólogo al *Informe Estado de la Nación 2025*

## Una visión de mediano plazo y con enfoque propositivo

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

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

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

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

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

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

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

## La misión del Informe

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

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

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

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

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

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

### Palabras finales

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

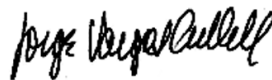
La responsabilidad del *Informe Estado de la Nación* está a cargo de un equipo de trabajo que ha construido amplios

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

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



**NATALIA MORALES AGUILAR**  
COORDINADORA DE INVESTIGACIÓN

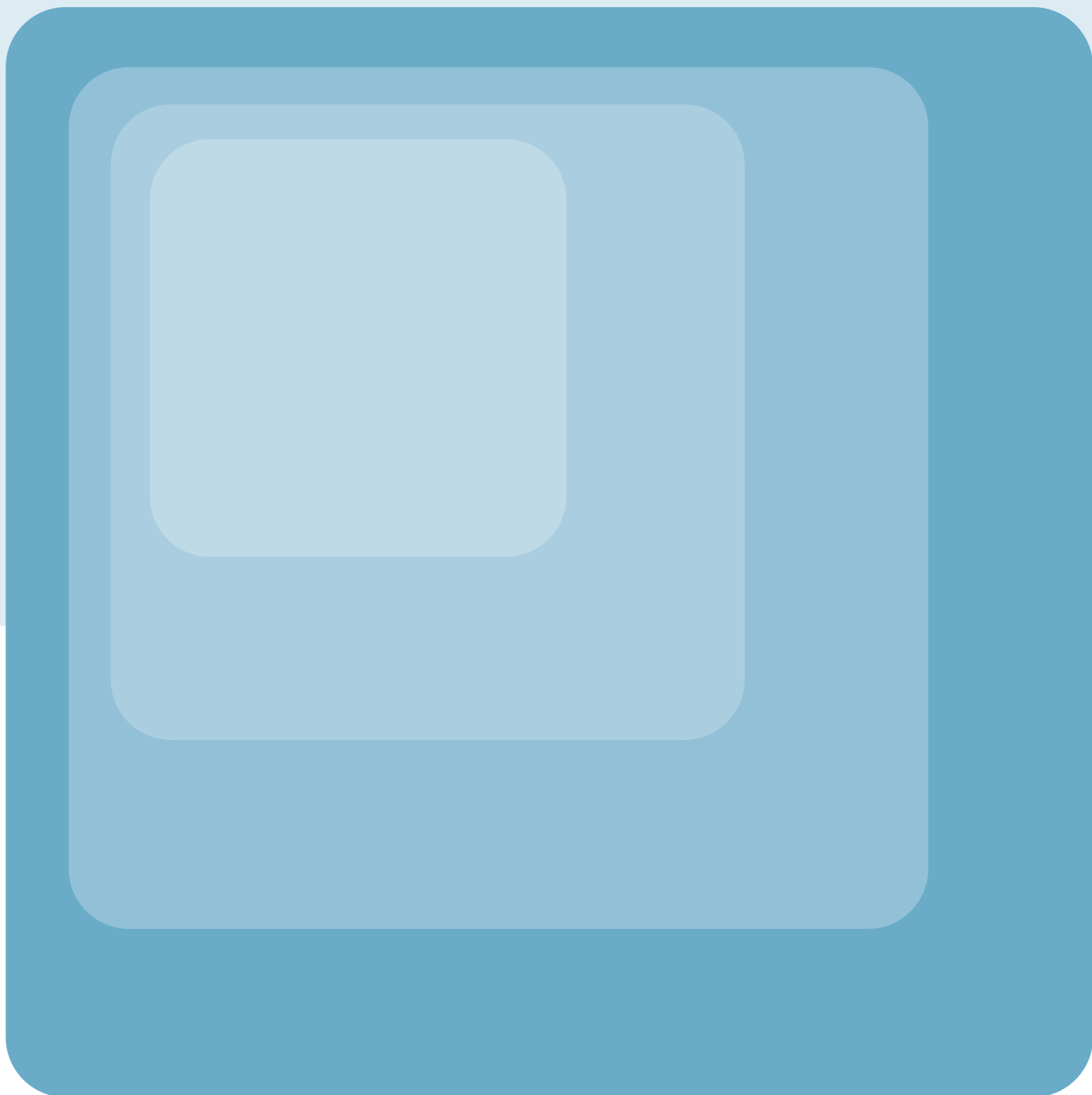


**JORGE VARGAS CULLELL**  
DIRECTOR

# 1

P A R T E

## Sinopsis





## CAPÍTULO

## INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

## 1

## Sinopsis

## VALORACIÓN GENERAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## VALORACIÓN GENERAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## CAPÍTULO

## INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

## 1

## Sinopsis

## ÍNDICE

Valoración general	23
Introducción	25
Reciente repunte en el desempeño económico y social posee bases frágiles y enfrenta amenazas estratégicas	26
País sigue atravesando por una época de retrocesos en su desarrollo humano	42
En marcha cambios regresivos del estilo de desarrollo nacional sin deliberación democrática	55
Cierre	63

## Introducción

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

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

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

## Recuadro 1.1

## Síntesis de la valoración de época del anterior Informe 2024

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

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

Hoy Costa Rica tiene menos capacidad para articular respuestas efectivas frente a problemas que poseen potencial para desestabilizar sus logros históricos, tales como el envejecimiento demográfico, el accionar del crimen organizado y los efectos de la crisis climática global. En la actualidad, está repitiendo un error histórico cometido en los años ochenta

Continúa →

## Recuadro 1.1 (continuación)

### Síntesis de la valoración de época del anterior Informe 2024

del siglo XX, cuando sacrificó objetivos de desarrollo humano para obtener estabilidad fiscal sin visión estratégica; error que, por cierto, tuvo implicaciones a largo plazo para el progreso del país que aún hoy se sienten.

El sistema político no ha sido capaz de reformar o redefinir el estilo de desarrollo nacional, para conciliar los objetivos de progreso social y económico con los de la sostenibilidad fiscal y ambiental.

Y, con ese marco, el país llega al 2024 en un período de austeridad fiscal, pero que ha deteriorado la capacidad de invertir en las personas y garantizar el desarrollo humano presente y futuro, y ha cuestionado los alcances del contrato social.

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

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

La posibilidad de resolver esta peligrosa situación se encuentra en el ámbito de la política democrática. Sin acuerdos entre fuerzas políticas y sociales sobre la manera de equilibrar sostenibilidad y desarrollo humano, se presenta un riesgo elevado de que el país siga alimentando un ciclo histórico perjudicial: la secuencia reiterada de fases en las cuales la prioridad es la sostenibilidad fiscal con fuertes recortes en el bienestar de la población seguida de fases de ampliación de derechos e inversión social, pero sin responsabilidad fiscal. Urge salir de este ciclo para que el país tenga capacidad para, en democracia, impulsar una nueva época de desarrollo humano que le permita enfrentar los viejos y nuevos desafíos.

Fuente: PEN, 2024.

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

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

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

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

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

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

riesgo cuando evalúan la situación de un país.

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

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

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

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

### Mejoraron indicadores tradicionales para medir progreso económico y bienestar social

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

y agencias internacionales de riesgo valoraron positivamente este desempeño.

### Buen dinamismo económico en perspectiva comparada y estabilidad fiscal

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

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

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

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

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

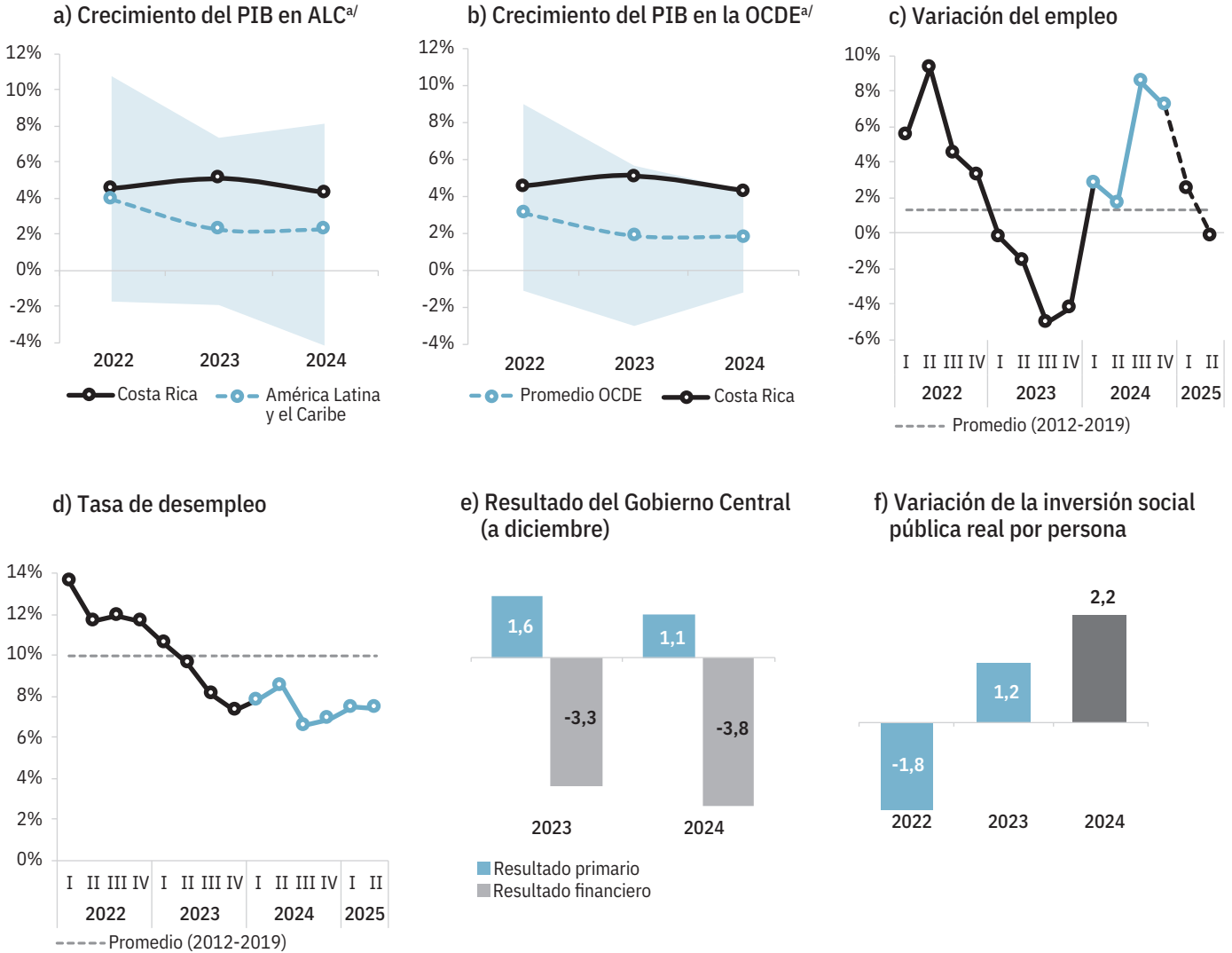
### Reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos

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

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

Gráficos 1.1

Indicadores seleccionados de corto plazo



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

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

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

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

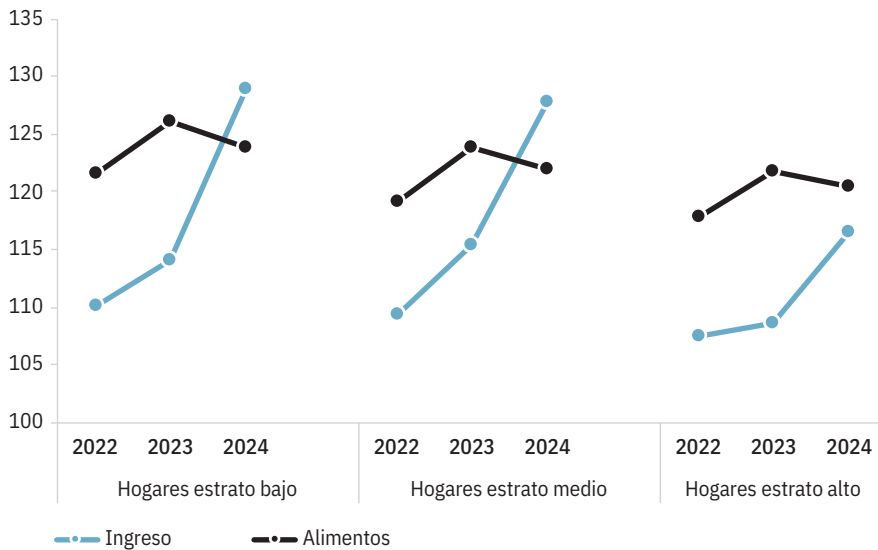
Desarrollo Sostenible (ODS) de reducir a la mitad el nivel del 2015 (22%). La disminución ocurrió tanto en las zonas urbanas como rurales y las brechas entre ambas se han cerrado, pero no eliminado: en promedio, por cada hogar pobre multidimensional urbano, hay 2,5 rurales.

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

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

Gráfico 1.2

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



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

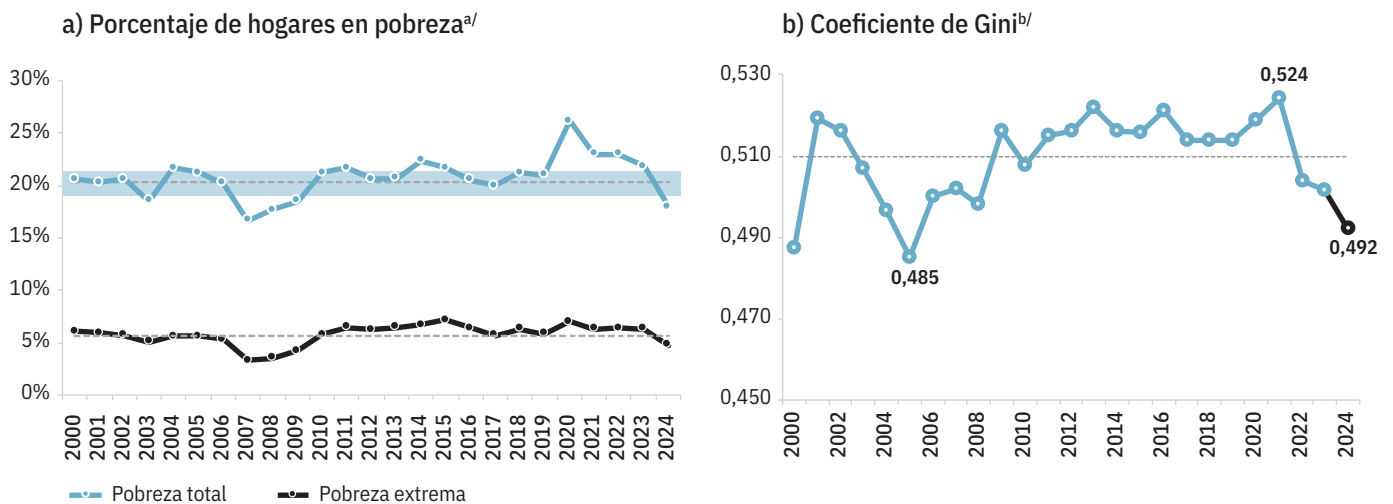
**Nuevo año con relativa estabilidad política y social**

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

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

Gráfico 1.3

**Evolución de la pobreza por ingresos y el coeficiente de Gini**



a/ La línea punteada representa el valor promedio de la pobreza en el período 2000-2019 y el área los intervalos de confianza de las estimaciones. Si el valor de un año se ubica fuera de ese rango indica que la pobreza se salió del rango promedio de mediano plazo.

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

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

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

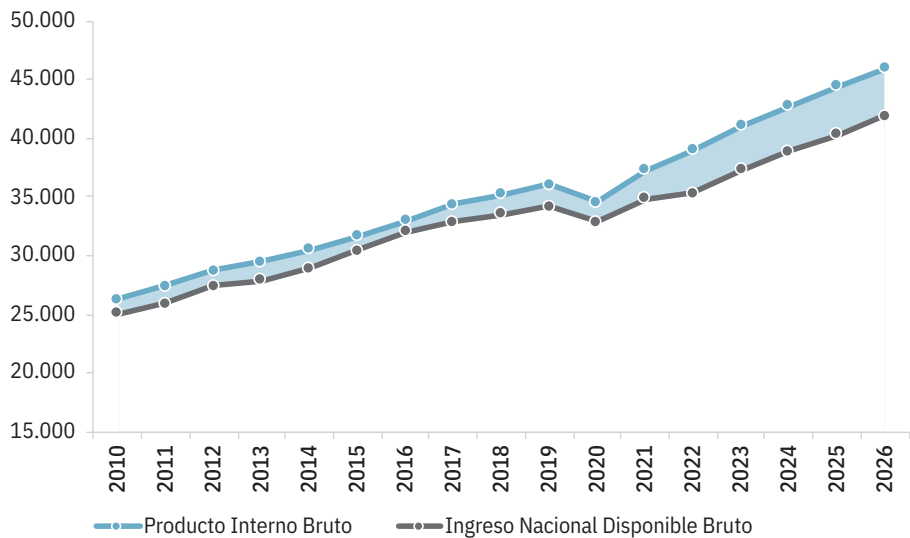
### Repunte tuvo bases frágiles que limitaron sus beneficios

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

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

Gráfico 1.4

### Producto Interno Bruto e Ingreso Nacional Disponible (miles de millones de colones reales)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

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

### Crecimiento económico poco inclusivo

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

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

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

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

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

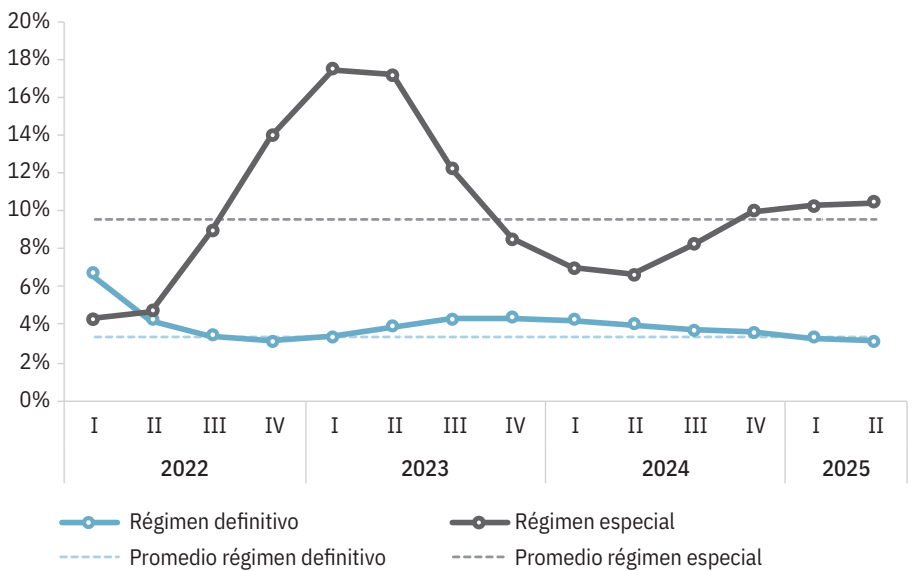
régimen especial crezca a tasas dos o tres veces superiores al régimen definitivo. La dificultad reside en que es un sector relativamente pequeño de la economía y del empleo, 15% y 12% respectivamente. Las implicaciones de esta situación para el desarrollo humano han sido ampliamente analizadas en ediciones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

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

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

Gráfico 1.5

**Crecimiento del PIB por régimen de producción<sup>a/</sup>**  
(variación interanual)

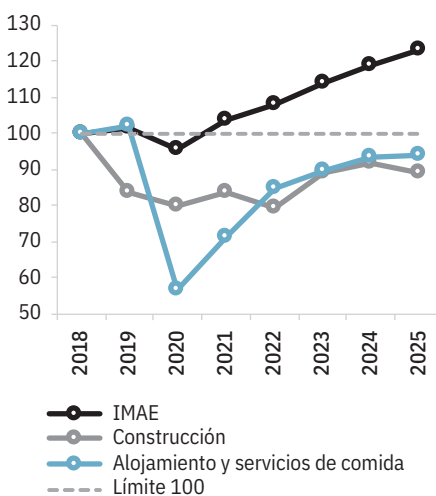


a/ Las líneas punteadas corresponden al promedio del período 2010-2019 para cada régimen.  
Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

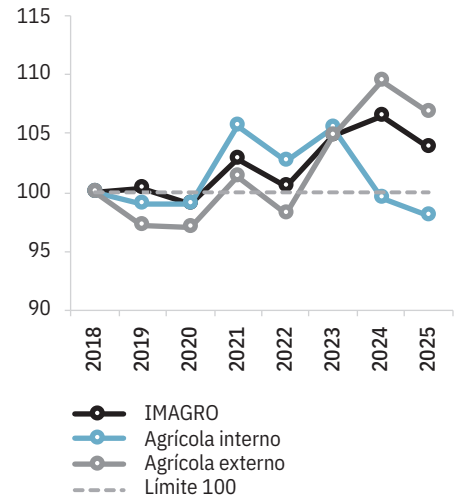
Gráfico 1.6

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

a) Actividades de mercado interno



b) Sector agropecuario



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**CRECIMIENTO ECONÓMICO**

véase el Capítulo 3 de este Informe en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Baja en pobreza y desigualdad disociada del crecimiento económico

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

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

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

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

Los factores explicativos varían según

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

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**POBREZA Y DESIGUALDAD DE INGRESOS**

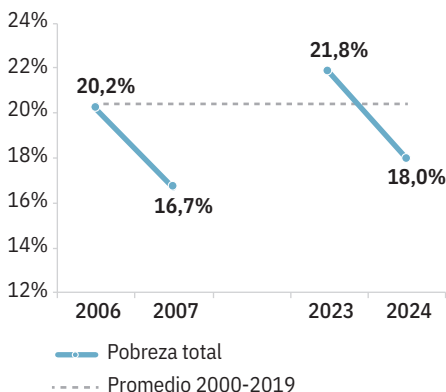
véase el Capítulo 2 de este Informe en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Menores ingresos fiscales y mayor gasto deterioran balance primario**

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

Gráfico 1.7

**Porcentaje de hogares en situación de pobreza por ingresos**

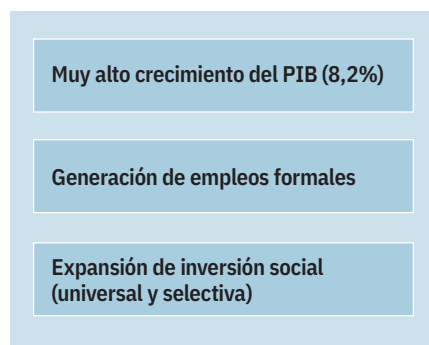


Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de hogares del INEC.

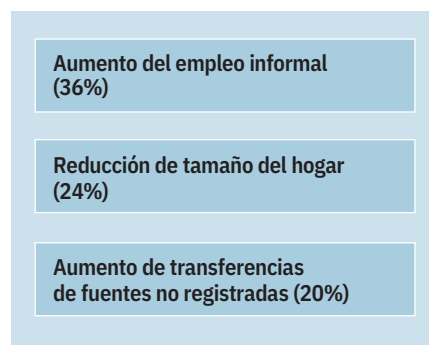
Diagrama 1.1

**Factores asociados con la reducción de pobreza por ingresos, según período<sup>a/</sup>**

2006-2007



2023-2024



a/ En el período 2023-2024 se indica el peso que tiene cada factor en la reducción de la pobreza total. Fuente: Elaboración propia con base en Fernández, 2025 y datos del semipanel de la Enaho 2023-2024, del INEC.

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

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

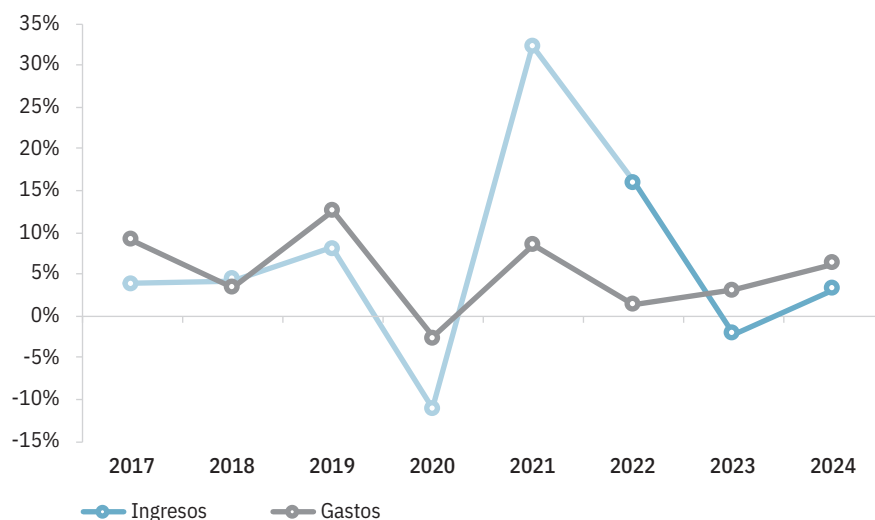
### Recuperación de la inversión social no cubre áreas estratégicas para el desarrollo humano

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

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

Gráfico 1.8

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



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

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

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA**  
véase el Capítulo 2 de este Informe en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

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

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

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

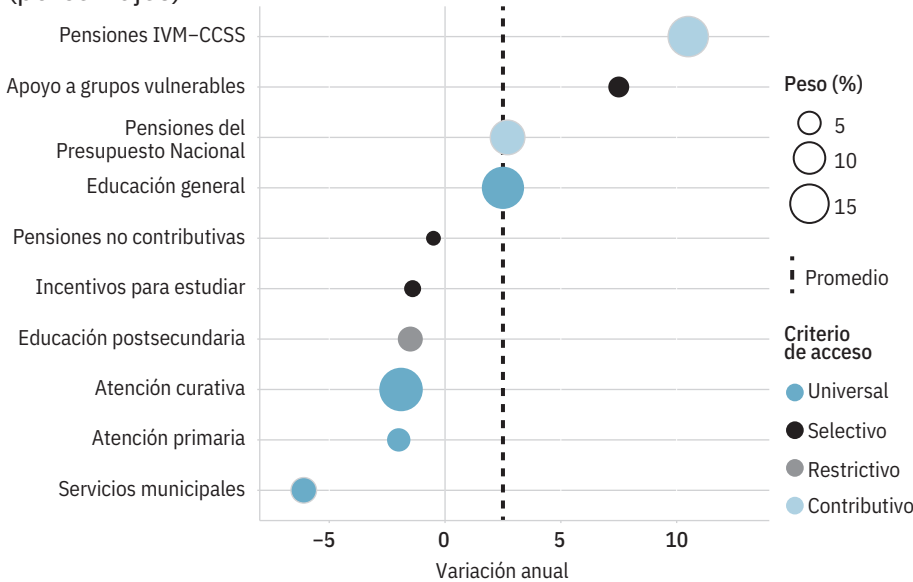
Algunas de las amenazas se originaron en factores ajenos al control de un pequeño país como Costa Rica, como la guerra comercial reciente y la rivalidad geopolítica entre las potencias, o los actores internacionales del crimen organizado. Otras, sin embargo, se originan por factores internos que, en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

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

Gráfico 1.9

**Variación real de la inversión social pública por habitante (ISP), por programa social, según criterio de acceso y peso relativo<sup>a/</sup>. 2023-2024**

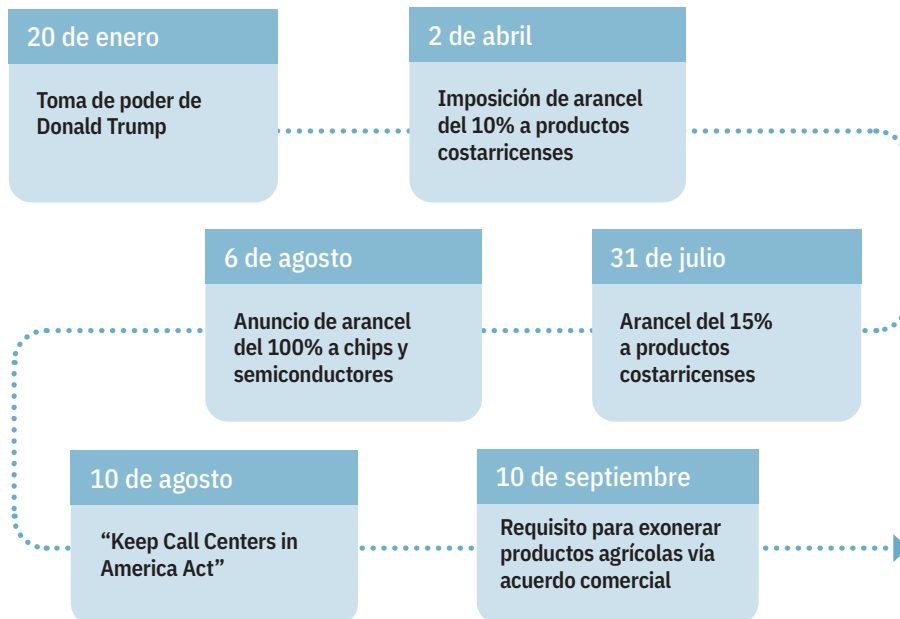
(porcentajes)



a/ Cifras deflactadas con el índice de precios implícito del gasto de consumo del Gobierno general. El tamaño de las esferas representa el peso relativo de cada rubro en la ISP en el año 2024 y el color identifica el criterio de acceso. Fuente: Trejos, 2025, con datos de STAP, BCCR, CGR, INEC, Ministerio de Hacienda y las instituciones sociales.

Diagrama 1.2

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



Fuente: Vargas-Montoya, 2025.

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

**Coyuntura internacional arremete contra el principal motor de la economía**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**EFFECTOS DE LOS ARANCELES DE ESTADOS UNIDOS**

véase los Capítulos 2 y 3 de este Informe en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

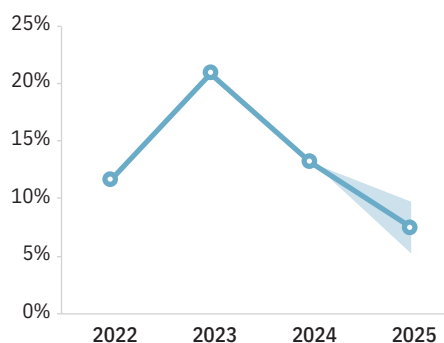
**Se consolida epidemia de violencia homicida**

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

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

Gráfico 1.10

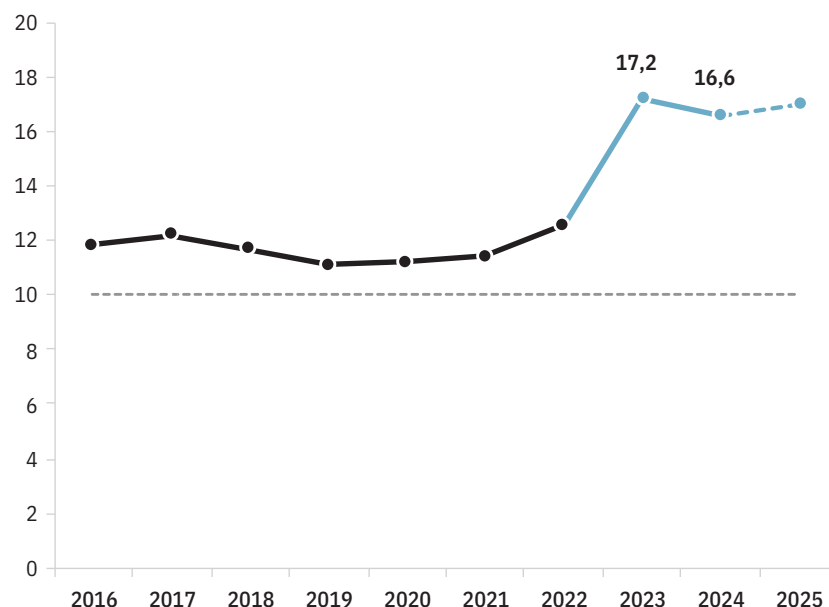
**Crecimiento anual de las exportaciones de Costa Rica hacia EE.UU. y proyección<sup>a/</sup> de 2025 ante un arancel del 10%**



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

Gráfico 1.11

**Tasa de homicidios<sup>a/</sup> (por 100.000 habitantes)**



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

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

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

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

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

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

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

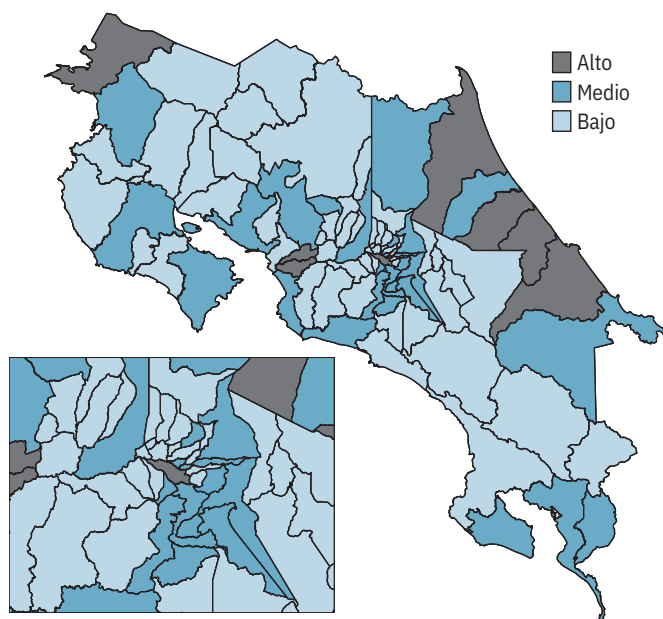
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**VIOLENCIA HOMICIDA**  
véase los Capítulos 2 y 3 de este Informe en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

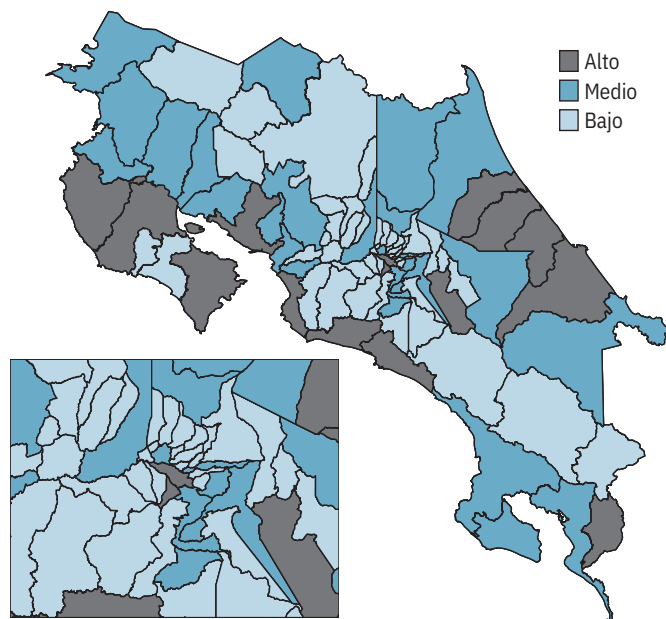
## Mapas 1.1

### Tasas de homicidio por cantón<sup>a/</sup> (por 100.000 habitantes)

a) Promedio 2017-2018



b) Promedio 2023-2024



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

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

### Deterioro de la calidad democrática en la gestión de asuntos públicos

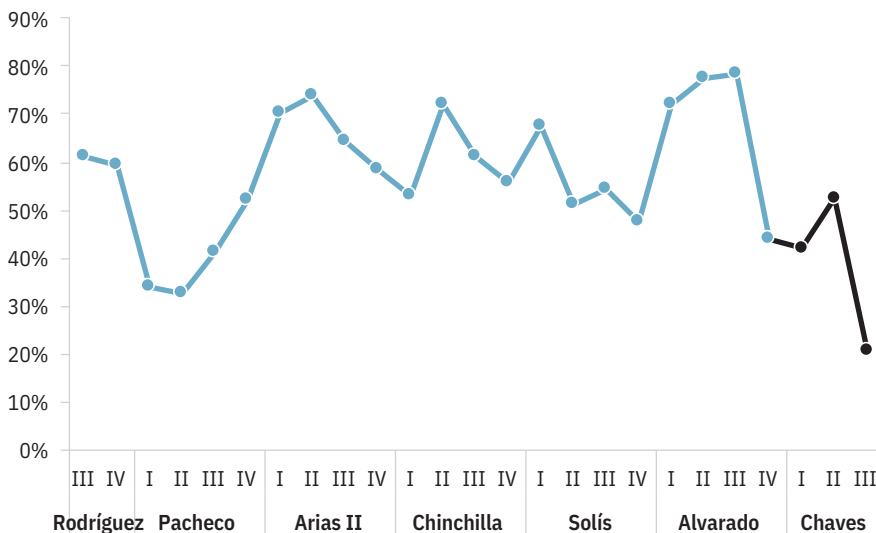
Una tercera amenaza que limita los efectos benéficos del repunte del 2024 es el deterioro de la calidad democrática para la gestión de los asuntos públicos. Por calidad democrática se entiende la medida en que el acceso y el ejercicio del poder en un sistema político se acerca (o se aleja) al cumplimiento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

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

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

Gráfico 1.12

### Porcentaje de aprobación de proyectos de ley de iniciativa del Ejecutivo



Fuente: Elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa.

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

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

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

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

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

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

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

#### RELACIONES ENTRE EL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO

véase el Capítulo 5 de este Informe en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

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

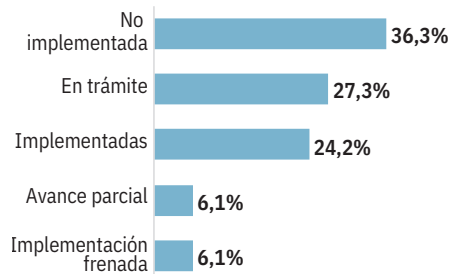
En esta edición se efectuó un estudio del avance de las propuestas planteadas por la Administración Chaves Robles. A un año de concluir gobierno, menos de una cuarta parte de sus iniciativas han sido implementadas: ocho de 33 (24%). Entre ellas se encuentra el uso generalizado de Sicop, la Ley de protección al denunciante y la Ruta del Arroz<sup>2</sup>. Nueve iniciativas se encuentran en trámite, pero con importantes complicaciones que, al cierre de esta edición, crean un panorama incierto: el ingreso a la Alianza del Pacífico, las jornadas excepcionales 4x3 y la apertura del mercado eléctrico. Dos tienen un avance parcial o incompleto (la carretera a San Carlos y el plan nacional de banda ancha) y otras dos no superaron los controles de legalidad y constitucionalidad: la rebaja del precio de medicamentos y la eliminación de las tarifas mínimas de los colegios profesionales. Otras once de las 33 iniciativas identificadas no han sido implementadas del todo. Esta lista incluye casos como la venta del

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

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

Gráfico 1.13

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



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

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

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

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

Cuadro 1.1

#### Convocatorias a diálogo social por período

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

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

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

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

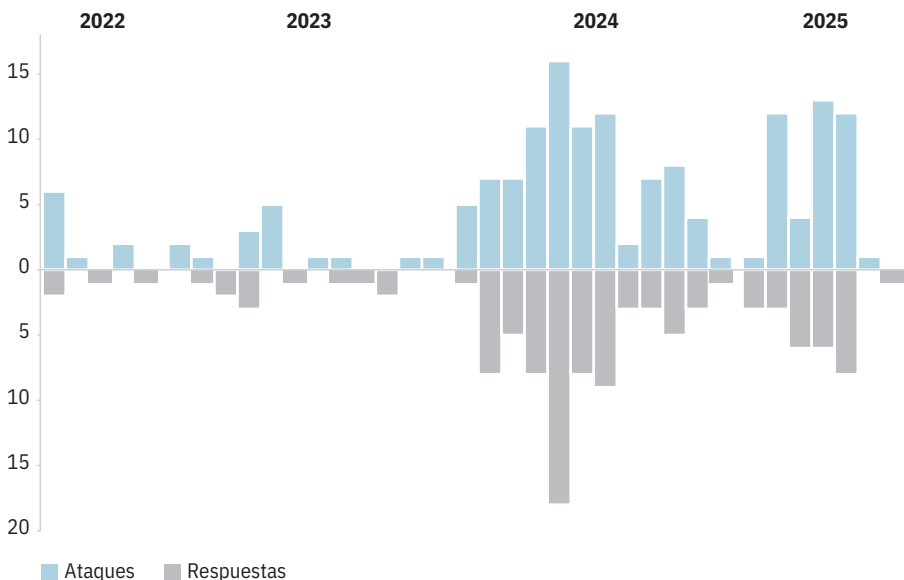
Al inicio del período presidencial, dichos ataques eran pocos y esporádicos, pero luego se incrementaron en cantidad e intensidad. Así, en el 2022 hubo 9 ataques y en el 2023 aumentaron a 14; en el 2024 se registraron 91 y se lograron identificar 45 ataques en los primeros ocho meses del 2025. A esto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

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

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

### Gráficos 1.14

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Cuadro 1.2

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

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

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

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

En perspectiva comparada, los ataques del Ejecutivo a otros poderes de la República han sido vistos como parte de una tendencia regional de erosión de la democracia liberal. Una encuesta de expertos sobre las y los presidentes de América Latina de la Universidad de North Carolina Chapel Hill comparó en dos temas al mandatario costarricense con sus homólogos del continente. El primero es su respaldo a los principios del liberalismo político, el respeto a la separación de poderes y al imperio de la ley; y el segundo, la implementación de “medidas de gobierno populistas” destinadas a ganar la simpatía de la población, aun a costa ser contrarias al Estado democrático. Para una democracia, la combinación ideal de su máximo jerarca sería aquella en la que se den altos niveles de liberalismo político y bajo populismo<sup>4</sup>.

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

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**EVALUACIONES INTERNACIONALES SOBRE LA DEMOCRACIA EN COSTA RICA**  
véase *Informe Estado de la Región*, volumen 2  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

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

### Decisiones gubernamentales debilitan herramientas y capacidades de gestión ambiental

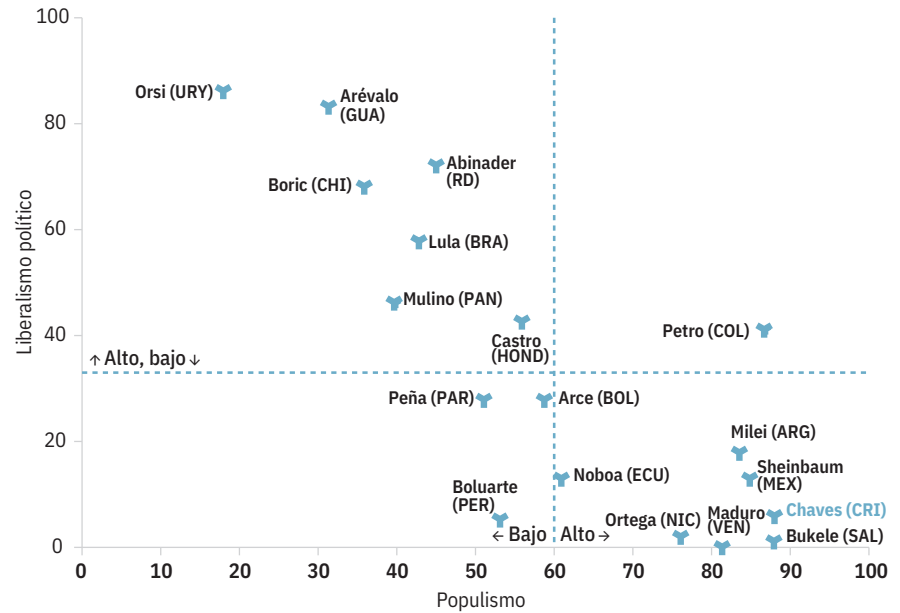
Una cuarta amenaza que limita los efectos benéficos del repunte del 2024 son las decisiones gubernamentales que continuaron debilitando herramientas y capacidades de gestión ambiental. Debe recordarse que la conservación ambiental es un elemento medular de la “marca país” y que Costa Rica es un líder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

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

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

Gráfico 1.15

### Relación<sup>a/</sup> de orientación política de las y los Presidentes de América Latina. 2025



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

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

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

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

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

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

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

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

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**GESTIÓN AMBIENTAL**

véase el Capítulo 4 de este Informe en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

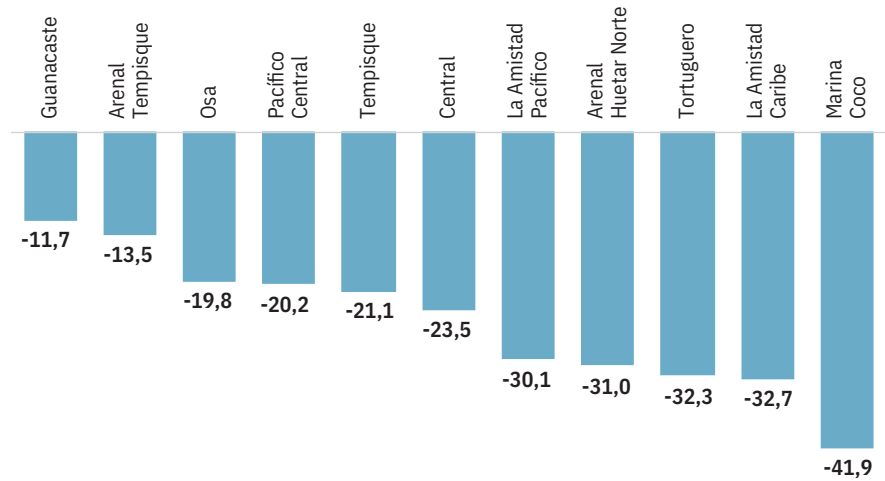
**País sigue atravesando por una época de retrocesos en su desarrollo humano**

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

En esta sección se pasa de examinar una

**Gráfico 1.16**

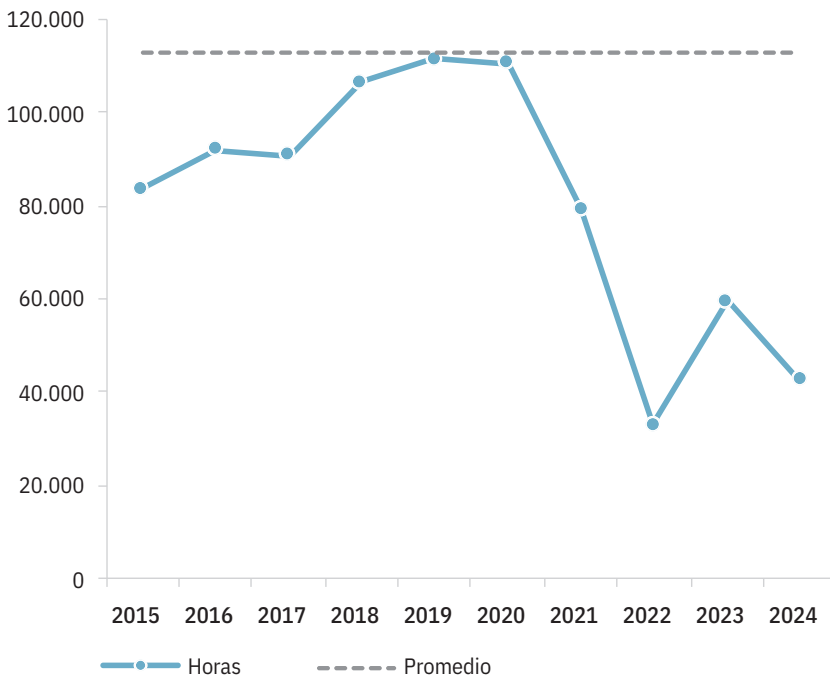
**Tasa de variación en el presupuesto de las áreas de conservación. 2020-2024 (porcentaje)**



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

**Gráfico 1.17**

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



Fuente: Elaboración propia con datos de Sinac-Minae.

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

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

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

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

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

### Se agravan nuevas y viejas amenazas para la sostenibilidad ambiental

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

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

### Mayor uso insostenible de recursos vitales

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

La combustión de derivados de petróleo provoca un sostenido aumento de las emisiones de gases efecto invernadero. En 2024 se contabilizaron 10.235 gigatoneladas de dióxido de carbono equivalentes (Gg de CO<sub>2</sub>e), un 28,4% y un 11,9% más que en 2016 y 2023, respectivamente. El sector transporte fue responsable del 73,1% de las emisiones de ese año, aunque se reporta un incremento en la participación del sector eléctrico, por el empleo de combustibles para la generación de electricidad.

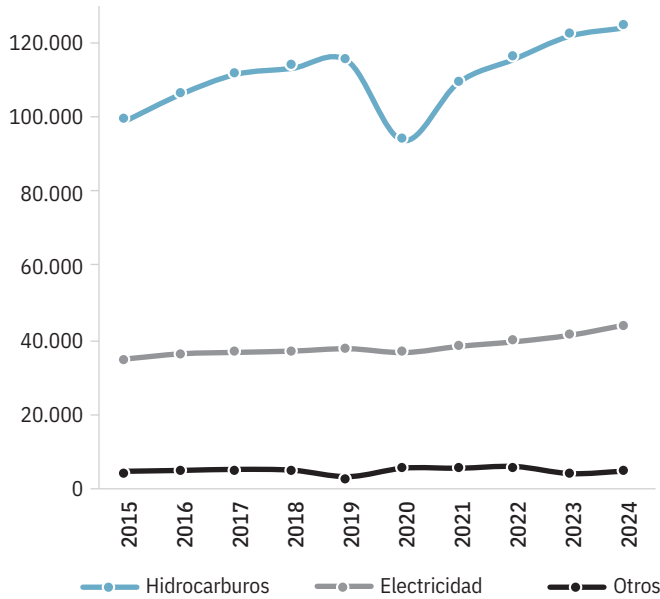
En los últimos tres años ocurrió un evento que profundiza la insostenibilidad ambiental de la matriz energética del país: el colapso del sistema de transporte público, un hecho que tiene, además, consecuencias muy negativas para la producción nacional y la calidad de vida de las personas. De acuerdo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

Mientras el transporte público cae

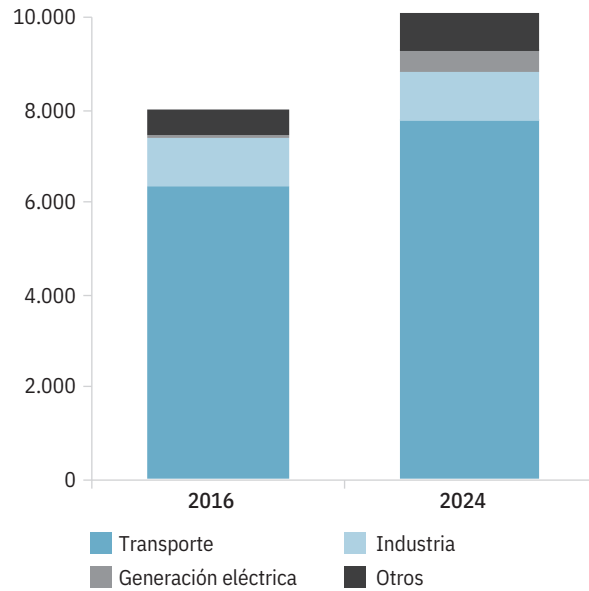
Gráfico 1.18

Indicadores de energía y emisiones

a) Consumo de energía secundaria (terajulios)



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

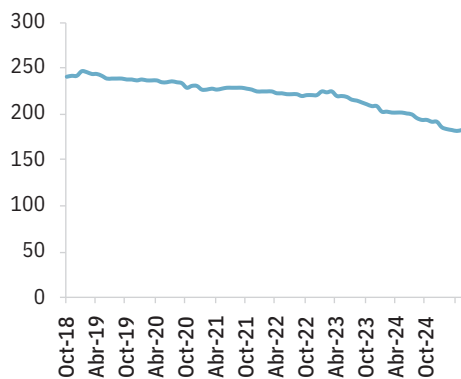


Fuente: Elaboración propia con datos de Sepse-Minae, 2022 y Bazán, 2025.

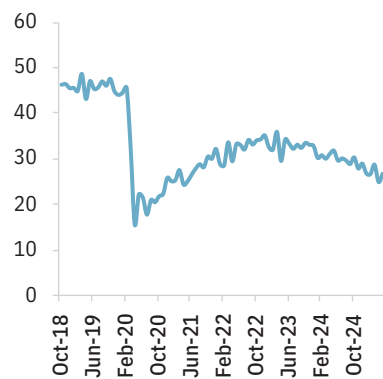
Gráfico 1.19

Cantidad de operadores que brindan el servicio de autobús y personas pasajeras movilizadas<sup>a/</sup>

a) Cantidad de operadores



b) Personas pasajeras movilizadas (en millones)



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

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

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

Según el Registro Nacional de Concesiones de la Dirección de Agua

del Ministerio de Ambiente y Energía (Minae) el volumen total de agua extraída en 2024 fue de 34.019 hectómetros cúbicos (hm<sup>3</sup>). De ese total, el 90,2% se destinó a usos no consuntivos, principalmente para generación hidroeléctrica, y el 9,8% restante a usos consuntivos (Dirección de Agua-Minae, 2025), una distribución similar a la reportada en años previos. La extracción de agua se concentra en pocas cuencas, a saber: Grande de Tárcoles, San Carlos, Bebedero, Tempisque, Reventazón, Grande de Térraba, Parrita y Abangares, en conjunto de estas fuentes se extrajo el 84,2% del volumen total en 2024. En segundo lugar, cuencas como Grande de Tárcoles, San Carlos y Tempisque, registran aumentos significativos en la extracción de agua en comparación con lo reportado para 2020.

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

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

### Aumenta fragilidad del país frente a escenarios de cambio climático

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

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

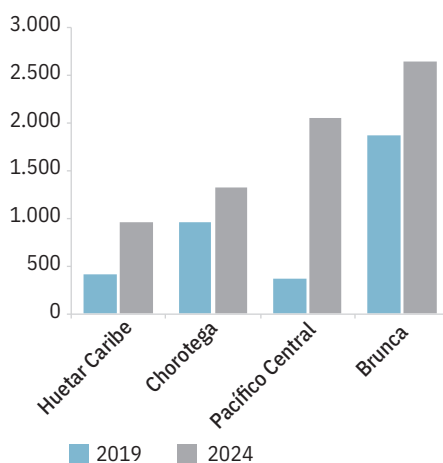
La atención de los efectos por los cambios severos en las condiciones climáticas que enfrenta actualmente el país, y que se intensificarán en el futuro, no solo demandan una acción articulada e informada. También requieren de una asignación sostenida y suficiente de recursos, económicos, para garantizar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

### Debilidad en gestión territorial atiza resistencias sociales a la conservación

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

Gráfico 1.20

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



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

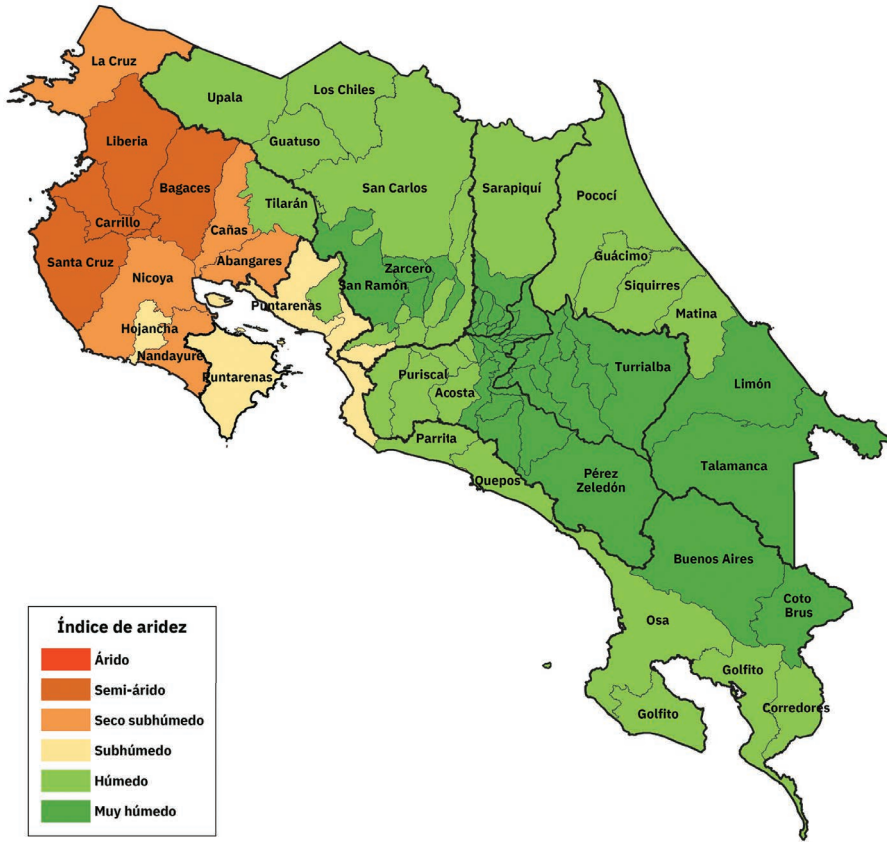
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

#### USO DE RECURSOS VITALES

véase el Capítulo 3 de este Informe en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Mapa 1.2

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



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

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

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

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

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

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

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

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**GESTIÓN DEL TERRITORIO**

véase el Capítulo 4 de este Informe en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

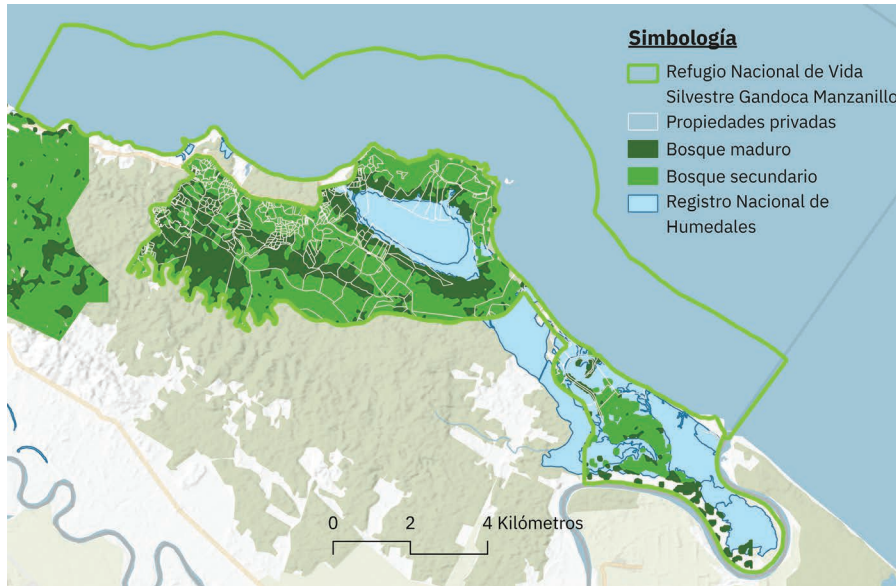
**Problemas estructurales limitan cada vez más potencial de crecimiento económico**

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

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

Mapa 1.3

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



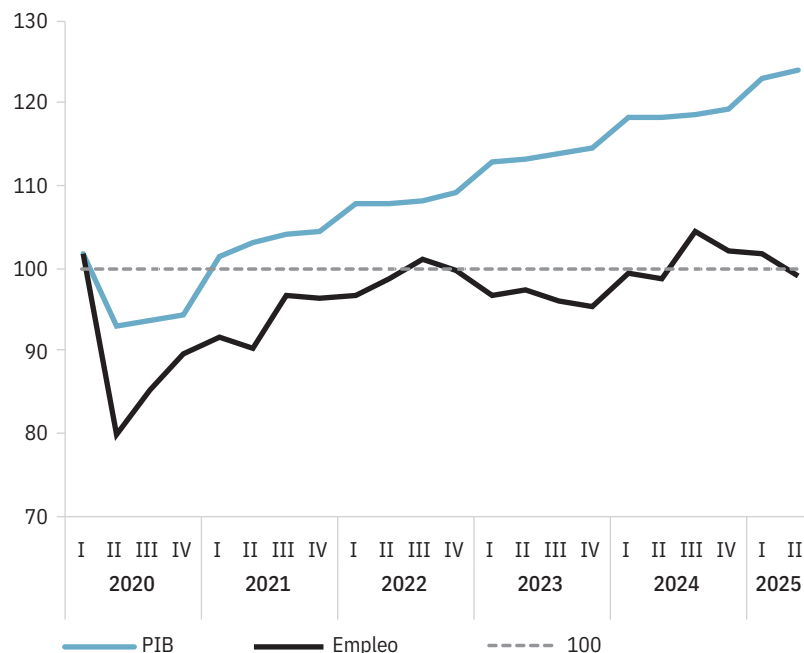
Fuente: Alfaro, 2025; con datos del Sinac y del Registro Inmobiliario.

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

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

Gráfico 1.21

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



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

**Se amplía desconexión entre crecimiento económico, productividad y empleo**

Uno de los rezagos señalados en muchas ediciones del Informe es el desacople entre el crecimiento económico y el empleo. Esto arroja como resultado que, mientras el nivel de empleo de la economía cierra el segundo trimestre del 2025 con un nivel inferior al año pre-pandemia, la producción experimentó un crecimiento del 20% en este mismo periodo (gráfico 1.21). Desde el cuarto trimestre del 2020, el empleo ha mostrado un dinamismo significativamente inferior al de la producción y la brecha en su crecimiento se ha ensanchado en el último quinquenio.

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

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

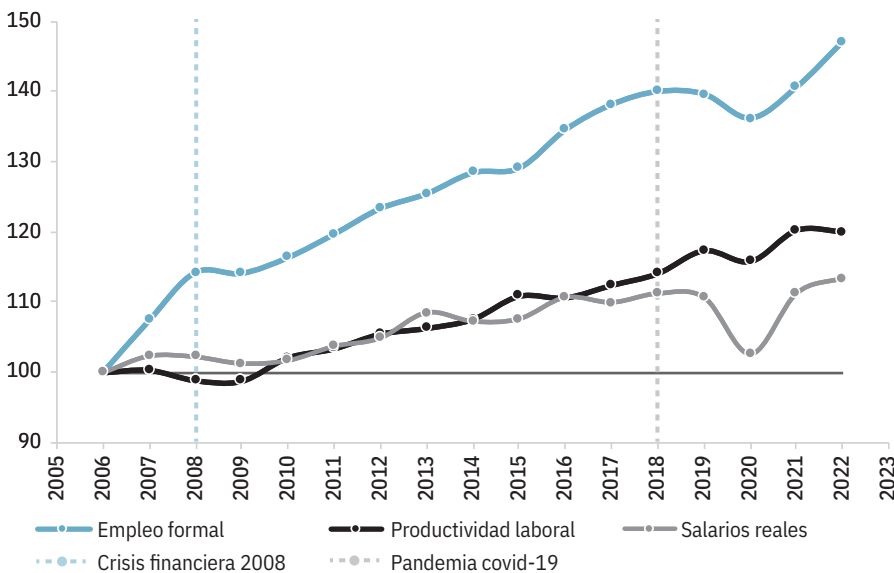
El país contaba con 47% más empleos formales en el 2022 que el 2006, con un ritmo de crecimiento sostenido en todo el periodo, con excepción del 2020, el año de mayor impacto de la pandemia. La productividad laboral real mostró un patrón de crecimiento similar sólo que con menor ritmo. En cambio los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

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

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

Gráfico 1.22

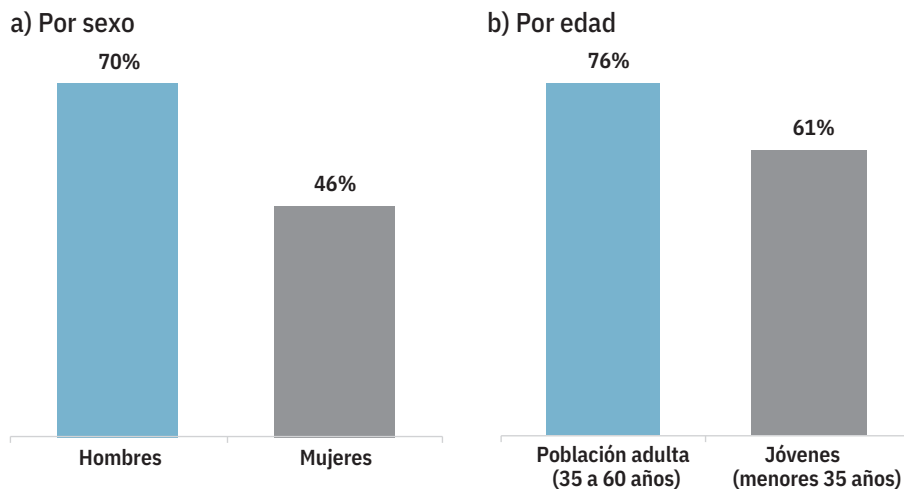
**Índice de la productividad laboral, de la mediana de los salarios reales y del empleo formal**  
(base 2006 = 100)



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

Gráficos 1.23

**Tasa de participación laboral, según sexo y edad. Promedio 2001-2024**



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

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**MERCADO LABORAL**  
véase el Capítulo 2 de este Informe en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

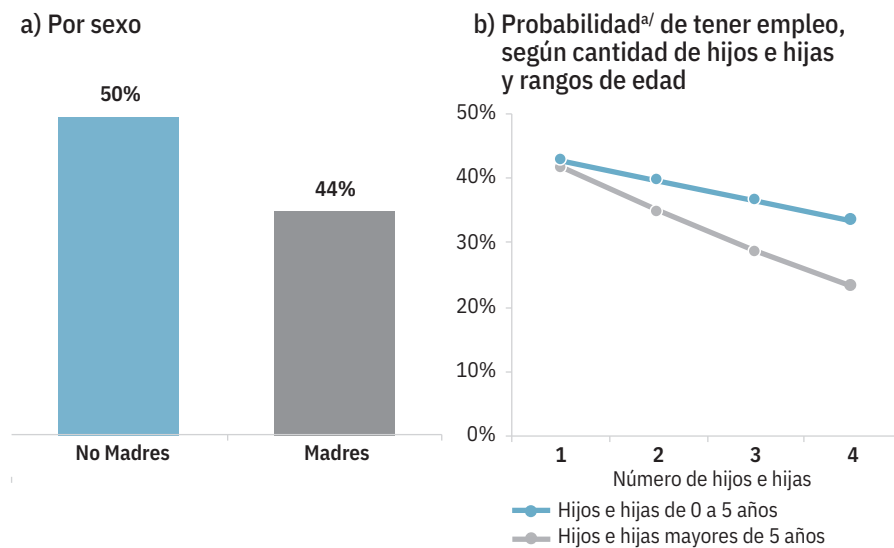
Ediciones anteriores de este Informe han identificado las barreras laborales que enfrentan las mujeres costarricenses para insertarse, acceder a un empleo formal y recibir una remuneración equitativa con los hombres en puestos de igual valor.

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

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

### Gráficos 1.24

#### Indicadores laborales según condición de maternidad. 2024



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

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

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**BRECHAS POR MATERNIDAD**

véase el Capítulo 2 de este Informe en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Rezagos en inversión en infraestructura de transportes limitan potencial de crecimiento

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

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

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

Madrigal y González (2025), quienes sistematizan los costos económicos que tiene el país debido al rezago en inversión en este tipo de infraestructura. Una síntesis de los estudios realizados en el país recientemente muestra que los costos estimados únicamente por concepto de ingresos perdidos por parte de las empresas en el 2024, ascienden a 0,58% del PIB (Rentschler et al., 2019). Si se considera solo la GAM, equivalen a más del 4% del PIB del año respectivo, según la metodología utilizada por AC&A Global y Gensler (2017) y Sánchez (2019).

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

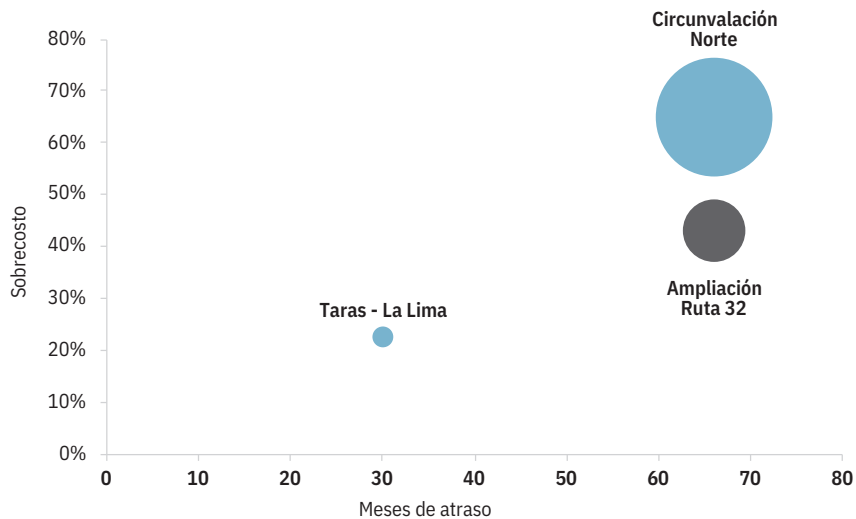
del costo adicional en que se incurre por atrasos en estos tres proyectos asciende a 0,32% del PIB en 2024.

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

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

Gráfico 1.25

### Proyectos clave de infraestructura por meses de atraso y sobrecosto como porcentaje del presupuesto inicial, según su estado de deficiencia estructural<sup>a/</sup> y el costo final<sup>b/</sup>



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

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

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

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

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

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

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

#### INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE

véase el Capítulo 3 de este Informe en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Epidemia de inseguridad genera altos costos económicos y humanos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

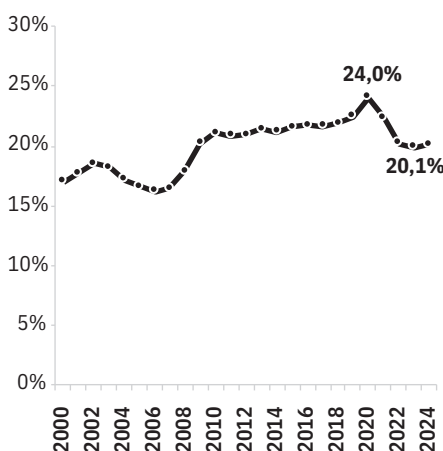
A pesar de que para mantener finanzas públicas saludables no todos los rubros de gasto deberían crecer con la economía, los rubros que se están afectando son de carácter social, lo que posteriormente puede tener repercusiones sobre el propio crecimiento y recaudación fiscal.

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

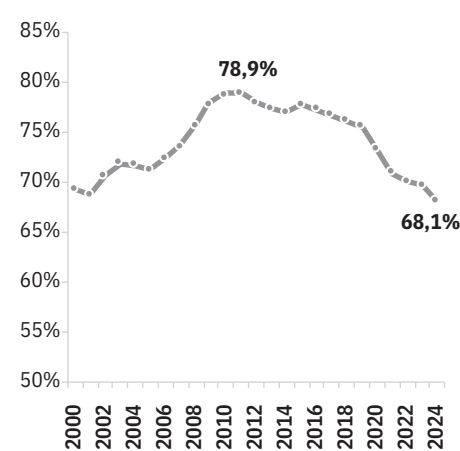
Gráfico 1.26

**Evolución de la inversión social pública real por habitante<sup>a/</sup>, como porcentaje del PIB y del gasto del gobierno general**

b) Porcentaje del PIB



c) Porcentaje del gasto del gobierno general



a/ En colones del año 2000, deflactadas con el índice de precios implícito del gasto de consumo del Gobierno general.  
Fuente: Trejos, 2025, con datos de STAP, BCCR, CGR, INEC, Ministerio de Hacienda y las instituciones sociales.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

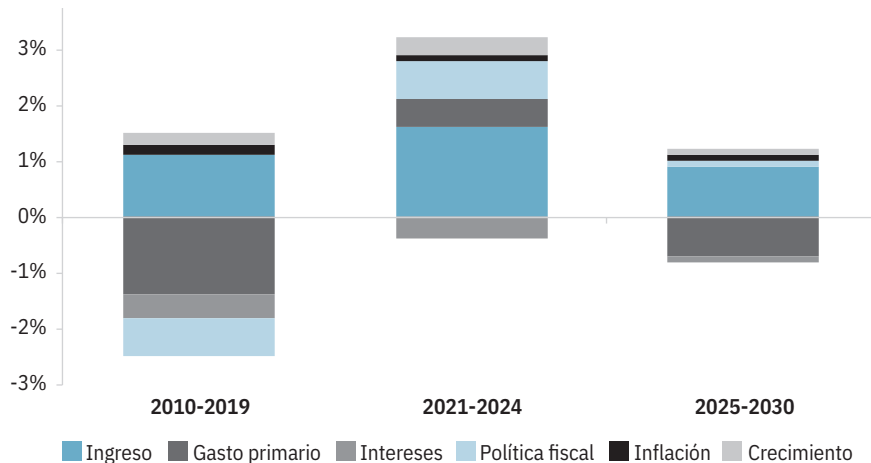
**COSTOS DE LA CRIMINALIDAD**  
véase el Capítulo 3 de este Informe en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Estabilidad fiscal continúa a costa del financiamiento del desarrollo humano**

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

Gráfico 1.27

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



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

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

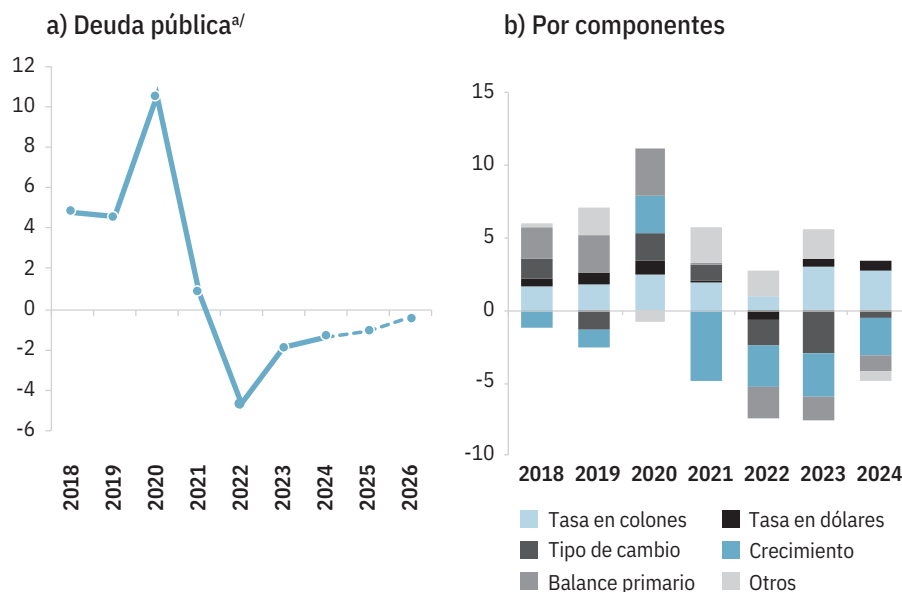
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**SITUACIÓN FISCAL**

véase el Capítulo 3 de este Informe en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Gráfico 1.28

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



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

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

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

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

Diagrama 1.3

Indicadores de comercio internacional de Costa Rica

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

Fuente: Elaboración propia con datos de Comex.

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

Los principales indicadores del sector externo costarricense al 2024 reflejan su alta concentración en el mercado estadounidense (gráfico 1.29b). En materia de comercio exterior, el 47% de las exportaciones de bienes tienen como destino los Estados Unidos, valor que supera significativamente al promedio de 41% en el período 2010-2023 (gráfico 1.29a). Estas exportaciones están altamente concentradas en el sector equipo de precisión y médico (68% al 2024), cuya participación ha aumentado en el período de análisis. Las importaciones nacionales también tienen como principal origen el territorio estadounidense (39%). A pesar de que han perdido participación, siguen mostrando una concentración muy significativa.

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

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

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**SECTOR EXTERNO**  
véase el Capítulo 3 de este Informe en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

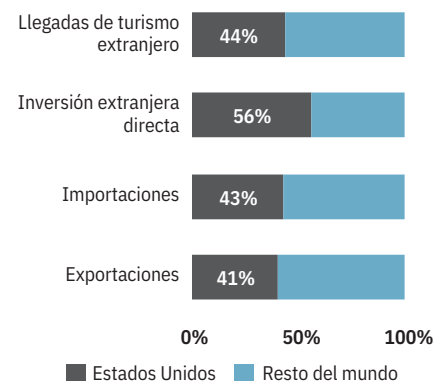
Más judicialización pero menos políticas públicas para el desarrollo

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

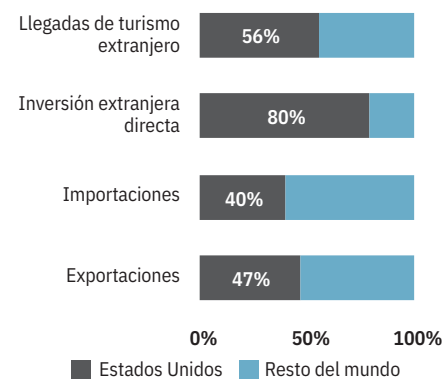
Gráfico 1.29

Indicadores del sector externo, por período, según socio comercial

a) Promedio 2010-2023



b) 2024



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Judicialización de conflictos públicos desplaza repertorios participativos de lucha ciudadana

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

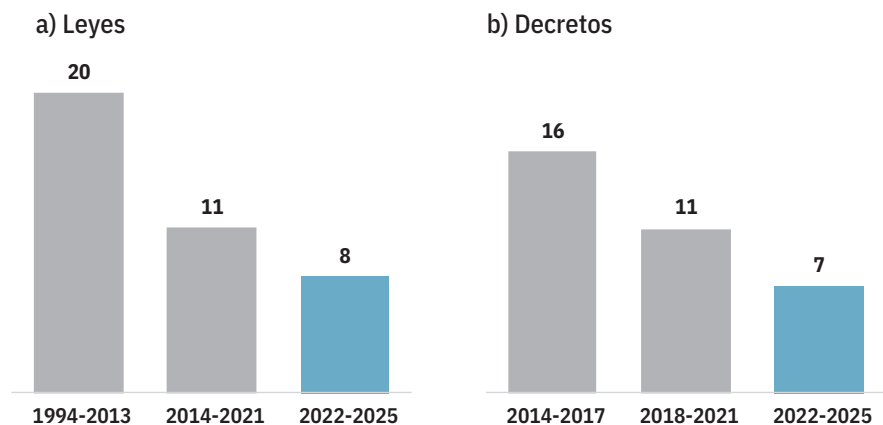
Ediciones previas de este *Informe* han destacado que la caída de la protesta se origina en una sostenida menor beligerancia en actores claves como traba-

jadores, estudiantes, sector productivo, ciudadanía organizada y liderazgos comunitarios (PEN, varios años). Los datos del último año estudiado (2024) revelan la existencia de tres repertorios que concentran tres de cada cuatro acciones: declaraciones públicas (40%), mitín o concentraciones (23%) y bloqueos (11%). Desde el inicio del período constitucional del presidente Chaves Robles, las acciones colectivas confrontativas han sido predominantes<sup>6</sup>: 405 acciones confrontativas *versus* 326 disuasivas (mayo 2022-abril 2025).

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

Gráfico 1.30

### Razón<sup>a/</sup> entre entregas progresivas y regresivas del sistema político, según tipo



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

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

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

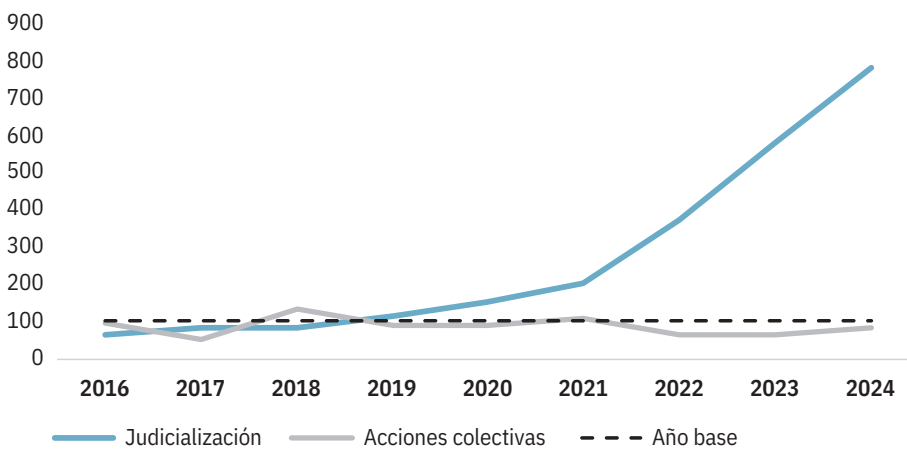
El tercer mensaje integra el examen de la situación actual del país (primera sección) y de las tendencias de desarrollo humano sostenible (segunda sección) para responder una pregunta básica: si el repunte económico y social del 2024 no permitió a Costa Rica salir de la época de retrocesos en el desarrollo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

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

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

Gráfico 1.31

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



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

### Recuadro 1.2

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

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

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

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

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

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

Continúa →

## Recuadro 1.2 (continuación)

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

El actual estilo de desarrollo de Costa Rica se implantó, discontinua pero firmemente, a lo largo de la década de los noventa, hace ya más de tres décadas. No fue producto de un plan maestro para definir de manera ordenada una secuencia de acciones, sino el resultado de años de tensos forcejeos y negociaciones sociales y políticas, en el cual ningún grupo tuvo el poder para imponerse en todos los campos. Se consolidó porque, en momentos clave, se lograron formar coaliciones con el poder necesario para impulsar decisiones de amplio calado que definieron las apuestas de progreso o vectores del desarrollo nacional hasta el presente.

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

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

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

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

La apuesta ambiental fue que una mayor conservación del territorio y recuperación de cobertura forestal era el medio para mejorar la sostenibilidad ecológica del desarrollo humano costarricense.

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

Fuente: PEN, 2014 y 2024.

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

### Debilitamiento de la inversión social desgasta pilar del Estado de Bienestar

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

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

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

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

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

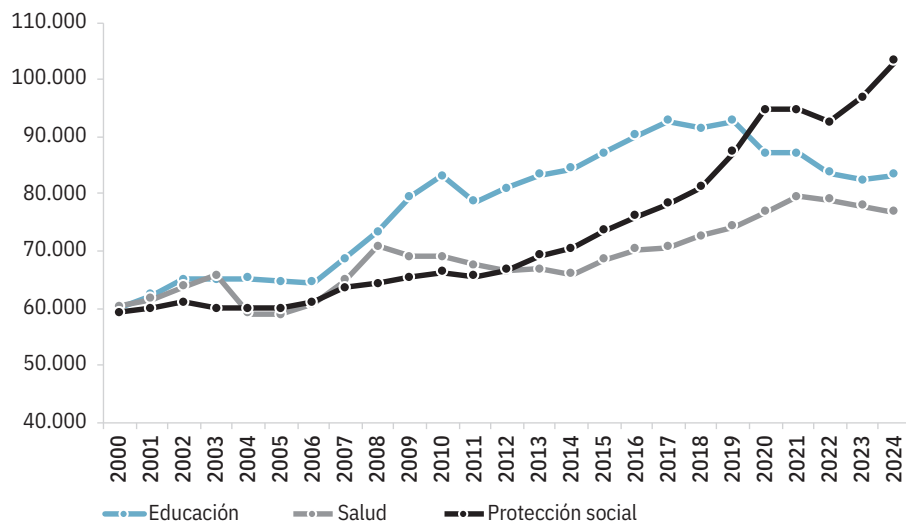
En el año 2000 la inversión social se distribuía casi en partes iguales entre salud (29,6%), educación (29,4%) y protección social (29,1%). La expansión de esta inversión durante la primera década del siglo generó cambios en la estructura de gasto: en 2010 la educación se convirtió en el destino más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

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

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

Gráfico 1.32

### Evolución de la inversión social pública (ISP) por habitante, según función social<sup>a/</sup>



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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

#### INVERSIÓN SOCIAL Y POBLACIÓN ADULTA MAYOR

véase el Capítulo 2 de este Informe en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

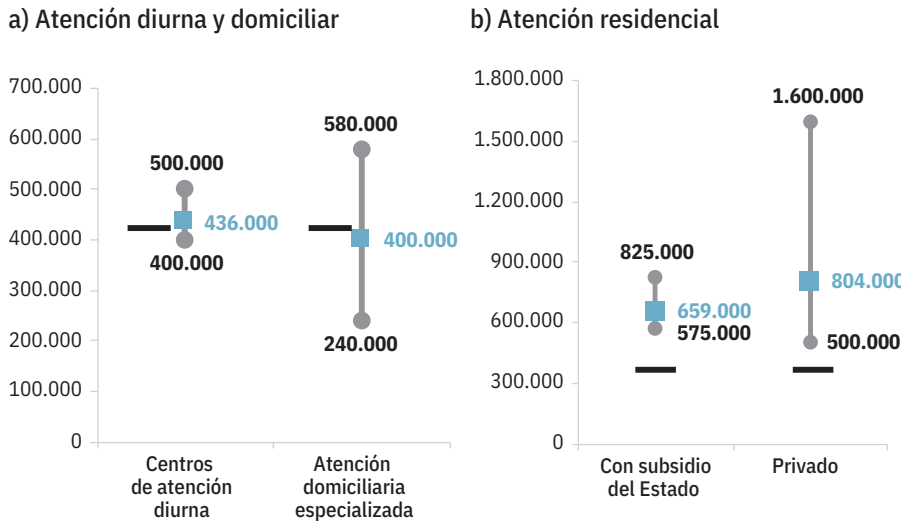
#### Fuerte erosión de la cultura cívica para la convivencia democrática

Las elecciones nacionales de 2026 se celebrarán en un contexto político marcado por una fuerte erosión de la cultura cívica<sup>7</sup> para la convivencia democrática. Las señales de esta erosión fueron tempranamente identificadas por la *Auditoría ciudadana de la calidad de la democracia* (PEN, 2001). Un cuarto de siglo después, la conjunción de una creciente apatía ciudadana hacia la participación electoral, el colapso del sistema de partidos y la polarización política configuran un peligroso escenario para la democracia costarricense.

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

Gráfico 1.33

**Rango de costos mensuales de los servicios de atención para población adulta mayor, según modalidad<sup>a/</sup>. 2024**



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

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

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

**Más desigualdad económica y cambios generacionales impulsan caída de participación electoral**

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

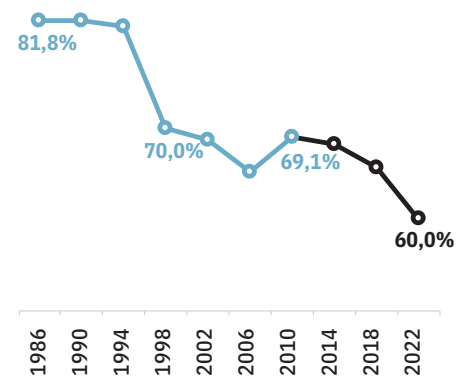
políticas públicas han sido identificado como factores que han impulsado esta caída (gráfico 1.34).

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

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

Gráfico 1.34

**Porcentaje de participación electoral**



Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

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

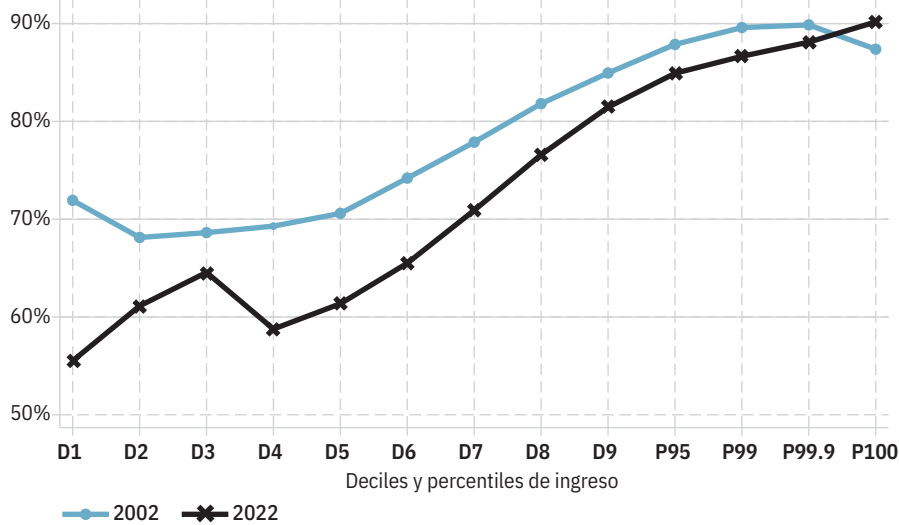
En 2022 la participación electoral disminuyó nuevamente en todos los niveles de ingreso. La caída es mucho más pronunciada en la mitad inferior de la distribución que en el resto (gráfico 1.35). Los deciles de ingresos medios también caen (del cuarto al octavo decil), y la reducción es menor entre la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

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

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

Gráfico 1.35

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



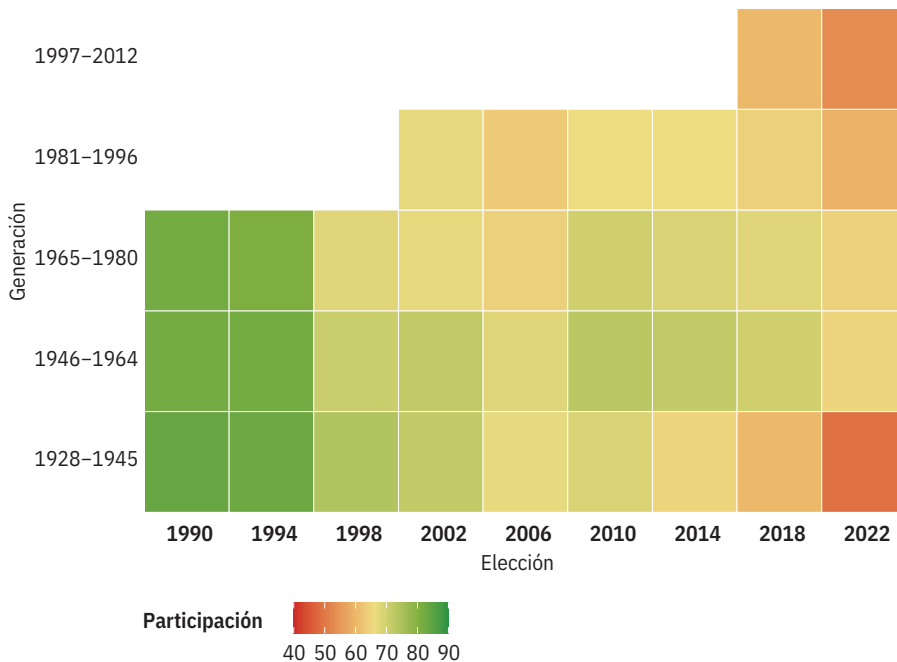
Fuente: Alfaro-Redondo y Zúñiga, 2025, con datos del TSE y Sicere, CCSS.

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

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

Gráfico 1.36

**Porcentaje de participación electoral por elección, según cohorte de votantes<sup>a/</sup>**



a/ Corresponde a los años de nacimiento de cada generación.  
Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**DETERMINANTES DE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL**  
véase el Capítulo 5 de este Informe en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Colapso del sistema de partidos desorienta al electorado**

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

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

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

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

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

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

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

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

#### ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS DE LOS PARTIDOS

véase el Capítulo 5 de este Informe en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

#### Polarización incipiente amenaza clima electoral

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

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

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

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

El valor promedio del índice es de 52 puntos, una constatación que sugiere valores intermedios de polarización afectiva en relación con el tema de la continuidad o rechazo del actual gobierno. Sin embargo, un promedio es una medida insuficiente para entender una compleja realidad. Un análisis estadístico multivariante<sup>8</sup> permitió identificar dos grupos de tamaño similar alrededor del tema de

Gráfico 1.37

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

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

**Personalistas seguidores:** personas que apoyan al mandatario, aunque no respaldan sus políticas.

**Opositores:** personas que no respaldan la labor del mandatario ni las políticas públicas en educación y seguridad.

**Seguidores:** personas que aprueban la gestión del mandatario y sus iniciativas de política pública.

**Personalistas opositores:** personas que no apoyan al mandatario, pero sí sus políticas.

Fuente: Elaboración propia con datos de CIEP-UCR.

Cuadro 1.3

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

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

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

la necesidad de cambio o continuidad del gobierno (Cuadro 1.3).

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

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

les interroga por su acuerdo con una afirmación como “Yo soy de los que apoya al gobierno actual, independientemente de lo que haga”.

El análisis reveló un dato clave para entender el clima electoral a pocos días de la convocatoria oficial a las elecciones por parte del TSE. La mayoría de las personas que están en uno u otro grupo no están altamente polarizadas. Pertenecen en general a uno de los dos grupos, pero,

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

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

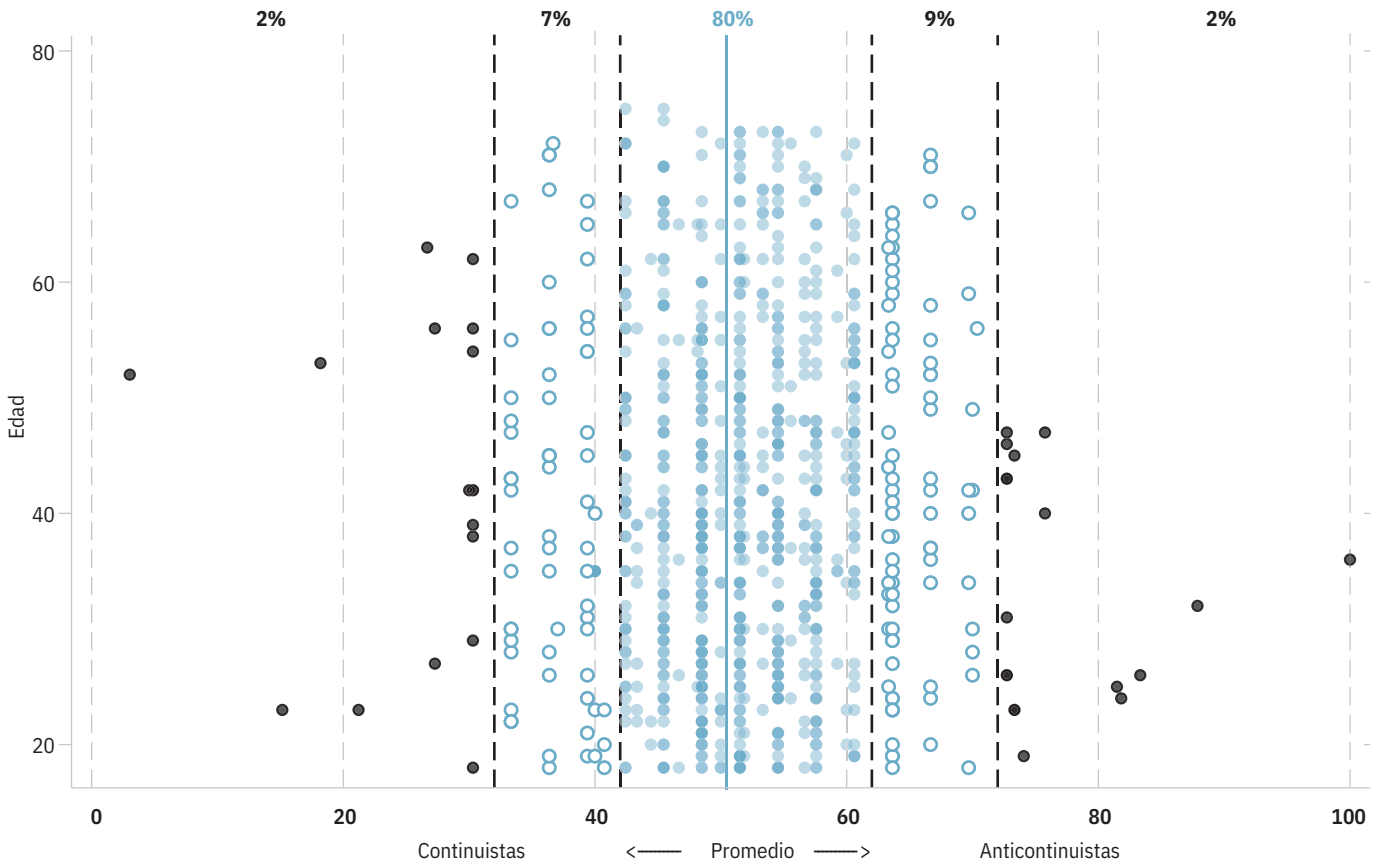
representan, en conjunto, apenas un 4%. Adicionalmente, una de cada seis personas (16%) tienen actitudes correspondientes a un nivel intermedio de polarización afectiva.

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

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

Gráfico 1.38

### Distribución de las opiniones de las personas<sup>a/</sup> respecto de la continuidad del oficialismo en el poder<sup>b/</sup> (escala de 0 a 100)<sup>c/</sup>



a/ Cada punto es el identificador del puntaje obtenido en la escala 0-100 de una de las personas encuestadas.

b/ La línea perpendicular roja es el promedio general. Las líneas punteadas más cercanas al promedio indican el puntaje correspondiente a +/-0,5 desviaciones estándar. Las líneas punteadas más alejadas, el puntaje correspondiente a +/- 1 desviaciones estándar. Los porcentajes indican la proporción de personas en cada una de las franjas resultantes.

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

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

## Cierre

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

**Revisión y corrección de cifras:**

Natalia Morales Aguilar, Karen Chacón Araya, Ronald Alfaro Redondo.

**Preparación de gráficos y visualizaciones:**

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

---

## Notas

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

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

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

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

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

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

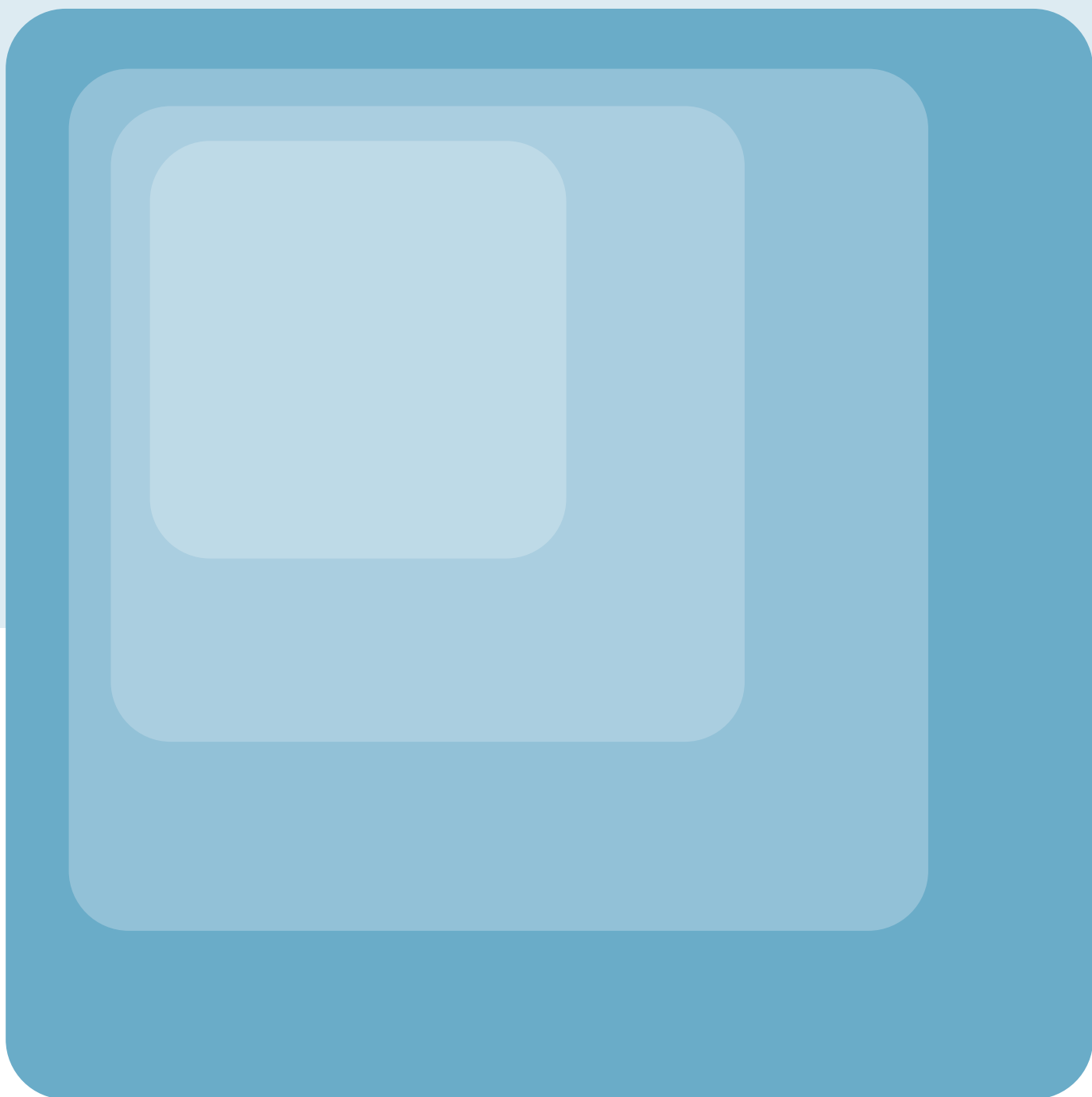
**7** La definición inicial de cultura cívica fue planteada inicial en el libro clásico de Almond y Verba (1964), posteriormente retomada por Putnam et al. (1993). Estas obras fueron seguidas por una vasta literatura sobre la cultura política en las democracias. Esencialmente se entiende por cultura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

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



2  
PARTE

# Seguimiento





CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

2

BALANCE

Equidad e integración social

ÍNDICE	HALLAZGOS RELEVANTES
<b>Hallazgos relevantes</b> <b>69</b>	
<b>Valoración general</b> <b>71</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El crecimiento del empleo fue positivo durante todos los trimestres del 2024, producto de un “efecto rebote” debido a las pérdidas que se dieron en el año previo.</li> </ul>
<b>Valoración del Informe Estado de la Nación 2024</b> <b>72</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desde el segundo trimestre del 2021 se observa una creación de empleos formales más estable y sostenida, aunque insuficiente, mientras que el empleo informal ha sido más errático. No obstante, crece la cantidad de personas calificadas en el sector informal: de un 29% en promedio en el 2019, a un 34% en el 2024.</li> </ul>
<b>Aspiraciones</b> <b>72</b>	
<b>Introducción</b> <b>73</b>	
<b>Lento avance en mayoría de indicadores sociales rezaga al país dentro de la OCDE</b> <b>74</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La desigualdad de ingresos se redujo: el coeficiente de Gini pasó de 0,502 a 0,492. Aunque el cambio es significativo en términos estadísticos, se encuentra dentro de la oscilación histórica de la última década, lo cual confirma que Costa Rica sigue siendo un país con elevada desigualdad.</li> </ul>
<b>Mejora coyuntural del mercado laboral genera poca ampliación del acceso a un empleo digno</b> <b>74</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el 2024, la inversión social pública (ISP) real creció un 3,1% y un 2,2% por persona. No obstante, perdió prioridad fiscal: representa el 68% del gasto del gobierno general, el nivel más bajo de los últimos 25 años.</li> </ul>
<b>Baja en pobreza y desigualdad de ingresos disociada del crecimiento económico</b> <b>87</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Así como en el año 2023, el crecimiento de la ISP en el 2024 se sustenta en la expansión de las pensiones contributivas, particularmente del régimen IVM de la CCSS. La inversión en educación tuvo una leve recuperación (1,2%), tras casi siete años de contracción, pero insuficiente para revertir el deterioro. Como proporción del PIB, se ubicó en un 5,7%, lejos del 8% constitucional. Por su parte, la inversión en salud se redujo en términos reales (-1,2%), acumulando tres años consecutivos de contracción.</li> </ul>
<b>Prolongación de crisis de seguridad ciudadana profundiza fisuras en la integración social</b> <b>100</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las mujeres presentan desventajas en el mercado laboral: su tasa de participación laboral es del 46% (16 puntos menos que los hombres) y luego de la maternidad cae dos puntos adicionales. Casi la mitad de las madres (47%) trabaja en empleos informales, frente al 42% de los hombres y el 27% de las mujeres no madres.</li> </ul>
<b>Cambios en la inversión social en capacidades humanas desvinculados de prioridades de desarrollo</b> <b>104</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entre julio del 2023 y 2024, la pobreza por ingresos bajó de un 21,8% a un 18% de los hogares, una reducción estadísticamente significativa y relevante en términos sociales. El principal factor asociado con esa disminución fueron los ingresos por trabajo (35% del cambio), seguidos por la reducción en el tamaño de los hogares (25%) y el aumento de otras transferencias de fuentes no registradas (21%). Estas ayudas incluyen aportes de familiares, grupos religiosos u organizaciones sociales, especialmente relevantes en hogares de zonas rurales.</li> </ul>
<b>Derechos de la población adulta mayor sin políticas públicas para financiar creciente demanda por servicios de atención</b> <b>110</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La violencia homicida se mantuvo en altos niveles históricos: en el 2023 se registró la cifra récord de 17,2 homicidios por cada 100.000 habitantes, en el 2024 bajó levemente a 16,6, equivalente a 878 personas asesinadas (27 menos que en el 2023).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costa Rica invierte apenas el 0,1% del PIB en servicios de atención para personas adultas mayores con dependencia moderada o severa. Cumplir con lo establecido en la legislación requeriría de, al menos, el 0,3% del PIB. La oferta de servicios sigue siendo limitada, fragmentada y sin un enfoque explícito hacia la dependencia, lo cual impide atender de forma adecuada las necesidades actuales y futuras.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La pobreza multidimensional disminuyó a un 10% de los hogares y alcanza la meta de ODS de reducir a la mitad el nivel del 2015 (22%).</li> </ul>

## Cuadro 2.1

## Resumen de indicadores sociales. 1990-2024

Indicador	1990	2000	2010	2020	2023	2024
<b>Expansión de capacidades</b>						
Esperanza de vida al nacer (años)	77,0	77,7	79,1	79,7	80,8	80,9
Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos con vida)	14,8	10,2	9,5	7,9	9,1	10,3
Cobertura de la PEA por seguro de salud <sup>a/</sup> (%)	64,7	64,6	63,0	71,7	76,4	76,5
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones <sup>a/</sup> (%)	44,6	48,0	57,7	64,1	68,8	68,9
Escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años <sup>b/</sup> (años)	7,2	8,0	8,8	9,4	9,7	9,8
Población de 25 a 39 años con secundaria completa y más <sup>b/</sup> (%)	31,2	32,8	40,3	53,2	55,6	60,9
Población de 15 a 24 años que no estudia ni trabaja <sup>b/</sup>	23,3	18,7	13,9	12,0	10,5	9,5
Población de 12 a 18 años que asiste a la educación <sup>b/</sup> (%)	58,6	69,1	82,4	93,0	91,7	90,6
Tasa neta de escolaridad en educación regular <sup>c/</sup> (%)						
Primaria		96,5	98,0	93,8	94,5	94,7
Secundaria		51,6	67,7	74,3	80,1	80,2
Población de 18 a 24 años que asiste a educación superior <sup>b/</sup> (%)		22,1	25,2	29,6	34,3	36,4
Tasa neta de participación laboral <sup>b/</sup>	57,3	58,0	59,1	53,1	53,7	54,4
Hombres	82,5	79,2	75,9	67,4	67,6	67,4
Mujeres	32,5	37,8	43,5	40,0	41,5	43,0
Tasa de desempleo abierto <sup>b/</sup> (%)	4,5	5,1	7,3	17,4	7,2	7,1
Hombres	4,0	4,3	6,0	15,5	6,2	6,2
Mujeres	5,8	6,7	9,5	20,3	8,7	8,3
Índice de salarios mínimos reales, promedio del año (base 1984=100)	100,8	115,6	122,3	140,7	141,3	144,2
Variación real anual del ingreso per cápita de los hogares <sup>d/</sup> (diciembre 2020=100)	-9,1	4,3	4,8	-13,5	5,1	7,1
Gasto público social real en relación con el PIB (%)	14,9	17,0	21,1	24,0	19,9	20,1
Inversión social real per cápita (miles de colones del 2000)	172,5	203,6	243,5	289	288,1	294,5
Tasa de víctimas de homicidios (por cien mil habitantes)	4,6	6,1	11,5	11,2	17,2	16,6
<b>Brechas de equidad</b>						
Coefficiente de Gini <sup>b/</sup>	0,45	0,479	0,507	0,519	0,502	0,492
Relación del ingreso promedio del hogar del V quintil y I quintil <sup>e/</sup> (veces)	9,3	8,0	10,8	11,4	11,5	10,4
Relación de dependencia económica en los hogares <sup>f/</sup>						
Pobres	3,0	3,0	2,4	2,3	3,0	3,0
No pobres	1,5	1,3	1,0	1,1	1,0	1,0
Hogares pobres <sup>b/</sup> (%)	27,4	20,6	21,3	26,2	21,8	18,0
Relación entre la incidencia de pobreza en la región más alta y en la más baja (veces)	2,09	2,29	2,04	1,46	1,85	2,39

a/ A partir del 2010 no se incluye como población ocupada asegurada a las personas que cotizan en el seguro voluntario.

b/ Estas variables tienen como fuente las encuestas de hogares del INEC, las cuales fueron objeto de cambios metodológicos en el 2010. Por lo tanto, a partir de esa fecha los datos no son estrictamente comparables con los de años anteriores.

c/ El Departamento de Análisis Estadístico del MEP ajustó las estimaciones de las tasas netas de escolaridad con las nuevas proyecciones de población. Sin embargo, la nueva serie está disponible a partir de 1999.

d/ Se toman como referencia el ingreso promedio per cápita de los hogares, según las encuestas de hogares. Se dividen entre el índice de precios al consumidor (base diciembre del 2020). A partir del 2010 se consigna el ingreso neto per cápita de los hogares con imputación de valores no declarados. El dato consignado en el 2010 corresponde al 2011.

e/ Los quintiles se definen con base en el ingreso promedio per cápita del hogar. Para estimarlos, a partir del 2010 se utiliza el ingreso neto con ajuste por subdeclaración. El I quintil es el de menor ingreso, el V quintil el mayor.

f/ Se refiere a la relación entre menores de 15 años y población que está fuera de la fuerza de trabajo, con respecto a la que está dentro de ella.

## Valoración general

Entre 2024 y el primer semestre de 2025, el país registró avances en varios indicadores agregados vinculados con la aspiración de tener una sociedad más equitativa e integrada. Se redujeron la pobreza y la desigualdad de ingresos, repuntaron algunos rubros de la inversión social pública y los indicadores laborales. Sin embargo, estos progresos no se tradujeron en un fortalecimiento de las capacidades y oportunidades de desarrollo humano. Las mejoras fueron asimétricas y se apoyaron en factores frágiles en el mediano plazo, lo que podría limitar su sostenibilidad. En contraste, las aspiraciones relacionadas con la integración social y la seguridad humana experimentaron un deterioro significativo. La sociedad costarricense atraviesa, por tercer año consecutivo, un escenario de alta violencia homicida, con niveles sin precedentes en la historia reciente del país. En este contexto, cinco mensajes resumen los principales hallazgos del capítulo.

**1. El mercado laboral costarricense mostró señales de mejora durante el 2024, aunque con alcances limitados.** Aumentó el empleo, disminuyó la tasa de desempleo y se registró un leve repunte en la participación laboral respecto al año anterior. Sin embargo, estos avances tuvieron un alcance limitado. No se tradujeron en una expansión sostenida del acceso a un empleo digno para toda la población, persistiendo amplias brechas por edad, sexo y tipo de ocupación.

Al analizar la serie histórica, se identifica un “efecto rebote” posterior al deterioro observado en el 2023. Este tipo de comportamiento ha sido frecuente en los ciclos laborales del país: tras la pérdida de puestos y la salida de personas del mercado, ocurre una recuperación parcial. El desafío radica en que dicha mejora se materialice en más empleos de calidad. Los datos muestran lo contrario: el repunte de 2024 se explica, en buena medida, por la reactivación del empleo informal. Actualmente, cerca del 38% de las personas ocupadas trabaja en condiciones de informalidad, lo que evidencia que amplios segmentos de la población —en particular mujeres y jóvenes— transitan entre la precariedad y la exclusión del mercado. Este fenómeno, sumado al aumento de personas en edad de retiro, ha contribuido a sostener los niveles más bajos de participación laboral en lo que va del siglo XXI.

Ediciones anteriores de este capítulo han documentado las barreras que enfrentan las mujeres costarricenses para insertarse en el mercado laboral, acceder a empleos formales y recibir una remuneración equi-

valente a la de los hombres en puestos de igual valor. En esta ocasión, el análisis muestra que las mujeres con hijos o hijas se encuentran en una situación de mayor desventaja frente a las mujeres sin hijos y a los hombres: presentan menores tasas de participación laboral, mayor incidencia del empleo informal y una brecha salarial más amplia.

**2. La reducción en la pobreza y la desigualdad de ingresos entre el 2023 y el 2024 tiene una explicación multicausal y solo una tercera parte se explica por el empleo.** La mejora en los ingresos de los hogares que dejaron de ser pobres se debió a factores como el empleo informal (una tercera parte), la reducción del tamaño del hogar (una cuarta parte), el aumento de los ingresos de fuentes no registradas (una quinta parte) y la recepción de más pensiones contributivas (13%). Estos factores varían según el lugar de residencia. El acceso a un empleo es más significativo en las zonas urbanas y la región Central, mientras que los ingresos no laborales y el aumento de las pensiones contributivas son más relevantes en las zonas rurales y en las regiones costeras.

**3. La prolongación de la crisis de seguridad ciudadana profundiza las fisuras en la integración social.** Costa Rica ha experimentado un deterioro progresivo en su tasa de homicidios, hasta llegar en los últimos tres años a niveles no documentados en la historia reciente del país: alrededor de 17 asesinatos por cada 100.000 habitantes. Un estudio especial agrega evidencia de que el mercado ilícito de las drogas está captando a un segmento vulnerable: las mujeres que tienen trayectorias marcadas por la exclusión social y la precariedad socioeconómica. Su participación se asocia a factores como la violencia intrafamiliar, la necesidad de generar ingresos para la subsistencia del hogar, bajo acceso a la educación y falta de oportunidades laborales formales. Posiblemente, estos factores se manifiesten también en los hombres jóvenes, cada vez más vinculados al crimen organizado, pero no se tiene disponible un análisis similar para este grupo.

**4. La inversión en capacidades humanas—como educación, salud y protección social—sigue siendo insuficiente para atender las prioridades del desarrollo humano.** En los últimos años, la inversión social pública (ISP) experimentó recortes significativos orientados a mejorar la situación fiscal del país. En el 2024 la ISP mostró un leve repunte del 2,2%, aunque se trata de una recuperación parcial y desigual. Es parcial porque no revierte la pérdida de peso relativo de la inversión social tanto en el gasto público como en la producción nacional. Es desigual porque el crecimiento se explica, en gran

medida, por la expansión de las pensiones contributivas (IVM-CCSS), por segundo año consecutivo; mientras que otras funciones esenciales para el desarrollo del capital humano, como educación y salud, continúan rezagadas. En particular, los programas y servicios universales fueron los principales afectados en la asignación de recursos.

**5. Derechos de la población adulta mayor carecen de políticas efectivas de acompañamiento y sostenibilidad financiera que respalden la creciente demanda por servicios de atención.** Si bien los sucesivos gobiernos han impulsado algunos servicios dirigidos a esta población, estos esfuerzos se han concentrado principalmente en los hogares de bajos ingresos. Pese a ello, la oferta disponible sigue siendo limitada, fragmentada y sin un enfoque integral hacia la dependencia funcional, lo que impide responder adecuadamente a las necesidades actuales y futuras de este grupo. Además, los servicios de atención privada resultan costosos y excluyentes, de modo que solo los hogares con mayores ingresos pueden acceder a ellos. Esta situación plantea un reto estructural: garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de la población adulta mayor en un contexto de rápido envejecimiento y alta desigualdad en la capacidad de pago.

En suma, las políticas sociales constituyen el principal vehículo que sostiene el círculo virtuoso entre la inversión social y el desarrollo humano. A través de ellas, el Estado implementa estrategias, programas y servicios que amplían las capacidades de las personas para disfrutar de vidas largas, saludables y libres de privaciones materiales y exclusión social. En su conjunto, este repertorio de políticas conforma el Estado de bienestar costarricense, construido a lo largo de la segunda mitad del siglo XX mediante una combinación de políticas universales, contributivas y selectivas.

Sin embargo, desde la crisis fiscal del 2018 y las decisiones gubernamentales que priorizan el ajuste fiscal, las políticas universales —en particular las de salud y educación— han perdido relevancia dentro del gasto social. De mantenerse esta tendencia, el país enfrentará crecientes tensiones para sostener el financiamiento del desarrollo humano, con el riesgo de debilitar la inversión en las generaciones jóvenes y la salud de toda la población. Revertir este escenario requiere renovar el pacto social que históricamente dio sustento al bienestar en Costa Rica: garantizar la sostenibilidad fiscal sin renunciar al compromiso con la equidad, la inclusión y las capacidades humanas como pilares del desarrollo.

## Valoración del Informe Estado de la Nación 2023

Durante el 2023 e inicios del 2024, Costa Rica experimentó un deterioro en las condiciones para afirmar derechos de la población y generar capacidades significativas de desarrollo humano sostenible (DHS). En buena medida porque las decisiones de política pública sobre la inversión social pública recortaron programas fundamentales en el contexto actual de austeridad fiscal. Por el lado del mercado laboral ocurrió un fenómeno preocupante: “el país que trabaja”, medido por la tasa neta de participación laboral, se encogió a los niveles más bajos desde 1990. Además, la integración social se deteriora a un paso alarmante. La expresión más fuerte es el aumento de la violencia homicida a las cifras más altas

desde que se tienen registros, impulsada por el crimen organizado.

Este panorama social adverso ocurre en la fase de agotamiento del bono demográfico e inicio de un acelerado proceso de envejecimiento de la población costarricense. En este contexto, el país requiere afirmar derechos sociales y económicos en poblaciones estratégicas. Por ejemplo, que sus niños, niñas y adolescentes tengan acceso a un conjunto amplio de oportunidades y capacidades para asegurar calidad de vida y soporte económico a la sociedad. Sin embargo, la información analizada en este Capítulo da cuenta de retrocesos preocupantes.

Este Capítulo advierte que, alcanzar el balance fiscal a través de los recortes en la ISP

podría profundizar, aún más, los problemas de equidad e integración social. La historia ha demostrado la efectividad del enfoque universal de educación pública y seguridad social para promover la movilidad social ascendente, complementado con los beneficios selectivos dirigidos a los grupos más pobres y excluidos. Comprender que el problema de la desigualdad social se origina, principalmente en la estructura productiva y laboral, ayuda a combatir la pobreza con más efectividad en un escenario de recursos escasos. Es imprescindible invertir hoy en las capacidades de desarrollo de las generaciones más jóvenes. Mañana sería muy tarde.

## Aspiraciones

### Equidad creciente

Un entorno<sup>1</sup> de creciente equidad y mejor distribución de la riqueza que, mediante la generalización del acceso a las oportunidades, sin distinciones de edad, sexo, orientación sexual, etnia, nacionalidad, ideología y credo religioso, les permite a las personas desplegar sus capacidades y lograr bienestar.

### Oportunidades ampliadas

Servicios sociales de calidad que mejoran las condiciones de vida de la población, apoyan los procesos de movilidad y ascenso social y reducen las brechas entre los distintos sectores sociales y áreas geográficas.

### Integración

Acceso de todas las personas a un conjunto de derechos garantizados que les permiten interactuar y participar de la vida en sociedad, sin exclusiones por motivos de sexo, etnia, edad, orientación sexual, lugar de nacimiento o condición migratoria, ni bloqueos que las condenen a la pobreza y la vulnerabilidad social.

### Seguridad humana

Un entorno de seguridad humana propicio para el aprovechamiento de las oportunidades y el desarrollo de las capacidades creativas y participativas de toda la población<sup>2</sup>.

## CAPÍTULO

## INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

## 2

## BALANCE

## Equidad e integración social

## Introducción

El *Informe Estado de la Nación* es un sistema de seguimiento y evaluación del país en materia de desarrollo humano sostenible (DHS). A este capítulo le corresponde ofrecer un balance del desempeño nacional en términos de equidad e integración social.

El concepto de equidad se refiere a la similitud de condiciones, capacidades<sup>3</sup> y oportunidades que les permitan a las personas desplegar un conjunto de cualidades básicas para tener la vida que desean y valoran. La noción de integración alude al acceso de la población a una convivencia sin exclusiones por motivos de ubicación geográfica, sexo, edad, origen étnico, creencias y condición económica. La pregunta básica que se trata de responder es cuánto se alejó o se acercó Costa Rica de la aspiración de tener una sociedad cada vez más equitativa y con mayores oportunidades para todas las personas, sin exclusión, en un entorno favorable de seguridad humana (PEN, 1994). Por lo tanto, este capítulo da cuenta de los avances y retrocesos del país en cuanto a la generación de oportunidades y la acumulación de capacidades básicas en DHS. Trata temas como la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la inseguridad ciudadana, analizados como situaciones que limitan el aprovechamiento de las oportunidades y el despliegue de las capacidades. También considera el acceso a empleos de calidad, así como la gestión de la equidad

y la integración social, entendidas como responsabilidades que competen tanto al Estado como al mercado.

No en todas las ediciones, sin embargo, los temas que componen este análisis se estudian con la misma profundidad. En realidad, el foco de interés puede variar para profundizar en nuevos asuntos, pero sin descuidar el seguimiento de las tendencias generales de mediano y largo plazo. Además, en todos los casos se contrasta el desempeño del país en el período bajo análisis -el año 2024 y primer semestre del 2025- en relación con dichas tendencias.

En esta edición se incluyen varios estudios novedosos. El primero profundiza en los factores que explican la reducción significativa de la pobreza por ingresos entre el 2023 y el 2024, con datos del semipanel de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del INEC. El segundo realiza un análisis cuantitativo de la maternidad como un factor que amplía las brechas de acceso al mercado de trabajo y de ingreso laboral entre hombres y mujeres. El tercero examina los factores que inciden en la vinculación de las mujeres al mercado ilícito de las drogas y sus trayectorias delictivas, lo anterior a partir de métodos cualitativos. El cuarto identifica y caracteriza la oferta de servicios de atención para la población adulta mayor, el financiamiento estatal y algunas alternativas para consolidar un sistema de cuidados en el país, en un contexto de transición demográfica avanzada.

Este capítulo se organiza en cinco secciones, además de esta introducción. Cada una plantea un mensaje o idea principal y presenta la evidencia que lo fundamenta. La primera desarrolla un enfoque comparativo para ubicar el desempeño reciente de Costa Rica en materia de equidad e integración social dentro de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE). La segunda sección analiza el mercado laboral en el 2024, un tema clave para entender la evolución de los ingresos de la población y su capacidad para tener vidas dignas y libres. La tercera parte examina los resultados redistributivos en materia de pobreza y desigualdad de ingresos, los cuales fueron positivos el año anterior. La cuarta aborda la crisis de seguridad ciudadana, un asunto con graves consecuencias sobre la integración social. La quinta se enfoca en la inversión social, una herramienta clave para crear capacidades humanas pero que en los últimos años ha experimentado importantes recortes a fin de lograr una mejora en los resultados fiscales. Finalmente, la sexta y última sección trata sobre la oferta de servicios de cuidado de personas adultas mayores. En el marco del acelerado envejecimiento de la sociedad costarricense, la suficiencia y accesibilidad de esta oferta se tornará en un asunto de especial importancia para la política social.

## Lento avance en mayoría de indicadores sociales rezaga al país dentro de la OCDE

Para brindar una visión de conjunto con perspectiva comparada, se recurre a un procedimiento que combina el análisis de un grupo seleccionado de indicadores nacionales en el último año (2024) con respecto a la tendencia de mediano plazo (1990-2023) y el estudio del lugar que ocupa Costa Rica en la OCDE, organización de la que forma parte desde el año 2021. Los indicadores evaluados se seleccionaron con base en las aspiraciones en desarrollo humano mencionadas al inicio del capítulo.

En un balance general, dos de las cuatro grandes aspiraciones del desarrollo humano sostenible (DHS) a las que da seguimiento el *Informe Estado de la Nación* en materia de equidad e integración social no tuvieron cambios significativos en el 2024 con respecto a las tendencias de los últimos años: el acceso a una vida larga y sana y el acceso al conocimiento. El acceso a una vida libre de amenazas profundizó su situación negativa: continúa en niveles históricamente altos de violencia homicida. Por el contrario, el acceso a un ingreso digno mostró mejoras casi en todos sus indicadores, luego del golpe que significó la pandemia por covid-19 y la lenta y asimétrica recuperación en años posteriores. Estos temas se desarrollarán con profundidad a lo largo de este capítulo.

Aunque esta edición no analiza a fondo los temas de educación (evaluados con profundidad en el *Décimo Informe Estado de la Educación*) ni de salud, es relevante mencionar la situación de algunos indicadores. Uno de ellos, clave para monitorear el acceso a una vida larga y sana, tuvo un retroceso importante en el 2024: la tasa de mortalidad infantil se situó en 10,3 defunciones de menores de un año por cada mil nacimientos, el nivel más alto de los últimos 20 años y luego de 16 años de mostrar cifras de un dígito. Las defunciones neonatales, es decir, las ocurridas en los primeros 28 días de vida representan el 72%, con una tasa de 7,4 por mil nacimientos. La principal causa de muerte en menores de

un año son las “afecciones originadas en el periodo perinatal” (50,6%), las cuales crecieron un 14,4% con respecto al 2023. Por provincia, casi todas incrementaron su tasa, con retrocesos más fuertes en Guanacaste y San José. Solamente dos ostentaron cifras menores al promedio nacional: Alajuela (9,0) y Heredia (8,3). De consolidarse este resultado en los próximos años, es relevante realizar un análisis cuidadoso para identificar los factores asociados a la desmejora.

El resto de los indicadores utilizados para medir el acceso a una vida larga y sana se mueven con lentitud, pero el éxito alcanzado por el país en décadas anteriores lo sigue ubicando en una posición media y alta con respecto a la OCDE. La esperanza de vida se sitúa en 80,9 años, sin cambios significativos con respecto al año previo. Por otro lado, de la población económicamente activa (PEA), un 76,5% cotiza al seguro de salud de la CCSS y un 68,9% al de pensiones, sin cambios en relación con el 2023. Por tipo de PEA, la cobertura de la asalariada supera casi en quince puntos a la no asalariada: 81,25% versus 68,2% en el seguro de salud y 73,8% versus 56,6% en pensiones. Formalizar el empleo independiente sigue siendo un reto que este *Informe* ha señalado de manera reiterada.

En la aspiración de acceso al conocimiento, el país mostró un resultado inercial, similar a las tendencias de mediano plazo y sin cambios relevantes con respecto al año anterior. Según la Enaho 2024 del INEC, la escolaridad promedio se sitúa en 9,8 años, el 90,6% de las personas entre 12 y 18 años asiste a la educación y el 11,8% de la población entre 15 y 24 años no estudia ni trabaja. Creció el porcentaje de viviendas con conexión a internet (de 81,7% a 85,4%) y casi la totalidad de viviendas en el país tienen al menos un teléfono celular (97%). También mejoró el porcentaje de la población de 25 a 39 años que completó la secundaria, de un 55,6% en el 2023 a un 60,9% en el 2024; mientras que las tasas netas de escolaridad se mantienen sin cambios: 94,7% en primaria, 68,6% en el tercer ciclo y 58,3% en la educación diversificada.

Al respecto, las últimas ediciones del

*Informe Estado de la Educación* han formulado importantes llamadas de atención al país sobre la situación y perspectivas del sistema educativo costarricense. Han planteado que existe una grave crisis, producto del golpe combinado del apagón educativo que provocaron las sucesivas huelgas magisteriales, la emergencia sanitaria y social de la pandemia y los rezagos estructurales no resueltos. Esta crisis se agravó, además, por malas decisiones de la política pública reciente, que impacta los aprendizajes del estudiantado. A su vez, coincide con una mejora en los índices de aprobación en la educación secundaria, así como menores niveles de exclusión educativa comparada con una década atrás, que generan una ilusión de normalidad que obstaculiza acciones para remediar los serios retrocesos en la materia (para un análisis exhaustivo sobre la educación costarricense véase el *Décimo Informe Estado de la Educación*, publicado en agosto de 2025 y disponible en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)).

En la comparación con la OCDE, la mayoría de los indicadores sociales seleccionados de Costa Rica se ubican en posiciones bajas (o desfavorables). No obstante, la esperanza de vida continúa entre las más altas del mundo. En niveles intermedios están la asistencia a la educación, las coberturas a la seguridad social y la tasa de mortalidad infantil. Aunque la inversión en educación como porcentaje del PIB se ubica similar al promedio de la OCDE, la mayoría de esos países tienen niveles de PIB muy por encima de Costa Rica, por lo que la inversión por persona cae a una posición baja. Por último, a pesar de las mejoras registradas en el 2024 en el coeficiente de Gini, la incidencia de la pobreza, la tasa de desempleo y la población joven que completó la educación secundaria, el país continúa a la zaga de dicha organización en estos indicadores (cuadro 2.2).

## Mejora coyuntural del mercado laboral genera poca ampliación del acceso a un empleo digno

Una aspiración del desarrollo humano es que todas las personas tengan acceso

## Cuadro 2.2

## Valoración de algunos indicadores sociales según su desempeño. 2024

Desempeño del 2024 con respecto a la tendencia <sup>a/</sup>			
Posición <sup>b/</sup>	Mejora	Se mantiene <sup>c/</sup>	Desmejora
Alta		<ul style="list-style-type: none"> <li>Esperanza de vida</li> </ul>	
Media	<ul style="list-style-type: none"> <li>Viviendas con acceso a internet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Población de 12 a 18 años que asiste a la educación</li> <li>Inversión pública en educación (% PIB)</li> <li>Coberturas PEA en seguridad social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tasa de mortalidad infantil<sup>d/</sup></li> </ul>
Baja	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coefficiente de Gini<sup>d/</sup></li> <li>Incidencia de la pobreza<sup>d/</sup></li> <li>Tasa de desempleo<sup>d/</sup></li> <li>Población de 25 a 39 años que completó la secundaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tasa de participación laboral femenina</li> <li>Población en edad activa con secundaria completa o más</li> <li>Años de escolaridad promedio</li> <li>Jóvenes que no estudian ni trabajan<sup>d/</sup></li> <li>Inversión social pública (% PIB)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tasa de homicidios</li> <li>Inversión pública en salud (% PIB)</li> </ul>

Muy bueno

Bueno

Intermedio

Malo

Muy malo

a/ La valoración se realiza con base en dos criterios: el valor de la tendencia 1990-2023 se compara con el valor obtenido en 2024, y el crecimiento anual de 2024 se compara con el crecimiento promedio anual del período 1990-2023.

b/ Se determina por comparación internacional, a partir de un *ranking* de países. En la mayoría de los indicadores se utiliza como referencia la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de la cual Costa Rica forma parte desde el año 2021.

c/ “Se mantiene” significa que en 2024 el indicador mantuvo la tendencia mostrada en el período 1990-2023, es decir, no hubo cambios con significancia estadística.

d/ En algunos indicadores se debe tener cuidado con la interpretación, pues, cuanto más alto sea el valor, peor es la posición que se ocupa. Por tanto, un nivel bajo se asigna a los indicadores con cifras altas.

Fuente: Elaboración propia con datos del INEC, CCSS, MEP, STAP-Ministerio de Hacienda, Poder Judicial, BCCR.

a suficientes oportunidades que les permitan contar con los ingresos necesarios para disfrutar de una vida digna. Desde esa perspectiva, el mercado de trabajo se convierte en un factor determinante para obtener ese bienestar, así como para lograr el desarrollo económico y la equidad social. Un buen empleo contribuye a reducir la pobreza y las desigualdades, a financiar la seguridad social y les permite a las personas trabajadoras cotizar para una pensión contributiva; aspecto relevante en un país que experimenta un rápido envejecimiento de la población.

El principal hallazgo es que, en el 2024 e inicios del 2025, el mercado laboral costarricense siguió sin ampliar las oportunidades de acceso a un ingreso digno para toda o la mayoría de la población laboral, debido a su comportamiento cíclico. Ocurrieron mejoras en los indicadores laborales agregados con respecto al año previo, debido al crecimiento del

empleo, un menor desempleo y un leve aumento en la participación laboral. Sin embargo, este resultado es mayormente producto de un “efecto rebote” debido a las desmejoras experimentadas en el 2023, cuando hubo pérdidas de puestos y una importante salida de personas del mercado. Además, una parte de la mejora se explica por la reactivación del empleo informal.

Visto en una perspectiva temporal más amplia, la volatilidad del empleo informal contrasta con una trayectoria inercial del empleo formal, la variable que sería deseable experimentara un fuerte dinamismo. Esta tendencia no logra transformar de forma significativa la estructura del mercado laboral costarricense y en la actualidad, la informalidad afecta a un 38% de las personas ocupadas, aproximadamente. Como resultado, amplios segmentos de la población transitan entre el acceso a empleos precarios y la exclusión

del mercado laboral, en especial mujeres y jóvenes. Esto, sumado a más personas en edad de retirarse (hombres mayores de 55 años, principalmente), ha llevado a los niveles mínimos de participación laboral del presente siglo.

Ediciones anteriores de este *Informe* han identificado las barreras laborales que enfrentan las mujeres costarricenses para insertarse, acceder a un empleo formal y recibir una remuneración equitativa con los hombres en puestos de igual valor. Un estudio especial realizado para este capítulo, que se amplía más adelante, señala que las mujeres con hijos o hijas están en mayor desventaja comparadas con los hombres y con el resto de las mujeres. Las madres registran menores tasas de participación laboral, más empleo informal y más brecha salarial.

Además, entre mayor sea la cantidad de hijos o hijas, menor es la probabilidad de participar en el mercado laboral.

Esa menor probabilidad se acentúa cuando son menores de tres años, incluso para las madres de alto logro educativo. Esto se relaciona con las mayores responsabilidades que les implica el cuidado y las otras tareas domésticas, pues para muchas de ellas el costo de oportunidad de pagar esos servicios a terceras personas puede ser más costoso que la remuneración que obtendrían, y esto las desmotiva a buscar un trabajo fuera del hogar.

### Empleo informal explica paradoja entre bajo nivel de empleo y mejoría de indicadores laborales

Para dar seguimiento al mercado laboral, el capítulo se basa en los estudios de Meneses y Segura (2025) y Meneses et al. (2025). El primero analiza los principales indicadores de inserción y calidad del empleo, según grupos de población. El segundo profundiza en las brechas

laborales por la maternidad. La principal fuente de información de ambas investigaciones es la Encuesta Continua de Empleo (ECE) del INEC, con cortes por trimestres del año calendario. Algunos conceptos y definiciones importantes asociados con el mercado laboral costarricense se resumen en el recuadro 2.1.

El principal hallazgo de esta sección es que a pesar de la mejora en los indicadores laborales, en casi todos los trimestres del 2024 con respecto al 2023 el país aún no logra sostener los niveles de empleo que tuvo en el 2019, previos a la pandemia por covid-19. Aunque la tasa de desempleo ha disminuido desde su máximo en el 2020, esta se ha acompañado de una salida de personas del mercado laboral, por lo que la baja del desempleo no equivale necesariamente a un incremento del empleo. Es decir, al poner en contexto los resultados del 2024 con el período prepandemia, se diluyen las buenas noticias. El mercado laboral sigue siendo altamente inestable entre trimestres y años, y persisten las dificultades para las poblaciones con baja escolaridad, mujeres y personas jóvenes.

### Mercado laboral tuvo mejores resultados agregados en el 2024

Durante el año 2024 se registró un crecimiento promedio del 5,1% en la cantidad de personas ocupadas. Comparativamente, esta tasa es dos puntos porcentuales mayor al promedio reportado durante los tres años anteriores a la pandemia. Sin embargo, la mejora en el 2024 obedece a un efecto rebote con respecto al año anterior, cuando la economía perdió puestos de trabajo y el empleo se redujo en un -2,7%. En el primer semestre del 2025 este efecto se ha diluido, pues el crecimiento ha sido de apenas un 1% en promedio, lo que acentúa el errático comportamiento del mercado laboral costarricense.

Es común observar tasas de crecimiento del empleo elevadas después de períodos de fuertes pérdidas, que lamentablemente no se mantienen. Por ello, la trayectoria en el 2024 y primer semestre del 2025 no resulta atípica (gráfico 2.1).

El alto crecimiento en el número de personas ocupadas en el 2024 apenas

## Recuadro 2.1

### Principales conceptos y definiciones de indicadores del mercado laboral

La clasificación internacional, que aplica el INEC para Costa Rica, establece que la población en edad de trabajar (PET) es aquella con 15 años o más. Este grupo se divide en dos categorías: quienes trabajan o desean hacerlo y quienes que no están buscando empleo, ya sea porque no pueden, no les interesa o creen que no va a ser posible conseguirlo. Al primer grupo se le denomina “fuerza de trabajo” (FT) o población económicamente activa (PEA), y esta, a su vez, tiene dos condiciones:<sup>4</sup> personas que están trabajando (población ocupada) y las que lo están buscando pero no consiguen empleo (desempleada). Al segundo grupo de la PET se le denomina “población fuera de la fuerza de trabajo” (FFT). El diagrama 2.1 expone esta estructura para Costa Rica en el 2024.

A partir de la información recopilada por la Encuesta Continua de Empleo (ECE) se estima un conjunto de indicadores que se utilizan con frecuencia para dar seguimiento al mercado laboral; a continuación se detallan los principales:

- **Tasa de participación:** porcentaje de la FT en la PET; es decir, de la población de 15 años y más, cuántas personas trabajan o están buscando empleo.

- **Tasa de no participación:** porcentaje de la PET que está fuera de la FT. Puede ser por razones de estudio, discapacidad, jubilación, trabajo doméstico, se desalentaron al no conseguir un empleo, entre otras.

- **Tasa de desempleo:** porcentaje de personas desempleadas en la FT; en otras palabras, qué porcentaje de las personas que desean trabajar no encuentra empleo.

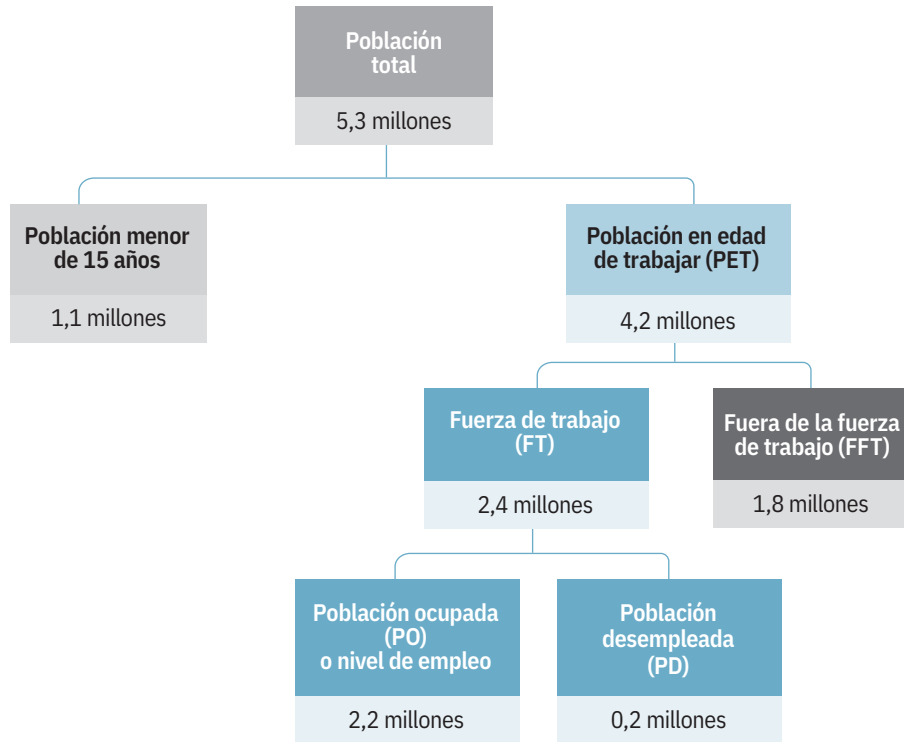
- **Tasa de ocupación:** porcentaje de personas ocupadas en la PET.

La estructura e indicadores detallados son fundamentales para el análisis, dado que, por ejemplo, una reducción en la tasa de desempleo puede obedecer a distintos factores, tales como el aumento en las oportunidades laborales o a la reducción en la cantidad de personas en el mercado laboral, que pasan a la población fuera de la fuerza de trabajo, ya sea porque están desmotivadas o por razones que les imposibilita trabajar de manera remunerada (responsabilidades domésticas, por ejemplo).

Fuente: Meneses y Segura, 2025.

Diagrama 2.1

Composición del mercado laboral costarricense. 2024



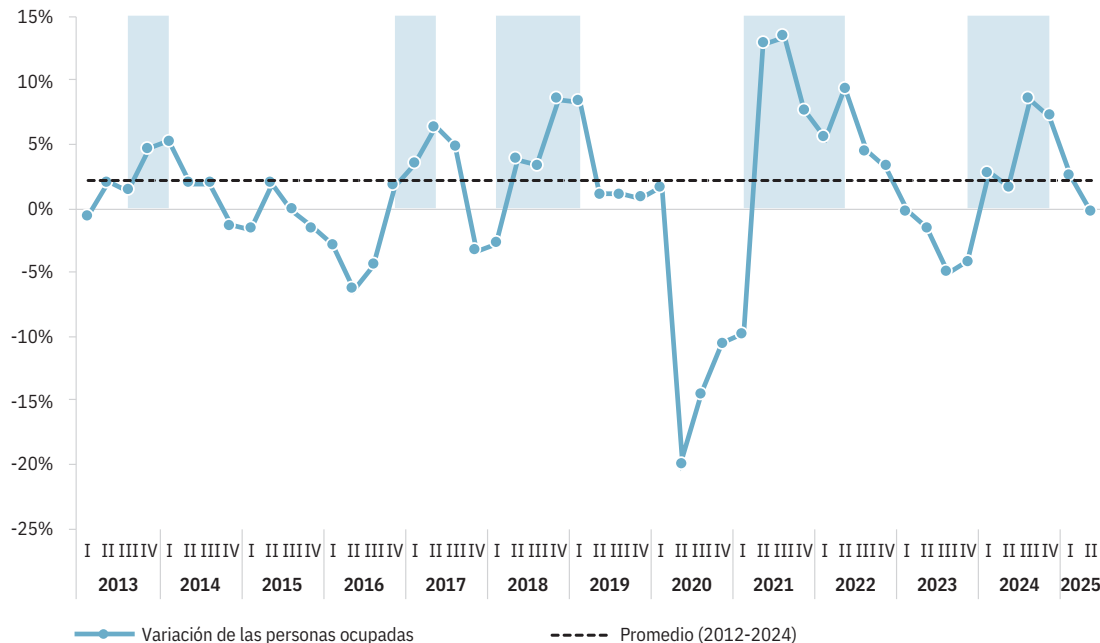
Fuente: Meneses y Segura, 2025; con datos de las Encuestas Continuas de Empleo, del INEC.

recuperó los casi 2,2 millones de plazas existentes en el año antes de la pandemia. El repunte no respondió al ingreso de nuevas personas al mercado laboral, pues la población en edad de trabajar apenas creció un 1,3%, sino a la reincorporación de personas que en el contexto de la pandemia por covid-19 habían salido de la fuerza de trabajo y que en el 2024 retomaron la búsqueda de empleo. Esto se evidencia en la reducción en el número de personas fuera de la fuerza laboral (-1,2%); después de que esta población había crecido en alrededor de un 7,5% durante el periodo 2022-2023. El mercado laboral logró absorber esta oferta y mantener la tendencia a la baja en la tasa de desempleo, que el año pasado se ubicó en alrededor del 7%.

El fuerte aumento del empleo registrado en todos los trimestres del 2024 alcanzó para cubrir el incremento de la fuerza de trabajo –en buena parte explicado por el reingreso de las personas que, como resultado de la pandemia, dejaron de buscar empleo–. El aumento promedio fue de alrededor de 105.000 nuevos puestos de trabajo, cantidad que se descompone en 53.000 nuevas personas en

Gráfico 2.1

Variación interanual en la cantidad de personas ocupadas, por trimestres<sup>a/</sup> (porcentaje)

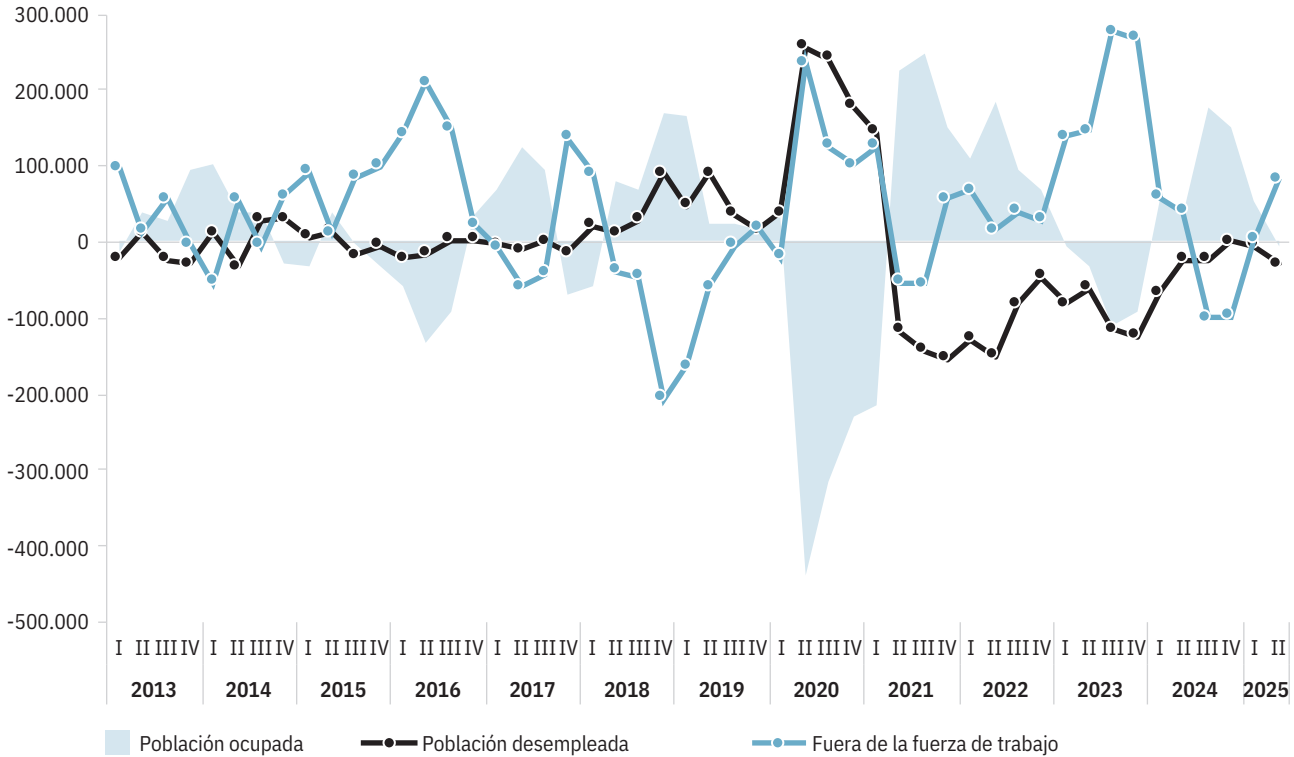


a/ Los trimestres con fondo gris representan crecimientos positivos debido al “efecto rebote” en los periodos previos, que mostraron una contracción en el empleo. Es importante señalar que la fuerte caída ocurrida en el 2020 obedece al impacto de la pandemia por covid-19.

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

## Gráfico 2.2

## Variación absoluta en la cantidad de población ocupada, desempleada y fuera de la fuerza de trabajo, por trimestres



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

edad de trabajar, 24.000 personas que regresaron al mercado laboral y dejaron de estar fuera de la fuerza de trabajo; alcanzó, incluso, para bajar el desempleo en alrededor de 28.000 personas (gráfico 2.2). Sin embargo, estos resultados no logran sostenerse en el primer semestre del 2025, cuando de nuevo empieza a acumularse población en el desempleo y fuera de la fuerza de trabajo.

En el 2024, la tasa de desempleo se ubicó en un promedio del 7,5%, lo cual representa una reducción de 1,4 puntos porcentuales respecto a la registrada en el 2023. Esta disminución se generalizó entre los distintos segmentos poblacionales. Persistieron, sin embargo, las mayores dificultades de acceso al empleo entre las mujeres y las personas jóvenes: la tasa de desempleo femenina fue de un 8,4%, superando en dos puntos a la masculina, mientras que el desempleo juvenil es más del doble del promedio nacional (gráfico 2.3). Estos resultados se alinean con la

tendencia a la baja iniciada en el año 2021.

### Dinamismo del empleo informal contrasta con trayectoria inercial del empleo formal

En el año 2024, el repunte del empleo tuvo marcados contrastes. Los puestos de trabajo asociados con una menor calidad, como los informales e independientes, crecieron en casi todos los trimestres, como resultado del efecto rebote señalado anteriormente, luego de experimentar variaciones negativas y alta volatilidad desde el 2022. Por el contrario, los empleos de mayor calidad, como los formales y asalariados, mantuvieron una trayectoria de crecimiento más moderada, positiva y sostenida durante casi todos los trimestres postpandemia.

La volatilidad del empleo informal, incluso en un año calendario, se puede observar en las tasas de crecimiento de los trabajos informales e indepen-

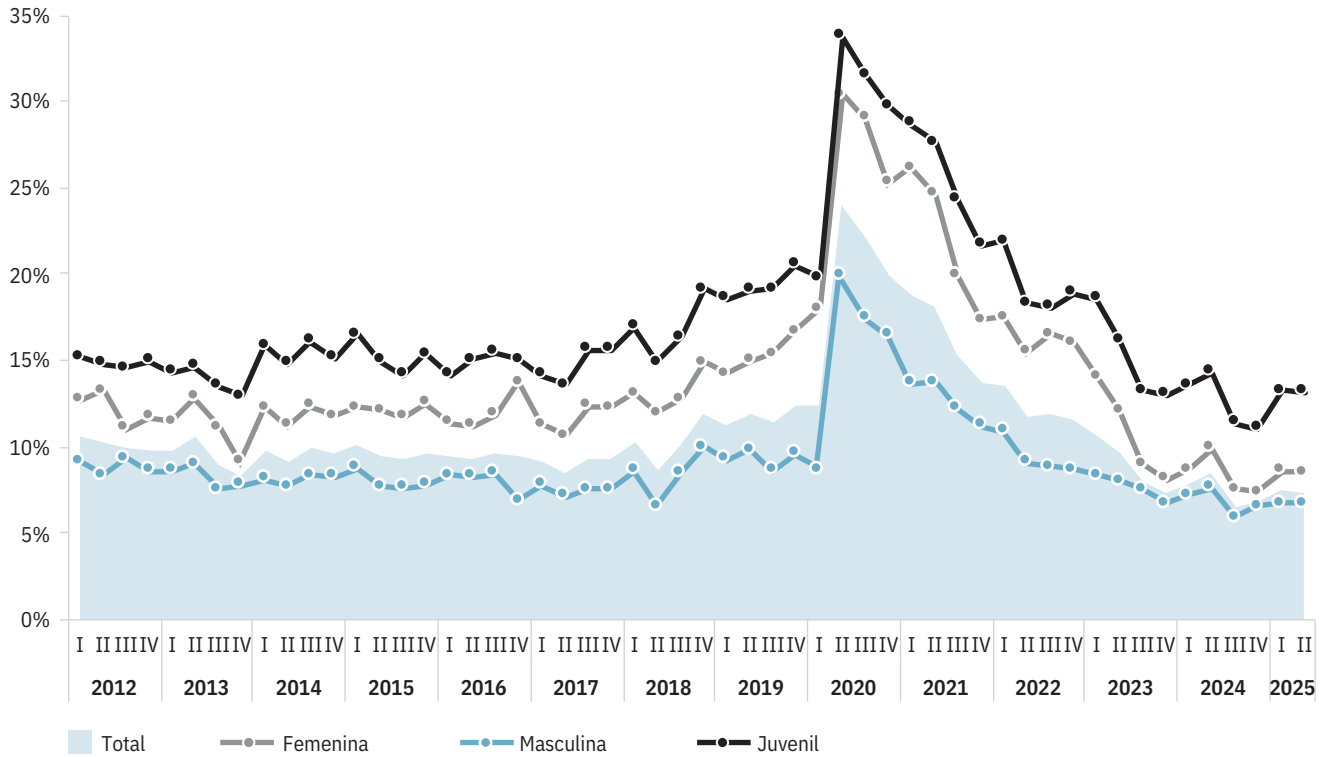
dientes, pues alcanzaron un 15% en el tercer trimestre del 2024, pero cayeron drásticamente en el primer semestre del 2025, retomando a tasas negativas. Por el contrario, el dinamismo de los empleos de mayor calidad, como los formales y asalariados, no solo se mantuvo a ritmo similar durante los trimestres del 2024, sino que, en el caso del empleo formal, se prolongó en el primer semestre del 2025 (gráfico 2.4).

En países con elevados niveles de informalidad laboral, la informalidad suele desempeñar un doble papel: actúa como una vía de inserción al mercado de trabajo y como un refugio frente al desempleo, con lo cual ofrece una alternativa accesible ante la escasez de oportunidades formales (Casavilca, 2024). Costa Rica también experimenta este patrón.

Durante la pandemia ocurrió una fuerte destrucción del empleo informal, mucho mayor que la afectación en el sector formal, y, en los años posteriores,

Gráfico 2.3

Tasa de desempleo<sup>a/</sup> por trimestres, según edad y sexo

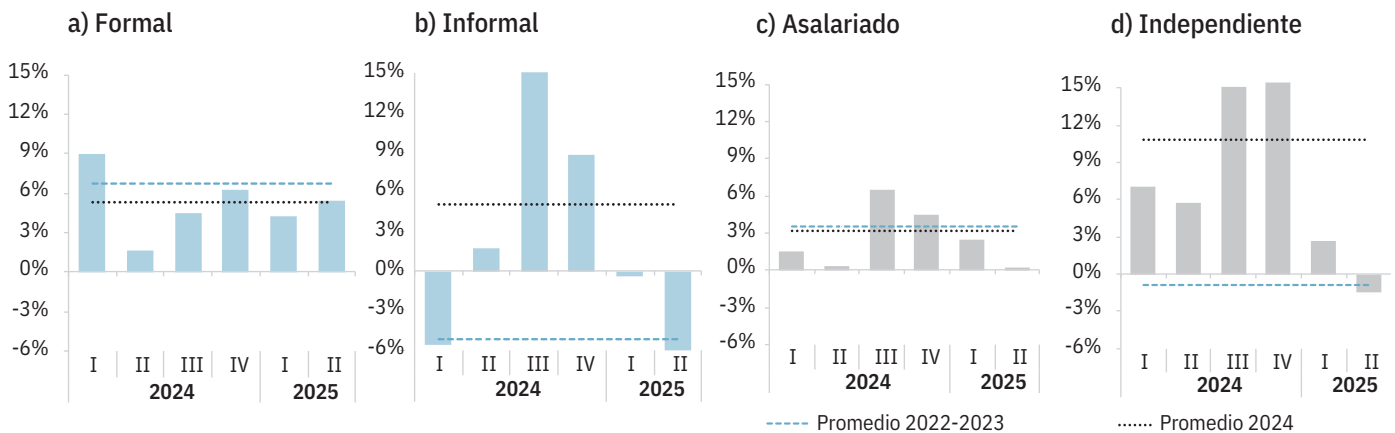


a/ Porcentaje de personas desempleadas con respecto a la fuerza de trabajo; en otras palabras, qué porcentaje de las personas que desean trabajar no encuentran empleo. La tasa de desempleo juvenil incluye a las personas de 15 a 34 años que participan en el mercado laboral.

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

Gráfico 2.4

Variación interanual en la cantidad de personas ocupadas, por trimestres, según tipo de empleo (porcentaje)



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

la informalidad experimentó un lento y limitado crecimiento (gráfico 2.5). Esta tendencia estuvo acompañada por una reducción en la participación laboral, por lo que, en el contexto de recuperación, es muy probable que una parte de quienes perdieron su empleo informal estén retornando a este tipo de actividades, lo cual confirma el papel del sector informal como mecanismo de ajuste (Meneses y Segura, 2025).

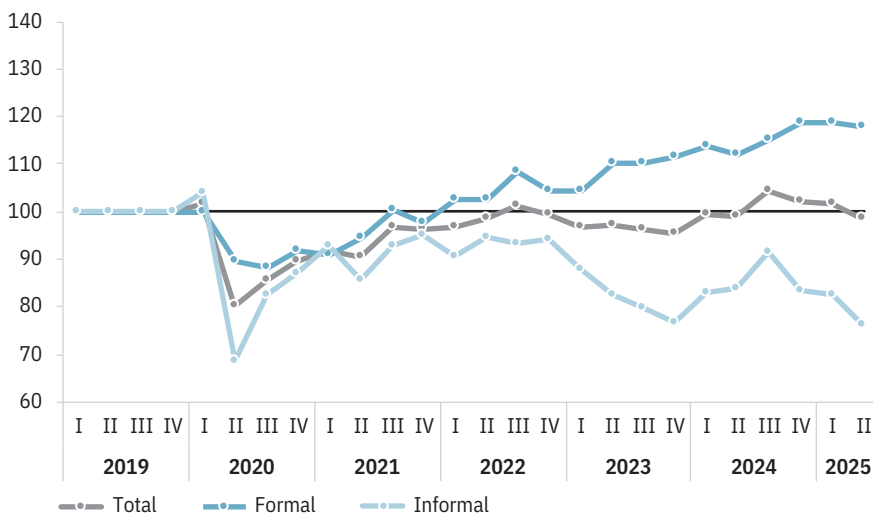
A pesar de que el empleo formal ha tenido una trayectoria inercial, con un crecimiento promedio del 5% durante el período 2023-2024, no logra transformar significativamente la estructura del mercado laboral costarricense, que sigue estando alrededor del umbral del 60% de las personas ocupadas.

El crecimiento del empleo en el 2024 fue más alto para la población con mayor logro educativo (secundaria completa o superior). En este segmento, el empleo experimentó un incremento del 11%, más del doble del ritmo observado en los dos años anteriores (4,4%). En cambio, el repunte no trajo mayores oportunidades para la población menos calificada, que experimentaron un crecimiento errático: en los dos primeros trimestres del 2024 se registró una caída, a partir del tercero comenzó una recuperación. Sin embargo, esta tampoco se sostuvo y con la desaceleración del primer semestre del 2025 decreció nuevamente el empleo no calificado.

Un tema para observar con especial atención es el crecimiento porcentual de las personas calificadas en el sector informal. En el 2024 fue del 15%, superior al 10% registrado para este segmento en el mercado formal (gráfico 2.6). Ello no solo ocurrió el año pasado, pues al examinar el último sexenio, el porcentaje de las personas calificadas con trabajos informales aumentó, de un 29% en promedio durante el 2019 a un 34% en el 2024. Estos sectores, al funcionar como puerta de entrada al mercado laboral, resultan más accesibles y una alternativa al desempleo, incluso en personas con mayor nivel educativo, aunque sin ofrecer ingresos estables ni garantías laborales. Una hipótesis es que en el proceso pospandemia, el empleo informal podría estar actuando como el mecanismo de ajuste del

Gráfico 2.5

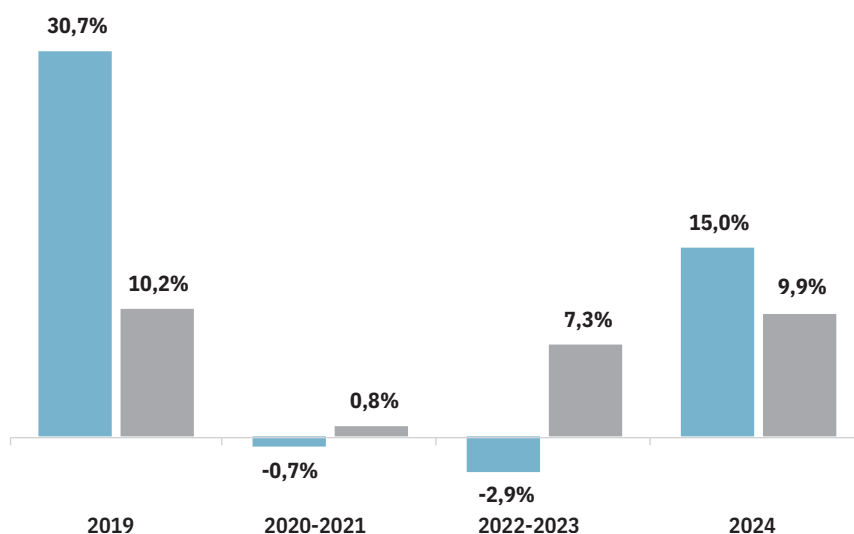
**Evolución de los índices<sup>a/</sup> de empleo total, formal e informal, por trimestres**  
(trimestres del 2019=100)



a/ Cuando el índice es igual a 100, denota el mismo valor que el trimestre respectivo del año 2019. Si está por debajo de 100, indica niveles menores al año prepandemia; y valores por encima significa que lo superó.  
Fuente: Elaboración propia con datos de las Encuestas Continuas de Empleo del INEC.

Gráfico 2.6

**Variación interanual en el promedio<sup>a/</sup> de personas ocupadas con secundaria completa o más, por período, según tipo de empleo**  
(porcentaje)



a/ Se calcula un promedio por período, a partir de la variación interanual en cada trimestre.  
Fuente: Meneses y Segura, 2025; con datos de la ECE del INEC.

mercado laboral también para la población con mayor nivel educativo que todavía no encuentra cabida en puestos formales.

La transición hacia una economía más moderna y de servicios de medio y alto componente tecnológico plantea altos costos para la población adulta que no logró alcanzar los niveles adecuados de calificación. El mercado laboral limita, cada vez más, las oportunidades para las personas menos calificadas, un desafío importante para el país, porque más de la mitad de la fuerza de trabajo no es calificada. En su mayoría, se trata de personas adultas para quienes acceder a procesos de recalificación resulta complejo, lo que acentúa su exclusión del mercado laboral.

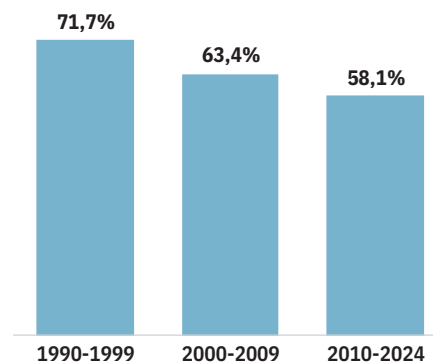
Aunque la proporción de población adulta de baja calificación ha mostrado una trayectoria decreciente, sigue siendo considerablemente alta. A pesar de la mejora, en la actualidad más de la

mitad de la población adulta aún no logra terminar los estudios secundarios. En la década de los noventa, el 72% de la fuerza de trabajo adulta (de 35 a 60 años) no había completado la educación secundaria, cifra que bajó al 58% en los últimos quince años (gráfico 2.7). Pese al progreso, subsisten importantes retos: de acuerdo con la Enaho 2024, un 16% de la fuerza de trabajo de entre 24 y 34 años cuenta únicamente con educación primaria.

Este panorama exige el diseño de estrategias complementarias que permitan incluir y acompañar a este grupo, cuya inserción en el mercado laboral es cada vez más difícil, sin dejar de lado los esfuerzos, que deben ser cada vez más acelerados para transformar a la fuerza de trabajo más joven en una más calificada y acorde a la transformación del mundo del trabajo. Es necesario impulsar la culminación de trayectorias educativas hasta niveles superiores (recuadro 2.2).

Gráfico 2.7

### Porcentaje de personas adultas no calificadas<sup>a/</sup> en la fuerza de trabajo, por período



a/ Población de 35 a 60 años con secundaria incompleta o menos.

Fuente: Meneses y Segura; 2025, con datos de la Enaho del INEC.

## Recuadro 2.2

### Elevadas tasas de aprobación no garantizan calidad de aprendizajes en primaria y secundaria

Aunque el país registra un aumento sostenido en la proporción de jóvenes de 18 a 24 años que culminan la educación secundaria (72% en el 2024), el acceso a la universidad crece a un ritmo más modesto. El porcentaje de personas jóvenes con título del colegio que no continuó con estudios superiores aumentó de un 36% en el 2018 a un 47% en el 2024 (PEN, 2025a).

A esto se suma que el reciente *Décimo Informe Estado de la Educación* señala que las personas estudiantes egresan con graves carencias en su formación y que el estudiantado de secundaria apenas muestra niveles de comprensión lectora y razonamiento matemático propios del tercer o cuarto grado de escuela.

Tanto en primaria como en secundaria la promoción de estudiantes se ubica en niveles mayores al 90%. Sin embargo, los resultados de las pruebas PISA revelan importantes vacíos en el desarrollo de habilidades del estudiantado. Costa Rica

atraviesa el peor momento en su desempeño educativo desde que inició su participación en las evaluaciones internacionales en el 2009. En el 2022, los puntajes de lectura y matemática alcanzaron su nivel más bajo. Esto implica que quienes están próximos a egresar del ciclo básico tienen bajas capacidades para plantear interrogantes, encontrar patrones, resolver problemas, discriminar e identificar información relevante, hacer inferencias y utilizar pensamiento crítico para analizar situaciones de la vida real. Se trata de habilidades fundamentales, tanto para la continuidad educativa como para la inserción laboral.

Lejos de mejorar, Costa Rica encabeza el grupo de países de América Latina que más incrementaron la proporción de estudiantes con bajos desempeños en la edición del 2022. El aumento fue del 4%, seguido por Argentina con un 3,2%. En contraste, países como Panamá, Perú y Uruguay lograron reducir la cantidad de estudiantes ubicados en estos umbrales.

Este rezago se manifiesta desde edades tempranas y se acumula a lo largo de la trayectoria educativa, sin una respuesta sistémica que permita abordarlo de forma sostenida y eficaz. Los resultados del *Informe* revelan una situación apremiante: cohortes completas de estudiantes con escasas capacidades para plantear interrogantes, resolver problemas, hacer inferencias y utilizar pensamiento crítico para afrontar las situaciones de la vida real. Las afectaciones son de dos tipos. En el plano personal, las personas no desarrollan habilidades necesarias para incorporarse al mercado laboral o continuar estudios universitarios con éxito. En el plano colectivo, el futuro desarrollo humano del país se ve afectado por la existencia de amplias capas ciudadanas con insuficientes capacidades para discriminar información, adoptar nuevas tecnologías y tomar decisiones basadas en evidencias. Para más detalles, véase el *Décimo Informe Estado de la Educación* en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Fuente: PEN, 2025a.

De acuerdo con dicha encuesta, solo el 39% de la fuerza de trabajo entre 34 y 44 años ha completado la educación superior, cifra que se mantiene lejos de la proporción de los países más desarrollados de la OCDE.

### Niveles mínimos de participación laboral persisten debido a exclusiones del empleo

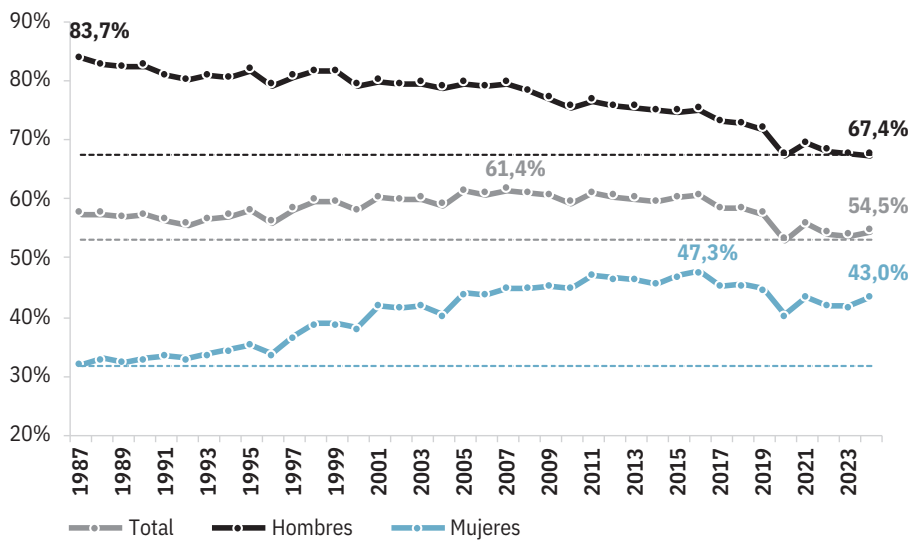
En Costa Rica ha venido cayendo la participación laboral de la población en edad de trabajar, comportamiento que inició con la pandemia, pero que se ha extendido hasta el presente. Entre los grupos más afectados están las mujeres, la población joven y las personas en edad de retirarse (55 años y más), sobre todo hombres que históricamente han tenido altas tasas de participación.

Un análisis de largo plazo revela que desde el año 2020 la tasa neta de participación laboral se encuentra en los niveles más bajos desde 1987; es decir, la cantidad de personas ocupadas y desocupadas con respecto a la población de 15 años y más reportadas en las encuestas de hogares del INEC (gráfico 2.8). La tendencia decreciente de la participación masculina y el estancamiento en la femenina, que no llega ni al 50%, explican esta situación. Sin estrategias para incentivar la inserción laboral de las mujeres y la reducción de las brechas de género, que les permitan acceder a empleos formales y sin las cargas dobles que significa el trabajo no remunerado, difícilmente se podrá aumentar la fuerza de trabajo en los próximos años.

Las mujeres no solo tienen una reducción en las tasas de participación laboral y un menor porcentaje en el empleo total (39%), sino que siguen mostrando un perfil vulnerable y de inestabilidad laboral: es el grupo más afectado cuando se pierden empleos y es el que más reacciona cuando aumentan (gráfico 2.9). El efecto rebote, que caracteriza a la alta tasa de crecimiento en el 2024 (5,1%), fue más fuerte en las mujeres (10,1%), luego de experimentar la mayor contracción en el 2023 (-5,7%). Para los hombres fue menor (2,1%), consistente con las bajas pérdidas reportadas el año anterior (-0,9%). En cambio, la desaceleración del

Gráfico 2.8

### Tasa neta de participación laboral, por año, según sexo<sup>a/</sup>



a/ Las líneas punteadas representan el nivel mínimo de la serie para cada indicador.  
Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de hogares del INEC.

primer semestre del 2025 ha afectado a ambos sexos.

La inestabilidad en la trayectoria del empleo femenino está presente tanto en los empleos formales como en los informales. Si bien ambos crecieron en todos los trimestres del 2024, los informales mostraron mayor dinamismo (12%). Por el contrario, la recuperación de los empleos masculinos fue mayor en el sector formal (2,9%) que en el informal (1,1%).

Finalmente, el empleo de las personas jóvenes (menores de 35 años) también es errática. La tasa de crecimiento fue alta (4,1%) como respuesta a las elevadas pérdidas sufridas en el 2023 (-5,7%). Por el contrario, en la población adulta (de 35 a 60 años), el empleo siguió creciendo (4,1%, en promedio durante el 2024 comparado con el 3,4% del año anterior).

### Crecimiento real del ingreso laboral sigue sin retornar al nivel prepandemia

La tasa de crecimiento interanual promedio de los ingresos laborales mensuales durante el año 2024 fue de un 5,9%, un punto porcentual por encima del

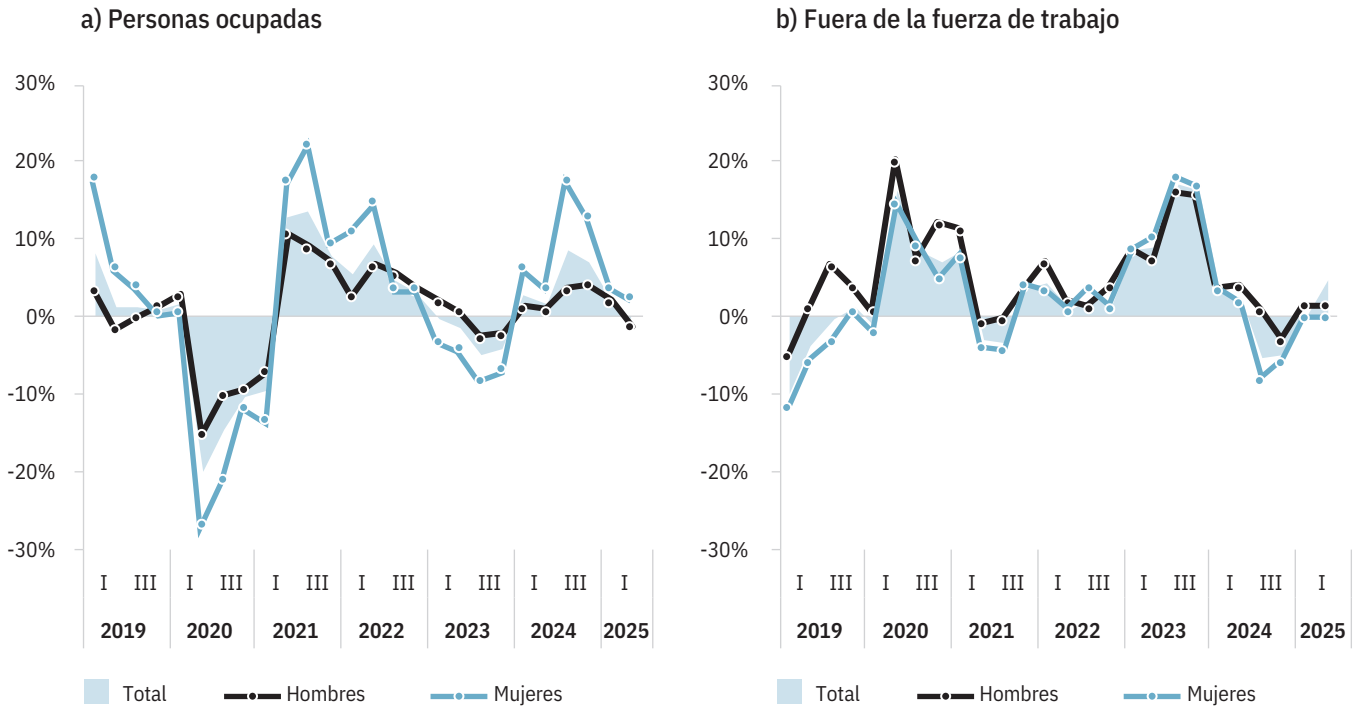
reportado en el 2023. Este incremento benefició a los grupos vulnerables como mujeres, jóvenes y personas de baja calificación.

Las personas con trabajos informales reportaron un ingreso promedio real de aproximadamente 269.000 colones, mayor en un 5% al del año 2023 y un 8% más que en el 2019. Por el contrario, aún con la mejora del 2024, los ingresos de las personas ocupadas en el sector formal siguen estando un 5% por debajo del que tenían antes de la pandemia (gráfico 2.10a).

El comportamiento es similar según el logro educativo: mejoras en los ingresos promedio de las personas de baja calificación, mientras que entre las calificadas los ingresos se mantienen en un 8% por debajo del reportado previo a la pandemia (gráfico 2.10b). En el caso de las mujeres ocupadas, los ingresos promedio se encuentran en 20.000 colones por encima del 2019, pero el de los hombres apenas se igualó (gráfico 2.10c). En otras palabras, aunque hubo un incremento en el 2024, es insuficiente para percibir cambios sustantivos en los ingresos laborales de la población.

Gráfico 2.9

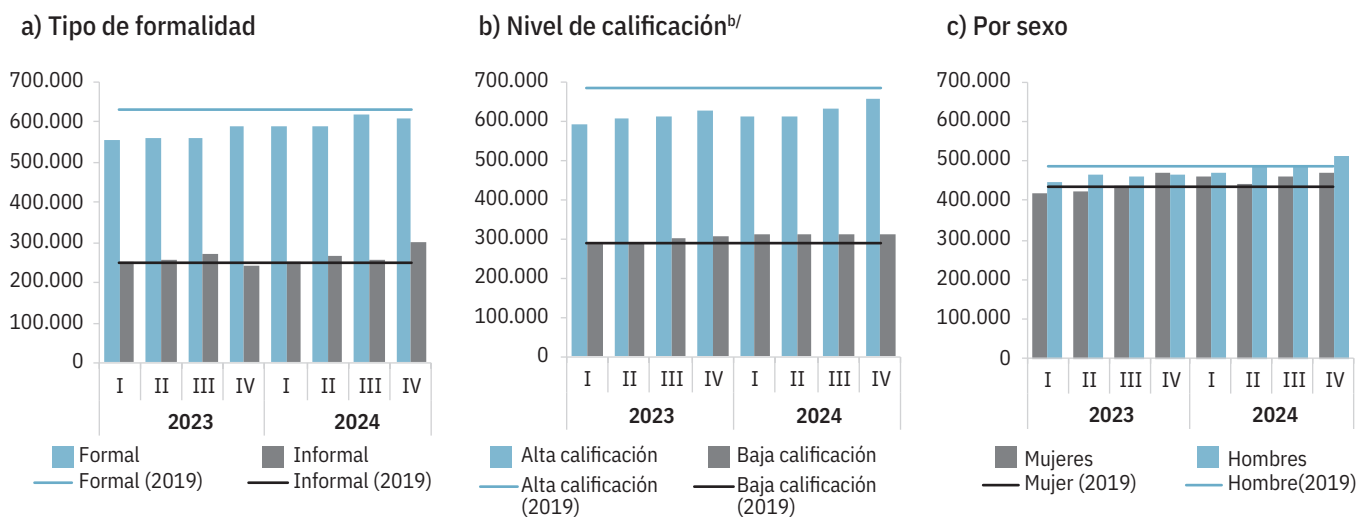
**Variación interanual de la población ocupada y fuera de la fuerza de trabajo, por trimestre, según sexo (porcentaje)**



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

Gráfico 2.10

**Ingreso promedio real<sup>a/</sup> de la población ocupada, por trimestres, según perfiles seleccionados (colones mensuales)**



a/ Cifras deflactadas con el índice de precios al consumidor (IPC, base=2020).

b/ Se aproxima con el logro educativo; la alta calificación se refiere a las personas ocupadas con secundaria completa o más, mientras que baja calificación a quienes tienen secundaria incompleta o menos.

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

El crecimiento de los ingresos reales tampoco fue suficiente para evidenciar una amplia mejora en las oportunidades de la población que gana menos del salario mínimo. En el 2024, el crecimiento del empleo redujo el porcentaje de personas que ganan menos del salario mínimo, al pasar del 29% al 26%. Este nivel sigue siendo alto y similar al período prepandemia. Por lo tanto, en materia de ingresos, los crecimientos son modestos para los empleos de menor calidad e insuficientes para que las personas de mayor calificación, que aún no recuperan el poder adquisitivo de sus ingresos laborales en relación con la década previa.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

### SITUACIÓN DEL MERCADO LABORAL

véase Meneses y Segura, 2025, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Aporte especial: barreras laborales se profundizan en las mujeres que son madres

En el enfoque sobre el acceso inequitativo de las mujeres al mercado, es cada vez más estudiado el papel de la maternidad como factor de desventaja. Ser madre influye significativamente en la forma en que ellas pueden administrar su tiempo y, en ausencia de una distribución equitativa de la responsabilidad de cuidado y gestión del hogar con los hombres, condiciona su decisión de poder trabajar fuera de este, así como el tipo de empleo compatible con estas tareas. Asimismo, el trabajo doméstico no remunerado ni reconocido que realizan las mujeres es fundamental para el desarrollo social y económico de los países.

Al respecto, Meneses *et al.* (2025) realizaron un primer esfuerzo para examinar la maternidad como factor explicativo de las brechas de acceso al mercado de trabajo y al ingreso laboral con datos de la Encuesta Continua de Empleo del INEC. No se analiza el efecto de la paternidad en las condiciones laborales, debido a la falta de información, pero

se resalta la importancia de contar con estos datos, pues podría ofrecer una perspectiva más completa sobre cómo el ser padre afecta la trayectoria laboral de los hombres. Los aspectos metodológicos se sintetizan en el recuadro 2.3.

La mayoría de las mujeres en edad laboral son madres (70%). La maternidad se acentúa conforme aumenta la edad: representa el 37% entre las jóvenes (de 18 a 34 años), aumentan al 87% en las adultas y al 93% entre las mayores de 65 años.

Ediciones anteriores de este *Informe* documentaron la triple barrera que afecta a las mujeres en el mercado laboral: participan menos, tienen más problemas para encontrar trabajo y siguen sin ganar lo mismo que los hombres en puestos similares. Estas barreras tienden a profundizarse cuando la mujer es madre. Por ejemplo, la tasa de participación laboral, encargada de medir el porcentaje de personas que tienen trabajo o están buscando en relación con el total de la población en edad de trabajar, es de un 70% entre los hombres, mientras que en el caso de las mujeres es de un 46%. Sin embargo, esta proporción cae dos puntos porcentuales más cuando son madres (44%), en contraste con las mujeres no madres, que participan en un 50% (gráfico 2.11a).

Aunque los hombres tienen la cifra más alta de ocupación laboral (90,8%), las mujeres madres tienen más empleo (87,5%) que las no madres (81%), quizás por la necesidad de trabajar una vez que se insertan al mercado, indistintamente de la calidad del empleo (gráfico 2.11b). Sin embargo, el tiempo dedicado al trabajo remunerado es menor, una madre que trabaja para recibir ingresos destina aproximadamente 37 horas a la semana versus las mujeres que no son madres, con 41 horas y los hombres con 46 (gráfico 2.11c).

Este patrón se confirma con los resultados de los modelos econométricos que proponen Meneses *et al.* (2025). Esa investigación calcula que la probabilidad de conseguir un empleo para las personas con características similares de educación, lugar de residencia, estado civil, entre otros, difiere según el sexo de la persona y la situación de maternidad.

La probabilidad de que una mujer trabaje es 28 puntos menor a la de un hombre y varía con la maternidad (gráfico 2.11d), pues entre las mujeres que no son madres el promedio es del 32,2% y aumenta al 36,1% entre las madres.

La mayor probabilidad de tener empleo en el caso de las mujeres madres se concreta en un acceso a puestos de menor calidad, concentrados en actividades económicas tradicionales, con baja remuneración y que demandan menores niveles de escolaridad. Las madres tienen un peso mayor de empleos informales (47%), poco mayor que la de los hombres (42%), pero casi el doble de las mujeres no madres (27,4%).

El patrón de trabajos de menor calidad para las madres presenta una marcada segmentación sectorial, con un predominio femenino en ciertos sectores económicos. Las tres actividades económicas principales de inserción laboral para las madres son los servicios tradicionales (comercio, alojamiento y comida) con un 31%, salud y educación (18%) y servicio doméstico remunerado (17%). Este perfil difiere del que tienen los hombres y las mujeres no madres. Si bien en los tres perfiles, los servicios tradicionales son el sector dominante, entre las mujeres no madres destacan los servicios especializados (14%), empleos caracterizados por ofrecer mejores condiciones laborales, buenos salarios y demanda altos niveles de educación. Este sector no está entre los tres primeros lugares de los hombres ni de las mujeres madres.

Las madres trabajadoras se caracterizan por tener menores niveles educativos. En promedio, solo tres de cada diez cuenta con educación superior (32%), superior al promedio de los hombres (24%). En cambio, sube a seis de cada diez en las mujeres que no son madres (58%).

Las brechas de inserción laboral entre las mujeres también dependen de la edad y la cantidad de hijos e hijas. Por lo tanto, entran en juego diversos requerimientos de cuidado infantil y la toma de decisiones sobre quién asume el cuidado, lo cual puede ser muy costoso, tanto en términos emocionales como económicos, y esto desmotiva a muchas mujeres a trabajar fuera del hogar.

Recuadro 2.3

Aspectos metodológicos del análisis de la maternidad y las brechas laborales

Para examinar cómo la maternidad influye en las brechas laborales de género, Meneses et al. (2025) utilizan los datos de la Encuesta Continua de Empleo (ECE) del INEC para el período 2022-2024. La muestra incluye a personas de 15 a 65 años en la fuerza de trabajo, tanto asalariadas como trabajadoras por cuenta propia.

El objetivo de la investigación es evaluar con métodos cuantitativos cómo la maternidad condiciona la inserción laboral y los ingresos de las mujeres, distinguiendo entre diferentes perfiles familiares y etapas del ciclo de vida. Asimismo, aporta evidencia empírica para comprender mejor las persistentes brechas de género en el mercado laboral costarricense.

El abordaje metodológico consiste en la estimación de modelos econométricos que permiten comparar distintos perfiles poblacionales. Se plantean cinco escenarios:

- Comparación general entre hombres y mujeres (brechas de género).
- Comparación entre hombres, mujeres madres y mujeres no madres (brechas de género y maternidad).
- Comparación restringida de mujeres, diferenciando madres y no madres.
- Comparación entre mujeres según el número de hijos/as (margen intensivo).
- Comparación entre mujeres según la edad de los hijos/as (menores de 2 años, de 3 a 5 años, de 6 a 14 años y 15 años o más).

Todos los modelos incorporan un conjunto de variables de control sociodemográficas y laborales: nivel educativo, edad y experiencia laboral, estado civil, cobertura de seguro social, zona y región de residencia, sector y tamaño de la empresa, además de efectos fijos trimestrales para controlar la estacionalidad.

La naturaleza de las variables definió las técnicas de estimación:

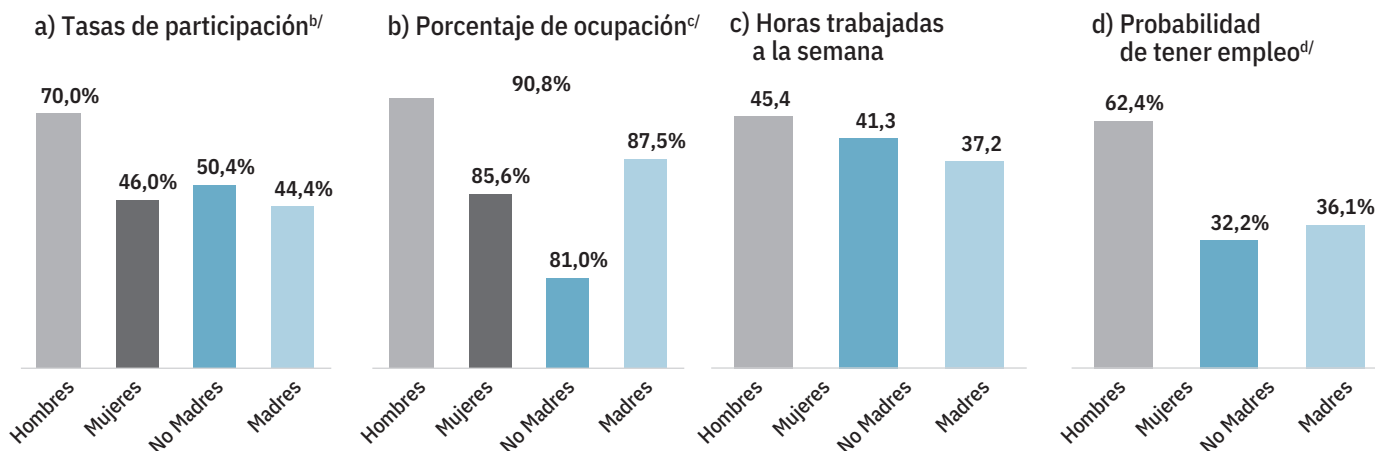
- Para el acceso al empleo (variable binaria), se utilizan modelos *logit*, estimados por máxima verosimilitud, con reporte de efectos marginales.
- Para los ingresos laborales (variable continua), se aplican regresiones lineales por mínimos cuadrados ordinarios, con errores estándar obtenidos por el método *bootstrap*.

Los modelos se estimaron para los años 2022, 2023 y 2024. No obstante, se reportan los resultados del 2024 por ser los más recientes y representativos. Una limitación importante es que la ECE no recopila información sobre la paternidad, lo cual impide contrastar los efectos de ser madre con los de ser padre. Para más detalles metodológicos, véase la ponencia completa en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Fuente: Meneses et al., 2025.

Gráfico 2.11

Indicadores de participación laboral y empleo, por perfil de personas<sup>a/</sup>. 2024



a/ Las diferencias entre los estimadores son estadísticamente significativas.  
 b/ Personas ocupadas y desocupadas con respecto a la población en edad de trabajar.  
 c/ Es el porcentaje de personas ocupadas con respecto a la fuerza de trabajo (ocupadas y desocupadas).  
 d/ La probabilidad se estima con los resultados de los modelos econométricos descritos en el recuadro 2.2.  
 Fuente: Meneses et al., 2025; con datos de la ECE del INE

Cuando tienen solo un hijo o hija, las probabilidades de que las madres tengan empleo son similares independientemente del infante. Sin embargo, a partir del segundo y tercer hijo o hija las diferencias crecen, pues para una mujer con tres menores de 0 a 5 años, la probabilidad de conseguir empleo (28%) se ubica 10 puntos por debajo de una madre con tres hijos/as mayores de 14 años. Por el contrario, en edades intermedias (de 6 a 14 años), aunque la probabilidad cae, la distancia es menor (gráfico 2.12).

Casi la mitad de las mujeres madres trabaja en empleos informales. Según los estudios de Berniell *et al.* (2021), ellas encuentran en este tipo de trabajos la flexibilidad necesaria para conciliar familia y trabajo, aunque implique un deterioro en sus perspectivas laborales. Por lo tanto, la informalidad se convierte en un “amortiguador” del *shock* que genera la maternidad.

La menor participación laboral de las mujeres que son madres está relacionada con la disponibilidad horaria. Según la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT 2022), a cargo del INEC, las mujeres en promedio dedican el doble de horas al trabajo no remunerado y esta brecha tiene su valor más alto cuando la maternidad está presente (gráfico 2.13).

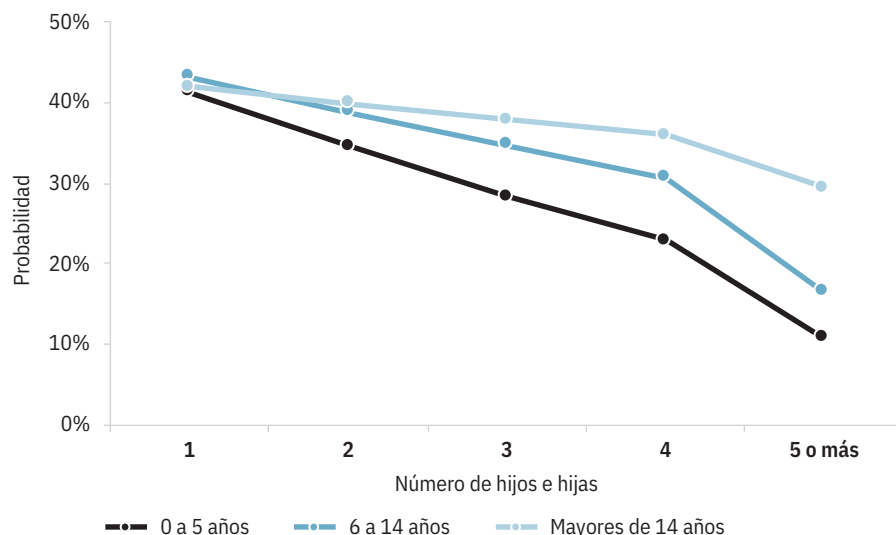
Las barreras laborales que enfrentan las madres no solo se reflejan en un menor acceso al empleo, sino también en una menor remuneración, incluso con características similares a las de los hombres o a las mujeres no madres; sobre todo en temas como nivel educativo, experiencia laboral, requerimiento de habilidades, tamaño de las empresas, rama de actividad, entre otras. En estos casos, la brecha negativa de ingreso se asocia específicamente a la maternidad.

Los resultados de los modelos econométricos (Meneses *et al.*, 2025) muestran que, en promedio, las mujeres ganan alrededor de un 9% menos que los hombres. Esa brecha se amplía al 10% cuando son madres, pero se reduce al 6% si no lo son (gráfico 2.14).

El tipo de trabajo también tiene efectos. En empleos por cuenta propia, las mujeres ganan, en promedio, un 25% menos que los hombres. Esa brecha

Gráfico 2.12

Probabilidad<sup>a/</sup> de las mujeres de tener empleo, según su cantidad de hijos e hijas y rangos de edad. 2024

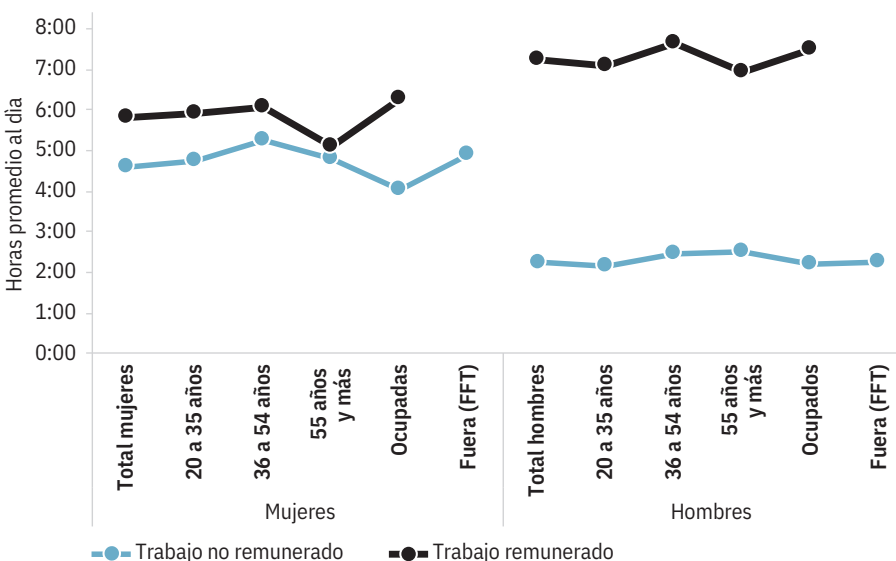


a/ La probabilidad se estima con los resultados de los modelos econométricos descritos en el recuadro 2.2.

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

Gráfico 2.13

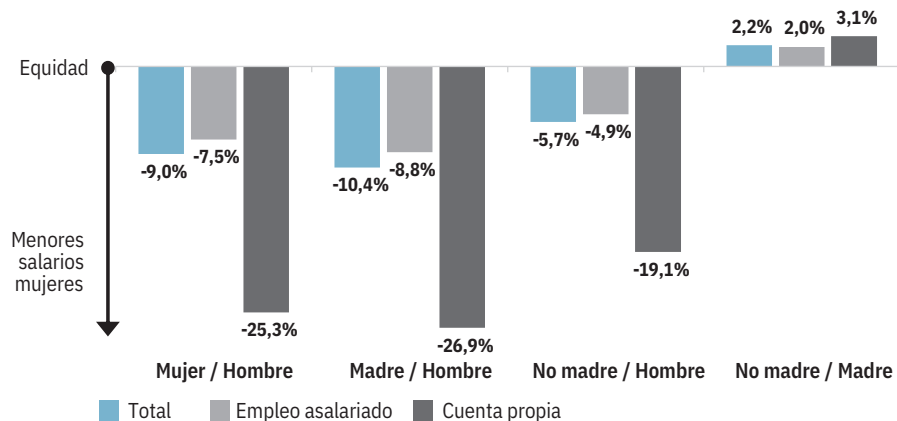
Horas dedicadas al día a trabajar, por sexo y rango de edad, según tipo de trabajo. 2022



Fuente: Elaboración propia, con datos de la ENUT del INEC.

Gráfico 2.14

**Brecha ajustada<sup>a/</sup> del ingreso laboral en la ocupación principal, por sexo y condición de maternidad, según tipo de empleo. 2024**



a/ Todas las brechas reportadas son estadísticamente significativas. Se estiman con los resultados de los modelos econométricos descritos en el recuadro 2.2. Fuente: Meneses *et al.*, 2025; con datos de la ECE del INEC.

aumenta al 27% si es madre, pero cae al 19% cuando no lo es. Los empleos por cuenta propia se ubican, principalmente, en el sector informal, con bajo cumplimiento de las garantías laborales y mayor probabilidad de discriminación salarial o de trabajos de subsistencia.

Las brechas son menores en empleos de tipo asalariado, que se encuentran principalmente en el sector formal. En promedio, las mujeres ganan un 8% menos que los hombres. Si son madres aumenta levemente a un 9%, y cae al 5% si no lo son (gráfico 2.14).

Una mujer sin hijos o hijas gana, en promedio, un 2% más que una que es madre. En discrepancia de las brechas con los hombres, entre las mujeres esta asimetría es muy parecida independientemente del tipo de empleo. Por último, la penalización en los ingresos por la maternidad no se acentúa conforme aumentan los hijos y las hijas, ni tampoco conforme cambia la edad, a diferencia de lo que ocurre con el acceso al empleo.

Hoy, la maternidad amplía la inequidad en el mercado laboral entre hombres y mujeres. Este es un problema importante, pues la penalización no solo afecta el bienestar de las madres y sus familias,

sino que es uno de los factores que desincentiva la maternidad, y esto impulsa el envejecimiento poblacional, debilita el acceso a las oportunidades de bienestar originados por el crecimiento económico y pone en riesgo la sostenibilidad del sistema de seguridad social.

Para avanzar en el cierre de estas brechas es necesario equilibrar las responsabilidades del trabajo no remunerado dentro de los hogares, repensar las redes de apoyo para acompañar a la maternidad y la disponibilidad de acceso a los servicios de cuidados, pues todo lo anterior les permitiría a las mujeres madres poder tener un trabajo remunerado compatible con un equilibrio familiar y laboral. Abordar estos obstáculos es imprescindible. De lo contrario, la maternidad seguirá representando un alto costo en la trayectoria laboral de las mujeres, desincentivando la tenencia de hijos o hijas, en un país con una sostenida caída de la tasa de fecundidad y una transición demográfica hacia el envejecimiento de su población.

En la quinta parte de este capítulo se aborda, en profundidad, el tema de los cuidados como un derecho humano, cuyo enfoque trasciende la visión tradicional de una labor exclusivamente

doméstica y no remunerada. Se plantea que debe dejar de ser una responsabilidad individual, familiar o exclusivamente femenina y posicionarse como una responsabilidad compartida entre Estado, mercado y comunidad (Pautassi y Zibecchi, 2013). Además, es importante construir conciencia colectiva como paso hacia la transformación social y política (Cepal, 2022).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**BRECHAS LABORALES POR LA MATERNIDAD**  
véase Meneses *et al.*, 2025, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Baja en pobreza y desigualdad de ingresos disociada del crecimiento económico**

Desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible, la pobreza, la exclusión social y la desigualdad privan a las personas de las posibilidades de “ser y actuar”, además de que afectan el aprovechamiento de las oportunidades y capacidades, dificultan el crecimiento económico y, eventualmente, pueden debilitar la democracia. Por ello cada año el *Informe Estado de la Nación* da una cuidadosa mirada a su evolución por medio de una sección dedicada exclusivamente a estos temas.

Como ha sido usual desde que se tienen registros del semipanel de las encuestas de hogares, hay una gran movilidad de hogares que entran y salen de la pobreza de un año a otro. El efecto de ambos determina si la pobreza por ingresos sube o baja en el país. Como en otras ediciones, este capítulo ha señalado que tener un empleo y completar la educación secundaria son factores clave para reducir la probabilidad de caer en la pobreza.

En el estudio para esta sección, se encontró que entre el 2023 y el 2024 se dio una reducción significativa de la pobreza medida como insuficiencia de ingresos y de manera multidimensional,

así como de la desigualdad del ingreso. Sin embargo, esta buena noticia fue provocada por factores ajenos al crecimiento económico y al acceso a las oportunidades laborales formales de los hogares de menos ingresos. La última vez que la pobreza por ingresos bajó fuertemente fue en el año 2007, y estuvo asociada a un ciclo de rápida expansión económica –crecimiento del PIB (8,2%)–, a una amplia generación de empleos formales y a mayor cantidad de recursos para nuevos y vigentes programas sociales selectivos.

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

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

### Costa Rica alcanzó el ODS de reducir a la mitad la pobreza multidimensional

Una de las maneras de medir la incidencia de la pobreza en Costa Rica es mediante el índice de pobreza multidimensional. Este involucra el conteo de carencias presentes en los hogares, a través de 19 indicadores clave agrupados en cinco dimensiones: educación, salud, vivienda y uso de internet, trabajo y protección social, de acuerdo con la

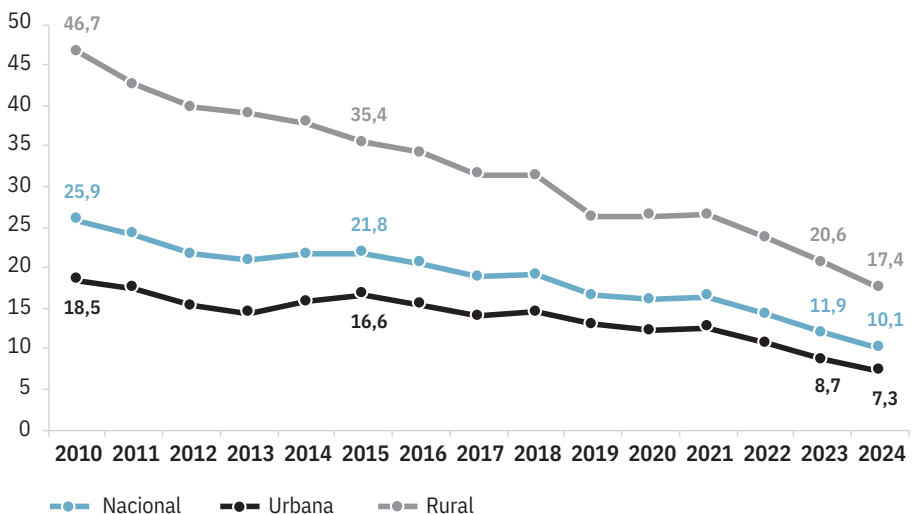
definición del INEC. Ninguno de estos tiene relación directa con el ingreso que reciben las personas por sus actividades económicas, sino con el acceso a bienes o servicios. La pobreza multidimensional fue incluida en el objetivo 1.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); el cual señala que para el 2030 los países deben reducir, al menos a la mitad, la proporción de personas que viven en la pobreza en todas sus dimensiones, de acuerdo con las definiciones nacionales. En el 2015, el 22% de los hogares del país vivía en condición de pobreza multidimensional, por lo que la meta se centró reducir ese número al 11% para el cierre de la tercera década del siglo. Una vez calculado, el indicador ha bajado de forma sostenida y en el 2023 se situó en un 11,9% de hogares en pobreza de este tipo. En el 2024, ese umbral fue superado al afectar al 10,1% de los hogares (gráfico 2.15). La disminución ocurrió tanto en las zonas urbanas como rurales y las brechas entre ambas se han cerrado, pero no eliminado: en promedio, por cada hogar pobre multidimensional urbano, hay 2,5 rurales.

De los 19 indicadores que conforman el IPM, seis predominan entre los hogares pobres bajo esta metodología. El bajo desarrollo de capital humano es un indicador que resume un escenario crítico: hogares en donde ninguno de sus miembros en edad adulta (entre 25 y 44 años) ha concluido la educación secundaria, o al menos el noveno año para aquellos entre 45 y 64 años. Históricamente, este ha sido el indicador con mayores carencias en los hogares costarricenses. Entre los hogares clasificados en pobreza multidimensional, un 64% tienen esta carencia, en contraposición al 20% de los hogares que no son pobres por esta medición.

El acceso al seguro de salud es la segunda carencia detectada en los hogares pobres. En el 58% de ellos al menos una persona adulta (de 18 años o más) no cuenta con seguro de salud. El dato baja al 15% para los hogares no pobres. El estado de la vivienda, el incumplimiento de los derechos laborales y la informalidad son otros de los factores que más pesan en el cálculo de la pobreza multidimensional en Costa Rica.

Gráfico 2.15

### Incidencia de la pobreza multidimensional, según zona de residencia (porcentaje de hogares)



Fuente: Fernández, 2025; con datos de las Enaho, del INEC.

La condición de pobreza desde el enfoque multidimensional depende directamente del número de carencias presentes en cada hogar. Al utilizar el semipanel de la Enaho es posible determinar el grupo de carencias en los que la privación social más se redujo. Los resultados muestran que dos indicadores de la dimensión de vivienda fueron los que más aportaron a reducir el IPM. El 40% de los hogares que salieron dejó de tener la carencia de “mal estado de techo o piso” y el 35% reportó ya no tener la carencia de “mal estado de paredes exteriores”. Además, el 28% mostró mejoras en el acceso al seguro de salud para sus miembros mayores de 18 años, así como un menor incumplimiento en los derechos laborales de las personas trabajadoras.

### Fuerte reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos en 2024

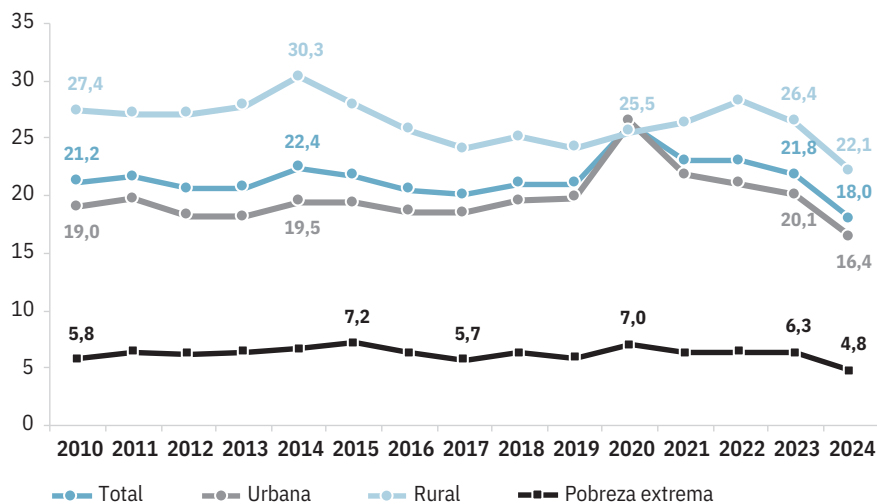
La información de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del INEC, realizada en julio de cada año, permite dar seguimiento a los ingresos de los hogares, la pobreza y la desigualdad desde hace cuarenta años aproximadamente, aunque con importantes cambios metodológicos. La medición disponible más reciente para el análisis de este capítulo<sup>5</sup> es la del 2024.

Entre el 2023 y el 2024 el país registró una disminución en la incidencia de la pobreza por ingresos<sup>6</sup> de casi cuatro puntos porcentuales, al pasar de un 21,8% de los hogares a un 18%. Se trata de un cambio estadísticamente significativo y relevante en términos sociales, pues indica que 63.000 hogares lograron salir de dicha situación en ese año (INEC, 2024).

Desde que el INEC inició la aplicación de la actual versión de la Enaho en el 2010, la pobreza se había ubicado por encima del 20% de los hogares. A excepción del año más crítico de la pandemia (2020), la disminución del 2024 es la única que rompe con esa inercia (gráfico 2.16). A pesar de lo anterior, 327.081 hogares y 1.078.076 personas viven en condición de pobreza en el país, de las cuales 309.261 lo hacen en pobreza extrema.

Gráfico 2.16

### Porcentaje de hogares en pobreza por ingresos, según zona de residencia<sup>a/</sup>



a/ Total se refiere a la pobreza total nacional y la pobreza extrema también es para todo el país. Urbana y rural denotan la pobreza total en cada zona.

Fuente: Fernández, 2025; con datos de las encuesta de hogares del INEC.

La reducción se dio tanto en las zonas rurales como en las urbanas, ubicándose en un 22,1% entre las primeras y un 16,4% entre las segundas (gráfico 2.16). Las diferencias entre ambas se estrecharon de un 6,4 a 5,8 puntos porcentuales. Cuando se calcula la distribución de los hogares pobres, dos de cada tres residen en zonas urbanas, por lo que atender ambas zonas es igual de prioritario, mediante programas específicos y diferenciados.

Los resultados ordenados de mayor a menor reducción de la pobreza regional en el 2024 es el siguiente: Huetar Norte (-5 puntos porcentuales), Central y Huetar Caribe (4 puntos), Pacífico Central (3,9) y Chorotega (3,4). Es importante señalar que estas dos últimas regiones mostraron las mayores disminuciones en la pobreza extrema (casi cuatro puntos porcentuales). Por el contrario, la Brunca y la Huetar Caribe no presentaron variaciones significativas y persisten como las de mayor pobreza general (30,6% y 27,3%, respectivamente) y pobreza extrema (casi 10% de los hogares). Como es usual, la región Central ostenta los niveles más bajos (12,8%).

Es importante señalar que la brecha entre la incidencia de la región más alta y baja se amplió en el 2024 (de 1,85 a 2,39).

A diferencia de la pobreza, que se basa en el conteo de personas y hogares, los indicadores de desigualdad de ingresos son más complejos de interpretar, tanto en su estimación puntual como en el rango en que puede considerarse un cambio significativo.

En su publicación oficial, el INEC señala que “para el año 2024, el coeficiente Gini<sup>7</sup> se estimó en 0,492 puntos en el ámbito nacional, con una variación estadísticamente significativa respecto al año anterior, cuando se ubicó en 0,502” (INEC, 2024c). Este cambio de 0,01 puntos base del índice podría sugerir una disminución en la desigualdad de ingresos. Sin embargo, ¿es también un cambio sustantivo? La significancia estadística indica que un resultado es poco probable que se deba al azar, es decir, la evidencia obtenida de los datos es lo suficientemente fuerte y creíble como para sostener una afirmación con un riesgo de error aceptablemente bajo. No obstante, no garantiza que el efecto sea relevante o tenga consecuencias reales. La significancia

práctica, por su parte, se refiere al tamaño o magnitud del efecto y su importancia en contextos reales. Por ejemplo, una diferencia estadísticamente significativa en el ingreso promedio podría ser tan pequeña que no les permita tener un mayor poder adquisitivo, porque en términos monetarios prácticos el cambio es marginal.

Por lo anterior, para interpretar correctamente los resultados y tomar decisiones informadas, es fundamental considerar ambos tipos de significancia: la estadística asegura que el resultado no es producto del azar, o sea, si de un año a otro es igual o diferente; mientras que la práctica evalúa si el hallazgo es lo suficientemente grande o relevante para tener un impacto real.

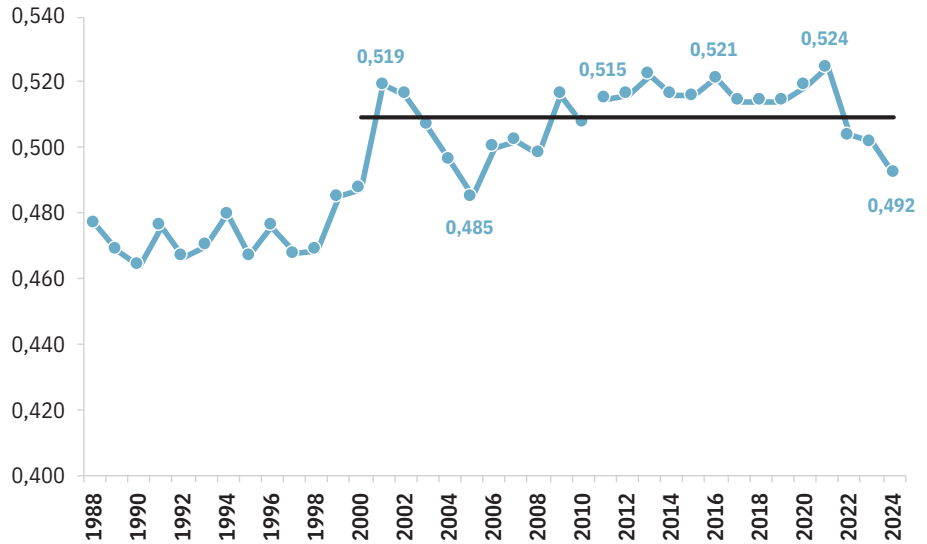
La literatura internacional no establece un umbral único, pero varios estudios y organismos sugieren que cambios menores a 0,02 o incluso 0,03 en el coeficiente de Gini no deberían considerarse relevantes desde el punto de vista práctico (Lustig, 2018; Ferreira *et al.*, 2006; Banerjee *et al.*, 2005). Por ejemplo, un cambio de  $\pm 0,03$  se ha utilizado como referencia empírica para identificar variaciones sustantivas en desigualdad, especialmente en contextos de política pública y monitoreo de impacto. Cambios menores suelen estar dentro de la variabilidad normal del indicador, sobre todo si se derivan de encuestas (Díaz-Bonilla *et al.*, 2024).

La evolución reciente en Costa Rica confirma esta cautela. Entre el 2010 y el 2024 el coeficiente de Gini ha oscilado entre 0,492 y 0,524 con la excepción de un año (julio del 2022), para todo el período los cambios interanuales no alcanzan el punto porcentual (INEC, 2024). Esta estabilidad relativa, de acuerdo con los umbrales señalados en el párrafo anterior, sugiere que el cambio observado en el 2024 (de -1 punto porcentual) no representa una transformación profunda en los niveles de desigualdad, sino un cambio moderado. Deberá esperarse unos más si logra sostenerse a la baja (gráfico 2.17).

El análisis de otros índices como Theil y Atkinson también muestran disminuciones moderadas en la desigualdad

Gráfico 2.17

Coeficiente de Gini<sup>a/</sup>



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

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

durante el 2024 con respecto al 2023, con reducciones que oscilan entre -1,7 y -0,9 puntos (gráfico 2.18). En términos relativos, el cambio porcentual más alto corresponde al índice de Atkinson (-4,1%), aunque su nivel absoluto es bajo.

En conjunto, los datos no permiten afirmar con contundencia que se ha presentado una disminución estructural de la desigualdad en Costa Rica. Los cambios anuales observados están por debajo del umbral de  $\pm 0,03$  puntos, considerado por la literatura como un indicativo de transformaciones sustantivas en el coeficiente de Gini. La desigualdad sigue siendo alta y persistentemente estable, lo cual demanda políticas públicas que logren mejoras más amplias. Debe reconocerse que la desigualdad ha disminuido tres puntos porcentuales en relación con su máximo histórico (2020, el año más crítico de la pandemia), pero está por encima de cualquier año del siglo XXI, excepto el 2004.

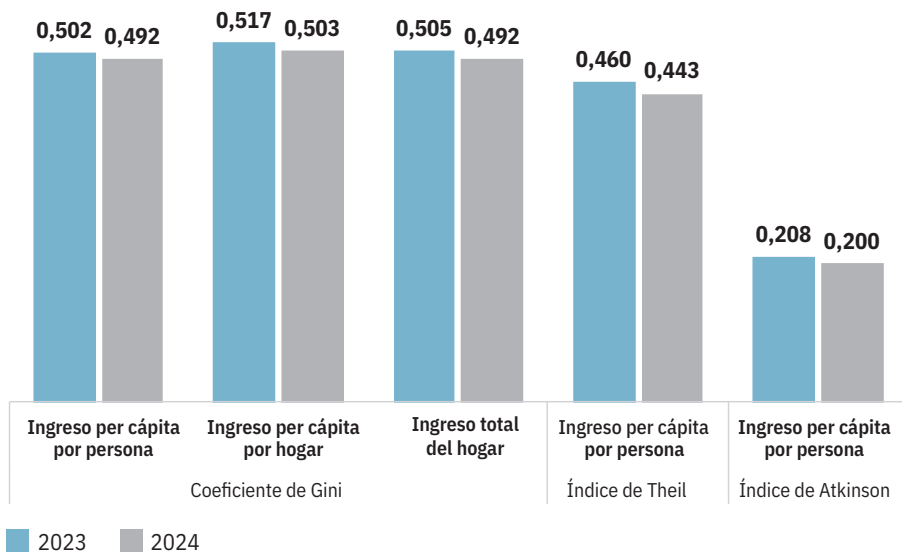
Un indicador usado para medir la desigualdad es el porcentaje del ingreso total que acumula cada decil. En esta metodo-

logía, los hogares se dividen en diez grupos iguales al ordenarlos según su ingreso per cápita. En julio del 2024, el primer decil (10% de menor ingreso) recibió apenas un 1,7% y el décimo concentró el 30,8% del total, para una relación de 18,2 veces, la cifra más baja desde el 2010. En la última década, el pico se alcanzó en el 2015 cuando fue de 27,2 veces.

Este capítulo ha señalado que las estimaciones de las encuestas sobre los ingresos de los hogares tienen fuertes limitaciones para captar el de los extremos más ricos (que residen condominios exclusivos de altos ingresos) y más pobres (que viven en asentamientos informales). Por ello, es importante utilizar otras fuentes de información que complementen los datos de la Enaho. Un estudio novedoso en esta línea se presentó en el *Informe Estado de la Nación 2023*, cuyos resultados evidenciaron que la desigualdad es sustancialmente más amplia que la registrada por el INEC (Zúñiga-Cordero, 2023). Esto ocurre porque las poblaciones de altos ingresos reúnen una mayor proporción de la riqueza que la reportada

Gráfico 2.18

Indicadores para medir la desigualdad de ingresos<sup>a/</sup>



a/ Indicadores usados para cuantificar la desigualdad en la distribución del ingreso. Valores cercanos a 0 denotan baja desigualdad. Los resultados varían según el tipo de ingreso utilizado para estimarlos. Fuente: Fernández, 2025; con datos de las encuestas de hogares, del INEC.

por la fuente tradicional. Además, al introducir la comparación internacional, Costa Rica destaca entre los países con la mayor desigualdad en la distribución del ingreso, no solo con respecto a los países más desarrollados, sino también en el contexto latinoamericano. Finalmente, quedan pendiente estudios sobre la distribución de la riqueza en el país, tema que no ha sido posible efectuar por la falta de información.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**DESIGUALDAD DEL INGRESO**  
véase Fernández, 2025, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Factores ajenos al crecimiento económico y las oportunidades laborales formales explican menor pobreza

Cuando se presenta un cambio estadísticamente significativo en la pobreza de un año a otro, como ocurrió entre el 2023 y el 2024, el Informe analiza los fac-

tores que contribuyeron a dicho resultado (PEN, 2008; PEN, 2015; PEN, 2021). En enero del 2025, el Banco Central de Costa Rica publicó un estudio en el cual se atribuye la reducción de la pobreza a tres factores: i) el crecimiento de los ingresos nominales per cápita, que explica el 54% del cambio total; ii) la mejora en la distribución de los ingresos (36%) y iii) el ajuste en la línea de pobreza (10%). En el caso de los ingresos, el estudio concluye que las transferencias monetarias no estatales se consolidaron como el principal motor de la reducción, con un aporte del 39,4%, mientras que los ingresos laborales contribuyeron con el 33,6% (Alfaro Navarro, 2025).

El estudio del BCCR se basa en los datos de corte transversal de las encuestas (Enaho 2023 y 2024), por lo que estima los cambios promedio entre la información de los hogares recopilados en las muestras del 2023 y el 2024 (efectos agregados), con supuestos de estabilidad de composición y comportamiento generales. En otras palabras, no analiza el cambio real de cada hogar de un año a otro.

Diagrama 2.2

Variables seleccionadas de la Enaho que tienen efectos directos sobre las estimaciones de la pobreza por ingreso

Factores distintos al ingreso del hogar

- Línea de pobreza
- Tamaño del hogar

Factores asociados al ingreso del hogar

- Trabajo de sus miembros
- Renta de la propiedad
- Subsidios estatales y becas
- Pensión alimentaria
- Jubilación o pensión nacional
- Pensión o transferencia extranjera
- Dinero de familiares u otras personas en el país
- Otras transferencias monetarias
- Transferencias no monetarias

Fuente: Fernández, 2025; con base en la Enaho del INEC.

Un enfoque complementario se utiliza en el estudio de Fernández (2025), con información del semipanel de las Enaho del INEC, un set de datos de tipo longitudinal, que cubre aproximadamente a la mitad de la muestra de las encuestas, lo cual permite observar de forma directa los cambios experimentados en las variables relacionadas con la estimación de la pobreza con el método de ingresos, para cada hogar y persona incluida en el semipanel (diagrama 2.2). Los detalles metodológicos de la investigación de Fernández (2025) se exponen en el recuadro 2.4.

## Recuadro 2.4

### Aspectos metodológicos del análisis de la pobreza por ingresos en el período 2023-2024

El estudio de Fernández (2025) utiliza el semipanel de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2023-2024, que analiza información de 14.500 personas y 5.375 hogares entre ambos años. Esta construcción longitudinal cubre aproximadamente a la mitad de la muestra de la encuesta, lo cual permite observar los cambios experimentados por cada hogar y persona en materia de ingresos, empleo y composición del hogar. A diferencia de otros estudios basados en cortes transversales, con este enfoque se pueden realizar comparaciones entre subgrupos promedio y ofrece evidencia sobre los cambios reales en el mismo hogar.

El uso del semipanel requirió un análisis del poder estadístico, dado que la muestra efectiva es menor a la planificada en la rotación del INEC. En la mayoría de subgrupos se conserva la validez para estimar los cambios en la pobreza; sin embargo, en algunas regiones con menor tamaño muestral fue necesario agruparlas para robustecer los resultados. Las comparaciones evidencian que las estimaciones derivadas del semipanel se mantienen dentro de los intervalos de confianza de la Enaho, lo cual respalda la pertinencia de su uso.

La medición de la pobreza se basa en la metodología oficial del INEC, que consiste en la comparación del ingreso per cápita del hogar con la línea de pobreza (calculada a partir de la canasta básica alimentaria y su ampliación a bienes no alimentarios). El ingreso per cápita resulta de dividir el ingreso total del hogar entre su número de miembros.

El ingreso total incluye:

- Ingresos laborales.
- Renta de la propiedad.
- Subsidios y becas estatales.
- Otras transferencias (pensión alimentaria, jubilaciones, remesas, apoyo de familiares, ayudas monetarias y en especie).

El análisis efectuado para este capítulo incorpora, además, factores no monetarios que influyen en la clasificación de los hogares, como el cambio en el tamaño del hogar y la variación de la línea de pobreza (diagrama 2.2). Esto permite capturar dinámicas poco atendidas en estudios transversales; por ejemplo, el efecto de la reducción en la cantidad de miembros sobre el ingreso per cápita disponible.

Para evaluar el aporte de cada factor a la reducción observada de la pobreza, se aplican dos técnicas de descomposición:

- Efecto marginal: estima cómo habría cambiado la pobreza en ausencia de la variación de un factor específico, manteniendo los demás constantes.
- Efecto conjunto: atribuye, de manera prospectiva, el peso relativo de cada factor en los hogares que superaron la línea de pobreza, considerando la interacción simultánea de varios cambios.

Este diseño metodológico permite identificar con mayor precisión el papel de los ingresos laborales, las transferencias monetarias y no monetarias, la línea de pobreza y la composición de los hogares en la evolución reciente de la pobreza. Asimismo, aporta un respaldo sólido para interpretar por qué los resultados de esta investigación pueden diferir de los obtenidos en estudios que solo analizan cortes transversales.

Para más detalles metodológicos, véase el estudio de Fernández (2025) en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Fuente: Fernández, 2025.

## Caída en pobreza del 2024 tuvo causas distintas a la del 2007

El resultado de pobreza del 2024 se sale del umbral de estancamiento promedio que este indicador ha tenido en el siglo XXI, en alrededor del 20%. Solo en el 2003 y el trienio 2007-2009 se logró bajar ese umbral (gráfico 2.19). La reducción de la pobreza en el 2007 se dio en un contexto de expansión económica, generación de empleo formal y aumento de los recursos dirigidos a la inversión social pública. En esa ocasión el PIB real encadenó un segundo año consecutivo de rápido crecimiento: un 8,2% y un

7,3% en el 2006. Este crecimiento fue impulsado tanto por el régimen especial como el definitivo de la producción.

En el 2007, los ingresos reales de los hogares subieron 13,7% y se generaron 96.000 empleos nuevos. Los ingresos laborales crecieron un 9,6% en términos reales, lo cual benefició, en mayor medida, al empleo informal y no calificado. Además, la tasa neta de participación laboral era muy superior a la actual: (el 61,4% de la población en edad de trabajar) y la participación femenina venía creciendo. En ese año, la fuerza de trabajo superó por primera vez los dos millones

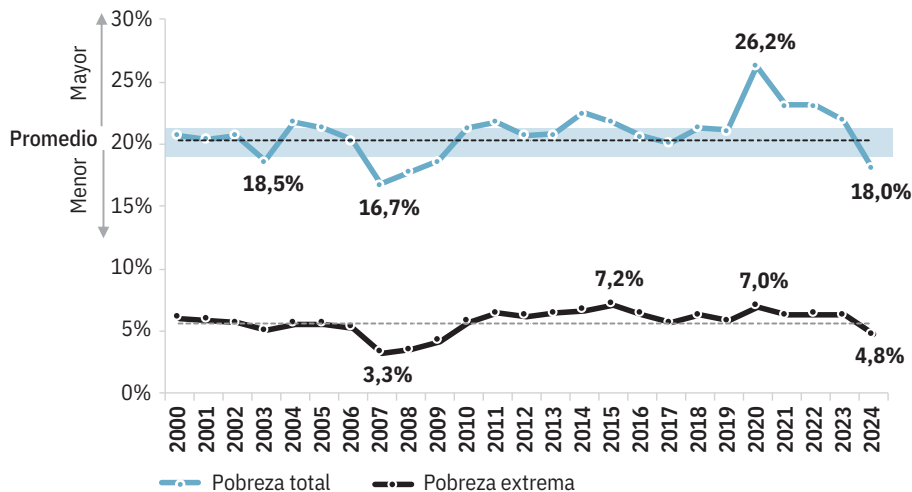
de personas y aumentó el número de personas ocupadas por hogar.

En materia política, figuró la decisión de destinar buena parte del incremento de los recursos fiscales a fortalecer la inversión social y, en especial, algunos programas focalizados, como el régimen no contributivo de pensiones y el programa Avancemos; los cuales ayudaron a reducir cerca de 1,7 puntos de la pobreza total.

Las cifras económicas del 2023 y el 2024 están muy por debajo de estos niveles. En esos años el PIB real creció un 4,3%, asociado principalmente al régi-

Gráfico 2.19

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



a/ La línea punteada representa el valor promedio de la pobreza en el período 2000-2019 y el área los intervalos de confianza de las estimaciones. Si el valor de un año se ubica fuera de ese rango indica que la pobreza se salió del rango promedio de mediano plazo.

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

men especial que emplea, en su mayoría, a personas de más calificación educativa. Como fue visto en la sección anterior, se crearon en promedio 105.000 empleos como consecuencia de un “efecto rebote” luego de las pérdidas que ocurrieron en todos los trimestres del 2023 (-59.000 en promedio). En el 2024, el nivel de empleo fue menor al del 2019 y la tasa neta de participación laboral está entre las más bajas desde los años noventa (54%).

Cuando, en el 2007, empezó a regir el programa de transferencias monetarias “Avancemos” y aumentaron las pensiones del régimen no contributivo, el ingreso de los hogares del primer quintil creció rápidamente (38%). Sin embargo, en el 2023 y el 2024 no se crearon nuevos beneficios sociales a gran escala, ni se han ajustado los montos de los beneficios existentes. Lo que sí se ha dado es una priorización en la asignación de los beneficios sociales en los hogares en pobreza, especialmente en la extrema; un factor cuya incidencia se procura estimar en la próxima sección (PEN, 2024).

Empleo informal, cambio demográfico e ingresos de fuentes no registradas impulsaron reducción de pobreza

El análisis de la baja de la pobreza en el 2024 tiene como punto de partida el examen de los hogares que dejaron de ser pobres en ese año. Para comprender este análisis, es importante considerar los factores que el método de pobreza por insuficiencia de ingresos toma en cuenta para calcular si un hogar es pobre o no, pues algunos de ellos no representan necesariamente un aumento real del ingreso del hogar.

La línea de pobreza es el monto mínimo de ingreso necesario para que un hogar pueda satisfacer sus necesidades básicas alimentarias y no alimentarias (Fernández y Jiménez, 2021). En el año 2023, el umbral fue estimado en 129.000 colones para quienes residían en zonas urbanas y 99.000 colones en las rurales. Estos montos tuvieron una reducción de un 1% entre julio del 2023 y el 2024 debido a la inflación negativa que en

promedio hubo en ese período (capítulo 3). La reducción fue mayor en la zona urbana (-1,3%) que en la rural (-0,9%). Lo anterior implica que algunos hogares salieron de la situación de pobreza exclusivamente por el efecto metodológico de la variación del umbral para calcular si un hogar es pobre o no, pues siguieron ganando lo mismo que el año anterior, pero, por la deflación, tuvieron un poco más de capacidad adquisitiva.

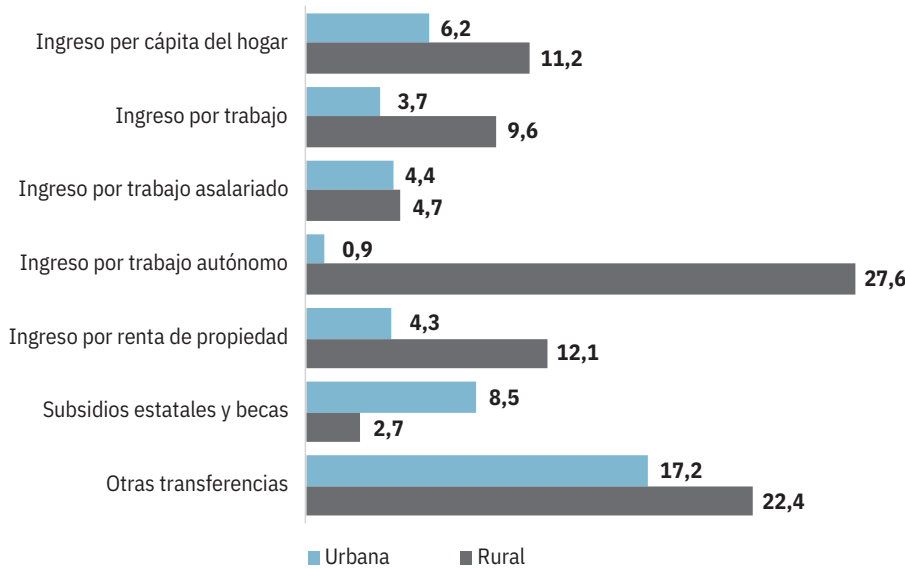
Otro factor relevante se refiere a la cantidad de personas que integran cada hogar, pues la línea de pobreza utiliza el ingreso de cada persona como parámetro de medición (recuadro 2.4). De acuerdo con la Enaho, el tamaño promedio de los hogares ha descendido en las últimas décadas, en especial desde el 2010, tendencia que se detecta en todos los rangos de ingresos de los hogares. Entre los más pobres (primer quintil), el tamaño se ha reducido de 4 a 3,3 miembros, en promedio, en ese período. Entre los del quinto quintil (20% de más ingreso), pasó de 2,9 a 2,4 en esos mismos años.

No se observan cambios significativos en el tamaño promedio de los hogares entre el 2023 y el 2024. Sin embargo, el semipanel de la Enaho permite captar pequeñas variaciones que pueden provocar cambios en las estimaciones de la pobreza. Así, entre esos años, el 73% de los hogares no sufrió cambios en su estructura, el 12% experimentó un aumento de uno o más miembros, mientras que el 15% tuvo una reducción. Estas modificaciones, aunque pequeñas, pueden tener consecuencias directas sobre estas estimaciones.

En todos los rubros de ingreso del 2024 se presentó una variación positiva con respecto al año 2023, pero fue el componente de “otras transferencias” el que más aumentó en ese período: un 17% en zonas urbanas y un 22% en zonas rurales (gráfico 2.20). El ingreso por trabajo autónomo (cuenta propia) también mostró un crecimiento alto en las zonas rurales; sin embargo, es importante mencionar que este tipo de empleo es, en su mayoría, informal. En este caso, el acceso a un empleo, aunque precario, puede hacer una diferencia para los hogares.

Gráfico 2.20

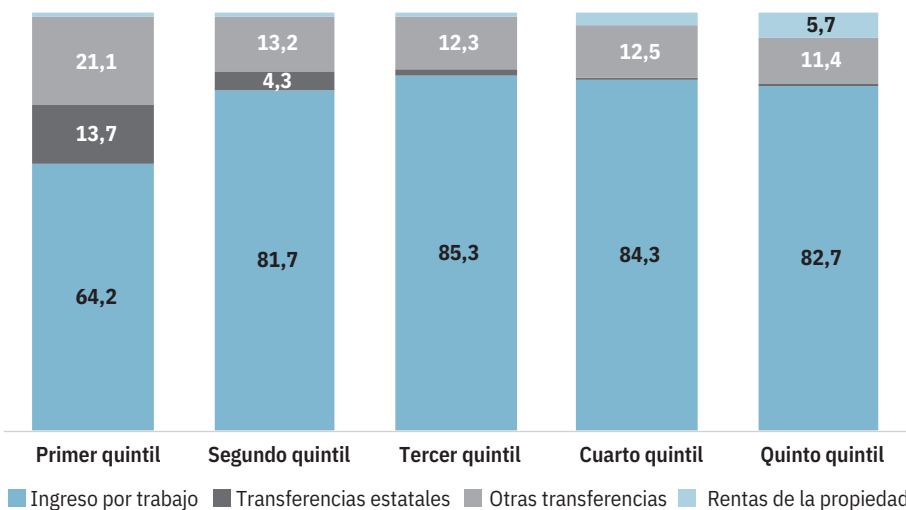
**Variación interanual en el ingreso neto per cápita, por zona, según fuente de ingreso. Julio, 2023 y 2024 (porcentajes)**



Fuente: Fernández, 2025; con datos de las Enaho del INEC.

Gráfico 2.21

**Distribución del ingreso promedio del hogar, por quintiles<sup>a/</sup>, según fuente del ingreso. Julio del 2024 (porcentajes)**



a/ Los hogares se dividen en cinco grupos de igual tamaño (quintiles) con base en el ingreso promedio per cápita del hogar. El primer quintil es el de menor ingreso (20% más pobre), el quinto quintil el mayor. Fuente: Fernández, 2025; con datos de las Enaho del INEC

El ingreso por trabajo continúa representando tres cuartas partes del promedio de los ingresos per cápita en el país, tanto en las zonas urbanas como rurales. Su peso varía entre los quintiles de ingreso de los hogares. El trabajo da cuenta de más del 80% de los ingresos de los hogares pertenecientes a los cuatro quintiles de mayor ingreso, pero solo aporta el 64% para el primer quintil (ubicado en su mayoría en la zona de pobreza monetaria). Estos hogares dependen en mayor medida de las transferencias, tanto del Estado (13,7%) como de otros tipos (21%), tales como las pensiones alimentarias, jubilaciones, ayudas y regalías (gráfico 2.21).

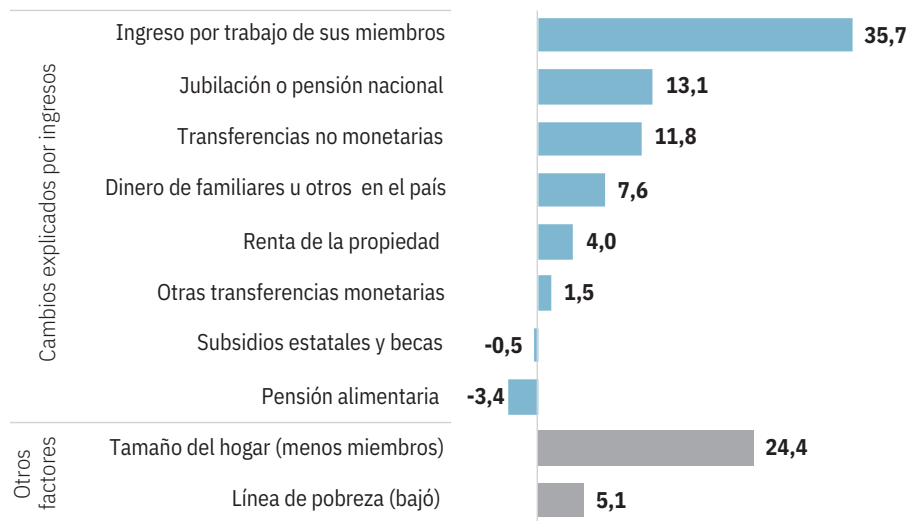
Pequeñas variaciones en cualquiera de los factores anteriores afectan la estimación de la pobreza, especialmente si se considera que la línea de pobreza es solo un valor de referencia. Cualquier cambio en el ingreso del hogar, independiente de la razón, como por ejemplo, un aumento de 500 colones por persona, influye en la clasificación de un hogar como pobre o no. En el 2023, 14.000 personas fueron clasificadas como pobres por falta de 500 colones en el ingreso per cápita del hogar. Un hogar puede experimentar cambios en su nivel de ingreso per cápita debido al efecto combinado de dos o más factores que varían simultáneamente. Por ejemplo, podría tener mejoras en el ingreso laboral porque uno de sus miembros que estuvo desempleado, encontró trabajo, y al mismo tiempo recibir dinero extra de familiares para solventar carencias.

Con esta lógica, Fernández (2025) calcula la descomposición de la proporción del efecto que es atribuible a cada factor seleccionado para cada uno de los hogares que salieron de la pobreza, según el semipanel de Enaho 2023-2024. Los resultados muestran que el 30% de la reducción de la pobreza se explica por factores distintos al ingreso, principalmente por el tamaño del hogar; mientras que un 70% se debe a mejoras en los ingresos, en especial por el trabajo (gráfico 2.22).

El ingreso por trabajo explica el 35,7% de la reducción general. La Encuesta Continua de Empleo (ECE) del INEC reporta una mejora en los principales

Gráfico 2.22

**Factores asociados con la reducción de la pobreza por ingresos en el 2024. Semipanel 2023-2024**  
(porcentajes)



Fuente: Fernández, 2025; con datos del semipanel de la Enaho 2023-2024.

indicadores de desempeño del mercado laboral costarricense entre los meses de julio del 2023 y el 2024, como fue analizado en la sección anterior de este capítulo. Casi tres cuartas partes de los hogares (72%) que lograron salir de la pobreza tuvieron aumentos en sus ingresos laborales, lo cual evidencia el fuerte impulso de la mejora por esta vía; aunque, como se ha mencionado, muchos de esos ingresos provienen de trabajos informales. En algunos casos este factor se combinó con otros para que lograran superar el umbral de la pobreza.

El segundo factor con más efectos en la reducción general de la pobreza, de carácter no económico, fue la disminución en el número de miembros por hogar entre quienes salieron de la condición de pobres. Este factor explica el 24,4% de la reducción. El cálculo del ingreso per cápita de cada hogar es altamente sensible al número de personas que habitan en estos, pues se convierte en un factor que puede multiplicar el ingreso, haciéndolo crecer entre un 25% y un 100%, según sea la cantidad de miembros que dejan el hogar. Incluso sin registrar cambios reales en el ingreso total o a pesar de verlo

reducido, es posible que el ingreso per cápita crezca gracias a la reducción en el tamaño: no es lo mismo dividir 100 entre 4, que los mismos 100 entre tres.

El tercer factor relevante se refiere al rubro de “otras transferencias al hogar”, que explica casi un tercio de la reducción de la pobreza. Dentro de este, las transferencias “no registradas en su fuente u origen” aportan un 20,9% de la reducción general de la pobreza. Estas constan de tres ítems principales: las transferencias no monetarias (11,8%), las ayudas recibidas en dinero de familiares u otras personas en el país (7,6%) y otras transferencias no clasificadas (1,5%).

No existe forma de determinar de qué forma los hogares reciben esas transferencias, pero podrían incluir desde alimentos, pago de servicios públicos, pago de servicio doméstico u otros. En el caso de las transferencias en dinero no registradas, estas deben tener la condición de ser regulares, en el sentido de recibirlas periódicamente (y no en un único momento), tales como “ayudas de bien social, iglesias o personas que ofrecen caridad”, según menciona el instructivo del INEC para el personal entrevistador.

A pesar de lo anterior, para el grupo de hogares que salió de la pobreza, el 24% tuvo incrementos en el rubro de transferencias no registradas. La Enaho del INEC no registra la naturaleza ni el origen de estos “otros ingresos”.

Otra fuente con un crecimiento importante fue el de los ingresos por jubilaciones o pensiones nacionales, los cuales aportaron el 10% de la reducción general de la pobreza. La encuesta reporta un aumento en el número de personas que declararon disponer de aseguramiento por el régimen de invalidez, vejez y muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social, al pasar de 436.000 a 472.000 personas entre el 2023 y el 2024.

La publicación oficial del INEC (2024c) señala que el cambio en los aportes estatales mediante sus programas de política social fue modesto en la reducción de la pobreza de un año a otro. El análisis del semipanel confirma lo anterior. Sin embargo, ese resultado debe interpretarse con cautela, pues se refiere al cambio en el monto otorgado por los beneficios sociales y no debe confundirse con el aporte que ya tiene la transferencia en los hogares que los reciben en ambos años. Históricamente, el monto otorgado por las transferencias monetarias estatales ha permitido que la pobreza sea entre dos y tres puntos porcentuales menor a lo que sería sin dichos beneficios. Por ejemplo, en el 2023, la pobreza estimada por el INEC, incluyendo el aporte estatal, fue del 21,8%, mientras que si no se tomara en cuenta este indicador habría sido del 24%. Para el 2024, la pobreza hubiese sido del 21% (y no del 18%) si los hogares no hubiesen recibido las transferencias por becas y otros beneficios del Estado.

**Causas varían significativamente en las distintas zonas**

La disminución de la pobreza se explica por distintos factores, según sea la zona de residencia de los hogares. Debido a la fuerte centralización demográfica en el Valle Central y, en particular, en la GAM, los promedios nacionales están influenciados, en mayor medida, por el peso de las zonas urbanas. De este modo, la reducción en las zonas rurales se vinculó a otros rubros de ingreso distintos a

los generados en el mercado laboral, tales como la jubilación o pensión nacional, las transferencias no monetarias y las ayudas “de terceros” (gráfico 2.23).

El aporte que generan los ingresos laborales fue más alto en las zonas urbanas, con un 42%; pero en las rurales fue más reducido, casi la mitad (22%). Las transferencias de fuentes no registradas aportan el 17% en los hogares urbanos y suben a un 27% en los rurales. Aunque no es posible determinar con exactitud la fuente que suministra la ayuda al hogar (familiares, amistades, grupos religiosos, entre otros), los datos sí muestran que más de una cuarta parte de la reducción de la pobreza en zonas rurales se debió al aumento en la recepción de estas ayudas en dinero o en especie que escapan al registro de las instituciones públicas.

Otro factor a resaltar en las zonas rurales es que las transferencias estatales tuvieron un efecto modesto pero positivo (6%). En las urbanas, el efecto fue levemente negativo; es decir, algunos hogares disminuyeron o perdieron los beneficios sociales que recibían, según el semipanel de Enaho.

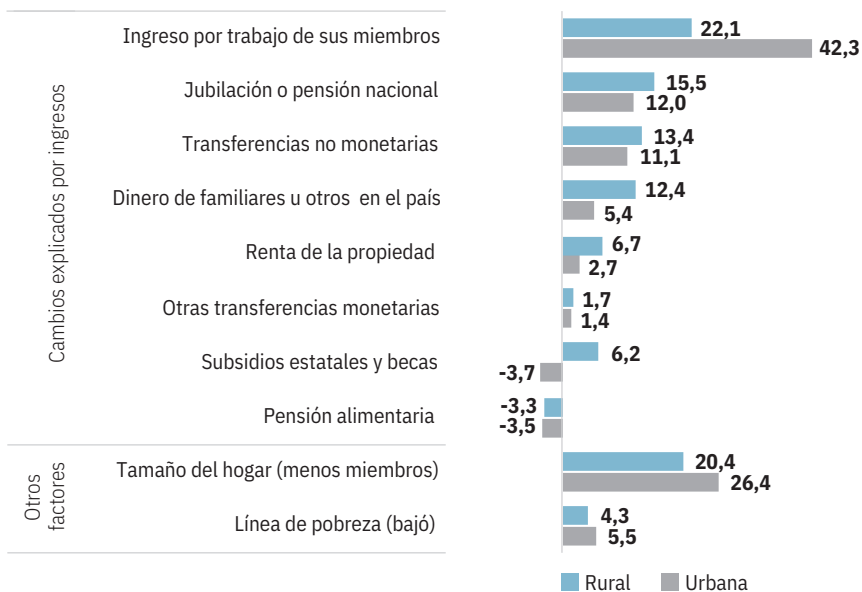
El análisis también se aplicó según las regiones del país. Como la metodología se enfoca en los hogares que se mantuvieron en las encuestas del 2023 y del 2024, la muestra de casos se reduce y en algunas regiones puede perder significancia estadística. Para evitar este problema varias regiones fueron agrupadas en pares por cercanía territorial: Chorotega y Pacífico Central; las Huetares Norte y Caribe; mientras que la región Central se analiza individualmente debido al gran tamaño de la muestra. La región Brunca se tuvo que descartar debido a los problemas de calidad en el empate de hogares, además es importante recordar que en esta región la pobreza no presentó variaciones estadísticamente significativas en el período de análisis.

Los principales hallazgos para entender la reducción de la pobreza por regiones se resumen a continuación:

- El 84% de los hogares que viven en la región Central se clasifican como urbanos, por lo que los resultados son similares a los ya descritos para esta zona.

Gráfico 2.23

**Factores asociados con la reducción de la pobreza por ingresos en el 2024, según zona de residencia. Semipanel 2023-2024 (porcentajes)**



Fuente: Fernández, 2025; con datos del semipanel de la Enaho 2023-2024

Los principales factores explicativos de la reducción fueron más ingresos por trabajo (41%), menor tamaño del hogar (26%) y transferencias no monetarias (15%).

- Las regiones Huetares (Norte y Caribe) exhibieron un comportamiento similar al de la región Central en cuanto al peso de los ingresos por trabajo (casi el 40%) para explicar su paso de la pobreza a la condición de “no pobres”. Sin embargo, en estas regiones, el aumento en el ingreso por jubilación y pensiones nacionales fue el segundo factor explicativo con mayor peso relativo (27%). La disminución en los montos de la línea de pobreza debida a la deflación promedio aportó casi el 12% de la explicación en las regiones Huetares (solo el 3% en la Central). Por su parte, las transferencias por dinero de familiares, no monetarias y de otros tipos explicaron solamente el 6,8% (22,7% en la Central).

- La situación es muy distinta cuando se estudian en conjunto a las regiones Chorotega y Pacífico Central. No es el trabajo sino las transferencias no monetarias y las ayudas “de terceros” las que explican el 29% de la reducción de la pobreza. Las mejoras en las jubilaciones y pensiones son el segundo factor en importancia (23%), siendo las únicas en las cuales las mejoras en los ingresos por trabajo no tuvieron un fuerte impacto (apenas 12%). Además, las transferencias estatales sí tuvieron un efecto (16%) y los factores distintos a los ingresos (tamaño del hogar y línea de pobreza) explican solo el 12%.

Ediciones anteriores de este Informe han señalado que la estructura de la muestra de las encuestas de corte transversal en algunas regiones del país puede producir resultados erráticos, debido al pequeño tamaño en la cantidad de viviendas y personas que se selecciona y que, finalmente, responde el cuestionario.

Por tal motivo, los resultados pueden ser muy variables de un año a otro y serían menos confiables. Los “saltos” difíciles de explicar en las regiones han ocurrido con frecuencia en la última década.

El recuadro 2.5 sistematiza algunos aspectos relacionados con la desactualización de la metodología del INEC para estimar las cifras oficiales de pobreza en el país, las cuales van desde el rezago en el marco muestral de viviendas, hasta en la canasta de bienes y servicios incluidos para calcular las líneas de pobreza, los ajustes por subdeclaración de ingresos y los modelos de imputación de ingresos no declarados. El INEC está trabajando en un proyecto para unificar las encuestas de hogares con las de empleo y disponer de estimaciones trimestrales más robustas, que se espera sea una realidad muy pronto.

### Acceso a empleo es clave para reducir probabilidad de caer en pobreza

Tal y como lo ha documentado el *Informe Estado de la Nación* en otras ediciones, la pobreza no es un fenómeno estático; por el contrario, se registra un ciclo de “entrada y salida” de muchos hogares cada año. Importantes segmentos de la población se encuentran atrapados en este ciclo, una condición de permanente vulnerabilidad social más allá de sí, circunstancialmente, son clasificados, en distintos años, como pobres o no pobres.

La medición interanual del 2023 al 2024, en la que se registró la reducción de la pobreza, no cambió esta tendencia: el 10,6% de los hogares del país logró salir de la pobreza, el 7% entró a ella, el 12,2% permaneció como pobre en ambos años y el restante 70,2% como no pobre (gráfico 2.24). El cambio neto es positivo, pues más hogares salieron de la pobreza de los que entraron, y de ahí la reducción observada en el 2024. Los hogares rurales tienen más movilidad en su situación de pobreza de un año a otro.

Dada que la línea de pobreza es un umbral de referencia, una mayor distancia entre ese límite y el ingreso per cápita del hogar implica que la familia se encuentra en una situación más severa de pobreza, y, por lo tanto, será requerido

### Recuadro 2.5

#### Desactualización en indicadores y coeficientes de la metodología para estimar la pobreza por ingresos y el marco muestral de las Enaho

Desde el año 2010, el INEC inició la aplicación de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), que sustituyó la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHMP) realizada entre 1976 y el 2009.

En su comienzo, la Enaho utilizó el marco muestral de viviendas (MMV-00) que se construyó a partir de la información generada por los Censos Nacionales de Población y Vivienda del año 2000; actualizado posteriormente con las Estimaciones y Proyecciones de Población revisadas al año 2008 por el Centro Centroamericano de Población (CCP).

En el 2014, todas las Enaho fueron modificadas para tomar en cuenta la estructura de la población derivada del Censo de Población y Vivienda del año 2011. Desde entonces, se ha mantenido este marco muestral, hace ya 15 años. Por ejemplo, el Censo 2011 identificó que el 73% de la población residía en zonas urbanas, evidenciando un acelerado proceso de urbanización respecto al año 2000, pero dicho porcentaje se ha mantenido constante desde entonces, lo que supone que el crecimiento urbanístico se detuvo.

Para la definición de los umbrales de pobreza, el INEC utilizó la canasta básica alimentaria CBA-1995 en el periodo 1987-2009, construida originalmente en 1995 con base en datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de 1988. Esta fue sustituida por la CBA-11 que se utiliza desde el año 2010, construida con la base en la Encuesta Nacional de Ingresos y

Gastos 2004. El INEC ha ejecutado los operativos de Encuesta de Ingresos y Gastos de los años 2013, 2018 y 2024, sin que la canasta básica haya sido actualizada para reflejar los cambios en la estructura de gastos de los hogares, y por el contrario, se mantiene la relación de gastos de hace dos décadas.

Respecto al tratamiento de los ingresos, específicamente en lo que refiere a la subdeclaración, en la EHMP (1987-2009) el INEC ajustaba los ingresos per cápita de los hogares urbanos y rurales en forma diferenciada (multiplicando el ingreso total por un coeficiente de 1.174 para zona urbana y de 1.358 rural). En la Enaho (2010-2025) los coeficientes son obtenidos comparando los ingresos estimados con el Sistema de Cuentas Nacionales del Banco Central de Costa Rica por fuente de ingreso. En específico, se ajustan los siguientes tipos de ingreso: salario agropecuario (coeficiente de 1.59), salario no agropecuario (1.30), ingreso independiente agropecuario (1.60), ingreso independiente no agropecuario (1.30), ingreso por renta de la propiedad (2.08). El resto de los ingresos no se ajustan por subdeclaración.

No se conocen revisiones posteriores que haya realizado el INEC con respecto al impacto que tiene esta metodología de ajuste por subdeclaración de ingresos a partir de los cambios sociodemográficos y económicos de los últimos 15 años.

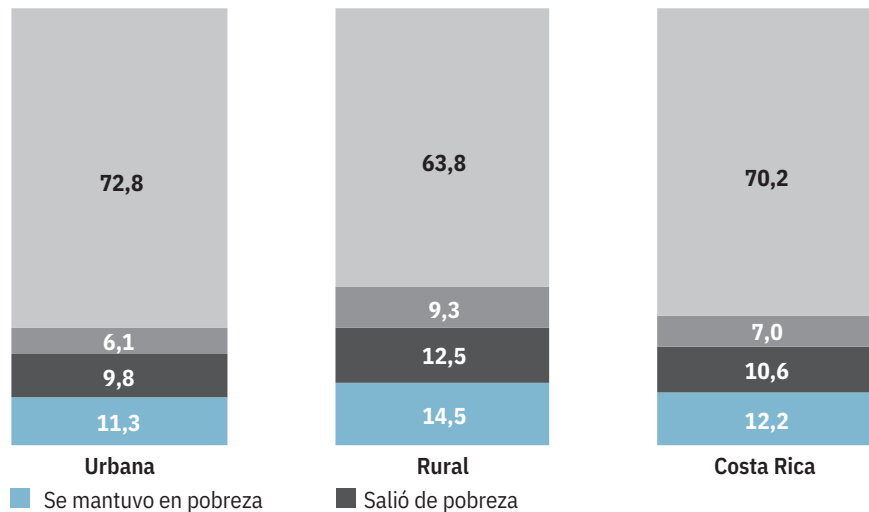
Fuente: Fernández, 2025; con base en Fernández y Jiménez, 2021.

un mayor incremento de ingresos para poder salir de esa situación. En promedio, el 58% de los hogares que presentaban menor severidad en el 2023 logró cambiar su situación en el 2024, mientras que para quienes estaban en pobreza extrema solo el 38% pudo salir de esa condición al año siguiente (gráfico 2.25).

Si bien es más probable dejar de ser pobre cuando la distancia al umbral es menor, el gráfico muestra que, en algunos casos, es posible conseguirlo a pesar de estar en el escenario de mayor severidad. Estos casos se pueden presentar, con mayor probabilidad, debido al efecto de una mejora en la priorización de

Gráfico 2.24

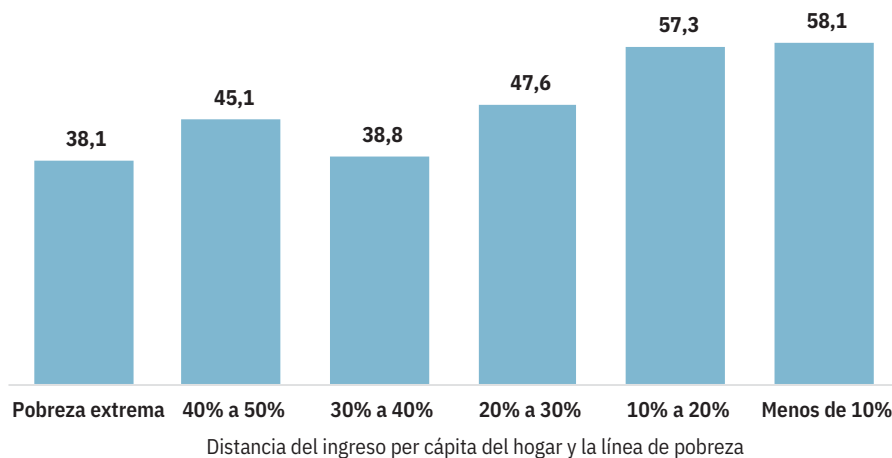
**Distribución de hogares según movilidad en su condición de pobreza por ingresos. Semipanel 2023-2024**  
(porcentaje de hogares)



Fuente: Fernández, 2025; con datos del semipanel de la Enaho 2023-2024.

Gráfico 2.25

**Hogares que salieron de la situación de pobreza en el 2024, según la distancia de su ingreso per cápita con respecto a la línea de pobreza en el 2023<sup>a/</sup>**  
(porcentaje en cada nivel de ingreso)



a/ El porcentaje corresponde a los hogares que lograron salir de la pobreza en el 2024. Faltan los hogares que entraron a la pobreza en el 2024 y los que fueron pobres en ambos años, para obtener un valor neto de 100.

Fuente: Fernández, 2025; con datos del semipanel de la Enaho 2023-2024.

los beneficios sociales en los hogares en pobreza, especialmente en la extrema, como demostró el capítulo del *Informe* anterior con los datos del Sinirube.

En el acápite anterior se evidenció una mejora en los ingresos laborales, lo cual explicó la reducción general del 35% de la pobreza. Lo anterior implica que los cambios en el comportamiento del mercado laboral pueden tener importantes consecuencias sobre la incidencia en la pobreza. Uno de los indicadores principales para el análisis del mercado laboral es la tasa de desempleo. En el semipanel de la Enaho 2023-2024, este indicador fue estimado en un 6,9% para el año 2023 y un 7% para el 2024, prácticamente sin cambios para la población (gráfico 2.26).

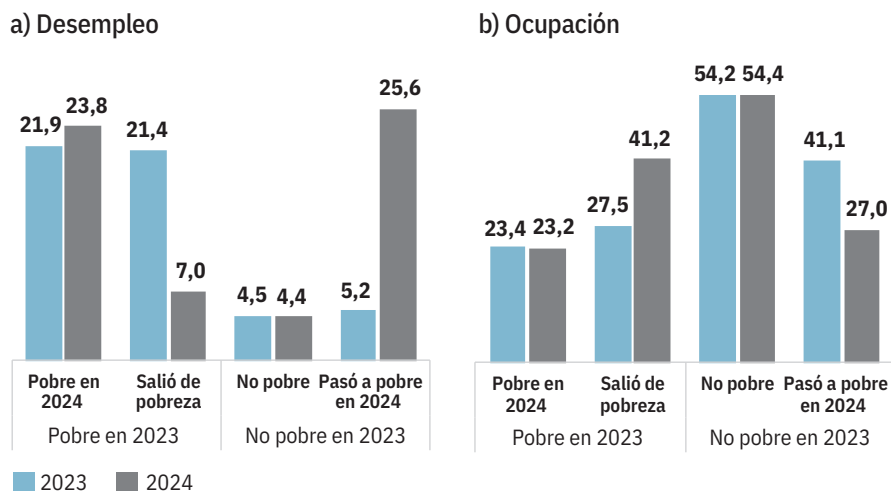
La tasa de desempleo de las personas pobres en el 2023 se situó por encima del 21%, mientras que para las no pobres fue inferior al 5%, lo cual subraya la relación entre acceso a empleo y pobreza. Al descomponer el análisis según el flujo de pobreza, el grupo que se mantuvo en condición de pobres en la medición del 2024, el desempleo aumentó ligeramente a un 23,8%. Sin embargo, entre quienes lograron salir descendió del 21,4% al 7%, un cambio significativo. Por el contrario, entre quienes superaban la pobreza en el 2023 y 2024, el desempleo se mantuvo bajo (4,4%), pero creció aceleradamente entre quienes cayeron en situación de pobreza (25,6%).

Otro indicador laboral relevante es la tasa de ocupación, el porcentaje de personas mayores de 15 años con un empleo (sin importar la calidad). Según el semipanel de la Enaho, esta participación fue del 47% en los años 2023 y 2024, sin mayores cambios. Sin embargo, entre los hogares pobres, esta tasa no superaba el 28% en el 2023, mientras que para los no pobres era mayor al 40%. Dentro del grupo de hogares que lograron salir de la situación de pobreza en el 2024, la ocupación aumentó del 27,5% al 41%. Por el contrario, se redujo del 41% al 27% para quienes ingresaron a la pobreza en el 2024.

La inserción laboral es clave para evitar que los hogares caigan en pobreza y los vaivenes anuales mantienen la

Gráfico 2.26

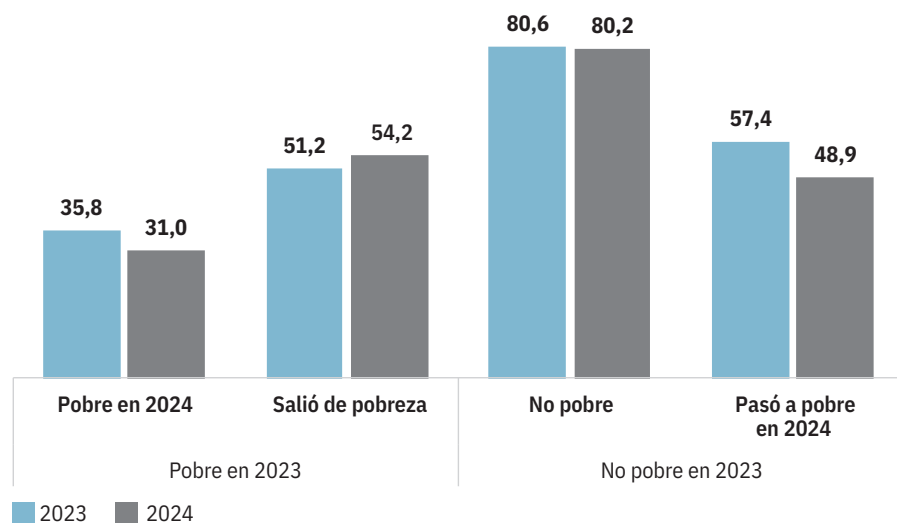
**Tasas de desempleo y de ocupación, según flujo de pobreza en los años 2023 y 2024**



Fuente: Fernández, 2025; con datos del semipanel de la Enaho 2023-2024.

Gráfico 2.27

**Porcentaje de empleos que cuentan con aseguramiento<sup>a/</sup>, según flujo de pobreza en el 2023 y el 2024**



a/ Seguro social de la CCSS, ya sea de tipo asalariado o independiente.  
Fuente: Fernández, 2025; con datos del semipanel de la Enaho 2023-2024.

En el grupo de hogares que se mantuvieron como “no pobre” entre el 2023 y el 2024, el 80% de las personas ocupadas cuentan con seguro social (asalariado o independiente); para los otros grupos la situación es distinta (gráfico 2.27). En el caso de las personas que salieron de la situación de pobreza, el porcentaje de empleos con seguro apenas aumentó de 51% a 54%, muy lejos del 80% antes descrito. Entre las personas que viven en hogares clasificados como pobres en ambos años, el nivel de aseguramiento es aún más bajo, menor al 35%.

El bajo nivel de escolaridad de las personas adultas en los hogares pobres es otro indicador que explica por qué para algunos hogares resulta difícil obtener ingresos y superar el umbral para vivir dignamente. De acuerdo con el semipanel de la Enaho, el 54% de las personas de 18 años o más han logrado concluir la educación secundaria. Sin embargo, el dato es muy distinto cuando se trata de quienes residen en hogares pobres: apenas el 22% de las personas adultas logró completar la educación secundaria (gráfico 2.28). Este indicador alcanza al 30% en las familias que lograron salir de la pobreza en el 2024 y al 25% entre las que cayeron en esa condición. El único grupo que supera el 50% de conclusión de la secundaria es el de las personas adultas que viven en hogares no pobres en ambos años. Estas cifras evidencian que mejorar el clima educativo del hogar es fundamental para no estar atrapado en la pobreza o en un permanente bucle de salidas y caídas de esta condición.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

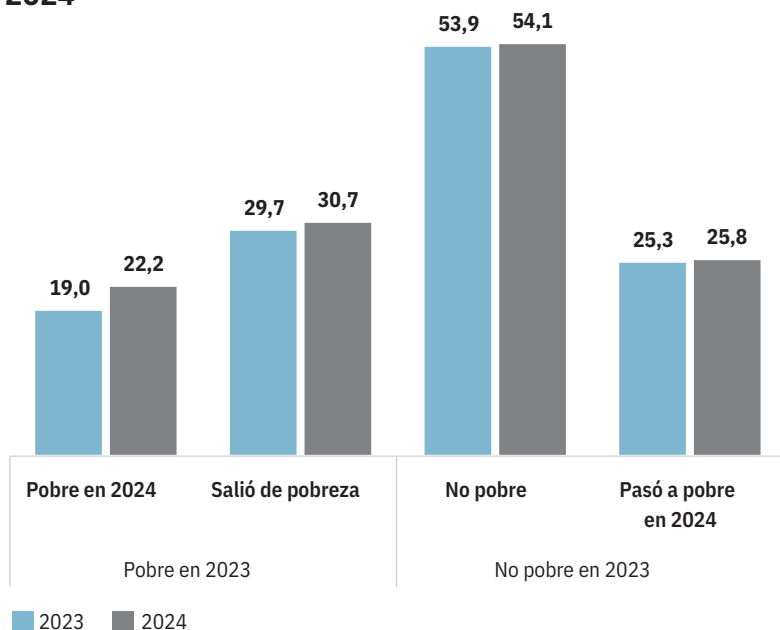
**FACTORES DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA**  
véase Fernández, 2025, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

circulación de muchos por debajo y por encima de la línea de pobreza. Lo que no cambia entre estos hogares es la calidad de los empleos, pues continúa sin mejorar a pesar del aumento en el número de

miembros con trabajo que salieron de la situación de pobreza y del consiguiente incremento en los ingresos producto de este.

Gráfico 2.28

### Porcentaje de personas de 18 años o más que han concluido la educación secundaria, según flujo de pobreza en el 2023 y el 2024



Fuente: Fernández, 2025; con datos del semipanel de la Enaho 2023-2024.

### Prolongación de crisis de seguridad ciudadana profundiza fisuras en la integración social

La integración social requiere de la existencia de espacios públicos seguros, capaces de permitirle a la ciudadanía una socialización cotidiana y pacífica entre personas y grupos de diversa procedencia. La inseguridad, por el contrario, crea barreras a esa interacción y favorece la segregación socioespacial, pues sus habitantes no perciben ningún tipo de protección, ya sea porque sienten amenazada su integridad física, su patrimonio o cualquier otro ámbito de su bienestar.

La violencia social se despliega de distintas maneras, aunque su manifestación más “dura” son los homicidios, los cuales suponen una negación absoluta del derecho a la vida. Lamentablemente, Costa Rica ha experimentado un deterioro progresivo, hasta llegar en los últimos tres años a niveles no documentados en la historia reciente del país: alrededor de 17

homicidios por 100.000 habitantes, sin que este *Informe* haya logrado identificar que las políticas públicas sean suficientes o con el alcance para controlar y revertir este problema

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

Un estudio especial realizado para el presente capítulo agrega evidencia de que el mercado ilícito de las drogas

está captando a un segmento poblacional sumamente vulnerable: las mujeres que tienen trayectorias marcadas por la exclusión social y la precariedad socioeconómica. Su participación se asocia a factores como la violencia intrafamiliar, la necesidad de generar ingresos para la subsistencia del hogar, el bajo acceso a la educación y la falta de oportunidades laborales formales, ya que la mayoría de estas mujeres tienen responsabilidades de cuidado, hijos e hijas, familiares u otras personas dependientes, lo cual incrementa la presión económica para sostener su hogar. Posiblemente, estos factores se manifiesten también en los hombres jóvenes, cada vez más vinculados al crimen organizado, pero no se tiene disponible un análisis similar al que se hizo para las mujeres.

Los contextos en los que se desarrollan las mujeres con condenas por drogas suelen ser marginalizados y con un flujo importante de comercio ilícito; esto facilita que la venta de drogas y otras actividades conexas sean de fácil acceso e, incluso, se considere algo cotidiano. Se observa en ellas un mayor uso de estrategias de gestión, menor empleo de la violencia y mayor invisibilidad frente al sistema de control, lo cual reduce la sospecha en comparación con los hombres. Aunque en su mayoría, las mujeres ingresan a estas dinámicas desde posiciones de vulnerabilidad social, desarrollan formas de agencia, estrategias de negociación y, en algunos casos, liderazgos en el interior de las organizaciones criminales (Salazar y Madrigal, 2025).

### Alta violencia homicida se mantiene por tercer año consecutivo concentrada en territorios con bajo desarrollo humano

Internacionalmente, el principal indicador utilizado para monitorear el estado de seguridad ciudadana en un país es la tasa de homicidios, pues constituye la manifestación más extrema de violencia, al quitarle, de manera intencional, la vida a una persona. Además, los registros se caracterizan por su confiabilidad y comparabilidad temporal y territorial.

Las décadas de los años ochenta y

noventa del siglo XX fueron un período de relativa estabilidad en la tasa de homicidios en un bajo nivel en Costa Rica, por debajo de cinco por cien mil habitantes. Este fue un logro notable de una democracia desarmada, en una de las regiones más violentas del mundo.

Los homicidios empezaron a incrementarse durante la primera década del siglo XXI y fue en el año 2008 cuando se superó, por primera vez, el umbral de diez asesinatos por cien mil habitantes; número que la OMS establece como epidemia. La tasa se redujo en los primeros años de la segunda década, pero volvió a los niveles de epidemia en el 2015 (gráfico 2.29). Al iniciar la tercera década del presente siglo se experimentó un fuerte salto: en el 2023, el país registró una cifra récord de homicidios, 17,2 casos por 100.000 habitantes (gráfico 2.29). En el 2024 la tasa bajó levemente a 16,6 casos, para un total de 878 personas asesinadas, 27 menos que el año anterior.

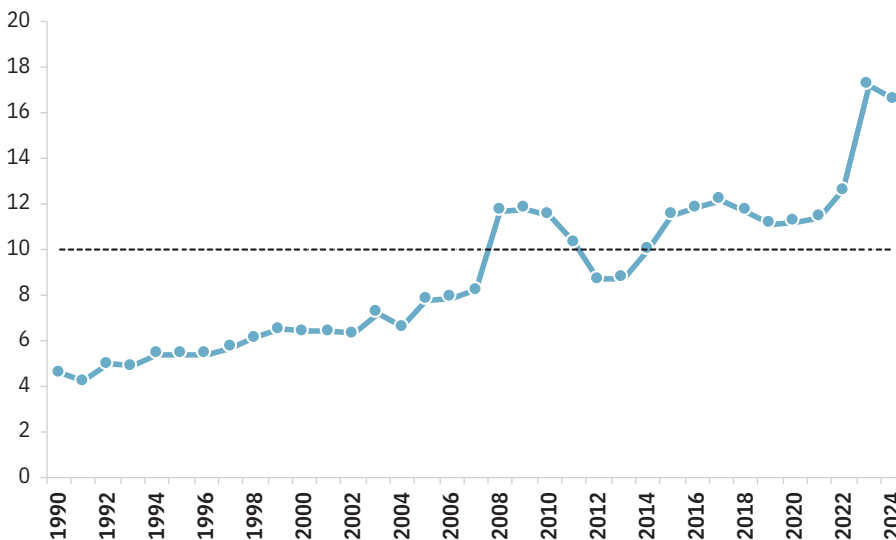
El crimen organizado, asociado con el narcotráfico, préstamos “gota a gota” y otros delitos violentos, se mantiene como uno de los principales detonantes de esta problemática, con mayor prevalencia en la población joven, en territorios de alto rezago social y en zonas costeras. El 70% de los homicidios en el 2024 se asocian con ajustes de cuentas/venganza; porcentaje que ha venido creciendo de manera acelerada en los últimos años; por ejemplo, en el 2015 eran menos de la mitad. El método más común para cometer los asesinatos fue el uso de armas de fuego, como sucedió en el 78% de los casos reportados en el 2024.

El perfil de las personas fallecidas por la violencia homicida corresponde, mayormente, a hombres (91%), costarricenses (86%) y jóvenes (62% menores de 35 años; 27% de 15 a 24 años). Con la escalada de violencia, la cantidad de menores de edad asesinados en el país se ha incrementado de forma importante, pues se duplicó al pasar de 17 casos anuales en promedio durante el período 2018-2022, a 35 en el 2023-2024 (OIJ, 2025).

Los cantones de mayor prevalencia en el 2024 fueron Parrita, Limón, Matina, Aguirre, Garabito, Alajuelita, Puntarenas, todos con tasas superiores

Gráfico 2.29

### Tasa de homicidios dolosos<sup>a/</sup> (por 100.000 habitantes)



a/ La línea horizontal punteada indica el umbral que la OMS establece como epidemia (tasa de diez).

Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial.

a 40 casos por 100.000 habitantes. Por el contrario, 13 cantones no tuvieron homicidios: Acosta, Barva, Dota, Flores, Guatuso, Hojancha, Montes de Oro, Monteverde, Nandayure, Naranjo, San Isidro, Tarrazú y Zarcero.

Como un año puede tener un comportamiento atípico, se hizo un análisis para la última década (2015-2024). Destaca el cantón de Hojancha por la ausencia de homicidios. Otros que ostentaron bajas tasas (menores a dos) fueron: Tarrazú, Sarchí, Acosta, Puriscal, Turrubares y Tilarán. Por su parte, las mayores tasas (por encima de 25) las tuvieron: Puntarenas, Parrita, Garabito, Siquirres, La Cruz, Talamanca, Matina; siendo Limón, Turrialba y Tibás los cantones más extremos.

Otra fuente que contribuye al crecimiento de los homicidios es la violencia contra las mujeres, expresada de forma más clara en los femicidios y tentativas de femicidio. Según el Observatorio de la Violencia de Género (2025), ocurren dos femicidios al mes. El 2024 reportó un total de 39 mujeres asesinadas por su condición de género y entre enero y agosto del 2025 se contabilizan 26

mujeres. Si a estos femicidios se le suman otros homicidios violentos contra mujeres, totalizan 40 en el 2024. El *Informe Estado de la Justicia 2025* publicó una investigación sobre la tutela efectiva de derecho para delitos relacionados con violencia contra las mujeres.

Un delito violento frecuente en el país son los asaltos, es decir, el robo donde se utiliza la fuerza, amenaza o violencia para despojar a alguien de sus bienes. La tasa por 100.000 habitantes bajó significativamente en el año 2020 por la pandemia por covid-19 cuando se pasó de un promedio de 267,2 eventos en el período 2015-2019, a 156,1 entre el 2020 y el 2021. En años más recientes aumentó nuevamente a 176,7 en el 2022-2024. La tasa media actual es un tercio menor a la de los años prepandemia. El uso de arma de fuego es la forma más frecuente de asalto en el país, con la particularidad que en los últimos años su participación viene en descenso. Cantones urbanos populosos en la GAM, las cabeceras de provincia y algunos costeros y turísticos concentran la mayor cantidad de estos delitos. De acuerdo con el OIJ, la caída en asaltos y hurtos puede deberse más

que a éxitos de política pública a la migración hacia actividades propias del crimen organizado (E: Zúñiga, 2025).

Otros indicadores útiles en el seguimiento a la seguridad ciudadana son los hechos denunciados ante el OIJ. En el 2024, se registraron 112.120 denuncias, lo cual representa 1.892 más que en el 2023. Un tipo de delito que ha venido aumentando en los últimos años son los fraudes, por lo que se ha convertido en el que más denuncias registró en el último año (29.700), un 25% más que en el 2024 (OIJ, 2025).

### Mercado ilícito de las drogas capta a mujeres en condiciones de marginación

El incremento de la participación de las mujeres en las economías ilícitas vinculadas al narcotráfico ha generado una creciente atención tanto en el ámbito académico como en las políticas públicas. Su abordaje representa un desafío a los marcos tradicionales de análisis sobre la criminalidad, que a lo largo de la historia han documentado las trayectorias de los hombres, debido a que su participación es significativamente mayor.

Este capítulo incorpora los resultados de una investigación de Salazar y Madrigal (2025), quienes analizaron los factores que inciden en la vinculación de las mujeres al mercado de la venta de drogas en Costa Rica, los roles que desempeñan dentro de las estructuras criminales y las características socioeconómicas y subjetivas que configuran sus trayectorias delictivas. El estudio de Salazar y Madrigal (2025) forma parte de una investigación más amplia denominada “Vinculación de mujeres en condiciones de vulnerabilidad a delitos relacionados con la Ley 8204 en Costa Rica”, desarrollada por la Escuela de Ciencias Policiales de la Universidad Estatal a Distancia (UNED) durante el período 2023-2024, a cargo de Salazar Sánchez. Asimismo, se toman insumos de la investigación “¿Cómo lideran las mujeres? Análisis de narcofamilias y sus relaciones de poder desde una perspectiva de género”, la cual está siendo desarrollada por la misma autora en el marco de las actividades desarrolladas por la Escuela de Ciencias

Policiales de la UNED para el período 2025-2026.

Las autoras utilizaron métodos cualitativos, basados en entrevistas a profundidad con mujeres privadas de libertad<sup>8</sup>, así como consultas al personal judicial<sup>9</sup>. El trabajo de campo se llevó a cabo durante los meses de abril y mayo del 2024. Es importante señalar que los resultados no se pueden generalizar, pues no tienen una representatividad de la población nacional. No obstante, los relatos recopilados no solo aportan información sobre hechos específicos, sino que abren la posibilidad de interpretar significados, tensiones y estrategias desplegadas por las mujeres ante contextos de precariedad, exclusión y responsabilidad familiar.

A grandes rasgos, la mayoría de las mujeres entrevistadas viven en condiciones de marginación, con bajos niveles educativos, con una trayectoria laboral precaria, con condiciones económicas que no les permiten cubrir sus necesidades básicas de vivienda y alimentación, con embarazos a edades tempranas y con historias de múltiples violencias que han atravesado sus vidas desde la infancia y que han estado presentes en el hogar, en el entorno comunitario y, principalmente, en sus relaciones de pareja. De algún modo, esto constituye una antesala a su vinculación con el delito, lo cual no implica, de ninguna manera, una generalización o una relación causal directa entre condiciones de marginación y delito, pero tampoco es coincidencia que sea el denominador común en la historia de las mujeres que se encuentran privadas de libertad.

Las entrevistas también permiten identificar cómo operan los roles de género tradicionales, especialmente aquellos asociados al cuidado y a la maternidad, en la configuración de motivaciones que, aunque en ocasiones se inscriben en dinámicas de coerción o dependencia de una pareja, también revelan una decisión personal y una búsqueda de autonomía económica, al reconocer que las trayectorias hacia el delito no pueden ser explicadas desde una única causa (Salazar y Madrigal, 2025).

A pesar de que la tasa de homicidios masculina es casi diez veces mayor que la

femenina (29,9 versus 3,0), esta última ha crecido en los últimos años. La cantidad de mujeres asesinadas pasó de un promedio de 56 casos por año en el período 2015-2019 a 75 en el de 2023-2024. Esta cifra incluye el aumento de los femicidios y los homicidios de mujeres por ajuste de cuentas/venganza.

Un tercio de las mujeres privadas de libertad está por delitos contra la Ley de Psicotrópicos; esta proporción aumenta a casi dos tercios en el nivel de atención semiinstitucional. Más allá de los homicidios, estas cifras confirman la preponderancia de la dinámica asociada al mercado de las drogas en la vida de muchas mujeres que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad social. Así, el perfil de las mujeres entrevistadas con sentencias por delitos relacionados con drogas evidencia que, en su mayoría, viven en condiciones de marginación, partiendo de la perspectiva del pensamiento radical crítico de las desigualdades (Pérez Sáinz, 2019). Tenían bajos o nulos niveles educativos (primaria), poco acceso al mercado laboral o trabajos en condiciones precarias (informales) y altos niveles de responsabilidad por la dependencia de otras personas, particularmente hijos e hijas; además de un limitado acceso a los servicios de salud y a una vivienda digna.

Hay dos elementos que se vuelven fundamentales para cualquier persona, pero particularmente para los casos estudiados: la vivienda y la alimentación. Entre las mujeres entrevistadas, en muchos casos delinquir es cuestión de supervivencia: no hay aspiraciones de lujos y opulencias, existe necesidad de condiciones mínimas de existencia para ellas y sus hijos e hijas. De esta forma, tanto las infancias como sus realidades más recientes están marcadas por limitaciones económicas que se agravan con la necesidad de pagar el alquiler de la vivienda, pues el acceso a una casa propia es prácticamente una utopía para la mayoría y, quienes la tienen, por lo general se asocia a una de tres situaciones: recibieron bono de vivienda, la construyeron a partir de los ingresos relacionados a la actividad ilícita o, por recibirla en herencia de una pareja con suficiente ingreso económico, esto último un caso excepcional.

## TESTIMONIOS

*“Porque vea, yo le voy a ser sincera, por el sufrimiento mío toda la vida, más que todo esas dos embarcadas que yo me pegué [refiriéndose a dos sentencias por venta de drogas], fue por el alquiler. Porque yo tengo como 20 años de alquilar.”*

*(Jazmin)*

*“Yo era una niña con un niño adentro. No sabía, ¿verdad?, ¿qué era eso? No sabía la responsabilidad que yo tenía que tener. Cuando empieza a crecer el estómago, tengo a mi hijo en el hospital. Obvio interviene el PANI, obvio.”*

*(Pirita)*

*“Pensé que mi mamá me iba a apoyar, pero no. Me dijo: ‘usted tomó una decisión de una persona adulta, tome la decisión para ver cómo hace y váyase de la casa’. Entonces, a mis 15 años, yo me voy de la casa ¡pasé necesidades que bueno...!”*

*(Fluorita)*

Las posibilidades de inserción laboral tienden a limitarse a trabajos informales, de baja remuneración y sin las garantías laborales de ley. Los casos que más se acercan a un empleo formal fueron en bares o restaurantes. No obstante, en ocasiones les pagaban por día o por horas para no entablar una relación laboral que implique cubrir las cargas sociales.

En estos contextos, la responsabilidad de atención y cuidado de otras personas, particularmente hijos e hijas, resalta como un elemento determinante en la vida de las mujeres. Muchas de ellas fueron madres adolescentes. En varias ocasiones se menciona que la imposibilidad de cubrir las necesidades básicas de sus hijos/as es lo que las movilizaba a tomar acciones, en algunos casos, la vía delictiva. La maternidad se vuelve un elemento central en sus vidas, que acompañan con amor, con preocupación y con acciones para resolver de formas variadas.

En general, se observa un desbalance de poder, particularmente en quienes fueron madres adolescentes, pues en su mayoría la “pareja”, padre de sus hijos(as), era una persona mayor de edad que superaba con creces la edad de las adolescentes.

La violencia es un continuum en la vida de las mujeres y sus familias. La agresión física, psicológica y sexual pasó a formar parte de la cotidianeidad, al punto en el que se llegó a desdibujar la línea entre lo que debía ser y lo que no, entre lo que era violencia y lo considerado

“normal”. También estaba presente en sus barrios, donde los conflictos, las riñas y las balaceras son parte del paisaje.

Los relatos de las mujeres privadas de libertad consultadas permiten identificar diversas funciones que cumplen dentro los grupos criminales<sup>10</sup>, desde aspectos operativos como el tipo y complejidad de las actividades, así como las cuotas de poder que suelen tener en la estructura. Los roles son similares al de los hombres cuando ostentan puestos de bajo poder en la jerarquía del mercado ilícito de drogas. Tanto en las entrevistas llevadas a cabo con las mujeres como con agentes del OIJ, se observan coincidencias: las mujeres actúan como “campanas”<sup>11</sup>, vendedoras terminales y gerentes de zona. También se involucran para “citar o poner un objetivo”, para almacenar producto en vía pública y como testaferros para legitimar capitales.

Más allá de la descripción del delito, es necesaria una lectura con perspectiva de género. No se trata solo de decir qué hacen las mujeres en medio de estas estructuras, sino el papel diferenciador que puede ejercer el género en esos contextos. El estudio de Salazar y Madrigal (2025) permite identificar diferencias en la participación de las mujeres en la actividad delictiva con respecto a la de los hombres.

La primera diferencia remite a su invisibilidad ante el sistema. En congruencia con los roles de género históricamente

asignados a las mujeres, socialmente es poco esperable que cometan actos delictivos, pues eso contradice los estereotipos tradicionales de la mujer sensible, de hogar y de buenos valores. Las mujeres son “menos sospechosas” ante la policía. Además, las fuerzas de seguridad están compuestas, en su mayoría, por hombres (solo el 19% de policías son mujeres), lo cual limita sus posibilidades de requisita ante la sospecha, pues una mujer debe ser requisada por una mujer policía, lo cual no siempre es posible.

## TESTIMONIOS

*“Hemos tenido casos donde incluso las dosis las ocultan dentro de los pañales de los bebés, en el coche de los bebés, entonces tiene una fachada o una facilidad social”*

*(OIJ, comunicación personal, 12 de mayo del 2024).*

La segunda característica diferenciadora tiene que ver con las habilidades de las mujeres como estrategas. Ello refiere a sus conocimientos para administrar

negocios y a que no exista una demanda social de mostrar su poder ante el público, como suele suceder en el caso de los hombres. Esto fue mencionado por las mujeres entrevistadas, así como por agentes del OIJ.

La tercera característica diferenciadora remite al hecho de ser menos violentas en el ejercicio del delito. Sampó et al. (2023) le llaman *outliers* a las mujeres involucradas en el crimen organizado que actúan de forma violenta. Son casos que se salen de la norma y la ausencia de violencia directa constituye una estrategia común y útil para evadir el aparato represivo.

La diferencia en los roles de género implica una lógica distinta en el ejercicio del poder. Para efectos analíticos se establecen dos categorías entre las mujeres entrevistadas: las mujeres-instrumento y las líderes. Las primeras se caracterizan por tener posibilidades mínimas de tomar decisiones; en ellas prevalece el acatamiento de instrucciones generalmente de figuras masculinas, con un rango levemente superior en la estructura. Es importante señalar que en este nivel muchas de las mujeres consultadas no se reconocen como parte de una estructura criminal. Por lo general, el contacto con la organización es mínimo y tiende a ser con una sola persona y suelen desconocer el funcionamiento del grupo organizado.

Por su parte, las mujeres que ostentan cierto nivel de liderazgo tienen la posibilidad de tomar decisiones para sí mismas, pero también para dar instrucciones. Cuentan con personas “colaboradoras” para atender las distintas tareas a su cargo. En este nivel toman protagonismo las características señaladas relativas a las habilidades estratégicas de las mujeres para el manejo del negocio, así como el hecho de ser menos violentas. Sin embargo, aquí se debe hacer una acotación, pues el nivel de violencia es menor en relación con el ejercicio de poder de otros hombres, pero no cuando se compara con las mujeres en el nivel instrumental.

De acuerdo con Salazar y Madrigal (2025), las dos mujeres con poder que participaron en el estudio destacan por sus capacidades de negociación y empatía, lo que a su vez se ve permeado por los roles de género socialmente construidos,

en especial el de cuidado. Señalan que han ganado el respeto del grupo a través de la escucha, de entender las circunstancias vitales de otros miembros de la organización, de buscar alternativas para resolver problemas que van más allá de las amenazas, la intimidación e incluso la muerte.

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**MUJERES EN EL MERCADO ILÍCITO DE DROGAS,**  
véase Salazar y Madrigal, 2025, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Cambios en la inversión social en capacidades humanas desvinculados de prioridades de desarrollo

Mantener y ampliar los logros en desarrollo humano sostenible demanda esfuerzos continuos en la oferta y el financiamiento de políticas públicas orientadas a promover la equidad y la integración social. Desde sus inicios, el *Informe* ha valorado el desempeño en este ámbito, tanto en lo que respecta al financiamiento y prioridades de inversión social pública (ISP), como a la oferta de servicios de la política social. En esta sección se examinan con especial cuidado los recursos hacia esta inversión con énfasis en el 2024. Su financiamiento ha venido experimentando una pérdida de prioridad fiscal como resultado de las políticas restrictivas que el país ha aplicado a lo largo de la presente década.

Por inversión social pública se entienden los recursos que el Estado destina a financiar las acciones para mejorar la calidad de vida de la población, ya sea para ofrecer de manera directa una serie de servicios (por ejemplo, educación), suministrar transferencias monetarias que ayuden a las familias a satisfacer sus necesidades más elementales o para financiar instituciones, públicas o privadas, que proveen bienes y servicios a bajo costo o en forma gratuita.

La principal constatación en esta edi-

ción del *Informe* es que en el 2024 se dio una recuperación de la ISP, luego de varios años de estancamiento. Se trata de una recuperación parcial y asimétrica. Parcial porque el aumento experimentado (2,2% en términos real per cápita) no altera su prioridad fiscal (68% del gasto del gobierno general) y macroeconómica (20% del PIB). Además, así como en el año 2023, el crecimiento se sustenta principalmente en la expansión de la inversión en las pensiones contributivas, particularmente las del régimen IVM de la CCSS. Si se excluye este componente, la ISP varía apenas un 0,4%. Es asimétrica, pues el aumento de la inversión en algunos programas y servicios sociales selectivos y, en menor medida, en los servicios educativos básicos coexiste por cuarto año consecutivo con una reducción en los recursos dirigidos a las becas y transferencias monetarias condicionadas. Además, la inversión en salud se contrae por tercer año consecutivo.

La evolución de la ISP en los últimos años parece indicar que el país transita por un cambio estructural regresivo en las prioridades de su política social. Varias razones sustentan esta apreciación. La primera es que prosigue una época de estancamiento en el financiamiento que ya roza una década, con poco margen fiscal para aumentarlo a corto plazo. Este comportamiento contrasta con la expansión observada durante el período 2007-2017, que permitió, casi 30 años después, superar los máximos niveles históricos de inversión por persona alcanzados en 1980. La segunda es que los recursos dirigidos a los programas sociales universales sufren una continua contracción, tanto en la educación pública como, recientemente, en salud. Con algunos altibajos, la política social selectiva sigue siendo un destino minoritario y sin crecimiento desde el año 2010. De este modo, el rubro de las pensiones contributivas se convierte en el principal destino de la inversión social, que cada vez demanda más recursos debido al envejecimiento de la población y a la mayor cantidad de trabajadores con derecho a la jubilación.

El análisis de la ISP se basa en el estudio de Trejos (2025) como insumo para este capítulo, el cual estima, de manera

muy detallada, los rubros, programas y servicios sociales, según función y criterios de acceso. El recuadro 2.6 sintetiza algunos aspectos metodológicos sobre las estimaciones de Trejos (2025).

### Recuperación parcial y asimétrica de la inversión social

La inversión social pública real aumentó en el 2024. Así como el año anterior, el resultado se sustenta principalmente en la expansión de la inversión en las pensiones contributivas, particularmente las del régimen IVM de la CCSS, que muestra un rápido crecimiento en los dos últimos años. Los recursos dirigidos a los servicios sociales selectivos también se incrementaron.

Visto en su conjunto, en el primer quinquenio del decenio del 2020 se experimentó una ligera recuperación de la inversión social en términos reales, al acumular un aumento del 8% (3% por habitante). Este incremento resulta insuficiente para retomar su prioridad macroeconómica, la cual se sitúa similar a la de 15 años atrás, ni su prioridad fiscal, que es la más baja del primer cuarto de siglo XXI. Estos temas se analizan con detalle en los siguientes apartados, iniciando con el resultado del corto plazo y luego contrastándolo con el período 2000-2023.

### Nuevo aumento de la ISP en 2024 no altera su prioridad fiscal y macroeconómica

En el 2024, la inversión social pública (ISP) real total creció un 3,1% (2,2% cuando se calcula por habitante), aumento que resulta ligeramente mayor al observado el año anterior. En ambos años el aumento del gasto en pensiones contributivas explica este comportamiento, pues, si se elimina este rubro, la ISP real por persona se mantuvo prácticamente estancada.

La ISP es el equivalente al 20,1% del PIB, con un leve aumento con respecto al 2023. Este crecimiento es insuficiente para retomar la prioridad macroeconómica de los últimos 15 años (gráfico 2.30b). Se trata de una mejora marginal que se concentra en los servicios de protección social y, por ende, en los servicios

## Recuadro 2.6

### Aspectos metodológicos en las estimaciones de la inversión social pública

Las estimaciones de la inversión social pública (ISP) utilizan la información generada y que proporciona la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) del Ministerio de Hacienda, con su consolidación funcional y referida al sector público. Se complementa con los datos que proveen las principales instituciones públicas.

Trejos (2025) parte de una aproximación general del gasto o inversión social, luego precisa la medición y se amplía la desagregación, para tener una mejor aproximación sobre el esfuerzo fiscal orientado a mejorar directamente la calidad de vida de la población. Además, pone la atención en un componente central de la ISP: las políticas sociales selectivas y el papel del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), la principal fuente de financiamiento de estos programas.

Para desagregar la ISP, Trejos (2025) recupera los órganos desconcentrados que la STAP deja afuera del sector social e identifica y separa otros que se encuentran dentro de los ministerios sociales. Se incorporan a las funciones sociales el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Instituto de Desarrollo Rural (Inder), desagrega el seguro de salud de la CCSS por nivel de atención y el Ministerio de Educación (MEP) por nivel educativo. También excluye del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) lo correspondiente a las tiendas libres y de la Junta de Protección

Social (JPS) el pago de los premios de lotería, por ser empresas auxiliares, así como el programa de ahorro y crédito del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU). Además, realiza algunos cambios en las conciliaciones, entre estos el pago de las cargas sociales referidas al Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC) y excluye las cargas sociales del Fodesaf y el pago de la cuota del Estado a la CCSS, así como las transferencias del Fodesaf a la CCSS como parte de los programas financiados.

En los últimos años se ha enfrentado limitaciones para realizar las estimaciones, debido a problemas en los registros de algunas transacciones, por la desaparición de las bases de datos que publicaba la Contraloría General de República (CGR) y por reformas legales sobre los órganos desconcentrados<sup>12</sup> que obliga a ir a buscarlos dentro de los presupuestos ministeriales. Esto aumenta la necesidad de contar con las liquidaciones del presupuesto nacional por ministerio y programa, más allá de la publicada por la STAP, información que no siempre está disponible al menos con el detalle requerido ni con la oportunidad deseada.

Para más detalles metodológicos, véase el estudio completo de Trejos (2025) en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Fuente: Trejos, 2025.

contributivos y selectivos y en las transferencias corrientes.

La ISP sigue perdiendo prioridad fiscal, aunque se mantiene como el principal destino del gasto del gobierno general (68% del total). En el 2024, esa prioridad fue de 1,5 puntos menos que en el 2023, el nivel más bajo del presente siglo. El mayor crecimiento de otros rubros del gasto, en particular el pago de intereses

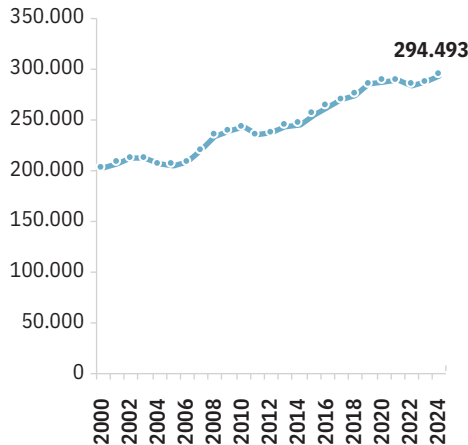
de la deuda pública es la principal causa de este deterioro.

La composición de la ISP no evidencia mayores cambios en el corto plazo. La función de protección social se mantiene como la más importante: en el 2024 se destinó un 35% del total, casi un punto porcentual más que el año previo, siendo la única en crecer por encima de la media. Educación y salud son las otras dos

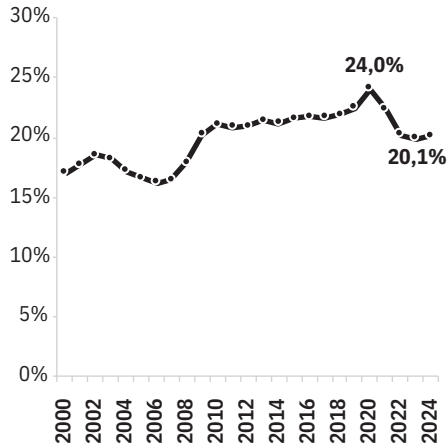
Gráfico 2.30

**Evolución de la inversión social pública real por habitante<sup>a/</sup>, como porcentaje del PIB y del gasto del Gobierno General**

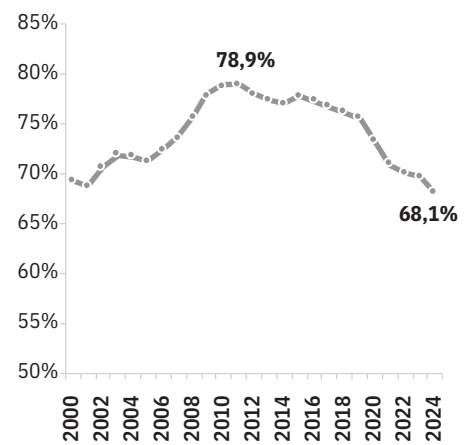
a) Por habitante (colones)



b) Porcentaje del PIB



c) Porcentaje del gasto del gobierno general



a/ En colones del año 2000, deflactadas con el índice de precios implícito del gasto de consumo del Gobierno general. Fuente: Trejos, 2025, con datos de STAP, BCCR, CGR, INEC, Ministerio de Hacienda y las instituciones sociales.

funciones que concentran partes importantes de la inversión social, con el 28% y 26%, respectivamente. La función de vivienda y territorio aporta un décimo, y cultura y recreación no llega ni al 1%.

La agrupación de los programas por criterio de acceso mantiene a los servicios universales como los destinos dominantes, pues concentran más de la mitad de la ISP (52%). A estos les siguen los servicios contributivos (pensiones), que absorben un 29%. Los servicios o programas sociales selectivos dan cuenta de un 11% de la ISP, mientras que los servicios con restricciones de acceso aportan el 8% restante. Como los servicios contributivos y selectivos son los únicos que crecen por encima de la media, ganan casi dos puntos porcentuales de participación, a costa de los otros (Trejos, 2025).

**Fuerte expansión del gasto en pensiones y caída en salud**

En el 2024 la inversión en protección social registra una amplia expansión real por segundo año consecutivo. Ese año creció un 6,6%, el cual se agrega al también significativo aumento observado en

el año previo (4,7%). En este rubro, las pensiones contributivas son el programa dominante, pues concentran el 82% de los recursos. Dentro de estas, el régimen IVM de la CCSS aporta el 47%, mientras que aquellos con cargo al presupuesto nacional representan el 35%. Las pensiones no contributivas, financiadas principalmente por el Fodesaf y administradas por la CCSS, aportan el 6%, de manera que los programas de pensiones son responsables del 88% de la inversión social pública en protección social. El 12% restante está dirigido a apoyar a distintos grupos vulnerables a través de programas selectivos, que pueden atender la pobreza u otras vulnerabilidades sociales.

La inversión pública en educación tuvo un leve aumento (1,2% por persona), lo que le permite salir de los números rojos (negativos) por primera vez en cuatro años y corta una racha contractiva. Sin embargo, resulta insuficiente para revertir la caída experimentada en ese período. El aumento en el 2024 se concentró en los niveles de preescolar y primaria, mientras que se contrajo la educación después de la secundaria y los incentivos

para estudiar, en especial las transferencias monetarias condicionadas denominadas “Avancemos” (gráfico 2.31).

La inversión en salud siguió perdiendo recursos reales (-1,2%) por tercer año. Con ello, se ubica por debajo de la alcanzada en el 2021, pero por encima del período prepandemia. Como prioridad macroeconómica, en el 2024 se sitúa en el 5,3% del PIB. La contracción se concentra en los servicios relacionados principalmente con la CCSS. Por el contrario, los vinculados al Ministerio de Salud evidencian una clara expansión real.

La inversión social pública en vivienda y territorio mostró una leve contracción en el 2024 (-0,2%), explicada sobre todo por la caída en los recursos de los servicios municipales, a pesar del aumento en los servicios de vivienda y suministro de agua (gráfico 2.31).

La última función es cultura y recreación, la cual presenta una contracción real en el 2024 (-3,1%). Con ello se pone fin a dos años de expansión que resultaban, de todos modos, insuficientes para compensar el deterioro sufrido durante la pandemia. Esta función absorbe

únicamente el 0,6% de la ISP total, el nivel más bajo de los últimos 25 años.

El aporte relativo de cada función en la variación de la ISP real por habitante evidencia que la inversión en educación explica un 16% del crecimiento total. Se compensa con el aporte negativo de las funciones de salud, principalmente, y en menor medida, de vivienda y cultura.

Esto significa que la protección social da cuenta prácticamente de la totalidad de la expansión observada en el 2024.

Cuando los programas se organizan por criterios de acceso de la población a su disfrute, la expansión de la inversión social real se concentra en los servicios contributivos (7%) y selectivos (4,8%), estos últimos luego de tres años de contracción. Los servicios universales como la educación pública, los servicios de salud, el suministro de agua y los servicios municipales, que aglutinan más de la mitad de la ISP, muestran una leve contracción (-0,3%). Por último, los servicios restrictivos completan un quinquenio de malos resultados en su inversión social real.

### Aumento de la inversión social selectiva se concentró en pocos programas

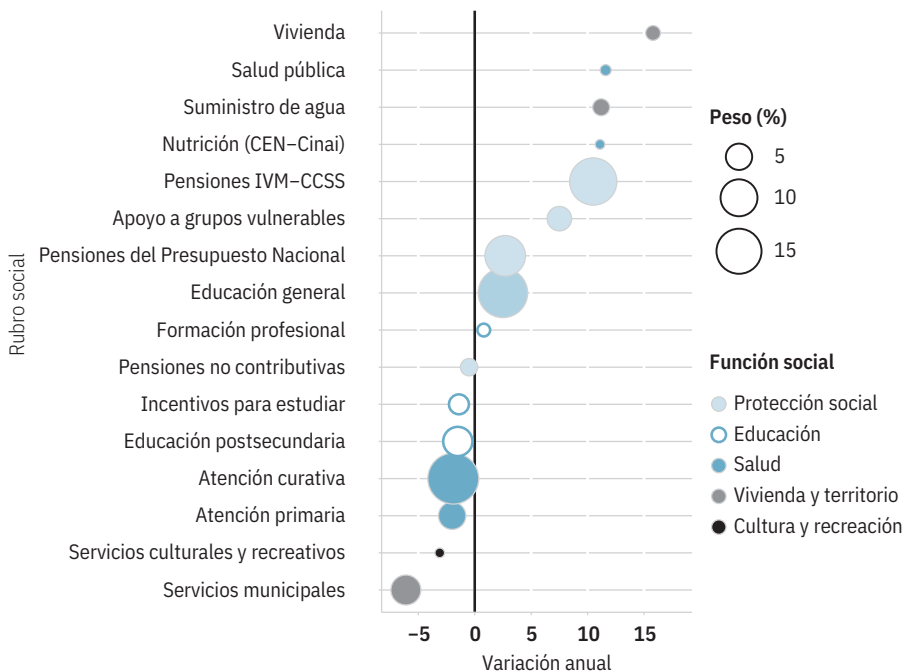
La política selectiva provee servicios públicos a grupos específicos de la población, usualmente aquellos en situación de vulnerabilidad. A diferencia de las políticas universales, que invierten en la creación de capacidades de largo plazo para la mayoría y hasta todas las personas habitantes del país, las selectivas tienen objetivos más acotados, tanto porque se concentran en ciertos segmentos de la población como porque se plantean metas a corto plazo.

En Costa Rica las políticas selectivas han sido una herramienta de gran importancia para, entre otros aspectos, reducir las carencias de los hogares en condición de pobreza o para asegurar, mediante becas, el acceso a la educación. Sus programas son ejecutados por una gran cantidad de instituciones y el Fodesaf es el principal instrumento de financiamiento.

Este Fondo fue creado en 1974 (Ley 5662) y tuvo una importante reforma

Gráfico 2.31

### Variación real de la inversión social pública por habitante (ISP), por rubro, según función social y peso relativo<sup>a/</sup>. 2023-2024 (porcentajes)



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

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

en el 2009 (Ley 8783), mediante la cual se consolidaron algunos programas, se mantuvo el impuesto del 5% sobre las planillas como una de sus dos fuentes de financiamiento y el aporte adicional del Gobierno, proveniente de la recaudación del impuesto sobre las ventas (ahora sobre el valor agregado, IVA), se establece en el equivalente a 593.000 salarios base que utiliza el Poder Judicial para fijar multas y penas. Con esta reforma también se admiten algunas instituciones y programas que no son selectivos ni dirigidos a los hogares pobres.

El Fodesaf gira los recursos a distintos programas sociales para complementar su financiamiento. Representa el 68% de la inversión social selectiva en el 2024, en programas o proyectos de 17 instituciones, dos de la esfera privada y dos municipalidades.

Con la incorporación de los órganos desconcentrados dentro del presupuesto nacional a partir del 2021, el rastro a los ingresos del Fondo por fuente se pierde, pues la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf) no recibe ni controla los ingresos correspondientes al impuesto sobre la planilla, ni a la transferencia del Gobierno más allá de lo que se presupuesta en el Ministerio de Trabajo<sup>13</sup> (MTSS, 2022a y 2022b). Con ello, el Fodesaf deja de percibir otros ingresos como superávits o devoluciones de períodos anteriores, intereses y recuperaciones.

Durante la década previa a la pandemia, la transferencia del Gobierno al Fodesaf tendió a cumplirse y ayuda a explicar la fuerte expansión real que mostró el Fondo en esa década en sus ingresos reales. No obstante, la principal

fuente de crecimiento es el impuesto sobre la planilla, la cual aumentó su participación del 52% en el 2010 al 55% en el 2019 y que en los años pospandemia sigue creciendo, hasta aportar el 66% en el 2024 (gráfico 2.32).

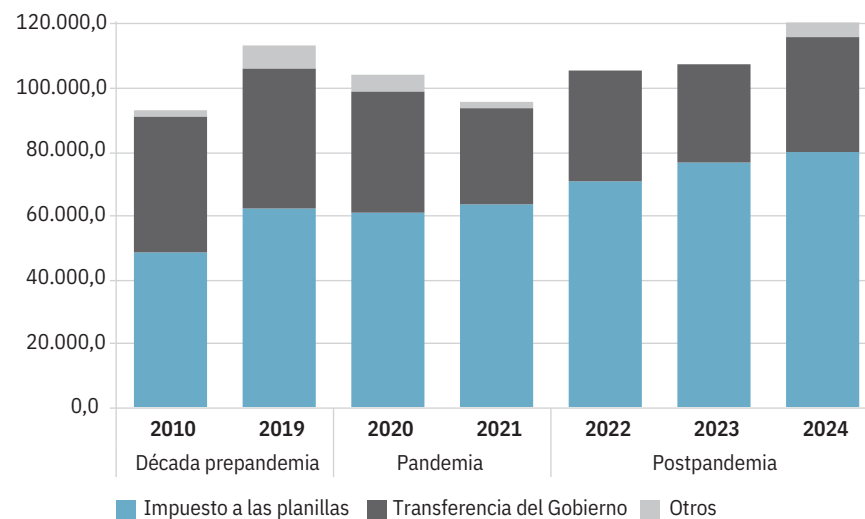
La inversión social pública en políticas selectivas creció de manera importante en el último año (4,8%) y, como fue visto, en ciertas regiones se convirtió en uno de los factores que ayuda a explicar la reducción de la pobreza en el 2024. Absorbieron el 11% de la ISP total, 0,2 puntos porcentuales más que en el 2023 y su prioridad macroeconómica se situó en el 2,3% del PIB. Este crecimiento viene precedido por tres años de contracción o estancamiento, luego de su fuerte expansión en la pandemia. El aumento del 2024, insuficiente para revertir las reducciones de años anteriores, puede originarse en una sentencia de la Sala Constitucional, a solicitud de algunas personas diputadas, lo cual obligó al Ministerio de Hacienda a girar los recursos de ley y a certificar el déficit acumulado.

El aumento de la inversión selectiva real no fue generalizado. Los incentivos para estudiar se redujeron (-1,4%), al igual que las pensiones no contributivas (-0,5%). Fueron otros programas los que impulsaron el alza, en particular, la atención de hogares pobres y el acceso a la vivienda. En el último quinquenio, los incentivos para estudiar han caído un 21% acumulado, especialmente por el programa Avancemos.

Finalmente, en el 2024 los ministerios vinculados con el sector social disfrutaron de una mayor holgura fiscal. Sin embargo, aún no se recibe la totalidad de lo señalado por la ley de equilibrio fiscal del 2018. El incumplimiento en el monto de la transferencia del Gobierno central viene desde el 2020, primer año de la pandemia, lo cual significa que, en términos nominales, el Fondo ha dejado de percibir ingresos acumulados durante los últimos cinco años por 237.000 millones de colones, si se compara con el monto de los recursos recibidos en el 2019, y de 322.000 millones si se contrasta con los salarios base que, de acuerdo con la legislación vigente, debiera recibir.

Gráfico 2.32

### Composición de los ingresos efectivos reales del Fodesaf (en millones de colones del año 2000)<sup>a/</sup>



a/ Según el deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno Central.  
Fuente: Trejos, 2025, con datos de la STAP, Fodesaf y MTSS.

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

#### INVERSIÓN SOCIAL SELECTIVA Y FODESAF

véase Trejos, 2025, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### En marcha cambio estructural regresivo en las prioridades de la inversión social

En el período 2000-2024, los servicios universales (salud y educación, principalmente) perdieron peso dentro de la inversión social y crecieron los programas contributivos. En el año 2000, la inversión social se distribuía casi en partes iguales entre salud (29,6%), educación (29,4%) y protección social (29,1%). La expansión durante la primera década del siglo generó cambios en la estructura de gasto. De esta manera, en el 2010, la educación se convirtió en el destino más importante (34%), seguida por la salud (28,3%) y la protección social (27,2%). Sin embargo, la agudización de los

problemas fiscales del país hacia finales de la segunda década del siglo XXI no solo cortó la expansión en el financiamiento de la ISP sino que, además, modificó su distribución debido a decisiones políticas de los gobiernos de turno.

En los últimos años, educación y salud perdieron prioridad, mientras que protección social emergió como el principal destino, impulsado por el aumento de las personas con derecho a una pensión contributiva. En consecuencia, en el 2024 la educación representó un 28,3%, siendo reemplazado del primer lugar por la protección social (35,1%), especialmente por las pensiones; mientras que salud cayó al tercer lugar (26,1%). El envejecimiento de la población va a acaparar cada vez más recursos públicos, como era predecible desde hace décadas. Si no se toman las medidas para dar más solvencia y eficiencia al gasto público, puede ir en detrimento de las personas jóvenes y la salud de toda la población.

La conclusión que el *Informe* deriva de los cambios antes comentados en la estructura de gasto de la ISP es que se encuentra en marcha un cambio

estructural regresivo en las prioridades de la política social: en el marco de la contención del gasto social, se debilita de forma progresiva el financiamiento de las políticas universales, claves para el desarrollo humano del país, y emerge con fuerza el gasto en protección social (pensiones y asistencia social).

### Se alarga época de estancamiento de la inversión social

El primer cuarto del siglo XXI ha sido un período de importantes contrastes. Ciertamente, la inversión social por habitante aumentó en esos años, pues pasó de 203.587 colones por persona en el año 2000, a 285.860 en el 2019 y a 294.493 en el 2024. Sin embargo, comprende ciclos distintos: uno de amplia y generalizada expansión de la ISP real, al inicio del período; años atípicos de atención a una pandemia que impulsó gastos en los servicios de salud y protección social; y, finalmente, volatilidad sin un sendero de crecimiento en los años pospandémicos.

Visto en su conjunto, el crecimiento de la ISP se ha desacelerado en los últimos años. De un promedio del 1,8% en las primeras dos décadas del siglo XXI se pasó a un 0,5% de crecimiento anual entre el 2022 y el 2024.

Los ciclos que la inversión social ha experimentado son evidentes cuando se analizan la prioridad macroeconómica y fiscal. Pasó de representar un 17% del PIB en el año 2000 a un 22,5% en el 2019, para descender a un 20,1% en el 2024. Con respecto al gasto del Gobierno Central, también hubo un aumento importante entre el 2000 y el 2019 (de 69,3% a 75,5%), pero baja a un 68,1% en el 2024.

### Caída en la prioridad del financiamiento a programas sociales universales

La pérdida de la prioridad social de la inversión en educación es una tendencia que se arrastra desde el año 2017 (Trejos, 2025). Entre ese año y el 2024 su peso dentro de la ISP cayó en -6 puntos porcentuales y la sitúa con la prioridad social más baja en los últimos 25 años. En el 2024, su prioridad macroeconómica fue

la más baja en dos décadas, apenas el 5,7% del PIB, muy lejos de la obligación constitucional de destinar un mínimo del 8% del PIB. La educación general, una política universal dirigida a toda la población, se ha contraído un 10% entre el 2019 y el 2024.

El otro sector social con un enfoque universal que se ha reducido luego de la pandemia es la inversión en salud (-3,4%; gráfico 2.33). Se han presentado recortes tanto en la atención primaria (-1,7%) como en la curativa (-1,3%), ambos servicios los suministra la CCSS.

En cambio, protección social en el 2024 fue el principal destino de la inversión social pública: un 35% del total, con un incremento de 1,5 puntos con respecto al 2023 y de 8 puntos si se compara con el 2010. Casi todos sus rubros crecieron, con excepción de las pensiones no contributivas, las cuales cayeron medio punto porcentual, luego de cuatro años de expansión.

### Pensiones se convierten en el principal destino de la inversión social

Las pensiones contributivas comprenden dos grandes programas con dinámicas distintas: el seguro de invalidez, vejez y muerte de la CCSS (IVM) y los regímenes con cargo al presupuesto nacional.

La inversión real en las pensiones contributivas se expandió un 8% durante el 2024, un fuerte crecimiento. Como parte de esta, el régimen IVM continúa como el de mayor crecimiento, con una tasa anual real del 11,5%. Los ajustes propuestos al régimen en cuanto a cerrar la pensión anticipada, aumentar la contribución y la edad de retiro pudo haber generado que las personas con ese derecho se acogieran de una vez, lo cual ayuda a explicar el crecimiento de los últimos años.

Por el contrario, las pensiones con cargo al presupuesto nacional muestran un crecimiento mucho más modesto (3,5%) que, aunque importante, es más moderado. En la década previa a la pandemia crecieron a menos de la mitad de lo que aumentó el IVM. Visto en términos por habitante, durante el último quinquenio, la inversión de estas pensiones

acumula un aumento de solo 0,6% en comparación con un incremento acumulado del 43% en el IVM.

### Política selectiva sigue siendo un destino minoritario y sin expansión de largo plazo

La inversión social en servicios sociales selectivos en el 2024, pese a su aumento de corto plazo, sigue representando el 11% de la ISP total, similar al que ostentaba en la primera década del siglo XXI. Su pico de importancia ocurrió durante el primer año de la pandemia por covid-19, cuando subió al 14% de la inversión social total, producto principalmente del Bono Proteger, diseñado para atender a los grupos vulnerables gracias a las medidas implementadas para controlar la emergencia sanitaria.

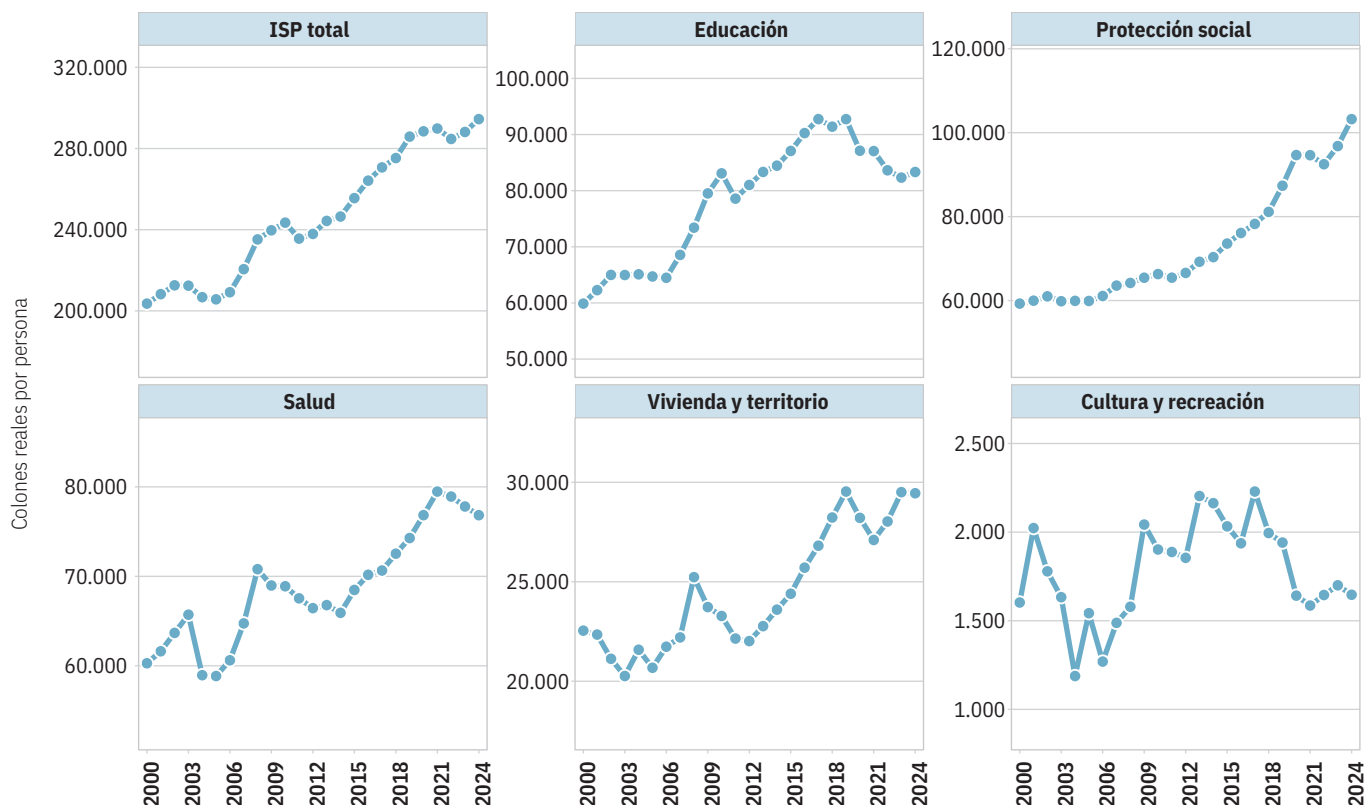
Dentro de los programas selectivos, los incentivos para estudiar son los que absorben una mayor porción de la inversión social (25%). Sin embargo, han perdido participación en los últimos años (eran el 29% en el 2010). Les siguen el apoyo a grupos vulnerables y las pensiones no contributivas (con una quinta parte aproximadamente), sin cambios considerables en la última década. La atención a hogares pobres sí mostró un aumento en el 2024 con respecto a los años anteriores y absorbieron el 15% (eran el 12% en el 2010).

Por su parte, el acceso a vivienda ha perdido peso en la última década, al pasar de un 18% en el 2010 a un 13% en el 2024, principalmente por menores recursos para el programa del bono de la vivienda del Banhvi. La red de cuidado no ha aumentado su importancia desde el año 2019, al mantenerse en un 9% (ver próxima sección para un análisis a profundidad).

En resumen, la inversión social selectiva no ha tenido cambios significativos en los últimos quince años que le permitan ganar importancia dentro de la ISP total, ni tampoco se han dado modificaciones trascendentales en la priorización de la distribución de sus recursos, ni se han creado nuevos programas de gran escala dirigidos a grupos vulnerables, con excepción de la red de cuidado.

Gráfico 2.33

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



a/ En colones del año 2000, según el deflactor implícito del gasto de consumo del gobierno general de Cuentas Nacionales. Es importante señalar que la escala del eje vertical es variable, es decir, se ajusta a los montos de cada sector.

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

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA**

véase Trejos, 2025, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Derechos de la población adulta mayor sin políticas públicas para financiar creciente demanda por servicios de atención**

El Estado de bienestar social costarricense ha logrado avances significativos en las últimas décadas. Sin embargo, diversas ediciones de este Informe han documentado fragmentaciones y limitaciones en la provisión de servicios para atender a todos los segmentos vulnerables de la población, entre ellos las personas adultas mayores, en situación de dependencia o con discapacidad. Tampoco ha logrado consolidar un sistema de cuidado infantil

con acceso universal para todos los hogares que requieran estos servicios, sin importar su condición socioeconómica.

El país tiene un marco normativo vigente que sustenta el derecho a los servicios de cuidados de personas desde el ámbito público. Sin embargo, no cuenta con el financiamiento necesario para cumplir con establecido en la Política Nacional de Cuidados (PNC) 2021-2031, ni siquiera para ampliar las coberturas, que siguen siendo muy bajas, y está muy lejos de cubrir la demanda, tanto de cuidado infantil como de personas en dependencia. La mayoría de estos servicios siguen siendo asumidos por las mujeres en el ámbito privado de sus hogares

lo cual limita sus posibilidades de inserción laboral y poder cotizar para una pensión. En este sentido, consolidar un sistema de cuidados es estratégico para el crecimiento económico y el desarrollo humano del país. A esto se suma un factor que genera presiones por nuevos servicios de atención por parte de la red de cuidado: el acelerado envejecimiento poblacional.

Costa Rica es el país latinoamericano que envejece más rápidamente, en un plazo menor del que les tomó a otros países desarrollados. Tres factores se combinan para intensificar este envejecimiento: la caída sostenida de la tasa de fecundidad, la más baja en América; una elevada esperanza de vida y bajas tasas de mortalidad, producto de su sistema de seguridad social.

Los sucesivos gobiernos han promovido el desarrollo de servicios para personas en situación de dependencia, orientados principalmente a poblaciones de bajos recursos. Sin embargo, esta oferta resulta limitada, fragmentada y sin un enfoque explícito hacia la dependencia, lo cual impide abordar de forma adecuada las necesidades actuales y futuras en este ámbito. Además, los servicios de atención para la población adulta mayor son costosos y excluyentes si se obtienen en el mercado; es decir, solo los segmentos de hogares de mayores ingresos podrían asumir estos costos por tiempo indefinido.

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

### Marco legal vigente sustenta el derecho a los servicios de cuidados de personas

Costa Rica ha sentado las bases para tener un sistema de cuidados, mediante el desarrollo de un entorno institucional para implementar políticas públicas en esta materia. Así surgió la Política Nacional de Cuidados (PNC) 2021-2031, que establece un sistema de servicios que coordina la oferta pública y privada. Esta política, junto con su plan de acción, es oficializada y declarada de interés público mediante Decreto Ejecutivo N.º 42878-MP-MDHIS del 03 de marzo del 2021.

Posteriormente, en el 2022, por medio de la Ley 10.192, se creó el Sistema Nacional de Cuidados y Apoyos para personas adultas y personas adultas mayores en situación de dependencia (Sinca), cuyo objetivo es optimizar “los recursos y la articulación de los servicios de atención para garantizar la calidad de vida de las personas sujetas de cuidados y de las personas cuidadoras” (artículo 1).

Su contenido prestacional consta de: a) residencias de larga estancia, b) centros de día, c) servicios de atención domiciliar, d) teleasistencia domiciliar y e) transferencias monetarias para el cuidado en el entorno familiar. El modelo de gestión involucra la participación de doce instituciones del ámbito sociosanitario<sup>15</sup>. Además, como parte del IMAS se creó la Secretaría Nacional de Cuidados, desde la cual se gestionan las cuatro áreas sustantivas del sistema: prestación de servicios, inteligencia de datos, calidad y empleabilidad y gestión de recursos.

Una vez concluida la vigencia del Plan de Acción 2021-2023, el IMAS llevó a cabo una evaluación para identificar los principales avances y desafíos para continuar avanzando hacia los objetivos de la Política Nacional de Cuidados 2021-2031. De esta forma surgió el Plan de Acción 2024-2026, el cual establece líneas de acción prioritarias asociadas a los cinco ejes estratégicos. Resalta que es necesario seguir fortaleciendo la estructura institucional del sistema y asegurar el cumplimiento de la normativa vigente.

En octubre del 2024, el IMAS realizó el lanzamiento de la plataforma Cuidar.cr

como un espacio para conectar a quienes necesitan cuidados con personas cuidadoras laborales y capacitadas (IMAS, 2024). Además, ofrece una sección informativa sobre los servicios del Sinca, así como una variedad de cursos y herramientas para promover el autocuidado y la autonomía. Esta implementación se da con la colaboración financiera del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El Plan de Acción 2024-2026 también incluye algunos proyectos desarrollados por municipalidades específicas, como la de Curridabat, con el plan de comunicación a personas cuidadoras; y la de Heredia, con el servicio de teleasistencia, dirigido principalmente a personas que viven solas y se encuentran en situación de pobreza.

Además de las iniciativas del IMAS, existen una serie de programas para las personas adultas mayores y para las personas con discapacidad, muchas de las cuales requieren cuidados especiales. Debe recordarse que la dependencia es un estado distinto de la discapacidad, que no se define por limitaciones permanentes causadas por barreras en el contexto, sino por una pérdida de capacidad funcional de tal magnitud que le impide a la persona realizar sin ayuda actividades necesarias para su vida diaria (Redondo, 2021).

Se considera dependiente a quien carece de autonomía física, mental, sensorial, psíquica o intelectual; enfrenta dificultades para desarrollar actividades diarias, requiere apoyo de terceros para mantener su autonomía remanente, y necesita apoyos durante gran parte de su vida (Fredriksen-Goldsen y Bonifas, 2017; Jara-Maleš y Chaverri-Carvajal, 2020). El recuadro 2.7 sintetiza la definición del baremo de valoración de la dependencia en el país.

El estudio que esta edición hace sobre la situación de los servicios de la red de cuidado se basa en la investigación de Chaverri-Carvajal (2025), financiada con recursos de la Fundación Yamuni Tabush. Analizó la oferta de servicios de cuidado diurno, residencial y de domicilio para la población adulta mayor en Costa Rica, con el fin de identificar sus fortalezas, debilidades y

brechas. Chaverri-Carvajal (2025) propone un sumario de discusiones en el corto, mediano y largo plazo con alternativas innovadoras para ampliar la cobertura de estos servicios y garantizar su sostenibilidad financiera, al considerar las particularidades del contexto costarricense y los desafíos planteados por los cambios demográficos, epidemiológicos y sociales.

### Acelerado envejecimiento poblacional crea fuertes presiones por nuevos servicios

Este apartado analiza la oferta de servicios que actualmente funcionan en el país, tanto los centros de atención diurna, los servicios a domicilio y las residencias. Mediante una consulta telefónica a establecimientos ubicados en todo el país, se indagó los servicios ofrecidos, así como los costos mensuales. En general, se observa que la oferta actual es costosa y excluyente para la mayoría de hogares, en especial aquellos sin acceso al subsidio estatal. Esta situación crea una amplia y creciente brecha entre el financiamiento público y nuevas demandas por estos servicios en los próximos años.

### Costa Rica entre los países latinoamericanos que envejece con mayor rapidez

En el período 2000-2024 prácticamente se duplicó la cantidad de personas adultas mayores en Costa Rica. Esta situación se explica por tres razones: la caída sostenida de la tasa de fecundidad, la más baja en las Américas; una elevada esperanza de vida y bajas tasas de mortalidad. Estos factores, en conjunto, desencadenan un cambio demográfico, caracterizado por un rápido incremento de la proporción de población de 65 años y más.

La caída en los nacimientos ha llevado a Costa Rica a una situación de fecundidad ultrabaja desde el año 2020, con menos de 1,3 hijos/as por mujer (gráfico 2.34). La esperanza de vida ha aumentado, factores que ocasionan un envejecimiento poblacional más rápido que el de países con mayores ingresos (Aranco et al., 2018). Finalmente, según proyecciones de la División de Población

## Recuadro 2.7

### Baremo de valoración de la dependencia

El baremo de valoración de la dependencia para Costa Rica, establecido en la Política Nacional de Cuidados 2021-2031, define la dependencia como la limitación permanente de la autonomía física, mental, intelectual o sensorial que le impide a la persona realizar actividades básicas de la vida diaria sin ayuda externa.

Los criterios incluyen la dificultad para llevar a cabo estas actividades, la necesidad de asistencia y la permanencia de la situación. El sistema se clasifica en cuatro niveles: 1) sin dependencia, 2) dependencia leve, 3) moderada y 4) severa. La escala resultante, de 0 a 100, proporciona una perspectiva holística, permitiendo sumar limitaciones leves en diversas actividades para reflejar la necesidad de apoyo (Terra, 2022).

El baremo se centra en determinar la necesidad de apoyo en 68 tareas, organizadas en 13 actividades de la vida diaria, al tiem-

po que evalúa tres dimensiones: el nivel de desempeño de la persona en cada tarea, el tipo de apoyo requerido y la frecuencia de dicha necesidad.

La dependencia aumenta en función de la cantidad de actividades y tareas que demandan asistencia y la intensidad de este apoyo. Esta metodología busca ofrecer una evaluación objetiva y libre de interpretaciones subjetivas del valorador, brindando una medición confiable de la dependencia y objetividad a la hora de asignar cada servicio.

Además, incorpora ajustes para necesidades específicas como la toma de decisiones y la autonomía comunitaria, en línea con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, con lo cual se promueve la inclusión social de personas en situación de dependencia.

Fuente: Chaverri-Carvajal, 2025.

de Naciones Unidas, la proporción de personas adultas mayores pasará del 13% en el 2015 al 30% en el 2050. Además, la población de 80 años o más se cuadruplicará en el mismo período.

El rápido envejecimiento poblacional plantea desafíos significativos para los sistemas de salud y los cuidados de larga duración. Actualmente, las mujeres son quienes asumen la mayor parte de la carga familiar del cuidado, situación que genera una sobrecarga de trabajo no remunerado y limita las oportunidades laborales y de desarrollo personal (Batthyány, 2023), lo cual contribuye a perpetuar aún más las desigualdades de género. Sin embargo, los cuidados familiares no alcanzarán a resolver las necesidades de cuidado producidos por el rápido envejecimiento poblacional.

Entre otras razones, el deterioro progresivo de la salud asociado al

envejecimiento incrementa la necesidad de servicios especializados debido a la pérdida gradual de capacidades, tanto físicas como mentales, y una mayor predisposición a contraer enfermedades. Estos factores hacen que sea más probable que este grupo pierda progresivamente autonomía para realizar actividades básicas, volviéndose dependientes. Así lo revela la Encuesta Nacional sobre Discapacidad 2023 (Enadis): la prevalencia de discapacidad aumenta de forma significativa con la edad, alcanzando un 37,4% en las personas de 65 años y más.

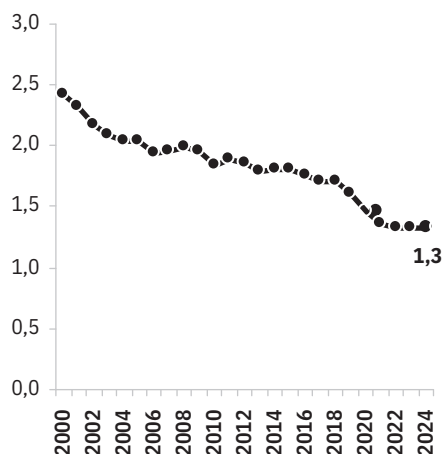
### Oferta de servicios de cuidado es costosa y excluyente

Hasta la creación del Sinca, el país había promovido el desarrollo de servicios para personas en situación de dependencia, orientados principalmente a poblaciones de bajos recursos. Sin embargo, esta

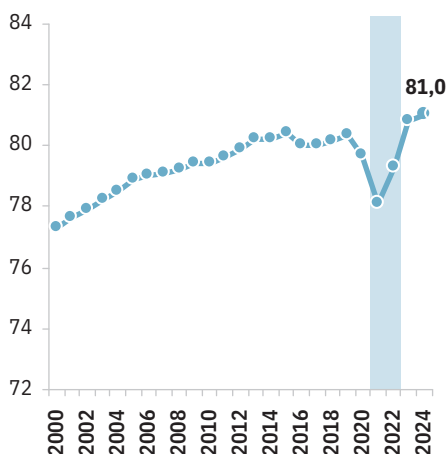
Gráfico 2.34

Indicadores demográficos seleccionados

a) Tasa de fecundidad



b) Esperanza de vida al nacer<sup>a/</sup>



a/ El área celeste representa la pandemia por covid-19. Fuente: Chaverri Carvajal, 2025, con datos de la Cepal.

oferta es limitada, fragmentada y sin un enfoque explícito hacia la dependencia, lo cual impide abordar de forma adecuada las necesidades actuales y futuras en este ámbito (Chaverri-Carvajal, 2025).

Los servicios de atención para la población adulta mayor en situación de dependencia pueden agruparse en dos grandes categorías: residencial y domiciliaria. El primero implica residir en centros especializados, donde reciben cuidados de forma continua y un traslado permanente o a largo plazo desde el hogar. La segunda modalidad se centra en la atención domiciliaria, lo cual les permite a las personas mantenerse en su entorno familiar, a través de servicios de atención a domicilio, los centros de día o noche, la teleasistencia y las transferencias monetarias.

Cada tipo de servicio supone modelos de atención diferentes que responden a requerimientos de cuidados (grados de dependencia) y preferencias distintas. Mientras que la atención residencial puede ser más adecuada para personas con necesidades de cuidado muy complejas (dependencia severa) o que no cuentan con un entorno familiar cercano, la aten-

ción domiciliaria les permite mantener su autonomía y relaciones sociales en un entorno familiar (dependencia moderada o leve).

Chaverri-Carvajal (2025) realiza una recopilación de la cantidad y el perfil de los servicios que ofrecen las distintas modalidades de atención para la población adulta mayor (recuadro 2.8). Los centros diurnos son iniciativas privadas, en su mayoría comunales, las cuales reciben apoyo financiero estatal para la atención durante el día de las personas adultas mayores que así lo requieran.

Los servicios de residencia son establecimientos de carácter privado, pero que administran fondos públicos sin fines de lucro. Se trata de espacios donde residen las personas adultas mayores de forma permanente y en donde se brindan diferentes servicios además del alojamiento, como alimentación, atención médica y actividades recreativas. Por su parte, los servicios de cuidado a domicilio se ofrecen de manera privada, ya sea que los ofrezcan personas cuidadoras independientes o empresas especializadas.

Una caracterización detallada de los servicios ofrecidos por los centros diurnos

residenciales, relacionados con transporte y alimentación, nutrición, horarios, actividades recreativas, cognitivas y deportivas, disponibilidad de personal médico, entre otros, según la distribución territorial, se puede consultar en el estudio completo de Chaverri-Carvajal (2025) en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

La exploración de los costos de los servicios de atención diurna, residencial y a domicilio en diferentes modalidades, permite establecer los rangos de costo mínimo, máximo y promedio para cada uno de los servicios consultados (gráfico 2.35).

El costo promedio de atención de una persona adulta mayor en un centro de día subsidiado es de 278.000 colones al mes. En el sector privado, ronda los 436.000 colones. En cuanto a las residencias, el monto promedio del servicio subsidiado es de 658.928 colones, y en el sector privado sube a 804.285 colones por persona atendida.

Para el caso de los servicios de atención domiciliaria, las personas cuidadoras independientes cobran una media de 200.000 colones al mes para cinco horas de atención, cinco días a la semana. Mientras que los servicios ofrecidos por empresas especializadas suben a 400.000 colones.

Finalmente, para obtener los costos de teleasistencia domiciliar, se consultó a la Municipalidad de Heredia, única entidad gubernamental en el país que actualmente brinda este servicio con cinco modalidades de atención: situaciones de emergencia, atención telefónica para evitar soledad no deseada, recordatorio de citas médicas, consejos sobre cómo tomar sus medicamentos y consejos para las personas cuidadoras principales (Chaverri y Arguedas, 2024). Tiene 317 personas usuarias del servicio y el costo se estima en 8.900 colones mensuales por persona usuaria, cubiertos en su totalidad por dicho gobierno local.

En resumen, salvo por la experiencia de Heredia, los costos por la atención de una persona adulta mayor superan el salario mínimo legal en el país y, en general, pueden llegar a ser mayores a los ingresos de la mitad de los hogares.

Recuadro 2.8

Aspectos metodológicos para el análisis de los servicios de atención de la población adulta mayor

La investigación de Chaverri-Carvajal (2025) adopta un enfoque metodológico mixto, al combinar el análisis cuantitativo con el cualitativo. Hace una revisión del marco legal e institucional del modelo costarricense de cuidados de larga duración para explicar los tipos de servicios. Posteriormente, explora los datos de la prevalencia nacional de la dependencia. Luego calcula los costes de los servicios que forman parte del Sistema Nacional de Cuidados y Apoyos para personas en situación de dependencia (Sinca).

Como una contribución novedosa, realiza un análisis de los costos de los servicios subsidiados y privados de cuidado diurno y residencial, a partir de llamadas telefónicas en octubre del 2024 y consultas web. Selecciona una muestra representativa y aleatoria, por área geográfica, del 30% de la totalidad de hogares y centros de día subsidiados que tienen convenio con el Conapam, para un total de 43 centros consultados.

Posteriormente, realiza un rastreo en la web de centros diurnos y residencias para personas adultas mayores con carácter privado para un total de 25 identificados y 13 consultas telefónicas (8 residencias y 5 centros). Seguidamente, identifica, selecciona y consulta los servicios privados de cuidado a domicilio. Para ello, en noviembre del 2024, contacta vía telefónica a una muestra aleatoria de 11 personas cuidadoras (de 23 en total), registradas al 20 de noviembre del 2024 en el “Directorio de personas cuidadoras”, en CUIDAR.CR para consultar sobre los costos de atención según el perfil de datos de la persona cuidadora formal. Luego, realiza un rastreo en la web de servicios de atención de cuidado a domicilio, identifica 11 empresas y contacta al 30%; es decir, a 3.

Adicionalmente, consulta al cantón de Heredia, único prestador del servicio de teleasistencia en el país, por los costos unitarios de las 317 personas que atienden. Por último, con datos anonimizados (sin ningún registro personal) de baremos aplicados en

el cantón de Heredia, subidos a Sinirube, calcula la prevalencia de la dependencia, según grados.

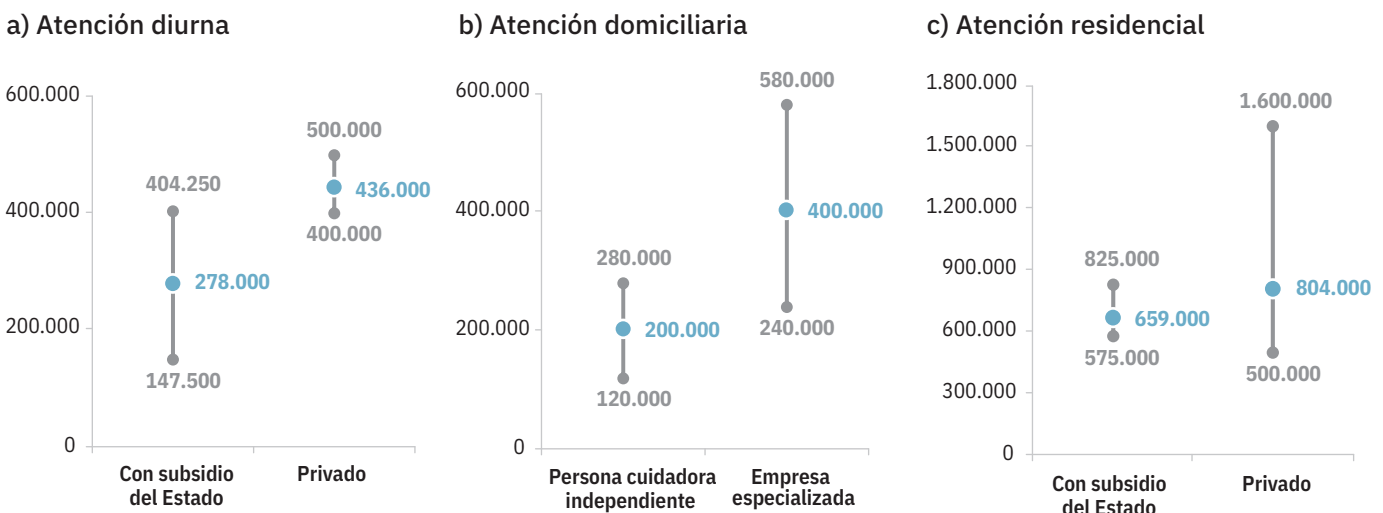
Finalmente, a partir de la experiencia de otros países y las propuestas en la corriente legislativa para la atención del tema en Costa Rica, aborda recomendaciones en el corto, mediano y largo plazo para conducir la discusión nacional sobre el modelo de cuidados.

La principal limitación metodológica de la investigación es la naturaleza subjetiva de los datos recolectados a través de las entrevistas telefónicas, ya que, si bien las personas consultadas poseen conocimiento de las operaciones diarias de los centros y residencias, la información proporcionada puede estar influenciada por factores como la memoria, la percepción personal y la disponibilidad de registros detallados. Por lo que, la ausencia de una verificación documental sistemática de todos los datos limita la posibilidad de corroborar la exactitud de la información suministrada.

Fuente: Chaverri-Carvajal, 2025

Gráfico 2.35

Rango de costos mensuales de los servicios de atención para población adulta mayor, según modalidad<sup>a/</sup>. 2024 (en colones)



a/ Se indican los montos mínimos, máximos y promedio de una consulta telefónica realizada en una muestra aleatoria representativa de centros de atención seleccionados en todo el país.

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

### Amplia y creciente brecha entre el financiamiento público y la nueva demanda por servicios

El Sistema Nacional de Cuidados y Apoyos (Sinca) es la entidad encargada de coordinar los servicios existentes. El acceso se ordena según el grado de dependencia: un modelo domiciliario da preferencia a la atención en el hogar frente a la institucionalización y la cobertura universal, sin exclusión por nivel de ingresos. Los servicios incluyen atención domiciliar para el 80% de las personas dependientes severas, atención residencial para el 20% restante, teleasistencia para dependientes moderados y centros diurnos como complemento para algunas personas usuarias.

Investigaciones previas han sumado los presupuestos de las instituciones encargadas de prodigar los servicios del Sinca. El país invierte cerca del 0,1% del PIB en esta materia (IMAS, 2021; Chaverri y Matus, 2021b; Matus et al., 2022). Cuando se calcula la prevalencia y los costes de los servicios, se detecta una brecha de financiamiento del orden del 0,4% del PIB, si se atendiera según la ley.

La recopilación de datos que realizó Chaverri-Carvajal (2025) permite actualizar las estimaciones de costos del sistema. Con la información de la Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad (Enadis 2023), la Municipalidad de Heredia y el Sinirube, se calcula la prevalencia de la dependencia según grados (diagrama 2.3). Los resultados estiman un coste equivalente al 0,3% del PIB.

Este porcentaje es menor que la media de inversión de los países de la OCDE en sus sistemas de cuidados de larga duración. Incluso, es más bajo que los países de OCDE que invierten menos, como Portugal y Estados Unidos, los cuales se ubican en torno al 0,4%. Probablemente ello se deba a que el grueso de personas dependientes, aquellas con grado leve, quedan fuera del modelo base según la legislación costarricense actual.

Por su parte, si se priorizan solamente a las personas en situación de pobreza o pobreza extrema, como ha sido la tendencia en el ámbito de la política social del actual gobierno, el porcentaje requere-

Diagrama 2.3

### Distribución de personas según severidad de la dependencia<sup>a/</sup>. 2024



a/ La metodología para determinar la severidad de la dependencia se explicó en el recuadro 2.7. Fuente: Chaverri-Carvajal, 2025; con datos de la Enadis 2023 y Sinirube 2024.

rido baja a un 0,2% del PIB. En otras palabras, el doble de la inversión actual. Si se incluye en la priorización a las personas en vulnerabilidad, la inversión crecería al 0,6%; en otras palabras, seis veces la inversión del 2024 (Chaverri-Carvajal 2025).

Ante las presiones económicas y demográficas, presentes y futuras que enfrenta el sistema nacional de cuidados de larga duración, se propone la diversificación de las fuentes de financiamiento para darle sostenibilidad. La protección financiera es esencial para evitar que los gastos en cuidados lleven a las personas a la pobreza.

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**SISTEMA DE CUIDADOS PARA LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR**  
véase Chaverri-Carvajal, 2025, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Consolidar un sistema de cuidados es estratégico para el desarrollo humano

Este *Informe* aborda el enfoque de los cuidados como un derecho humano, tal como han establecido múltiples organismos internacionales (ONU, 2024 y CIDH, 2025). Al priorizar la igualdad de género y la justicia social, este enfoque trasciende la visión tradicional de los cuidados como una labor exclusivamente doméstica y no remunerada, a

cargo mayoritariamente de las mujeres. Se concibe como un bien público esencial, que implica tanto el cuidado de sí mismo(a), de las demás personas y del planeta, así como de la provisión de servicios de apoyo para garantizar la autonomía y la dignidad de toda la población.

La economía del cuidado es un concepto amplio y transversal que abarca la totalidad de actividades y relaciones esenciales para el sostenimiento diario y la reproducción a largo plazo de la vida humana (EAPN-ES, 2023). Implica gestionar y mantener la vida y la salud, haciéndose cargo del bienestar físico y emocional, tanto propio como de las demás personas. Se concibe como una "alianza" entre todos los niveles de la sociedad para asegurar una vida digna y disfrutable en comunidad (Horioka, Gahramanov y Tang, 2025).

La carga desproporcionada del trabajo de cuidado no remunerado y mal remunerado recae sobre las mujeres. Esta realidad limita su plena participación en el mercado laboral, restringe su acceso a la educación y otras oportunidades, y perpetúa significativas brechas salariales y de pensiones entre géneros. La OIT estima que el trabajo de cuidado no remunerado para la producción doméstica asciende a 16.400 millones de horas anuales en todo el mundo, de las cuales tres cuartas partes las realizan mujeres (Molina, 2023).

La Cuenta de Trabajo Doméstico No Remunerado elaborada por el Banco Central de Costa Rica (BCCR) estimó un valor económico que alcanza los 9,6 billones de colones en el 2022, equivalen-

te al 21,3% del PIB. Las mujeres aportan el 67,2% de ese trabajo, equivalente al 14,3% del PIB. Esta carga, con tareas como el cuidado de personas y las labores domésticas (cocinar, lavar y limpiar) limita a muchas mujeres la posibilidad de salir a trabajar fuera de sus hogares.

Entre los cambios imprescindibles se puede mencionar el repensar las tareas del cuidado no como una única y exclusiva responsabilidad de las mujeres, sino como un deber compartido entre el Estado, el mercado, las comunidades y las familias. Organizaciones como ONU Mujeres y OIT ponen en la agenda pública y política la consolidación de sistemas integrales de cuidado, orientado por seis pilares que guíen las agendas de acción:

- **Reconocer:** hacer visible y validar el valor social y económico de todo el trabajo de cuidado, tanto remunerado como no remunerado, que históricamente ha sido ignorado en las métricas económicas.
- **Reducir:** implementar medidas para disminuir la carga del trabajo de cuidado no remunerado, especialmente para las mujeres, a través de inversiones en infraestructura que ahorre tiempo (como electricidad, agua y saneamiento) y servicios accesibles.
- **Redistribuir:** promover la corresponsabilidad en las tareas de cuidado, no solo dentro de los hogares (entre hombres y mujeres), sino también entre el Estado, el mercado y las comunidades locales.
- **Remunerar:** garantizar condiciones de trabajo dignas, salarios justos y protección social para las personas trabajadoras de cuidado remunerados, incluyendo a los migrantes, con el fin de profesionalizar y dignificar el sector.
- **Representar:** asegurar la voz y la participación de las personas cuidadoras en los procesos de formulación de políticas y en los órganos de toma de decisiones.
- **Resiliencia:** subrayar la necesidad de

fortalecer los sistemas de cuidado para que puedan resistir y adaptarse a las crisis globales como el cambio climático, los conflictos y las pandemias.

### Prevenir la dependencia de la población adulta mayor aliviando presiones sobre el sistema de protección social

La prevención de la dependencia entre las personas adultas mayores es un tema prioritario para el país si se considera el rápido envejecimiento poblacional. No solo reduciría la demanda de servicios sanitarios, sino que también disminuiría la necesidad de cuidados prolongados y hospitalizaciones, aliviando así la carga sobre los sistemas de salud y las familias. Es importante adoptar un enfoque que considere la promoción de la salud, la mejora de la autonomía y la prevención de enfermedades, al involucrar activamente tanto a los sistemas de salud como a la comunidad, las familias y las personas mayores.

El primer paso es poner en marcha mecanismos para detectar la fragilidad, una condición crítica en el envejecimiento, que se asocia estrechamente con la aparición de la dependencia. Esta es una pieza clave del rompecabezas que le hace falta a la integración de los servicios sociales y sanitarios atinentes a la atención de la dependencia en Costa Rica (Chaverri Carvajal, 2025).

La identificación temprana de la fragilidad, mediante el uso de herramientas como la escala FRAIL, permite ofrecer intervenciones personalizadas para evitar la progresión hacia un estado de dependencia severa (Fried et al., 2001). En términos operativos, la implementación de este tipo de escalas se puede realizar desde la CCSS, en los Ebais y Ataps y derivar la información de las personas detectadas frágiles al Sinca para que reciban en los centros de día, servicios de rehabilitación y terapias físicas u ocupacionales con el fin de contener el avance de la dependencia. Asimismo, implementar mejoras en las condiciones de las viviendas para facilitar la movilidad y eliminar riesgos

arquitectónicos.

En paralelo, la promoción de estilos de vida saludables es uno de los pilares clave para prevenir la dependencia en la vejez. La alimentación equilibrada juega un rol crucial en la prevención de enfermedades crónicas como diabetes, hipertensión y trastornos cardiovasculares, los cuales, a su vez, son factores de riesgo importantes para el desarrollo de la fragilidad (Gobbens y Andraesen, 2021).

La actividad física regular, adaptada a las capacidades individuales de las personas mayores, es fundamental para mantener la fuerza muscular, el equilibrio y la flexibilidad, lo cual reduce el riesgo de caídas y fracturas, causas comunes de dependencia (Morley et al., 2013). También, la salud mental y emocional desempeñan un papel fundamental, pues la participación en actividades cognitivas y sociales previene el deterioro cognitivo y la depresión (De Mata et al., 2016).

El envejecimiento activo y la participación social también son factores clave para prevenir la dependencia. Promover la participación de las personas mayores en actividades sociales, culturales y recreativas no solo mejora su calidad de vida, sino que también contribuye a mantener su autonomía.

Asimismo, las familias desempeñan un papel central en la provisión de cuidados y apoyo emocional a las personas mayores. El fortalecimiento de las relaciones familiares, la comunicación efectiva y el apoyo psicológico contribuyen al bienestar general, y esto contribuye a reducir los riesgos asociados con la dependencia.

Algunos desafíos identificados en la investigación de Chaverri (2025) para consolidar y darle sostenibilidad al sistema nacional de cuidados para la población adulta mayor, que podrían conducir la discusión nacional, son los siguientes:

- **Financiamiento insuficiente:** el Sinca fue creado sin nuevos recursos económicos, lo cual pone en riesgo su sostenibilidad en el mediano plazo. La revisión de experiencias internacionales de los sistemas consolidados son una buena base para adaptar ejemplos exitosos al caso costarricense.

- **Ampliación de la cobertura:** aunque se diseñó como un sistema universal, tiene un énfasis en las personas con mayor dependencia y esto limita su cobertura en comparación con otros países de la OCDE.
- **Acceso y elegibilidad restringidos:** el énfasis en pobreza y pobreza extrema pone a las personas vulnerables en riesgo de caer en pobreza. Asimismo, hay copagos sumergidos entre los diferentes prestadores de servicios subsidiados, no regulados y con amplias disparidades.
- **Desigualdad de género en los cuidados:** la mayoría de los servicios de cuidados los realizan las mujeres, en condiciones de informalidad y sin remuneración.
- **Capacitación y profesionalización de las personas cuidadoras:** a través de un proceso formal de certificación en el marco nacional de cualificaciones; por ejemplo a través del INA. Establecer un marco legal que reconozca la profesión y perfil de la persona cuidadora, sus funciones, competencias y derechos laborales. Además de su inclusión en el sistema de cotizaciones de la seguridad social, se deben definir escalas salariales justas que reflejen la complejidad y responsabilidad de su trabajo.
- **Gobernanza desarticulada:** es necesario mejorar la articulación entre los diferentes niveles de gobierno y las instituciones involucradas en la atención a las personas mayores. Además, es relevante desarrollar sistemas de información que permitan recopilar datos sobre la situación de las personas adultas mayores y los servicios que reciben, lo cual facilita la toma de decisiones y la evaluación de las acciones.
- **Coordinar y no trasladar:** el nuevo plan de acción transfiere algunas competencias del Sinca a los gobiernos locales. Esto no es nuevo, pues existen modelos donde funciona. Sin embargo, esas experiencias exitosas tienen gobiernos nacionales que transfieren

recursos económicos y competencias técnicas a las municipalidades.

- Evitar atajos: la inclusión en el nuevo plan de acción de la totalidad de los servicios de la red de cuidado concedidos a las personas en situación de dependencia es un error. Subsidios para comer solo ayudan a paliar la pobreza, no la dependencia. Otro error sería municipalizar los servicios de cuidados, ante los pocos recursos del gobierno central, pues produciría disparidades territoriales, y esto afectaría a los cantones con bajos presupuestos locales. Tampoco se ha desarrollado los servicios de atención domiciliar, pero sí se han implementado transferencias monetarias en hogares en pobreza con alguna persona en situación de dependencia severa; el problema es que este tipo de transferencias no son *cash-for-care*, no formalizan el sector, siguen reproduciendo los roles femeninos como cuidadoras y, como es un beneficio social para atender pobreza, se excluyen los hogares que superan la pobreza, aunque los costos de atención de la dependencia severa es mucho mayor a ese límite.
- Integración sociosanitaria para prevenir la dependencia: la coordinación entre los servicios de salud y los servicios sociales es clave. Esto incluye la planificación conjunta y el uso de herramientas comunes para evaluar las necesidades y el seguimiento (EDUS y Sinirube).
- Aprobar los proyectos de ley en la corriente legislativa: hay varias iniciativas que, desde diferentes ámbitos ayudaría a elevar la prioridad del Sinca. Entre estos se destaca el proyecto 23.719, que

trae nuevos recursos para el sistema.

### Experiencia internacional ofrece opciones para un sistema de cuidado inclusivo y sostenible

Los esquemas de financiamiento de los sistemas de cuidados de larga duración son un tema amplio y profusamente estudiado. Existen dos enfoques principales en los modelos de cobertura: universal y focalizada o aquella basada en necesidades. En el caso de la cobertura universal, países como Japón, Alemania y Países Bajos proporcionan acceso a los servicios mediante seguros sociales obligatorios o impuestos generales. Este enfoque asegura la inclusión de toda la ciudadanía y garantiza la equidad en el acceso a los servicios, sin importar el nivel de ingresos (Costa Font y Vilaplana, 2023).

Por otro lado, la cobertura focalizada o basada en necesidades, implementada en países como Estados Unidos y Reino Unido, está diseñada para ofrecer servicios solo a quienes no pueden financiar sus propios cuidados. Estos sistemas tienden a ser menos inclusivos y suelen depender de pruebas de medios para determinar la elegibilidad, lo cual limita su alcance (Orlovic et al., 2027).

La literatura especializada ha clasificado los diferentes modelos de financiamiento en tres grandes categorías, según las fuentes que utilizan:

- **Aseguramiento social (Ex Ante):** implica contribuciones específicas a la seguridad social. Este mecanismo es viable solo en países con alta formalidad laboral. Los costos son cubiertos por las personas con empleo. Países de la OCDE, como Alemania y Japón, utilizan este modelo con sistemas de seguro social específicos para cuidados de larga duración. Estos sistemas cubren a las personas trabajadoras formales y, en algunos casos, se extienden a cónyuges y familiares directos.
- **Imposición general (Ex Post):** financiamiento mediante impuestos generales. Es más inclusivo y permite cubrir a toda la población, independientemente de su situación laboral. En Países Bajos y Noruega, el financiamiento de cuidados se realiza principalmente por medio de impuestos, lo que permite universalizar

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**SISTEMA DE CUIDADOS PARA LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR**  
véase Chaverri-Carvajal, 2025 en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

dad y equidad en el acceso.

- **Modelos mixtos: combinan aseguramiento social e impuestos generales.** Este esquema es común en Francia, donde una parte de los servicios es financiada por cotizaciones sociales y otra mediante impuestos generales. Aunque garantizan una cobertura más amplia, reproducen inequidades basadas en la formalidad laboral.

Entre las opciones alternativas de financiamiento se destacan el aseguramiento privado, las hipotecas inversas y la inclusión de prestaciones de cuidados en los sistemas de pensiones. En países como Estados Unidos, el seguro privado cubre una parte considerable de los costos de cuidados, aunque su alcance es limitado, porque solo el 5% de la población mayor de 40 años cuenta con ellos. Las hipotecas inversas, utilizadas en el Reino Unido y España, les permiten a las personas mayores financiar cuidados mediante el valor de sus viviendas como garantía. Por su parte, Japón ha puesto en marcha un modelo en el cual las pensiones incluyen un componente adicional

para financiar los cuidados de larga duración (Chaverri y Matus, 2021).

Un componente importante para considerar es el copago, que podría estructurarse de manera progresiva según la capacidad económica de cada persona. Esto se aplica en España, donde las personas usuarias del sistema de cuidados aportan una cantidad proporcional a sus ingresos y patrimonio. Este esquema asegura que las personas con mayor capacidad financiera contribuyan más, mientras que las más vulnerables reciban subsidios; así se garantiza la equidad en el acceso a los servicios.

Fabiani et al. (2022) estudiaron 17 países latinoamericanos para calcular el costo de un sistema de cuidados con cobertura baja (35%), que alcanzaría el 0,27% del PIB en promedio; uno con cobertura completa podría requerir hasta el 1,21% del PIB. En comparación, Países Bajos y Suecia destinan entre el 3% y 4% del PIB, con lo cual se asegura un acceso casi universal a los servicios formales, financiados mayoritariamente con impuestos generales, seguros, copagos y gastos de bolsillo (Fabiani et al., 2022). En el caso de Dinamarca se han imple-

mentado subsidios o servicios gratuitos para asegurar la accesibilidad; mientras que en Alemania y Austria, las personas beneficiarias pueden optar por recibir pagos directos para contratar cuidadores informales o servicios privados. Innovaciones y reformas recientes como el esquema CareShield Life en Singapur ha sido diseñado para distribuir el riesgo entre cohortes de edad, asegurando que las personas contribuyan desde los 30 años.

Las lecciones aprendidas de estos modelos apuntan a que los sistemas de financiamiento sostenibles requieren un equilibrio entre la cobertura universal y la focalización en grupos vulnerables. Los sistemas que priorizan la equidad y el acceso deben complementarse con mecanismos sólidos de financiamiento (Illinca et al., 2017; Zhang, 2019; Fong y Borowski, 2022; Ishihara et al., 2024).

Garantizar la sostenibilidad a largo plazo del Sinca supone adoptar un modelo mixto de financiamiento, mejorar la coordinación institucional entre las entidades responsables y establecer mecanismos de monitoreo continuo para realizar ajustes oportunos conforme evolucionen las necesidades y los recursos disponibles.

**Investigadores principales:** Natalia Morales Aguilar, Karla Meneses Buchelli (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador), Rafael Segura Carmona, Juan Diego Trejos Solórzano, Andrés Fernández Arauz, Alexander Chaverri Carvajal, Julio Galárraga (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador), Karla Salazar Sánchez, Magdalena Madrigal Herrera, José Francisco Pacheco Jiménez, Álvaro González Hernández.

**Insumos:** *Análisis del mercado laboral durante el 2024 y primeros meses del 2025*, de Karla Meneses Buchelli (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador) y Rafael Segura Carmona; *Evolución de la inversión social pública en el 2024*, de Juan Diego Trejos Solórzano; *Factores asociados con la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos en 2024*, de Andrés Fernández Arauz, *Perfil laboral de las mujeres según condición de maternidad*, de Karla Meneses Buchelli (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador), Julio Galárraga (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador) y Rafael Segura Carmona; *Mapeo del sistema de cuidados para la población adulta mayor y alternativas para aumentar la cobertura y la sostenibilidad financiera*, de Alexander Chaverri-Carvajal; *Tendencias en materia de seguridad ciudadana*, de José Francisco Pacheco Jiménez y Álvaro González Hernández, *Mujeres en el mercado ilícito de las drogas*, de Karla Salazar Sánchez y Magdalena Madrigal Herrera.

**Coordinación:** Natalia Morales Aguilar.

**Borrador del capítulo:** Natalia Morales Aguilar.

**Edición técnica:** Jorge Vargas Cullell, Steffan Gómez Campos y Natalia Morales Aguilar.

**Visualización de datos complejos:** Natalia Morales Aguilar y Steffan Gómez Campos.

**Actualización y procesamientos de datos:** Rafael Segura Carmona, Jimena Valverde Cordero y Javier Bogantes Retana.

**Lectores críticos:** Javier Bogantes Retana, Steffan Gómez Campos, Eddy Madrigal Méndez, Leonardo Merino Trejos, Marcela Román Forastelli, Isabel Román Vega, Rafael Segura Carmona y Jorge Vargas Cullell.

**Revisión y corrección de cifras:** Jimena Valverde Cordero.

**Edición y corrección filológica:** Gabriela Fonseca Argüello.

**Diseño y diagramación:** Erick Valdelomar/ Insignia Ng.

**Un agradecimiento especial** al INEC, por permitir el acceso a sus bases de datos, las cuales posibilitaron la realización de los procesamientos estadísticos requeridos para los análisis. Y a la Fundación Yamuni Tabush por el financiamiento del estudio sobre el sistema de cuidados para la población adulta mayor.

**Por los aportes de información se agradece a:** Pilar Ramos, Rocío Portilla, Judith Torres y Angie García (INEC), Dalia Rojas (Desaf-MTSS), Yuliana Mora (CCSS), Vivian Martínez y Leonel Rivera (STAP-Ministerio de Hacienda).

**Los talleres de consulta** se realizaron los días 07 y 18 de julio, 12 de agosto y 18 de setiembre, con la participación de las siguientes personas: Mónica Acosta, Mariam Alfaro, Margarita Bolaños, Sofía Bolaños, Emma Chacón, Alexander Chaverri, Ana Yancy Cordero, Michelle Cordero, Francisco Delgado, Ana Lucía Fernández, Andrés Fernández, Leonardo Garnier, Viviana Guerrero, Miguel Gutiérrez, Marisol Guzmán, Erick Hess, Gloriana Ivancovich, Yorleny León, Otto Lépez, Gabriel Macaya, Mariela Madrigal, Eddy Madrigal, Karla Meneses, Sofía Mora, Tatiana Mora, Amparo Pacheco, José Francisco Pacheco, Juan Carlos Pereira, Ciska Raventós, Gwendolyne Rojas, Marcela Román, Karla Salazar, Pablo Sauma, Elizabeth Solano, Juan Diego Trejos, María Luisa Ureña y Ana Jimena Vargas.

## Notas

**1** Para efectos operativos de esta aspiración, por entorno se entiende la situación “macro” del país.

**2** Debido a que el concepto de seguridad humana es tan amplio como el de desarrollo humano, su tratamiento en profundidad implicaría estudiar diversos temas que integran el *Informe Estado de la Nación*. Con el fin de hacerlo más manejable y relacionarlo con la principal preocupación que anima a este capítulo: la igualdad de oportunidades para “ser y actuar”; la temática se aborda aquí desde una dimensión muy específica: la seguridad frente al delito, en el entendido de que sin esa seguridad se lesionan gravemente las posibilidades de “ser y actuar” de las personas.

**3** Se entiende por capacidades al conjunto de habilidades, conocimientos y destrezas adquiridas por las personas, quienes les permiten emprender proyectos de vida que consideran valiosos.

**4** El INEC define a la población ocupada como “aquella que participaron en la producción de bienes y servicios económicos (trabajaron) por lo menos una hora en la semana de referencia”. La población desempleada “son las personas en la fuerza de trabajo que estaban sin empleo en la semana de referencia de la encuesta, disponibles a participar, buscaron trabajo, pero no lo encontraron, aunque realizaron medidas concretas de búsqueda durante las últimas cuatro semanas. Además, se consideran desempleadas las personas que: i) no buscaron trabajo en el período de referencia porque ya consiguieron y esperan iniciarlo en los próximos días; ii) esperan el reinicio de operaciones de una actividad temporalmente suspendida, cuyo período de inactividad es menor a un mes; iii) esperan respuesta de gestiones anteriores” (INEC, 2023a).

**5** Cuando este *Informe* sea publicado ya se conocerán los resultados de la Enaho 2025.

**6** La línea de pobreza representa el monto mínimo requerido para que una persona pueda satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. Se considera que un hogar es pobre cuando su ingreso per cápita es menor o igual a la línea de pobreza de la zona respectiva (urbana o rural). La pobreza extrema compare el ingreso per cápita con el costo de la CBA.

**7** El coeficiente de Gini es una medida empleada para cuantificar la desigualdad en la distribución del ingreso. Toma valores de entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad (todas las personas tienen los mismos ingresos) y 1 a la perfecta desigualdad (una persona cuenta con todos los ingresos y las demás ninguno). La metodología usada para estimarlo en

Costa Rica es la siguiente: a partir de la variable “ingreso neto per cápita del hogar”, con ajustes para mantener la consistencia con la pobreza, se ordenan las personas y se acumula el ingreso.

**8** Se realizaron 16 entrevistas a profundidad con mujeres privadas de libertad en Costa Rica. La selección de la muestra fue por conveniencia y se consideraron tres criterios de inclusión. Primero, que fueran mujeres en conflicto con la ley con sentencia en firme por delitos contra la Ley Sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas De Uso No Autorizado, Actividades Conexas, Legitimación De Capitales Y Financiamiento Al Terrorismo (Ley 8204). Segundo, que se encontraran cumpliendo la pena en la modalidad institucional (contención física total) o semiinstitucional (menor contención física y soporte de redes externas de apoyo). Tercero, que las mujeres aceptarían participar de forma voluntaria y que firmarían un consentimiento informado (Salazar y Madrigal, 2025).

**9** Se entrevistaron cinco informantes clave, de los cuales dos trabajan en la sección de estupefacientes del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) y tres en los centros penales en donde las mujeres cumplían sentencia. Se tomó como criterio que las personas tuvieran al menos un año de vinculación a la modalidad de atención específica, con el fin de que contaran con información suficiente sobre la dinámica de cada centro (Salazar y Madrigal, 2025).

**10** Es importante señalar que en el estudio de Salazar y Madrigal (2025) interesa la descripción del rol desde la perspectiva de las mujeres y no desde las tipologías penales. Más allá de confirmar si el relato de las mujeres entrevistadas corrobora la tipología penal plasmada en su expediente, lo que interesa es conocer cómo se visualizan ellas en relación con el delito, particularmente respecto a las causas y sus roles.

**11** Aquellas personas que están vigilantes y avisan cuando se aproxima un riesgo para el negocio, particularmente para un punto de venta, por ejemplo, cuando llega la policía o miembros de un grupo contrario. Esta figura también la desempeñan los hombres (Salazar Sánchez, 2021) y representa el eslabón más bajo de la cadena de poder, junto con la venta terminal de las sustancias.

**12** Este es el caso del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam) y la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), que se integran al presupuesto de la Presidencia de la República, así como el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (Conapdis) y la mayor

parte del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) que se incorporan al presupuesto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). En otros casos, aunque los órganos desconcentrados se consolidan en ministerios sociales, se hace necesario su separación para contar con información más desagregada. Este es el caso de la Dirección Nacional de Cen-Cinai del Ministerio de Salud (Trejos, 2024).

**13** Para estimar los ingresos del 2022 y el 2023, se han rescatado los ingresos del impuesto sobre la planilla a partir de los informes del Ministerio de Hacienda (2023 y 2024), sobre los recursos ejecutados y la transferencia del Gobierno se estima como el complemento necesario para cubrir el gasto total reportado por el Fondo, con déficit cero y superávit cero. Ya para el 2024, la Desaf ha logrado seguirles la pista a las transferencias a los órganos desconcentrados en los distintos ministerios, a través de las oficinas financieras y, por ende, a las transferencias del gobierno central (MTSS, 2025 y Trejos, 2025).

**14** Estrictamente no todos los regímenes con cargo al presupuesto nacional son contributivos, pero sí los que absorben la mayor cantidad de recursos. Trejos (2025) incluye a la Dirección de Pensiones del MTSS y a Jupema como administradores de estos programas. No está incluido el sistema de pensiones del Poder Judicial, ni los regímenes especiales que existen al interior de algunas instituciones públicas, programas que se encuentran dentro de los presupuestos de las mismas instituciones (Trejos, 2025).

**15** Las instituciones que conforman el sistema son: Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Consejo Nacional de las Personas Adultas Mayores (Conapam), Consejo Nacional de las Personas con Discapacidad (Conapdis), Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu), Ministerio de Salud, Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Junta de Protección Social (JPS); Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube) y el Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan).

**16** El rastreo se realizó utilizando las siguientes palabras clave en los motores de búsqueda de Web of Science, Scopus y PubMed: “cuidado adultos mayores Costa Rica”, “cuidados adultos mayores Costa Rica”, “hogares adultos mayores Costa Rica”, “residencias adultos mayores Costa Rica”, “residencia geriátrica”.

## CAPÍTULO

## INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

## 3

## BALANCE

## Oportunidades, estabilidad y solvencia económica

ÍNDICE	HALLAZGOS RELEVANTES
<b>Hallazgos relevantes</b>	121
<b>Valoración general</b>	123
<b>Valoración general del Informe Estado de la Nación 2024</b>	124
<b>Aspiraciones</b>	124
<b>Introducción</b>	125
<b>Continúa senda de crecimiento económico poco inclusivo</b>	125
<b>Coyuntura internacional crea nuevas amenazas al principal motor de la economía</b>	130
<b>Estabilidad de precios y cambiaria crea intenso debate sobre la política monetaria</b>	138
<b>Estabilidad fiscal continúa desatendiendo el financiamiento del desarrollo humano y aun así se debilita</b>	144
<b>Desatención de condiciones habilitadoras del crecimiento inhibe potencial y profundiza brechas territoriales y productivas</b>	150
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La economía costarricense mantiene buen ritmo de crecimiento al compararse con los países de ALC y la OCDE.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cumplimiento del rango meta de inflación se sigue postergando y promueve intenso debate sobre la política monetaria.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La brecha entre la productividad laboral y los salarios, así como entre el PIB y el ingreso nacional disponible se amplía progresivamente. Esto significa que una cantidad cada vez menor de la producción nacional permanece en manos de los hogares costarricenses.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un tipo de cambio apreciado se asocia con pérdidas en competitividad de los sectores exportadores del país.</li> <li>• Se mantiene la estabilidad fiscal del país, pero hay señales de debilitamiento con ingresos que se desaceleran y gastos crecientes que afectan el balance primario.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los rezagos en los sectores agropecuario, construcción y turismo agudizan la dualidad productiva de la economía costarricense.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El servicio a la deuda sigue estrujando la inversión social y de capital en áreas estratégicas del desarrollo humano como salud, educación, seguridad e infraestructura.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El sector externo sigue siendo el principal motor de la economía costarricense, pero muestra señales de desaceleración.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La insuficiente e ineficiente inversión en infraestructura de transportes en el país se traduce en cuantiosas pérdidas y obstáculos al crecimiento económico.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La alta dependencia del mercado estadounidense y cambios en su política comercial ponen en riesgo la demanda externa, cimiento del crecimiento económico costarricense.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Treinta y ocho cantones registran tasas de homicidios epidémicas y concentran el 62% del PIB, lo cual compromete la economía nacional.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los cambios en la política comercial de la administración Trump se asocian con una disminución en las exportaciones y la atracción de inversión directa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los homicidios se concentran en las costas (con fuerte crecimiento en el litoral Pacífico) y obstaculizan el desarrollo de la actividad industrial.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los incrementos en los riesgos externos se dan en un contexto de desaceleración económica y repercute en estimaciones de mayor desaceleración durante el bienio 2025-2026.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cantones del corredor Norte-Caribe-Sur del país presentan mayor exposición y vulnerabilidad económica ante eventos climáticos extremos, especialmente aquellos en los que la agricultura y el turismo tienen fuerte presencia.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La inflación se mantiene en valores cercanos a cero y se refleja en mejoras en el poder adquisitivo de los hogares después de varios años de desmejora.</li> </ul>	

## Cuadro 3.1

Resumen de indicadores económicos. 2018-2024<sup>a/</sup>

Indicador	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Promedio 2014-2024
<b>Oportunidades</b>							
Crecimiento del PIB real por persona (%)	1,6	-4,8	7,4	4,0	4,5	3,7	2,6
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	1,3	-4,5	5,5	0,8	5,1	3,7	2,3
Formación bruta de capital/PIB (%)	16,1	16,3	16,7	16,1	16,5	16,3	17,2
Crédito al sector privado (% PIB)	41,9	44,5	42,2	39,2	37,6	39,4	42,5
Crecimiento de las exportaciones de bienes (dólares corrientes) <sup>b/</sup>	0,8	2,1	23,7	9,4	15,5	9,6	8,0
Tasa de desempleo abierto (%) <sup>c/</sup>	12,4	20,0	13,7	11,7	7,3	6,9	11,1
Índice de salarios mínimos reales (enero 1995=100) <sup>d/</sup>	128,6	130,9	129,3	122,8	131,2	134,3	127,8
Índice de términos de intercambio (2017=100)	99,0	99,8	94,9	88,2	91,9	93,3	96,1
<b>Estabilidad</b>							
Inflación (IPC 2020=100) (%)	1,52	0,89	3,3	7,9	-1,8	0,8	2,0
Déficit comercial/PIB (%) <sup>e/</sup>	7,1	3,8	6,2	8,2	5,0	3,9	7,5
Déficit de cuenta corriente/PIB (%) <sup>f/</sup>	1,2	1,0	3,2	3,3	1,4	1,3	2,6
Tipo de cambio efectivo real multilateral (1997=100) <sup>g/</sup>	85,8	85,0	93,5	93,1	80,5	77,2	84,3
Resultado financiero del Gobierno Central/PIB (%) <sup>h/</sup>	-6,7	-8,0	-5,0	-2,5	-3,3	-3,8	-5,2
<b>Solvencia</b>							
Ahorro nacional neto/PIB (%)	9,0	9,5	9,2	8,4	9,3	9,9	9,2
Reservas internacionales netas como % del PIB <sup>i/</sup>	13,84	11,58	10,65	12,35	15,28	14,86	13,00
Deuda interna del Gobierno Central/PIB (%) <sup>j/</sup>	43,8	50,8	50,8	46,9	45,1	43,8	41,1
Deuda pública externa/PIB (%) <sup>k/</sup>	12,6	16,2	16,8	16,1	16,0	15,9	13,0
Gasto público en educación/PIB (%) <sup>l/</sup>	7,0	6,9	6,4	5,6	5,5	5,5	6,6

a/ Estimaciones con datos de Cuentas Nacionales del 12 y 13 de agosto 2024.

b/ Exportaciones FOB. Incluye el valor bruto de las exportaciones de los regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo (admisión temporal). No incluye ajuste de balanza de pagos.

c/ Los datos de empleo corresponden a la cifra para el cuarto trimestre de la Encuesta Continua de empleo.

d/ Promedio del año.

e/ Este indicador se estima a partir de los datos de balance comercial acumulado. No incluye ajuste de balanza de pagos.

f/ Utiliza Manual de Balanza de Pagos 6.

g/ El año base es 1997. Para el cálculo de este indicador se utiliza el índice de ponderadores móviles que se ajustan conforme evoluciona el patrón de comercio bilateral de la economía. Además, se utiliza el IPC para la medición de los precios de los socios comerciales.

h/ El promedio del déficit financiero se estima a partir del 2006, dado cambios metodológicos en la base del cálculo de ingresos y gastos fiscales.

i/ Reservas netas del BCCR a diciembre de cada año. Las importaciones excluyen las materias primas de los regímenes de perfeccionamiento activo y zonas francas.

j/ Incluye las amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558.

k/ Denominada en moneda nacional. La información sobre deuda pública externa fue proporcionada por la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, por lo que las cifras pueden diferir de las publicadas en informes anteriores.

l/ El dato, tomado de la STAP del Ministerio de Hacienda son los datos preliminares."

## Valoración general

En el 2024 y los primeros meses del 2025, la economía costarricense mantuvo un buen ritmo de crecimiento, estabilidad macroeconómica y solvencia fiscal. Sin embargo, persiste el reto de propiciar que esas oportunidades logren un desarrollo humano inclusivo y sostenido para todos los grupos y sectores de la economía. A esto se suma que el principal motor de la economía enfrenta amenazas ante los cambios en la política comercial de los Estados Unidos, la estabilidad fiscal sacrifica la inversión en áreas estratégicas para el desarrollo y la epidemia de homicidios afecta la actividad económica sectorial y territorial. En síntesis, la estabilidad macroeconómica y la solvencia fiscal son necesarias, pero insuficientes para mejorar las oportunidades de toda la población.

El crecimiento económico del país durante el 2024 y el primer semestre del 2025 destaca en América Latina y el Caribe y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). No obstante, como se ha venido advirtiendo en este *Informe*, persisten rezagos que comprometen una estrategia de desarrollo inclusiva. Entre estos sobresalen la desconexión entre el dinamismo de la producción y el empleo, la creciente diferencia entre la productividad laboral y los salarios y entre lo producido y lo que queda en el país. Los sectores agrícola, turismo y construcción están rezagados y sin una perspectiva alentadora en los próximos meses, lo cual compromete el sustento de miles de hogares costarricenses.

La alta dependencia del mercado estadounidense y su cambiante política comercial plantean un riesgo estratégico al sector externo, principal motor de la economía. La inversión extranjera y las exportaciones, particularmente en las zonas francas y en servicios, muestran señales de desaceleración y sus proyecciones para el próximo

año y medio mantienen esta tendencia. A ello se suma que, la incertidumbre alcanza su nivel máximo en los últimos 35 años, lo cual genera un vaivén en las proyecciones de la economía mundial, con una clara tendencia a la desaceleración que genera mayor presión al sector externo. El país afronta el reto de revisar su estrategia comercial en esta nueva realidad geopolítica que pone a prueba la estabilidad económica.

La economía costarricense acumula veintiocho meses con una inflación cercana a cero, lo que genera un intenso debate público. Por un lado, los hogares mantienen la percepción de que “el dinero no alcanza”, lo cual es comprensible, ya que a la reciente mejora en el poder adquisitivo le anteceden cinco años de pérdidas. Por otro lado, persiste el debate sobre el incumplimiento de la meta de inflación y la posibilidad de que el Banco Central de Costa Rica (BCCR) reduzca la tasa de política monetaria para alcanzar el rango de meta. La apreciación del colón también ha sido un tema de discusión: se alerta sobre la pérdida de competitividad del sector externo y se demandan medidas de política monetaria para contrarrestar esta situación.

Las finanzas públicas del país mantienen la senda de solvencia tras la reforma fiscal, aprobada en el año 2018. No obstante, como se ha alertado repetidas veces en este *Informe*, el servicio de la deuda y las decisiones políticas siguen estrujando la inversión social y de capital, las cuales son clave para promover un crecimiento y desarrollo sostenidos. En particular, la menor inversión en salud, educación, seguridad e infraestructura, ponen en riesgo el estilo de desarrollo y el cumplimiento del contrato social costarricense.

A pesar de que la reforma fiscal ha significado una mejora significativa en las finanzas públicas, empieza a mostrar señales de debilitamiento. El superávit primario acumula tres años en descenso, con un 2024 en el que disminuyen los ingresos y aumentan los gastos

primarios. El análisis prospectivo muestra que este debilitamiento se mantendrá en el próximo quinquenio y que subsecuentes desmejoras del déficit primario podrían afectar la posición de la deuda.

El país desatiende varias condiciones habilitadoras del crecimiento y el desarrollo económico. La inversión en infraestructura de transportes es insuficiente para cubrir la brecha persistente que inhibe la competitividad y dinamismo económico. Más allá de la escasa inversión, la gestión de proyectos es ineficiente, lo que genera atrasos, sobrecostos y fallas significativas, que se traducen en un alto costo social.

La crisis de inseguridad sigue amenazando el dinamismo de la economía. Hay 38 cantones que concentran el 62% del PIB que presentan tasas de homicidios epidémicas (superiores a 10 casos por 100.000 habitantes). Estos se concentran en las costas y sufren una mayor escalada en el litoral pacífico, obstaculizan la actividad industrial y amplían las brechas territoriales.

Los eventos climáticos extremos también acarrear altos costos para el país, sin que se estén tomando medidas oportunas para hacer frente a esta amenaza. Los cantones del corredor Norte-Caribe-Sur y los sectores agricultura y turismo son los más expuestos y vulnerables a eventos climáticos extremos, lo cual profundiza brechas sectoriales y territoriales, que son una deuda histórica del país.

Los resultados de este Capítulo ponen en evidencia que el estilo de crecimiento y desarrollo económico costarricense está en una fase riesgosa, en la que es clave un adecuado manejo de la política comercial, monetaria y fiscal. Es importante atender los temas prioritarios antes mencionados, los cuales obstaculizan el crecimiento económico y el desarrollo humano inclusivos y sostenidos.

## Valoración del Informe Estado de la Nación 2024

El desempeño económico del país en el 2024 confirmó la persistencia de un entorno caracterizado por fragilidades estructurales y tensiones coyunturales. Si bien se registraron avances en algunos indicadores de corto plazo, estos no pudieron revertir las debilidades de fondo que limitan la capacidad de crecimiento sostenido. La combinación de un ritmo moderado de expansión, la dualidad entre los motores de la actividad económica y la distribución desigual de beneficios volvió a evidenciar la dificultad para generar un dinamismo más inclusivo y equilibrado.

En este contexto, el mercado laboral mantuvo rezagos importantes. La creación de empleo fue insuficiente con respecto al tamaño de la población en edad de trabajar, lo cual se tradujo en tasas de ocupación

estancadas y en una absorción desigual entre sectores. Aunque ciertos nichos vinculados a la economía más integrada al comercio exterior mostraron un mejor desempeño, la mayoría de las personas trabajadoras se enfrentó a condiciones laborales de baja calidad y a ingresos que no lograron mejorar significativamente.

Las tensiones en las finanzas públicas continuaron siendo un factor central de vulnerabilidad. A pesar de los avances en la gestión fiscal, el alto peso del endeudamiento, junto con las restricciones para aumentar el gasto en áreas sociales y de infraestructura, limitó la capacidad del Estado para responder a las demandas del desarrollo. Esta situación expuso nuevamente la necesidad de acuerdos políticos amplios y sostenidos que garanticen la sostenibilidad de las cuentas públicas y su ali-

neamiento con los objetivos de crecimiento inclusivo. La respuesta de la política pública fue insuficiente en un momento en el que el país enfrentaba una crisis de inseguridad ciudadana, lo cual deterioró aún más las expectativas de inversión y producción, especialmente para el sector comercial.

Por último, el desempeño económico del 2024 dejó claro que los desafíos de largo plazo permanecen. El país sigue enfrentando la tarea de diversificar y fortalecer su base productiva, mejorar la calidad del empleo y asegurar un manejo responsable de las finanzas públicas. En suma, los resultados de este período ratificaron la fragilidad del crecimiento y la urgencia de avanzar en transformaciones estructurales que permitan encauzar la economía hacia un desarrollo sostenido e inclusivo.

## Aspiraciones

### Crecimiento económico sostenible

Crecimiento económico sostenible, con efectos favorables en la generación de nuevos empleos “decentes”<sup>1</sup>, y en los ingresos y las oportunidades de los distintos grupos sociales, con base en la formación profesional y técnica de los recursos humanos, los niveles crecientes de competitividad “auténtica”<sup>2</sup> y el uso racional de los recursos naturales.

### Inflación reducida y menor de dos dígitos en el mediano plazo

Inflación reducida y menor de dos dígitos en el mediano plazo, fundamentada, en parte, en un déficit fiscal controlado<sup>3</sup>, pero no por causa de inversiones básicas en servicios sociales y en infraestructura.

### Estabilidad del sector externo

Estabilidad del sector externo sobre la base de un déficit “razonable” de la cuenta corriente, y de reservas internacionales que financien, en forma satisfactoria, las necesidades de importación del país.

### Generación de ahorro nacional sostenido

Generación de ahorro nacional sostenido que contribuya, de manera importante, al financiamiento de un proceso sostenible de inversión en el país<sup>4</sup>.

### Nivel prudente de deuda pública

Deudas externa e interna del Gobierno que no pongan en peligro las inversiones del Estado en infraestructura y servicios básicos para la población.

### Distribución equitativa de las libertades, oportunidades y capacidades de todas y todos los ciudadanos

Distribución más equitativa de las libertades, oportunidades y capacidades de todas y todos los ciudadanos, con especial consideración de los ubicados en los quintiles más bajos de ingreso; crecientes remuneraciones reales del sector laboral, a fin de permitir un acceso y un uso más equitativos del ingreso y de la propiedad de las fuentes de riqueza. Además, un proceso económico que propicie menores desigualdades entre regiones, sin discriminaciones étnicas, de género, religión o edad.

### Políticas económicas articuladas, sustentables y efectivas

Un Estado con responsabilidades claramente definidas en cuanto a la articulación de políticas económicas sectoriales, de protección social, ambientales y energéticas, que sean sustentables en el tiempo; dispuesto a analizar y enfrentar las condiciones económicas externas, con una disciplina de manejo macroeconómico responsable y con capacidad de ejercer controles efectivos sobre los servicios concesionados por el Estado.

### Estrategias de desarrollo incluyentes

Estrategias de desarrollo y políticas económicas elaboradas de manera incluyente y equitativa, de modo que representen los intereses y necesidades de todos los sectores sociales y regiones del país, y que incluyan la prospección *ex ante*, realizada en procesos participativos ciudadanos, sobre los efectos distributivos de cada una de las políticas.

## CAPÍTULO

## INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

## 3

## BALANCE

## Oportunidades, estabilidad y solvencia económica

**Introducción**

Este capítulo valora el desempeño de la economía costarricense en relación con las oportunidades, la estabilidad y la solvencia económica durante el año 2024 y la primera parte del 2025. El análisis se efectúa con una visión de mediano y largo plazo, fundamentada en la perspectiva del desarrollo humano sostenible. Para cumplir con este propósito, se analizan los indicadores económicos, sociales e institucionales que permiten determinar si se ha avanzado o retrocedido en el logro de las aspiraciones nacionales en este campo.

Las oportunidades son fruto del crecimiento económico sostenido que, a su vez, depende de los procesos de inversión pública y privada, la formación de recursos humanos, la mejora en la productividad y un uso racional de los recursos naturales. En este sentido, las oportunidades reflejan el acceso de la población a bienes y servicios de calidad como resultado de la generación de empleo decente y de mayores ingresos para distintos grupos sociales en todas las regiones del país, lo cual también implica mayor equidad en su distribución.

La estabilidad consiste en mantener reducidos los desequilibrios internos - déficit fiscal e inflación - y externos - balanza de pagos -, de manera que se posibilite el crecimiento económico sin comprometer el futuro de las nuevas generaciones. Esto se logra con solvencia, es decir, con una sociedad capaz de atender

adecuadamente sus gastos y realizar inversiones físicas y sociales.

El dinamismo económico, el mercado laboral, la economía interna, el sector externo (exportaciones e importaciones), las finanzas públicas y las políticas monetaria y cambiaria se utilizan como ejes de análisis para valorar los aspectos mencionados. Este capítulo no se limita a dar seguimiento a los indicadores coyunturales, sino que enfatiza cómo la evolución económica y su estructura inciden en los avances o retrocesos del desarrollo humano, en particular en el cumplimiento de las aspiraciones definidas en el *Informe Estado de la Nación* en este campo.

Este capítulo plantea cinco mensajes o ideas principales, a los cuales se dedica una sección. La primera expone cómo la producción nacional sigue presentando un buen ritmo de crecimiento, pero poco inclusivo. La segunda sección analiza las amenazas que afronta el sector externo como motor de la economía, debido al panorama de incertidumbre que ocasionan los cambios en la política comercial de los Estados Unidos, principal socio comercial del país. La tercera sección se enfoca en la política monetaria costarricense. La estabilidad de precios en inflaciones cercanas a cero y cambiaria con un colón que se ha apreciado, da cuenta del intenso debate acerca de la afectación de la política monetaria sobre la competitividad del país. La cuarta sección aborda el tema de la solvencia fiscal del país. Aunque estable, el *Informe* subraya que se sigue desatendiendo el financiamiento

del desarrollo humano y, además, sus resultados se han debilitado recientemente. La última sección se dedica al examen de las condiciones habilitadoras del crecimiento como la inversión en infraestructura, seguridad y preparación ante el cambio climático. Los rezagos acumulados y la falta de adaptación en estos ámbitos comprometen el dinamismo económico y profundizan brechas territoriales y productivas.

**Continúa senda de crecimiento económico poco inclusivo**

La economía costarricense ha mantenido un ritmo de crecimiento relativamente alto y estable en el mediano plazo e incluso mostró una relativa resiliencia ante la pandemia del covid-19. Sin embargo, esta edición de nuevo documenta problemas no resueltos que impiden que ese dinamismo dé paso a un crecimiento económico inclusivo y sostenible. Claramente, pese a las advertencias que se han venido realizando, el país mantiene el reto de impulsar políticas productivas que conduzcan a un dinamismo económico acompañado de más empleos decentes y de mayores ingresos para todos los grupos de población y sectores económicos.

**Buen dinamismo económico en perspectiva comparada**

En años recientes, la economía costarricense ha presentado un buen ritmo de crecimiento en relación con América

Latina y los países de la OCDE. Este dinamismo ha sido destacado por organismos internacionales en sus análisis económicos sobre el país (FMI, 2025d; OCDE, 2025). En el 2024, la producción nacional creció al 4,3%, mientras que la media de los países latinoamericanos fue del 2,3%. Solo Belice, República Dominicana, y Antigua y Barbuda muestran un crecimiento superior al de Costa Rica en este año, mientras que varias economías registran una desaceleración, se destaca el caso de Haití con -4,16 (gráfico 3.1). La economía costarricense también muestra menor desaceleración que el resto de la región tras el choque pandémico y un efecto rebote similar. En el mediano plazo, la dinámica de la economía costarricense en promedio ha sido significativamente mejor a la del resto de la región.

Cuando se compara la evolución de la producción nacional con la de los países que conforman la OCDE, organización de la cual Costa Rica forma parte desde mayo del 2021, la economía nacional fue la que más creció en el 2024. Su dinamismo estuvo muy por encima del promedio de un 1,8% de las demás economías. Incluso seis de las 38 naciones socias de la OCDE registraron una desaceleración, siendo Austria la del mayor decrecimiento (-1,2%). En el 2025, Costa Rica experimenta una desaceleración económica similar a la del resto de países de la OCDE.

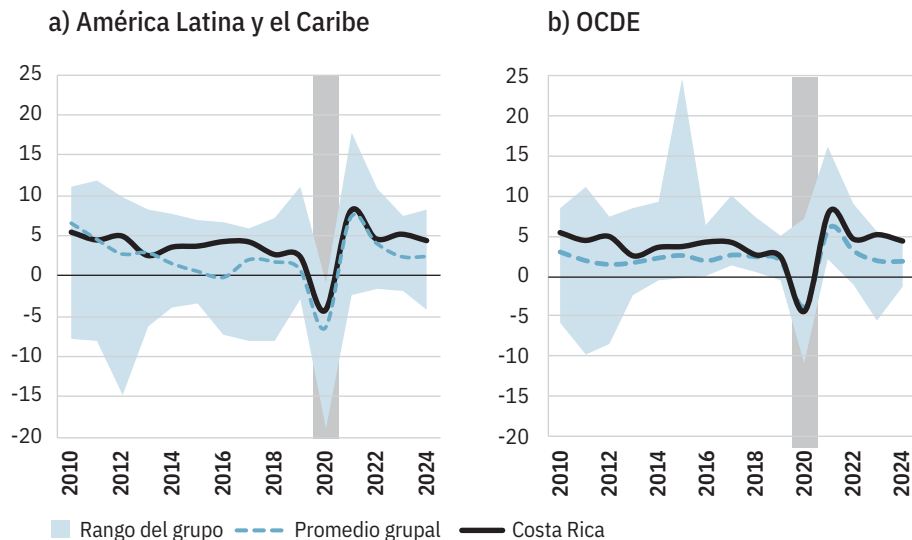
Al analizar el último quinquenio, es claro que, tras el choque pandémico, la recuperación y niveles de crecimiento postpandemia del país fueron mejores. A mediano plazo, el dinamismo de la economía costarricense también ha estado por encima de la media de países que integran esta organización.

### Persiste desconexión entre el crecimiento económico, la productividad y el empleo

Ediciones previas del *Informe* han advertido que un buen dinamismo de la producción no ha venido acompañado de mayor desarrollo humano. Se presentan una serie de factores inconsistentes con un crecimiento económico sostenido e inclusivo. Uno de los factores que

Gráfico 3.1

### Crecimiento anual del PIB en Costa Rica y grupo de países de referencia (porcentaje)



Nota: El área sombreada resalta el rango de crecimiento anual del PIB observado entre los países que integran cada grupo de referencia, desde el valor mínimo hasta el máximo en cada año. La columna vertical sombreada representa el año de la pandemia del Covid-19. El periodo anterior se considera como el mediano plazo, y el posterior refleja la etapa postpandemia.

Fuente: Hidalgo, 2025 con datos del Banco Mundial.

impiden la traducción del crecimiento en desarrollo es el desacople entre el dinamismo económico y el empleo.

Mientras el empleo nacional cierra el segundo trimestre del 2025 con un nivel inferior al prepandemia, la producción experimenta un crecimiento del 22,9% en ese periodo (gráfico 3.2). Desde el cuarto trimestre del 2020, el empleo ha mostrado un dinamismo significativamente inferior al de la producción y la brecha en su crecimiento se ha ensanchado en el último quinquenio.

Otra manera de examinar la correspondencia entre el crecimiento de la producción y el empleo es el análisis conjunto de los tres principales indicadores del mercado laboral: la tasa de participación, la de ocupación y la de desempleo. Aunque en el segundo trimestre del 2025 el país presenta una tasa de desempleo del 7%, una de las más bajas en los últimos años; las tasas de participación del 54,7% y de ocupación del 50,7% son menores a las del periodo postpandemia y están

muy por debajo de las del mediano plazo.

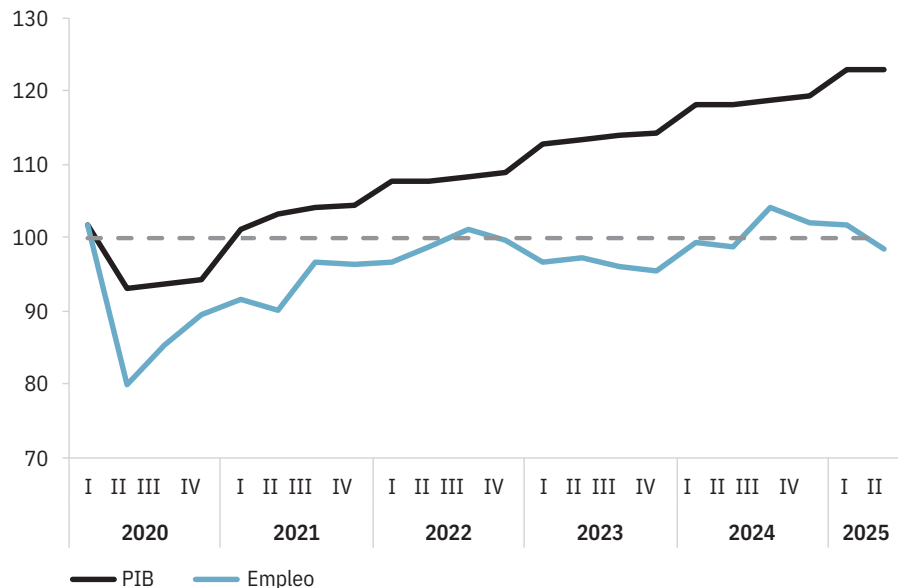
Estos resultados no son congruentes con los de crecimiento económico, pues es de esperar que una economía que crezca a buen ritmo genere más oportunidades laborales para su población, lo cual debería reflejarse en mayores tasas de participación y ocupación y no solo en una menor tasa de desempleo.

La asimetría entre el crecimiento del empleo y su productividad en relación con el aumento en los salarios es otro factor que obstaculiza traducir el dinamismo económico en desarrollo humano. Al respecto, Monge-González et al. (2024) y Martínez y Monge-González (2025) estudiaron la evolución de la productividad y los salarios. En principio, las mejoras en la productividad debieran convertirse en mejores ingresos laborales.

La investigación realizada para el caso de empresas inscritas formalmente en el país en el periodo 2006-2022, a partir del Repositorio de Variables Económicas (Revec) del BCCR (gráfico 3.3), constató

Gráfico 3.2

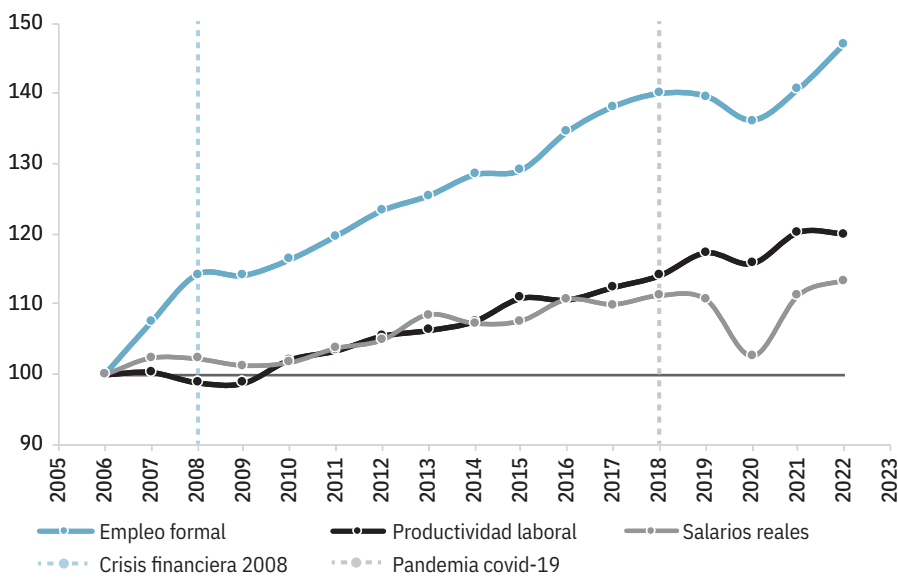
**Evolución anual del índice<sup>a/</sup> del PIB<sup>b/</sup> y empleo, por trimestre**  
(base 2019 = 100)



a/ Un valor de 100 en el índice refleja que se mantienen los niveles reportados en el mismo trimestre del 2019, si está por debajo de 100 indica niveles menores a los que se tenía antes de la pandemia y valores por encima reflejan la situación contraria.  
b/ Los datos trimestrales del PIB son de la serie tendencia ciclo.  
Fuente: Meneses y Segura, 2025 con datos de la ECE del INEC y BCCR.

Gráfico 3.3

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



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

que el país contaba con un 47% más de empleos formales en el 2022 que en el 2006, con un ritmo de crecimiento sostenido en todo el período, a excepción del 2020; el año de mayor impacto de la pandemia.

La productividad laboral real muestra un patrón de crecimiento similar solo que, con menor ritmo, al cerrar el 2022 con un crecimiento del 20%. En cuanto a los salarios reales, su dinámica ha sido más volátil y menos acelerada, lo cual se refleja en un crecimiento en el período 2006-2022 del 13%.

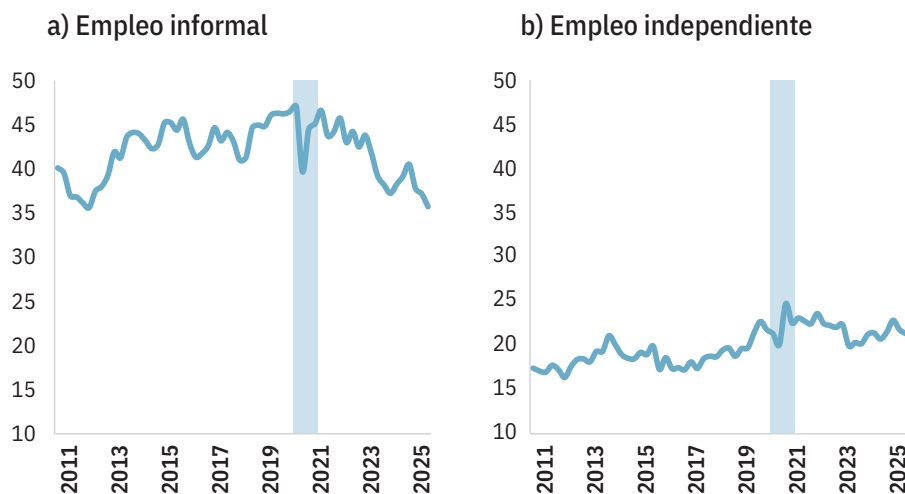
Destaca, en particular, que el crecimiento de lo producido por las personas trabajadoras entre el 2006 y el 2022 es siete puntos porcentuales mayor que el aumento en su poder adquisitivo. Esta brecha, que se ha venido ensanchando desde el 2016, en especial tras el choque pandémico, genera preocupación sobre la medida en que una mayor producción nacional significa más oportunidades de acceso a bienes y servicios para la población. Debe recordarse que el análisis se centra en el sector formal de la economía, caracterizado por mayores niveles de productividad y crecimiento en los salarios reales y donde se podría haber esperado que esta brecha sea menor.

Otro aspecto señalando en ediciones previas del *Informe*, es la persistencia de rezagos estructurales del mercado laboral costarricense, los cuales se traducen en una alta volatilidad en la generación de empleo, una tendencia inconsistente con un crecimiento sostenido (Meneses y Segura, 2025). Entre estos rezagos destacan la alta informalidad y el trabajo independiente que, al segundo trimestre del 2025, representan respectivamente el 36% y el 21% de las personas ocupadas (gráfico 3.4).

En el caso de la informalidad, a pesar de que su participación actual disminuye con respecto a los períodos 2021-2023 y 2010-2019 y que está por debajo del promedio latinoamericano, aún se encuentra muy lejos de las cifras que muestran los países de la OCDE. Como muestran Meneses y Segura (2025), entre otras problemáticas, el trabajo informal e independiente presentan mayor sensibilidad a los choques económicos y sus niveles de

Gráfico 3.4

### Evolución del empleo informal e independiente en la ocupación total (porcentaje)



Nota: El área vertical sombreada resalta el periodo de la pandemia del Covid-19. El periodo anterior se considera como el mediano plazo, y el posterior refleja la etapa postpandemia.

Fuente: Hidalgo, 2025 con datos de INEC.

remuneración deberían aumentar 2,2 y 2 veces, respectivamente, para igualar a las del empleo formal y asalariado.

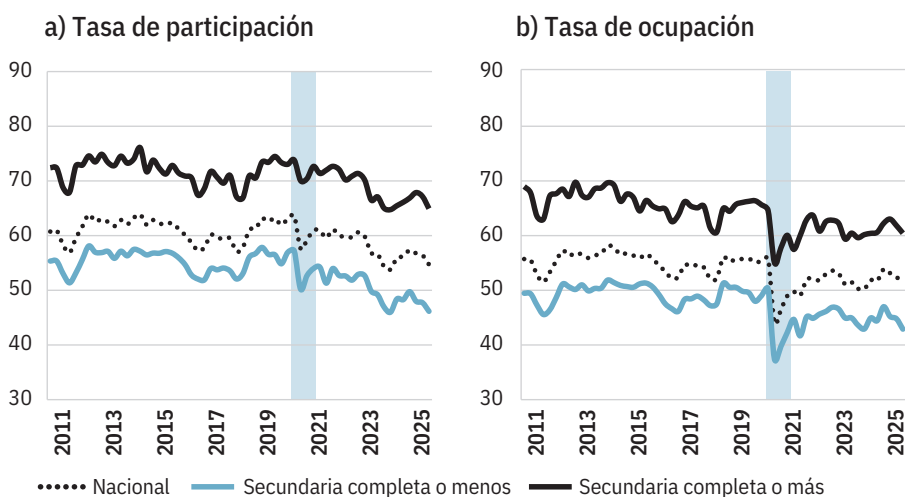
Las menores oportunidades laborales para las mujeres, las personas jóvenes y con menor nivel de cualificación son parte del lastre que limita el potencial del crecimiento económico para generar más desarrollo humano. Para el segundo semestre del 2025, las mujeres cuentan con una participación laboral y ocupación 23 y 22 puntos porcentuales menor que la de los hombres. Esta es una realidad en la que, aunque se ha tenido avances al compararse con la situación imperante a inicios de siglo, sigue representando una brecha muy significativa. Además, según Vargas-Montoya *et al.* (2021) en el período 2010-2022, los salarios por hora de las mujeres, según características socioeconómicas, son aproximadamente 13% inferiores a los de los hombres. Incluso cuando las mujeres logran emplearse, el pago por su trabajo es mucho menor (más detalles sobre este tema en capítulo 2).

Las personas jóvenes y menos cualificadas también presentan menores niveles de participación laboral y ocupación que sus contrapartes. En el segundo trimestre del 2025 las tasas de participación y ocupación de las personas entre 15 y 34 años presentan una brecha de 15 y 19 puntos porcentuales respecto a las personas en el rango de 35-60. Esta no cambia significativamente con respecto a la de los periodos postpandemia y al mediano plazo. La juventud también presenta una brecha salarial en el segundo semestre del 2025 que, aunque menor a la de mediano plazo, sigue siendo de 17% (Meneses y Segura, 2025).

Quienes cuentan con secundaria incompleta o menos presentan niveles de participación y ocupación laboral de 17 y 19 puntos porcentuales menores, respectivamente, que quienes tienen secundaria completa o más y estas brechas no han mejorado con respecto al mediano plazo (gráfico 3.5). Los salarios de las personas menos calificadas son apenas la mitad de los de las más calificadas, brecha que pese a haberse reducido, sigue siendo muy significativa. Debe recordarse que la mayor parte de la fuerza de trabajo es no calificada.

Gráfico 3.5

### Evolución de las tasas de participación y ocupación laboral según nivel educativo



Nota: El área vertical sombreada resalta el periodo de la pandemia del Covid-19. El periodo anterior se considera como el mediano plazo, y el posterior refleja la etapa postpandemia.

Fuente: Hidalgo, 2025 con datos de INEC.

### Se acrecienta la diferencia entre lo producido y lo que queda en el país

La discusión sobre la capacidad de un estilo de crecimiento productivo centrado en el sector externo y, específicamente, de las zonas francas para generar progreso y bienestar general, viene desde hace años (por ejemplo, Procomer, 2025). Independientemente de la posición que se asuma en el debate, hay un problema cierto y preocupante para el país: la brecha entre el PIB y el Ingreso Nacional Disponible (IND) ha venido creciendo. Esta marca la diferencia entre lo que se produce internamente y lo que se queda en Costa Rica una vez que las empresas extranjeras deciden el destino de sus utilidades (gráfico 3.6).

En el 2024, la diferencia fue de 9% del PIB, lo cual duplicó el promedio del período 2010-2019 de 4,7%; esto es reflejo de una brecha que se ha ensanchado en los últimos años y cuya tendencia se mantendría en el bienio 2025-2026. Como explican Meneses y Córdova (2025), este resultado se explica por la creciente repatriación de utilidades de las empresas extranjeras a sus casas matrices, sobre todo aquellas ubicadas en las zonas francas, pues son las únicas que incrementaron el flujo de IED al país en el 2024.

La creciente diferencia entre los bienes y servicios producidos y la parte de esta que se queda en el país implícitamente da respuesta al problema de fondo: el crecimiento de la economía no necesariamente se traduce en mayores ingresos para los hogares costarricenses; una constatación inconsistente con un desarrollo económico inclusivo y sostenido.

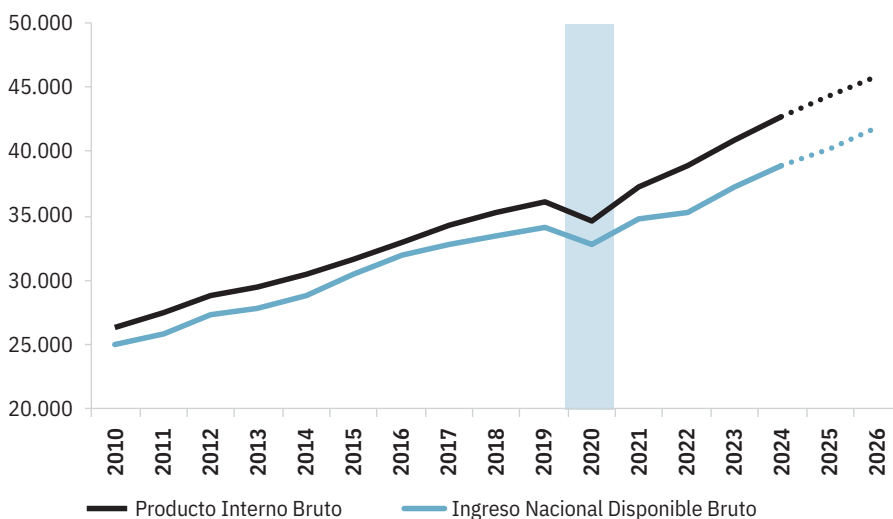
### Se profundizan diferencias de crecimiento económico entre ramas de actividad

Las debilidades del estilo de crecimiento para generar desarrollo humano también derivan de persistentes asimetrías en el dinamismo sectorial. Por un lado, hay ramas de actividad con un crecimiento por encima del nacional como es el caso del sector de información y comunicaciones y las actividades financieras. Estas se concentran en el sector servicios y operan mayoritaria pero no exclusivamente en

Gráfico 3.6

### Evolución del producto interno bruto e ingreso nacional disponible<sup>a/b/</sup>

(miles de millones de colones reales)



a/ Las líneas punteadas corresponden a las proyecciones del 2025 y 2026 hechas por el BCCR.

b/ La columna vertical sombreada resalta el periodo de la pandemia del Covid-19. El periodo anterior se considera como el mediano plazo, y el posterior refleja la etapa postpandemia.

Fuente: Hidalgo, 2025 con datos de BCCR.

zonas francas. Su evolución en el mediano plazo es muy dinámica, con un crecimiento por encima del 6%.

Por otro lado, se registran ramas de actividad que muestran alta volatilidad e históricamente se han quedado rezagadas. Entre ellas destacan los sectores de la agricultura y la construcción (gráfico 3.7). En suma, se presenta un ángulo más de la “fotografía” de una economía dual, en este caso particular a nivel productivo que, como se verá más adelante, transversa otras dualidades como la territorial.

La desmejora en el crecimiento de las ramas de agricultura y construcción, lejos de mostrar recuperación, se ha exacerbado recientemente (gráficos 3.8). En el caso de la agricultura, durante siete meses ha decrecido con una situación más crítica en la producción destinada al mercado local con diecisiete meses en “caída libre”. El sector construcción sigue sin mostrar señales de recuperación, con el último cuatrimestre en decrecimiento.

Ambos sectores carecen de perspectivas alentadoras para los próximos meses.

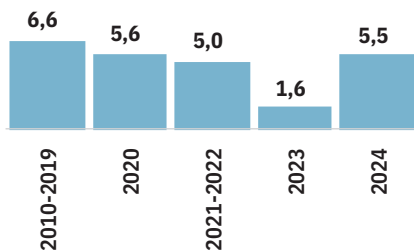
El turismo es otro de los sectores que no ha logrado retomar los niveles de actividad económica previos a la pandemia. Esta situación ocurre, como se verá más adelante, en una coyuntura de presiones por la apreciación de la moneda y una mayor afectación por inseguridad y vulnerabilidad ante eventos climáticos extremos.

Estas actividades económicas, a su vez, han presentado mayores dificultades para generar y mantener los puestos de trabajo. Al segundo trimestre del 2025, los empleos generados por la agricultura son un 28% menos que los observados previo a la pandemia, con una caída constante desde el primer trimestre del 2021. Esta evolución posiciona al sector en niveles de empleo por debajo del promedio de mediano plazo. El sector construcción cierra el segundo trimestre del 2025 con un 2% superior previo a la pandemia, sin embargo, ha mostrado una tendencia

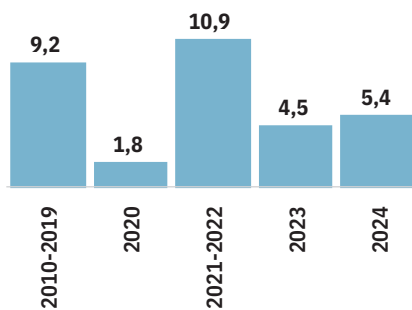
Gráfico 3.7

**Crecimiento del valor agregado en sectores seleccionados<sup>a/</sup>, según períodos**  
(porcentaje)

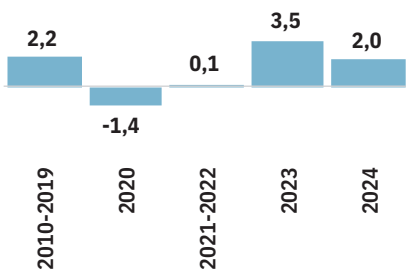
a) Actividades financieras



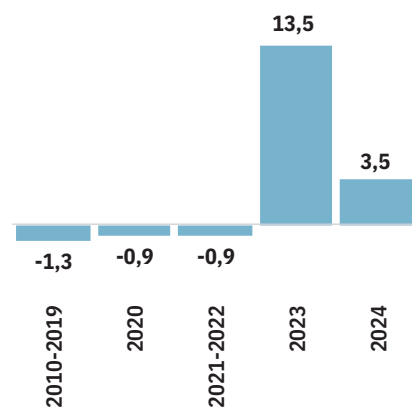
b) Información y comunicaciones



c) Agricultura



d) Construcción



a/ Se seleccionaron las dos ramas de actividad con mayor crecimiento promedio entre 2010 y 2019 (actividades financieras e información y comunicación) y con menor crecimiento (agricultura y construcción).

Nota: los datos para 2010-2019 y 2021-2022 corresponden al promedio de crecimiento interanual en esos períodos.

Fuente: Elaboración propia con base en Meneses y Córdova, 2025 con datos del BCCR.

decreciente desde el segundo trimestre del 2023 (gráfico 3.9).

En el segundo trimestre del 2025, el sector turismo contó con un -0,2% menos de empleos que antes de la pandemia, luego de una caída abrupta en la “temporada cero” ocasionada por los cierres de las fronteras para contener el covid-19. Los datos recientes de empleo en el turismo también difieren significativamente de los observados en el mediano plazo. Entre el 2010 y el 2019, aunque con un comportamiento volátil, evidencian una clara tendencia creciente, mientras que, a partir del 2019, se registró un efecto rebote y luego un estancamiento.

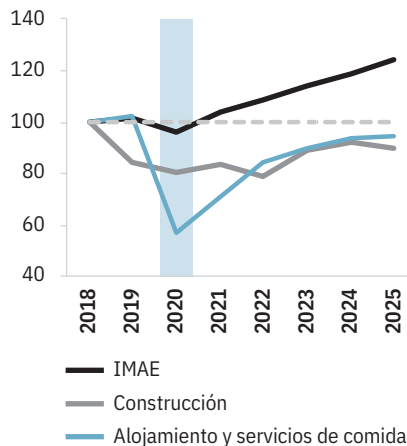
**Coyuntura internacional crea nuevas amenazas al principal motor de la economía**

Ediciones previas de este Informe han evidenciado el papel del sector externo como el principal motor de crecimiento de la economía costarricense, así como el rol de los Estados Unidos como el mayor socio comercial. En esta nueva edición del Informe se analiza cómo el sector externo sigue presentando un buen dinamismo, pero con señales de desaceleración. Además, a partir del trabajo de Jiménez y Arce (2025), se estudian las potenciales amenazas que afronta un sector

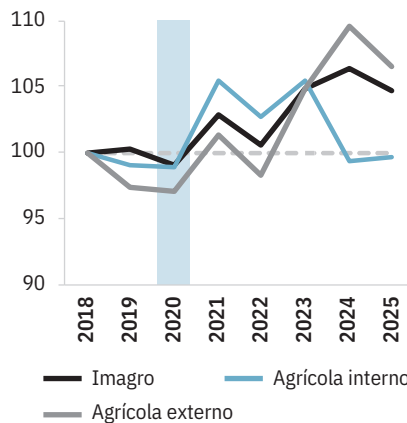
Gráfico 3.8

**Evolución del índice de actividad económica por año, según sector**  
(base 2018=100<sup>a/</sup>)

a) Actividades con señales de decrecimiento



b) Actividades con señales de desaceleración



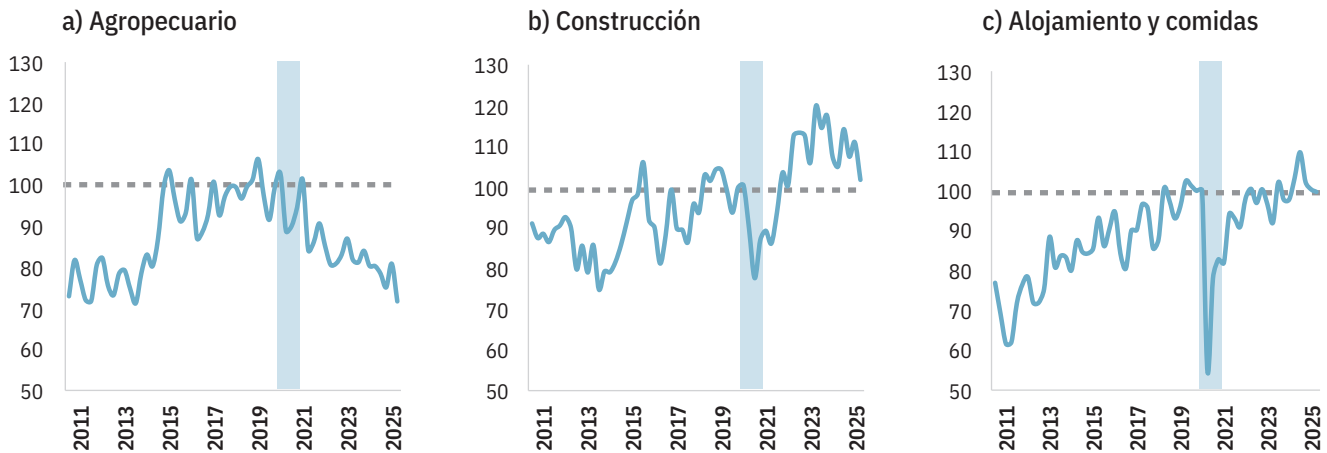
a/ Se calculan los promedios anuales del IMAE y se toma el promedio de 2018 como año base.

Nota: se usan los acrónimos IMAE (índice mensual de actividad económica) e Imagro (índice mensual de actividad agropecuaria). La columna vertical sombreada resalta el año de la pandemia del Covid-19. El dato del 2025 corresponde al promedio entre enero y agosto de ese año.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

Gráfico 3.9

**Evolución del empleo según ramas de actividad seleccionadas<sup>a/</sup>**  
(base 2018=100)



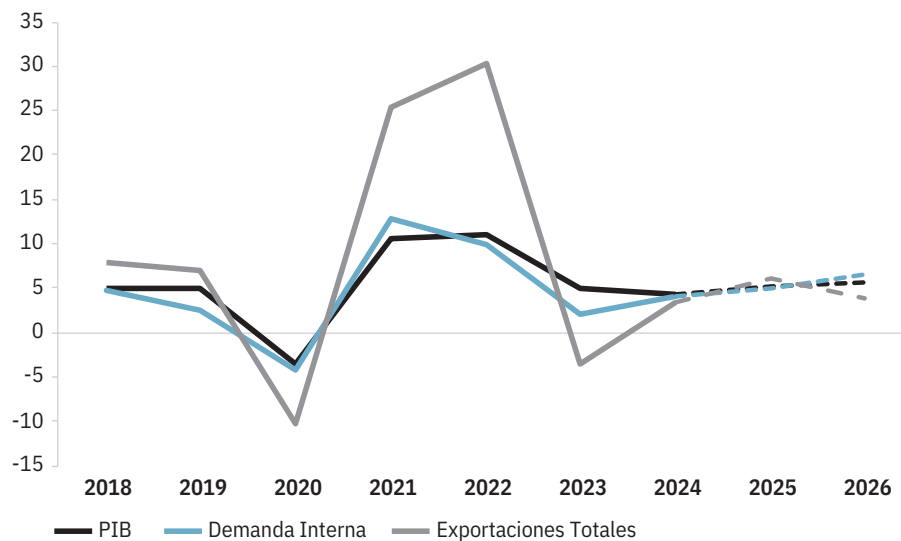
a/ Se seleccionan tres ramas de actividad: las dos que muestran mayor y menor dinamismo en el mediano plazo.

Nota: El área sombreada resalta el periodo de la pandemia del Covid-19. El periodo anterior se considera como el mediano plazo, y el posterior refleja la etapa postpandemia.

Fuente: Hidalgo, 2025 con datos del INEC.

Gráfico 3.10

**Variación interanual del PIB nominal, demanda interna y externa<sup>a/</sup>**  
(porcentaje)



a/ Los datos de 2025 y 2026 corresponden a proyecciones para los indicadores, representados por líneas punteadas.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

externo altamente dependiente de la economía estadounidense, cuya política comercial se encuentra en proceso de reconfiguración y ocasiona un entorno mundial incierto.

**Sector externo sigue siendo el más dinámico, pero con señales de desaceleración**

La economía externa del país se caracteriza por tener ritmos de crecimiento más elevados que la interna. En el 2024, la demanda externa creció en un 5,8%, un valor significativamente superior al del crecimiento de la demanda interna y la producción total, que aumentaron en un 4,3% (gráfico 3.10). Cuando se analiza el período de la pandemia y años posteriores, el sector externo presenta una caída y efecto rebote más pronunciados, se destacan los crecimientos interanuales del 16% y del 18,5% en el 2021 y el 2022, respectivamente. El aumento de la demanda externa es el mayor impulsor del crecimiento económico nacional, por su aporte directo y efecto multiplicador en la demanda interna.

En el mediano plazo, aunque con diferencias menos marcadas, el sector externo mantiene un dinamismo económico

consistentemente superior al interno. Esta tendencia refleja la apuesta que el país hizo en su apertura al comercio y la inversión internacional desde finales del siglo XX. Otra variable económica que refleja el dinamismo del sector externo es la inversión directa, que en el 2024 muestra un crecimiento del 32%, con un incremento del 34% en el período postpandemia y del 8% en el mediano plazo (2010 a junio del 2025), de acuerdo con los datos del Banco Central de Costa Rica.

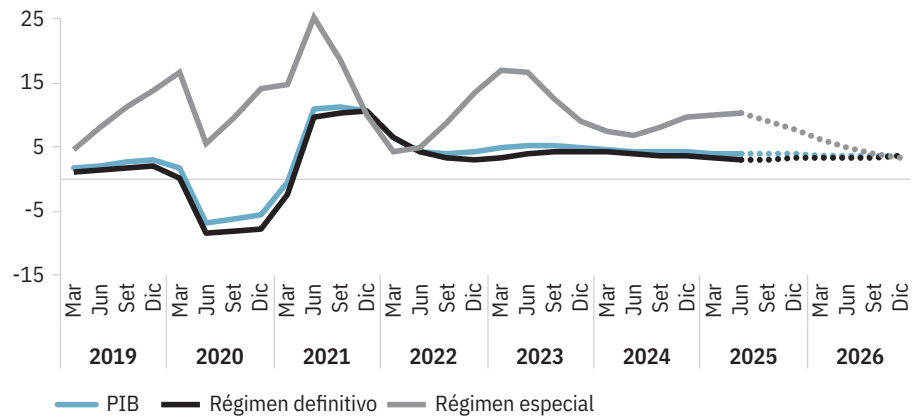
Sucesivas ediciones del *Informe* han subrayado la dualidad de la economía costarricense. El régimen especial es su principal motor económico. Su dinamismo, impulsado por empresas transnacionales exportadoras, ha soportado el crecimiento del país. En cambio, el régimen definitivo evidencia una dinámica menor, que aporta menos al dinamismo de la economía costarricense. Mientras el régimen especial creció un 8% en el 2024, el definitivo y la producción total lo hicieron en un 3,8% y 4,4%, respectivamente (gráfico 3.11).

Las estadísticas de inversión directa muestran la dualidad de la economía costarricense. Las empresas en el régimen de zona franca presentaron en el 2024 un crecimiento en la atracción de flujos de capital de un 59%. En cambio, los del régimen definitivo decrecieron en un -66%. Esta asimetría no es nueva, aunque varíe en intensidad. En el período 2021-2023, la inversión en la zonas francas creció en un 40% y en el régimen definitivo decreció en un -330%. En el mediano plazo, aunque con una diferencia menos marcada, se observa una brecha de 21 puntos porcentuales en favor de las empresas del régimen especial.

El análisis prospectivo para el bienio 2025-2026 presenta un crecimiento en las exportaciones de un 3,8% en el 2026, que estará por debajo del observado previo a la pandemia (gráfico 3.10). Este resultado es consistente con la desaceleración esperada en el régimen especial. Se espera una ralentización tanto en el 2025 como el 2026; esto lo posicionaría en un crecimiento del 3,2% al cierre del bienio, similar a lo observado previo al choque pandémico (gráfico 3.11).

Gráfico 3.11

**Crecimiento del PIB trimestral según régimen de producción (tasa de variación interanual)**



Nota: Las líneas punteadas representan los datos proyectados para la segunda mitad del 2025 y el 2026. Fuente: Hidalgo, 2025 con base en Meneses-Córdova, 2025 y datos del BCCR.

Las estadísticas de inversión externa al 2025, aunque preliminares, también reflejan el decrecimiento del sector externo. En los dos primeros trimestres se ha presentado una disminución del -59% en el país, en gran medida explicada por la caída del -70% en los flujos que recibieron las empresas ubicadas en el régimen especial, la cual solo es amortiguada parcialmente por el aumento en la inversión extranjera del 66% en el régimen definitivo.

centrada en pocos productos (café, banana, caña de azúcar y carne de res) y de exportaciones manufactureras livianas para el mercado centroamericano, el país pasó a tener un sector externo mucho más diversificado, tanto en términos de los productos y servicios que exporta, como de los mercados de destino. Sin embargo, esta diversificación no eliminó una característica estructural: la alta dependencia del mercado estadounidense. Esta dependencia está creando un riesgo estratégico para Costa Rica, en vista de la reconfiguración de la política comercial de ese país. Este apartado analiza el tema.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**CRECIMIENTO ECONÓMICO**  
véase Meneses y Córdova, 2025, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Alta dependencia del comercio y la inversión estadounidense plantea riesgo estratégico**

La estrategia de apertura al comercio y la inversión internacional implicó una amplia diversificación del sector externo en Costa Rica. De ser, a finales de siglo pasado, una economía agroexportadora

**País no logra reducir dependencia externa de los Estados Unidos**

Costa Rica cuenta con una estrecha relación política y económica con los Estados Unidos. Jiménez y Arce (2025) señalan que este vínculo tiene sus cimientos en la proximidad geográfica y afinidad política de larga data y se consolidó con el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA-DR) aprobado en el 2007. A pesar de los réditos obtenidos por el comercio de bienes y servicios con el mercado estadounidense, la

economía nacional, en especial el sector externo, presenta una alta dependencia y vulnerabilidad de la evolución de la economía de los Estados Unidos.

Los principales indicadores del sector externo costarricense al 2024 evidencian su alta concentración en el mercado estadounidense (gráfico 3.12). En materia de comercio exterior, el 47% de las exportaciones de bienes tiene como destino los Estados Unidos, valor que supera significativamente al promedio del 41% en el período 2010-2023.

Las exportaciones a los Estados Unidos están altamente concentradas en el sector equipo de precisión y médico (68% al 2024), cuya participación en el bienio 2024-2025 ha aumentado con respecto al promedio del 2010-2023, según los datos de Procomer. El crecimiento de las exportaciones en la industria de dispositivos médicos durante los primeros meses del 2025 y el 2024 es del 26% y del 17%, respectivamente; valores que, aunque siguen siendo relativamente altos, disminuyen con respecto al promedio del 30% para el período 2010-2023.

Otro sector con una importancia relativa considerable en las exportaciones a los Estados Unidos es el agrícola, con un 18%, que a su vez concentra el 45% del

valor exportado en la piña. Este producto pierde participación en los últimos años y sufre una desaceleración en lo que va del 2025, con un crecimiento del 0,3% en relación con el 15,5% del 2024 y el 6,6% del 2010-2023. En cuanto a los productos cuyo valor exportado a los Estados Unidos presentan mayor dinamismo, destacan los circuitos integrados y las microestructuras electrónicas, que en el 2025 han crecido en un 338%, en el 2024 en un 154% y en el período 2010-2023 en un 64%. También sobresale otras agujas y catéteres, cánulas e instrumentos similares, que hasta agosto del 2025 crecen en un 116,5% y con aumentos del 42,8% en el 2024 y el 49,3% en el período 2010-2023.

Las importaciones nacionales en el 2024 también tienen como principal origen el territorio estadounidense (40%), sin que haya otros socios de importancia similar. Los sectores productos minerales, eléctrica y electrónica, y derivados del petróleo son los de mayor participación (42% del total). A pesar de que las importaciones desde los Estados Unidos han perdido participación en relación con el promedio del 43% del 2010-2023, siguen mostrando una concentración muy significativa.

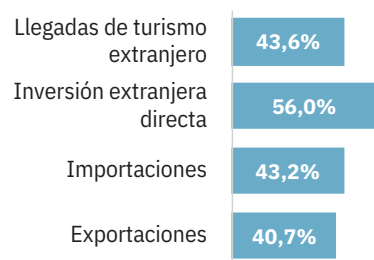
El turismo estadounidense representa el 56% de la visitación extranjera en Costa Rica al 2024, lo cual significa un crecimiento de 12 y 13 puntos porcentuales con respecto al promedio del 2010-2023 y 2019. No obstante, si se compara los años 2024 y 2019, el país ha perdido participación respecto a competidores de Centroamérica y el Caribe. Pasó de atraer el 20% del turismo estadounidense que visita la región a un 17%, particularmente frente a República Dominicana y El Salvador, que ganan terreno. Además, Costa Rica destaca como el país donde las personas turistas estadounidenses realizan un mayor gasto promedio por persona (USD 1.536), seguido por Panamá (USD 1.269) y Belice (USD 1.257), lo cual, por un lado, podría reflejar una mayor disposición a gastar en el territorio nacional y, por otro, que somos un país relativamente costoso (Vega-Monge, 2024).

Finalmente, en el 2024, el 80% de la inversión extranjera directa provino de empresas domiciliadas en los Estados Unidos, muy superior al alto promedio del 56% del período 2007-2023. Los sectores en los que invierten las empresas estadounidenses reflejan el posicionamiento estratégico de Costa Rica en cadenas globales de valor, así como su importancia en la prestación de servicios. Por actividad económica, los flujos de IED a Costa Rica se concentran en la manufactura de dispositivos y servicios empresariales. El sector manufacturero capta el 67% de la inversión proveniente de los Estados Unidos, destacando los productos químicos (19%) y electrónicos (14%), ambos estrechamente vinculados a cadenas globales en las cuales Costa Rica participa activamente. El 16% se dirige a sociedades holding, que centralizan funciones corporativas desde el país, y el 5% a servicios profesionales, científicos y técnicos.

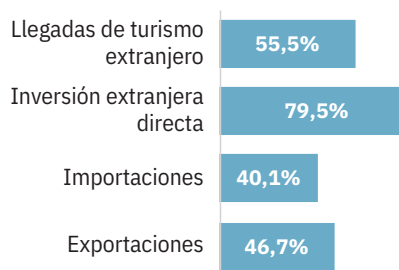
Gráfico 3.12

**Distribución de los principales agregados del sector externo, según el socio comercial y periodo.**

**a) Promedio 2010-2023**



**b) 2024**



Nota: Los porcentajes reflejan la participación relativa de Estados Unidos y el resto del mundo en el total de las variables económicas durante el promedio de 2010-2023 y el 2024. Cada valor se calcula como la proporción del monto correspondiente a Estados Unidos respecto a la suma total de ambos destinos. Fuente: Jiménez-Cordero, 2025 con base en Jiménez y Arce, 2025, y datos de Procomer, ICT y BCCR, 2025.

**Cambios en la política comercial estadounidense pueden afectar profundamente al sector externo**

Desde julio del 2024, un informe de la *Economist Intelligence Unit* de The Economist posiciona a Costa Rica como el segundo país del mundo más

vulnerable ante una segunda administración de Donald Trump. El informe se basa en el “Índice de riesgo Trump” (TRI, por sus siglas en inglés), que considera los pilares de comercio, seguridad y migración. México es el único país que supera a Costa Rica en el TRI, particularmente por su mayor exposición en el comercio y la migración. El país se posiciona por encima de vecinos como Panamá y República Dominicana, los cuales presentan una alta dependencia de la economía estadounidense.

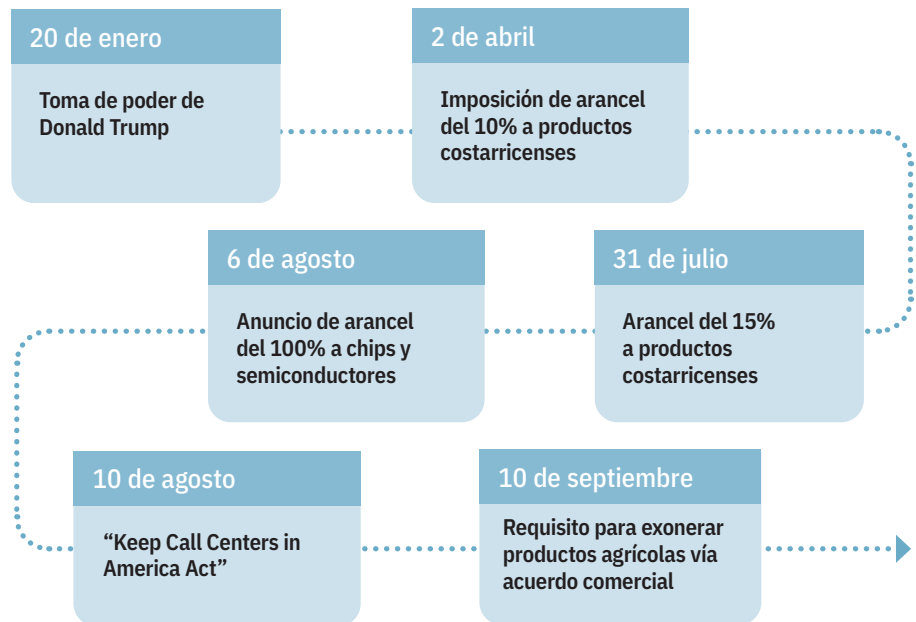
Durante la presente administración Trump se han gestado cambios efectivos y anuncios en la política comercial estadounidense, de los cuales Costa Rica no está exenta y algunos de ellos podrían tener un profundo efecto directo o indirecto en el sector externo costarricense (diagrama 3.1). Destaca la imposición de aranceles del 10% a gran parte de las exportaciones nacionales, lo que en un inicio posiciona al país en una situación relativamente ventajosa al compararse con ALC. Sin embargo, menos de cuatro meses después, la administración Trump incrementa la tasa aplicada al 15%, lo cual ubica a Costa Rica en una situación de desventaja relativa en Centroamérica y el Caribe, solo superado por Nicaragua con una tasa del 18%.

Para contribuir con más evidencia al debate sobre el posible “Efecto Trump” en el sector externo de la economía costarricense, la edición 2025 del *Informe* incluye un estudio especial sobre el tema (Jiménez y Arce, 2025). Este trabajo analiza, cualitativa y cuantitativamente, los potenciales efectos directos e indirectos de las medidas proteccionistas estadounidenses, en particular los aranceles. Los hallazgos del estudio se complementan con el análisis de la evolución del sector en el 2025 y su prospectiva al 2026.

La revisión de la literatura y las entrevistas semiestructuradas a personas expertas resaltan como un primer efecto de los cambios en la política comercial estadounidense, el desincentivo a que las empresas estadounidenses realicen nuevas inversiones en el país. Una conclusión es que la incertidumbre generada por la falta de claridad sobre el rumbo de las políticas comerciales y económicas lleva

Diagrama 3.1

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



Fuente: Vargas-Montoya, 2025b.

a que muchas empresas opten por mantener sus proyectos en pausa y pospongan decisiones de expansión. La percepción de riesgo y la volatilidad en el entorno provocan que potenciales inversionistas sean más cautelosos y prefieran esperar a condiciones más estables antes de comprometer recursos.

La posibilidad de cambios repentinos en regulaciones, aranceles o acuerdos internacionales podría desalentarse el ingreso de nuevas inversiones (*reshoring*) y afectar la permanencia de las ya existentes, en particular las de tipo *greenfield*. En este punto, conviene destacar que Costa Rica ocupa la tercera posición en el mundo y la primera en ALC en el *Greenfield FDI Performance Index 2025*, el cual mide el volumen de nuevas inversiones en relación con el PIB de las economías. En el último reporte del índice se señala que Costa Rica ha perdido competitividad en relación con otros países del mundo y, en particular, de ALC por los aranceles de la administración Trump y por la apreciación de su moneda.

Es prematuro para hablar de resultados concluyentes. La reciente desaceleración del sector externo costarricense en el 2025 podría estar empezando a reflejar las consecuencias de los constantes cambios en las reglas comerciales de los Estados Unidos, como se analizó en la sección anterior. La reciente caída de la inversión directa en las zonas francas también podría ser una señal. Como expone el BCCR en su último IPM, el menor dinamismo de la economía costarricense se explica por la desaceleración del sector externo (régimen de zonas francas), siendo las medidas proteccionistas de la administración Trump el principal mecanismo detrás de este resultado (BCCR, 2025).

A pesar de que la administración Trump aún no ha anunciado medidas concretas para estimular la inversión de empresas estadounidenses dentro de los Estados Unidos, la incertidumbre sobre el alcance de estas medidas sigue generando preocupaciones sobre el impacto en atracción de capitales estadounidenses

en Costa Rica. Las eventuales medidas podrían llevar a algunas empresas a pausar decisiones de reinversión.

En particular, estas medidas pueden afectar a sectores clave ubicados en las zonas francas. Por ejemplo, a inicios de octubre del 2025 se dio a conocer que la administración Trump investiga si las importaciones de implementos médicos afectan la seguridad nacional, con fundamento en la Sección 232 de la Ley de Expansión Comercial. Si se determina afectación, podrían tomarse medidas para concentrar la producción de dispositivos médicos en territorio estadounidense, lo cual acarrearía importantes consecuencias para el principal sector de exportación nacional.

El análisis de Jiménez y Arce (2025) también destaca que los cambios en la política comercial estadounidense podrían ocasionar efectos indirectos en la economía nacional. El primero es la disminución de las remesas enviadas desde Estados Unidos a los países de Centroamérica, lo cual podría tener un impacto en el poder adquisitivo de esta región y, en consecuencia, en el mercado de exportaciones de Costa Rica hacia sus vecinos. Relacionado con lo anterior, la disminución en las exportaciones de los países vecinos también podría erosionar su poder adquisitivo y así reducir la demanda de productos costarricenses. Tercero, la inflación en Estados Unidos podría ser impulsada por factores como aranceles, escasez de mano de obra y políticas económicas específicas, lo que derivaría en un efecto de *passthrough* en inflación importada de la economía costarricense.

Jiménez y Arce (2025) realizaron simulaciones de los potenciales efectos de los aranceles impuestos por la Administración en las exportaciones de bienes costarricenses. Las autoras se basan en la estimación de elasticidades precio-demanda, la cual, por su naturaleza, es un ejercicio estático y tiene varios supuestos, por lo que sus resultados deben interpretarse como una aproximación inicial bajo condiciones específicas (recuadro 3.1).

Las estimaciones se basan en datos históricos de las exportaciones de

### Recuadro 3.1

#### Metodología empleada para estimar los potenciales efectos de los aranceles del Gobierno de los Estados Unidos sobre las exportaciones

La investigación integra un enfoque cuantitativo y cualitativo para analizar los posibles impactos de la política comercial estadounidense sobre el sector exportador costarricense.

El componente cuantitativo, eje central del estudio, se basa en la estimación de elasticidades precio-demanda de exportación, con el fin de simular cómo variaciones en los aranceles podrían afectar los volúmenes y valores exportados. Se utilizaron datos del sistema BACI/CEPII y de Procomer, que registran el comercio bilateral y las exportaciones costarricenses por producto y destino.

El ejercicio tiene carácter estático y se formula bajo tres supuestos principales:

- EE. UU. no modifica sus aranceles ni recompone su estructura de importaciones.
- No se consideran efectos indirectos sobre otros países o la demanda global.
- No se incluyen choques externos como variaciones en el tipo de cambio o en el ingreso mundial.

Bajo estas condiciones, el modelo constituye un cálculo de aproximación (*back-of-the-envelope*), útil para obtener una primera cuantificación de los efectos en el corto plazo.

De forma complementaria, se aplicó la metodología de espacio de producto del Growth Lab de la Universidad de Harvard, que permite identificar productos y mercados con potencial de diversificación según las capacidades productivas actuales del país.

El componente cualitativo incluyó entrevistas semiestructuradas con seis especialistas de instituciones clave —Procomer, Conde, Incae, Catrade Consulting Group y Ernst & Young—, quienes aportaron criterios sobre riesgos, oportunidades y estrategias de adaptación empresarial.

La combinación de ambos enfoques ofrece una visión integral de los impactos inmediatos de los nuevos aranceles y de las posibles respuestas estratégicas del país ante un entorno internacional más incierto.

Para más detalles metodológicos, véase la ponencia completa de Jiménez y Arce (2025).

Fuente: Jiménez y Arce, 2025.

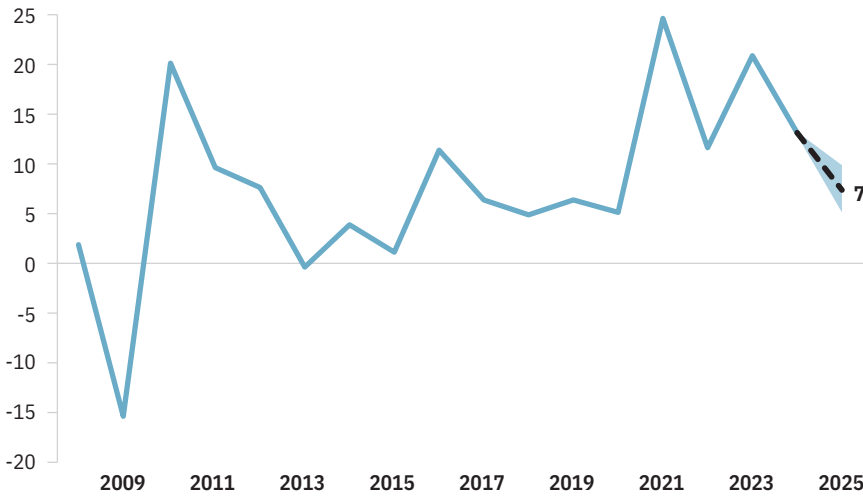
bienes costarricenses a los Estados Unidos en el período 2007-2023. Arrojan que la elasticidad precio de la demanda es  $-0,23$ . Esto significa que, si el precio de las exportaciones costarricenses aumenta un 1%, la cantidad demandada de sus productos en los Estados Unidos disminuiría en un 0,23%. Esta elasticidad se multiplica por el cambio porcentual en el precio. La estimación se hizo cuando el Gobierno estadounidense había anunciado aranceles un 10% de aranceles a los productos Costa Rica (primera tasa

impuesta el 2 de abril). De acuerdo con este nivel, la cantidad demandada disminuiría un 2,3% y con un rango de error entre un  $-0,2\%$  y un  $-4,4\%$  (gráfico 3.13).

En síntesis, el valor de las exportaciones a Estados Unidos podría desacelerarse en el 2025 por efecto de los aranceles de Estados Unidos. Esta situación implicaría menor dinamismo en las exportaciones totales debido a la alta participación del mercado estadounidense (un 46,7% en el 2024). Adicionalmente, es clave enfatizar que este resultado sería

Gráfico 3.13

**Crecimiento anual de las exportaciones de bienes de Costa Rica hacia Estados Unidos y proyección<sup>a/</sup> de 2025 ante un arancel del 10%<sup>b/</sup>**  
(porcentaje)



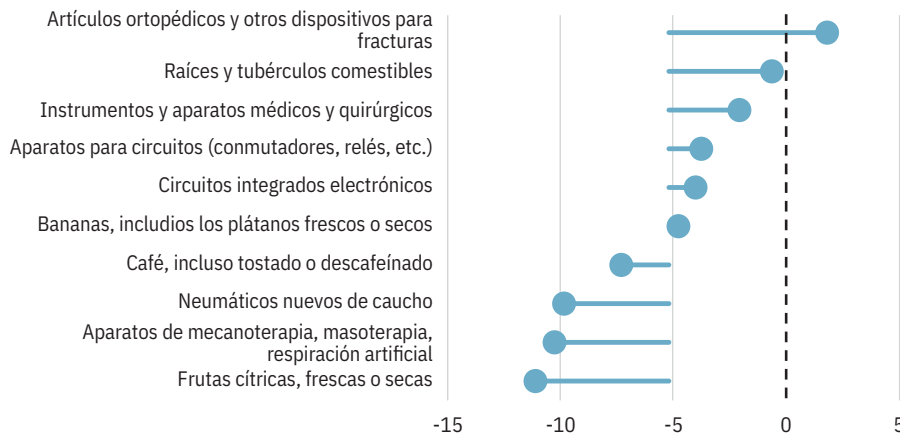
a/ Los datos correspondientes al año 2025 son proyecciones, representadas mediante una línea punteada. Dado que estas estimaciones implican cierto grado de incertidumbre, el área sombreada indica el intervalo de confianza, que va de 5,1 a 9,8. El valor esperado dentro de este rango es 7.

b/ Para más información ver ponencia de Jiménez y Arce (2025).

Fuente: Hidalgo, 2025 con base en Jiménez y Arce, 2025 y datos de Procomer.

Gráfico 3.14

**Estimación del cambio porcentual<sup>a/</sup> en las exportaciones<sup>b/</sup> hacia Estados Unidos ante un arancel del diez por ciento**



a/ Lo valores están centrados en el promedio de -5,2% con respecto a una variación del 10% en los aranceles.

b/ Principales productos de exportación a Estados Unidos.

Fuente: Hidalgo, 2025 con base en Jiménez y Arce, 2025 y datos de Procomer.

válido si Estados Unidos no recompone sus importaciones a favor de Costa Rica. Dado que los aranceles impuestos en abril aumentaron en julio, es probable que los efectos se sientan más hacia finales del 2025 y en especial en el 2026, hasta que los países se adapten. Por ejemplo, las exportaciones costarricenses para agosto del 2025 siguen presentando un ritmo de crecimiento destacado, incluso superior al del 2024 y del período 2010-2023.

El análisis de elasticidades también se realizó por producto, al considerar que los efectos potenciales de los aranceles podrían variar según ciertas características: el sector al que pertenecen, si son de primera necesidad o no y si cuentan con potenciales sustitutos. En este ejercicio se explora la elasticidad precio de los diez principales productos comercializados en el 2023, que representan casi la mitad del total exportado a los Estados Unidos (46%).

El gráfico 3.14 evidencia la elasticidad y el valor medio del posible cambio en la cantidad exportada. Las frutas cítricas, dentro de las cuales está la piña, son los productos con mayor elasticidad. No son considerados productos de primera necesidad y cuentan con productos y mercados alternativos, lo cual podría provocar una potencial disminución en su cantidad exportada del 11,1%. En el caso de la piña, México es el principal proveedor de este producto a los Estados Unidos y un arancel alto a este país podría redirigir la compra de esta fruta a Costa Rica (o viceversa). Para agosto del 2025, las exportaciones de piña mostraron una fuerte desaceleración con respecto al 2024 y al período 2010-2023; siguen presentando un crecimiento positivo, aunque cercano a cero.

En un segundo lugar de elasticidad se encuentran los dispositivos de mecanoterapia y respiración artificial. Aunque son bienes de primera necesidad, podrían experimentar una desaceleración del -10,3%, posiblemente debido a la disponibilidad de mercados alternativos, incluso dentro de la misma producción estadounidense. A estos productos le siguen los neumáticos (-9,9%), el café (-7,3%) y los bananos (-4,8%), que no se consideran de primera necesidad y cuentan con mer-

cados sustitutos. De estos artículos, para agosto del 2025, las exportaciones de neumáticos registran un decrecimiento similar al estimado y las de banano han caído más del doble de lo previsto.

El rubro de los instrumentos y aparatos médicos y quirúrgicos tienen una elasticidad relativamente baja y su consecuente menor disminución en el valor exportado (-2,1%). Para agosto del 2025, las exportaciones de estos productos han crecido, lo cual se podría explicar porque su demanda está determinada por factores como el envejecimiento de la población y las dinámicas propias del seguro de salud de los Estados Unidos, posicionándolos como productos con una demanda estable y asegurada. En cuanto a los semiconductores, también se considera un mercado relativamente inelástico, pues tienen aplicaciones en mercados como el automotriz, la industria aeroespacial y la defensa, lo que se refleja en el destacado crecimiento que han presentado para agosto del 2025. Por último, un caso destacable es el de los artículos ortopédicos y otros dispositivos para fracturas. Es el único rubro con una elasticidad positiva: los aranceles se asociarían con un aumento en sus exportaciones de un 1,8%.

Los análisis que emplean métodos dinámicos coinciden con los hallazgos de Jiménez y Arce (2025). Por ejemplo, Kalemlı-Özcan *et al.* (2025) aplican un modelo global de equilibrio general para estimar que, fuera de Estados Unidos, el balance comercial disminuirá debido a la reducción de exportaciones. En otra investigación, Bouët (2025), usando un modelo de equilibrio general, estima que los aranceles recíprocos conllevarían a una caída del comercio real de bienes entre un -1,6% y un -3,9% acumulado al 2040, dependiendo de la gravedad de la escalada arancelaria.

Otro estudio reciente analiza los posibles efectos de la política comercial de los Estados Unidos en el ingreso real de un grupo de economías al 2028, incluyendo el caso de Costa Rica (Rodríguez-Clare *et al.*, 2025). Los autores emplean un modelo dinámico y encuentran una afectación mayor de los aranceles impuestos por el gobierno de Donald Trump en los países que comercian más con los Estados

Unidos y tienen mayor grado de apertura comercial. Según sus estimaciones, Costa Rica sería la décima economía de 71 consideradas con mayor caída en su ingreso real entre el 2024 y el 2028 (alrededor del 0,4%), destacando en las dos primeras posiciones Canadá y México (con disminuciones alrededor del 1,6%), por sus altos volúmenes de comercio con la economía estadounidense.

Finalmente, Jiménez y Arce (2025) también analizan las oportunidades de Costa Rica en caso de implementar estrategias para hacer frente a la reconfiguración de la política comercial de los Estados Unidos y las tensiones que genera con otras economías. Destaca que el país cuenta con una masa crítica de empresas y un flujo significativo de capital estadounidense, los cuales se podrían potenciar con políticas públicas y con una estrategia efectiva de contención y atracción de nuevas empresas. Resaltan la relevancia de analizar las acciones de atracción y retención de inversiones que llevaron a cabo la tríada Comex-Procomer-Cinde hasta agosto del 2023 y Comex-Procomer en adelante, para identificar las mejores prácticas y diseñar la estrategia actual. Las autoras también resaltan que Costa Rica sigue teniendo un lazo político y comercial fuerte con los Estados Unidos, así como una posición geográfica ventajosa en relación con las economías competidoras como las asiáticas.

### Incertidumbre internacional propicia perspectivas de desaceleración económica mundial

La economía mundial atraviesa actualmente un período de incertidumbre sin precedentes desde la década de los noventa, superando con creces los tiempos inciertos de la pandemia del Covid-19 y la crisis financiera del 2008 (gráfico 3.15). Con la llegada de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos, el mundo se expone a un nuevo fenómeno que acrecienta la incertidumbre: tensiones comerciales y el riesgo potencial de una guerra comercial.

Las tensiones no son solo comerciales; también han crecido rápidamente en el

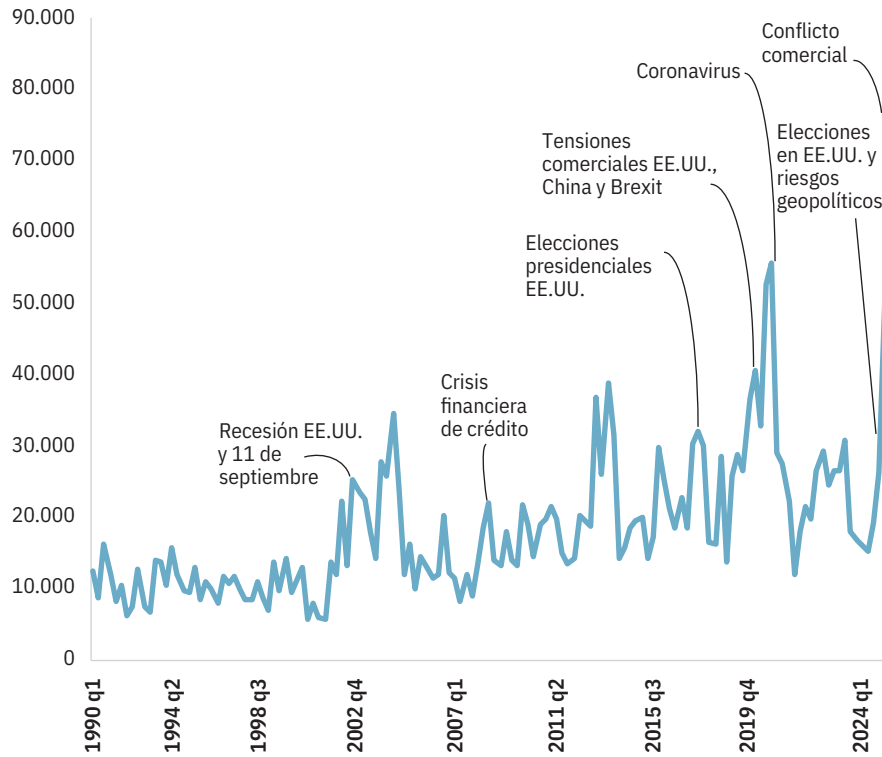
ámbito geopolítico. El nuevo Gobierno estadounidense ha tomado medidas territoriales que afectan la integridad de otras naciones, anuncios migratorios que alteran las relaciones entre países y una retórica más agresiva (y cambiante) ante quienes percibe como adversarios, especialmente hacia China. Esto ha generado un clima internacional de acción y reacción entre las principales economías del mundo, particularmente a las más grandes e influyentes. Entre estas economías destacan el mismo Estados Unidos, China, Canadá, México, Brasil y los países de la Unión Europea.

La incertidumbre ha venido aparejada con una desaceleración económica internacional y dificultades para pronosticar el crecimiento y otros macro precios como la inflación y las tasas de interés. Sin embargo, no todo se debe a las recientes acciones de los Estados Unidos. Esta incertidumbre es también producto de un quinquenio caracterizado por su alta volatilidad económica, que ha obligado a organismos internacionales y bancos centrales a incrementar sus esfuerzos de pronóstico. En tan solo cinco años se ha experimentado una pandemia, una crisis en la cadena de suministros y dos conflictos bélicos de escala internacional que, en conjunto, dejan a la economía mundial en un panorama de desaceleración (gráfico 3.16) y ciclos de inflación.

Meneses y Córdova (2025) señalan que “la resiliencia de la economía mundial nuevamente está a prueba”. La incertidumbre se ve reflejada en una desaceleración económica en el crecimiento proyectado en el 2025 y el 2026, con un 3% y un 3,1%, respectivamente. Un dinamismo inferior al observado en el bienio 2023-2024 del 3,4%, cuando la producción mundial se desacelera, principalmente por la pérdida de fuerza del “efecto rebote” tras la pandemia y la dificultad para compatibilizar la política económica en un escenario de menor crecimiento y presiones inflacionarias. La desaceleración en el crecimiento proyectado es aún mayor si se compara con promedio del 3,7% en el período 2000-2019, marcando una tendencia de ralentización en la producción mundial. Otros organismos internacionales como las Naciones

Gráfico 3.15

**Índice<sup>a/</sup> trimestral de incertidumbre mundial**  
(índice reescalado por 1 millón)



a/ El World Uncertainty Index (WUI) mide la incertidumbre global a partir de la frecuencia de aparición del término “uncertain” (y sus variantes) en los informes de país elaborados por The Economist Intelligence Unit (EIU). El índice se construye como el porcentaje de estas menciones sobre el total de palabras y se reescala multiplicando por 1.000.000. Un valor más alto indica mayor incertidumbre. Por ejemplo, un valor de 200 equivale a que el término representa aproximadamente el 0,02% de todas las palabras en los informes (alrededor de dos menciones por cada 10.000 palabras). Fuente: Elaboración propia con datos de Ahir et al., 2025.

Unidas y el Banco Mundial proyectan tasas de crecimiento aún menores, del 2,4% y el 2,3%, respectivamente (DESA, 2025; Banco Mundial, 2025).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**DESAFÍOS DE LA ADMINISTRACIÓN TRUMP**  
véase Jiménez y Arce, 2025, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Estabilidad de precios y cambiaria crea intenso debate sobre la política monetaria**

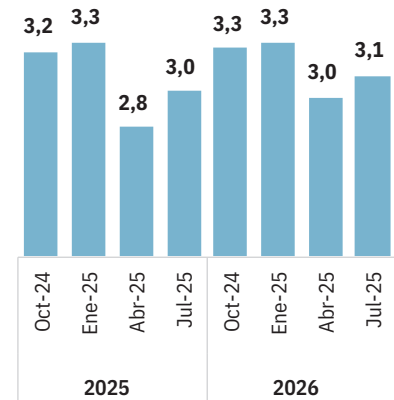
La tercera sección del capítulo examina la estabilidad económica del país, especialmente en temas monetarios. En términos generales, constata una estabilidad cambiaria y de precios cuyos niveles, sin embargo, han desatado un intenso debate sobre la idoneidad y oportunidad de las decisiones de política monetaria.

En septiembre de 2025, la economía costarricense acumula veintiún meses

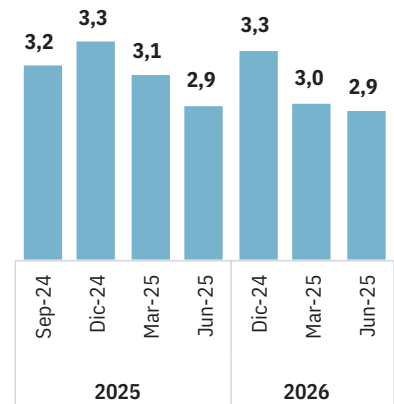
Gráfico 3.16

**Proyecciones de la tasa de crecimiento del PIB real del mundo, por año, según entidad que lo estima organismo y la antigüedad de la proyección (porcentaje)**

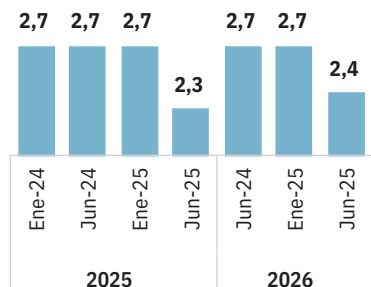
a) Fondo Monetario Internacional



b) OCDE



c) Banco Mundial



Fuente: Hidalgo, 2025 con base en Meneses y Córdoba, 2025 y datos del FMI, la OCDE y el Banco Mundial.

con inflaciones interanuales alrededor de cero e incluso con veinte de ellos con deflación. Los salarios en el 2024 crecieron más que los precios de los principales bienes y servicios que consumen los hogares costarricenses. En las recientes mediciones de opinión pública del CIEP-UCR, el costo de la vida pasó de ser catalogado como uno de los tres principales problemas nacionales por un 10,8% de la población en noviembre del 2023 a solo un 6,9% en setiembre del 2025, aunque sigue siendo una de las principales preocupaciones ciudadanas (CIEP-UCR, 2025). No obstante, la relativa estabilidad de la inflación cerca del cero también ha significado el incumplimiento y postergación en la expectativa de alcanzar el rango meta de inflación, el parámetro que guía a la política monetaria del Banco Central de Costa Rica (BCCR).

El tipo de cambio de venta del dólar acumula más de un año en valores inferiores a los 530 colones por dólar, lo cual significa una apreciación significativa de la moneda nacional respecto a los valores máximos del tipo de cambio en julio del 2022. La relativa estabilidad de este macro precio en valores cercanos a 500 se asocia con el encarecimiento de los bienes y servicios costarricenses, lo que se traduce en la pérdida de competitividad para el sector externo costarricense.

Monge y Sauma (2025b) sostienen que la política monetaria del BCCR ha sido cautelosa, justificando su postura en la incertidumbre global provocada por la tensión geopolítica internacional y las políticas comerciales de Estados Unidos. Esto ha generado un intenso debate entre el sector académico, los organismos internacionales y las cámaras empresariales, las cuales, en general, abogan por reducir la TPM para promover una política monetaria menos restrictiva.

### Estabilidad de precios mejora el poder adquisitivo de los hogares tras fuertes pérdidas

En el 2024 los hogares costarricenses experimentaron un crecimiento en sus ingresos por encima del aumento en los precios de sus dos principales divisiones de consumo: los *alimentos y bebidas no*

*alcohólicas* y el *transporte*. Esta situación implicó una mejora general en el poder adquisitivo de los hogares. Sin embargo, cabe destacar que desde el golpe económico por la pandemia del covid-19, el crecimiento en los precios de los bienes y servicios que más consumen las personas ha sido superior al de sus ingresos. El buen resultado del 2024 siguió, pues, a un período consecutivo de pérdidas en el poder de compra de los hogares.

Los últimos años se han visto marcados por la alta volatilidad en los ingresos y los niveles de precios de la economía mundial. La situación de Costa Rica no es una excepción. Dentro de estas variaciones destacan la caída en los ingresos con la pandemia del 2020 y un choque inflacionario en el 2022 que elevó fuertemente los precios de los bienes y servicios de los hogares. Persiste la percepción de que “el dinero alcanza menos”, pese a que los ingresos de los hogares han aumentado y se ha registrado un período de deflación de prácticamente dos años.

Comprender esta aparente paradoja implica analizar cómo han evolucionado los ingresos y el costo de la vida según el estrato socioeconómico. En el 2014, la mediana del ingreso neto per cápita de los hogares de altos ingresos es de 831.354 colones, mientras que en los del estrato medio es de 277.846 colones y en los del estrato bajo apenas de 95.012 colones. Estas diferencias reflejan una brecha considerable en los recursos disponibles para cubrir sus necesidades. Los bajos niveles de ingreso de los estratos medio y bajo siguen imponiendo importantes restricciones sobre la capacidad de compra de la mayoría de los hogares.

El gasto que realizan los hogares en las divisiones que componen el IPC varía significativamente según estrato de ingresos, en particular los alimentos y transporte, que representan el 24% y el 15% del gasto total de los hogares, respectivamente. Las diferencias más marcadas se dan en los alimentos: concentran el 37% del gasto de los hogares del estrato de ingreso bajo, mientras que en los de ingreso medio y alto es del 28% y el 18%, respectivamente.

El análisis desagregado por estrato de ingresos de lo ocurrido en el 2024 arroja

que, en efecto, los hogares de los estratos bajos y medios experimentaron una mejora en su poder de compra de los alimentos, mientras que el estrato de ingreso alto afrontó una menor mejora en su poder adquisitivo (gráficos 3.17). Este resultado responde a la estabilización de los precios, con una leve tendencia a la baja, al mismo tiempo que los ingresos promedio de los hogares crecieron.

La mejora del 2024 fue antecedida por un período en el cual los hogares experimentaron una reducción significativa en su poder de compra. La pandemia implicó una marcada caída en los ingresos, más pronunciada aún para los hogares del estrato bajo. El choque inflacionario del 2022 provocó un crecimiento vertiginoso en los precios de alimentos, con incrementos más pronunciados para los hogares de ingreso bajo. En este año, los ingresos de los hogares crecieron, pero a un ritmo mucho menor que la inflación en alimentos, lo que hace mella en el poder adquisitivo de los hogares.

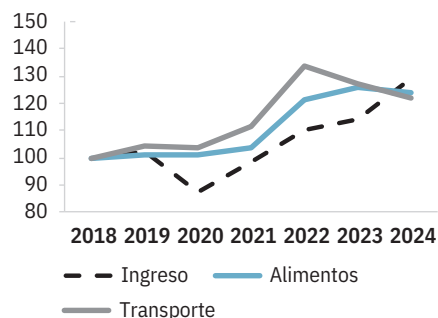
La evolución de los precios del transporte refleja un panorama muy distinto (gráficos 3.17). En el 2024, indistintamente del estrato, el crecimiento de los ingresos es mayor que el aumento de los precios del transporte. En gran medida, la disminución en los precios del transporte se explica por la menor demanda de los combustibles, que es un precio ancla del transporte. Después del choque inflacionario del 2022 tuvieron un descenso pronunciado y un estancamiento, muy asimétrico entre los estratos de ingresos. Los hogares de ingreso alto han sido los más beneficiados por las reducciones en los precios del transporte, seguidos por los de ingreso medio y por los de ingreso bajo.

En síntesis, indistintamente del estrato de ingreso, es comprensible que los hogares costarricenses aún no perciban mejoras en su poder adquisitivo. El 2024 ciertamente representó un alivio para el presupuesto de los hogares, pero le antecedieron cuatro años en los que afrontaron un aumento en los precios de sus principales bienes y servicios de consumo superior al de sus ingresos.

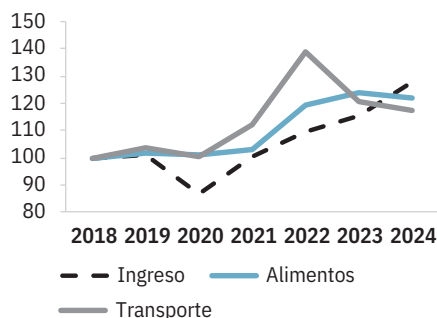
Gráfico 3.17

### Evolución del índice<sup>a/</sup> de ingreso nominal neto per cápita y del IPC por estrato del ingreso (base 2018 = 100)

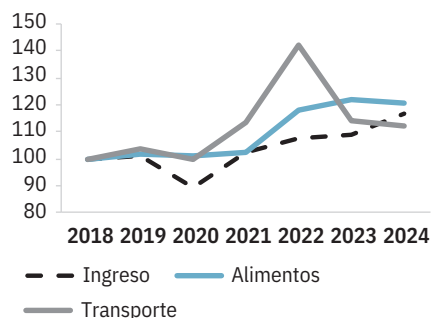
#### a) Estrato bajo



#### b) Estrato medio



#### b) Estrato alto



a/ Se utiliza el ingreso total y se segmenta en tres estratos: bajo (deciles del 1 a 3, 30% de menores ingresos), medio (deciles del 4 a 8) y alto (deciles 9 y 10, 20% con mayor ingreso). A cada uno se le estima su mediana de ingresos. Para medir el costo de la vida, se calcula el índice de precios al consumidor (IPC) en los rubros de alimentos y transportes.

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

### Política monetaria con dificultades para cumplir la meta de inflación

La economía costarricense lleva más de dos años en un escenario de inflación interanual cercana a cero y con la mayoría de los meses en valores negativos. Esta situación refleja la dificultad que afronta el BCCR para cumplir con la meta de inflación que orienta su política monetaria. Según el último *Informe de Política Monetaria (IPM)*, publicado en julio del 2025, se espera que la inflación medida por el IPC alcance el rango meta en el segundo trimestre del 2026 y que la inflación subyacente lo haga un trimestre antes. El incumplimiento de la meta ha generado un debate público a lo largo de la mayor parte del período bajo análisis. Mientras que el BCCR ha señalado que la tasa de política monetaria (TPM) está cercana a un nivel “neutro”, varios sectores han argumentado que la persistencia de una inflación cercana a cero es una señal clara para que el BCCR la reduzca. Al cierre de esta edición (setiembre del 2025), el BCCR aprobó una nueva baja de la TPM a un 3,5%, que siguió a la decisión de julio de este año de disminuirla a un 3,75%. En conjunto, ambas implicaron una importante disminución de 50 puntos base en solo un trimestre.

Antes de analizar los posibles elementos detrás de las dificultades para que la inflación nacional alcance su rango meta, es clave comprender que las metas de inflación son un enfoque moderno de política monetaria en el que la autoridad monetaria se compromete a mantener la inflación dentro de un rango específico (Monge y Sauma, 2025b). A diferencia de otros esquemas aplicados en Costa Rica, que priorizaban la estabilidad del tipo de cambio o incentivaban el crecimiento económico, este régimen pone la estabilidad de los precios como objetivo principal, aunque no el único.

Para mantener la inflación en el rango meta, la autoridad monetaria utiliza como principal instrumento la TPM (el costo del dinero para los bancos), con el fin de influir en el consumo, la inversión y, en última instancia, la inflación. Además, se busca ser transparente y creíble: el banco comunica sus decisiones de manera regular y clara, lo cual ayuda a que la población, las empresas y las inversionistas formen expectativas más estables. Monge y Sauma (2025b) señalan que el banco central utiliza la TPM para afectar la tasa de interés real, el tipo de cambio y las expectativas, que a su vez impactan la demanda agregada y la brecha del producto, logrando así que la

tasa de inflación converja hacia la meta establecida.

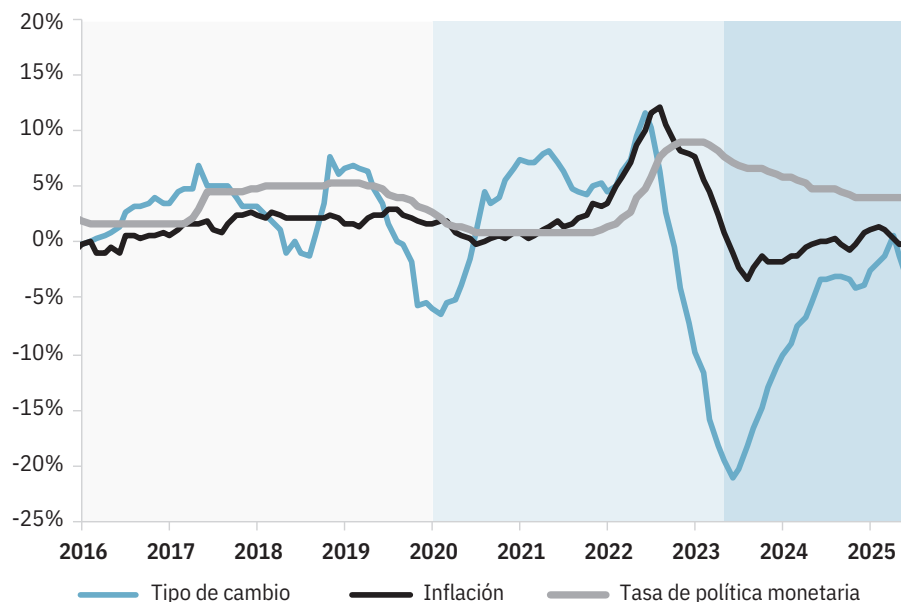
En Costa Rica, el régimen de metas de inflación empezó a desarrollarse hacia el 2005, pero fue hasta la publicación del Programa Macroeconómico 2016-2017 que el BCCR lo comunicó oficialmente (Muñoz, 2018). Desde entonces, su objetivo ha sido mantener una inflación cercana al 3%, con un margen de tolerancia de  $\pm 1$  punto porcentual, es decir, entre un 2% y un 4%. El instrumento principal para lograr este objetivo ha sido la TPM, que la Junta Directiva del BCCR ajusta periódicamente con el objetivo de enfriar o estimular la economía, según las presiones inflacionarias.

La última década ha estado marcada por eventos económicos trascendentales, tanto a nivel global como local, que han llevado a distintos manejos de la política monetaria por parte del Banco Central (Monge y Sauma, 2025b). Las autoras argumentan que el país afrontó un primer período de dominancia fiscal (2017-2019), el cual generó presiones inflacionarias y cambiarias, llevando al BCCR a elevar la TPM (gráfico 3.18).

En un segundo período (2020-abril del 2023), la economía costarricense, al igual que el resto del mundo, sufrió los embates de la pandemia y un choque

Gráfico 3.18

### Evolución de la inflación, la tasa de política monetaria (TPM) y la variación interanual del tipo de cambio<sup>a/</sup>



a/ Las áreas sombreadas resaltan tres divisiones según la tendencia del manejo de política monetaria por parte del BCCR, de acuerdo con Monge y Sauma (2025b). En primer lugar, está un periodo de “dominancia fiscal” con subidas en la TPM. En segundo lugar, se atraviesa por un periodo de “pandemia y alza de *commodities*”, marcado por reducciones en la TPM. En último lugar, se muestra el periodo actual que se ha caracterizado por una normalización monetaria.

Fuente. Monge y Sauma, 2025b, con datos del BCCR.

inflacionario. Para mitigar los efectos del covid-19 en la actividad económica y ante una baja inflación, el BCCR adoptó una postura expansiva, al reducir la TPM a mínimos históricos. No obstante, a partir del 2022, el entorno cambia drásticamente. La guerra entre Rusia y Ucrania impulsó un alza en los precios internacionales de alimentos y energía y las disrupciones en las cadenas de suministro postpandemia provocaron un aumento en los costos de transporte de mercancías, lo que en suma derivó en los fuertes incrementos en los precios al consumidor vistos anteriormente.

Con la inflación repuntando y el riesgo de que las expectativas se desanclaran, el BCCR inició un ciclo de alzas sucesivas en la TPM, llevándola hasta el 9% en el 2023 (gráfico 3.18). El objetivo era claro: contener las presiones inflacionarias y anclar las expectativas. Ya hacia finales de ese año, con la inflación a la baja y el

tipo de cambio estable, el BCCR empezó nuevamente a recortar la TPM, marcando así una nueva etapa de normalización monetaria.

Actualmente, el país se encuentra en un tercer período que inicia en mayo del 2023. Desde entonces, la inflación general y la subyacente se ubican consistentemente por debajo del rango meta que estipula el BCCR. En particular, esta última, que excluye los precios de los alimentos y la energía, al ser más volátiles y distorsionar la imagen general de la inflación, representa un comportamiento de los precios que va más allá de solo factores coyunturales. Su evolución es un “termómetro” de la actividad económica de un país, que orienta las decisiones de política económica y el comportamiento de los agentes.

Una posible interpretación de una inflación subyacente persistentemente baja es que podría indicar debilidad en

la demanda agregada (Ball y Mankiw, 2002) o que las expectativas inflacionarias permanecen ancladas por debajo de la meta establecida (Mankiw y Reis, 2002). No obstante, ninguno de estos escenarios se refleja en los datos oficiales de la economía costarricense.

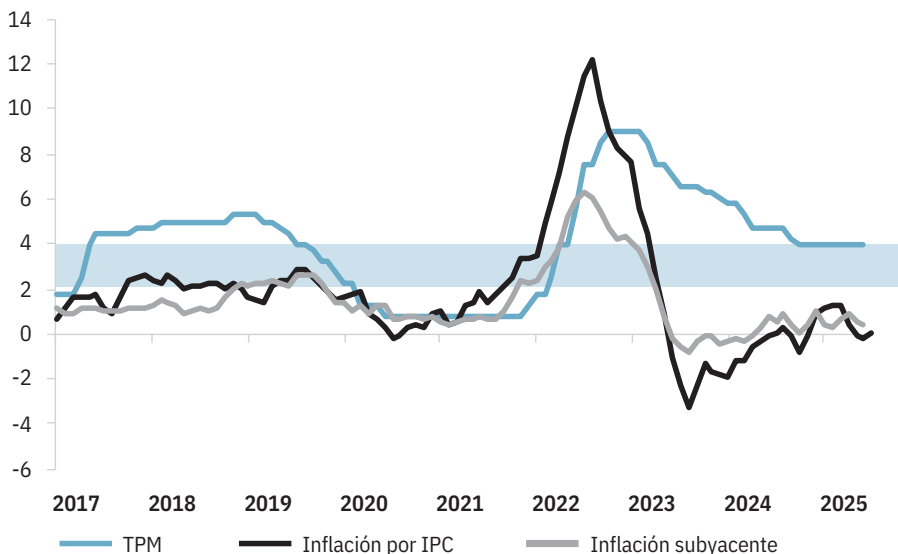
Según estimaciones del BCCR, la brecha de producto<sup>5</sup> se ha mantenido positiva, lo cual indica que la economía ha estado produciendo por encima de su capacidad potencial y, consecuentemente, debería generar presiones inflacionarias al aumentar la demanda agregada (gráfico 3.20). En este punto es clave resaltar que, aunque el crecimiento promedio de la producción nacional está por encima de la estimación de su potencial en prácticamente todos los meses posteriores a enero del 2023, como se argumenta en la secciones uno y dos del capítulo, esto no refleja la realidad de todos sectores de la economía. En gran medida, el crecimiento se concentra en el sector externo, mientras que la economía interna, particularmente ramas de actividad como la agropecuaria y construcción, decrecieron.

Las expectativas de inflación son un indicador clave de la confianza de consumidores, empresas y mercados sobre la evolución futura de los precios. Para analizarlas, en Costa Rica se aplican dos métodos de medición: una encuesta y la evolución de precios en el mercado. En particular, las expectativas de mercado a doce meses, como una de las medidas más estables, se encuentran dentro del rango meta establecido por la autoridad monetaria, aunque con una ligera inclinación hacia la banda inferior (gráfico 3.20). Monge y Suma (2025) sugieren que, pese a la demanda vigorosa y la percepción de estabilidad en la inflación futura, los agentes económicos parecen no anticipar un aumento significativo en los precios, lo cual limita la posibilidad de que se desencadene una espiral inflacionaria.

El análisis conjunto de la brecha de producto y expectativas inflacionarias muestra un escenario atípico. No hay señales de una demanda agregada débil ni expectativas inflacionarias que expliquen por completo la persistente baja

Gráfico 3.19

**Evolución de la tasa de política monetaria (TPM), la inflación subyacente y la medida por el índice de precios al consumidor (IPC)<sup>a/ b/</sup>**  
(porcentaje)

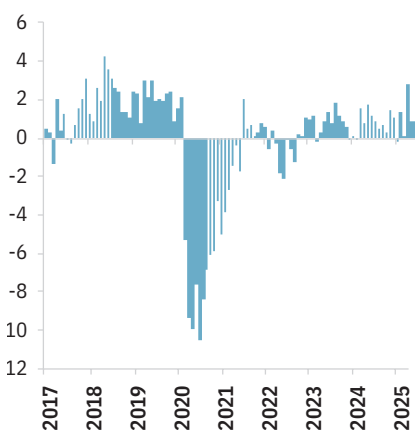


a/ La inflación medida por el IPC toma en cuenta el precio de todos los bienes y servicios en la economía, mientras que la inflación subyacente excluye los productos más volátiles y estacionales como alimentos, combustibles y artículos regulados.  
b/ El área horizontal sombreada corresponde al rango que el BCCR tiene como objetivo para la inflación medida por el IPC.  
Fuente: Elaboración propia con base en Monge y Sauma, 2025b y datos del BCCR.

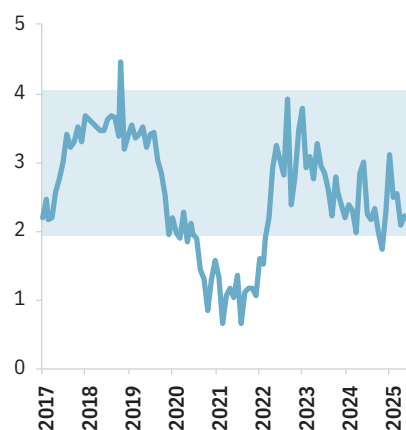
Gráfico 3.20

**Indicadores mensuales seleccionados de referencia para la política monetaria**  
(porcentaje)

a) Brecha entre el producto observado y potencial de la economía<sup>a/</sup>



b) Expectativas de la inflación a 12 meses<sup>b/</sup>



a/ La brecha de producto se calcula como la diferencia porcentual entre el producto observado (índice mensual de actividad económica desestacionalizado) y la estimación del producto potencial (que refleja la tendencia).  
b/ El área horizontal sombreada corresponde al rango que el BCCR tiene como objetivo para la inflación medida por el índice de precios al consumidor.  
Fuente: Monge y Sauma, 2025b, con datos del BCCR.

inflación que ha registrado la economía costarricense en los últimos veintiocho meses. Además, según las estimaciones del BCCR, podrían sumarse seis meses más en los que la inflación subyacente estaría por debajo de la meta y nueve en el caso de la inflación general.

Un factor fundamental para entender la inflación cercana a cero es el comportamiento del tipo de cambio. Si la moneda local se mantiene estable o incluso gana valor debido a la entrada de capitales, mayor confianza macroeconómica o políticas fiscales más sólidas, se reduce la inflación importada y, por lo tanto, se modera el crecimiento de los precios en bienes transables. En economías abiertas como Costa Rica, estos factores tienen un fuerte impacto en la inflación subyacente. Después de una significativa depreciación en el 2022, el colón se apreció hasta estabilizarse por debajo de los 530 colones por dólar (ver siguiente apartado), lo cual se relaciona con la inflación baja. Adicionalmente, como explica el BCCR en su último IPM, la disminución de los precios de los hidrocarburos reduce el componente importado de la

inflación y, en consecuencia, su nivel general (BCCR, 2025).

Entre los instrumentos que considera el BCCR para hacer ajustes a la TPM se encuentra la Regla de Taylor, la cual arroja como resultado un valor “óptimo” de la tasa de referencia para asegurar niveles de precios y producción conducentes a la estabilidad macroeconómica<sup>6</sup>. La aplicación de esta regla para la economía costarricense evidencia que a agosto del 2025 se presenta un margen para la reducción de la TPM, el cual se encontraba en ese momento por encima del valor sugerido. Además, se observa que la discrecionalidad del BCCR ha mostrado un sesgo al alza desde el 2022; es decir, la TPM ha presentado valores superiores a la tasa sugerida por la regla en prácticamente todos los meses comprendidos en este período. Como argumentan Monge y Sauma (2025), el resultado de la Regla de Taylor, sumado al escenario de inflación debajo del rango meta, sugieren que existe margen para mayores reducciones en la TPM. Apuntan que una de las posibles explicaciones de una TPM por encima del nivel recomendado por dicha regla es que el BCCR parece estar más orientado a evitar fuertes fluctuaciones en el tipo de cambio que a conducir la inflación de regreso al rango meta.

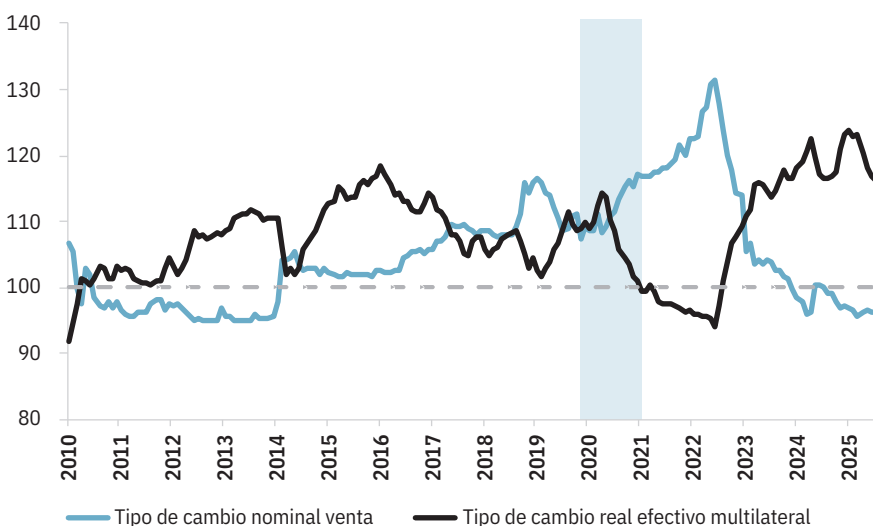
observada desde mediados del 2022, ha significado que los bienes y servicios costarricenses sean relativamente más caros, en el plano internacional, y esto incide de forma negativa en la competitividad del sector externo de la economía. La reciente pérdida en la posición competitiva del sector externo del país ha generado un constante debate sobre las medidas que podría tomar el BCCR para que el colón se deprecie y así recuperar competitividad externa.

Como se ha detallado en este capítulo, posterior a la pandemia de covid-19, la economía mundial ha enfrentado un alto grado de incertidumbre, lo cual ha generado una significativa volatilidad en el tipo de cambio del dólar (TC), como el macro precio asociado directamente al sector externo. A inicios del 2017, el TC registra valores cercanos a los 550 colones por dólar, que fluctúan con una tendencia alcista hasta alcanzar un máximo de poco más de 700 colones a mediados del 2022 (gráfico 3.21).

Hasta mediados del 2022, el sector exportador costarricense gozaba de una ventaja comparativa. La fuerte depreciación de la moneda luego de la pandemia implicó un abaratamiento relativo de los bienes y servicios costarricenses. Las personas con salarios en dólares vieron aumentados sus ingresos al pasarlos a colones, lo cual “artificialmente” incrementó su poder adquisitivo. La otra cara de la moneda era la del sector importador, que más bien experimentaba un incremento relativo en el valor de los bienes y servicios que importaba, y las personas con créditos en dólares, cuyas cuotas expresadas en colones aumentaron significativamente. La depreciación de la moneda también significó presiones inflacionarias por el efecto traspaso del tipo de cambio nominal a la inflación de la economía costarricense; efecto que ha sido documentado en análisis empíricos para Costa Rica (Gómez-Rodríguez y Sandoval-Alvarado, 2025).

Gráfico 3.21

**Evolución del índice del tipo de cambio nominal venta y el índice del tipo de cambio real efectivo multilateral para Costa Rica<sup>a/</sup>**  
(base 2010 = 100<sup>b/</sup>)



a/ El área sombreada vertical resalta el periodo de pandemia. Los periodos anteriores al área corresponden al mediano plazo, mientras que los periodos posteriores corresponden a los años postpandemia.

b/ El índice del tipo de cambio nominal de venta se construyó tomando como base el año 2010=100, mediante la normalización de cada valor con respecto al promedio anual de 2010, consistente con el índice de tipo de cambio efectivo multilateral.

Fuente. Elaboración propia con datos del FMI.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

#### POLÍTICA MONETARIA

véase Monge y Sauma, 2025b, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Apreciación del colón afecta la competitividad del sector externo

En septiembre del 2025, el colón costarricense muestra una mayor fortaleza frente al dólar de los Estados Unidos, cuando se compara con los valores registrados desde enero del 2018. Al observar la evolución de la moneda nacional en un período más extenso, se nota que la apreciación reciente es poco común, especialmente considerando que Costa Rica es una economía pequeña y abierta.

La apreciación de la moneda nacional,

Luego de julio del 2022, el colón registró una tendencia clara a la apreciación, con un tipo de cambio que llegó a valores menores a los 500 colones por dólar, no observados desde hace más de una década. Al “volcarse la tortilla” este nivel del tipo de cambio generó preocupación en el sector exportador costarricense, que ha venido advirtiendo sobre la pérdida de competitividad que podría estar afrontando el país.

La evolución del índice de tipo de cambio real efectivo de Costa Rica, frente a sus principales competidores en ALC, respalda esta preocupación. Dicho índice refleja la evolución de los precios relativos de los bienes y servicios de dos economías, en este caso de los países de ALC respecto a los Estados Unidos, y muestra que los productos de exportación costarricenses se han encarecido en términos relativos del 2022 a la actualidad. En cambio, los bienes de los principales competidores en la región se han abaratado (gráfico 3.22).

Las preocupaciones sobre la pérdida de competitividad se han avivado con la desaceleración de la visitación turística entre enero y septiembre del 2025, en comparación con ese mismo período en el 2024 (ICT, 2025). El 2024 y lo que va del 2025 se caracterizan por una desaceleración del sector externo, marcado por los anuncios de la salida de varias empresas transnacionales o parte de sus operaciones. Recientemente, los cambios en la política comercial de la administración Trump han llevado la incertidumbre mundial a valores máximos. A pesar de que la desaceleración del sector externo responde a distintos factores, la apreciación de los bienes y servicios costarricenses debido al comportamiento de su moneda suma presiones al escenario incierto del sector externo, lo cual genera tensiones con la autoridad monetaria.

### Estabilidad fiscal continúa desatendiendo el financiamiento del desarrollo humano y aun así se debilita

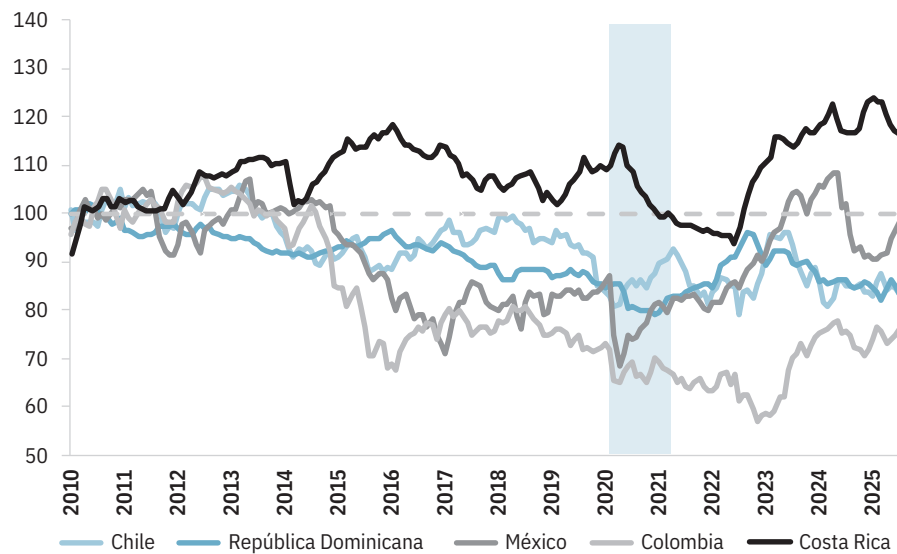
La cuarta sección aborda el tema de la solvencia económica del Estado costarricense, una de las aspiraciones normativas que guían año tras año el análisis que el *Informe* realiza sobre la economía del país. Ediciones previas han analizado la evolución de las finanzas públicas del Estado. Por muchos años apuntaron la existencia de un sendero de preocupante deterioro debido a un círculo vicioso de bajo crecimiento de los ingresos públicos, un rápido crecimiento del gasto empujado tanto por la ampliación de la “promesa democrática sin sustento”, leyes que crearon nuevos derechos y obligaciones públicas sin nuevos ingresos, como por el manejo de la política salarial pública. En consecuencia, se afrontó un rápido aumento del endeudamiento público después del 2009.

La reforma fiscal del 2018 modificó de forma abrupta estas tendencias. La disciplina de dos administraciones de gobierno sucesivas en aplicar las herramientas que esta creó en materia de ingresos, egresos y gobernanza logró posicionar al país en una senda de estabilidad fiscal. No obstante, estas mejoras trajeron aparejado un fuerte costo de desarrollo humano. Las medidas de recorte del gasto han desfinanciado temas clave para un crecimiento y desarrollo humano sostenidos e inclusivos como educación, salud, seguridad e infraestructura. En parte, este ajuste era inevitable porque la reforma aprobada fue parcial e insuficiente, especialmente en el ámbito del impuesto de renta (PEN, varios años). En parte, sin embargo, fue una decisión política del Ejecutivo de desfinanciar más a unos sectores sociales que a otros, especialmente en el caso de la educación y la salud pública. El *Décimo Informe Estado de la Educación* expresó que el gasto público educativo se ajustó siempre por debajo de lo que permite la regla fiscal (PEN, 2025).

En esta sección se analiza el estado y perspectivas de las finanzas públicas desde la perspectiva del desarrollo huma-

Gráfico 3.22

**Evolución del índice del tipo de cambio real efectivo multilateral para Costa Rica y países seleccionados de América Latina<sup>a/</sup>**  
(base 2018 = 100)



a/ El área sombreada vertical resalta el periodo de pandemia. Los periodos anteriores al área corresponden al mediano plazo, mientras que los periodos posteriores corresponden a los años postpandemia. Fuente: Elaboración propia con datos del FMI.

no. Esto significa que ese análisis va más allá de los grandes agregados de la política fiscal; al examinar el manejo de la contención del gasto público; particularmente, el estrujamiento que el servicio de la deuda está teniendo sobre áreas claves como el gasto de capital y la inversión social. El *Informe* también efectúa un análisis prospectivo y concluye que hay señales de debilitamiento o fatiga de la reforma fiscal, que ameritan ajustes para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

### País sostiene mejoría en solvencia de finanzas públicas en comparación con el período previo a la reforma fiscal

El próximo 4 de diciembre se cumplirán siete años de la publicación oficial de la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. Esta ley significó una transformación importante en el marco normativo de la política fiscal del país. Entre sus principales reformas destaca la sustitución del impuesto sobre las ventas por un impuesto al valor agregado (IVA), cambios en el impuesto sobre la renta y, especialmente, medidas de contención del gasto a partir del diseño de una regla fiscal.

El aplicar la reforma fiscal por dos gobiernos sucesivos, junto con los efectos de la Ley 10059 Marco del Empleo Público del 2022, abrieron un sendero de mejoría de las grandes agregados de las finanzas públicas. Explican que, a junio del 2025, el gobierno central contase con un superávit primario (1% del PIB). Por primera vez en muchas décadas, el país ha tenido tres años consecutivos en los cuales los ingresos gubernamentales superan a sus egresos sin considerar los intereses por deuda.

La mejora en el balance primario se refleja en una disminución del déficit fiscal. A diferencia de lo prevaeciente en los últimos cuarenta años, en la actualidad la principal presión deficitaria no proviene de un gasto público en rápido crecimiento, sino del pago de intereses por endeudamiento interno y externo acumulado por el país (gráfico 3.23). El nuevo marco normativo abrió espacio para que, luego de un período de rápido crecimiento de

la deuda entre el 2009 y el 2021, el país haya podido reducir su nivel de deuda (acumulación de déficit fiscales). Así, a mayo del 2025, la deuda representaba el 57,7% del PIB, diez puntos menores que el 67,7% del 2021. Cabe recordar que el rápido crecimiento de la deuda está asociado, en parte, a la crisis financiera global del 2008 y la consecuente decisión de aplicar una política fiscal expansiva para mitigar sus efectos (Monge, 2024).

Los resultados actuales de la reforma fiscal contrastan con los del período 2019-2020, cuando, incluso con la reforma aprobada, las finanzas públicas continuaron deteriorándose hasta alcanzar un déficit fiscal de 8% del PIB (gráfico 2.23). En esos años, las medidas de la reforma aún no se implementaban por completo y, además, hubo un incremento en gastos y reducción en ingresos fiscales asociados con la pandemia.

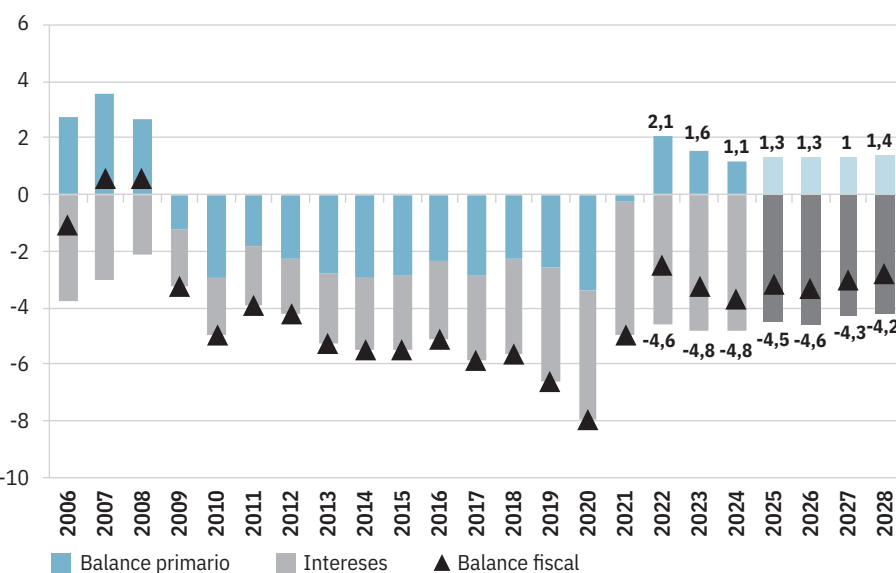
En esta edición del *Informe* se actualizó el análisis de los componentes que explican la mejoría de la situación fiscal del gobierno a partir de 2021. Se presentan

factores estructurales que contribuyen a este resultado, por ejemplo, la mejora en el balance primario debido a los factores arriba señalados. Este balance contribuye a reducir la deuda en 4,8 puntos del PIB desde el 2022. Sin embargo, destaca la significativa incidencia de una cambiante combinación de factores coyunturales: el crecimiento de la economía y, en años recientes, la evolución del tipo de cambio, que explican gran parte de su reducción.

El aporte del tipo de cambio a la evolución de la deuda pasa a ser favorable desde el 2022, con una contribución total desde ese año de 5,2 puntos del PIB a su reducción. Ello se asocia a la apreciación de la moneda en los últimos dos años. Por su parte, el crecimiento de la economía realiza un aporte total de 13,5 puntos del PIB entre el 2021 y el 2024, el cual es más del doble que la contribución agregada de los demás componentes, en buena medida por cambios metodológicos en la contabilidad de los ingresos del gobierno central explicados en ediciones anteriores (gráfico 3.24).

Gráfico 3.23

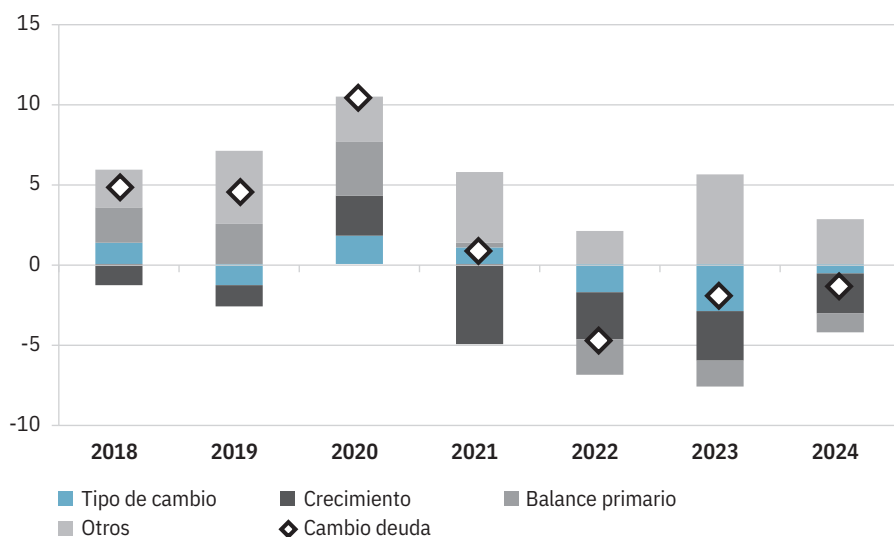
### Evolución del balance fiscal y sus componentes (porcentaje del PIB)



a/ Datos del 2025 en adelante son basados en proyecciones del Ministerio de Hacienda. Fuente: Monge y Sauma, 2025a, con datos del Ministerio de Hacienda.

Gráfico 3.24

### Evolución del cambio en la deuda pública del Gobierno Central por sus componentes<sup>a/</sup> (cambio en puntos porcentuales)



a/ El componente “Otros” agrupa: la tasa en colones, la tasa en US\$, la inflación en colones y en USD\$ y el residuo.

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

El resultado de la evolución de la deuda, aunque favorable, también refleja varias problemáticas. La deuda del Gobierno cuenta con un alto nivel de dolarización (cerca al 60% del total), por lo que la volatilidad del tipo de cambio es “un arma de doble filo”. La apreciación del colón ha permitido una fuerte reducción de la relación deuda/PIB en los últimos dos años. Sin embargo, incrementos en el tipo de cambio podrían presionar al alza esta relación.

Por su parte, los ingresos fiscales originados en el crecimiento económico tienen, como cabría esperar, un efecto positivo sobre las finanzas públicas. Sin embargo, su contribución a la estabilidad fiscal disminuyó en el 2024 y las perspectivas de desaceleración, comentadas en la primera sección, podrían afectar en forma negativa la posición de la deuda. Por último, de los componentes que explican la mejora reciente en la deuda, la única variable que el Gobierno puede controlar es el balance primario por el lado del gasto, y su evolución muestra una desmejora en los últimos tres años.

La mayor solvencia en las finanzas públicas del Estado, sumado a su crecimiento económico destacado, explican la mejora en la calificación internacional de riesgo país. Por ejemplo, en septiembre del 2025, la calificadora Moody’s Rating elevó la calificación de riesgo soberano de Costa Rica y le otorga la categoría “estable” (El Observador, 2025). También, en una publicación reciente del FMI se analiza positivamente el caso de Costa Rica, junto con el de otras economías, debido a la aplicación de una regla fiscal que ha permitido reducir sus costos de financiamiento (FMI, 2025c).

#### Menores ingresos y mayor gasto deterioran balance primario

La estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas siguen siendo una prioridad para la economía costarricense. Los análisis y publicaciones periódicas del Ministerio de Hacienda que permiten seguir el pulso a la salud fiscal del país señalan que, si bien el 2024 fue el tercer año consecutivo con un balance primario positivo, su magnitud disminuyó en relación con los años anteriores.

El decrecimiento del saldo primario está mayormente relacionado con el menor ritmo de crecimiento de los ingresos del Gobierno en el bienio 2023-2024, significativamente inferior al del 2021-2022 e, incluso, por debajo del observado entre el 2010 y el 2019. Esta situación se explica por la disminución en prácticamente todos los rubros tributarios y no tributarios. La menor recaudación del impuesto sobre la renta, que en los últimos 10 años representan el 33% de los ingresos, es la principal razón del descenso (gráfico 3.25).

El mayor crecimiento en los gastos del Gobierno en el período 2023-2024, en relación con el 2022, es el otro factor que explica la disminución en el superávit primario del año pasado. El pago de intereses es, dentro del gasto, el rubro con un mayor ritmo de crecimiento desde el 2019. Por su parte, las remuneraciones crecen significativamente en el 2024, lo cual responde al pago de salarios retroactivos por incrementos en el costo de la vida que no se reconocían desde el 2020. Por último, los gastos de capital, asociados con obras pendientes de ejecución desde hace varios años también crecieron significativamente en el 2024 (gráfico 3.26).

En suma, la reciente desaceleración en los ingresos tributarios y el incremento en los gastos primarios del Gobierno evidencian señales de debilitamiento de la reforma fiscal. Suman, además, presión al balance fiscal negativo, de por sí ya está presionado por el pago de intereses a la deuda. Debe recordarse que la acumulación de déficits se traduce en una mayor deuda pública, lo que puede comprometer en el mediano plazo el nivel de gasto público máximo permitido por la regla fiscal.

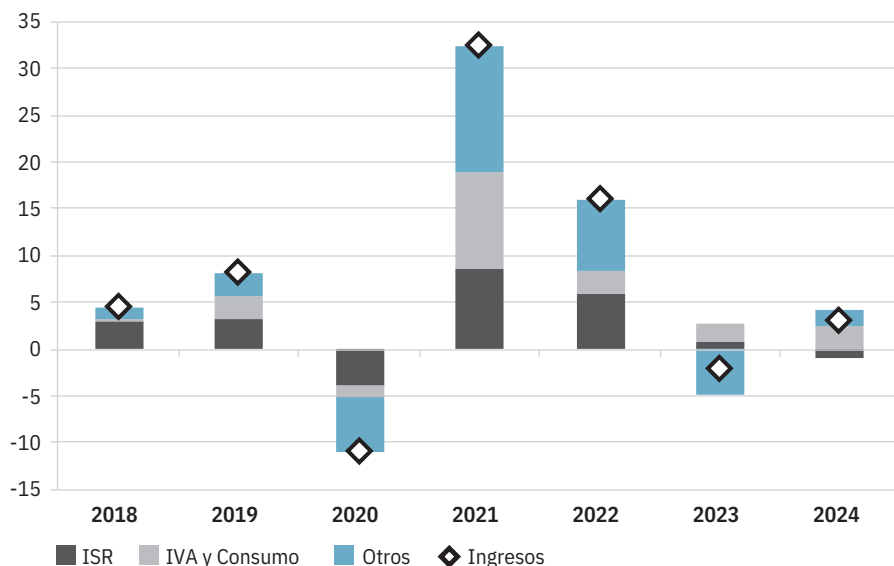
#### Servicio a la deuda sigue estrujando la inversión social y de capital

Desde hace varios años, el *Informe* ha destacado que la estabilidad fiscal se ha logrado en detrimento de la inversión social y mediante una considerable reducción del gasto de capital. Esta dinámica acarrea consecuencias negativas para el sendero de crecimiento económico y

Gráfico 3.25

**Evolución del cambio en el ingreso del Gobierno Central y sus componentes<sup>a/</sup>**

(Variación en puntos porcentuales)

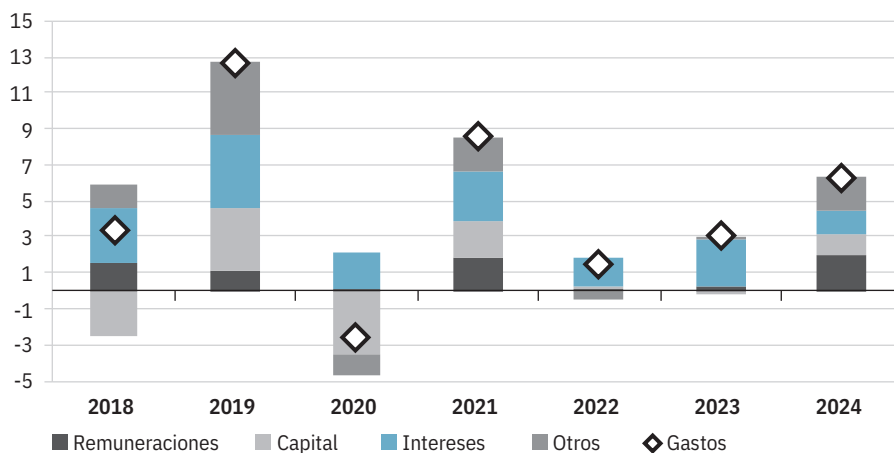


a/ El componente “Otros” agrupa: Contribuciones a seguridad social, Ingresos no tributarios y otros.  
 Nota: Impuesto sobre la Renta (ISR), Impuesto al Valor Agregado (IVA)  
 Fuente: Monge y Sauma, 2025a con datos del Ministerio de Hacienda.

Gráfico 3.26

**Evolución del cambio en el gasto del Gobierno Central y sus componentes<sup>a/</sup>**

(Variación en puntos porcentuales)



a/ El componente “Otros” agrupa: bienes y servicios y transferencias corrientes.  
 Fuente: Monge y Sauma, 2025a con datos del Ministerio de Hacienda.

desarrollo humano del país en el largo plazo. El control de los grandes agregados de la economía fiscal del Estado ha implicado, en la práctica, la subordinación de los objetivos de la política sectorial a las decisiones del Ministerio de Hacienda (PEN, 2024).

En el 2024 hubo un aumento de la inversión social pública, por primera vez en varios años (capítulo 2 de este Informe). Sin embargo, ese crecimiento fue un 25% menor que el del gasto total y un 16% menos que el del PIB. Es un resultado consistente con lo ocurrido en el 2022 y el 2023, en los que el gasto social creció en apenas la mitad del crecimiento del gasto total (gráfico 3.27).

El análisis del gasto funcional muestra cómo la inversión social cayó en áreas clave para asegurar un crecimiento económico inclusivo y de mayor desarrollo humano. El capítulo 2 efectúa un estudio en profundidad al respecto y expone los negativos efectos sobre los bienes y servicios que las políticas sociales entregan a la población. En el caso de los efectos que ha tenido sobre la educación pública, se recomienda consultar el *Décimo Informe Estado de la Educación* (PEN, 2025). En este capítulo solo se agrega que, en el caso de la salud, las consecuencias de la caída en la inversión sectorial se agravan cuando se considera que la deuda del Gobierno Central con la CCSS sigue en aumento, lo cual presiona aún más al sistema de salud costarricense. De hecho, si esta deuda fuera incluida dentro del balance fiscal del Gobierno Central, los números positivos de los últimos años serían claramente negativos.

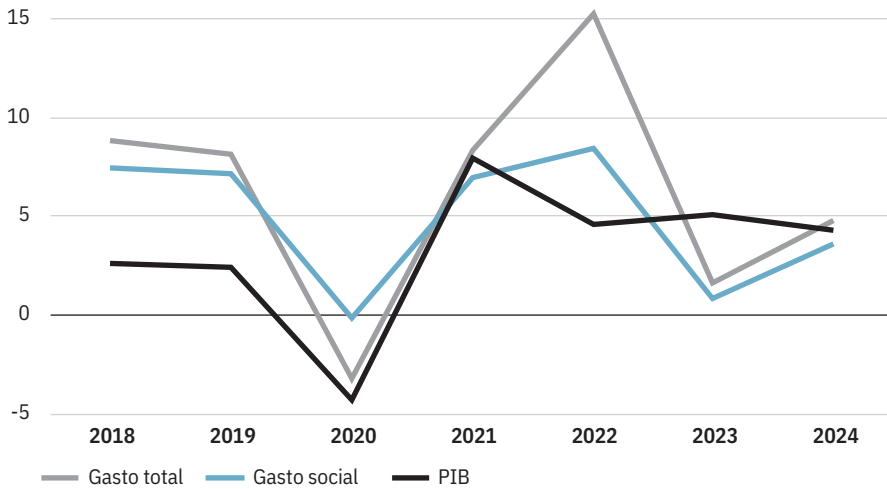
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA**

véase el Capítulo 2 de este Informe en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Gráfico 3.27

**Evolución del crecimiento real del gasto total, gasto social y el PIB (porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia con datos de Monge y Sauma, 2025a con datos del Ministerio de Hacienda y del Banco Central de Costa Rica.

**Rendimientos de reforma fiscal se debilitarán en el mediano plazo en ausencia de ajustes**

El análisis prospectivo de los resultados fiscales es clave para anticipar los resultados de las políticas implementadas y las posibles medidas de ajuste para mantener la senda de estabilidad fiscal. A partir de la información del Marco Fiscal Presupuestario de Mediano Plazo (MFPMP) del Ministerio de Hacienda, este Informe efectúa una prospección de las finanzas públicas del país. En esta edición, Monge y Sauma (2025a) utilizan el MFPMP 2025-2030 para plantear posibles escenarios para el próximo quinquenio.

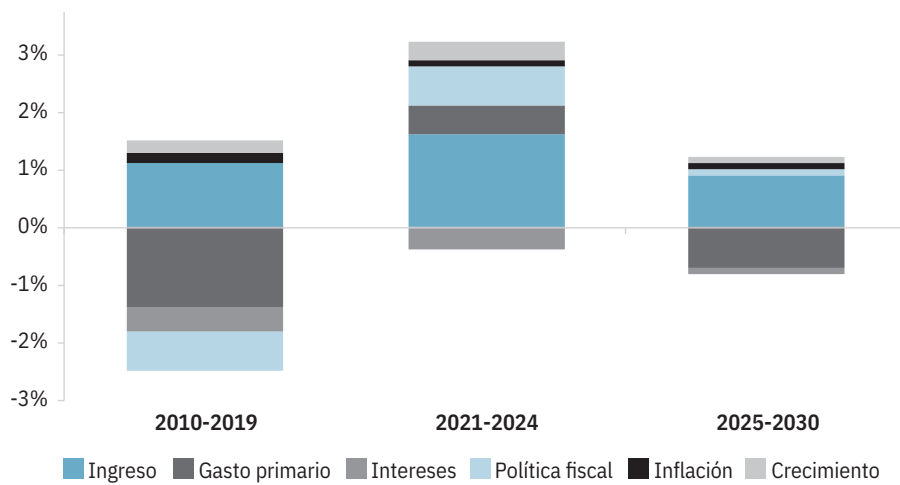
En la investigación se realiza una descomposición del impacto de las variables macroeconómicas y fiscales para separar los fenómenos coyunturales de los estructurales que afectan el balance fiscal. Entre sus resultados destacan que la pérdida de dinamismo en los ingresos del Gobierno Central continúa siendo un factor explicativo clave del deterioro fiscal, más allá del comportamiento del gasto y de otras variables macroeconómicas como el crecimiento de la economía y la inflación. Se espera que el aporte de los ingresos a la mejora de las finanzas públicas en el período 2025-2030 (0,9% del PIB) sea menor al realizado en el 2021-2024 y el 2010-2019, que son del 1,6% y 1,1%, respectivamente (gráfico 3.28).

En materia de gasto corriente, también se tiene prevista una desmejora. Entre el 2025 y el 2030, la contribución negativa al déficit fiscal del -0,7% del PIB, empeoraría con respecto a la del período 2021-2024 (-0,5%), aunque seguiría siendo mejor a la del mediano plazo de -1,4%. El pronóstico del pago de intereses para el próximo quinquenio sí reflejaría una mejora, al reducir su aporte negativo al déficit en -0,1% del PIB, en relación con el -0,4% realizado desde el 2010.

Los resultados derivados de la política fiscal, definidos como el cambio en el balance fiscal atribuible a los componentes directamente vinculados a las decisiones gubernamentales, mostrarán una disminución significativa de su contribución al superávit fiscal durante el período 2025-2030 en comparación con

Gráfico 3.28

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



Fuente: Elaboración propia con datos de Monge y Sauma, 2025a con datos del Ministerio de Hacienda y del Banco Central de Costa Rica.

lo registrado entre el 2021 y el 2024. Es importante destacar que, a pesar de esta reducción, la situación sigue siendo considerablemente favorable si se compara con la evolución de las finanzas públicas observada antes de la reforma fiscal del 2018.

Al considerar la inflación y el crecimiento económico, los otros componentes clave de la evolución del balance presupuestario, se observa que el aporte positivo al superávit fiscal de la inflación se mantiene sin cambio entre los períodos 2021-2024 y 2025-2030. Sin embargo, el aporte positivo del crecimiento económico del 0,1% del PIB en el período 2025-2030 se reduce significativamente en relación con los aportes del 2021-2024 y 2010-2019, que fueron del 0,3% y 0,2%, respectivamente.

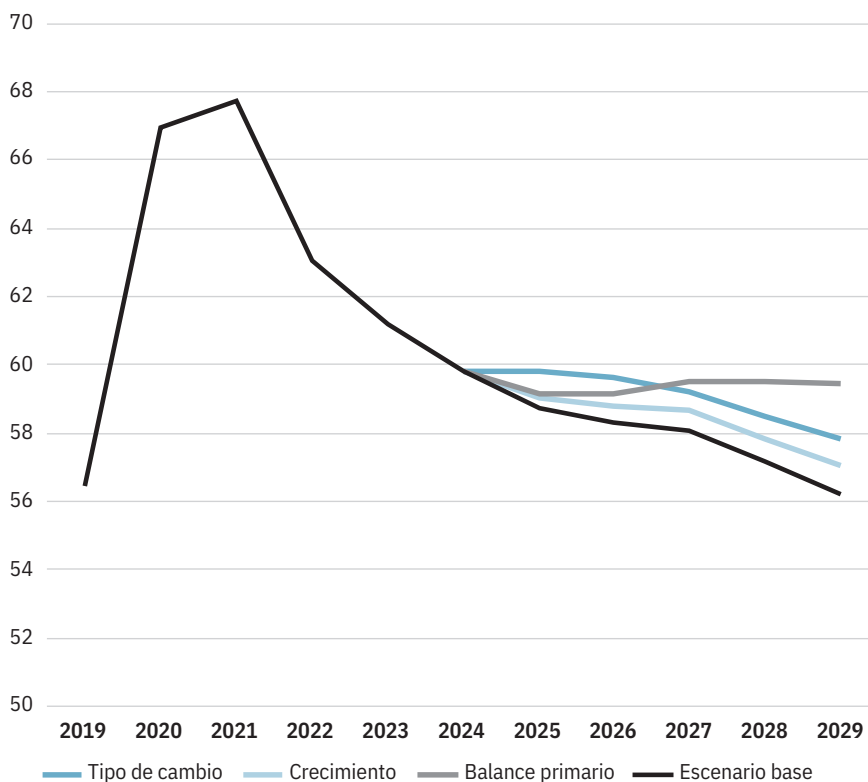
La combinación de política fiscal, inflación y crecimiento económico provoca una disminución de la solvencia fiscal entre 2025 y 2030, con un aporte neto al superávit primario del 0,3% del PIB, cifra menor al 1,1% registrado en el período 2021-2024. Sin embargo, estos efectos negativos que aparecen en el mediano plazo (-0,3% del PIB) tienden a quedar atrás.

El análisis prospectivo de las finanzas públicas también incluye la evolución de la deuda pública. La tendencia prevista de la deuda en el 2025-2029 es hacia la baja, pero esa dinámica puede verse afectada por diversas variables y las proyecciones están sujetas a incertidumbre. Por ello, se modelan escenarios de cuán sensible es ante choques (desviaciones en el valor esperado) en los componentes explicativos de su dinámica (gráfico 3.29).

Los resultados muestran que, en un panorama incierto donde convergen riesgos externos e internos para la economía costarricense, la evolución de la deuda puede tener distintos desenlaces. El choque que representa una reducción en el ritmo del crecimiento económico podría tener menor incidencia en la desaceleración de la deuda, seguido por el de depreciación del tipo de cambio. Aun suponiendo que alguno de estos escenarios se materialice, la deuda seguiría disminuyendo, solo que a un menor ritmo que en las condiciones actuales. El

Gráfico 3.29

### Escenarios<sup>a/</sup> de deuda pública del Gobierno Central ante cambios en las variables que explican su evolución (porcentaje)



a/ Escenarios de deuda bajo choques en tipo de cambio (depreciación del 3%), crecimiento (3%) y balance primario (1% del PIB), comparados con el escenario base de proyecciones macroeconómicas (Focus Economics y FMI).

Fuente: Monge y Sauma, 2025a.

choque en el balance primario sí podría suponer una desmejora significativa en la posición de la deuda con respecto a la del 2024. Incluso, representaría un retroceso a niveles cercanos al 60% del PIB en el 2027, lo cual significa un aumento en el gasto que no podría superar el 65% del crecimiento promedio del PIB nominal de los cuatro años anteriores.

Monge y Sauma (2025a) sistematizan medidas de ajuste que podrían coadyuvar a robustecer las finanzas públicas. En particular, destacan las mejoras en la regla fiscal como un elemento central en la gestión del gasto público. Las autoras destacan la efectividad de esta herramienta tanto para el caso costarricense como para el de otros países, pero tam-

bién la necesidad de efectuar modificaciones, a siete años de haberse aprobado. Más detalles de las medidas concretas se pueden consultar en su ponencia.

En general, esta sección evidencia que el reto de mantener la estabilidad fiscal del país convive con la necesidad de incrementar la inversión social y de capital, con el objetivo de crear círculos virtuosos en la economía nacional. La inversión pública en temas prioritarios como la seguridad, educación, salud e infraestructura, son catalizadores de un crecimiento económico sostenible e inclusivo, cuyos réditos compensan con creces los recursos invertidos.

El problema en el que se encuentra el país en la actualidad es doble. Por una

parte, la estabilidad fiscal se ha logrado a costa de reducir el financiamiento de la inversión social pública y de capital. La estabilidad contribuyó a reducir de forma significativa la relación deuda/PIB, pero esta sigue siendo alta, el servicio de la deuda es el principal disparador del gasto. Además, desde el punto de vista contable, no incluye la deuda acumulada del Gobierno Central con la seguridad social. Por otro lado, si no se realizan ajustes, es probable que los beneficios de la reforma de 2019 se debiliten en los próximos años. En consecuencia, Costa Rica todavía enfrenta el desafío de establecer una estabilidad fiscal que favorezca el desarrollo humano.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**POLÍTICA FISCAL**  
véase Monge y Sauma, 2025a, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Desatención de condiciones habilitadoras del crecimiento inhibe potencial y profundiza brechas territoriales y productivas

Como se ha advertido en ediciones previas del *Informe Estado de la Nación*, el Gobierno costarricense han desatendido condiciones habilitadoras para asegurar la solvencia del aparato productivo y social del país. Entre estas condiciones destacan la inversión en infraestructura física como la de transportes, la seguridad ciudadana y la promoción de medidas de resiliencia ante el cambio climático, las cuales son clave para potenciar un crecimiento económico sostenido e inclusivo, que contribuya con el cierre de las brechas territoriales y productivas.

En esta sección se muestra cómo la insuficiente inversión en infraestructura de transportes, la crisis de inseguridad y los daños ocasionados por los eventos climáticos extremos inciden de forma negativa en la economía costarricense y con mayor severidad en sectores económicos y territorios con mayor rezago, lo cual profundiza las brechas existentes.

### Rezago en inversión en infraestructura de transportes genera altos costos económicos

Un reto nacional que ha sido discutido en ediciones previas del *Informe Estado de la Nación* es la insuficiente inversión en infraestructura, particularmente, la de transportes. La evidencia empírica sugiere que esta puede tener efectos positivos en la economía a través de una mejora en la productividad de los factores de producción como el trabajo y el capital privado, lo cual resulta en un menor costo de producción unitario y una mayor tasa de retorno para las inversiones privadas (Ferrari et al., 2019; Medeiros et al., 2025).

De igual manera, la infraestructura de transportes es clave en el desarrollo de otros tipos de infraestructura económica como la electricidad, las telecomunicaciones y el agua, así como en la integración económica y social de las personas, sobre todo de quienes habitan los territorios más remotos del país. Otro aspecto relevante es que el rol habilitador de la infraestructura de transportes para el desarrollo económico depende del nivel y la calidad de los caminos y puertos disponibles, donde un nivel de inversión insuficiente puede obstaculizar la actividad económica (Cavallo y Powell, 2019).

Los *Informes* de 2022 y 2024 muestran que, tras la crisis económica del 2009, la deuda pública y el déficit fiscal crecieron rápidamente, lo cual afectó de forma negativa la inversión en infraestructura. La reducción del gasto en este sector se acompañó de un mayor endeudamiento como fuente de financiamiento. Además, la mejora fiscal ha representado sacrificios en el gasto de capital, situándose en apenas un 1,3% del PIB, cifra inferior a la registrada antes del 2018. Prácticamente todas las categorías de gasto real de inversión en infraestructura física han disminuido, con un estancamiento general en los gastos de mantenimiento y una fuerte caída de este último rubro en la infraestructura del sector de transportes.

En esta nueva edición del *Informe*, Madrigal Quesada y González Tenorio (2025) profundizan en el análisis de los costos económicos que la insuficiencia

y deficiente gestión de la inversión en infraestructura de transportes generan al país. En particular, se aporta nueva evidencia sobre los costos efectivos o potenciales asociados con no invertir o hacerlo tarde y en forma deficiente.

### Inversión en infraestructura de transportes es baja y sigue decreciendo

El promedio del gasto de inversión en infraestructura de transportes en el país en el período 2014-2024 fue del 0,78% del PIB, donde 0,53 puntos se dedicaron a nuevas construcciones y solo 0,25 puntos al mantenimiento y la reparación (gráfico 3.30). Adicionalmente, desde el 2020 la inversión en infraestructura de transportes cayó en promedio un 0,50% en el período 2021-2024 y especialmente en el mantenimiento.

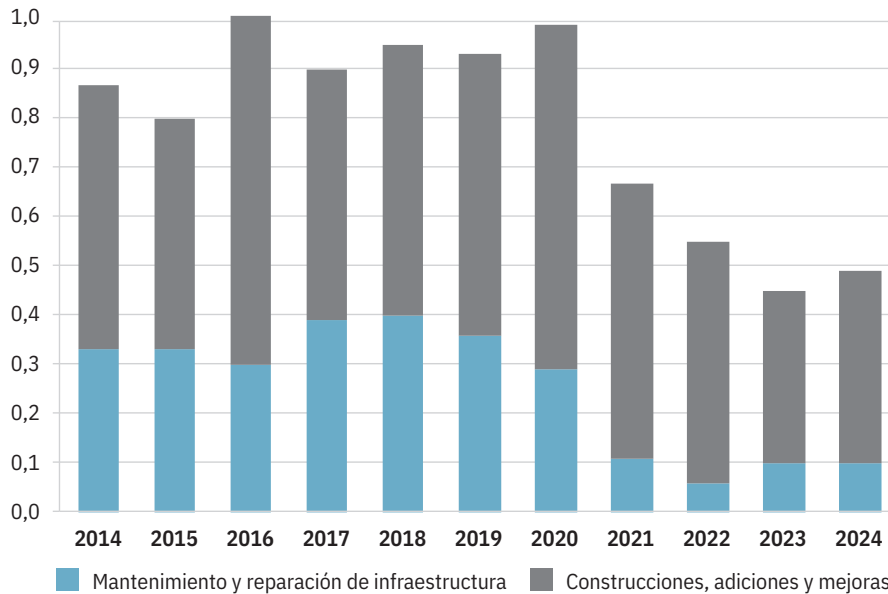
Madrigal Quesada y González Tenorio (2025) señalan que la inversión actual es insuficiente para avanzar en el cierre de los rezagos existentes en relación con los requerimientos de inversión que han sido estimados. Brichetti et al. (2021) estimaron que el cierre de la brecha de transportes en Costa Rica requiere de una inversión cercana al 1,56% del PIB anual. Mientras que el MOPT (2011) estimó que la inversión necesaria para ejecutar las obras planteadas en el *Plan Nacional de Transportes 2011-2035* equivale al 3,99% del PIB anual entre los años 2019 y 2035 (gráfico 3.31).

### El costo de no invertir en infraestructura de transportes o hacerlo mal y con atrasos

Más allá de estimar el rezago de la inversión en infraestructura, existe evidencia de los costos económicos, sociales y ambientales que generan al país. Este rezago repercute de forma negativa en la eficiencia de la movilidad y tiene un impacto directo en la calidad de vida de la población, así como en la competitividad y la sostenibilidad urbana. Los costos asociados a la problemática de transportes, considerados únicamente los ingresos empresariales perdidos para el 2024, ascienden al 1,58% del PIB (Madrigal Quesada y González Tenorio, 2025). Al focalizarse en la Gran Área

Gráfico 3.30

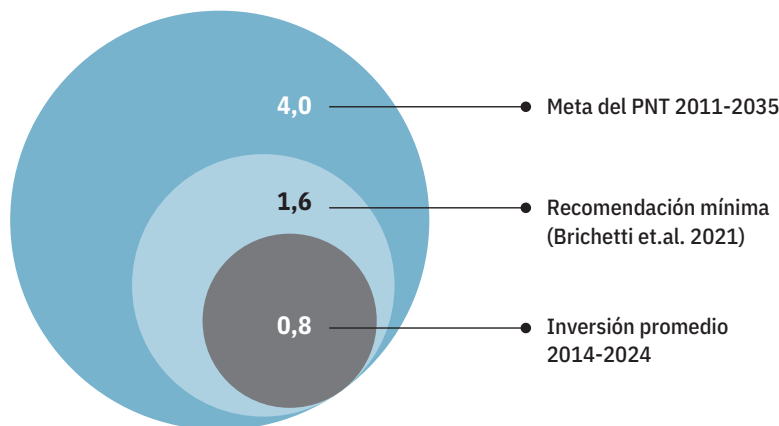
**Evolución del gasto en infraestructura de transportes como porcentaje del PIB**



Fuente: Madrigal Quesada y González Tenorio, 2025, y datos de la CGR, 2025, y el BCCR, 2025.

Gráfico 3.31

**Inversión promedio en infraestructura de transportes 2014-2024<sup>a/</sup> y estimaciones de requerimientos de inversión<sup>b/</sup> (porcentaje del PIB)**



a/ Los datos del 2024 son preliminares.

b/ Según el MOPT y Brichetti et al. (2021)

Fuente: Valverde-Cordero, 2025, con base en Madrigal Quesada y González Tenorio, 2025.

Metropolitana (GAM), estos costos superan el 4% del PIB correspondiente a cada año, según las metodologías y estimaciones empleadas (Sánchez, 2019; AC&C y Gensler, 2017).

Adicional a las pérdidas generadas por el rezago de inversión en infraestructura de transportes, la deficiente gestión de proyectos clave para el país ha significado prolongados atrasos que se traducen en sobrecostos, los cuales llegan a ser hasta del 65% del presupuesto original y, aun así, los proyectos presentan deficiencias estructurales significativas (Madrigal Quesada y González Tenorio, 2025).

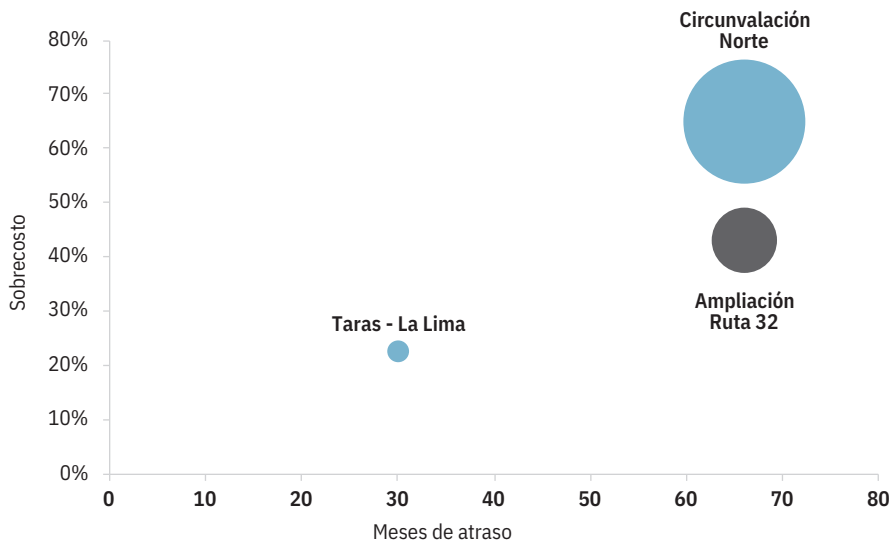
Los autores analizan cuatro proyectos de gran envergadura para el país:

- Los pasos a desnivel y ampliación de la Ruta Nacional 39 (Circunvalación).
- La intervención en las intersecciones de Taras y La Lima en Cartago.
- La ampliación de la Ruta Nacional 32 hacia Limón.
- El estado actual de los puentes de la red vial nacional, cuya condición estructural refleja años de desinversión en mantenimiento.

Como se muestra en el gráfico 3.32, el tiempo de atraso van desde los 30 meses en Taras-La Lima (aún en ejecución y podría atrasarse más) hasta los 66 meses en la Circunvalación Norte y Ruta 32 (este último también en ejecución). Los sobrecostos de estos proyectos son, respectivamente, del 23% y el 43% del presupuesto inicial (ambos sin concluir), mientras que en Circunvalación Norte el sobrecosto asciende al 65%. La suma del costo adicional en que se incurre por atrasos en estos tres proyectos asciende al 0,64% del PIB en el 2024. A pesar de los sobrecostos y atrasos en los proyectos, la Ruta 32 (sin haber concluido) presenta deficiencias graves, mientras que la Circunvalación Norte y Taras-La Lima (esta última en proceso), presentan deficiencias importantes (LanammeUCR, 2025).

Gráfico 3.32

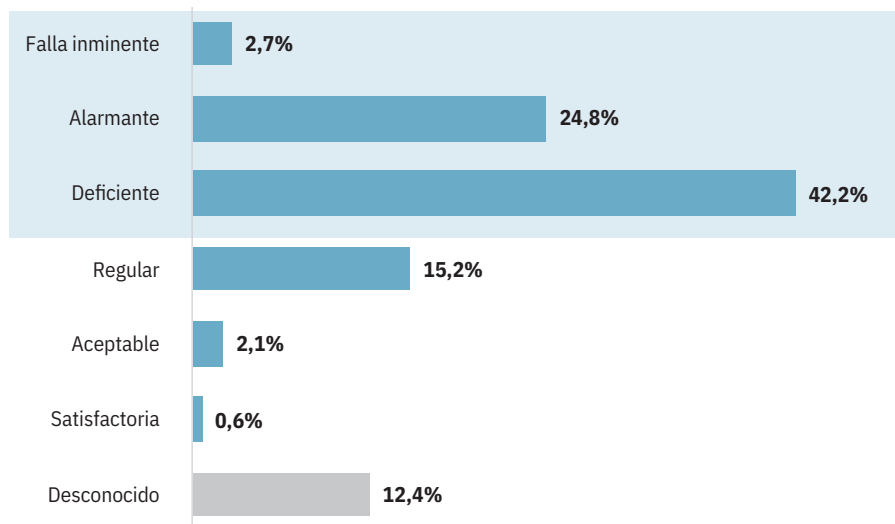
**Proyectos clave de infraestructura por meses de atraso y sobrecosto como porcentaje del presupuesto inicial, según su estado de deficiencia estructural<sup>a/</sup> y el costo final<sup>b/</sup>**



a/ La burbuja más oscura corresponde a un estado de deficiencias graves, la más clara a deficiencias importantes.  
 b/ El tamaño de la burbuja representa el costo final: 71 millones de dólares para Taras-La Lima, 657 para la ampliación de la Ruta 32 y 2.335 para Circunvalación Norte.  
 Fuente: Bogantes y Vargas-Montoya, 2025, con base en Madrigal Quesada y González Tenorio, 2025 y datos del LanammeUCR.

Gráfico 3.33

**Distribución del estado de los puentes de la red vial nacional. 2024 (porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia con base en Madrigal Quesada y González Tenorio, 2025, y datos de Rodríguez *et al.* 2025.

Para dimensionar esta problemática, resulta útil comparar los porcentajes de sobrecosto registrados en estas obras con los promedios de otras regiones del mundo. De acuerdo con la base de datos ROCKS (Road Costs Knowledge System), los resultados varían considerablemente entre regiones (Banco Mundial, 2024). En Europa y Asia Central, los proyectos muestran incluso ahorros promedio del -2,5%, mientras que en Asia Oriental y el Pacífico los incrementos son moderados, con un promedio del 5,88%. En contraste, Asia del Sur reporta un promedio de sobrecosto del 44,44%, América Latina y el Caribe del 78,57% y África Subsahariana alcanza el 100%.

La infraestructura de puentes en la red vial nacional también ha sido objeto de importantes intervenciones, tanto en procesos de rehabilitación como en la construcción de nuevas estructuras. Estas obras son fundamentales para garantizar la conectividad territorial, la resiliencia ante eventos climáticos extremos y la seguridad de las personas usuarias. Sin embargo, los puentes en rutas nacionales enfrentan un serio deterioro, producto de años de desinversión en mantenimiento básico y reparaciones urgentes. Esta situación ha comenzado a provocar consecuencias tangibles.

Como se observa en el gráfico 3.33, según un Informe técnico de LanammeUCR, el 70% de los puentes se encuentra en estado “alarmante”, “falta inminente” o “deficiente”, lo cual evidencia un deterioro progresivo y la urgencia de intervenciones, ante un riesgo latente para la continuidad del tránsito y la seguridad vial (Rodríguez *et al.*, 2025).

La importancia de esta información radica en que la falta de mantenimiento y reparaciones oportunas puede derivar en cierres parciales o totales de puentes, con consecuencias económicas significativas para las personas usuarias. Esto afecta la movilidad e incrementa los costos operativos de los vehículos (combustible, mantenimiento, desgaste) y el tiempo de traslado, lo cual genera pérdidas para conductores particulares, transporte de mercancías, transporte público y comunidades locales. Diversos estudios han destacado que retrasar el

mantenimiento de la infraestructura en general acrecienta los costos totales y el valor presente de los costos futuros (Gwilliam y Shalizi, 1999). Harral y Faiz (1988) estimaron que restaurar caminos deteriorados puede costar entre tres y cinco veces más que realizar un mantenimiento oportuno.

Con el fin de ilustrar la magnitud de la pérdida económica asociada a la problemática con el estado de los puentes, se analiza el caso del río Tempisque (gráfico 3.34). Para ello, primero se debe considerar el valor de reposición: el costo estimado de reconstruirlo completamente, incluyendo todos los gastos para levantar una nueva estructura con características similares, tales como diseño, materiales, mano de obra, maquinaria, etc. De acuerdo con un *Informe técnico* del LanammeUCR, un cierre parcial del puente sobre el río Tempisque durante 121 días implicaría un costo para las personas usuarias equivalente a 1,38 veces su valor de reposición (Oviedo et al., 2024). No obstante, si se llegara a un cierre total, ese costo se dispararía hasta 15,78 veces. Además, el análisis del LanammeUCR estima los costos operativos por tipo de

vehículo y el tiempo adicional de traslado, lo cual plantea que, en muchos casos, los costos indirectos percibidos pueden superar ampliamente el costo directo de la intervención (Solera et al., 2025).

En síntesis, el análisis de los costos asociados con los problemas de inversión en infraestructura de transportes muestra que el país está soportando altos costos económicos, que van en detrimento de un crecimiento económico sostenido. La atención del rezago en infraestructura requiere un cambio de paradigma en el cual, en paralelo, aumente de forma significativa la inversión pública y se garantice un diseño y ejecución eficiente de los proyectos. La desatención de la inversión en infraestructura también perjudica la calidad de vida de las personas y contraviene el cumplimiento de los objetivos de desarrollo humano sostenible.

### Epidemia de inseguridad amenaza un desarrollo económico sostenido e inclusivo en Costa Rica

Costa Rica ha construido su reputación como una nación atractiva para el turismo, el comercio y la inversión

gracias a una democracia estable y niveles de capital humano que superan la media regional. Esta combinación ha favorecido el desarrollo de actividades sofisticadas y altamente especializadas, como los servicios profesionales, la manufactura de dispositivos médicos en régimen de zona franca y el fortalecimiento del sector turístico. Sin embargo, el reciente aumento en los niveles de criminalidad pone en duda la percepción de seguridad y la confianza en el sistema institucional del país.

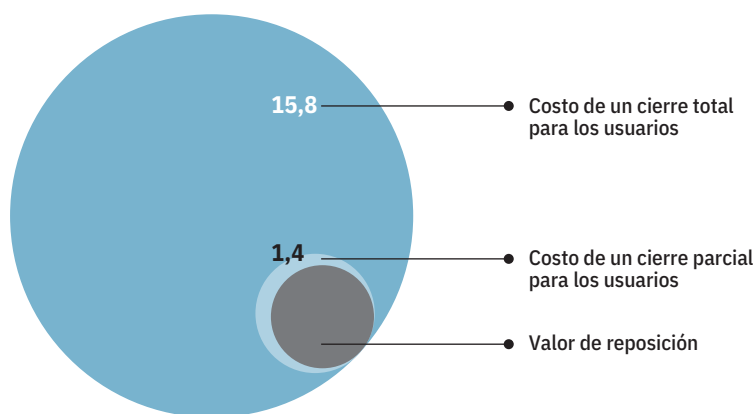
De acuerdo con el Organismo de Investigación Judicial (OIJ), Costa Rica registró 906 homicidios en el 2023, la cifra más alta de su historia. En el 2024 se contabilizaron 872 homicidios y, según las proyecciones del OIJ, en el 2025 podrían alcanzarse 900 homicidios aproximadamente (gráfico 3.35). El país tiene la séptima tasa de homicidios más alta de América Latina y la segunda en Centroamérica, con 16,6 homicidios por cada 100.000 habitantes en el 2024. Para la OMS, el país presenta una epidemia de homicidios (Digepez, 2014). Estas cifras distan mucho de lo sucedido menos de un quinquenio atrás, cuando Costa Rica gozaba de tasas de homicidios muy por debajo de la media centroamericana.

El incremento de la violencia está vinculado, principalmente, a operaciones de organizaciones dedicadas al narcotráfico. El país se ha convertido en un punto estratégico de transbordo de drogas provenientes de Sudamérica con destino a Estados Unidos y Europa (Department of State, 2024). Los carteles internacionales contratan a bandas locales para el traslado de la droga y, recientemente, han utilizado los puertos nacionales para el tráfico interoceánico mediante el uso de contenedores. La disputa por el control de rutas y territorios ha provocado enfrentamientos entre grupos criminales, responsables de aproximadamente el 70% de los homicidios en los últimos años (OIJ, 2024).

En la edición del 2024 de este *Informe*, Vargas-Montoya et al. (2024) realizaron una estimación econométrica de la relación inversa entre las denuncias por accionamiento de armas y los salarios de quienes trabajan en empresas formales

Gráfico 3.34

### Costo del cierre parcial o total<sup>a/</sup> del Puente del Tempisque en relación con su valor de reposición<sup>b/</sup>. 2024



a/ Los valores de 1,4 y 15,8 veces indican el incremento en el costo con respecto al valor de reposición que asumirían los usuarios en caso de cierre parcial o total, respectivamente.

b/ El valor de reposición corresponde al costo de reconstruir totalmente el puente durante 121 días. De acuerdo con Oviedo et al. (2024), este costo se estima en \$3.300 por m<sup>2</sup>.

Fuente: Valverde-Cordero, 2025, con base en Oviedo et al., 2024, y la sistematización de Madrigal Quesada y González Tenorio, 2025.

del sector comercio con datos cantonales al 2023. Los autores encontraron que las mayores tasas de denuncias por accionamiento de armas se asocian con menores salarios y el mayor accionamiento de armas en los cantones hace que su actividad comercial se desplace a territorios aledaños. Las cifras al 2024 muestran que la tasa de denuncias por accionamiento de armas sigue en aumento, lo cual podría estar reforzando esta relación inversa (gráfico 3.35).

### Inseguridad genera altos costos económicos y sociales

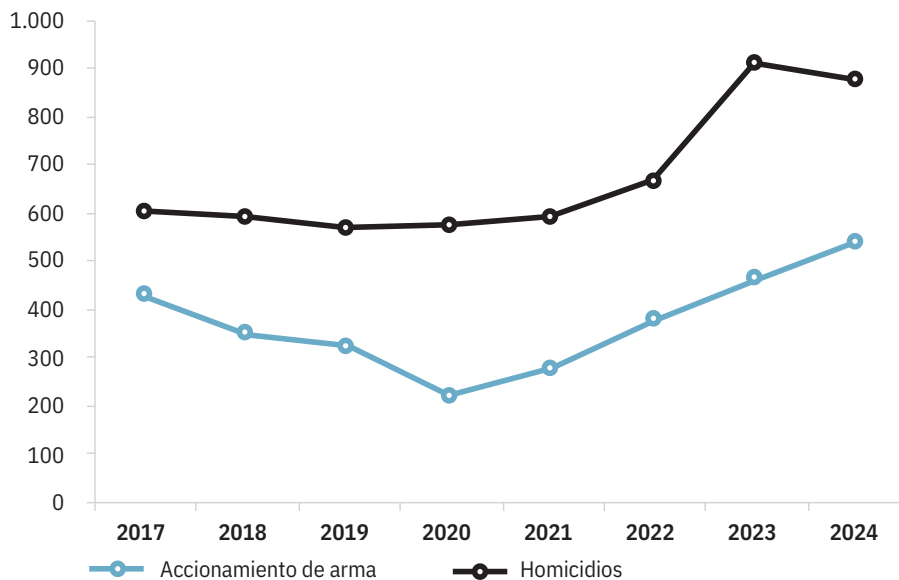
El crimen genera costos susceptibles de ser monetizados, tales como aquellos derivados de los procesos de aprehensión y el proceso legal para juzgar a quien comete el delito; considerados como costos directos. Además, se asocia con pérdidas de bienestar, como la reducción en los niveles de productividad y empleo que, al no ser directamente cuantificables, se conocen como costos indirectos. Existe, asimismo, un conjunto de costos cuya valoración resulta particularmente compleja, como la reducción de movilidad de las personas debido al temor o a la percepción de inseguridad; estos se clasifican como costos intangibles (Soares, 2010).

El costo directo del crimen en Costa Rica ya se ha medido. El BID, junto con otros socios en ALC, ha realizado esfuerzos para contabilizar el costo del crimen en la región. Los autores estiman que el costo regional para el 2022 fue de un 3,4% del PIB, lo cual corresponde al 80% del presupuesto destinado a la educación. Para Costa Rica, el costo promedio del crimen ascendió al 3% del PIB en el 2022, con un 45% del total concentrado en costos privados (Pérez-Vicent et al., 2024).

La CGR también ha realizado mediciones sobre el costo directo del crimen para el país. Destaca como uno de sus principales resultados que, el costo de capital humano asociado con los homicidios del período 2018-2023 en Costa Rica asciende a 542.000 millones de colones (0,2% del PIB por año), los cuales equivalen al 94% del Fondo Especial para la Educación Superior (CGR, 2025).

Gráfico 3.35

### Cantidad de homicidios y denuncias por accionamiento de armas ingresadas al OIJ



Fuente: Bogantes, 2025, con base en Vargas-Montoya, 2025a y datos del OIJ.

También, Gimenez y Barrado (2020) analizaron si la exposición al crimen violento (homicidios) en los distritos afecta el rendimiento académico; este último medido con el resultado de las pruebas PISA 2012 en lectura, matemáticas y ciencias. Los autores concluyen que la exposición al crimen reduce significativamente el rendimiento educativo en las tres asignaturas evaluadas y que las pérdidas de rendimiento encontradas implican entre 56 y 85 días adicionales de clases al año.

La literatura suele analizar los datos por sectores económicos, con especial énfasis en el turismo. Un tema que se ha discutido en Costa Rica es si el incremento en los homicidios ha causado una disminución en las visitas extranjeras. Para ampliar, el recuadro 3.2 muestra un análisis preliminar para promover la discusión basada en datos y plantea la necesidad de realizar estudios a profundidad que traten de medir la relación causal entre estos dos fenómenos.

Los homicidios son el delito que genera mayores costos tangibles e intangibles en la sociedad (Wickramasekera et al.,

2015), lo cual es una alerta ante la situación que está viviendo el país; particularmente cuando se analizan los patrones territoriales. Los mapas 3.1 reflejan que en el período 2017-2018 (panel a) y el 2023-2024 (panel b) se registra un incremento generalizado en las tasas de homicidios en todo el país, así como los cambios en su distribución territorial. En particular, se observa que los cantones del litoral pacífico presentan la escalada más significativa en las tasas de homicidios, y con una mayor severidad en los ubicados en el Pacífico Norte y Pacífico Central.

Los cantones más afectados por la escalada en los niveles de criminalidad se pueden precisar mejor con matrices de transición, como la del diagrama 3.2. Como se observa, San José y los cantones del caribe costarricense Limón, Siquirres y Matina se mantienen como aquellos con mayores tasas de homicidios en los dos períodos comparados. Otros cantones como Alajuelita, Guácimo, Nicoya, Puntarenas, Parrita, Corredores y Garabito pasaron de tener tasas de homicidios medias a altas, en algunos

Recuadro 3.2

Un primer acercamiento a la relación entre la visitación turística y los homicidios

El turismo es uno de los sectores económicos más relevantes para la economía nacional. Este sector aporta el 7,7% del empleo directo y el 25% del empleo indirecto del país y cerca de 5.500 millones de divisa (ICT, 2024b). A pesar de la popularidad de Costa Rica como destino turístico internacional, caracterizado por su exuberante naturaleza y biodiversidad, así como por el buen trato y servicio, también se ha señalado una aparente pérdida de competitividad explicada por varios factores (Canatur, 2025). Entre estos se destaca un costo de vida relativamente alto, una moneda que se ha apreciado en los últimos meses y, recientemente, se viene apuntando al incremento acelerado en los niveles de criminalidad.

La inseguridad puede ser un riesgo para la industria turística, pues desmotiva la llegada de turistas, especialmente internacionales, y genera costos adicionales. En estudios como el de Corona (2018) se ha encontrado que los crímenes violentos tienen un impacto negativo en la llegada de turistas. Esto porque las personas visitantes son más sensibles a eventos

que pudieran dañarlas físicamente, dada una percepción alta de riesgo. Este efecto es más relevante para el turismo extranjero, porque sus principales fuentes de información son los medios internacionales que con frecuencia presentan noticias de modo sensacionalista (Corona, 2018).

En Costa Rica, se ha observado un aumento considerable de este tipo de noticias. Por ejemplo, Le Monde publicó un artículo titulado *Costa Rica: «la Suiza de América Latina» hundida en el tormento del narcotráfico* (Vigna, 2025); The Guardian (2024) destacó la importancia del tráfico de cocaína en el país en una noticia sobre la deforestación y conservación. Además, en septiembre del 2024, El País resaltó el riesgo del turismo en Costa Rica ante la ola de narcotráfico (Murillo, 2024) y Deutsche Welle (2024) subrayó el desafío al que se enfrenta el Estado ante la criminalidad. Estas noticias son de interés porque tienen una alta difusión en el público internacional. Por lo tanto, es posible que existan implicaciones en la llegada de turistas, así como otros costos asociados a la criminalidad como el incremento en gastos por seguridad (Motta, 2016).

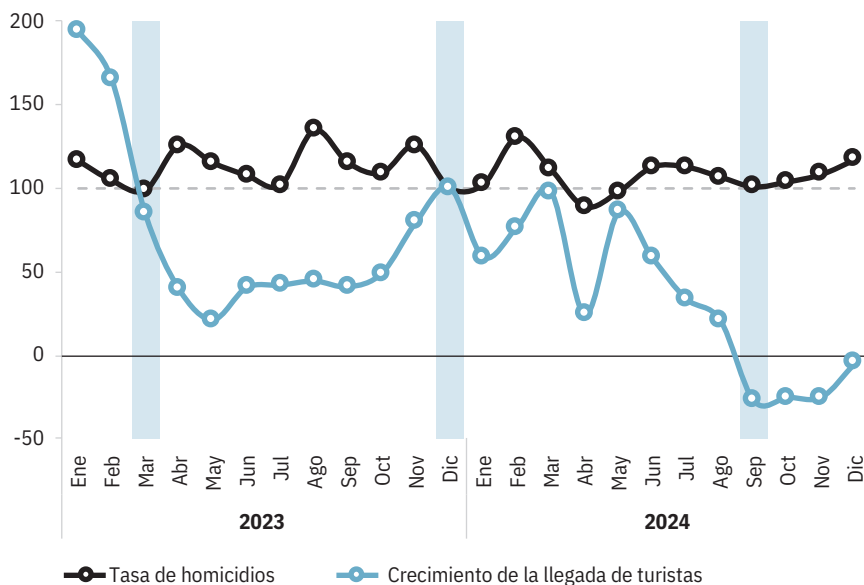
El argumento de que la inseguridad podría relacionarse con una caída en el turismo extranjero se puede analizar al comparar las estadísticas de la visitación turística contra las tasas de homicidios. Como se observa en el gráfico 3.36, existe una correlación inversa entre las llegadas de turistas por la vía aérea y las tasas de homicidios, en los meses posteriores a la alerta emitida por la Embajada de los Estados Unidos, en marzo del 2023, y las publicaciones en medios internacionales en septiembre del 2024. En general, las oleadas de homicidios o eventos alarmantes, a su vez, desencadenan alertas gubernamentales y mediáticas asociadas con cambios en la tendencia de la visitación turística.

No obstante, es importante reconocer que, para establecer una relación causal, es necesario llevar a cabo estudios que apliquen metodologías más sofisticadas con validación empírica.

Fuente: Vargas-Montoya, 2025b.

Gráfico 3.36

Variación interanual de la llegada de turistas internacionales por vía aérea<sup>a/</sup> y tasa de homicidios (base diciembre de 2023=100<sup>b/</sup>)



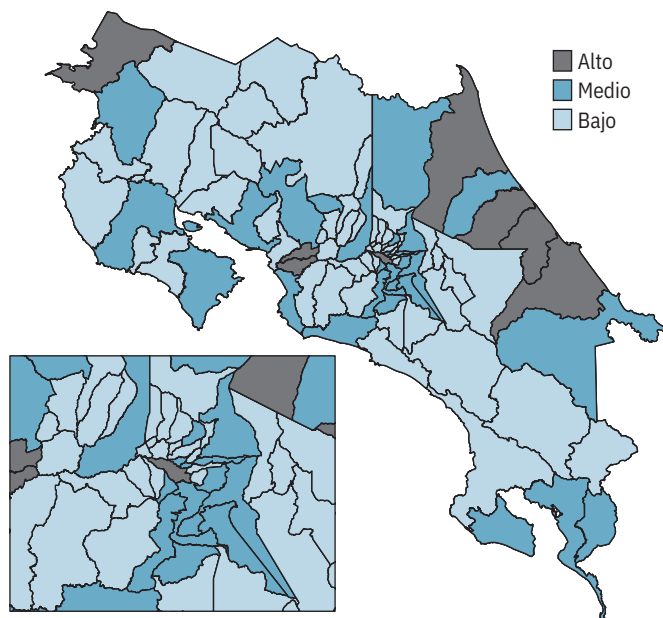
a/ Se mide como la cantidad de visitantes que ingresan por los aeropuertos internacionales Juan Santamaría y Daniel Oduber.

b/ Se marcan tres eventos relevantes con columnas verticales sombreadas. Primero, la emisión de alerta por inseguridad de la embajada estadounidense, en marzo del 2023. Segundo, el asesinato de un turista alemán en Dominical, en diciembre del 2023. Tercero, la publicación de artículos de medios internacionales sobre la violencia en Costa Rica en septiembre del 2024. Fuente: Hidalgo, 2025 con base en Vargas-Montoya, 2025a y datos del ICT, OIJ e INEC.

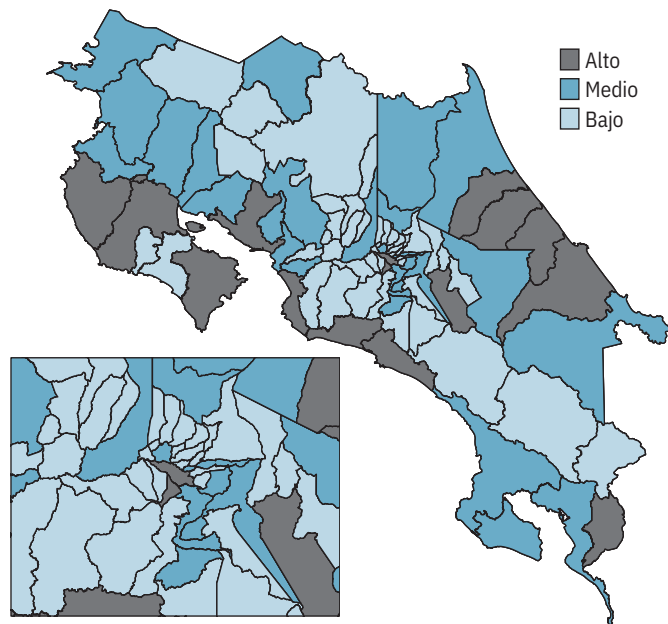
## Mapas 3.1

### Tasas de homicidio por cantón<sup>a/</sup> (por 100.000 habitantes)

a) Promedio 2017-2018



b) Promedio 2023-2024



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

casos con un incremento del 480% (como Parrita), alcanzando una tasa promedio de 90 en el bienio 2023-2024.

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

Del presente análisis se desprende que una proporción significativa de la economía del país está expuesta a elevados niveles de violencia. Durante el bienio 2023-2024, los 16 cantones clasificados con niveles altos concentran aproximadamente el 26% del PIB nacional. Mientras que los 38 cantones que presentan niveles altos y medios (ambas tasas epidémicas) representan el 62% de la producción.

#### Nivel de violencia homicida se asocia con menor actividad industrial y mayor actividad comercial

Para analizar la relación entre la criminalidad y el desempeño económico territorial, se realizó un análisis econométrico con datos mensuales de cada cantón en los últimos nueve años. La actividad económica se aproxima mediante el consumo eléctrico industrial y comercial, que es una práctica común en la literatura. Mientras que la criminalidad se mide con la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes, según las mediciones internacionales. Como medidas alternativas, también se consideran los delitos contra la propiedad y contra las personas (no letales).

Para elaborar esta estimación, se toma como antecedente el análisis de Poveda y Martínez (2023), quienes exploraron si existe una relación causal, duradera y sostenida entre la violencia y el desarrollo

económico de México (recuadro 3.3). Con los datos de Costa Rica, fue posible llevar a cabo una regresión similar, que toma en cuenta las características propias de cada cantón y controla lo que pasa cada mes, así como el efecto dinámico del mes anterior y el siguiente (Vargas-Montoya, 2025a).

El gráfico 3.37 presenta los resultados de la estimación de la relación entre la actividad económica industrial y la criminalidad. Como se observa, la actividad económica cantonal se asocia negativamente con la tasa de homicidios y la de delitos contra las personas. Se destaca que la relación inversa entre la criminalidad y la actividad económica de las industrias es más fuerte y significativa cuando se trata de homicidios, lo cual es consistente con lo señalado por la evidencia empírica y la opinión de personas expertas.

Como ha sido argumentado, los homicidios representan el crimen que genera

## Diagrama 3.2

## Matrices de transición de las tasas de homicidios en cantones costarricenses del período 2017-2018 al 2023-2024

		2023-2024		
		Bajo	Medio	Alto
2017-2018	Alto	San Mateo	Orotina, La Cruz, Pococí	San José, Limón, Siquirres, Matina
	Medio	Aserri, Vázquez de Coronado, Tibás, Zarcerro, El Guarco, San Isidro	Desamparados, Goicoechea, León Cortés Castro, Alajuela, San Ramón, Cartago, La Unión, Sarapiquí, Liberia, Golfito, Talamanca	Alajuelita, Nicoya, Puntarenas, Parrita, Corredores, Garabito, Guácimo
	Bajo	Escazú, Puriscal, Tarrazú, Mora, Santa Ana, Acosta, Moravia, Montes de Oca, Turrubares, Dota, Curridabat, Pérez Zeledón, Grecia, Atenas, Naranjo, Palmares, Poás, San Carlos, Sarchí, Upala, Guatuso, Jiménez, Alvarado, Oreamuno, Barva, Santo Domingo, Santa Bárbara, San Rafael, Belén, Flores, San Pablo, Tilarán, Nandayure, Hojancha, Buenos Aires, Coto Brus	Los Chiles, Turrialba, Heredia, Bagaces, Carrillo, Cañas, Abangares, Esparza, Montes de Oro, Osa	Paraíso, Santa Cruz, Quepos

Fuente: Vargas-Montoya, 2025a, con datos del OIJ e INEC.

## Recuadro 3.3

## Metodología para estimar el efecto de la criminalidad sobre la actividad económica cantonal

El estudio combina un análisis descriptivo y econométrico para aproximar el costo indirecto del crimen en la economía costarricense entre 2017 y 2024, a partir de datos cantonales con frecuencia mensual.

La actividad económica se aproxima mediante el consumo eléctrico industrial y comercial (kWh) reportado por ARESEP, mientras que la criminalidad se mide a partir de registros del OIJ, utilizando tres indicadores: homicidios, delitos contra la propiedad y delitos contra las personas. Las cifras se expresan en términos per cápita con datos poblacionales del INEC, generando un panel de 84 cantones y 7.776 observaciones.

El análisis descriptivo compara promedios anuales de dos periodos (2017–2018 y 2023–2024) para observar la evolución de la criminalidad y la actividad económica

antes y después del aumento reciente en los hechos violentos. Las variables se clasifican en niveles bajo, medio y alto, según umbrales de referencia —como el criterio de la OMS para homicidios (más de 10 por cada 100.000 habitantes).

El análisis econométrico sigue la metodología de Poveda y Martínez (2023), aplicada ahora a Costa Rica. Se realizan tres pasos principales:

- Pruebas de raíz unitaria para verificar la estabilidad de las series en el tiempo.
- Pruebas de cointegración para confirmar una relación de largo plazo entre criminalidad y consumo eléctrico.
- Estimación de un modelo DOLS (Mínimos Cuadrados Ordinarios Dinámicos), que permite medir el efecto de largo plazo de la criminalidad sobre la actividad económica.

El modelo controla diferencias estructurales entre cantones y variaciones mensuales, e incorpora efectos dinámicos del mes anterior y el siguiente. En total se estimaron seis ecuaciones: tres tipos de crimen y dos tipos de consumo eléctrico (industrial y comercial).

Los resultados permiten identificar cómo los aumentos en los distintos tipos de criminalidad se relacionan con cambios en la actividad económica local, ofreciendo una aproximación del impacto económico del crimen en Costa Rica.

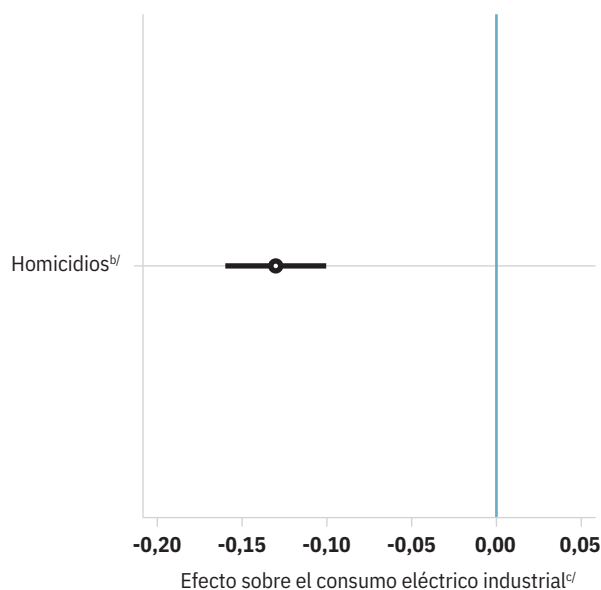
Para más detalles metodológicos, véase la ponencia completa de Vargas-Montoya (2025a).

Fuente: Vargas-Montoya, 2025a.

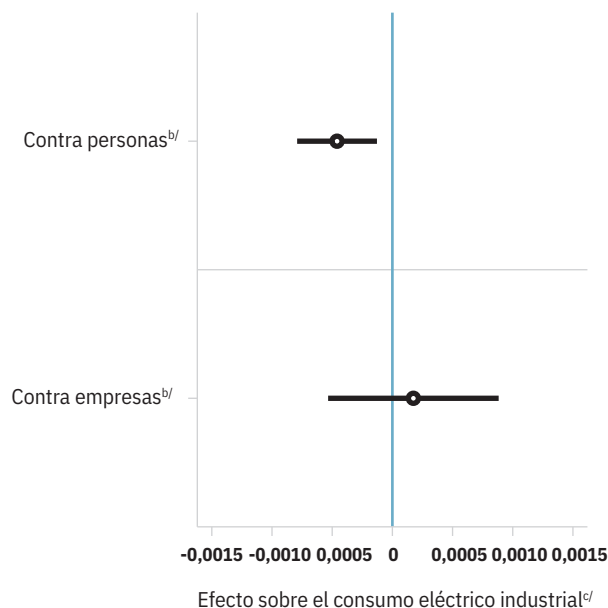
Gráfico 3.37

### Efecto estimado de indicadores<sup>a/</sup> de criminalidad sobre la actividad económica industrial en los cantones

#### a) Homicidios



#### b) Otros delitos



a/ Los resultados provienen de una regresión econométrica que relaciona la actividad económica con el crimen. La estimación controla por cantón, mes, y el efecto de dos meses antes y después. Los coeficientes se muestran como círculos: un efecto negativo (positivo) aparece a la izquierda (derecha) de la línea del cero. Los intervalos de confianza del 95% rodean los círculos y reflejan el rango posible del efecto. Si el cero está dentro del intervalo, el efecto no es estadísticamente significativo.

b/ Se estima como la tasa de ese delito por cada cien mil habitantes.

c/ Medido como el consumo eléctrico industrial en kilovatios por hora.

Fuente: Hidalgo, 2025, con base en Vargas-Montoya, 2025a, con datos del OIJ, Aresep e INEC.

mayores costos en la sociedad; por ende, es de esperar que su efecto de contención en la actividad económica también sea mayor. La literatura refiere un mecanismo posible para explicar esta relación: la criminalidad, especialmente los crímenes violentos, desincentiva la inversión en empresas con mayores necesidades de capital inicial y cuyos plazos para recuperar la inversión son más extensos.

De acuerdo con Vargas-Montoya (2025a), los elevados niveles de criminalidad pueden afectar de forma negativa el desempeño económico de los cantones. Este efecto es especialmente notable en las zonas costeras, donde se registraron las mayores tasas de homicidios en el período 2023-2024, y en el litoral pacífico, territorio que ha experimentado un aumento significativo de la criminalidad en los últimos años.

Como se ha documentado en ediciones previas del *Informe*, las regiones donde se ubican estos cantones costeros son las que presentan condiciones más desfavorables en el mercado laboral y mayor incidencia de pobreza, un terreno fértil para la entrada del crimen organizado. Esto plantea la presencia de un potencial círculo vicioso: la criminalidad se instaura en territorios con menores oportunidades para la población, lo cual inhibe la actividad económica y deja en una condición aún más desfavorable a los territorios, reforzando su posición como un blanco para el crimen organizado y así sucesivamente.

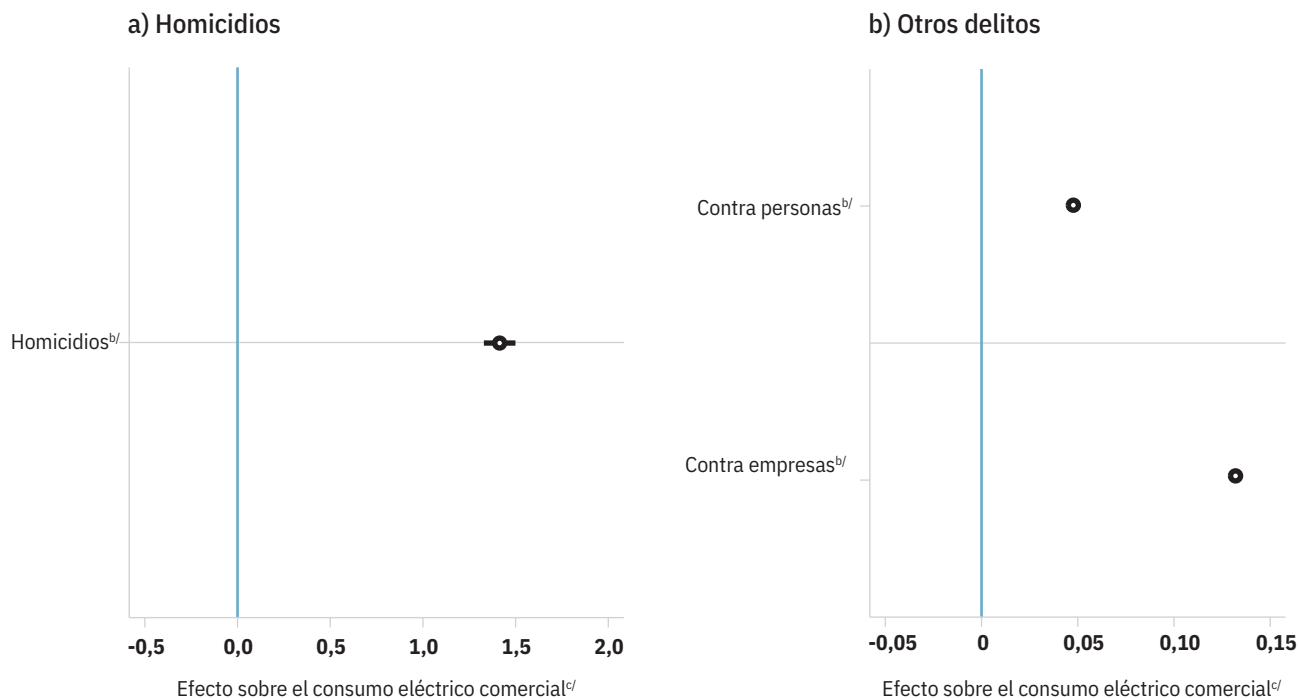
Cuando se replica el ejercicio para la criminalidad y la actividad comercial, se muestra un panorama distinto. En este caso, los homicidios y los delitos contra la propiedad y las personas se relacionan

positivamente con la actividad de los comercios. En especial, la magnitud más fuerte se sostiene para los homicidios (gráfico 3.38).

A pesar de que este resultado podría resultar contraintuitivo, la revisión de literatura, entrevistas a especialistas y hechos estilizados del funcionamiento del crimen organizado aportan evidencia a su explicación. El argumento es que las rentas obtenidas por las personas pobladoras de los territorios a través de las actividades delictivas podrían estar siendo invertidas en el desarrollo de comercios locales. A su vez, se ha demostrado que el crimen organizado requiere de comercios “pequeños”, informales y con bajo nivel de inversión inicial para que posibiliten su operación (Mallon y Fainshmidt, 2022). No obstante, con el fin de comprender la relación positiva entre la

Gráfico 3.38

### Efecto estimado de indicadores<sup>a/</sup> de criminalidad sobre la actividad económica comercial en los cantones



a/ Los resultados provienen de una regresión econométrica que relaciona la actividad económica con el crimen. La estimación controla por cantón, mes, y el efecto de dos meses antes y después. Los coeficientes se muestran como círculos: un efecto negativo (positivo) aparece a la izquierda (derecha) de la línea del cero. Los intervalos de confianza del 95% rodean los círculos y reflejan el rango posible del efecto. Si el cero está dentro del intervalo, el efecto no es estadísticamente significativo.

b/ Se estima como la tasa de ese delito por cada cien mil habitantes.

c/ Medido como el consumo eléctrico industrial en kilovatios por hora.

Fuente: Hidalgo, 2025, con base en Vargas-Montoya, 2025a, con datos del OIJ, Aresep e INEC.

criminalidad y la actividad comercial, es necesario realizar estudios complementarios para profundizar y evaluar los posibles mecanismos de transmisión.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**COSTOS DE LA CRIMINALIDAD**  
véase Vargas Montoya, 2025, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

#### Persistencia de pérdidas y daños por eventos climáticos profundizan rezagos sectoriales y territoriales

En ediciones anteriores del *Informe* se ha expuesto que los eventos climáticos extremos acarrearán daños y pérdidas económicas, sobre todo en territo-

rios con menor desarrollo humano y sectores económicos menos dinámicos, lo cual profundiza los rezagos territoriales y sectoriales. En este *Informe*, Córdoba y Carrera (2025) realizaron un análisis de la relación entre los eventos climáticos extremos recientes y la dinámica de la economía costarricense, desde una perspectiva cualitativa, territorial y sectorial. El trabajo tuvo como premisa que los efectos adversos no se distribuyen de forma homogénea, lo que implicó considerar las características espaciales y socioeconómicas de cada cantón, al combinar fuentes de datos como el INEC, Banco Central de Costa Rica, DesInventar, Naciones Unidas, entre otras. Esta aproximación permitió identificar con mayor precisión los riesgos económicos derivados del clima a nivel cantonal.

#### Corredor Norte-Caribe-Sur es el más afectado por los desastres climáticos

En las últimas décadas, la variabilidad climática en Centroamérica se ha intensificado, lo cual provoca cambios frecuentes e intensos en temperatura y lluvias (Castellanos et al., 2022). En Costa Rica, el Instituto Meteorológico Nacional prevé temperaturas promedio anuales superiores a 30°C en las regiones costeras y la zona norte en el período 2021-2039. A mediano plazo (2040-2069) y a largo plazo (2070-2099), todo el territorio nacional experimentaría incrementos en la temperatura promedio anual. Con respecto a la precipitación, se espera que a corto plazo aumenten los volúmenes en el Pacífico Norte, Zona Norte, península de Osa, Cahuita y Sixaola; mientras que disminuya en el

Valle Central, las cordilleras Central y Talamanca. En el largo plazo, se anticipa un incremento de lluvias en la península de Nicoya, Zona Norte y zonas bajas del Caribe (Limón, Talamanca, Siquirres y Matina), Pacífico Central y Pacífico Sur (IMN, 2021).

Córdoba y Carrera (2025), a partir de los insumos sobre eventos climáticos extremos en Costa Rica, analizaron la cantidad de eventos hidrometeorológicos<sup>8</sup> a nivel cantonal entre el 2012 y el 2022 con el objetivo de medir el grado de exposición territorial (mapa 3.2). Como principal hallazgo, se observa que los cantones de la Zona Norte, el Caribe y el Sur del país son los más expuestos a eventos de este tipo en los últimos años.

Adicionalmente, con base en la revisión de literatura empírica, las autoras argumentan que la vulnerabilidad social amplifica esta exposición y la convierte en sensibilidad. Las zonas rurales, costeras y fronterizas, donde se concentran las mayores proyecciones de cambio pluviométrico (aguas de precipitación por lluvias), presentan la mayor fragilidad socioeconómica. Esto se refleja en pocas oportunidades educativas y laborales, acceso limitado a servicios y dependencia de actividades sensibles al clima. Por el contrario, algunos cantones centrales, pese a tener mejores indicadores macroeconómicos, enfrentan mayor concentración poblacional y vial, riesgo hídrico y mayor porcentaje de asentamientos

informales (Nawrotzki et al., 2023; Quesada-Román, 2022).

Para complementar la información, se analizaron los daños económicos ocasionados por pérdidas y reposición de insumos debido a eventos hidrometeorológicos extremos en los cantones, con base en los datos del Mideplan (mapa 3.3). A partir de los resultados, se evidencia que los cantones del corredor Norte-Caribe-Sur del país, además de ser de los más expuestos a eventos hidrometeorológicos, son los más afectados en términos de los daños y pérdidas ocasionadas por estos eventos hidrometeorológicos extremos.

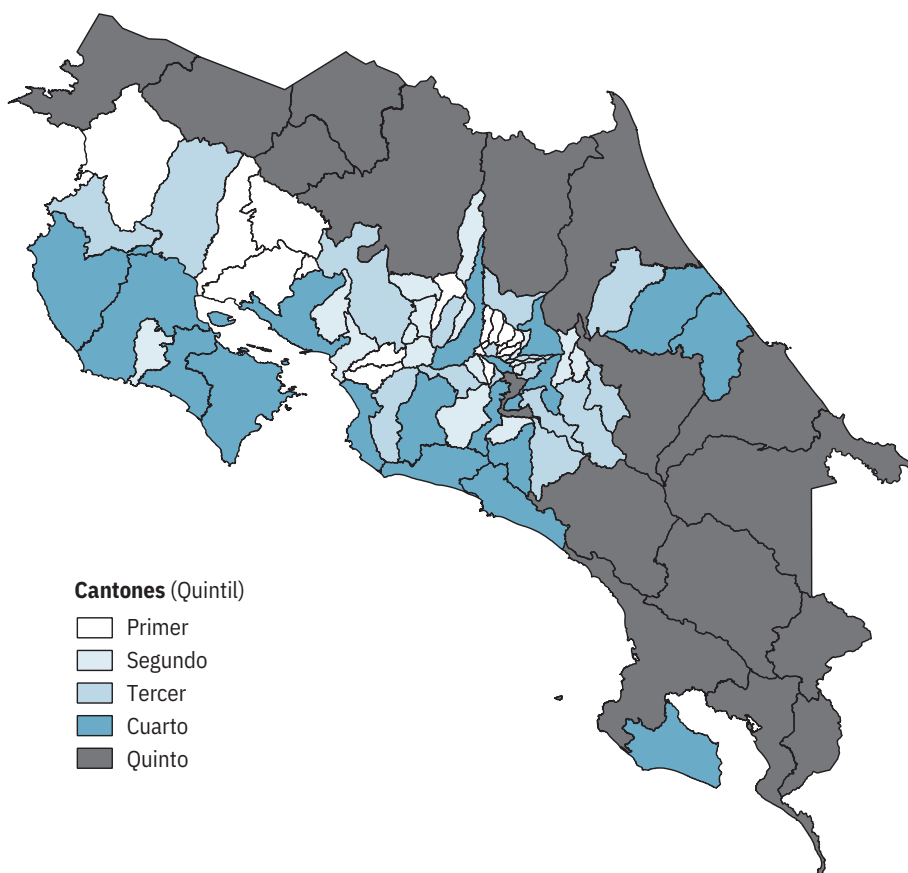
### Sectores agrícola y turismo más expuestos y vulnerables a eventos climáticos extremos

El sector agrícola y el turismo siguen siendo claves en la economía costarricense. A pesar de que su participación en el valor agregado de la economía ha disminuido en los últimos años hasta alcanzar el 7,6%, aportan el 19,5% del empleo nacional (Córdoba y Carrera, 2025). En particular, estas actividades económicas, con una alta concentración territorial, son el principal sustento de varios cantones del país, sobre todo los costeros y fronterizos. A pesar de su importancia en la producción nacional, como se muestra en la primera sección del capítulo, presentan rezagos productivos que podrían profundizarse por su vulnerabilidad a eventos climáticos extremos y a otros problemas nacionales como la inseguridad y el rezago en infraestructura.

En cuanto al sector agrícola, este es uno de los más vulnerables al cambio climático (Minae, 2022). En esa misma línea, la Sugese (2025) indica que los cambios proyectados en temperatura y precipitación podrían afectar los rendimientos y la localización óptima de cultivos clave como café, banano, papa y frijol. La distribución territorial y climática de los cultivos condiciona su exposición a fenómenos extremos. Por ejemplo, la palma africana, presente principalmente en Osa y en otras zonas del Pacífico Central y Sur, enfrenta frecuentes lluvias intensas, inundaciones, sequías prolongadas y efectos de los fenómenos de El Niño y La Niña. Estas condiciones afec-

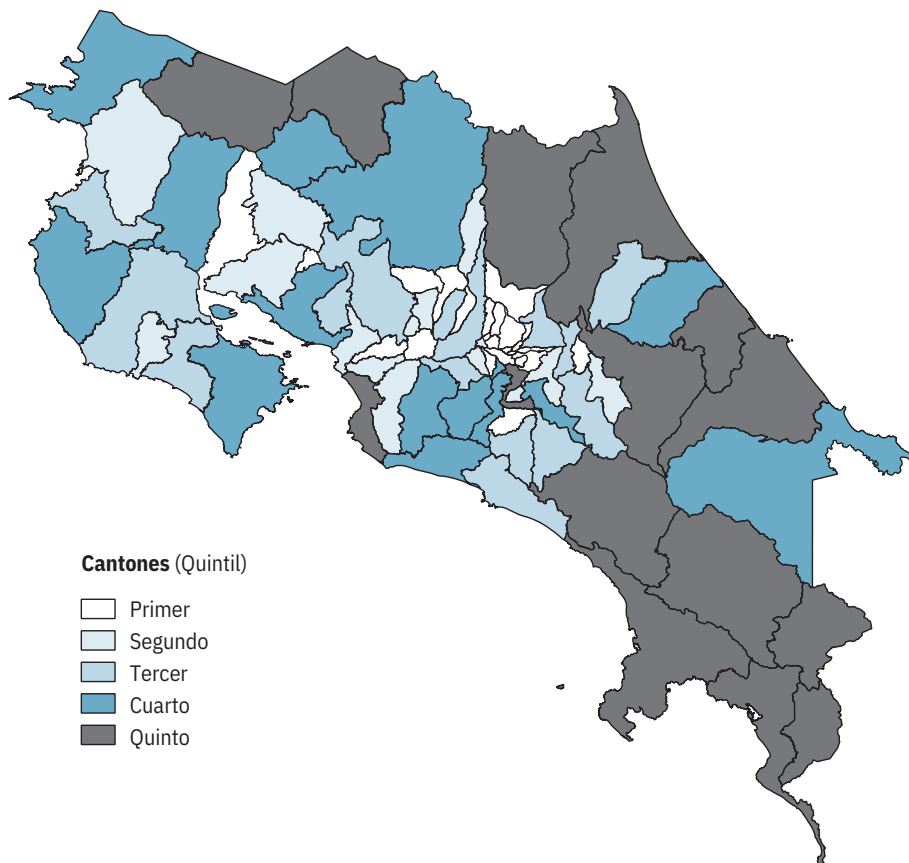
Mapa 3.2

### Frecuencia en quintiles<sup>a/</sup> de los desastres por eventos hidrometeorológicos. 2012-2022



a/ En el mapa los cantones están divididos por quintiles (grupos de 20% cada uno), ordenados según la frecuencia de eventos hidrometeorológicos. En el primer quintil se encuentran los cantones con menor frecuencia de eventos hidrometeorológicos; en el último, los cantones con mayor frecuencia. Fuente: Córdoba y Carrera, 2025, con datos de DesInventar.

## Mapa 3.3

**Costa Rica. Nivel de pérdidas y reposiciones en quintiles de los desastres por eventos hidrometeorológicos. 2012-2022**

Fuente: Córdoba y Carrera, 2025, con datos de Mideplan.

tan la productividad del cultivo mediante anegamiento de los suelos, estrés hídrico, desarrollo de enfermedades y pérdida de calidad en los frutos (Vignola et al., 2017).

Por su parte, la piña, principal producto agrícola de exportación, se cultiva mayoritariamente en el corredor Norte-Caribe-Sur del país, territorio con los patrones de afectación climática más intensos. En los cantones productores de la Zona Sur, este cultivo enfrenta lluvias irregulares, sequías prolongadas y efectos de El Niño y La Niña. En los del Caribe, las amenazas son principalmente inundaciones y lluvias extremas; mientras que en la Zona Norte predominan lluvias intensas, tormentas tropicales y temperaturas extremas. Todos estos eventos provocan pérdida de nutrientes, estrés

hídrico, floraciones irregulares, pudrición de raíces y afectación de la calidad de los frutos (Vargas Céspedes et al., 2018).

A las exposiciones climáticas se suman las limitaciones estructurales que agravan la vulnerabilidad del sector agrícola. De acuerdo con el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (Minae, 2022), entre los principales factores de vulnerabilidad destacan los bajos niveles de escolaridad en la población rural, la alta informalidad laboral, la pobreza persistente, la dependencia de monocultivos, la limitada integración a cadenas de valor y el acceso restringido a servicios climáticos y financiamiento. Estas condiciones, sumadas a ciertos impactos como la alteración en la disponibilidad de agua, cambios en la

distribución de plagas y daños a activos productivos, han reducido la productividad agropecuaria y generado pérdida de competitividad, inseguridad alimentaria y mayor pobreza en las zonas rurales (Minae, 2022).

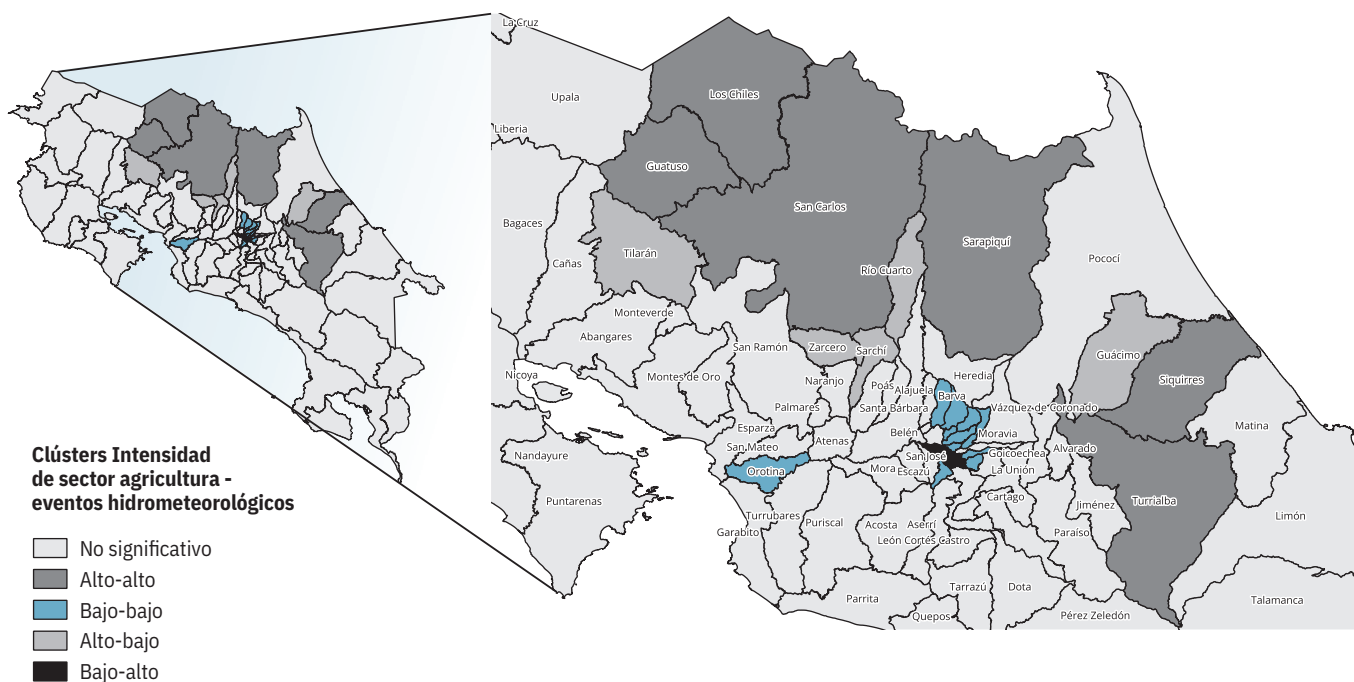
Córdoba y Carrera (2025) realizan dos análisis alternativos para evaluar la vulnerabilidad y exposición climática de los sectores económicos a nivel territorial. La exposición se mide mediante un método de correlación espacial entre la concentración cantonal en actividades económicas y eventos hidrometeorológicos extremos. En el estudio se aplica el índice de Moran local bivariado, el cual permite identificar patrones de asociación espacial entre dos variables distintas en cada unidad geográfica (Anselin, 1995), en este caso los cantones. La vulnerabilidad se mide con base en el IPCC (2001), definido como la susceptibilidad de un sistema a experimentar efectos adversos ante una amenaza meteorológica. Desde esta perspectiva, la vulnerabilidad consiste en la interrelación de tres dimensiones: 1) exposición, 2) sensibilidad y 3) capacidad adaptativa; para efectos de este estudio, la capacidad de respuesta.

El análisis de exposición mediante correlación espacial arroja que los cantones de San Carlos, Guatuso, Los Chiles, Turrialba, Sarapiquí y Siquirres presentan una fuerte participación agrícola y están sometidos a una elevada recurrencia de eventos hidrometeorológicos (mapa 3.4). Por su parte, Los Chiles, Matina, Buenos Aires y Sarapiquí registran una mayor vulnerabilidad climática en el sector agrícola; es decir, presentan una condición más desfavorable cuando se analiza de manera conjunta la exposición, la sensibilidad y la vulnerabilidad.

En cuanto al turismo, su éxito descansa en la riqueza natural del país. El ecoturismo, el turismo de aventura, de sol y playa dependen del clima, de la biodiversidad y de la conservación de áreas protegidas, lo cual explica la alta vulnerabilidad del sector ante los eventos climáticos extremos. Por un lado, las sequías, las inundaciones y el ascenso del nivel del mar modifican la línea costera y afectan las infraestructuras y los atractivos naturales (ICT, 2022). Por otro, las lluvias

Mapa 3.4

**Relación entre la intensidad del sector agricultura en el valor agregado cantonal y la cantidad de desastres por eventos hidrometeorológicos**



Nota: La relación se estima mediante el índice de Moran que mide la correlación espacial entre la concentración cantonal en actividades económicas y eventos hidrometeorológicos extremos.  
 Fuente: Córdoba y Carrera, 2025, con datos de DesInventar.

intensas, el calor extremo o la degradación de los destinos turísticos generan cancelaciones, dificultades en el transporte y pérdida de competitividad, afectando así los medios de vida de las comunidades locales (Minae, 2022). Estas condiciones ponen en riesgo los flujos turísticos y, con ello, la contribución del turismo a la reducción de la pobreza y al desarrollo económico en territorios particularmente vulnerables (ICT, 2022).

El análisis de vulnerabilidad que realizan Córdoba y Carrera (2025) sugiere una alta concentración de la actividad turística y eventos hidrometeorológicos en Dota, Osa y Golfito en el sur del país y Talamanca en el caribe, zonas

tradicionalmente turísticas con alta exposición a tormentas, lluvias extremas e inundaciones (mapa 3.5). Además, el análisis de vulnerabilidad evidencia que La Cruz, Talamanca, Nandayure, Osa y Quepos son los cantones del sector turismo y restaurantes que serían más vulnerables a la variabilidad climática. Estos combinan una alta sensibilidad y baja capacidad para responder a los eventos climáticos extremos, además de una exposición moderada o alta a eventos hidrometeorológicos. Lo anterior confirma que, el turismo se concentra en territorios con altos niveles de amenaza climática, lo cual constituye una vulnerabilidad estructural (Rendón et al., 2023).

Una lectura crítica de este patrón refuerza la idea de que la infraestructura turística en zonas costeras, muchas veces precaria o informal, enfrenta riesgos sistemáticos, los cuales pueden tener impactos multiplicadores en empleo, divisas y encadenamientos productivos (Brown, 2025).

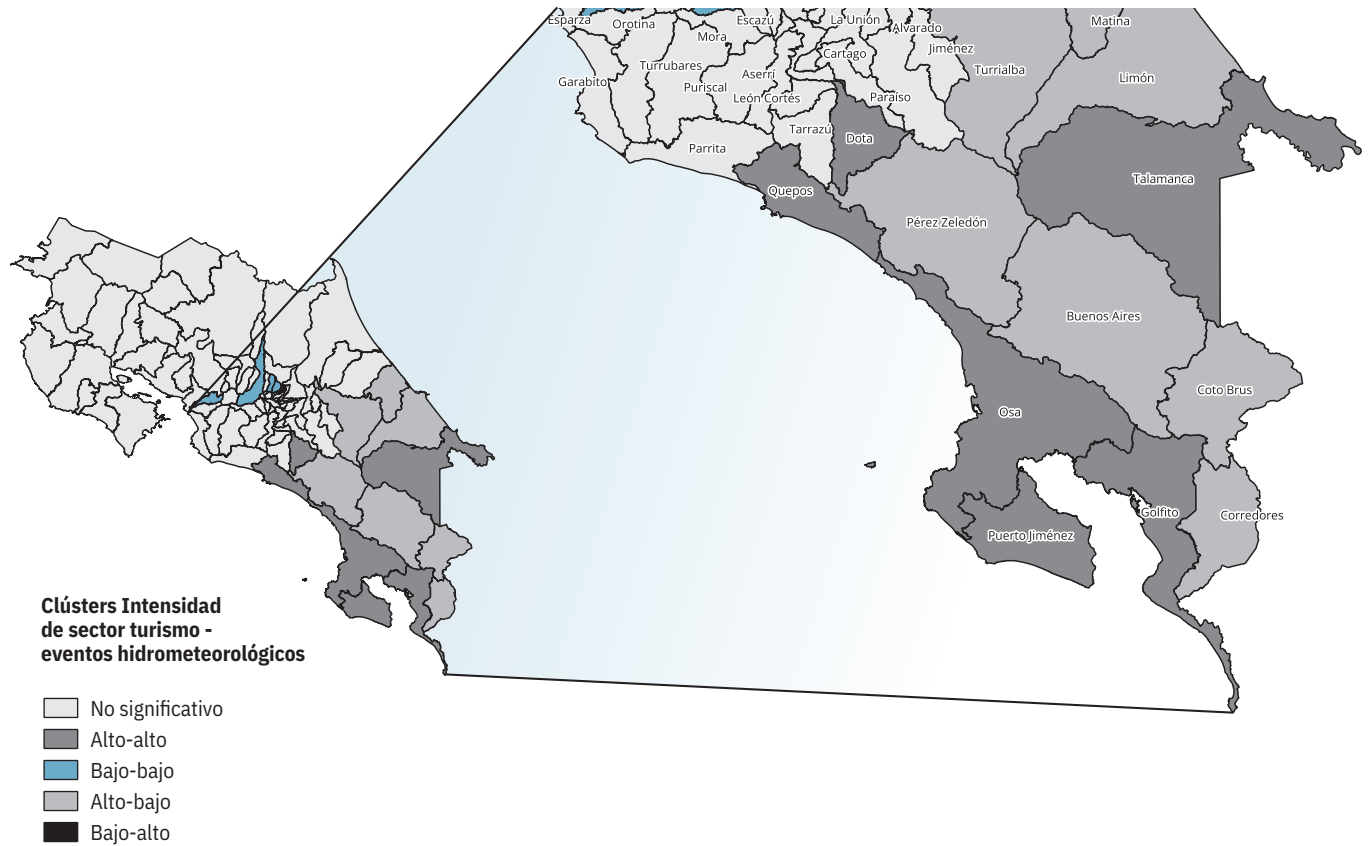
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**CAMBIO CLIMÁTICO Y SECTORES ECONÓMICOS**

véase Córdoba y Carrera, 2025, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Mapa 3.5

**Índice de Moran. Intensidad del sector turismo en el valor agregado cantonal versus cantidad de desastres por eventos hidrometeorológicos**



Fuente: Córdoba y Carrera, 2025, con datos de DesInventar.

**Investigadores principales:**

Luis Vargas Montoya, Melanie Jiménez Montero, Ashly Arce Quedo, Gabriel Madrigal Quesada, Kenneth González Tenorio, Daniela Córdoba Solano, Felipe Carrera Cerdas, Karla Meneses Buchelli (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador), Rafael Antonio Segura Carmona, Gabriela Córdova Montero (decana, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador), Mauricio Monge Arias y María José Sauma Chacón.

**Insumos:**

*Desafíos de la administración Trump para Costa Rica: incidencia en el sector externo*, de Melanie Jiménez Montero y Ashly Arce Quedo; *Las brechas en la infraestructura de transportes como obstáculo al crecimiento económico*, de Gabriel Madrigal Quesada y Kenneth González Tenorio; *Potencial incidencia asimétrica del cambio climático en los sectores económicos*, de Daniela Córdoba Solano y Felipe Carrera Cerdas; *Una aproximación a la medición del costo socioeconómico del crimen en Costa Rica*, Luis Vargas Montoya; *Seguimiento del crecimiento económico durante el 2024 y primeros meses del 2025*, de Karla Meneses (docente-investigadora, Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador) y Gabriela Córdova Montero (decana, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador); *Exoneraciones fiscales aprobadas por la Asamblea Legislativa*, de José Mario Achoy Sánchez; *Análisis del mercado laboral durante el 2024 y primeros meses del 2025*, de Karla Meneses Buchelli y Rafael Antonio Segura Carmona; *Sector monetario y el rol de la política monetaria*, de Mauricio Monge y María José Sauma Chacón; *Evolución de la situación fiscal en Costa Rica*, de Mauricio Monge Arias y María José Sauma Chacón.

**Coordinación:**

Luis Vargas Montoya.

**Borrador del capítulo:**

Luis Vargas Montoya.

**Edición técnica:**

Jorge Vargas Cullell y Luis Vargas Montoya.

**Visualización de datos:**

Marco Hidalgo, Jimena Valverde Cordero, Javier Bogantes Retana, María Elena Jiménez Cordero y Luis Vargas Montoya.

**Asistentes de investigación:**

Yared Alemán Saborío, Sofía Altamura Gamboa, Jimena Valverde Cordero y Javier Bogantes Retana.

**Lectores críticos:**

Ana Luisa Elizondo Salas, Pablo Vega, Marco Hidalgo, Karla Salazar, Daniel Ortiz, Róger Madrigal Ballesterero, Susan Rodríguez Calvo y Jorge Vargas Cullell.

**Revisión y corrección de cifras:**

Jimena Valverde Cordero, Javier Bogantes Retana y María Elena Jiménez Cordero.

**Edición y corrección filológica:**

Gabriela Fonseca Argüello.

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

**Un agradecimiento especial** al Centro de Investigación Legislativa de la Asamblea Legislativa, el Departamento de Servicios Parlamentarios, el INEC, el BCCR, el ICE, la CGR, Procomer, Comex, el Ministerio de Hacienda, el Mideplan, el OIJ, la Academia de Centroamérica, LanammeUCR, la Escuela de Estadística de la

UCR, al Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR y a la Oficina para la Reducción de Riesgos por Desastres de las Naciones Unidas, por la colaboración con información estadística para la investigación de este capítulo.

**Los talleres de consulta:** se realizaron los días 16, 17 y 22 de julio, 12 de agosto y 19 de setiembre, con la participación de las siguientes personas: Lil Acuña Fernández, Alonso Alfaro, Eduardo Alonso, Sergio Álvarez González, Erick Apuy, Valentina Araya, Ashly Arce, José Luis Arce, Rita María Arce Láscarez, Silvia Arguedas, Pablo Camacho, André Campos, Rolando Castillo Barahona, Christopher Camacho, Mónica Castillo Quesada, Jaime Cerdas, Cecilia Cortés, Rodrigo Cubero, Francisco Delgado, Ana Luisa Elizondo Salas, Andrés Fernández, John Fonseca, Vanessa Gibson, Kenneth González, Miguel Gutiérrez, Rafael Herrera, Hugo Hidalgo, Laurent Hidalgo Salazar, Gloriana Ivankovich, Melanie Jiménez, Allan Lavell, Miguel Loría, Gabriel Macaya, Luis Mesalles, Cornelia Miller Granados, Adriana Monge, Ricardo Monge, Mary Luz Moreno, Rosendo Pujol, Daniel Ortiz, Carolina Palma, Daniel Rodríguez, Marcela Román Forastelli, Ciska Raventós, William Rojas, Karla Salazar, Mariana Segura, Milagro Saborío, Shirley Saborío, Manuel Esteban Sánchez, Pablo Sauma, Julián Trejos, Jorge Valenciano Salazar, Olan Vargas Zeledón, Melissa Vega, Pablo Vega, Hazel Villalobos, Yanira Xirinachs, Sandro Zolezzi y Norberto Zúñiga.

---

## Notas

**1** Por empleo decente se entiende el que se da en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad (OIT, 1999).

**2** La competitividad auténtica se refiere a la presencia de ventajas productivas adquiridas (competitivas y no comparativas), unidas a la incorporación del progreso técnico y el aumento de la productividad (Hernández, 2004).

**3** También debe estar fundamentada en la remoción de los factores estructurales que causan inflación inercial.

**4** Contar con un clima de negocios adecuado, tanto para la empresa local como para la extranjera, es esencial para generar un proceso sostenible de inversión y constituye un círculo virtuoso de ahorro.

**5** Para medir la brecha de producto se mide como  $\frac{PIB_{observado} - PIB_{potencial}}{PIB_{potencial}}$ .

Se utiliza el IMAE desestacionalizado como proxy del PIB observado, y para estimar el PIB potencial se aplica el filtro de Hodrick-Prescott para obtener la tendencia.

**6** Es un modelo económico que sugiere cómo los bancos centrales deberían ajustar las tasas de interés en respuesta a cambios en la inflación y la actividad económica. En esencia, indica que las tasas de interés deben subir cuando la inflación o el crecimiento del PIB superan sus objetivos, y bajar cuando están por debajo. Ver Anexo 2 para un mayor detalle.

**7** Estos recortes se dan en un momento en el que el sector salud enfrenta una de sus mayores crisis en tiempos recientes. Según cifras del Plan Operativo de la CCSS, a marzo del 2025, las listas de espera ascienden a 730.000 atenciones de pacientes; para ponerlo en perspectiva, el 14% de la población costarricense. El 60% de las listas corresponde a pacientes que esperan algún procedimiento.

**8** Los eventos hidrometeorológicos incluyen: aluviones, avenidas torrenciales, deslizamientos, inundaciones, lluvias, marejadas, sedimentaciones, tempestades, tormentas eléctricas, tornados y vendavales.



## CAPÍTULO

## INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

## 4

## BALANCE

## Armonía con la naturaleza

ÍNDICE	HALLAZGOS RELEVANTES
<b>Valoración general</b> 169	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entre el 2020 y el 2025 se presentó cerca de una decena de cambios y propuestas de reforma al marco normativo del Sinac, algunas centradas en la concentración de ciertas competencias técnicas y políticas en el Minae.</li> <li>Se registró, por cuarto año consecutivo, una disminución en el presupuesto global del Sinac (-40%), que afectó a todas las áreas de conservación en valores que rondaron entre un -11,7% y un -41,9%, siendo el caso más crítico el Área de Conservación Marina Coco.</li> <li>En el 2024, solo 1 de cada 5 jefaturas del Sinac está ocupada por mujeres.</li> <li>La cantidad de horas dedicadas a actividades de control y protección en las áreas de conservación se redujeron un 60% entre el 2018 y el 2024.</li> <li>El programa de pago por servicios ambientales incorporó un área de 116.088 hectáreas entre el 2024 y julio del 2025.</li> <li>En el 2024 e inicios del 2025 se redujeron restricciones ambientales en áreas estratégicas, como la calidad del agua potable, el registro de plaguicidas y la capacidad de carga en el acceso a los parques nacionales.</li> <li>El número de personas pasajeras movilizadas en autobús se redujo un 42,2% entre octubre del 2018 y mayo del 2025. Paralelamente, se dio un aumento en la flota de vehículos particulares y motocicletas.</li> <li>El aporte de los vehículos eléctricos a la reducción de emisiones contaminantes en el país es de -64 Gg de CO<sub>2</sub> equivalentes en el 2024. Se estima que alcance a -469 Gg de CO<sub>2</sub>e en el 2030 y -2.164 Gg de CO<sub>2</sub>e en el 2040. Aunque es significativo para cada unidad, son valores bajos respecto a las emisiones totales del parque automotor de combustión.</li> <li>En el 2024, se registraron 6.973 interrupciones en el servicio de agua potable que prestan los sistemas periféricos fuera de la GAM, un 11,1% más que en el 2023.</li> <li>En el 2024 se alcanzó un récord en la cantidad de desastres por fenómenos climáticos en Costa Rica (1.619), después de un año de muy bajo registro (2023).</li> <li>Se estima que para finales de siglo las precipitaciones disminuyan entre un 21% y un 30%, en el 43% del país y entre un 31% y un 40% en un 14% del territorio.</li> <li>El 82,8% de los hogares productores de frijol en Costa Rica enfrentó inseguridad alimentaria entre el 2021 y el 2022; de estos un 12,6% en condición severa.</li> <li>En los últimos años, la conflictividad socioambiental se reactivó, con un uso más amplio de las redes sociales y los canales judiciales, además de un mayor peso de temas como el turismo residencial, el desarrollo inmobiliario y la presión sobre las fuentes de agua.</li> <li>Con base en todas las áreas del país que cuentan con mapa catastral, se estima que 9.862 km<sup>2</sup> de bosques están en manos privadas, la mayoría de estos corresponde a bosques secundarios.</li> <li>Aproximadamente el 26% del bosque maduro y el 39,5% del secundario en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo están en propiedades privadas.</li> <li>Según un conjunto de actores de la zona, el conflicto en Gandoca-Manzanillo se detona por la superposición de propiedad y protección, permisos ilegales, desigualdad en la aplicación de normas y presión del turismo y la inversión extranjera.</li> <li>Un ejercicio realizado en el Pacífico Norte de Costa Rica, identificó que el auge del desarrollo inmobiliario y el “turismo residencial” fomentó la privatización de facto del acceso a la zona pública costera, la exclusión de la población costarricense de oportunidades económicas, así como un limitado acceso al servicio de agua por falta de infraestructura.</li> </ul>
<b>Valoración general del Informe Estado de la Nación 2024</b> 170	
<b>Aspiraciones</b> 170	
<b>Introducción</b> 171	
<b>Decisiones gubernamentales debilitan herramientas y capacidades de gestión ambiental</b> 171	
<b>Mayor insostenibilidad ambiental acrecienta riesgos para el desarrollo humano</b> 183	
<b>Debilidad en gestión territorial aumenta tensión entre protección y desarrollo humano</b> 201	

## Cuadro 4.1

## Resumen de indicadores ambientales. 2020-2024

Indicador	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Uso de la tierra</b>					
Área en permisos de nuevas construcciones en la GAM (m <sup>2</sup> )	1.245.210	1.254.978	1.248.884	1.385.233	1.478.693
Área en permisos de nuevas construcciones en cantones costeros (m <sup>2</sup> )	346.235	424.553	649.612	1.261.437	1.240.481
Área en permisos de nuevas construcciones en el resto del país (m <sup>2</sup> )	538.418	595.816	586.967	794.816	810.862
Volumen anual de explotación de agua por medio de pozos (m <sup>3</sup> )	6.087.481	12.285.095	14.061.880	18.909.124	15.609.992
Número de pozos legales perforados (acumulado)	16.812	16.918	17.128	17.398	17.679
Población que recibe agua de calidad potable (%)	94,0	96,0	90,0	92,0	91,5
Población que recibe agua sometida a control de calidad (%) <sup>a/</sup>	84,0	77,0	72,0	76,0	83,3
Pago por servicios ambientales en reforestación (ha)	822	127	1.712	1.101	748
Área sembrada de productos agrícolas (ha) <sup>b/</sup>	403.364	401.765	394.851	359.935	356.933
Área sembrada de productos orgánicos certificados (ha)	10.585	10.300	11.242	10.220	10.085
Importación de plaguicidas (kg)	20.886.461	16.364.857	16.769.905	15.134.924	13.991.407
Consumo de energía secundaria (TJ)	133.012	150.394	159.164	165.369	170.297
Hidrocarburos (%)	70,1	72,4	72,5	73,5	72,8
Electricidad (%)	26,8	24,8	24,6	24,9	25,3
Coque (%)	3,1	2,7	2,9	1,5	1,9
Crecimiento del consumo de energía secundaria (%)	-11,2	13,1	5,7	3,9	3,0
Crecimiento del consumo eléctrico (%)	-3,0	5,0	4,0	5,0	4,7
Intensidad energética <sup>c/</sup>	3,8	4,0	4,5	4,4	4,3
Promedio anual de concentración de PM <sub>10</sub> en el aire de San José <sup>d/</sup>	27,0	19,0	17,0	15,3	
Producción de residuos sólidos en el cantón central de San José (gramos per cápita/día)	1.106	1.096	1.055	1.061	
Playas galardonadas con la Bandera Azul Ecológica	138	140	136	151	140
Empresas con certificación para sostenibilidad turística	398	216	92	125	148
<b>Conservación</b>					
Áreas silvestres protegidas (ha) <sup>e/</sup>	1.303.055	1.303.055	1.303.095	1.303.187	1.303.187
Áreas marinas protegidas (ha) <sup>f/</sup>	1.550.192	1.550.192	16.502.221	16.502.221	16.502.221
Áreas en la Red de Reservas Privadas (ha)	82.408			91.929	92.714
Pago por servicios ambientales en protección de bosque (ha)	31.954	5.870	46.857	61.030	113.338
Pago por servicios ambientales en protección del recurso hídrico (ha)	4.022	1.818	5.886	2.020	150
<b>Riesgo</b>					
Número de desastres, según eventos hidrometeorológicos y geológicos	1.526	1.002	1.196	100	1.619
Número de emergencias químico-tecnológicas atendidas por el INS	3.009	2.446	2.669	7.279	9.169
Emergencias con materiales peligrosos	124	97	118	117	108
Emergencias con GLP	2.885	2.349	2.551	2.562	1.978
<b>Gestión institucional</b>					
Presupuesto para la protección de la diversidad biológica y el paisaje como porcentaje del PIB (%)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Número de denuncias ante el Tribunal Ambiental Administrativo	296	340	285	241	284
Número de denuncias ante el Sitada	5.722	6.977	6.318	6.158	6.943
Número de acciones colectivas sobre temas ambientales	15	23	17	28	31

a/ Considera las conexiones comerciales y domiciliarias.

b/ A partir del 2019 incluye únicamente información de estadísticas de área y producción oficializadas por las diferentes fuentes especializadas, según la actividad productiva.

c/ Es la energía utilizada para la producción de cada unidad monetaria en un país. En este caso, se calculó con base en el consumo final de energía secundaria, medida en gigajulios, y el PIB en colones (base 2017).

d/ Los datos se basan en la información que se obtiene en los puntos de muestreo de San José.

e/ Los valores reportados a partir del 2017 no corresponden a lo reportado en años anteriores, debido a un cambio metodológico en el Sinac.

f/ Los valores reportados a partir del 2017 no corresponden a lo reportado en años anteriores, debido a un cambio metodológico en el Sinac.

## Valoración general

Costa Rica experimenta cambios negativos en su discurso, prioridad y objetivos ambientales, que arriesgan su patrimonio y su liderazgo. En ediciones previas de este capítulo se registró un debilitamiento de la apuesta ambiental histórica del país, y el surgimiento de enfoques regresivos sobre la gestión, cuidado y uso de los recursos naturales. En la raíz de este cambio, se observan crecientes tensiones entre protección, actividad económica y desarrollo humano, que están llevando al país hacia una variación en la prioridad y los objetivos en materia ambiental: se pasó de ampliar la cobertura forestal y el área bajo resguardo, a erosionar las herramientas para la conservación, el cuidado de la salud humana y el ambiente.

Este no es un evento aislado, es parte de un ciclo de retroceso ambiental. Se trata de un proceso continuo y acumulativo, en el que la interacción entre decisiones de política pública, (des) incentivos generados para el uso sostenible de los recursos y las consecuencias reales que ello tiene, deteriora la capacidad del Estado y de la sociedad para proteger el ambiente y para hacer un adecuado manejo de sus bienes naturales. Estos tres factores se refuerzan mutuamente y tienden a profundizarse con el tiempo, si no se implementan medidas estructurales correctivas. Esta conclusión se sustenta en tres ideas clave.

La primera es que algunas **decisiones gubernamentales debilitan las herramientas y capacidades de gestión ambiental**. Se registran cambios regulatorios en áreas estratégicas que comprometen el ambiente y la salud humana, como la modificación de los parámetros de calidad del agua, que elevó 800 veces el umbral establecido por el valor máximo admisible para metabolitos de clorotalonil. Al mismo tiempo, se realizaron reformas en el registro de plaguicidas que, entre otros aspectos, excluye a los ministerios de Ambiente y Energía y Salud del proceso de evaluación

para sustancias clasificadas como de mínimo riesgo.

Por otra parte, el país no solo no logró crear las capacidades institucionales necesarias para cumplir las expectativas plasmadas en la normativa ambiental, sino que disminuyó los recursos para la atención de un territorio protegido que ahora es más amplio. El presupuesto del Sinac se redujo un 40% en el último lustro. En consecuencia, se realizaron menos actividades de control, monitoreo y fiscalización en las áreas de conservación. Esta situación se agrava por la progresiva transformación de la estructura de gobernanza hacia una mayor concentración de poderes en detrimento de la participación y el criterio técnico.

La segunda idea es que la **mayor insostenibilidad ambiental acrecienta los riesgos para el desarrollo humano**. Se profundizó el uso insostenible de recursos vitales como la energía, el agua y el suelo. El deterioro del sistema de transporte público, por ejemplo, intensificó el empleo de vehículos particulares y combustibles fósiles, lo cual se tradujo en más emisiones contaminantes. Además, como resultado de los problemas de disponibilidad, calidad e infraestructura hídrica se contabilizaron cerca de 7.000 interrupciones en el servicio de agua potable fuera de la Gran Área Metropolitana, la mayoría en las regiones Chorotega y Pacífico Central, puntos medulares de actividades como el turismo y el agro.

La forma en que se gestiona el territorio también genera impactos sobre amplios sectores de la población, pues aumenta su exposición y vulnerabilidad. En 2024 se reportaron afectaciones directas -principalmente- a la vida humana y a viviendas por desastres asociados a eventos climáticos. Ese mismo año, el país registró pérdidas por 352.000 millones de colones a raíz del temporal que provocó el huracán Rafael. Los retos en este ámbito aumentan la fragilidad de Costa Rica frente a escenarios de cambio climático, lo que magnifica la urgencia de avanzar hacia una planificación territorial que incorpore criterios de sostenibilidad y visión de largo plazo.

La última idea es que el **debilitamiento en la gestión territorial aumenta la tensión entre la protección ambiental y el desarrollo humano**. Una manifestación clara de esta tensión es la conflictividad socioambiental que recientemente tomó un nuevo impulso y que muestra cambios en la forma, los medios y los contenidos. Ya no se concentran solo en daños a ecosistemas o en actividades extractivistas; cada vez con mayor frecuencia abordan cuestiones estructurales sobre la relación entre el modelo de desarrollo y el vínculo sociedad-naturaleza.

En esta edición del capítulo se exploran a profundidad dos ejemplos asociados con esta confrontación. El primero estudia las tensiones que se derivan de la intersección entre propiedad de la tierra y protección ambiental, con un análisis desde los actores locales en el caso del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo. El segundo examina las dinámicas territoriales en zonas costeras del Pacífico Norte, en torno al crecimiento del desarrollo inmobiliario orientado al “turismo residencial”. Los hallazgos muestran que la falta de claridad y estabilidad normativa, sumada a la ausencia de ordenamiento territorial y fiscalización, así como la aplicación selectiva de las herramientas, han propiciado un contexto que tiende a favorecer intereses privados sobre la conservación ambiental, los derechos humanos y el bienestar colectivo.

Costa Rica no puede darse el lujo de quitar prioridad al tema ambiental en la agenda política y el debate público. Debe construir políticas con base en evidencia científica y una lectura estratégica que oriente la toma de decisiones, guíe su formulación e implementación, y fortalezca los instrumentos de gestión ambiental. Ante la evidencia de un cambio de rumbo en este campo, este Informe hace un llamado a atender de manera decidida los retrocesos en esta materia, los cuales no solo profundizan la inequidad social, sino que también comprometen las posibilidades de un desarrollo sostenible.

## Valoración del Informe Estado de la Nación 2024

Costa Rica enfrenta un dilema estratégico: garantizar la sostenibilidad ambiental, mientras mejora el crecimiento económico, la equidad social y las oportunidades para las personas. Ante esta urgencia, la respuesta pública parece ir en otra dirección: un cambio de narrativa y de prioridad en materia ambiental, que aumenta la vulnerabilidad de los bienes naturales y la población, al tiempo que incrementa los costos inmediatos y futuros para el desa-

rrollo humano. El capítulo plantea que, de no corregirse algunos patrones, el país se enrumbaría hacia una sociedad menos sostenible y más carbonizada. Y, a su vez, debilita su histórica apuesta ambiental y arriesga su liderazgo internacional.

El país requiere conectar la agenda de desarrollo con la sostenibilidad y para ello es necesario, entre otras estrategias, construir política pública basada en información y visión de largo plazo; aprovechar el cuerpo de herramien-

tas normativas vigentes; una ciudadanía activa y crear vínculos entre los sectores económico, social e institucional para actuar en correspondencia con las prioridades y desafíos en este campo. Lo que no ayudaría en esta tarea es si, por el contrario, la gestión y protección del ambiente se debilita (en el discurso y la acción) y cambia el lugar que el país ha dado históricamente al tema, con importantes beneficios en todos los ámbitos.

## Aspiraciones

### Utilización de los recursos naturales según su capacidad de reposición

La tasa de utilización de los recursos naturales es menor o igual a la de reposición natural o controlada por la sociedad, siempre y cuando esto no amenace la supervivencia de otros seres del ecosistema.

### Nivel asimilable de producción de desechos y contaminantes

La tasa de producción de desechos y contaminantes es igual o inferior a la capacidad del ambiente para asimilarlos, ya sea en forma natural o asistida por la sociedad, antes de que puedan causar daños a la población humana y a los demás seres vivos.

### Reducción del deterioro ambiental

Existen medidas socioeconómicas, legales, políticas, educacionales, de investigación y de generación de tecnologías limpias que contribuyen a evitar un deterioro ambiental mayor.

### Participación de la sociedad civil

La sociedad civil participa en el diseño, ejecución y seguimiento de medidas de protección y manejo responsable y sostenido de los recursos naturales.

### Minimización del impacto producido por los desastres

El impacto que generan los desastres como resultado de fenómenos de origen natural o humano es minimizado por las capacidades de prevención, manejo y mitigación.

### Equidad en el uso y disfrute de los recursos naturales

Existe equidad en el uso y disfrute de los recursos naturales, de un ambiente saludable y de una calidad de vida aceptable para toda la población.

### Conciencia en la ciudadanía

Existe conciencia acerca de la estrecha relación entre la sociedad, sus acciones y el ambiente, así como de la necesidad de realizar un esfuerzo individual y colectivo para que esa relación sea armónica.

### Utilización del territorio nacional

El uso del territorio se ajusta a la capacidad de uso potencial de la tierra y a su ordenamiento según las políticas de desarrollo establecidas tanto a nivel nacional como local.

### Conocimiento e información ambiental

Las instituciones públicas y privadas generan, amplían y socializan conocimiento e información que permite dar seguimiento al desempeño ambiental y a la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales.

## CAPÍTULO

## 4

## INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

## BALANCE

## Armonía con la naturaleza

**Introducción**

El capítulo “Armonía con la naturaleza” valora el desempeño de Costa Rica en materia ambiental, desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible. Su objetivo es conocer en qué medida las dinámicas humanas, las actividades económicas, los procesos sociales y políticos que ocurren en el territorio nacional, se alinean o no con las aspiraciones planteadas en este ámbito y asociadas, en general, con las metas y objetivos de sostenibilidad en la política pública. Para ello se nutre de estudios propios, diseñados para profundizar la información en este campo y ofrecer herramientas para el debate y la toma de decisiones. Al mismo tiempo, incorpora investigaciones comisionadas para este Informe y otras realizadas por entidades estatales, universidades públicas, organizaciones no gubernamentales, sociedad civil y sectores productivos.

Además del seguimiento anual en temas clave, en esta entrega se presentan los resultados de una mirada a profundidad sobre las tensiones entre la protección ambiental y el desarrollo humano sostenible. Este ejercicio analizó los conflictos socioambientales derivados de la intersección entre propiedad de la tierra y protección ambiental, y las nuevas dinámicas territoriales en las zonas costeras asociadas al desarrollo inmobiliario y al “turismo residencial”. En ambos casos se realizó trabajo de campo para conocer la perspectiva de los actores locales.

El capítulo se organiza en tres secciones.

En la primera se estudian los cambios en las herramientas y capacidades institucionales para la gestión ambiental en el período 2020-2024, con énfasis en aquellas relacionadas con la conservación ambiental y sus implicaciones. El segundo acápite da seguimiento a los patrones de uso de los recursos naturales y el territorio, y se documentan los riesgos que estos generan para el ambiente y la población. En el último apartado se analiza cómo la debilidad en la gestión territorial aumenta las tensiones entre protección ambiental y desarrollo humano, a partir de dos tipos de conflicto y la perspectiva de sus actores: las disputas sobre propiedad privada y restricción ambiental -ejemplificadas con el caso del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo- y las reacciones comunitarias hacia el desarrollo inmobiliario y turístico costero en Guanacaste.

### Decisiones gubernamentales debilitan herramientas y capacidades de gestión ambiental

Las dos ediciones anteriores de este capítulo analizaron el cambio en la prioridad de lo ambiental en la agenda política del país. Se evidenció el estancamiento y retroceso en áreas estratégicas y una creciente ruptura en la narrativa sobre el ambiente como factor de desarrollo humano; actores políticos, sociales e institucionales han reinstalado un discurso del ambiente como “obstáculo para el desarrollo” y se han tomado medidas

consecuentes con ese cambio (PEN, 2023 y 2024). En esta entrega se evidencia una profundización de dicha tendencia, alimentada con decisiones gubernamentales que debilitan directamente las herramientas y capacidades para una gestión ambiental adecuada y sostenible. Este apartado estudia dichos cambios y sus efectos para la salud humana y la conservación ambiental. En términos generales, se observa que el país pasó de cierta inercia e incoherencia entre la narrativa oficial y la implementación de las políticas públicas, a la erosión del marco regulatorio ambiental y las capacidades en ámbitos clave como la gestión de los espacios bajo conservación.

### Significativos retrocesos en el marco regulatorio ambiental

El marco normativo e institucional es clave para una gestión ambiental sostenible y efectiva e incluye principios como la participación de los distintos sectores sociales y el uso del criterio técnico-científico. Lo primero implica un proceso activo, informado y continuo en el que las personas, comunidades y organizaciones tienen la oportunidad real de incidir en las decisiones, políticas y acciones relacionadas con el medioambiente. Lo segundo refiere a la aplicación sistemática de conocimientos científicos, datos verificables y metodologías técnicas para planificar, evaluar impactos, determinar niveles de riesgo, diseñar medidas correctivas y desarrollar herramientas para mejorar el manejo de los recursos naturales.

En los últimos años se registraron acciones contrarias a estos principios. Por ejemplo, en el 2023 el Poder Ejecutivo presentó el proyecto de Ley Fortalecimiento de Competencias del Ministerio de Ambiente y Energía (expediente n° 23213), el cual apunta a una disminución del grado de desconcentración de máximo a mínimo de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (Setena), la Comisión Nacional de Gestión de la Biodiversidad y el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac; PEN, 2024; Faerrón y Mora, 2024). Ese mismo año, la Asamblea Legislativa archivó el proyecto de ley para ratificar el Acuerdo de Escazú (expediente n° 21245); el cual, promovía la participación pública en el proceso de toma de decisiones ambientales.

Esta nueva edición del Informe identifica una tendencia preocupante: la adopción por parte de entes gubernamentales de decisiones que debilitan su propia capacidad institucional, la participación ciudadana y el peso del criterio técnico, al tiempo que erosionan el marco regulatorio en temas estratégicos. Algunos de estos cambios comprometen derechos fundamentales como una vida saludable, un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y la protección del ambiente. Estos derechos no solo están consagrados en la Constitución Política, también se encuentran respaldados en instrumentos internacionales acogidos por Costa Rica como la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en su Principio 10 que reconoce la participación ciudadana, el acceso a la infor-

mación y a la justicia ambiental. En las siguientes secciones se documentan ejemplos de estos retrocesos normativos e institucionales que amenazan con provocar regresiones en los ámbitos ambiental y de derechos humanos.

### Cambios regulatorios comprometen el ambiente y la salud humana

En las últimas tres décadas, Costa Rica promovió un estilo de desarrollo que combinó la conservación del territorio y la recuperación de la cobertura forestal con la promoción de exportaciones y la atracción de inversión extranjera directa (PEN, 2024). Aunque ambas generaron importantes réditos, el país no logró armonizarlas ni resolver las tensiones entre protección y producción. En este contexto, el alejamiento estatal de su histórica postura ambiental se está traduciendo en la reducción de regulaciones ambientales en temas estratégicos, sin una discusión clara, abierta y transparente sobre cómo enfrentar el reto de la sostenibilidad.

En el 2024 e inicios del 2025 se observaron manifestaciones concretas en esta dirección. Un primer ejemplo es la reforma al Reglamento para la calidad del agua potable (decreto 45196-S), concretamente en lo relativo a los valores de referencia para sustancias contaminantes en el agua. En respuesta a los señalamientos de la Sala Constitucional y en el marco de disputas generadas por los recientes focos de contaminación del recurso hídrico (cuadro 4.2), el Ministerio de Salud modificó los parámetros de calidad del

agua, al sustituir los límites fijos permitidos de concentración de sustancias por valores dinámicos (se cambia el concepto de “valores máximos admisibles” a “valor de alerta”). De esta forma, si se detectan “valores de alerta” el Ministerio de Salud y demás instituciones con competencias realizarán un análisis de riesgo para decidir el valor máximo de riesgo permitido en el agua (Vargas, 2025).

La nueva norma también define los valores máximos admisibles ajustados al riesgo para metabolitos de clorotalonil en el agua potable, entre 12 y 80 microgramos por litro ( $\mu\text{g/L}$ ), con lo cual se elevó hasta 800 veces el umbral genérico establecido por el valor máximo admisible (VMA) para residuos de este plaguicida<sup>1</sup>. Con esta variación se pasa de una lógica de prohibición total de este plaguicida a una de tolerancia transitoria (Vargas, 2025; E<sup>2</sup>: Pacheco, 2025).

Distintos actores sociales han cuestionado este cambio por considerar que no atiende las causas estructurales de la contaminación (E: Pacheco, 2025), permite la distribución de agua contaminada mientras se realiza un análisis de riesgo, omite medidas estructurales como protección de zonas de recarga y el control efectivo del uso de agroquímicos (Cruickshank Lambert, 2024), introduce un enfoque más permisivo frente a sustancias de alta peligrosidad y no incorpora adecuadamente criterios de toxicidad crónica, bioacumulación y efectos combinados (Agüero González, 2024; Arias *et al.*, 2024). Desde el punto de vista jurídico, la reforma podría implicar

## Cuadro 4.2

### Episodios de contaminación en fuentes de agua para consumo humano. 2005-2024

Año	Episodio
2005	Contaminación con bromacil y otros plaguicidas en las nacientes de El Cairo y Milano de Limón
2012	Contaminación por arsénico en el agua potable de 24 comunidades del norte del país
2016	Contaminación vinculada al cultivo extensivo de piña en Veracruz, Venecia, y Pital en la zona norte del país
2018	Contaminación vinculada al cultivo extensivo de piña en Río Cuarto de Alajuela
2021	Contaminación en las nacientes de Cipreses, Santa Rosa y San Pablo de Oreamuno de Cartago
2023	Contaminación con mercurio en Cutris de San Carlos (asociado la minería a cielo abierto en Crucitas)
2024	Contaminación por hidrocarburos de las fuentes superficiales del río Macho, Quebrada Honda 1 y 2, Quebrada Lupe y el río Durazno en San José

Fuente: Elaboración propia con datos de Vargas, 2024 y Vargas, 2025.

un retroceso en la protección del derecho humano al agua, a la salud y a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (Cruickshank Lambert, 2024), así como una regresión en la protección ambiental y sanitaria (Arias *et al.*, 2024). Al mismo tiempo, se presentaron cuestionamientos a la solidez técnico-científica de las modificaciones realizadas al reglamento. Dada la etapa en que se encuentra este cambio, no es posible aún valorar su alcance, pero se pueden consultar más detalles sobre su formulación y contenido en Vargas (2025).

Otro ámbito en el que se suscitaron cambios en las condiciones establecidas fue el registro de plaguicidas. Entre el 2022 y mayo del 2025 se han realizado, al menos, cuatro modificaciones al “Reglamento Técnico RTCR 509:2022. Insumos Agrícolas. Plaguicidas sintéticos formulados, plaguicidas químicos de origen mineral o inorgánico, ingrediente activo<sup>3</sup> grado técnico, coadyuvantes, vehículos físicos y sustancias afines de uso agrícola. Registro” (decreto 45007 MAG-S-Minae). Sobresale la inclusión de nuevas modalidades de registro por homologación y reconocimiento (cuadro 4.3) o autorizaciones que aprueban las autoridades reguladoras de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) o adherentes al Sistema de Aceptación Mutua de Datos de esta organización; así como aquellos por referencia de una autoridad reconocida internacionalmente (decretos 45007 MAG-S-Minae y 43838-MAG-S-Minae).

Una de las principales modificaciones es la exclusión del Ministerio de Ambiente y Energía (Minae) y el Ministerio de Salud del proceso de evaluación para las solicitudes de registro de sustancias catalogadas como de mínimo riesgo. Esta medida se fundamenta en que uno de los requisitos es que los elementos que componen el producto deben estar en la lista de sustancias de mínimo riesgo, las cuales -en principio- previamente han sido analizadas y aprobadas por estas carteras. Este cambio también aplica a aquellas sustancias sometidas a procesos de homologación dado que, como se mencionó, se parte del reconocimiento de evaluaciones realizadas por

### Cuadro 4.3

#### Modalidades de registro de plaguicidas vigentes<sup>a/</sup> en Costa Rica. 2025

Sustancia	Modalidad de registro
Ingrediente activo grado técnico	Evaluación completa de la información
	Homologación OCDE
	Equivalencia
	Homologación de equivalencia
	Información de referencia de una autoridad reconocida internacionalmente
	Registro de ingrediente activo de origen mineral o inorgánico
Plaguicidas formulados	Evaluación completa de la información
	Homologación
	Reconocimiento de requisitos químicos y toxicológicos
	Registro de plaguicidas químicos de origen mineral o inorgánico
Coadyuvantes y sustancias afines	Evaluación completa de la información
	Mínimo riesgo (no requiere evaluación de Minae y Minsa)

a/ Las modalidades de registro subrayadas en color gris corresponden a introducidas con los decretos 43838 MAG-S-Minae y 45007 MAG-S-Minae.

Fuente: Elaboración propia con datos de Vega, 2025 y E: Zúñiga, 2025.

autoridades de otros países pertenecientes a la OCDE que cumplen con estándares internacionales para el registro de plaguicidas (Vega, 2025). También se amplió por un año el plazo para la actualización de los registros.

Las modificaciones comentadas dieron lugar a señalamientos contrastantes. Desde la Cámara de Insumos Agropecuarios se consideró que la ampliación del plazo para actualizar los registros e incorporar la modalidad por referencia son aspectos favorables. No obstante, se señaló que se establecieron requisitos ambientales, para varios casos, los cuales son “prácticamente incumplibles” y limitan el registro de algunas sustancias en el país (E: Zúñiga). Por su parte, personas expertas y ambientalistas señalaron que estas modificaciones favorecen una menor rigurosidad en la evaluación local, pues se omiten pruebas adaptadas a las condiciones específicas del país; por ejemplo, en relación con los riesgos a la biodiversidad local y la salud humana; una mayor dependencia de criterios técnicos y científicos externos, especialmente en lo que concierne a

temas de salud pública y medioambiente; el debilitamiento de las capacidades regulatorias en todo el país, sobre todo de aquellas asociadas a la evaluación de riesgos; así como la introducción y uso de moléculas y tecnologías “viejas” que se consideran más contaminantes (E: Picado, 2025, E: Vargas, 2025).

Cabe mencionar que entre febrero del 2023 -cuando entró en vigor el decreto 43838-MAG-S-Minae- y marzo del 2025, se otorgaron 44 registros de plaguicidas (31 para ingrediente activo grado técnico y 13 para formulados); se trata de 6 menos que los aprobados durante los 15 años que estuvo en vigencia el decreto 33495-MAG-Minae-Meic (Vega, 2025).

Una tercera evidencia de cambios regulatorios con inadecuada consideración de la sostenibilidad ambiental es la ampliación de los límites de visitantes y huéspedes en el Parque Nacional Corcovado. En el 2023, el Sinac aprobó el incremento en el cupo diario de ingreso de 560 a 700 personas, así como el aumento de la capacidad de hospedaje de 70 a 80 espacios (resolución Sinac-Acosa-D-R-0048-2023). Esta decisión se

adoptó sin una base técnico-científica que justificara tales modificaciones, ni una metodología clara que demostrara que estas variaciones no generarían daños al medioambiente. Cabe recordar que este parque resguarda el 2,5% de la biodiversidad mundial (Sinac-Minae, 2025e). En agosto del 2025, la Sala Constitucional anuló esta medida, al determinar que, además de constituir un vicio en la fundamentación, obstaculiza el acceso a la justicia de las personas administradas y vulnera el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, reconocido en la Constitución Política de Costa Rica; no se demostró “la existencia de una verdadera base técnico-científica que justifique las variaciones implementadas, en frontal vulneración del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado” (resolución n° 2025024842).

Esta sentencia se suma a las emitidas por la Sala Constitucional en julio del 2019, en la que determinó que el Sinac debe “delimitar los límites del Refugio Natural de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo y, en conjunto con la Procuraduría General de la República, ejercer las acciones legales correspondientes en defensa del patrimonio público” (sentencia n° 2019-12745); y mayo del 2023, en la cual le ordena al Sinac “reducir el ingreso de personas visitantes al Parque Nacional Manuel Antonio a la capacidad de carga calculada en el modelo de flujo aplicado a diciembre del 2022” (sentencia n° 2023-011233).

### Se reduce autonomía y criterio técnico en gestión de zonas de conservación

La gobernanza para la conservación ambiental tiene sus principales antecedentes a inicios del siglo XX, con la creación de normas como la Ley de Guardabosques (1906), la Ley de Explotación de Bosques (1935), la Ley Forestal de 1969, la Ley del Servicio de Parques Nacionales (1977) y la ratificación de instrumentos internacionales como la Convención para la protección de la flora, fauna y bellezas escénicas naturales de las Américas (1940). Posteriormente, en la década de los noventa, se registró un nuevo impulso

que llevó a la configuración del ecosistema normativo-institucional vigente: la Ley Orgánica del Ambiente (n° 7554) de 1995, la Ley Forestal (n° 7575) de 1996, la Ley de Biodiversidad (n° 7788) de 1998 que crea la Setena y Sinac.

La Ley n° 7788 establece al Sinac como parte de un sistema de gestión y coordinación institucional, desconcentrado y participativo, que integra las competencias en materia forestal, vida silvestre, áreas protegidas y el Minae, con el fin de dictar políticas, planificar y ejecutar procesos dirigidos a lograr la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales. Su funcionamiento se basa en un amplio marco jurídico que integra legislación nacional (Ley n° 7554, Ley n° 7788, Ley n° 7575, Ley n° 7317), normativa reglamentaria (decreto ejecutivo 40548-Minae) y tratados internacionales (Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres, Convención Ramsar sobre humedales, Convenio sobre diversidad biológica). La ley establece los principios, competencias, herramientas de gestión, fuentes de financiamiento y mecanismos de participación que rigen la conservación ambiental en el territorio nacional.

En la actualidad, el Sinac se compone de cuatro niveles jerárquicos: político, directivo, operativo (departamentos y unidades) e instancias asesoras. En el primer nivel figuran el Consejo Nacional de Áreas de Conservación (Conac), la Secretaría Ejecutiva<sup>4</sup> y el Consejo Regional. Por su parte, el nivel directivo se integra de una unidad técnica, una administrativa y financiera, y las 11 áreas de conservación. A su vez, cada área de conservación la conforman un Consejo Regional, una Dirección Regional, un Comité Científico-Técnico y un órgano de administración financiera de las áreas protegidas (Ley N° 7788, 1998; Sinac-Minae, 2025e).

De acuerdo con la Ley de Biodiversidad (n° 7788), cada área de conservación es una unidad territorial del país (...) y se encarga de aplicar la legislación vigente en materia de recursos naturales, dentro de su demarcación geográfica y de ejecutar las políticas, las estrategias y los

programas aprobados por el Conac, en el ámbito de áreas protegidas; asimismo, tiene a su cargo la aplicación de otras leyes que rigen su materia, tales como la Ley de Conservación de la Vida Silvestre (n° 7317) y la Ley Forestal (n° 7575).

En los últimos años, el marco operativo del Sinac ha experimentado ajustes normativos y propuestas de reforma sobre el financiamiento institucional, la gobernanza ambiental y marina, y la gestión de las áreas de conservación (cuadro 4.4). Entre los cambios del período reciente sobresalen los ajustes a los reglamentos de la Ley Forestal (n° 7575) y la Ley de Biodiversidad (n° 7788); la autorización para que organizaciones sin fines de lucro participen en labores de campo, mediante el aporte de personal (decreto n° 42208-Minae) y la aprobación de la Ley para exceptuar de la aplicación de la regla fiscal al programa por pago de servicios ambientales del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (n° 10253). También se adoptaron instrumentos para mejorar la evaluación ambiental, ampliar límites de áreas marinas y terrestres, y la creación de la categoría de manejo denominada parques naturales urbanos.

En el ámbito institucional se observa una tendencia a la centralización en la gobernanza de la conservación en torno a la cúpula política del Minae. En el 2023, se emitió una directriz que establece que toda comunicación institucional hacia la Procuraduría General de la República y la Contraloría General de la República debe ser revisada y, en casos relevantes, firmada por el ministro del ramo (Tattenbach, 2023; Minae, 2023 y decreto ejecutivo n° 44859, 2025). También se reorganizó la estructura legal con la creación, a inicios del 2025, de la Dirección de Asesoría Jurídica del Minae, la cual reúne las oficinas jurídicas de las instituciones adscritas a esta cartera y tiene como función asesorar y emitir criterios legales para el ministerio y sus órganos internos y externos, incluyendo los órganos desconcentrados, excepto la Dirección de Geología y Minas.

En línea con lo anterior, se presentaron dos iniciativas de ley que plantean reformas institucionales al Sinac. La primera es el proyecto de Ley Fortalecimiento

## Cuadro 4.4

**Principales avances, cambios y propuestas de reforma en materia de conservación ambiental. 2020-2025**

Año	Avances, cambios o propuestas de reforma
2020	Adopción de la Estrategia de fortalecimiento del Programa de Educación Ambiental del Sinac.
2020	Reforma al reglamento a la Ley Forestal y sus reformas (decreto 25721-Minae).
2020	Modificación del artículo 62 del reglamento a la Ley de Biodiversidad (decreto 34433-Minae) y oficialización del Sistema de Clasificación de Ecorregiones y Ecosistemas de Costa Rica.
2020	Creación del Parque Nacional Isla San Lucas (Ley n° 9892).
2020	Autorización al Sinac para recibir personal de apoyo contratado por organizaciones conservacionistas sin fines de lucro (decreto 42208-Minae).
2021	Emisión del reglamento de estudios de diagnóstico ambiental (EDA) y reforma al artículo 81 del Reglamento a la Ley de Biodiversidad (decreto 34433-Minae).
2021	Reforma a los decretos 29834-Minae “Amplía los límites del Parque Nacional Isla del Coco”; 36452-Minae Crea Área Marina de Manejo Montes Submarinos y 40054-Minae regionalización del Minae y al reglamento a la Ley de Biodiversidad (decreto 43368-Minae).
2021	Publicación del reglamento para cuadrillas y brigadas de bomberos forestales voluntarios adscritos al Sinac (decreto 43321-Minae).
2021	Creación y regulación de la categoría de manejo denominada Parques Naturales Urbanos (Panu) y de un programa nacional para su promoción e implementación (decreto 42742).
2022	Proyecto de Ley Fortalecimiento de Competencias del Ministerio de Ambiente y Energía (expediente n° 23213).
2022	Adopción de la Estrategia del Sinac para la conservación y uso sostenible del recurso hídrico 2021-2026.
2022	Aprobación de la Ley para exceptuar de la aplicación de la regla fiscal al programa por pago de servicios ambientales del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (n° 10253).
2022	Modificación al reglamento a la Ley Forestal (decreto 43648).
2023	Establecimiento del pago por servicios ambientales marinos.
2023	Intervención administrativa y declaratoria de interés público de la intervención administrativa del Parque Nacional Manuel Antonio (n° 44045).
2023	Construcción del plan estratégico institucional del Sistema Nacional de Áreas de Conservación 2023-2030.
2023	Reforma al artículo 1 del decreto “Amplía los límites del Parque Nacional Isla del Coco” (29834-Minae) y al artículo 1 del decreto “Crea Área Marina de Manejo Montes Submarinos” (36452-Minae; decreto 44292).
2024	Reforma de los artículos 10 y 11 del reglamento orgánico del Minae, 6 y 53 inciso a) del reglamento a la Ley de biodiversidad; 2 y 14 incisos e) y g) del reglamento de organización interna de Setena; 9 y 17 del reglamento de funcionamiento de la Comisión Plenaria de Setena y derogatoria de los artículos 15 del decreto 36815-Minae y 18 del decreto 43212-Minae (decreto 44859-Minae).
2024	Oficialización de los instrumentos para la prevención y mitigación de la electrocución de fauna silvestre por tendidos eléctricos en Costa Rica (decreto 44329-Minae).
2024	Protocolo de actuación conjunta entre los diferentes cuerpos policiales adscritos al Ministerio Seguridad Pública y el Sistema Nacional de Áreas de Conservación para el uso de fuerza letal en situaciones de emergencia entre los humanos y los cocodrilos (R-271-2024-Minae).
2024	Implementación de nuevas disposiciones sobre la comunicación institucional del Minae hacia la Procuraduría General de la República y la Contraloría General de la República (directriz DM-621-2023 y oficio Sinac-SE-DE-1320-2023).
2024	Publicación del reglamento para la incorporación de la variable ambiental en planes de ordenamiento territorial (decreto 44710).
2024	Adopción del incentivo para la protección de la biodiversidad marino-costera (Ley n° 10507).
2024	Creación del fondo azul de los servicios ecosistémicos marino-costeros para la conservación y el desarrollo económico de las zonas costeras (Ley n° 10533).
2024	Incorporación al artículo 62 al Reglamento a la Ley Forestal (decreto 25721-Minae) el pago de servicios ambientales a ecosistemas de manglar (decreto 44558-Minae).
2025	Proyecto de Ley para la titularización de ingresos propios del Sinac, adición de los artículos 36 BIS, 36 TER y 36 QUARTER de la Ley de biodiversidad (n° 23896).
2025	Proyecto de Ley para la creación de la policía de control y protección ambiental como cuerpo policial adscrito al Ministerio de Ambiente y Energía (expediente n° 23601).
2025	Ratificación del “Acuerdo en el marco de la convención de las naciones unidas sobre el derecho del mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional” (Ley n° 10678).

Fuente: Faerrón y Mora, 2025; a partir de las bases de datos sobre decretos y leyes aprobadas del PEN.

de Competencias del Ministerio de Ambiente y Energía (expediente n° 23213), el cual, en caso de ser aprobado, disminuiría el grado de desconcentración de máximo a mínimo del Sinac. La segunda propuesta es la constitución de la Policía de Control y Protección Ambiental (expediente n° 23601), adscrita al Minae, con facultades de inspección y allanamiento en áreas marinas y terrestres para prevenir y sancionar infracciones ambientales<sup>5</sup>. Al cierre de edición de este Informe estas iniciativas no se habían aprobado.

Distintos actores plantean que el Minae ha asumido progresivamente tareas que anteriormente eran gestionadas de forma más descentralizada por el Sinac, como la planificación estratégica de las áreas de conservación, la asignación de fondos y personal y la gestión de información institucional. Sobre esto último se reportó que las entrevistas a personas científicas, solicitudes de datos y declaraciones públicas ahora requieren autorización previa y supervisión del Departamento de Comunicación Institucional (Faerrón y Mora, 2025; con base en las entrevistas realizadas para este Informe)<sup>6</sup>. En general, la gobernanza del Sinac ya encontraba, previo a estas propuestas, dificultades para la correcta gestión de las áreas silvestres protegidas (ASP), entre otros aspectos, por limitaciones en la aplicación de los instrumentos técnicos y normativos que se requiere (recuadro 4.1).

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

Las modificaciones realizadas hasta el momento y las reformas propuestas se agregan a un debilitamiento progresivo de la vocación ambiental y una pérdida de liderazgo del país en esta materia,

#### Recuadro 4.1

### Limitada efectividad en la aplicación de planes generales de manejo en áreas silvestres protegidas

Un aspecto clave de la planificación estratégica en la conservación es el plan general de manejo (PGM) de las áreas silvestres protegidas (ASP), en el cual se definen los objetivos y las líneas de acción a mediano plazo (Sinac-Minae, 2025h).

A inicios del 2025, se reporta distintos grados de avance en cuanto al desarrollo y tenencia de esta herramienta; por ejemplo, el Área de Conservación La Amistad Pacífico reporta PGM para la Reserva Biológica del Bicentenario de la República Pájaro Campana, la Zona Protectora Las Tablas y el Parque Internacional de La Amistad, además de otros documentos orientados a tareas como el manejo del fuego, integridad ecológica y desarrollo de investigaciones (Sinac-Minae, 2025a). Por su parte, el Área de Conservación Osa cuenta con tres PGM para el Humedal Nacional Térraba Sierpe, Parque Nacional Piedras Blancas y Parque Nacional Corcovado (Jiménez Espinoza, 2025a). En el Área de Conservación Tortuguero se trabaja en la actualización del PGM del Parque Nacional Tortuguero y del Área Marina de Manejo Barra del Colorado (Vargas Ramírez, 2025), así como en el Área de Conservación Guanacaste (Faerrón y Mora, 2025). No se cuenta con indicadores e información sobre el avance e implementación de estos planes; por lo tanto, no es

posible valorar su pertinencia e idoneidad, tampoco conocer su grado de ejecución, resultados y alcance.

Si bien los PGM abordan aspectos generales de biodiversidad, su limitada especificidad sobre ecosistemas marino-costeros como manglares, arrecifes y zonas de pesca artesanal, repercute negativamente en la asignación de recursos y personal especializado. Las personas que consultó Faerrón y Mora (2025) concuerdan en que no se aplica un enfoque técnico diferenciado para estos entornos; por tanto, su gestión es equivalente a la que se realiza con los ecosistemas terrestres. Esta falta de especialización limita la efectividad de los PGM y de las áreas de conservación para responder adecuadamente a sus retos. Además, decisiones como la eliminación del Viceministerio de Aguas y Mares, la paralización de la Comisión de Gobernanza Marina, las dificultades para crear las unidades de gobernanza marina y los comités marino-costeros (establecidos en decreto 41775-MP-MSP-MAG-Minae-Mopt-TUR), debilitan la capacidad de coordinación entre los organismos encargados de los recursos marinos y costeros (CGR, 2022b).

Fuente: Elaboración propia con datos de Faerrón y Mora, 2025.

como registraron las ediciones anteriores de este capítulo. El retorno de un discurso “antiambiental” en la esfera pública se ha traducido en la renuncia o retracción de metas y aspiraciones ambientales en algunos compromisos internacionales que Costa Rica había asumido y en la adopción de prácticas productivas y de uso del territorio que amenazan con provocar regresiones en los logros en conservación ambiental y uso sostenible de los bienes naturales (Merino y Chacón, 2022; PEN, 2023; Faerrón y Mora, 2023; PEN, 2024).

Los cambios propuestos se suman a

problemas recurrentes que limitan una adecuada gestión. Persisten superposiciones de funciones entre municipalidades, Incopesca y oficinas del Sinac-Minae que derivan de ambigüedades en la política pública y que, a su vez, generan duplicidad en la elaboración y ejecución de instrumentos de gestión para espacios marinos y costeros (CGR, 2021). Así, se han reportado conflictos en las ASP debido a diferencias en la delimitación geográfica y los criterios de uso establecidos por el Sinac e Incopesca, sin mecanismos claros de integración y supervisión (Faerrón y Mora, 2025).

## Nuevas caídas en las capacidades institucionales para la conservación ambiental

A inicios de esta década, el país se puso la meta de cumplir con los compromisos internacionales en protección ambiental, específicamente la Iniciativa internacional 30X30 de la *Coalición de Alta Ambición para la Naturaleza y las Personas*. Esta iniciativa estableció el objetivo de “proteger al menos el 30 por ciento de la tierra y los océanos del mundo para el año 2030” (Minae, 2021) e impulsó un aumento de la superficie legalmente protegida, que pasó de 2.853.247 hectáreas en el 2020, a 17.802.330 hectáreas en el 2021 (Sinac-Minae, 2022; PEN, 2022) debido a la ampliación del Área Marina de Manejo Montes Submarinos y del espacio marino del Parque Nacional Isla del Coco (decreto 43368-Minae). El aumento del área protegida es un logro significativo, sobre todo en un escenario marcado por las tensiones sobre el uso de los recursos naturales y el territorio (PEN, 2022).

Para avanzar en la conservación ambiental se requiere, además de extender la cobertura territorial, fortalecer las capacidades institucionales para su resguardo. No obstante, los recursos orientados a esta tarea han experimentado cambios negativos, los cuales afectan principalmente las actividades vinculadas con la prevención, la protección y el control del estado de los ecosistemas. Para este Informe se desarrolló una investigación exploratoria sobre los efectos del cambio en las capacidades del Sinac, bajo un enfoque metodológico mixto (recuadro 4.2).

En términos generales, se encontró que la disminución y deterioro de las capacidades institucionales, financieras y humanas del Sinac y las áreas de conservación no solo debilitan lo que establece la normativa nacional, las políticas públicas y los compromisos internacionales asumidos por el país, también limita la posibilidad de implementar acciones de restauración y vigilancia de la biodiversidad y de promover modelos de desarrollo que integren al medioambiente como un eje clave del bienestar social, la resiliencia y la sostenibilidad económica.

### Recuadro 4.2

#### Aspectos metodológicos del estudio sobre efectos de los cambios en las capacidades del Sinac

Para este estudio se empleó una metodología mixta con un enfoque de triangulación para evaluar los cambios en las capacidades institucionales, humanas y financieras del Sinac, durante el período 2020-2024. La base teórica fue la perspectiva de Rosas (2019) sobre la capacidad institucional, definida como la habilidad de las entidades gubernamentales para mejorar funciones, resolver problemas y lograr objetivos, adaptándose a nuevos desafíos. Esta capacidad se desglosó en dos componentes (administrativa y política) y tres niveles de análisis interdependientes: micro (recursos humanos), meso (organización) y macro (contexto institucional). Se utilizaron indicadores específicos con base en datos de fuentes institucionales como las áreas de conservación (AC), el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac), el Ministerio de Ambiente y Energía (Minae), y la Contraloría General de la República. Estos indicadores se agruparon en categorías clave, a saber:

- **Capacidades institucionales:** se evalúa la coordinación entre Sinac y Minae, la expansión territorial de las AC, la operatividad de oficinas y centros, la disponibilidad y actualización de los Planes Generales de Manejo (incluyendo áreas marinas), la incorporación del ordenamiento territorial y la participación local en la vigilancia de los recursos.
- **Capacidades humanas:** incluye el número y tipo de personas funcionarias, rotación de personal, equidad de género, capacitación y la relación entre recursos humanos, herramientas y superficie gestionada, además de la atención a visitantes y actividades.

- **Capacidades económicas:** considera los ingresos y ejecución presupuestaria por AC, financiamiento externo y de cooperación internacional, y la disponibilidad de recursos para la gestión diaria.
- **Consecuencias sobre la gestión y la biodiversidad:** se reflejan en la eficacia de la gestión operativa (control, monitoreo y manejo) y en la respuesta ante presiones humanas como incendios, tala, caza, pesca ilegal, invasiones, monocultivos y narcotráfico.

Paralelamente, se realizaron 14 entrevistas a informantes clave del Sinac-Minae (8), organizaciones no gubernamentales (4), academia (1) y organismos multilaterales (1). Estas entrevistas fueron grabadas y se aplicó una metodología de análisis temático descriptivo, lo cual garantiza la confidencialidad.

Una de las principales limitaciones del estudio fue la heterogeneidad y disonancia en la calidad y consistencia de la información institucional. Se identificaron inconsistencias entre reportes, falta de sistematización en indicadores clave (como métricas de impacto o rotación de personal) y datos incompletos o desactualizados sobre los planes de manejo, por ejemplo. Estas deficiencias dificultaron la realización de análisis comparativos y de tendencias.

Fuente: Elaboración propia con datos de Faerrón y Mora, 2025.

### Menos recursos para la atención de un territorio protegido más amplio

Para garantizar una gestión efectiva y sostenible de las extensas áreas de conservación (AC) que Costa Rica tiene es fun-

damental contar con una amplia oferta de recursos institucionales, económicos y humanos. El modelo de conservación del Sinac requiere no solo estructuras organizativas más articuladas y eficientes, sino también una base financiera robusta y un recurso humano capacitado,

suficiente y distribuido adecuadamente. La evidencia muestra condiciones críticas que inciden de forma directa en la capacidad del país para alcanzar sus objetivos de conservación y responder a escenarios de incertidumbre ambiental y social cada vez más demandantes.

En lo concerniente a las capacidades económicas de las AC, uno de los cambios más importantes se presentó en el 2021 con la entrada en vigencia de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas públicas (n° 9635), la cual dispuso que todos los ingresos que genera el Sinac (tarifas de entradas, concesiones y otros) deben trasladarse a la caja única del Estado (directriz DCN-0008-2021; Ministerio de Hacienda, 2021). Desde entonces el Sinac solo puede ejecutar los fondos que el Ministerio de Hacienda le transfiere. Esta medida ha generado reacciones tanto a favor como en contra. De un lado, se visualiza como una vía para alcanzar mayor uniformidad presupuestaria; por otro, se considera que implica una pérdida de autonomía financiera y una vía para los recortes presupuestarios que repercute en la capacidad operativa de la institución (Faerrón y Mora, 2025; Corrales, 2024).

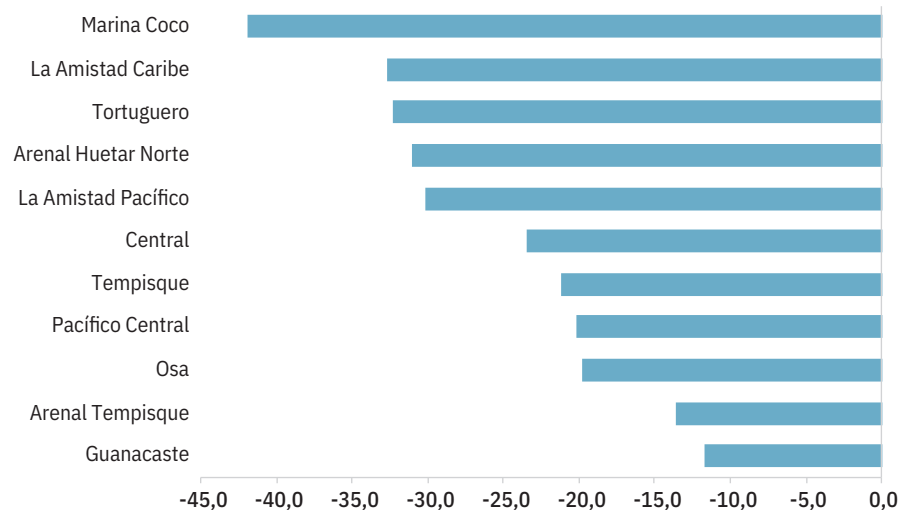
Por cuarto año consecutivo, se registró una disminución en el presupuesto global orientado al Sinac, el cual pasó de 44.029 millones de colones en el 2020, a solo 26.420 en el 2024; una disminución de un 40% (Sinac-Minae, 2021 y 2025g). Las AC también experimentaron reducciones que rondaron entre un 11,7%, en el caso del Área de Conservación Guanacaste, y un 41,9% en el Área de Conservación Marina Coco (gráfico 4.1). Cabe recordar que está última tutela la tercera parte de la superficie marina bajo protección en el país.

El Sinac también experimentó variaciones en los ingresos por la venta de servicios y concesiones, las cuales pasaron de 18.079 millones de colones en el 2023, a 14.861 en el 2024; un 17,8% menos. Esto se asocia a la baja en el número de visitas a las AC (-4,3%) en este bienio (Sinac-Minae, 2025g), lo cual podría vincularse con la reciente caída en el turismo.

Los recursos de cooperación internacional son una fuente importante para la

Gráfico 4.1

**Tasa de cambio en el presupuesto, por área de conservación. 2020-2024 (porcentajes)**



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

gestión de la conservación ambiental en Costa Rica. Entre el 2020 y el 2024 se desarrollaron 36 proyectos orientados a las AC, financiados por un monto aproximado de 108 millones de dólares, los cuales se obtuvieron de distintos fondos (Fondo Verde del Clima, Fondo para el Medio Ambiente Mundial) y cooperantes, como la Unión Europea, Alemania, Francia y España (Muñoz Robles, 2025). Estos recursos contribuyen en ámbitos de gran importancia como la construcción de capacidades para la reducción del riesgo de desastre, el fortalecimiento de la gestión integrada del recurso hídrico, la restauración del paisaje productivo, la gestión sostenible de los servicios ecosistémicos, la mejora de la resiliencia, el desarrollo de mecanismos de planificación, ordenamiento y gestión de actividades turísticas, etc.

Los datos muestran una caída notable de la cooperación ambiental durante el último quinquenio. En el 2020, el Minae percibió por este rubro 40 millones de dólares, monto que se redujo a 2,9 y 3,7 millones de dólares en el 2021 y el 2022, respectivamente, en el marco de la crisis que generó la pandemia por el covid-19.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**EFFECTOS DEL CAMBIO EN LAS CAPACIDADES PARA CONSERVACIÓN**

véase Faerrón y Mora, 2025, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Aunque la tendencia se revirtió en los siguientes años (22,8 millones de dólares en el 2023 y 38,7 millones de dólares en el 2024)<sup>7</sup>, se trata de cifras inferiores a las reportadas para el 2020 (Sinac-Minae, 2024; Muñoz Robles, 2025).

Las alianzas público-privadas (APP) han adquirido un papel cada vez más relevante en el financiamiento de la conservación ambiental. Solo en el 2024 la Asociación Costa Rica por Siempre ejecutó cerca de 3 millones de dólares destinados a proyectos de conservación en ASP, distribuidos en tres programas, a saber: Costa Rica por Siempre, Fondo Azul Costa Rica y Economía Verde y Azul de Costa Rica por Siempre (Ellis Mora, 2025). Este valioso complemento tiene algunas limitaciones, pues suele estar orientado a actividades

específicas, con tiempos y objetivos restringidos al período de vigencia de estas iniciativas (para más detalles sobre estos proyectos véase Corrales, 2023; Corrales, 2024 y Corrales, 2025g).

Las capacidades humanas para gestionar la conservación ambiental también reportan una reducción sostenida desde el 2021. El personal asignado a la Secretaría General de Sinac, las oficinas subregionales y las ASP es hoy más limitado que años atrás: en este último caso se pasó de 545 personas en ese año a 517 en el 2024 (Sinac-Minae, 2025g), en el marco de un fuerte aumento de más del 500% de la superficie bajo protección ambiental (PEN, 2023). Además de la disminución, se observa una marcada variabilidad en la distribución de personal por tipo de puesto en las AC. Por ejemplo, en el Área de Conservación Guanacaste, un 82% del personal corresponde al ámbito técnico y el valor restante al campo administrativo, mientras que, en el Área de Conservación Marina Cocos, las personas funcionarias están asignadas principalmente a puestos administrativos (80%).

Otro reto es la actualización y ocupación de plazas vacantes. Entre el 2020 y el 2024 se reportó que 290 personas se acogieron a su derecho de jubilación, lo cual ha impactado directamente la capacidad operativa del Sinac y las AC. Así, por un lado, se reduce el personal asignado a distintas tareas, pese al aumento del área a cuidar y las presiones sobre los bienes naturales (PEN, 2022; PEN, 2023). Por el otro, algunas de las plazas vacantes se transforman en puestos técnicos no profesionales o son redistribuidas a otras áreas de conservación, lo que, entre otros aspectos, incrementa la carga laboral del personal restante (Faerrón y Mora, 2025 con base en las entrevistas realizadas para este Informe). A lo anterior se suman 35 personas que están designadas en puestos de dirección en condición interina, lo cual dificulta la planificación estratégica a mediano y largo plazos, así como el congelamiento de vacantes por las disposiciones de la Ley Marco de Empleo Público (n° 10159).

En este contexto, las mujeres dentro del personal de las AC mantienen una parti-

cipación minoritaria: un 32,2% del total de las personas funcionarias en el 2020 y un 34,5% en el 2024 (Sinac-Minae, 2021; Sinac-Minae, 2025g). Además, no hay un acceso equitativo a los puestos de liderazgo: solo una quinta parte de las jefaturas del Sinac están ocupadas por mujeres, lo cual evidencia una subrepresentación en los espacios de toma de decisiones. Aunque se han impulsado iniciativas en este campo, persisten rezagos normativos en los manuales de la Dirección General del Servicio Civil que limitan que las mujeres se beneficien de la creación de plazas técnicas especializadas (Faerrón y Mora, 2025).

### Se restringen las acciones de fiscalización y control en áreas de conservación

Los cambios en las capacidades institucionales, económicas y humanas del Sinac tienen efectos directos, medibles y diferenciados sobre las funciones estratégicas de gestión, fiscalización, monitoreo y manejo sostenible de la biodiversidad. Uno de ellos es la disminución en la cantidad de horas dedicadas a actividades de control y protección en las AC, las cuales aumentaron durante la primera década del presente siglo, pero experimentan

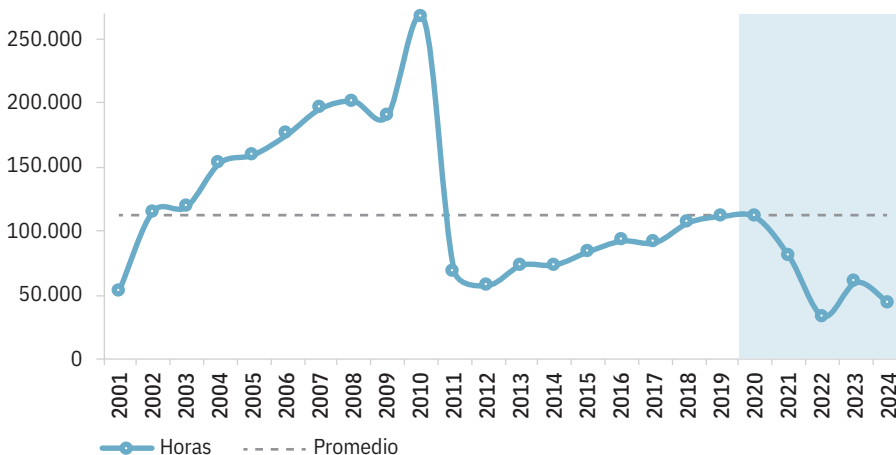
una tendencia a la baja desde entonces y en el 2024 se registró un mínimo histórico (gráfico 4.2). El número de patrullajes de reconocimiento, el monitoreo de fauna y las inspecciones figuran entre las actividades más afectadas en el último año.

La desagregación de esta variable por AC muestra importantes diferencias. Un grupo de AC reporta caídas que rondan entre un 29% y un 73%, a saber: Osa, Guanacaste y Tortuguero. Por su parte, Huetar Norte, Tempisque y Central, registran reducciones menores, entre un 11% y un 17%. En cambio, las AC La Amistad Caribe, Pacífico Central, Arenal Tempisque y La Amistad Pacífico, aumentaron sus horas persona para control y protección entre un 0,1% y un 30%.

Paralelamente, la atención a las demandas externas mostró un fuerte incremento que presiona las capacidades operativas del personal. Un ejemplo es el aumento en el número de inspecciones solicitadas por instituciones como la Defensoría de los Habitantes o los tribunales judiciales, el cual pasó de 730 a 908 casos en el período bajo estudio (Sinac-Minae, 2025c). Esta tarea forma parte de las funciones contempladas en

Gráfico 4.2

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



Fuente: Elaboración propia con datos de Sinac-Minae, varios años.

la normativa y responde a la colaboración interinstitucional, pero en la práctica implica una reorientación del tiempo del personal operativo.

El debilitamiento del control y protección se ve agravado por la redistribución de personal técnico hacia tareas administrativas y de atención turística. Mientras las actividades de control turístico casi se duplicaron entre el 2020 y el 2024 (de 841 a 1.630), el monitoreo de fauna, esencial para la gestión basada en evidencia y el reconocimiento del estado de la biodiversidad, se redujo a la mitad, de 390 observaciones en el 2020 a 195 en el 2024 (Sinac-Minae, 2025c). Ello refleja un desbalance entre las presiones sobre la biodiversidad y la disponibilidad de recursos humanos para su protección.

Como efecto de las reducciones presupuestarias se enfrentan barreras para avanzar en la implementación de tecnología que facilite y mejore las tareas de monitoreo, control y fiscalización en las ASP. Entre el 2020 y el 2024 se registran 137 operativos en los que se utilizó drones (Sinac-Minae, 2025c). Esta cifra representa una proporción baja en relación con el total de actividades de control llevadas a cabo en el mismo período. Además, se evidencia una tendencia fluctuante en su aplicación: mientras en el 2020 se realizaron 83 ejercicios de este tipo (el punto más alto del quinquenio), este valor descendió a 10 en el 2023 y a 26 en el 2024. Se contabilizan seis áreas de conservación que emplearon drones en este lapso: Huetar Norte, Arenal Tempisque, La Amistad Caribe, La Amistad Pacífico, Osa y Tortuguero. En un contexto de escasos recursos y personal limitado, este tipo de tecnología podría ser efectiva en las tareas de control y monitoreo de las AC.

Las limitaciones presupuestarias y de planificación estratégica también afectan el desarrollo y el estado de la infraestructura en las AC. Nueve de cada diez obras desarrolladas entre el 2020 y el 2024 correspondieron a trabajos de mantenimiento, tanto preventivo como correctivo (Sinac-Minae, 2025c). Solo un 2,9% fue infraestructura nueva y un 59,4% del total se localizó en el Área de Conservación Central. La prioridad

son acciones de corto plazo para asegurar la continuidad del funcionamiento básico de las ASP, no así el impulso de mejoras estructurales tendientes a fortalecer su capacidad institucional a mediano y largo plazos (E: Corrales, 2025).

Con base en este análisis y en las entrevistas a personas funcionarias, académicas y especialistas, Faerrón y Mora (2025) plantean una serie de propuestas de acción estratégica orientadas a fortalecer la gestión sostenible de la biodiversidad, alineadas al marco legal y las políticas públicas vigentes (cuadro 4.5), y que buscan atender brechas estructurales, operativas y de gobernanza que limitan la efectividad del sistema de conservación.

### Reducción de capacidades compromete la conservación frente a presiones humanas

Los cambios comentados coexisten con un aumento en las presiones antropogénicas sobre los ecosistemas y la biodiversidad. Según la Lista Roja de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) 789 especies con distribución en Costa Rica fueron clasificadas como amenazadas (vulnerable, en peligro y en peligro crítico) en el 2024, lo que corresponde a un 171% más que en el 2011 (UICN, 2025). Aunque hay un mayor esfuerzo de evaluación y actualización de la UICN y más cobertura taxonómica, este cambio también responde a un aumento de las amenazas sobre los bienes naturales (Corrales, 2025a). Las plantas, los peces y los anfibios se encuentran entre los grupos taxonómicos más vulnerables.

La UICN también evalúa el estado de conservación de la biodiversidad a partir del índice de riesgo de extinción de especies, el cual se mueve en una escala entre 0 y 1, entre más se aproxime a este último valor, menor es el riesgo de extinción y a la inversa, entre más cerca de 0 mayor es el riesgo de extinción. En el caso de Costa Rica, los resultados del 2025 indican que los tiburones y los anfibios no solo se encuentran entre los grupos con mayor riesgo de extinción, también son los que, en el mediano plazo, han experimentado el mayor aumento (gráfico 4.3).

El país también registra un incremento en el tráfico y tenencia ilegal de fauna.

El Organismo de Investigación Judicial llevó a cabo 267 decomisos en el 2024, de los cuales el 91% estuvieron asociados a animales silvestres, se trata de un 216% más que en el 2023 (CNSA, 2025). Ello pone de manifiesto debilidades en la prevención, el monitoreo y la aplicación efectiva de la normativa vigente, y la urgencia de reforzar los mecanismos de control y fiscalización sobre el comercio ilegal de especies, así como de mantener una vigilancia constante frente a otras modalidades de delitos ambientales que afectan la biodiversidad.

Otro foco de presión sobre los ecosistemas y la biodiversidad son los incendios forestales. En el 2024, el área afectada por este fenómeno fue de 34.303 hectáreas; el 92% correspondió a la superficie fuera de ASP y el porcentaje restante dentro de estas. En el primer caso, los datos evidencian un incremento en relación con el 2023 de 2.440%, mientras que en las ASP se registra una caída del -39,8% (Sinac-Minae, 2025d). Ello expone el resultado de las estrategias de prevención, vigilancia y respuesta en el marco del Programa Nacional de Manejo del Fuego. Tanto dentro como fuera de las ASP, el bosque secundario fue el más afectado (69,5% del total), debido a su alta vulnerabilidad, ubicados a menudo en paisajes de uso mixto y bordes de áreas agrícolas, con fuentes de ignición más frecuentes y complejo manejo del combustible (Corrales, 2025a).

Por último, se registran vulnerabilidades persistentes en la gestión integrada del espacio y los recursos marino-costeros. Costa Rica pasó de un puntaje de 69 (en una escala de 1 a 100) en el 2022 y el 2023 en el índice de salud de los océanos, a 64 en el 2024, la calificación más baja en el período para el que se ha realizado esta medición (gráfico 4.4). El país se sitúa por debajo del promedio mundial (69) y de Centroamérica (68). La baja evaluación está ligada a retos en cuatro áreas: provisión de alimentos, protección costera, captura de carbono, turismo y recreación (OHI, 2024). Para modificar esta situación es necesario consolidar los avances en materia de conservación, fortalecer las estrategias de manejo integrado de los ecosistemas marinos (Corrales,

Cuadro 4.5

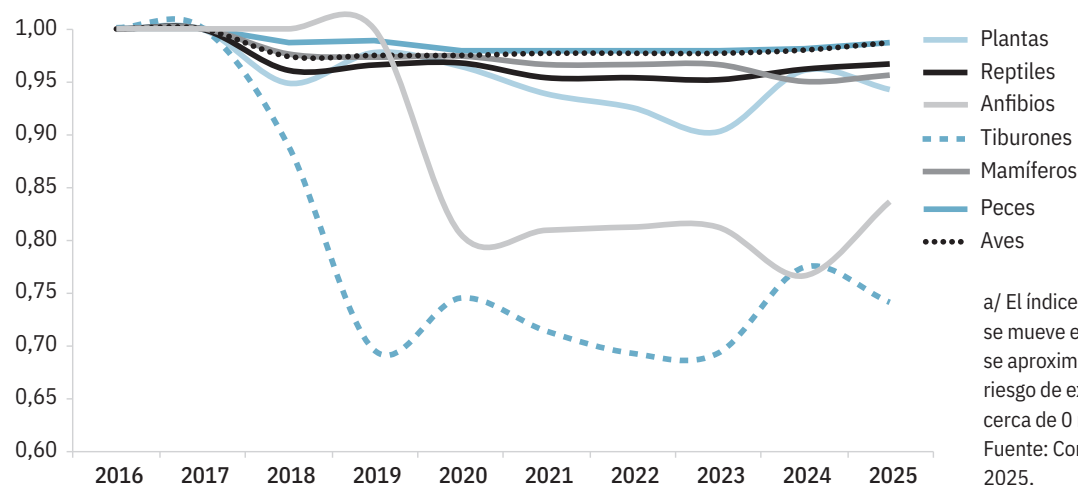
**Propuestas de acción estratégica para fortalecer la gestión sostenible de la biodiversidad**

Eje	Propuesta
<b>Fortalecimiento de la coordinación institucional y territorial</b>	Mantener mesas territoriales de gobernanza ambiental y marina.
	Crear secretarías técnicas regionales intersectoriales, con financiamiento parcial del Fondo Nacional Ambiental.
	Ampliar el acceso y la interoperabilidad del Sistema Nacional de Información Ambiental (Sinia).
	Establecer convenios de cogestión con cámaras turísticas, organizaciones no gubernamentales y asociaciones locales.
<b>Clarificación y distribución de competencias institucionales</b>	Realizar un mapeo institucional ambiental de competencias en zonas terrestres y marino-costeras.
	Firmar convenios permanentes entre Sinac, Incopesca y los gobiernos locales para coordinar permisos y fiscalización.
	Crear una mesa técnica multisectorial marino-costera con participación comunitaria y sectorial.
<b>Consolidación de la rectoría y planificación marino-costera</b>	Establecer unidades de gobernanza marino-costera con presupuesto propio y personal técnico especializado.
	Promover procesos de planificación oceánica participativa en colaboración con comunidades costeras y sectores productivos.
<b>Descentralización institucional-financiera</b>	Desarrollar programas piloto de transferencia de competencias hacia gobiernos locales y áreas de conservación.
	Asignar presupuesto directo desde el Fondo Nacional Ambiental a las áreas de conservación.
	Crear una unidad técnica interinstitucional de asistencia técnica continua.
	Aplicar evaluaciones organizacionales para determinar cuáles competencias descentralizar y cómo.
<b>Diversificación y estabilización de fuentes de financiamiento</b>	Diseñar un fondo permanente con aportes públicos, privados y cooperación internacional.
	Promover inversiones de impacto y canjes de deuda por naturaleza.
	Establecer un fondo solidario interno para redistribuir ingresos entre áreas de conservación con criterios técnicos.
	Integrar la valoración económica de servicios ecosistémicos en la contabilidad pública.
<b>Fortalecimiento de la capacitación continua del personal</b>	Realizar diagnósticos de necesidades de formación técnica.
	Diseñar módulos de capacitación especializados (delitos ambientales, SIG, turismo sostenible).
	Establecer convenios con universidades y organismos especializados.
<b>Impulso del liderazgo y la diplomacia ambiental</b>	Desarrollar programas de liderazgo climático y diplomacia ambiental.
	Establecer convenios con universidades y organismos internacionales para proyectos conjuntos.
	Organizar eventos internacionales anuales para visibilizar avances en conservación.

Fuente: Elaboración propia con datos de Faerrón y Mora, 2025 y de las entrevistas realizadas para este Informe.

Gráfico 4.3

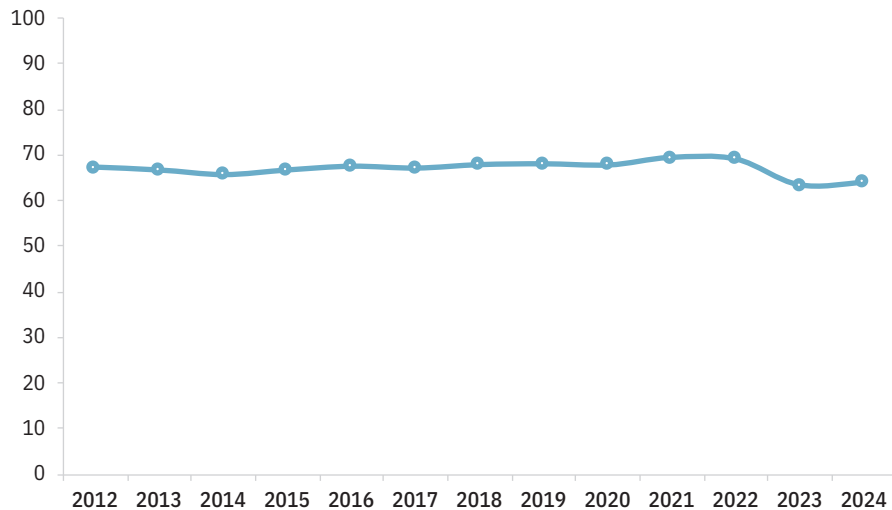
**Índice de riesgo de extinción de especies<sup>a/</sup> presentes en Costa Rica**



a/ El índice de riesgo de extinción de especies se mueve en una escala entre 0 y 1, entre más se aproxime a este último valor menor es el riesgo de extinción y a la inversa, entre más cerca de 0 mayor es el riesgo de extinción. Fuente: Corrales, 2025a; con datos de UICN, 2025.

## Gráfico 4.4

## Puntaje de Costa Rica en el índice de salud de los océanos



Fuente: Ocean Health Index, 2024.

2025a); así como articular acciones que mejoren el bienestar de las poblaciones costeras y reducir las presiones sobre los recursos marino-costeros (recuadro 4.3).

Pese a los importantes riesgos que afronta la biodiversidad, con menos capacidades para la gestión, el país no deja de registrar algunos avances puntuales importantes. Un ejemplo es la continua implementación de la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025, la cual definió el marco de acción de Costa Rica en conservación, uso sostenible de los recursos naturales y distribución equitativa de los beneficios de la biodiversidad. El examen de su ejecución muestra que el cumplimiento promedio de la estrategia fue del 77,9% (Minae *et al.*, 2025), con avances relevantes en varios de los temas estratégicos (gráfico 4.5). Entre las acciones que sobresalen están la elaboración de planes de ordenamiento pesquero basados en el enfoque de derechos, género y con pertinencia cultural, el aumento en la superficie de los corredores biológicos con participación local, y en el número de beneficiarios (comunidades locales, pueblos indígenas, pequeños productores) de incentivos existentes.

Otra fortaleza en conservación, y con impacto en el desarrollo local, es el programa de pago por servicios ambientales

(PSA), el crédito forestal, la reducción de emisiones forestales, el Fondo de Biodiversidad Sostenible y el piloto del PSA marinos, todos impulsados desde el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo). Entre el 2024 y marzo del 2025, bajo el PSA, se oficializaron 1.156 contratos que cubren un área de 116.088 hectáreas y aproximadamente 150.000 árboles en sistemas agroforestales (SAF; Fonafifo, 2025b). Como resultado de lo anterior, se logró mantener 194.239 hectáreas de cobertura boscosa y la recuperación de 13.850 hectáreas, con una inversión en el 2024 de 9.264 millones de colones (Fonafifo, 2025a). La distribución territorial revela la concentración de contratos y recursos en las regiones Brunca, Huetar Caribe y Huetar Norte, que, en conjunto,

## Recuadro 4.3

## Factores socioeconómicos e institucionales inciden en pesca ilegal, no declarada y no reglamentada

La Escuela de Sociología de la Universidad de Costa Rica realiza un estudio sobre la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) en relación con la pesca artesanal. Con base en la percepción de las personas pescadoras, se identificaron las principales causas de esta actividad en Cuajiniquil, en La Cruz de Guanacaste. Impera la precaria situación socioeconómica, en particular porque esta actividad ha dejado de ser rentable debido a la creciente escasez de recursos pesqueros, al mayor número de personas en el oficio, a las restricciones impuestas por la normativa, al uso de artes de pesca sobreexplotadoras, al cambio climático y a la pesca ilegal realizada por embarcaciones externas. Esta baja rentabilidad se agrava por la falta de alternativas laborales y el limitado apoyo del Estado. Persiste una fuerte percepción de las instituciones gubernamentales como entes que imponen restricciones sin ofrecer soluciones para la subsistencia de las familias pescadoras.

Entre las prácticas de pesca INDNR más comunes se identificaron la pesca en zonas protegidas (como el Parque Nacional Santa Rosa o manglares), así

como en áreas recientemente designadas, por ejemplo, el Área Marina de Manejo Bahía Santa Elena, donde los recursos son más abundantes. También se reporta pesca sin licencia, captura de especies vedadas (como el cambute o el pepino de mar) o de tallas no permitidas, la declaración falsa de productos y la incursión de embarcaciones nicaragüenses sin autorización en aguas costarricenses.

Si bien existe un conocimiento general de la normativa, hay confusión respecto al alcance de las licencias y una percepción de que las áreas protegidas se definieron sin tomar en cuenta la realidad de las personas pescadoras, en un contexto marcado por la baja o nula participación de la comunidad, una tensa relación entre el sector y las instituciones públicas, así como denuncias constantes por el uso excesivo de la fuerza hacia personas pescadoras locales y un control que se percibe como débil frente a las embarcaciones extranjeras o el narcotráfico.

Fuente: Elaboración propia con datos de Castillo *et al.*, 2025.

## Gráfico 4.5

**Avance en la Estrategia Nacional de Biodiversidad, por tema estratégico. 2025<sup>a/</sup>**

a/Estimación de Corrales, 2025a con datos del Minae et al., 2025.

Fuente: Corrales, 2025a; con datos de Minae et al., 2025.

## PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**CONSERVACIÓN Y RECURSOS FORESTALES**

véase Corrales, 2025a, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

representan más del 65% del área total y del financiamiento ejecutado. Esta dinámica refleja una priorización estratégica de zonas con alto valor ecosistémico y áreas con menor cobertura boscosa (Corrales, 2025a).

También se reportaron resultados concretos en relación con el programa de reducción de emisiones forestales (PRE). En el período 2018-2024 se alcanzó una cobertura de 199.548 hectáreas y 560 contratos, lo cual representa una inversión de aproximadamente 13,8 millones de dólares (Fonafifo, 2025a).

Por último, un avance positivo en este campo es la creación del Fondo Azul de Servicios Ecosistémicos Marino-Costeros, el cual busca financiar proyectos de conservación, restauración, uso sostenible, investigación y fortalecimiento de capacidades para mantener o mejorar los servicios ecosistémicos y la calidad de vida de las comunidades costeras

(Asamblea Legislativa, 2024). Con este marco, en diciembre del 2024 se puso en marcha el pago por servicios ambientales marinos, enfocado en los bosques de manglar en el Golfo de Nicoya en Guanacaste, mediante un incentivo económico a quienes realizan actividades sostenibles como el aprovechamiento y la crianza de moluscos, la vigilancia de los recursos, y el monitoreo ecológico de estas poblaciones y del ecosistema de manglar. Los ingresos anuales de este programa se estiman en 486,9 millones de colones, distribuidos entre seis asociaciones locales<sup>8</sup> que en conjunto reúnen 6.080 hectáreas y 157 personas (Minae, 2024).

**Mayor insostenibilidad ambiental acrecienta riesgos para el desarrollo humano**

Históricamente, Costa Rica implementó políticas públicas orientadas a la sostenibilidad ambiental, en particular durante la segunda mitad del siglo XX y, en algunos campos, en los últimos años. Sin embargo, persisten prácticas y comportamientos insostenibles, poco modificados a lo largo del tiempo, en áreas que implican fuertes impactos negativos sobre el ambiente y la población. Se trata de temas estratégicos del uso de recursos

como la energía o el agua, o territorios como el agrícola y el urbano, en donde el cambio es lento y requiere transformaciones estructurales que, en algunos casos, no se han llegado a plantear aún o se han abordado de manera tangencial o discursiva.

En la actualidad, se presenta una combinación de estos patrones persistentes, por un lado, y nuevas tendencias en el debilitamiento de las capacidades y las herramientas para la gestión ambiental, analizados en la primera sección. La convergencia de ambos factores profundiza la insostenibilidad y afecta a amplios territorios y grupos de población. Si a ello se suman los efectos acumulados del rezago social, la desigualdad, la pobreza y la ausencia de planificación del desarrollo urbano y territorial, la exposición y vulnerabilidad del país a desastres por eventos climáticos se potencia así como su fragilidad frente a escenarios de cambio climático.

Esta sección estudia las tendencias recientes en el uso de los recursos naturales y algunos usos del suelo, con énfasis en sus implicaciones ambientales y sociales. También se señalan los riesgos que representan para el desarrollo humano, en un escenario marcado por la inacción o los pocos avances en resiliencia ecológica, prevención de desastres y adaptación al cambio climático.

**Costa Rica profundiza el uso insostenible de recursos vitales**

Los bienes naturales como la energía, el agua y el suelo son vitales para proveer servicios a la población e impulsar el desarrollo. Si bien el país los ha usado de forma intensiva para este fin, su aprovechamiento ha sido ambientalmente insostenible. Ciertamente, en la actualidad el uso energético es más eficiente -en términos tecnológicos- que décadas atrás; sin embargo, está sustentado mayoritariamente en un creciente consumo de combustibles fósiles y un incremento en las emisiones contaminantes asociadas. En el caso del agua, no se ha logrado reducir de manera significativa las desigualdades en acceso y calidad del servicio, ni abordar problemas de disponibilidad que derivan de la

contaminación o el cambio climático. Además del impacto ambiental, estos patrones comprometen cada vez más el acceso sostenido, seguro y equitativo de la población a servicios esenciales y genera pérdidas para la economía. Costa Rica requiere moverse hacia un modelo de gestión de los recursos naturales más sostenible, justo y eficiente.

### Dependencia energética contaminante se agrava por deterioro del sistema de transporte

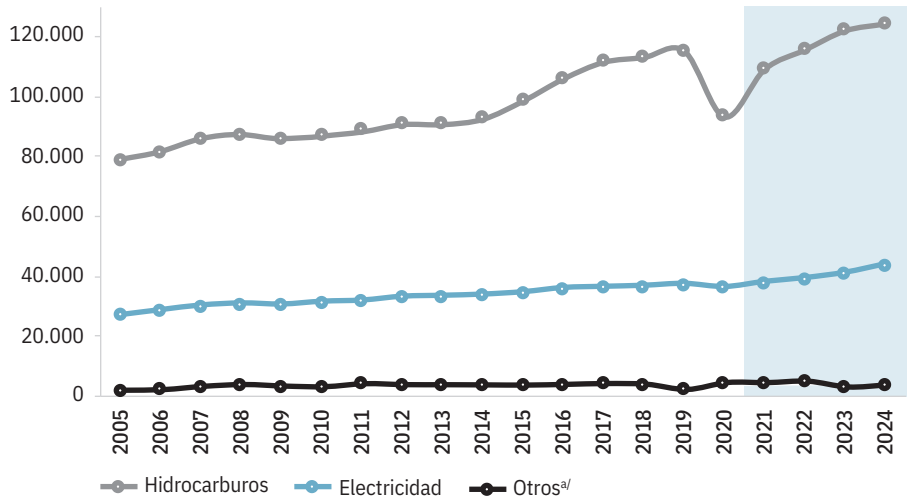
Uno de los principales retos en materia ambiental y de desarrollo humano de Costa Rica es la dependencia energética de los combustibles fósiles debido a su alto costo, sus emisiones contaminantes y su vulnerabilidad ante crisis geopolíticas o económicas. En este ámbito no se reportan avances significativos; por el contrario, se mantienen patrones que limitan alcanzar la descarbonización o equilibrio en la huella ecológica, e incluso hay señales nuevas de riesgo.

En el 2024 se alcanzó un récord en el uso de energía secundaria, que pasó de 106.189 terajulios en el 2005 a 170.297 terajulios en el 2024, un crecimiento del 60,4%. Este incremento responde fundamentalmente al mayor consumo de hidrocarburos (gráfico 4.6). El transporte sigue siendo el principal consumidor de energía secundaria: un 61,1% del total (Bazán, 2025), pues, como se verá más adelante, la flota vehicular sigue creciendo y no se reportan avances en la oferta de medios de transporte más sostenibles.

En materia eléctrica, el 89,4% de la generación del 2024 se obtuvo a partir de fuentes renovables (ICE, 2023b). Este valor es superior al promedio internacional (31%; IEA, 2025), pero está por debajo, en 10,5 puntos porcentuales, de lo registrado en el 2020 (año en el que se alcanzó la mayor producción a partir de fuentes renovables). Este cambio obedece, principalmente, a cambios en las condiciones climáticas del país. En este escenario, se utilizaron más combustibles fósiles para cubrir la demanda de electricidad, lo cual reduce su sostenibilidad ambiental, afecta los precios y aumenta la dependencia de fuentes externas y fósiles.

Gráfico 4.6

### Consumo de energía secundaria, por tipo de fuente (terajulios)



a/ Otros incluye coque y biomasa.

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

El *Informe Estado de la Nación 2018* señaló la urgencia de un sistema de transporte público masivo, eficiente e interconectado que aumentara al menos cinco puntos porcentuales la población usuaria y disminuyera igualmente el uso de vehículos privados (PEN, 2018; Sánchez *et al.*, 2018). Esta modificación reduciría el consumo de combustibles fósiles. Sin embargo, hoy Costa Rica no solo no muestra avances en esta dirección, sino más bien severos retrocesos en el servicio de transporte público.

De acuerdo con la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep), la cantidad de operadores de autobús pasó de 240 en octubre del 2018, a 182 a mayo del 2025; una reducción de 24,2% (Aresep, 2025). En el mismo lapso se reporta la baja de un 42,2% en el número de personas pasajeras movilizadas (gráficos 4.7). Entre las rutas más afectadas están San José-Pavas-Lomas del Río, San José-Guadalupe de Goicoechea y ramales, San José-La Aurora y ramales, San José-Moravia y ramales, San José-Desamparados - Aserri y ramales.

Es importante señalar que la reducción en la cantidad de líneas de autobús no responde a cambios en el diseño

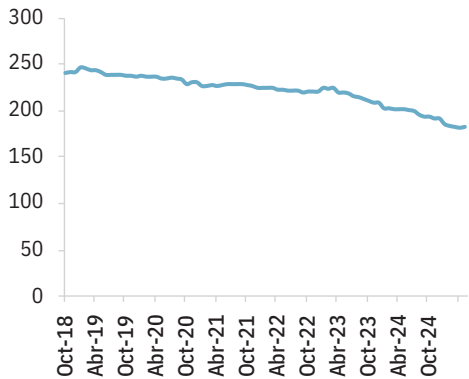
de las rutas ni a la implementación de mecanismos como la sectorización, sino a la devolución de las líneas por parte de las empresas prestatarias. Es importante mencionar que estos también reportan una menor rentabilidad del servicio. Entre octubre del 2018 y mayo del 2025, los ingresos percibidos por las empresas concesionarias o permisionarias del servicio pasaron de 19.452 a 13.833 millones de colones, lo cual equivale a una reducción de un 28,9% (Aresep, 2025).

Entre las causas de esta caída también se encuentra el alto costo del servicio, el mal estado de los buses, la frecuencia del servicio y la seguridad dentro de las unidades. De acuerdo con la X Encuesta sobre acceso, uso y satisfacción de los servicios públicos regulados de la Aresep, un 41% de las personas consultadas considera que el costo del servicio de autobús es "alto o muy alto" y que las unidades no brindan garantías de seguridad a las personas usuarias, mientras que un 51% percibe como frecuentes o muy frecuentes los atrasos en el servicio (Aresep, 2022). Con este marco, desde la sociedad civil y la academia se han planteado diversas propuestas para modernizar el transporte público en el país (recuadro 4.4).

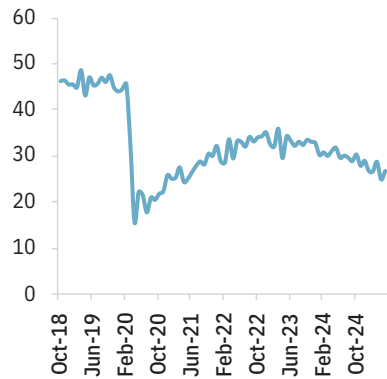
Gráficos 4.7

**Cantidad de operadores que brindan el servicio de autobús y personas pasajeras movilizadas<sup>a/</sup>**

a) Cantidad de operadores



b) Personas pasajeras movilizadas (en millones)



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

El otro tipo de transporte colectivo presente en Costa Rica es el tren. En el 2024 se movilizaron 3.689.747 personas, una proporción muy pequeña de la demanda potencial si se estimara la renuncia al uso del vehículo particular. Las rutas más usadas fueron Heredia-Estación Atlántico-U Latina y Cartago-San José, que concentraron 7 de cada 10 personas pasajeras (Bermúdez Peña, 2025). Aunque se registra un incremento de un 5% en la cantidad de personas movilizadas en relación con el año anterior, respecto a 2016 -momento en que se empezó a brindar este servicio en la Gran Área Metropolitana (GAM)- se registra una caída de un 6,2%. Los datos anteriores evidencian un estancamiento o desaceleración en la expansión de su uso.

Mientras el transporte público muestra señales de retroceso, se registra un aumento en el parque automotor, específicamente de vehículos particulares y

Recuadro 4.4

**Propuestas para la modernización del transporte público en Costa Rica**

Entre el 2024 y el 2025, el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LanammeUCR) de la Universidad de Costa Rica desarrolló una serie de mesas de trabajo orientadas a la construcción de propuestas para modernizar el transporte público. Se trató de un ejercicio de gobernanza colaborativa, con un enfoque centrado en la participación multisectorial y el análisis cualitativo, a partir del cual se identificaron múltiples deficiencias del sistema actual (para más detalles véase LanammeUCR, 2024 y 2025), y se elaboraron un conjunto de recomendaciones estratégicas organizadas en cinco ejes principales:

- **Gobernanza y planificación:** se propuso crear una autoridad de transporte público, de carácter técnico, autónomo y libre de interferencias políticas que centralice las funciones de planificación, regulación y fiscalización. Asimismo, se

recomendó posicionar a la persona usuaria como eje articulador de la gobernanza y fortalecer el rol de los gobiernos locales.

- **Modernización de flota e infraestructura:** se recomendó implementar carriles exclusivos, construir paradas accesibles con iluminación y protección climática, incorporar dispositivos audibles, señalización en braille y espacios para personas con discapacidad.
- **Digitalización y sistemas de pago:** se identificó como prioridad adoptar un sistema de pago electrónico interoperable y eficiente, así como el desarrollo de plataformas digitales unificadas que proporcionen información en tiempo real y faciliten canales de retroalimentación para las personas usuarias.
- **Calidad del servicio y formación del personal:** se subrayó la necesidad de promover

una cultura organizacional orientada a la calidad del servicio, mejorar los mecanismos de fiscalización e implementar programas de formación obligatoria en atención a la discapacidad para todo el personal operativo y administrativo.

- **Reforma legal y modelo tarifario:** se sugirió realizar una reforma normativa integral que permita superar la fragmentación institucional actual, optimizar el esquema de concesiones y revisar el modelo tarifario, incluyendo criterios de sostenibilidad financiera y equidad social en los subsidios.

Fuente: Elaboración propia con datos del LanammeUCR, 2024 y 2025.

motocicletas. Se estima que para el 2024 existían alrededor de 1.222.628 unidades particulares y 631.431 motocicletas; es decir, 2,3 y 5,6 veces más que las reportadas para el 2004, respectivamente. Un ejercicio de proyección realizado para este capítulo muestra que esta tendencia creciente se mantendrá en los próximos cinco años en ambas modalidades (Bazán, 2025). Esta expansión refleja la preferencia creciente por el transporte individual privado, así como los pocos avances hacia un transporte público eficiente, moderno, sostenible y equitativo.

La persistencia de los patrones de transporte y movilidad vigentes genera, al menos, dos grandes costos. Desde la perspectiva ambiental, el aumento sostenido de las emisiones de gases efecto invernadero por la combustión de derivados de petróleo. En el 2024 se contabilizaron 9.635 gigagramos de dióxido de carbono equivalentes (Gg de CO<sub>2</sub>e), un 20,8% y un 5,4% más que en el 2016 y el 2023, respectivamente. El sector transporte fue responsable del 77,6% de las emisiones de ese año (gráfico 4.8), aunque se reporta un incremento en la participación del sector eléctrico, por el empleo de combustibles para la generación de electricidad.

Con el propósito de ayudar a reducir las emisiones contaminantes, el país promovió la sustitución de vehículos a combustión por unidades eléctricas, a partir de legislación y políticas públicas como la Ley de Incentivos y Promoción del Transporte Eléctrico (n° 9518), el Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050 y el Plan Nacional de Transporte Eléctrico 2018-2030. Como resultado de estos esfuerzos, en el 2024 se reportaron 22.732 unidades de este tipo en circulación, de las cuales el 81,5% correspondió a vehículos particulares (Minae, 2025b). Pese a su crecimiento, en conjunto, estas unidades representan menos de un 2% de la flota automotor. Se estima que, de mantenerse el ritmo actual, llegará a un 19% en el 2035 y a un 70% en el 2050 (Bazán, 2025). Al respecto cabe recordar que, en el eje 2 del Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050, se estableció la meta de que en el 2035 un 30% de la flota de vehículos ligeros -privados e institucionales- será eléctrica y para el 2050 un 95% (Decreto Ejecutivo N° 41093, 2018). Se enfrentan desafíos importantes para avanzar en estos objetivos: los altos costos de los vehículos, el desarrollo de infraestructura de carga y una mayor cultura de movilidad (E: Lobo Méndez, 2025).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

### PATRONES, USO Y DESAFÍOS DE LA ENERGÍA

véase Bazán, 2025, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Según Bazán (2025) el aporte actual de las unidades eléctricas a la reducción de emisiones contaminantes es limitado. Por ejemplo, las emisiones evitadas en el 2024 por el uso de vehículos particulares de este tipo fueron 64 Gg de CO<sub>2</sub> equivalentes. Si bien se proyecta un aumento significativo para los próximos años: 469 Gg de CO<sub>2</sub>e en el 2030 y 2.164 Gg de CO<sub>2</sub>e en el 2040 (gráfico 4.9), estos valores aún representan una fracción relativamente pequeña en comparación con las emisiones totales generadas por la combustión de derivados del petróleo en el sector transporte.

Desde el punto de vista socioeconómico, otro costo asociado al modelo actual de movilidad es el elevado monto de la factura petrolera. En el 2024, el país adquirió 25,5 millones de barriles de hidrocarburos por un monto de 2.306 millones de dólares (Recope, 2025), equivalentes a un 2,4% del producto interno bruto de ese año. Por otro lado, aunque no se cuenta con datos recientes sobre el gasto en transporte, personas expertas advierten que la disminución de operadores de autobús afecta la accesibilidad al transporte público, especialmente para quienes no tienen alternativas de movilidad (Bazán, 2025; E: Urbina, 2025; E: San Gil, 2025). Ambas situaciones contribuyen al aumento del parque vehicular y, en consecuencia, generan mayor congestión vial (Gómez *et al.*, 2024; PEN, 2024), presión sobre la infraestructura existente y más contaminación.

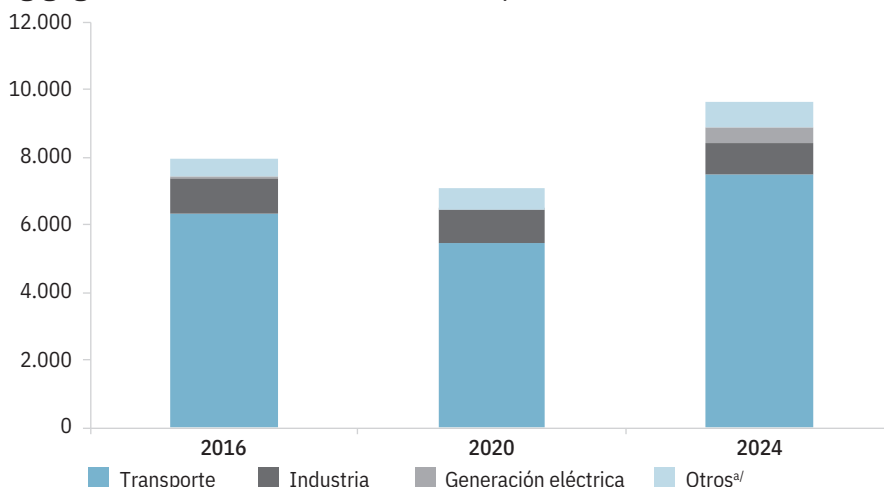
### Problemas de disponibilidad hídrica perjudican cada vez más población

La expansión del acceso al agua en la población fue uno de los grandes motores del desarrollo humano costarricense en la segunda mitad del siglo XX, con un nuevo impulso en la década de los noventa

#### Gráfico 4.8

#### Emisiones de gases de efecto invernadero por combustión de derivados del petróleo, según sector<sup>a/</sup>

(gigagramos de dióxido de carbono equivalentes)

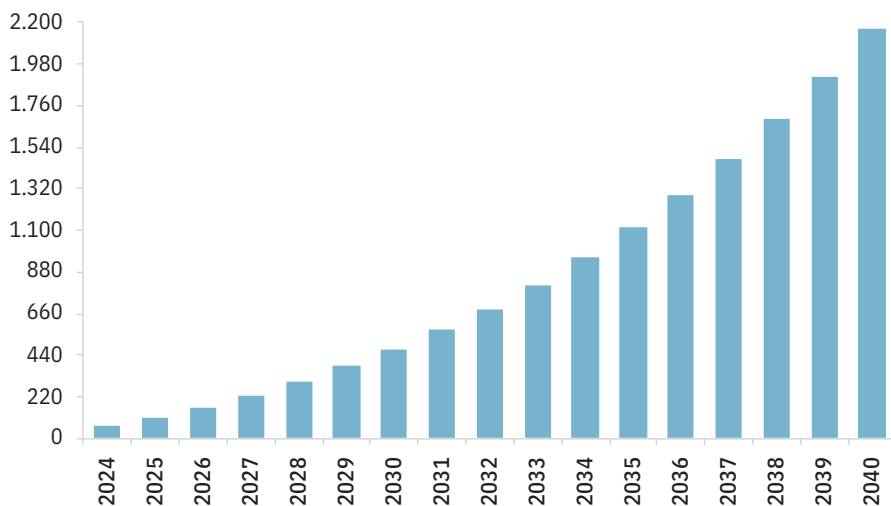


a/ Incluye emisiones de los sectores residenciales, agropecuarios, de comercio y servicios, y de otros consumos no identificados.

Fuente: Bogantes, 2025; con datos de Bazán, 2025.

Gráfico 4.9

### Proyección<sup>a/</sup> de las emisiones contaminantes evitadas por el uso de vehículos eléctricos (gigagramos de dióxido de carbono equivalentes)



a/El dato para el 2024 corresponde a una estimación.

Fuente: Bazán, 2025; con datos de Recope, Aresep y Sepse-Minae.

al aumentar el promedio de hogares con agua de calidad potable. Sin embargo, en los últimos años la gestión hídrica ha estado marcada por tensiones crecientes entre la disponibilidad, la demanda y la calidad del recurso. Episodios de desabastecimiento, conflictos por el uso, señales de deterioro en algunas fuentes y un incremento sostenido en la contaminación, comprometen la capacidad del país para garantizar el acceso equitativo y sostenible en todo el territorio nacional. El cambio climático amplifica estos problemas y genera mayores presiones, alteraciones y eventos que hacen más vulnerable el recurso.

Según el Registro Nacional de Concesiones de la Dirección de Agua del Minae, el volumen total de agua extraída en el 2024 fue de 34.019 hectómetros cúbicos (hm<sup>3</sup>). De ese total, el 90,1% se destinó a usos no consuntivos<sup>9</sup>, principalmente para la generación hidroeléctrica, y el 9,9% restante a usos consuntivos<sup>10</sup> (Dirección de Agua-Minae, 2025). Se trata de una distribución similar a la reportada en años previos. Si se excluyen los usos no consuntivos, el 84,1% del volumen extraído se obtuvo de fuentes

superficiales<sup>11</sup> (2.819,58 hm<sup>3</sup>) y el 15,9% de fuentes subterráneas (532,61 hm<sup>3</sup>). Esta dependencia plantea desafíos, por la fragilidad ante la variabilidad climática, la contaminación y eventos extremos; no obstante, las fuentes subterráneas, aunque más estables en términos de caudal, son más vulnerables ante procesos de extracción intensiva y su capacidad de recarga es más lenta (Vargas, 2025).

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

#### TENDENCIAS Y DESAFÍOS DE LA GESTIÓN DEL AGUA

véase Vargas, 2025, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

En el 2024, los principales usos consuntivos correspondieron al riego (54% del total extraído), consumo humano (24,3%) y uso agropecuario (12,3%). Otros usos, que, si bien tienen una participación inferior al 6% e inciden en la demanda del recurso, son el agroindustrial, el industrial, el turístico y el

comercial (Dirección de Aguas-Minae, 2025). Dado el peso del sector agrícola, surgen interrogantes sobre la sostenibilidad del modelo actual de aprovechamiento, especialmente en territorios con alta presión sobre las fuentes (Vargas, 2025).

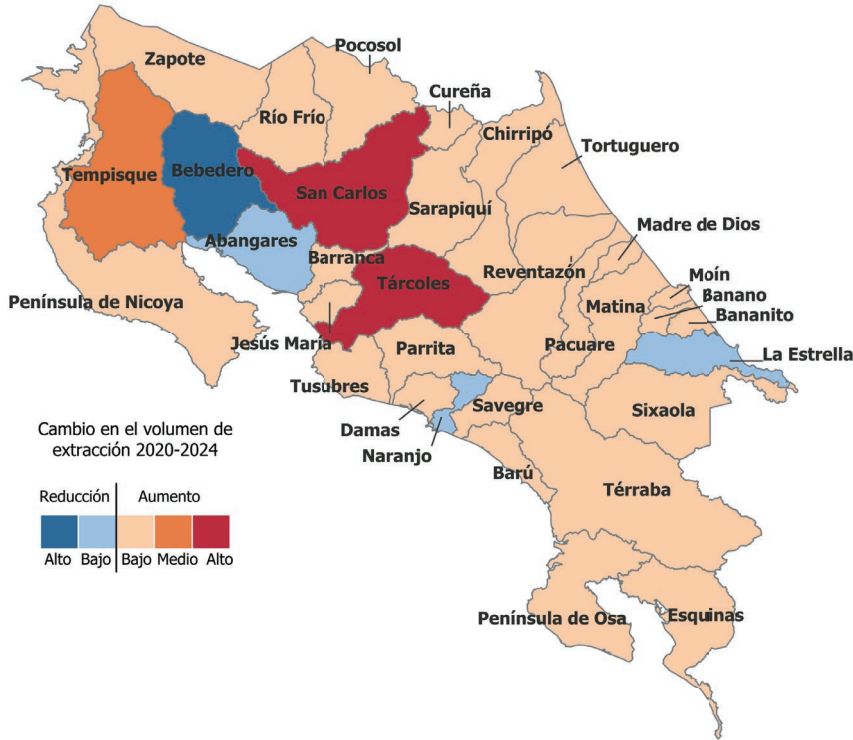
La extracción de agua se concentra territorialmente en pocas cuencas, a saber: Grande de Tárcoles, San Carlos, Bebedero, Tempisque, Reventazón, Grande de Térraba, Parrita y Abangares. En conjunto, de ellas se obtuvo el 84,2% del volumen total en el 2024. Algunas como las de Grande de Tárcoles, San Carlos y Tempisque registran aumentos significativos en comparación con lo reportado para el 2020 (mapa 4.1). Ello sugiere una intensificación de la demanda, relacionada quizás con procesos de urbanización, expansión agrícola o presión industrial en estas localidades. Estos patrones deben considerarse al evaluar la sostenibilidad del abastecimiento, el impacto ambiental de las extracciones y la necesidad de fortalecer los controles en zonas vulnerables o con alta densidad de concesiones (Vargas, 2025).

Desde una perspectiva temporal, los datos evidencian una tendencia creciente en el número de concesiones de agua otorgadas, especialmente a partir del 2019 (gráfico 4.10). En el período 2014-2024 se concedieron un total de 14.947, con un pico de 3.279 en el 2021, lo cual puede estar relacionado con el fortalecimiento de los mecanismos institucionales de registro y el aumento de la demanda formal del recurso, así como a cambios aplicados en el 2016 a la metodología de registro. Este patrón refuerza la necesidad de monitorear la distribución, uso y vigencia para garantizar una gestión hídrica sostenible y equitativa.

La disponibilidad del recurso hídrico no depende solo de la gestión institucional o de los patrones de uso humano, sino también de factores naturales que condicionan su renovación, almacenamiento y circulación. Entre ellos, la variabilidad climática y la recurrencia de eventos extremos que desempeñan un papel determinante al afectar la cantidad y calidad del recurso, así como su distribución espacial y temporal. En Costa Rica,

Mapa 4.1

**Cambio en el volumen de extracción de agua para usos consuntivos, por cuenca según nivel de variación<sup>a/</sup>. 2020 y 2024**  
(hectómetros cúbicos<sup>b/</sup>)



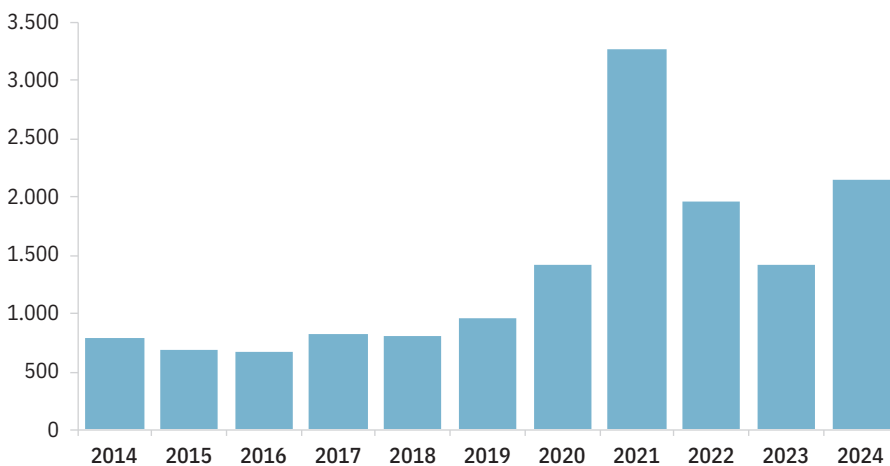
a/ Un nivel de reducción alto corresponde a una disminución mayor a 300 hectómetros cúbicos y uno bajo a una disminución entre 0 y 150 hectómetros cúbicos. Un nivel de aumento alto es mayor a 300 hectómetros cúbicos, uno medio es un incremento entre 150 y 300 hectómetros cúbicos, y uno bajo es un aumento entre 0 y 150 hectómetros cúbicos.

b/ Un hectómetro cúbico equivale a 1.000 millones de litros.

Fuente: Bogantes, 2025; con datos de la Dirección de Agua-Minae, 2025.

Gráfico 4.10

**Cantidad de concesiones de agua otorgadas por la Dirección de Agua**



Fuente: Vargas, 2025; con datos de la Dirección de Agua-Minae, 2025.

la precipitación es la principal fuente de recarga hídrica. En el período 2001-2024<sup>12</sup>, el promedio anual fue de 165.614 hm<sup>3</sup>, con fluctuaciones que oscilaron entre los 131.162 hm<sup>3</sup> en el 2023 y 264.722 hm<sup>3</sup> en el 2024 (Dirección de Agua-Minae, 2025; Stolz España, 2025). A ellos se suman los riesgos de sequía que generan la variabilidad y el cambio climático en algunas zonas, como se verá adelante.

El panorama global descrito afecta el acceso de amplios sectores de la población al recurso hídrico, especialmente en cuanto a la cobertura del servicio. En promedio, el 91,5% de la población recibió agua potable para consumo humano en el 2024, pero esto varía según el operador. Mientras que el 100% de la población cubierta por la Empresa de Servicios Públicos de Heredia recibió agua potable, en el caso de los acueductos comunales este valor descendió a una media del 75% (Mora y Portuguez 2025). Estos resultados reflejan desafíos en cuanto a

la infraestructura, la capacidad técnica, la frecuencia del monitoreo sanitario y el cumplimiento de estándares de calidad.

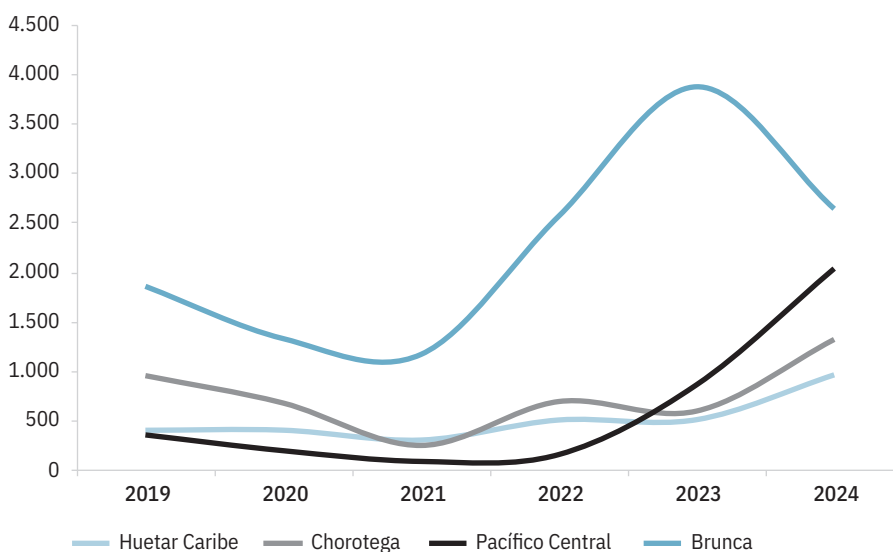
A lo anterior se suman las interrupciones en el servicio de agua potable, lo cual evidencia una tendencia creciente en los últimos años (gráfico 4.11). En el 2024, se contabilizaron 6.973 en sistemas de acueductos fuera la GAM, un 11,1% más que el año anterior, la mayoría en las regiones Brunca y Pacífico Central. La continuidad del servicio de agua potable ha sido uno de los principales desafíos operativos en los últimos años para el AyA, tanto en la GAM como en los sistemas periféricos. Las suspensiones, programadas o no tienen un impacto significativo, especialmente en sectores con alta densidad poblacional, condiciones topográficas complejas o infraestructura deteriorada o limitada.

También existen asimetrías en cuanto a la capacidad hídrica de los sistemas de abastecimiento poblacional. Así, por ejemplo, 21 de los 31 subsistemas interconectados de la GAM presentan condiciones de déficit hídrico o crecimiento máximo, siendo los casos más severos los de Tres Ríos (-240,8 l/s), Puente de Mulas (-117,9 l/s) y Los Sitios (-105,7 l/s). Esta situación se relaciona con un aumento en la demanda, especialmente en sectores domiciliarios; la estacionalidad en la producción (como ocurre en Los Cuadros), la contaminación (caso Guadalupe) y deficiencias estructurales históricas (como en Lámparas, que presenta un suministro nulo por problemas en calidad<sup>13</sup> e infraestructura).

Este escenario también se replica en áreas fuera de la GAM. En este caso, el 30% de los sistemas mostró condiciones hídricas limitadas. En condición deficitaria sobresalen Papagayo Allegro en Chorotega<sup>14</sup> (-227,5 l/s), Limón en la Huetar Caribe (-35,8 l/s), El Pasito en la región Central (-12 l/s), el Sistema Integrado de Corredores y Las Tablas en la Brunca (-7 l/s y -6,6 l/s, respectivamente). En niveles de crecimiento máximo, es decir, que operan cerca de su capacidad límite y podrían enfrentar restricciones ante nuevas demandas o condiciones operativas adversas están Playas del Coco (-48,5 l/s), Papagayo

Gráfico 4.11

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



Fuente: Elaboración propia con datos del AyA.

Sur Hermosa-Cacique (-38 l/s) y Nicoya (-18,5 l/s) de la región Chorotega, así como Hone Creek-Puerto Viejo (-17,7 l/s), Cariari-Anita Grande (-9,2 l/s) y Bataán-28 Millas (-8,4 l/s) en la Huetar Caribe (ICAA, 2025b).

Un elemento clave para conocer y gestionar esa disponibilidad hídrica y planificar los escenarios futuros es la generación de información nueva. Ejemplo de esto es el análisis sobre el impacto de los cambios de uso del suelo sobre los ciclos hidrológicos. Este capítulo ha desarrollado una línea de investigación sobre las transformaciones en este uso durante el período 1986-2020 (PEN, 2021; González *et al.*, 2021) y sus efectos, por ejemplo, en materia de exposición a inundaciones (PEN, 2023; González *et al.*, 2023). En esta edición se realizó una aproximación, precisamente, sobre el impacto de esos cambios en los ciclos hidrológicos, con base en el caso de la cuenca del río Matina (recuadro 4.5). Para ello se utilizan modelos de simulación territorial y se construyen escenarios de uso del suelo para los años 2021 y 2045, mediante la herramienta *Soil and*

*Water Assessment Tool Plus* (SWAT+ por su sigla en inglés). En el Anexo Metodológico de este capítulo se detallan aspectos propios del abordaje técnico del estudio. Es importante señalar que este tipo de información es clave para la gestión territorial, sobre todo de cara a la adaptación al cambio climático.

Si bien el promedio nacional de viviendas con acceso a agua potable es del 95%, las regiones Huetar Caribe y Brunca presentan mayores proporciones de viviendas sin acceso: 9,9% y 7,9%, respectivamente. Esta situación se debe a condiciones sistémicas como rezagos en infraestructura básica, dispersión geográfica y menor capacidad institucional. En contraste, la región Central alcanza una cobertura del 98,4% (INEC, 2024).

Otro de los retos en esta materia es la gestión de las aguas residuales, tanto en lo que respecta a su vertido como a su tratamiento. Los datos oficiales del Sistema Informático para el Registro de Reportes Operacionales de Aguas Residuales (Sirroar) del Ministerio de Salud reportan 7.752 entes generadores de aguas residuales a nivel nacional en el 2024.

## Recuadro 4.5

### Cambios en uso del suelo alteran los ciclos hidrológicos: caso de la cuenca del río Matina

González et al. (2025) tomaron la cuenca del río Matina como un caso de estudio para examinar los efectos del cambio de uso del suelo sobre el ciclo hidrológico. Según sus hallazgos, en el 2021 la cuenca del río Matina estaba dominada por una cobertura boscosa (85,3%), seguida por cultivos (10,8%), pastos (3,5%) e infraestructura (0,4%). Esta distribución responde a la presencia de extensas áreas silvestres protegidas. Las proyecciones para el 2045 muestran que, aunque la estructura general se conserva, ocurrirán transiciones relevantes vinculadas a la actividad agrícola.

El cambio más significativo corresponde a la conversión de pastos a cultivos, en terrenos bajos y de pendiente suave, condiciones favorables para la mecanización agrícola. Paralelamente, se proyecta la sustitución de unas 8,3 hectáreas de bosque por agricultura en el norte y noreste, zonas más expuestas por su cercanía con la costa caribeña y ausencia de protección formal. En contraste, en la parte sur, caracterizada por relieve montañoso, alta cobertura forestal y territorios indígenas, se anticipa mayor estabilidad y resiliencia frente al cambio de uso del suelo.

También se estima la regeneración natural o inducida de bosques, con 4,9 hectáreas que pasarían de pasto a bosque en la franja noreste, asociadas al abandono de la

ganadería y a la influencia de corredores ecológicos costeros. Así, para el 2045 el bosque cubriría el 87,2% de la cuenca, con lo cual se consolida su papel como eje de conservación. La infraestructura mantiene una participación reducida pero creciente: de 117,9 hectáreas en el 2021 a más de 136,8 hectáreas hacia el 2025 y continuaría en expansión en las décadas siguientes. El incremento de conversiones de pasto a infraestructura –cercanas a 5 hectáreas para el 2045– evidencia procesos de urbanización en entornos rurales, con implicaciones directas para el ordenamiento territorial, la conectividad ecológica y la gestión del riesgo.

El aporte de este ejercicio de modelación para el tema de la disponibilidad hídrica es la evaluación hidrológica. Se estima una reducción de caudal entre 490 y 800 milímetros cúbicos en las 20 subcuencas, resultado de la combinación entre procesos de recuperación forestal y expansión agrícola. En las zonas altas y montañosas del sur y suroeste, la regeneración de bosque favorece la infiltración, la evapotranspiración y la regulación hídrica, lo cual refuerza la capacidad de almacenamiento de agua y reduce la escorrentía. Por el contrario, en las partes bajas del norte y noreste, la intensificación de cultivos comerciales promueve mayor escorrentía superficial y menor retención de agua, y genera un patrón de contrastes espaciales (mapas 4.2).

Las diferencias entre subcuencas son notables: en la subcuenca 13, cercana a Grano de Oro, se proyecta la mayor caída de caudal (886 mm<sup>3</sup>/hectárea), relacionada con la reconversión de pastos a bosques. Otras subcuencas, como la 10, 5 y 20, registrarían reducciones entre 707 y 800 mm<sup>3</sup>/hectárea, mientras que en varias del sector bajo se anticipan reducciones menores en el caudal, vinculadas a cambios de uso del suelo ligados al aumento de la infraestructura y los cultivos. Este mosaico de resultados confirma que los impactos del cambio de uso del suelo sobre la hidrología no son homogéneos, sino dependientes de la topografía, la cobertura y los sistemas productivos locales.

En síntesis, el caso analizado ejemplifica cómo los cambios de uso del suelo, aun en territorios con alta cobertura forestal, pueden modificar significativamente el ciclo hidrológico. Este patrón confirma las tendencias señaladas en la literatura internacional sobre regiones tropicales (Lambin y Geist, 2006; Verburg et al., 2011) y refuerza la utilidad de la modelación prospectiva como herramienta para identificar áreas críticas, anticipar riesgos y orientar la gestión hacia un desarrollo más sostenible, equitativo y resiliente.

Fuente: Elaboración propia con base en González et al., 2025.

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

#### USO DEL SUELO Y CICLOS HIDROLÓGICOS

véase González et al., 2025, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

San José suma el 40% del total, seguido por Alajuela (18%) y Heredia (11,9%); es decir, se presenta una mayor densidad de fuentes generadoras en el centro del país.

Sin embargo, la cantidad de entes no necesariamente se traduce en un mayor volumen de aguas residuales. De hecho, del volumen total descargado durante el año en estudio (1.784 hm<sup>3</sup>), Guanacaste concentró el 73,9%, mientras que San José apenas representó el 11,5% (Minsa, 2025). El peso en la generación también varía según la actividad económica.

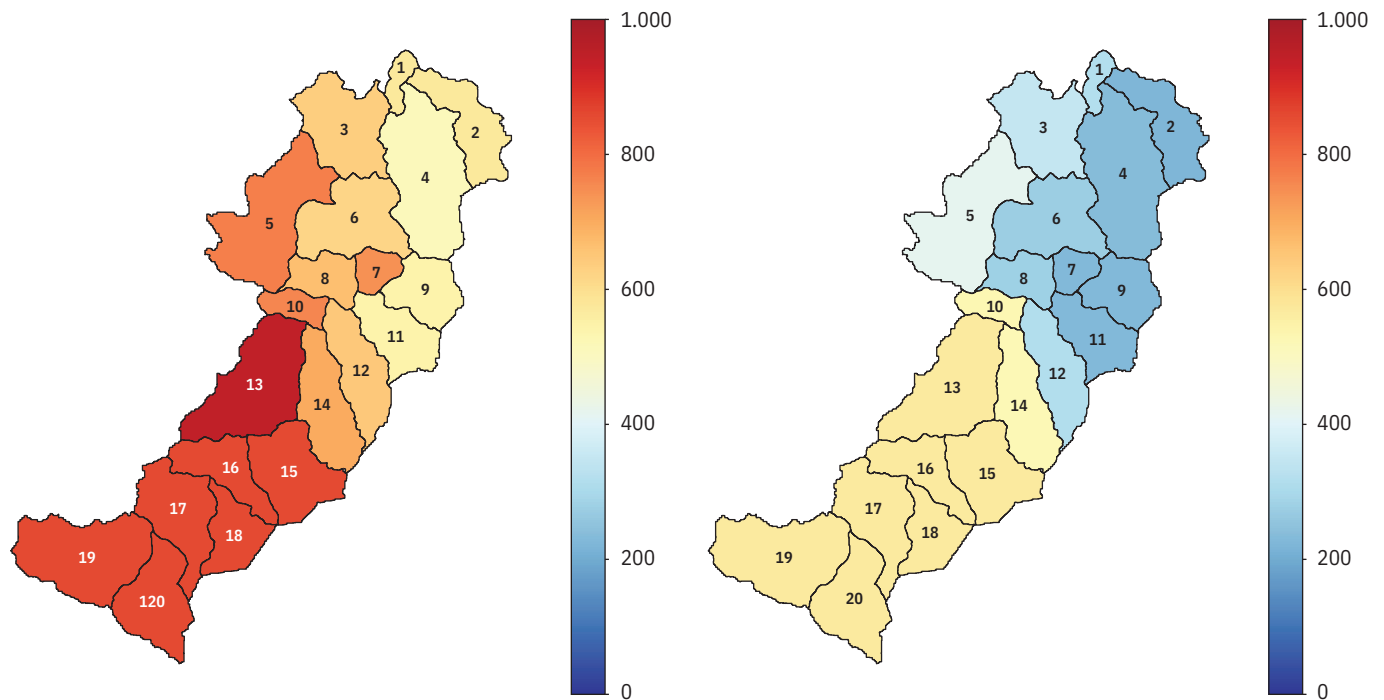
El 52,7% tuvo como origen la agricultura, la ganadería, la silvicultura y la pesca; estos sectores concentran la mayor carga hídrica y contaminante, tanto por su uso intensivo del recurso como por la magnitud de los vertidos generados. Del porcentaje restante, un 30,1% proviene del sector manufacturero, un 11,8% del suministro de agua, evacuación de aguas residuales, gestión de residuos y, en menor medida, de la administración pública (2,1%) y otros (3,2%).

## Mapas 4.2

### Evolución del caudal mensual promedio proyectado, por subcuenca del Río Matina. 2021 y 2045 (milímetros cúbicos por hectárea)

a) Estimación del caudal mensual promedio. 2021

b) Proyección del caudal mensual promedio. 2045



Fuente: González *et al.*, 2025; con datos de Nasa Power, 2025; Climate Hazards Center, 2025; ICE, 2023a; Rodríguez, 2023; SNIT, 2024; Fonafifo *et al.*, 2021.

Para atender los desafíos en materia hídrica se requiere, entre otros criterios, realizar inversiones económicas y fortalecer las capacidades de los operadores comunales (estos entes abastecen al 33% de la población). Según datos de la Gerencia General del AyA, el monto de inversión para tratamiento de aguas residuales ejecutado en el 2024 fue de 21.030 millones de colones, aproximadamente un 8,2% del presupuesto total asignado a la institución en ese año (ICAA, 2025a). En el 2025, el AyA impulsa 32 proyectos de alcantarillado sanitario, con distintos grados de avance: el 62,5% se encuentra en etapa de diseño, financiamiento o licitación, prefactibilidad y pre ejecución, y menos del 32% está en ejecución o pos inversión. La concreción de estos proyectos enfrenta desafíos asociados a la dispersión institucional, la fragilidad

del financiamiento y la desactualización de la información técnica. En Vargas (2025) se presentan en detalle las barreras identificadas por personas expertas para reducir el rezago en esta materia.

Los resultados de distintas evaluaciones realizadas por el AyA sobre los acueductos comunales evidencian importantes disparidades. La valoración del estado de los acueductos comunales los clasifica según su nivel de desarrollo a partir de ejes temáticos, a saber: gestión comercial, gestión ambiental y de recurso hídrico, gestión del sistema de agua, gestión administrativa y financiera. Se determinó que el 34,7% muestra un desarrollo bajo y el 37,1% una gestión muy baja, lo cual significa que presentan importantes rezagos en sostenibilidad, gobernanza y en las capacidades técnicas y operativas (ICAA, 2025a). Estos porcentajes varían

de manera notable si se analizan por región (gráficos 4.12).

Existe un *Indicador de calidad del servicio de abastecimiento de agua potable* que mide el desempeño de los entes comunales con base en cinco variables fundamentales: calidad del agua, continuidad del servicio, cantidad de agua suministrada, costo del servicio y cobertura. En el 2024, de 1.238 operadores evaluados, el 76,6% obtuvo una calificación de “muy mala calidad”, un 14,6% fue clasificado con calidad “mala” y un 2,4% como “regular”. Solo un 2,3% alcanzó el rango de “buena calidad” y un 4,1% logró “excelente calidad” (ICAA, 2025a). Los desafíos sistémicos en la gestión comunitaria del agua, especialmente en los ámbitos técnico, administrativo y de sostenibilidad, requieren un acompañamiento diferenciado del Estado (Vargas, 2025).

Finalmente, el país sigue enfrentando fuertes rezagos en el saneamiento ambiental, lo cual presenta importantes focos de contaminación. Según el Sirroar, en el 2024 el volumen total de aguas residuales tratadas fue de 710 hm<sup>3</sup>, el equivalente al 39,8% del total generado. La mayor parte recibió tratamiento primario<sup>15</sup> (67,4%), mientras que el 25,6% fue sometido a un tratamiento secundario<sup>16</sup> y el 7% a tratamiento terciario.<sup>17</sup> Esta distribución refleja una fuerte dependencia de procesos básicos. Se estima que, del total tratado, el 51,4% (365 hm<sup>3</sup>) fue vertido en cuerpos receptores naturales como ríos o quebradas y que menos de la mitad recibió tratamiento secundario. Esta situación plantea retos relevantes en cuanto al cumplimiento normativo, monitoreo institucional y protección de los ecosistemas acuáticos.

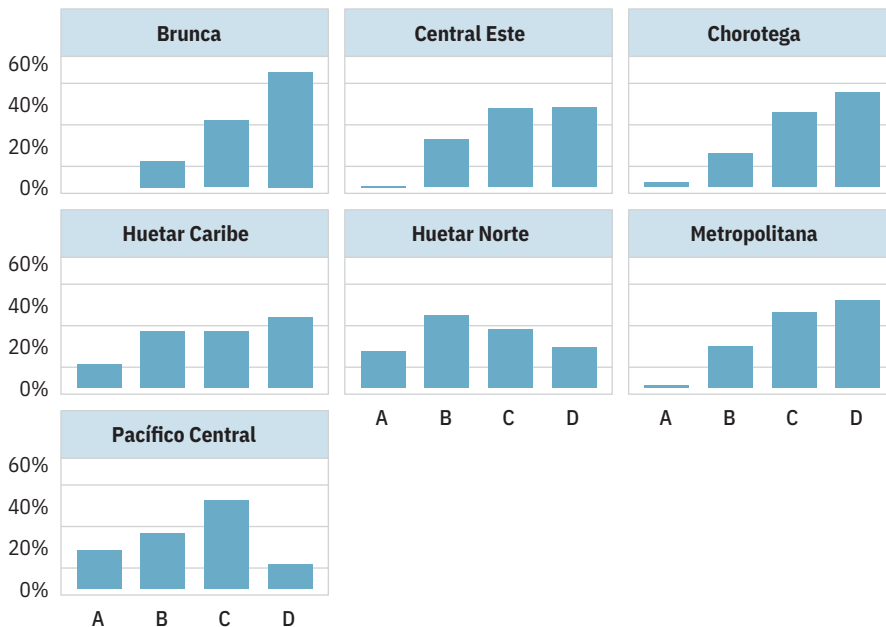
Persisten desafíos de infraestructura y calidad en el saneamiento ambiental. De acuerdo con datos del INEC y el Laboratorio Nacional de Aguas del AyA, al 2024 un 74,5% de la población dispone sus aguas residuales mediante tanques sépticos, un 24,6% a través del alcantarillado (solo un 17,6% con tratamiento) y el resto usa letrinas u otras soluciones no mejoradas. A excepción de la región Central, en todos los casos la cobertura de alcantarillado es inferior al promedio nacional (gráfico 4.13), con valores que oscilan entre el 6,1% en la Huetar Norte y el 16,5% en la Huetar Caribe. Visto en el mediano plazo, los avances se presentan de forma diferenciada. Por ejemplo, en la Central se reporta un incremento de 5,1 puntos porcentuales entre el 2015 y el 2024, por la entrada en funcionamiento de la I Etapa del Proyecto de Mejoramiento Ambiental de San José; mientras que en la Huetar Caribe fue de 3,6 puntos porcentuales. En otros casos las variaciones resultaron muy leves e incluso negativas (Mora y Portuguez, 2016 y 2025).

### Fragilidad ambiental e inseguridad alimentaria por fuerte caída en la siembra de granos básicos

El tipo de uso agropecuario del suelo en el país constituye uno de los factores clave que dificulta armonizar la produc-

## Gráficos 4.12

### Distribución de los acueductos comunales, por región según nivel de desarrollo<sup>a/</sup>. 2024



a/Se clasifican en cuatro categorías según el puntaje en una escala de 1 a 100, a saber: A: consolidada (>80 puntos); B: desarrollo alto (60 -79); C: desarrollo bajo (40-59) y D: gestión muy baja (<39).

Fuente: Vargas, 2025; con datos del ICAA, 2025a.

ción y la protección ambiental, la resiliencia climática y la sostenibilidad de los ecosistemas. La continuidad de patrones insostenibles en este campo ralentiza el cumplimiento de compromisos ambientales y también generan vulnerabilidad productiva, afecta la seguridad alimentaria y nutricional, y pone en riesgo la estabilidad de los medios de vida rurales.

Según los datos reportados por SepsaMAG, en 2024 el área sembrada de las principales actividades agrícolas fue de 356.933 hectáreas (ha), un incremento de un 1,5% respecto al 2023 (gráfico 4.14). Este aumento obedece a la expansión de la superficie sembrada de frutas frescas, principalmente sandía (43,2%) y piña (23,3%), que alcanzó un máximo histórico de 103.746 ha. Por el contrario, se reporta una reducción en el espacio orientado al cultivo de hortalizas (-12,9%), granos básicos (-8,4%) y agroindustriales<sup>18</sup> (-0,6 %).

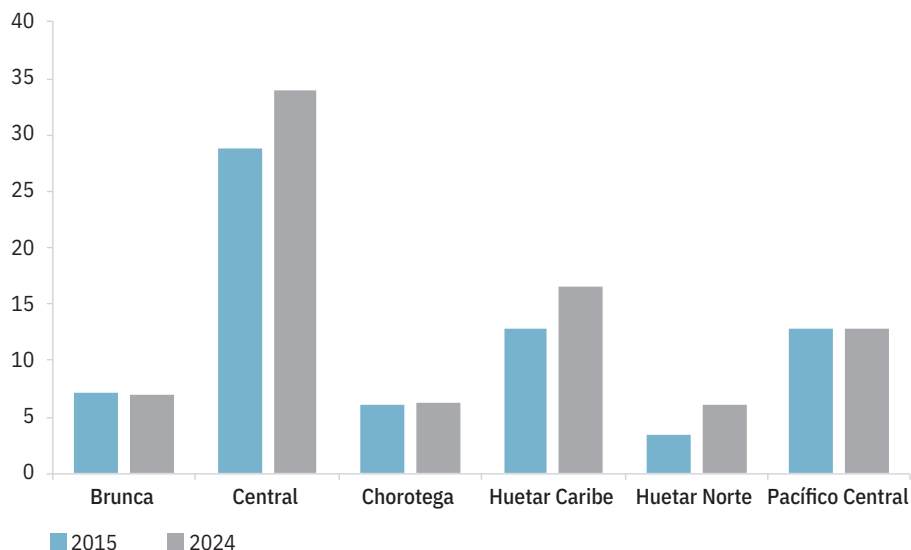
El volumen total de la producción agrícola aumentó de 10.920.698 toneladas métricas en 2023, a 11.664.352 en

2024. Sin embargo, el café, los granos básicos y las hortalizas experimentaron caídas del 21,5%, 14,9% y 12,7%, respectivamente. El área sembrada de café se mantuvo sin variaciones, pero su producción disminuyó: según los datos de Icafé, las 1.607.406 fanegas de café fruta en la cosecha 2023-2024 representan un 16,1% menos que en la cosecha anterior. Este comportamiento se atribuye a factores como la interrupción del período seco que acortó el déficit hídrico necesario para el cultivo; o el registro de temperaturas superiores al promedio histórico, lo que favoreció la aparición anticipada de enfermedades como la *antracnosis* y la *chasparria* (Icafé, 2024).

Hay importantes diferencias en la producción y comercialización de semillas en el país. Según datos de la Oficina Nacional de Semillas (Fallas Barrantes, 2025), el volumen de semillas bajo régimen de control oficial de calidad presentó una marcada volatilidad entre 2014 y 2024, con un máximo de 5.375 toneladas (t) en 2021, seguido de caídas

Gráfico 4.13

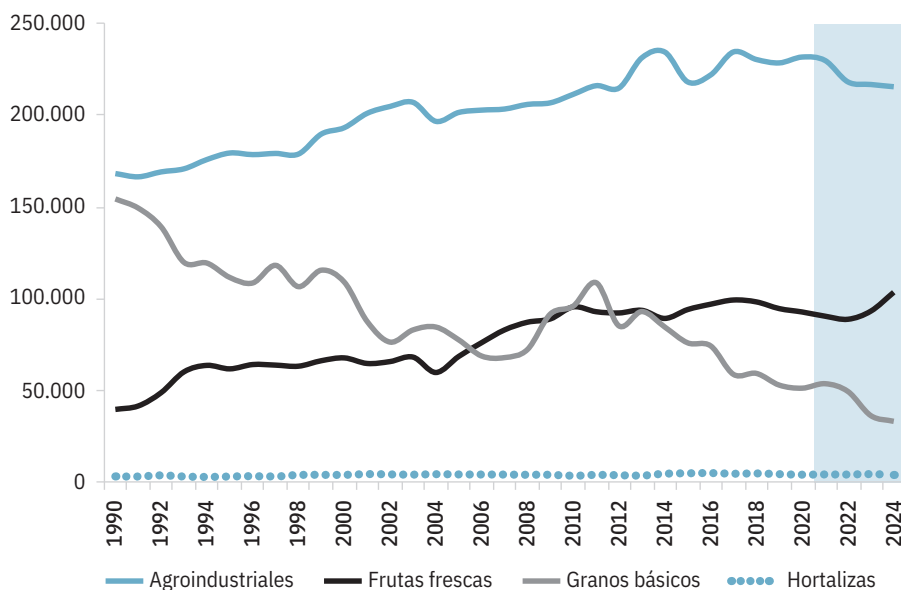
**Población con acceso a servicio de alcantarillado, por región. 2015 y 2024**  
(porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEC, 2016 y 2024; Mora y Portuguez, 2016 y 2025.

Gráfico 4.14

**Evolución del área sembrada de las principales actividades agrícolas<sup>a/</sup>, por grupo de cultivos**  
(hectáreas)



a/Se consideran únicamente los trece cultivos que se registran para toda la serie de tiempo.  
Fuente: Elaboración propia con datos de Sepsa-MAG, varios años.

pronunciadas en 2022 (3.385 t) y 2023 (2.201 t). En 2024 se registró un repunte con un aumento del 30,5%, aunque las proyecciones para 2025 anticipan una reducción, manteniendo al sector por debajo de los niveles previos a 2022. El arroz se consolida como el cultivo de mayor volumen, pero con tendencia descendente, al pasar de 4.942 t en 2014, a 2.248 t en 2024.

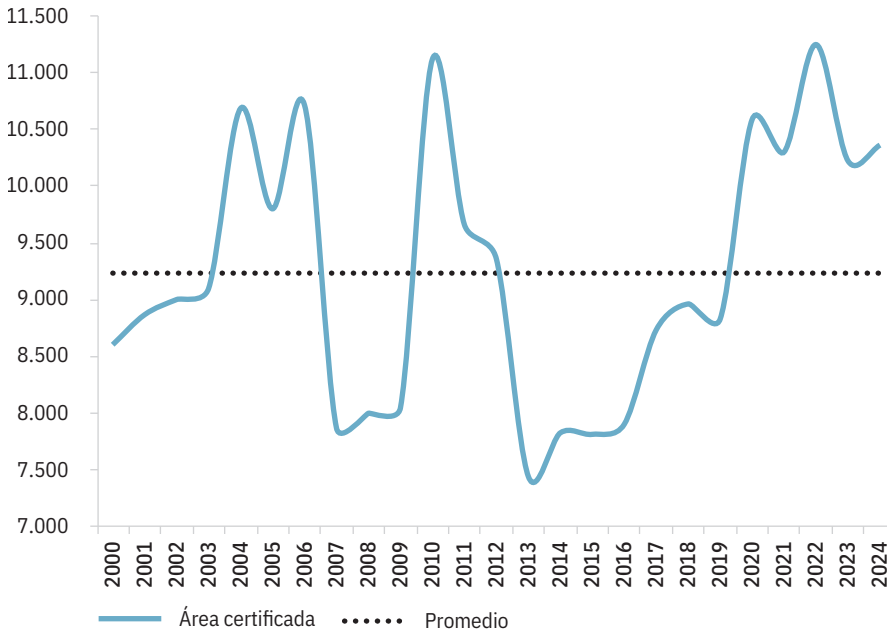
La expansión de la agricultura orgánica sigue como un reto para el sector agropecuario, con avances modestos y, en algunos casos, retrocesos. En el año bajo estudio Costa Rica certificó 10.360 hectáreas bajo este sistema de producción, equivalentes al 2,9% de la superficie agrícola total (gráfico 4.15). Si bien este porcentaje supera el promedio histórico del período 2000-2023 (2,1%), refleja una contracción del 2,1% respecto al área certificada en 2020. La oferta orgánica nacional se concentra en cinco cultivos: banano, caña de azúcar, piña, cacao y café; en conjunto representan el 90,7% de la superficie certificada. No obstante, entre 2020 y 2024, dieciséis categorías de cultivos redujeron su extensión orgánica, especialmente el cacao (-27,9%), el café (-26,7%) y la caña de azúcar (-21,6%; Sepsa-MAG, 2025).

Al analizar las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) por sector, sin incluir el de uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura (UTCUTS), se identifica a la agricultura como la segunda fuente emisora más relevante, con una participación del 21,8%, solo por detrás del sector energético, el cual concentra el 50% del total. De acuerdo con datos del Instituto Meteorológico Nacional (Gobierno de Costa Rica, 2024), entre el 2015 y el 2021 las emisiones del sector agrícola aumentaron de 3.190 a 3.520 Gg de CO<sub>2</sub>e. Esto lo explica principalmente el crecimiento de la fermentación entérica<sup>19</sup>, cuyas emisiones subieron un 17,6%. En contraste, el sector UTCUTS actuó en el 2021 como un sumidero neto de carbono, al remover de la atmósfera más gases de los que emitió, con una absorción neta de 3.523 Gg de CO<sub>2</sub>e (gráfico 4.16).

Una de las prácticas que más contribuye a la emisión de gases de efecto invernadero en la agricultura es el uso del fuego

Gráfico 4.15

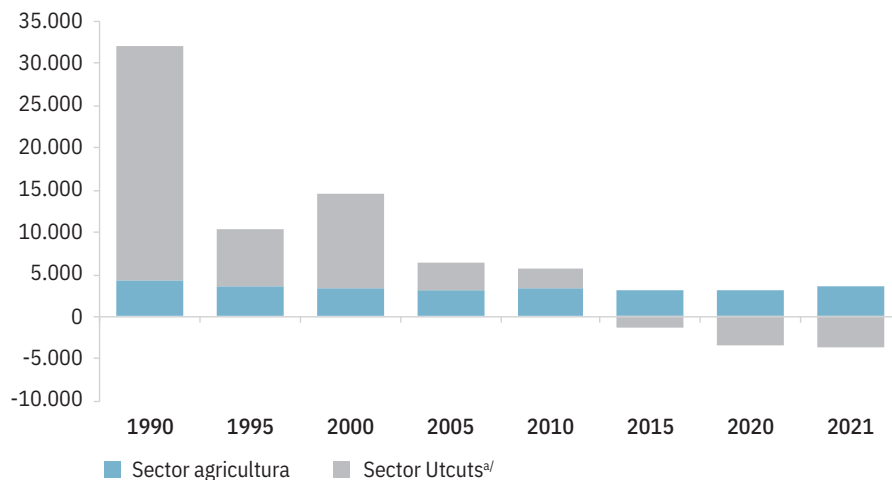
**Evolución del área certificada como agricultura orgánica (hectáreas)**



Fuente: González Rosales, 2025; con datos de Sepsa-MAG, varios años.

Gráfico 4.16

**Evolución de las emisiones de gases de efecto invernadero, por sector seleccionado (gigatoneladas de dióxido de carbono equivalente)**



a/ Sector uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura.  
Fuente: González Rosales, 2025; con datos de Gobierno de Costa Rica, 2024.

para eliminar residuos vegetales, una técnica que además intensifica la contaminación del aire y acelera la degradación del suelo (Jia, 2019). En Costa Rica, esta práctica está regulada por el decreto 35368-MAG-S-Minae, el cual establece parámetros específicos orientados a mitigar sus impactos ambientales y proteger los recursos naturales. Durante la temporada 2023-2024, el MAG aprobó 1.437 solicitudes de quema agrícola controlada, lo que representa una superficie total de 35.646 hectáreas y una disminución del 12% en comparación con el período 2022-2023. El 95% de estas quemas se concentró en cuatro regiones: Chorotega (43%), Huetar Norte (21,8%), Brunca (16,5%) y Pacífico Central (14,3 %), principalmente para tres cultivos: caña de azúcar, piña y arroz.

En este contexto, la sociedad civil en Costa Rica ha impulsado diversas iniciativas agroecológicas. Un inventario realizado entre mayo del 2023 y noviembre del 2024 identificó 203 experiencias en 62 cantones del país, agrupadas en tres áreas: producción, comercialización y educación. La mayoría (146) son fincas que aplican principios agroecológicos, principalmente en Alajuela, Puntarenas y Cartago, se dedican sobre todo a la producción de hortalizas, frutas, bioinsumos y productos alimentarios artesanales, utilizan prácticas como el manejo ecológico de plagas, el uso de abonos orgánicos y la conservación de suelos y agua.

En cuanto a la comercialización, se identificaron 20 iniciativas, en su mayoría ferias orgánicas o agroecológicas ubicadas en la GAM. También hay plataformas de venta en línea y distribución directa de cestas. Los productos más comercializados son alimentos artesanales, hortalizas, frutas, legumbres, granos básicos y miel. Por último, un 18,2% de las iniciativas se enfoca en la formación, la sensibilización y la organización comunitaria alrededor de la agroecología. Son desarrolladas por colectivos, organizaciones no gubernamentales e instituciones educativas con presencia local e internacional, especialmente en San José, Alajuela, Heredia y Cartago (Cerdas y Salazar, 2025).

Si bien las experiencias de comercializa-

ción no constituyen el grupo más amplio, en muchos territorios han logrado consolidarse como una opción complementaria a las tradicionales ferias del agricultor. Chaves y Barrientos-Matamoros (2025) estudiaron el caso de los mercados alimentarios alternativos (MAA), los cuales se caracterizan por operar mediante circuitos cortos de comercialización, fundamentarse en procesos colectivos y reunir diversos actores sociales. Estos mercados cumplen una función económica al mejorar los ingresos de las personas productoras y también desempeñan un papel social relevante, al promover formas de comercio más justas, con mayor control y autonomía por parte de quienes producen los alimentos.

El inventario de Chaves y Barrientos-Matamoros (2025) identificó 13 MAA<sup>20</sup>, de los cuales siete están localizados en cantones de la GAM, que abarca las cuatro ciudades más grandes del país y donde se concentra la mayor proporción poblacional. El resto se distribuye entre zonas de alto turismo, rurales y costeras, lo que refleja una expansión incipiente de este modelo hacia territorios más diversos; el promedio de oferentes es de 32 y el rango de personas consumidoras se ubica entre los 245 y 483. Estas iniciativas reflejan la búsqueda de modelos de producción, comercialización y consumo sostenibles y justos. No obstante, su alcance sigue siendo limitado y enfrentan desafíos estructurales como el fortalecimiento organizativo, la concentración territorial, la escasa articulación con gobiernos locales y el limitado apoyo estatal.

Las tendencias en el uso del suelo agrícola examinadas tienen implicaciones negativas para el desarrollo humano. En Costa Rica, históricamente los sectores de pequeños y medianos agricultores se han visto expuestos a situaciones que afectan su productividad y rentabilidad, sus condiciones de vida y bienestar<sup>21</sup>. Existe poca información para ahondar en este último aspecto desde una perspectiva global; sin embargo, esfuerzos puntuales recientes documentan indicios de realidades que vulneran aún más sus condiciones, especialmente en relación con su estado de seguridad alimentaria (recuadro 4.6).

#### Recuadro 4.6

### Hogares productores de granos básicos conviven con situaciones de inseguridad alimentaria

Desde 1990 el país muestra una tendencia decreciente en el área sembrada de granos básicos, debido, entre otros aspectos, a los altos costos de producción, el cambio en el uso del suelo de cultivo a otras actividades, las condiciones climáticas y las crisis internacionales (González et al., 2021; Chacón y González, 2023; PEN, 2023). Pese a ello, un 8,4% de las fincas aún se dedican a la siembra de estos cultivos (INEC, 2015). La mayoría de los hogares orientados a esta actividad producen para consumo propio y desarrollan su actividad en fincas pequeñas, incluso en algunos casos alquiladas, con baja tecnificación, limitadas capacidades de acceso a crédito y poco acompañamiento especializado.

Se trata, pues, de un sector social y económicamente rezagado que hoy también se enfrenta al desafío de la inseguridad alimentaria. Un estudio de Fernández y Herrera (2024) encontró que entre el 2021 y el 2022 el 82,8% de los hogares productores de frijol experimentó inseguridad alimentaria<sup>22</sup> (INSA). Si bien la mitad de estos hogares se encuentra en un nivel leve, en el que el acceso a alimentos no está completamente comprometido, existen preocupaciones constantes respecto a su disponibilidad futura. Además, un 19,9% y un 12,6% reportaron inseguridad alimentaria moderada y severa, respectivamente. Lo anterior significa que cerca de una tercera parte se encuentra en una situación más crítica.

Para modificar la situación descrita se requiere diseñar herramientas focalizadas que posibiliten una intervención adecuada con base en evidencia técnica y científica. En línea con lo anterior, Fernández y Herrera (2024) identificaron los factores que más contribuyen a reducir la exposición de estos hogares a la inseguridad alimentaria. En el caso de aquellos con INSA leve, uno de los que más peso tiene es el rendimiento de la finca: por cada quintal adicional por hectárea que se logre producir, la probabilidad de experimentar inseguridad alimentaria se reduce en un 3%.

En el caso de los hogares con INSA moderada, los factores que más contribuyen a reducir su exposición son el ingreso per cápita, el tamaño de la finca y el nivel educativo de la persona jefa del hogar. Mientras que en los hogares con INSA severa es 2,3 veces inferior si el hogar posee tierras propias y 2,7 veces si cuenta con equipo tecnificado, en comparación con los hogares que no tienen estas condiciones.

Otros fenómenos como la expansión urbana y el cambio de uso de suelo vinculados a procesos como la “gentrificación” también tienen implicaciones en la producción de frijoles y la seguridad alimentaria y nutricional a nivel local. La investigación cualitativa de Gamboa (2024) para el caso de Santa Ana encontró que este tipo de dinámicas tiene consecuencias sobre el cultivo y producción de frijoles. Concretamente se identificó el decrecimiento del número, tamaño y producción de las fincas dedicadas a este producto; la disminución en la fertilidad de los suelos y la producción de semillas criollas; la variabilidad en las condiciones climáticas, la condición de tenencia de la tierra y la mecanización de la siembra.

Para abordar estas y otras problemáticas se requiere, entre otros elementos, el diseño e implementación de herramientas innovadoras y focalizadas de política pública con base en evidencia. En el país no solo se carece de instrumentos con estas características, sino que se observan retrocesos en marcos normativos generales. Un ejemplo de ello es la decisión del Ministerio de Salud de no actualizar la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2021<sup>23</sup>, la cual venció en el 2021. Es importante mencionar que no se llevaron a cabo evaluaciones sobre su implementación, por lo que se desconoce su alcance e impacto en la población. Un análisis detallado sobre los alcances y limitaciones de esta política puede consultarse en Barrientos-Matamoros (2025).

Desde el sector agropecuario también se impulsan acciones para contribuir en la sostenibilidad ambiental y la SAN, por ejemplo, la mitigación de GEI en fincas agropecuarias: en 2024 se redujeron 42.221 toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente; la promoción de una producción sostenible (307 fincas fueron certificadas bajo esta condición en el año bajo estudio) y la inversión de 3 millones de dólares entre 2024 y 2025 en la mejora de infraestructura en el Distrito de Riego Arenal Tempisque en la región Chorotega (E: Jara, 2024).

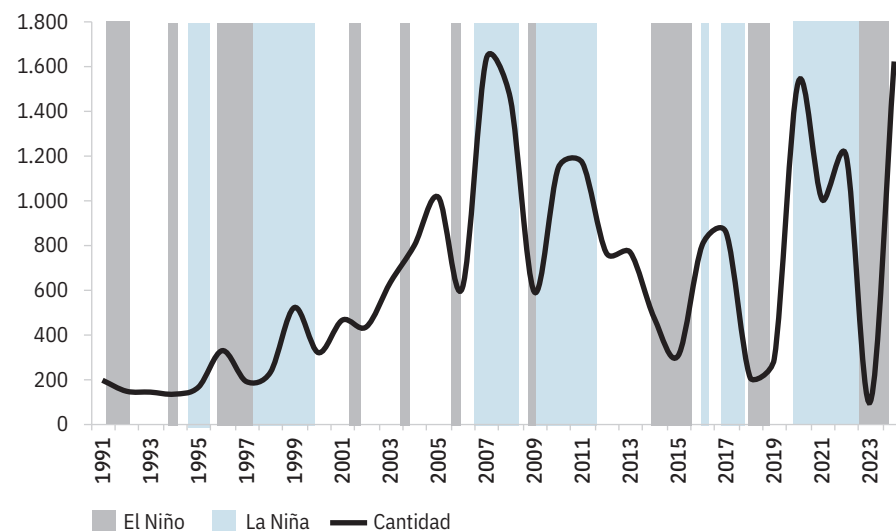
### Desastres por eventos climáticos afectan a más poblaciones y territorios

Entre los factores que afectan la relación entre la sostenibilidad ambiental y el desarrollo humano, los desastres constituyen uno de los más relevantes e implican importantes riesgos para ambos. En un escenario marcado por la ausencia de herramientas robustas de ordenamiento territorial, el nivel de exposición y vulnerabilidad de las poblaciones ante desastres por eventos climáticos se incrementa y, a su vez, amplifica su alcance y efectos sobre el ambiente, la economía y la seguridad de las personas. La variabilidad y el cambio climático aumentan la frecuencia e intensidad de las amenazas, al tiempo que genera un “círculo vicioso” entre las causas de estos fenómenos y sus consecuencias que exacerba la inequidad socioeconómica y reduce la capacidad de respuesta institucional y de distintos sectores sociales.

En Costa Rica, una de las principales manifestaciones del riesgo de desastre, es decir, de “la combinación de la probabilidad de que se produzca un evento y sus consecuencias negativas” (UNISDR, 2009), son las amenazas naturales, concretamente las de origen hidrometeorológico. En el largo plazo, estos eventos muestran una tendencia fluctuante, propia de la variabilidad climática, aunque con un registro de picos cada vez mayores (gráfico 4.17). En el 2024 se registraron 1.619 desastres, la segunda cifra más alta del período 1991-2024. Un 98,8% estuvo relacionado con este tipo de fenómenos, se trata de un valor superior al promedio

Gráfico 4.17

### Evolución de los desastres por eventos climáticos y su relación con El Niño-Oscilación Sur<sup>a/</sup>



a/ El Niño-Oscilación del Sur (ENOS) es el modo dominante de variabilidad en el océano Pacífico. El patrón generalmente fluctúa entre dos modos: más cálido de lo normal en las aguas ecuatoriales del océano Pacífico central y oriental conocido como El Niño y temperaturas superficiales del mar más frías de lo normal en el océano Pacífico ecuatorial central y oriental llamado La Niña (IMN, 2023). Fuente: Bogantes, 2025; con datos de Orozco et al., 2025 y DesInventar, 2025.

(81,1%) del lapso bajo análisis. Las inundaciones, los deslizamientos y las lluvias se mantuvieron en el 2024 como los eventos más frecuentes.

En el 2024, Pérez Zeledón, Buenos Aires, Puntarenas, Coto Brus, Cañas y Corredores, acumularon el 50% del total de eventos reportados en el país (DesInventar, 2025). Sobresale la región Brunca, que concentraron el 41,1% de los casos. En opinión de las personas expertas, esta situación convierte a esta área en uno de los principales puntos calientes (*hot spots*) en esta materia en todo el país (Orozco et al., 2025; Quesada-Román et al., 2024).

La base de datos DesInventar permite un mayor nivel de detalle territorial. En el plano distrital, las localidades más afectadas fueron Lepanto (83), Potrero Grande de Buenos Aires (46), Cañas (41), Rivas de Pérez Zeledón (34), Agua Buena (33) y Limoncito de Coto Brus (30); con excepción de Lepanto y Cañas, todos forman parte de la región Brunca.

De este hallazgo se pueden extraer al menos dos conclusiones. Primero, que se trata de áreas en donde se combinan características demográficas, socioeconómicas y ambientales que resultan favorables para la amenaza y aumentan el grado de exposición de la población, los medios de vida y los sistemas naturales y humanos (Quesada et al., 2023). Segundo, que el país cuenta con información para diseñar acciones de intervención focalizadas para esta y otras zonas que, entre otros aspectos, ayuden a controlar las causas subyacentes del riesgo de desastres, como el desarrollo económico desigual, la expansión urbana con poca regulación y planificación, así como el declive de los servicios ambientales que brindan los ecosistemas, la pobreza y la desigualdad social (Naciones Unidas, s. f.).

Este vínculo entre desastres y condiciones sociales es históricamente claro, cuando se analizan las poblaciones más afectadas. No obstante, el aumento en la frecuencia de eventos naturales puede



ríos, laderas u otros espacios en zonas de alto riesgo, la vulnerabilidad de las estructuras, el poco o nulo ordenamiento territorial y la ausencia de planificación urbana. Sobre este último punto, los datos del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) muestran que, a mayo del 2025 el 49% de los cantones sigue sin un plan regulador cantonal (PRC), y que en la región Brunca, una de las zonas más afectadas, 5 de los 7 cantones que la conforman cuentan con este instrumento, pero con más de 30 años de antigüedad en promedio, por lo que no se corresponden con las nuevas condiciones, realidades y desafíos del área en cuanto al uso del suelo.

Uno de los eventos con mayor impacto en el 2024 fue el temporal que afectó al territorio nacional entre el 1 y el 18 de noviembre, como resultado de la influencia indirecta del huracán Rafael, el reforzamiento de la zona de convergencia intertropical (ZCIT), el paso de la onda tropical n°45 y los impactos indirectos de la tormenta tropical Sara. En total, se estimaron pérdidas cercanas a los 352.000 millones de colones. Los sectores más perjudicados fueron ríos y quebradas<sup>26</sup>, y carreteras, que en conjunto sumaron el 78,9% del total (gráfico 4.18; Decreto Ejecutivo N°44754-MP, 2024).

A junio del 2025, el país tenía vigentes siete declaratorias de emergencia: seis por eventos hidrometeorológicos ocurridos entre el 2020 y el 2025, y una relacionada con los flujos migratorios mixtos (Orozco *et al.*, 2025). Estas declaratorias se acompañan de un plan con una vigencia de hasta cinco años, con posibilidades de prórroga para el proceso reconstructivo (artículo 26 de la ley n° 34361). Con base en estos instrumentos, se determinó que los costos de reposición de infraestructura y otros bienes ascienden a 863.939 millones de colones. Cabe destacar que en el marco de la brecha fiscal que experimenta el país, las pérdidas y daños que provocan los desastres incrementan la presión sobre la deuda pública (Barrantes, 2024).

Para afrontar los retos en este ámbito se han impulsado distintas acciones como la adopción de la Estrategia Nacional de Gestión Financiera del Riesgo de

Desastres y la constitución del Programa de Emergencia para la Reconstrucción Integral y Resiliente de Infraestructura. Este último se creó con el objetivo de gestionar los recursos del préstamo de 700 millones de dólares otorgado por el Banco Centroamericano de Integración Económica para atender los impactos provocados a infraestructura vital vinculada con servicios públicos básicos (carreteras, centros educativos y viviendas). Pese a su relevancia, una auditoría a cargo de la Contraloría General de la República (CGR) determinó que, a 13 meses de los 18 definidos para el desarrollo de 502 obras de infraestructura pública en riesgo inminente y emergencias, únicamente un proyecto se encuentra en etapa de ejecución (Informe n° DFOE-SOS-IAD-00016-2024).

Entre el 2024 e inicios del 2025, Costa Rica adoptó cerca de una veintena de acciones estratégicas relacionadas con la gestión del riesgo y el cambio climático. La mayoría se enfocan en fortalecer instituciones y la gobernanza climática mediante medidas normativas, técnicas y financieras (cuadro 4.6). Sobresalen el diseño de instrumentos financieros, la actualización o creación de nueva legislación y el desarrollo de sistemas de monitoreo y alerta temprana. Estas iniciativas complementan otros esfuerzos de mediano y largo plazos que el país ha venido poniendo en marcha.

### Aumenta fragilidad del país frente a escenarios de cambio climático

El marco expuesto previamente indica patrones de uso del territorio y los recursos naturales que genera vulnerabilidad y afectan al ambiente y a la población. Sin embargo, además del comportamiento histórico persistente, existe una amenaza global de gran calado, que magnifica la urgencia de abordar acciones integradas y con visión de largo plazo: el cambio

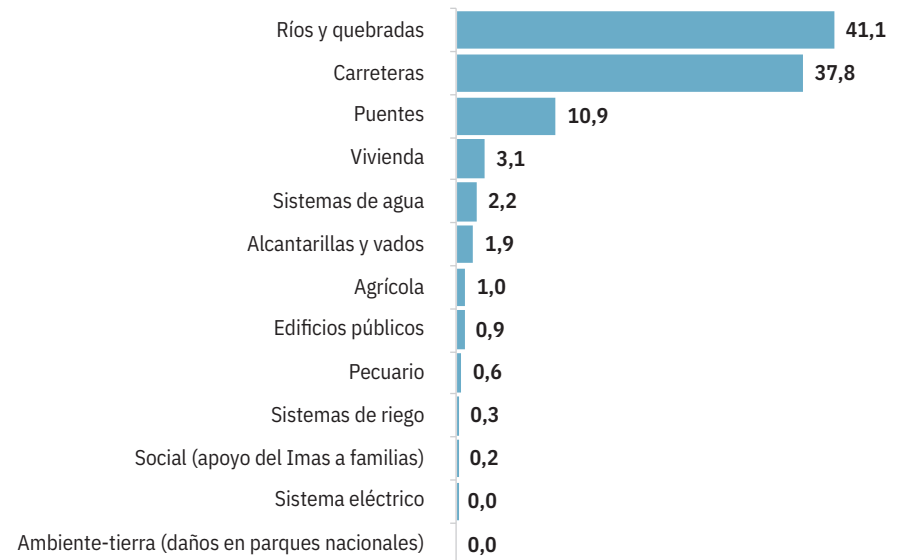
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

#### GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

véase Orozco *et al.*, 2025, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Gráfico 4.18

### Distribución de las pérdidas estimadas por el temporal de 2024, por sector (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de la CNE, 2025.

## Cuadro 4.6

## Acciones en gestión del riesgo y cambio climático, por ámbito según eje. 2024- junio de 2025

Ámbito	Eje	Acción
Control	Fortalecimiento institucional y gobernanza climática	Implementación del proyecto <i>Climate Scanner</i> de la Contraloría General de la República para evaluar la gestión climática gubernamental.
		Presentación del Primer Informe Bienal de Transparencia ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.
Financiero	Reducción del riesgo	Aprobación de un préstamo por 350 millones de dólares orientados al control de inundaciones, estabilización de laderas y reconstrucción de infraestructuras vulnerables al clima.
	Financiamiento climático y del riesgo	Constitución del programa de financiamiento local para la adaptación al cambio climático (FILACC) para costear iniciativas que promuevan la adaptación al cambio climático en distintas zonas del país. Validación del Plan de implementación de la Estrategia Nacional de Gestión Financiera del Riesgo de Desastres.
Institucional	Preparación y alerta temprana	Creación del Sistema de Monitoreo y Alerta Temprana Hidroambiental (SIMATH) para el cantón de Cañas. Creación del Sistema de Alerta Temprana para dar sostenibilidad ambiental al río Tempisque y afluentes en la provincia de Guanacaste.
Normativo	Fortalecimiento institucional y gobernanza climática Reducción del riesgo	Actualización de la Contribución Nacionalmente Determinada (NDC por su sigla en inglés). Incorporación del enfoque ecosistémico al ordenamiento territorial en la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025.
	Fortalecimiento institucional y gobernanza climática	Presentación del proyecto de ley para la resiliencia climática y la creación de la Dirección de Cambio Climático (expediente n° 24300). Presentación del proyecto de ley marco de cambio climático (expediente n° 24588). Aprobación de la Ley de la Cruz Roja Costarricense (n° 10632).
		Reducción del riesgo
Fortalecimiento institucional y gobernanza climática	Presentación del proyecto de ley para reformar el artículo 46 de la Ley nacional de emergencias y prevención del riesgo, para un financiamiento permanente a las redes de monitoreo geodinámico y meteorológico.	
Técnico	Sensibilización, formación y desarrollo de capacidades	Celebración del IV Encuentro Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres en el Ámbito Local-Municipal. Celebración del VI Congreso Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y Adaptación al Cambio Climático. Celebración del XVI Foro Nacional Sobre el Riesgo.

Fuente: Elaboración propia con datos de Orozco et al., 2025.

climático. Este es un tema que ha venido discutiéndose en Costa Rica tanto en el plano conceptual, como en la formulación de políticas públicas, metas de largo plazo y compromisos internacionales (para más detalles véase Corrales, 2025b). No obstante, esa proactividad contrasta con la insostenibilidad de las dinámicas y las actividades desarrolladas en el territorio nacional, las cuales aumentan la fragilidad antes sus efectos.

Un análisis de los escenarios climáti-

cos, desarrollado para el *Informe Estado de la Región 2025*, encontró que Costa Rica enfrenta un proceso de cambios notables en indicadores clave como precipitación, temperatura y aridez. En el primer caso, se proyecta una tendencia generalizada hacia la disminución de las lluvias de entre un 5% y un 31% según el municipio, con respecto al promedio histórico del período 1979-2014.

Para finales de siglo se podrían alcanzar reducciones en un rango que va entre

un 21% y un 30%, en el 43% del país, y entre un 31% y un 40%, en un 14% del territorio nacional (ICAP, 2025). Entre los cantones más afectados por este comportamiento, cerca de la mitad experimentará reducciones entre un 1% y un 10% para el período 2079-2099, mientras que el porcentaje restante advertirá variaciones que superan el 10%. Estos cambios se presentarían especialmente en zonas ubicadas en el Pacífico Norte y Central de Costa Rica, las cuales forman parte

del Corredor Seco Centroamericano, un área que muestra una alta vulnerabilidad a la variabilidad climática (Corrales, 2025b).

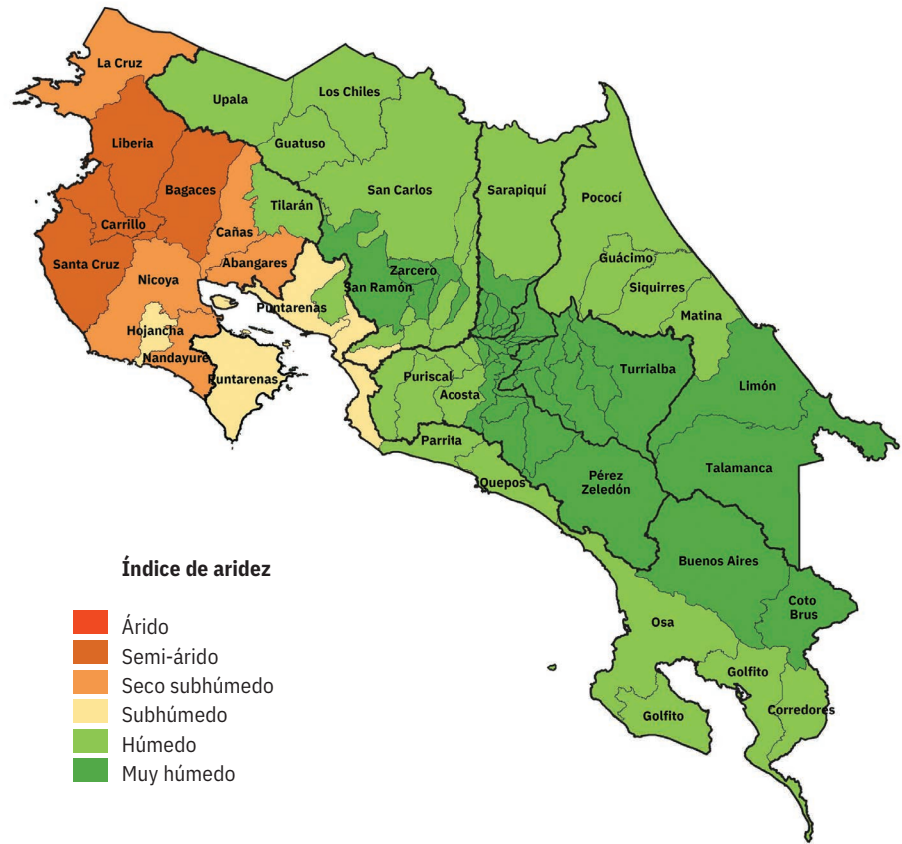
Las proyecciones desarrolladas bajo el escenario de altas emisiones SSP5-8.5<sup>27</sup> evidencian un aumento sostenido de la temperatura a lo largo del siglo XXI. Para el período 2079-2099, se prevé que la temperatura media anual en Costa Rica aumente hasta 3,5 °C (ICAP, 2025), superando incluso el promedio proyectado para el resto de la región centroamericana (3 °C). Para hacer frente a estas condiciones, el país necesita medidas de adaptación cada vez más urgentes y estructurales (Corrales, 2025b; PEN, 2025). El calentamiento será aún más severo en cantones como Carrillo, Nicoya, Garabito, Parrita, Puriscal y Turrubares, con variaciones entre 2 °C y 4 °C. Cabe destacar que algunos de estos municipios son los que mayor vulnerabilidad térmica presentan, lo cual significa que son susceptibles a sufrir daños por efectos relacionados con la temperatura, como el calor extremo (E: Corrales, 2025).

En cuanto a la aridez<sup>28</sup>, un indicador clave para evaluar la disponibilidad hídrica futura, se prevé que el 83% de municipios que entre 2020 y 2030 califican como muy húmedo, se reducirá a un 48% hacia 2079–2099. En cambio, los territorios húmedos subirán del 17% al 35% en el mismo lapso. Un 6% de los cantones pasarán por primera vez al nivel seco subhúmedo y un 5% a semiárido. Esto implica una reducción notable en la humedad relativa del suelo en varias regiones del territorio nacional. Bajo este escenario, la situación se agravaría de forma considerable, con condiciones áridas proyectadas como permanentes, en municipios como Liberia, Bagaces y Carrillo en Guanacaste (mapa 4.4), con afectaciones severas sobre la seguridad alimentaria y nutricional, la sostenibilidad de la economía rural, la actividad turística (de gran peso en la zona) y la integridad de los ecosistemas.

La atención de los efectos por los cambios severos en las condiciones climáticas que enfrenta actualmente el país, y que se intensificarán en el futuro,

Mapa 4.4

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



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

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

ni estructurada en la asignación y ejecución presupuestaria (Ministerio de Hacienda y Minae, 2022).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

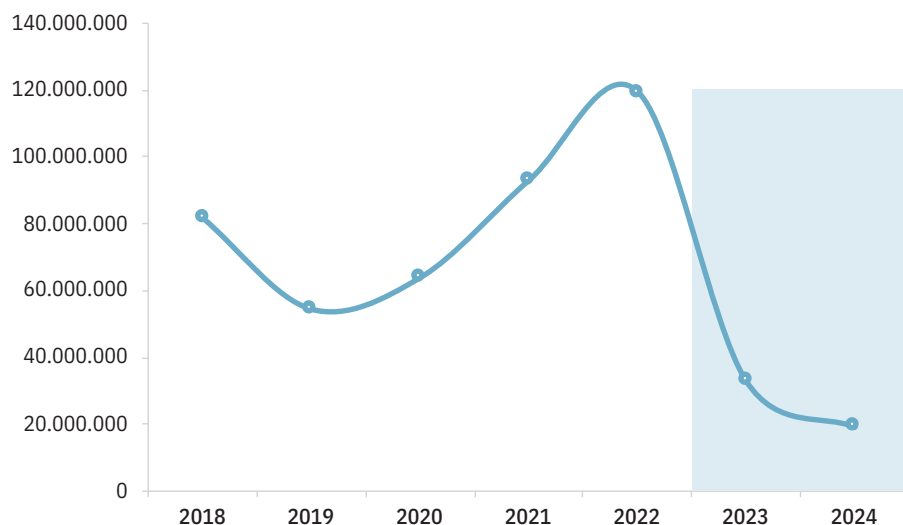
#### PERSPECTIVAS Y TENDENCIAS DEL CAMBIO CLIMÁTICO

véase Corrales, 2025b, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Los recursos provenientes de la cooperación internacional para el cambio climático, claves para las acciones que el país desarrolle en esta materia, muestran una tendencia a la baja desde el 2022 (gráfico 4.19). De acuerdo con el

Gráfico 4.19

**Evolución de los montos de cooperación internacional asociados a cambio climático<sup>a/</sup>**  
(dólares)



a/ Incluye los recursos económicos orientados a proyectos de adaptación, sostenibilidad con acción climática y una combinación de los anteriores.

Fuente: Elaboración propia con datos de Sinamecc-Minae, 2025.

Sistema Nacional de Métrica de Cambio Climático (Sinamecc), entre el 2018 y el 2024 se llevaron a cabo 190 proyectos con financiamiento internacional por un monto de 465 millones de dólares. El 49,4% estuvo vinculado a la sostenibilidad con la acción climática, el 30,6% a la adaptación y el porcentaje restante correspondió a una combinación de los anteriores (Sinamecc-Minae, 2025).

Finalmente, en materia de adaptación a la crisis climática se identificaron 37 proyectos por un monto de 142,4 millones de dólares. Casi la mitad se financiaron con recursos provenientes de la cooperación multilateral, lo cual evidencia el peso que tienen los fondos globales en el impulso a la acción climática en el escenario doméstico. Además, en años recientes se observan avances en el desarrollo de iniciativas nacionales en este campo (recuadro 4.7), principalmente en sectores prioritarios como recursos hídricos, agricultura, infraestructura y salud pública. No obstante, dada la alta exposición del país a riesgos climáticos, se mantiene la necesidad de fortalecer

esta línea de trabajo con propuestas que amplíen la escala de intervención y la cobertura territorial.

**Debilidad en gestión territorial aumenta tensión entre protección y desarrollo humano**

Las últimas ediciones de este capítulo han documentado un cambio profundo en las maneras en cómo el Estado costarricense concibe y ejerce su responsabilidad ambiental, así como en los esfuerzos por armonizar la protección de los recursos naturales con el desarrollo humano sostenible. En esta edición se ha mostrado la persistencia de patrones insostenibles en el uso del territorio, acompañados de una nueva narrativa y de decisiones contrarias a la protección ambiental, disminución de restricciones y una concentración política en la gobernanza ambiental que limita el peso del criterio técnico en la toma de decisiones y la participación social. Este marco no favorece la resolución de los conflictos

Recuadro 4.7

**Iniciativas de adaptación al cambio climático se concentran en el sector agropecuario**

Costa Rica figura como el segundo país de Centroamérica y República Dominicana que más iniciativas de adaptación al cambio climático ha impulsado entre el 2007 y el 2024 (66 de 269 registradas por el PEN, 2025), solo por debajo de Guatemala. La mitad de estas se asocian al sector agropecuario, específicamente a la gestión de suelos, cultivos resilientes y seguridad alimentaria. Le siguieron aquellas vinculadas a biodiversidad, bosques y recursos hídricos.

Estas intervenciones se distribuyen de manera casi equitativa entre los niveles subnacional y local, con énfasis en los territorios de la Gran Área Metropolitana, las regiones Chorotega y Pacífico Central. En el primer caso se trata de proyectos relativos a gestión hídrica y adaptación urbana, en el segundo a los sectores agropecuario y costero.

En el 97% de las acciones se registró participación del Estado, una cifra superior al promedio regional (88%), con una fuerte articulación con la sociedad civil organizada y el sector privado. Esta configuración favorece un modelo que, entre otros aspectos, permite la replicabilidad de buenas prácticas.

La revisión y sistematización de estas iniciativas permitió identificar desafíos clave para la sostenibilidad de los esfuerzos en adaptación, entre los que cabe mencionar la diversificación y estabilización de flujos financieros; el fortalecimiento de los mecanismos de monitoreo y evaluación de impactos; y la ampliación de la cobertura sectorial; así como la mejora en la articulación entre los niveles local, subnacional y nacional.

Fuente: PEN, 2025; con base en Castillo, 2024.

socioambientales, sino que, más bien, tiende a potenciar nuevas disputas y de mayor complejidad.

La gestión territorial se ha convertido en uno de los ámbitos que con mayor intensidad expresa la tensión entre protección ambiental y las actividades motivadas por intereses económicos. Una escasa o nula planificación territorial y las limitadas (y menguantes) capacidades de control derivan en la degradación de los ecosistemas y en las profundas transformaciones locales, sociales y económicas. Esta sección analiza la reactivación de la conflictividad ambiental en torno a temas de este tipo, y, con apoyo en la visión de los actores locales, estudia la emergencia y profundización de las disputas vinculadas al traslape entre propiedad privada y áreas bajo protección legal, así como procesos de cambio social, demográfico, económico y cultural derivados del “turismo residencial” en zonas costeras.

### Reactivación reciente de conflictividad ambiental asociada a la gestión del territorio

Un indicador de la tensa relación entre la gestión territorial y los resultados ambientales es una activa conflictividad, expresada en las acciones de las comunidades y organizaciones sociales para confrontar, detener o revertir actividades asociadas con cambios de uso ilegales, daños a los ecosistemas o riesgos e impactos ambientales. En esta edición se estudiaron las tendencias y patrones de la movilización socioambiental durante el período 1992-2024, por medio de métodos cuantitativos y cualitativos (recuadro 4.8). El análisis permitió identificar un cambio sustancial en los canales, contenidos y respuesta vinculada con los conflictos socioambientales en el país.

El examen de largo plazo registra 757 acciones colectivas en materia ambiental, con dos períodos de alta movilización<sup>29</sup> y una tendencia reciente a la reactivación (gráfico 4.20). Estos “picos” no constituyen, en su mayoría, un único tema, sino que suelen responder a diferentes asuntos que persisten en el tiempo, como la oposición a la minería a cielo abierto,

#### Recuadro 4.8

### Metodología y fuentes de información para el análisis de conflictos socioambientales

La principal fuente de información es la base de datos sobre acciones colectivas del Programa Estado de la Nación (PEN), la cual se actualiza anualmente. La unidad de análisis es la acción colectiva, definida como “todo aquel evento limitado a un mismo espacio-tiempo en el cual participa una colectividad o grupo de personas que expresan ante alguna entidad pública o privada una demanda o reivindicación de alcance colectivo” (PEN, 2018).

La base se construye a partir de reportes periodísticos publicados en *La Nación*, *Diario Extra* y *Semanario Universidad*. Estos permiten observar la frecuencia, características y evolución de los conflictos socioambientales. Este método cuantitativo aporta continuidad, sistematización y capacidad de comparación en el tiempo;

sin embargo, al depender de la cobertura mediática, privilegia hechos con mayor visibilidad y puede dejar de lado conflictos de menor exposición pública o reflejar los sesgos editoriales.

De forma complementaria, se recurrió a un método cualitativo basado en entrevistas a 17 actores locales y nacionales vinculados con los casos seleccionados: pobladores históricos, representantes de comunidades, activistas ambientales y personas funcionarias públicas o exfuncionarias. Este insumo permitió recuperar percepciones sobre las causas de los conflictos, los factores que los sostienen y sus impactos. Para más detalles metodológicos, véase González y Chacón, 2025.

Fuente: González y Chacón, 2025.

la exploración petrolera, las disputas por el acceso y uso del agua, o las denuncias relacionadas con los impactos de la actividad piñera (Chacón y Merino, 2013).

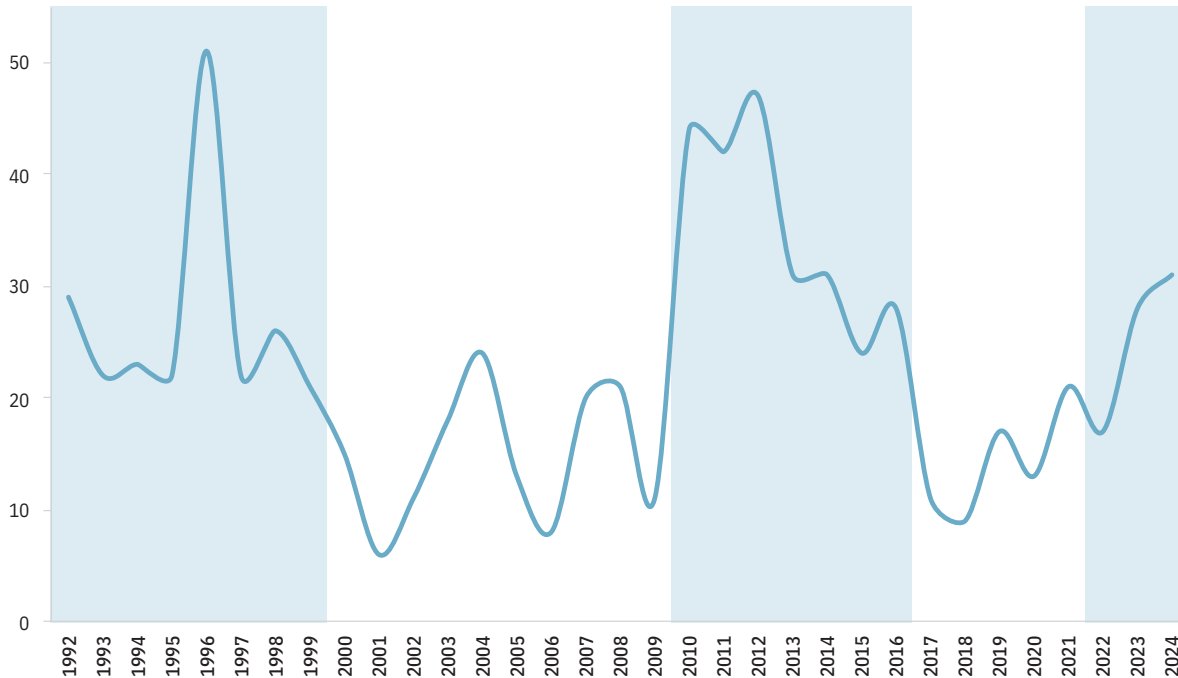
El primer “pico” se dio entre 1992 y 1999, con 27 acciones colectivas en materia ambiental por año en promedio. El punto más crítico fue en 1996 con 51 eventos, la cifra más alta de toda la serie histórica; en particular, vinculada al conflicto por el relleno sanitario de Río Azul, cuya prolongada demanda vecinal por su cierre desencadenó movilizaciones similares en Santa Ana, Belén y Cartago (Chacón y Merino, 2013). El segundo “pico” se dio entre el 2010 y el 2016, con una media de 35 conflictos por año. De acuerdo con González y Araya (2018), fue motivado fundamentalmente por la explotación minera en Crucitas, junto a otros conflictos mineros en Osa, afectaciones ambientales en Osa y Tilarán, procesos de expansión urbana en la GAM y tensiones vinculadas al caso de Isla Calero.

El período más reciente muestra un repunte de la conflictividad socioambiental, con un promedio de 25 conflictos por año; se trata de un aumento de un 65% entre el 2022 y el 2023 y de un 11% en el período 2023-2024. Algunos temas presentes son el turismo residencial, el desarrollo inmobiliario y una mayor presión sobre las fuentes de agua, así como el debilitamiento de la institucionalidad pública y sus capacidades de control, fiscalización y vigilancia.

Las comunidades organizadas constituyen el principal actor impulsor de las movilizaciones, son responsables del 42% de los casos registrados; le siguen las organizaciones ambientalistas (22%), los grupos de productores agropecuarios y pesqueros (14%), personas trabajadoras (6%) y grupos ciudadanos no organizados (6%). El predominio de los actores vecinales se da en todo el período, pero con menor participación en años recientes. Ello es coherente con el alcance territorial de las movilizaciones:

Gráfico 4.20

**Evolución de las acciones colectivas en materia ambiental**



Fuente: González y Chacón, 2025; a partir de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

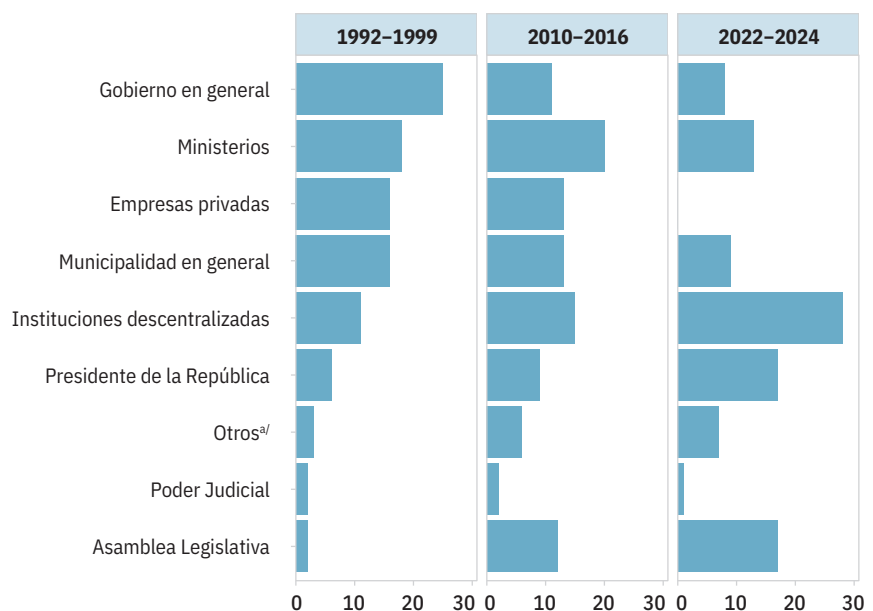
en 1992-1999, un 70% tenía un alcance local, mientras que este se redujo a un 40,8% entre el 2022 y el 2024 (González y Chacón, 2025).

Una particularidad es que el Estado ha sido y continúa siendo el principal destinatario de las movilizaciones socioambientales; al pasar de concentrar el 83% de las acciones entre 1992 y 1999, a un 96% entre el 2022 y el 2024. No obstante, en el período más reciente las acciones colectivas se enfocan cada vez más en instituciones específicas, como la Asamblea Legislativa, la Presidencia de la República y las instituciones descentralizadas (gráficos 4.21).

En el período 2022-2024 también se observó un incremento de las protestas vinculadas a la calidad, costo e infraestructura de los servicios, al pasar de un 13% en el primer ciclo a un 28%. Las acciones que se refieren a la implementación u oposición a leyes, reglamentos, planes o decretos aumentaron de un 10% a un 25% entre el primer y el segundo períodos, y un 20% en el tercero.

Gráficos 4.21

**Distribución porcentual de las acciones colectivas en materia ambiental por período, según actor demandado**



a/ Se incluye en "otros" las entidades con 1% o menos de las acciones colectivas analizadas: alcalde municipal, Defensoría de los Habitantes, Tribunal Supremo de Elecciones, instituciones religiosas, partidos políticos, entidades de regulación y entidades internacionales.

Fuente: González y Chacón, 2025; a partir de la base de datos de acciones colectivas del PEN

La declaración pública se mantiene como el repertorio más empleado en los tres momentos, aunque mítines o concentraciones se duplica -en términos relativos- en el último lapso (de 14% a 22%), así como el bloqueo, que creció de un 13% a un 16%.

En la mayoría de los casos -históricamente- las manifestaciones no generan altos grados de represión por parte del Estado. En un 70% se registraron acciones de control preventivo y disuasivo, aunque sí hay casos de represión física directa, sea por medio del uso de la fuerza policial (21%) o la aprehensión de actores (9%). Además, la resolución estatal se caracterizó por el predominio de respuestas formales sin compromiso sustantivo (gráfico 4.22).

Se pueden identificar cuatro tendencias recientes en la conflictividad socioambiental de acuerdo con las personas consultadas<sup>30</sup> para este Informe. La primera es el **aumento del uso de redes sociales** (como Facebook, Twitter, Instagram y TikTok) para denunciar, divulgar información y generar solidaridad. Se perciben como espacios que amplifican las voces locales y visibilizan conflictos antes más ocultos, aunque se desconoce su impacto real. Estas plataformas han acompañado, por ejemplo, campañas en defensa de los ecosistemas y de la salud comunitaria. En segundo lugar, se observa que, si bien en términos relativos, como se mencionó, la participación vecinal se redujo entre el 2022 y el 2024, se mantiene el **protagonismo de actores comunitarios**, en especial comunidades rurales, campesinas e indígenas, las cuales emergen como actores centrales de resistencia frente a proyectos percibidos como lesivos. Entre los casos recientes están las protestas en Hatillo por desabastecimiento de agua potable, así como la movilización ciudadana en el conflicto por el desarrollo inmobiliario en el Refugio de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo. Por otra parte, se percibe una **disminución de las acciones de “calle”**, como marchas, bloqueos o concentraciones. Aunque siguen presentes, su frecuencia e impacto se consideran bajos. Según lo señalado en las entrevistas, esto se relaciona con una creciente

Gráfico 4.22

**Distribución porcentual de las acciones colectivas en materia ambiental, según respuesta. 1992-2024**  
(n= 195)



Fuente: González y Chacón, 2025; a partir de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

desconexión de amplios sectores urbanos y jóvenes respecto a la naturaleza, aunque cabe mencionar que, según la base de datos de acciones colectivas antes analizada, este tipo de movilizaciones más bien han tomado más peso. Por último, se identifica una **importante volatilidad en los temas de conflicto**, que ya no se concentran solo en daños a ecosistemas o actividades extractivas, sino que reflejan transformaciones más amplias: monocultivos extensivos, desarrollo urbano acelerado, turismo intensivo y “gentrificación” en zonas costeras.

Las personas consultadas identifican una reconfiguración de la relación entre los actores y la institucionalidad pública. Por un lado, la desconfianza y pérdida de credibilidad en las actuaciones del Estado y, por otro, se generan cada vez más las interacciones a través de medios judiciales (denuncias ante el Tribunal Ambiental Administrativo, recursos ante la Sala Constitucional) y cada vez menos por los canales tradicionales de participación (audiencias públicas, consultas, mesas de diálogo, etc.). A los elementos anteriores se suma la centralización en la toma de decisiones (la cual se analiza en la primera parte de este capítulo) y el cierre de espacios de participación ciudadana y de consulta.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**CONFLICTIVIDAD SOCIOAMBIENTAL**

véase González y Chacón, 2025, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Por último, de acuerdo con las personas consultadas para este Informe, el escenario político actual es más adverso, pues la agenda pública está más dominada por intereses económicos que por la necesidad de impulsar la sostenibilidad ambiental; hay mayores riesgos para las personas defensoras del ambiente -como la estigmatización social y mediática, amenazas, intimidación, violencia física, desprotección institucional, discriminación estructural (principalmente en comunidades indígenas) y criminalización (recuadro 4.9). Todo lo anterior ocurre en una coyuntura marcada por narrativas “antiambientalistas” (Chacón y Merino, 2022; PEN, 2022 y 2024). En ese contexto, la no aprobación del llamado “Acuerdo de Escazú” resulta relevante, pues impidió fortalecer la protección de las personas defensoras del ambiente.

## Recuadro 4.9

**Criminalización del activismo ambiental: una amenaza a los derechos humanos y el ambiente**

La criminalización del activismo ambiental en Costa Rica ha sido documentada en distintas investigaciones como un fenómeno que incluye prácticas de hostigamiento, amenazas, demandas judiciales y agresiones físicas contra personas y comunidades vinculadas a la defensa de los bienes naturales y los territorios. Este proceso se inserta en una tendencia más amplia observada en América Latina, reconocida como la región más peligrosa del mundo para las personas defensoras ambientales. Entre 1975 y el 2020 se registraron en el país 13 asesinatos de activistas, la mayoría aún sin resolución judicial, así como múltiples denuncias por atentados, incendios y amenazas.

Se han contabilizado 18 demandas individuales y 7 colectivas contra más de 36 activistas, además de al menos 25 atentados y 21 amenazas de muerte. Particularmente grave es la situación en territorios indígenas, donde los conflictos por tenencia de tierras han derivado en agresiones reiteradas. En este contexto destacan los asesinatos de Sergio Rojas Ortiz en Salitre, el de Yerhy Rivera Rivera en Térraba y el ataque con arma de fuego a Minor Ortiz Delgado, así como incendios y hostigamientos en comunidades como Cabagra y Bribri de Yamabí Dī.

La documentación reciente (2020-2022) da cuenta de 207 agresiones vinculadas a procesos de recuperación de tierras y defensa de

territorios de los pueblos indígenas, entre ellas invasiones, incendios, amenazas y amedrentamientos. También se han reportado situaciones que afectan de manera diferenciada a mujeres indígenas, como amenazas de violencia sexual. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado su preocupación por los ataques sistemáticos a líderes indígenas en Costa Rica, al señalar que estos hechos buscan frenar la defensa de sus territorios ancestrales.

Fuente: Elaboración propia con base en Calderón, 2025; con datos de Álvarez et al., 2020, Coordinadora de Lucha Sur Sur, 2021, 2022 y 2023; Sibar, 2022.

Al igual que sucede en el país en general, hay un amplio uso de los mecanismos institucionales y judiciales por parte de la ciudadanía para canalizar la conflictividad socioambiental. Entre el 2013 y el 2024, se contabilizan 86.689 denuncias en la materia ante la Contraloría Ambiental, el Tribunal Ambiental Administrativo, la Defensoría de los Habitantes y el Ministerio Público, además de los casos que se llevan a la Sala Constitucional. Las denuncias han aumentado, especialmente las que se canalizan mediante el Sistema de Trámite y Atención de Denuncias Ambientales (Sitada) de la Contraloría Ambiental y el Ministerio Público (gráfico 4.23). Entre los temas que más originan este tipo de acción sobresalen forestal, biodiversidad, vida silvestre, agua, contaminación, cambio de uso del suelo e invasión de áreas protegidas (Contraloría Ambiental-Minae, varios años; Ministerio Público, varios años; Defensoría de los Habitantes, varios años; Tribunal Ambiental Administrativo, varios años).

En opinión de las personas consultadas para este capítulo, es posible identificar al menos tres grandes razones que inciden en esta tendencia. Por un lado,

el aumento del riesgo y la estigmatización de la protesta directa, la cual lleva a muchas personas y organizaciones a temer represalias y preferir acciones judiciales (Pomareda, 2025; E: Rodríguez, 2025). Segundo, la percepción de mayor efectividad, accesibilidad y menor costo asociada al uso de mecanismos institucionales; y, finalmente, el debilitamiento de los espacios participativos, el diálogo político y los canales de negociación (González y Chacón, 2025). En general, la respuesta institucional a los conflictos es percibida como débil y desarticulada, ineficiente y lenta, cerrada al diálogo y la cooperación y más politizado. En suma, la institucionalidad es vista como frágil y sin capacidad real de incidir o resolver (para más detalles véase González y Chacón, 2025).

Para fortalecer esta respuesta se requiere implementar acciones que atiendan múltiples dimensiones -jurídica, financiera, educativa, política y social- y operen en todos los niveles de gobierno (local, regional y nacional). Para contribuir a este debate, en el cuadro 4.7 se sistematizan un conjunto de propuestas derivadas de las entrevistas realizadas para este Informe.

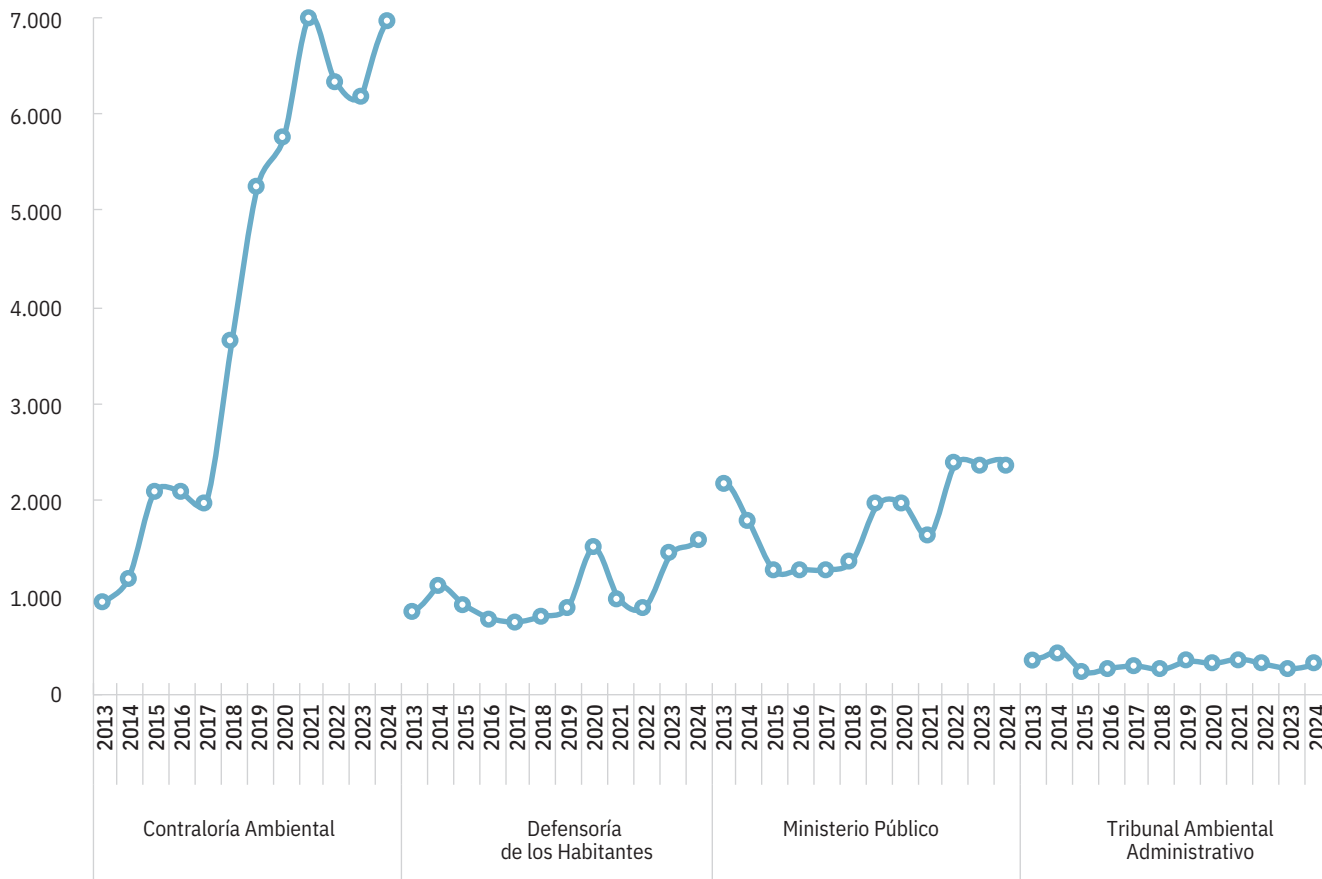
**Fallas en gestión de territorios protegidos en propiedad privada atizan conflictos sociales**

La relación entre propiedad privada y protección ambiental ha estado marcada por tensiones históricas. Desde la expansión agropecuaria y la deforestación en la segunda mitad del siglo XX hasta la consolidación de un robusto sistema de ASP y un marco normativo orientado a la conservación, los conflictos socioambientales se han configurado como expresión de intereses contrapuestos entre comunidades locales, desarrolladores privados y el Estado. El impulso normativo de los años noventa permitió contener el deterioro ambiental y promover la recuperación de cobertura forestal, la protección de ecosistemas y la creación de mecanismos innovadores como el pago por servicios ambientales; sin embargo, ese entramado jurídico generó disputas al entrar en colisión con derechos de propiedad adquiridos, disputas territoriales históricas y nuevas, así como presiones sobre ecosistemas frágiles y costeros.

En las dos últimas décadas, el auge del turismo residencial, la expansión inmobiliaria y lo que describen los actores locales como la aplicación desigual de instrumentos de regulación han hecho,

Gráfico 4.23

## Evolución de las denuncias ambientales, por instancia



Fuente: Elaboración propia con datos de la Contraloría Ambiental-Minae, Defensoría de los Habitantes, Ministerio Público y Tribunal Ambiental Administrativo.

además, más visibles algunas inconsistencias del marco jurídico-institucional de control territorial vigente, los cuales se analizarán en este apartado. La coexistencia de múltiples figuras de conservación -públicas, privadas y mixtas- ha revelado vacíos normativos, discrecionalidad y limitaciones en la gobernanza. En este contexto, Merino (2025) examina, de manera exploratoria, cómo las dinámicas sociales y económicas recientes inciden en la proliferación de disputas ambientales y debilitan los intentos de articular conservación, derechos comunitarios y actividad económica sostenible. Lo anterior a partir de un análisis cualitativo desde la perspectiva de actores locales.

Los hallazgos muestran que, según las percepciones mayoritarias, los conflic-

tos no derivan de la falta de legislación ambiental, en general, sino de carencias en temas específicos para regularizar la ocupación del territorio, una mala interpretación y aplicación desigual y permeada por omisiones, corrupción percibida, vacíos en las herramientas de uso del suelo y debilidades de gobernanza. El ejemplo del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo evidencia que la presencia de terrenos privados en ASP, la presión de inversionistas externos y la falta de seguridad jurídica se combinan con factores estructurales de desigualdad y discriminación histórica hacia comunidades afrodescendientes e indígenas. Las consecuencias abarcan desde deforestación y drenaje o relleno de humedales hasta desplazamientos humanos, lo cual con-

firma la incapacidad de los mecanismos para ser efectivos en todos los casos y armonizar la conservación ambiental y los derechos de propiedad.

#### Imprecisión jurídica y aplicación selectiva de la ley debilitan el control y protección ambiental

Los conflictos entre propiedad de la tierra y protección ambiental en Costa Rica han sido constantes desde mediados del siglo XX. Aunque las políticas de conservación aplicadas desde finales de ese siglo permitieron contener la deforestación y consolidar un marco normativo robusto, las tensiones no desaparecieron, sino que se transformaron. La coexistencia de terrenos privados dentro de ASP y las restricciones derivadas de leyes nacionales e internacionales abrieron un

## Cuadro 4.7

## Acciones para fortalecer la respuesta institucional ante los conflictos socioambientales

Propuesta	Medidas
Fortalecimiento institucional y político	Respetar la institucionalidad ambiental y revertir las directrices que han debilitado al sector (por ejemplo, recuperar capacidades de Sinac, Setena y Minae).
	Plantear un nuevo programa político con énfasis en justicia ambiental y acceso democrático a los derechos.
Revisión del marco legal y cumplimiento efectivo	Aplicar y dar contenido a legislaciones ya existentes (como el artículo 50 de la Constitución Política).
	Ratificar e implementar el Acuerdo de Escazú para proteger defensores ambientales.
	Simplificar trámites y reducir la burocracia paralizante.
	Cerrar portillos legales que generan conflictos.
Ampliación de la participación social y comunitaria	Facilitar la participación en procesos como la consulta pública de Setena.
	Crear espacios de diálogo multiactor, inclusivos y horizontales.
	Apoyar el fortalecimiento de organización comunal y vecinal.
	Aplicación del mecanismo general de consulta a pueblos indígenas de Costa Rica.
Acceso a la información y transparencia	Mejorar el acceso a la información pública, oportuna, clara y descentralizada.
	Generar información actualizada, rigurosa y sistemática.
	Promover la rendición de cuentas y transparencia como valor democrático.
Educación ambiental y empoderamiento ciudadano	Fortalecer la educación ambiental desde edades tempranas.
	Enseñar a usar mecanismos de denuncia y canales institucionales.
	Fomentar el reconocimiento del derecho a defender el ambiente incluso mediante protesta.
Mejora de capacidades técnicas, tecnológicas y presupuestarias	Fortalecer capacidades técnicas y humanas de las instituciones (por ejemplo, Setena, Sinac y Laboratorio Nacional de Aguas).
	Mejorar los sistemas tecnológicos para gestión, seguimiento y prevención de conflictos.
	Dotar de recursos adecuados a instituciones y personal técnico.
Revisión del modelo de desarrollo y agenda nacional	Repensar la visión de país y el modelo económico, revisando la matriz energética, alimentaria y territorial.
	Incorporar el tema ambiental en los programas políticos.
	Reconstruir agendas nacionales de largo plazo con amplia participación.
Articulación de actores y reconocimiento de diversidad de agendas	Clarificar el rol de ONG, movimientos sociales y academia.
	Fortalecer los espacios donde diferentes actores puedan dialogar y aportar.

Fuente: González y Chacón, 2025; con base en las entrevistas realizadas para este Informe.

campo de disputa que se ha intensificado con el auge del turismo, la presión inmobiliaria y el aumento del valor del suelo en zonas costeras y de alta biodiversidad. De acuerdo con la percepción experta, las discordias evidencian una gobernanza ambiental en la que intereses particulares prevalecen sobre el bien común debido a la falta de control, coordinación y sanción efectiva (Merino, 2025; con base en las entrevistas realizadas para este Informe).

El marco costarricense contempla múltiples figuras de conservación bajo el Sinac, con distintos objetivos, niveles de restricción y regímenes de propiedad. En teoría, esta diversidad podría armonizar conservación y desarrollo; en la práctica, las personas consultadas coinciden en que la complejidad normativa produce vacíos y zonas grises. La presencia de propiedad privada en ASP o terrenos con restricción plantea dilemas sobre derechos adquiridos, compensaciones y

límites de uso, lo cual evidencia que las disputas no provienen únicamente de la existencia de áreas de resguardo, sino de la dificultad para aplicar de forma eficaz las restricciones en espacios donde se superponen propiedad privada, intereses comunitarios y obligaciones de conservación.

De acuerdo con cinco personas especialistas en derecho constitucional consultadas para esta edición<sup>31</sup>, en Costa Rica existe un marco normativo amplio,

que en principio regula las situaciones de cambio de uso de suelo y de explotación insostenible de los recursos naturales presentes, independientemente de la propiedad. Entre ellas pueden distinguirse tres tipos:

- **Normas de protección ambiental directa:** pueden incluir leyes que regulan el manejo de los recursos naturales, la conservación de la biodiversidad y la protección de ecosistemas. Estas normas suelen establecer restricciones de uso, establecimiento de zonas o especies protegidas, entre otros aspectos. Por ejemplo, la Ley de Conservación de la Vida Silvestre (n° 7317), la Ley de Biodiversidad (n° 7788) o la Ley Forestal (n° 7575), o todas las que han conformado ASP.
- **Normas sobre propiedad, uso y tenencia de la tierra:** definen los derechos de propiedad, los mecanismos de titulación, los usos del suelo o de los recursos naturales que están permitidos y otros aspectos sobre el uso social de la tierra. Tienen definiciones sobre quién puede acceder y cómo se puede usar el suelo, cuando hay importancia ambiental de ese uso. Algunos ejemplos pueden ser la Ley de Tierras y Colonización (n° 2825) o la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre (n° 6043), las cuales es importante actualizar.
- **Normas de coordinación institucional y planificación territorial:** establecen competencias entre instituciones públicas, herramientas de ordenamiento territorial vinculado a la protección ambiental, y que generan entidades y formas de articulación, regulación y control ambiental, como la Ley Orgánica del Ambiente (n° 7554), Ley de Planificación Urbana (n° 4240), o las normas que crean la Setena, el Sinac o el Inder, por ejemplo.

Los conflictos no se explican por la ausencia de normativa, sino por la manera en que esta se aplica, vulnera o modifica de forma discrecional. Dos de las personas expertas entrevistadas señalan que el Estado ha sido débil e ineficiente en delimitar e inscribir los terrenos bajo

protección, lo que permite mantener o registrar propiedades privadas en ASP, en casos en que no corresponde. También no ha logrado eficazmente comprar o expropiar terrenos privados dentro de las categorías de manejo que no admiten propiedad privada. Y no ha sido expedito en promover la figura prevista en la Ley Forestal (n° 7575) del sometimiento voluntario de propietarios al régimen forestal.

A ello se suma la percepción de corrupción y complacencia institucional, especialmente en gobiernos municipales y en procesos de inscripción de tierras, lo cual ha resultado en el tráfico irregular de propiedades de alto valor ecológico o turístico. La falta de especialización en autoridades públicas genera impunidad y decisiones contradictorias que refuerzan vacíos normativos y contribuyen a la inseguridad jurídica en torno a la gestión ambiental.

En consecuencia, un marco legal sólido en su diseño (sin que por ello no carezca de precisión en algunos campos clave del ordenamiento territorial; E: Cabrera, 2025) convive con importantes defectos en su aplicación, los cuales abren espacio al desarrollo no autorizado, el cambio de uso del suelo y a la explotación de ecosistemas frágiles.

Las personas consultadas señalan problemas para que dicho marco evite los conflictos o, específicamente, sea efectivo en impedir o mitigar el impacto ambiental. Esto no siempre es fácil de medir, pese a formar parte del debate público y del conocimiento experto. Las causas son múltiples y las consecuencias diversas (cuadro 4.8).

Muchos de los conflictos se llegan a conocer o detonan debido a la acción judicial o administrativa interpuesta por actores sociales, tema analizado en el acápite previo sobre acciones colectivas en este capítulo. En muchos casos vinculados con la afectación de terrenos con algún nivel de protección, la sociedad civil actúa como denunciante y fuerza la intervención de las autoridades. El asunto de Gandoca-Manzanillo, o conflictos en Sámara, Cabuyal y otros, han sido conocidos por este tipo de denuncias.

Por otro lado, según algunas de las

personas expertas la ley indica lo que no se puede hacer, pero deja el portillo para concretar qué se puede hacer y cómo. La ausencia de instrumentos de ordenamiento territorial, por ejemplo, puede ser determinante, así como de reglamentaciones específicas para aplicar dichos planes o las leyes. Este es el caso de los planes de manejo en distintos tipos de terrenos protegidos, como en La Carpintera y los cerros de Escazú, en donde la consolidación de la herramienta llega tarde, cuando ya había daño ambiental (E: Lobo Calderón, 2025).

Entre los elementos identificados que pueden propiciar un conflicto están los “portillos” legales, los cuales generan tensiones entre lo que una persona quiere hacer con su propiedad privada y lo que la normativa le permite, y en cómo se regula ese “choque” (E: Cabrera, 2025). Un ejemplo específico son los manantiales y las fuentes de agua, que no se han analizado en esta edición, pero han sido objeto de análisis previos en este capítulo (PEN, varios años). También las reservas forestales presentan ciertas imprecisiones normativas que dificultan el control público (E: Cabrera, 2025).

En suma, hay una normativa que regula dos tipos de situaciones de interés: por un lado, la afectación en distintas formas de propiedad dentro de ASP y, por otro lado, la protección de ecosistemas concretos, independientes de la forma de propiedad. Según E: Cabrera (2025), los conflictos por afectación directa en zonas con algún tipo de protección disminuyeron desde mediados de la década de los años noventa, en especial por la entrada en vigencia de una fuerte legislación ambiental (Ley Forestal n° 7575, Ley de Biodiversidad n° 7788, Ley Orgánica del Ambiente n° 7554) y alguna jurisprudencia de la Sala Constitucional. Sin embargo, las personas expertas consultadas coinciden en que ocurren situaciones para las cuales hay poca o nula claridad normativa, y otras con incumplimiento de las disposiciones vigentes, que derivan de problemas más complejos en la aplicación de la ley. En algunos casos relevantes, la falta de normativa se ha subsanado con votos de la Sala Constitucional, aspecto

## Cuadro 4.8

**Causas y consecuencias de la conflictividad entre propiedad y protección ambiental<sup>a/</sup>**

Causa señalada	Consecuencia percibida
Omisión (voluntaria o involuntaria) de normativa sobre uso del suelo y niveles de resguardo.	Permite actividades contrarias al resguardo ambiental en ASP y ecosistemas.
Corrupción que facilita la omisión de normas en favor de ciertos actores privados.	Favorece intereses privados a través de canales irregulares, lo cual debilita el control ambiental, la legitimidad de las autoridades locales y la confianza en el Estado.
Falta de reglamentos o planes específicos para ejecutar las leyes.	Leyes sin aplicación efectiva ni instrumentos operativos, que derivan en desorden territorial.
Falta de claridad o aceptación sobre regulaciones a la propiedad privada dentro de ASP.	Confusión en aplicación de la normativa y portillos legales.
Ausencia o deficiencia en la delimitación de bosques, favoreciendo cambios de uso.	Cambio de uso de suelo en contra de la normativa.
Limitada preparación o sesgo de consultores/regentes ambientales.	Estudios ambientales poco rigurosos o complacientes con desarrolladores.
Vacíos en la Setena respecto al otorgamiento de licencias ambientales.	Proyectos aprobados sin suficiente control ambiental.
Debilidad del ordenamiento territorial y ausencia de planes generales de manejo robustos.	Territorios expuestos a conflictos recurrentes y desarrollo territorial no regulado.
Aplicación selectiva o fluctuante de la normativa ambiental.	Desigualdad en aplicación de normas y proliferación de conflictos.
Inseguridad jurídica por discrecionalidad e interpretaciones contradictorias.	Ambiente propicio para litigios, inseguridad y discrecionalidad.

a/Resumen de las percepciones de personas expertas consultadas para este Informe.

Fuente: Merino, 2025; con base en las entrevistas realizadas para este Informe.

ampliamente analizado por investigaciones previas para este capítulo (Cabrera, varios años; PEN, varios años).

### Conflictivo manejo del traslape entre conservación y propiedad privada

Al analizar el vínculo entre protección y propiedad, se observa una tensión inicial que no depende exclusivamente del carácter público o privado de la tierra, ni del nivel de restricción propia de cada categoría de protección; más bien, está vinculada con las herramientas disponibles para hacer efectivo ese resguardo. A partir de la revisión de los insumos y la consulta con personas especialistas en derecho ambiental, se pueden plantear al menos dos grandes territorios relevantes:

- Zonas dentro de las ASP formalmente declaradas, según las categorías establecidas y sus prohibiciones (primer caso).

- Terrenos con restricciones existentes que se definen por el ecosistema -en especial los bosques y humedales-, independientemente del tipo de propiedad en la que se encuentran (segundo caso).

Las ASP (primer caso) comprenden todo tipo de propiedad. Salvo las limitaciones del Estado para pagar las que compra (o expropiación), el problema no está en convertir lo privado en público, sino en aplicar las restricciones propias de cada modalidad. En las ASP existen tierras públicas (los parques nacionales, predominantemente), mixtas (como algunas reservas forestales o refugios de vida silvestre) o privadas. En otras palabras, no se registra antagonismo entre ASP y propiedad privada *per se*, y es relevante en términos conceptuales abordar el tema con ese punto de partida. De hecho, el país cuenta con importantes iniciativas de conservación privada, una red de

reservas privadas, territorios con pago por servicios ambientales y otros. De igual forma, se documenta una perenne situación de poblaciones que vivieron o viven dentro de ASP (en algunos casos legalmente, aunque hay otros que son objeto de disputas) y que enfrentan conflictos por su desplazamiento o el pago de tierras. Además del tipo de propiedad, en las ASP hay una importante diversidad y alcances distintos en cuanto a restricciones. Según lo que establece el Sinac, las categorías responden a objetivos de conservación diferenciados (cuadro 4.9).

Hay varias modalidades que conviven con usos (controlados) de los recursos. Las reservas forestales buscan proteger los recursos genéticos y el fomento del desarrollo forestal sostenible, pero permiten la coexistencia de conservación y la actividad productiva en propiedad privada, siempre que existan planes aprobados. Las restricciones son relativamente bajas y se orientan al aprovechamiento

## Cuadro 4.9

**Principales usos y restricciones<sup>a/</sup> en el manejo de las categorías del Sistema Nacional de Áreas de Conservación**

Categoría de manejo	Usos y restricciones
Reservas forestales	Uso principal: protección de los recursos genéticos forestales. Se permite el aprovechamiento forestal sostenible bajo planes de manejo. No se permite el cambio de uso del suelo.
Zonas protectoras	Su objetivo es la protección del recurso hídrico, suelo y cuencas hidrográficas. Se permite uso limitado compatible con la conservación.
Parques nacionales	Uso restringido. Se prohíbe la extracción de recursos naturales. Solo se permite investigación científica, educación ambiental y turismo regulado.
Reservas biológicas	Uso extremadamente restringido. Solo se permite la investigación científica y el monitoreo. No se permite turismo ni actividades extractivas.
Refugios nacionales de vida silvestre de propiedad estatal	Dominio público. Se permite investigación, educación ambiental y manejo de especies. Las actividades extractivas están restringidas.
Refugios nacionales de vida silvestre de propiedad privada	Propiedad privada con compromiso de conservación. Se permite el uso sostenible bajo planes aprobados por el SINAC.
Refugios nacionales de vida silvestre de propiedad mixta	Propiedades públicas y privadas. Se requiere coordinación para el manejo. Las actividades deben ser compatibles con la conservación.
Humedales	Ecosistemas dependientes de regímenes acuáticos. Se protege su integridad ecológica y funciones hidrológicas. Se permite el uso sostenible compatible con su conservación.
Monumentos naturales	Protección estricta de elementos naturales únicos o excepcionales. Se permite investigación, educación y turismo regulado.
Reservas marinas	Áreas marinas costeras y oceánicas. Se prohíbe la pesca industrial y otras actividades extractivas. Se permite investigación, monitoreo y turismo sostenible.
Áreas marinas de manejo	Uso sostenible de recursos marino-costeros. Se permite pesca artesanal regulada, turismo, y otras actividades compatibles con la conservación.

a/ Según lo establecido en la Ley de Biodiversidad y el Sinac.  
Fuente: Obando, 2025; con base en Araya, 2023 y Sinac-Minae, 2025b.

sostenible, sin permitir el cambio de uso del suelo. En forma similar, las zonas protectoras se enfocan en la conservación del agua y suelos en áreas de pendiente o vulnerabilidad ecológica, con un rol estratégico en la provisión de servicios ecosistémicos. En estas se admiten propiedad estatal y privada, pero bajo una regulación distinta que las reservas forestales, para asegurar la regulación hídrica y de suelos.

En cambio, los parques nacionales y las reservas biológicas son las modalidades más restrictivas, sustentadas en propiedad estatal exclusiva. En los parques nacionales se prohíbe toda actividad económica o extractiva, salvo investigación, control, capacitación y turismo regulado,

y su consolidación ha implicado expropiaciones de terrenos privados (muchos de los cuales pasan años sin resolverse en cuanto al pago, tema que se ha analizado en ediciones previas de este capítulo). Las reservas biológicas imponen aún mayores limitaciones: su único uso permitido es la investigación científica, bajo estrictos controles.

---

**PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE**

**PROPIEDAD Y PROTECCIÓN AMBIENTAL**  
véase Merino, 2025, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Los refugios nacionales de vida silvestre presentan mayor flexibilidad: pueden ser estatales, privados o mixtos, y permiten actividades compatibles con la conservación, como ecoturismo, educación ambiental o producción sostenible, con marcos jurídicos diferenciados según su régimen de propiedad. No en vano, algunos de estos son objeto de conflictos, en especial aquellos en que se presenta propiedad previa a la conformación del refugio, y luego cambios en esa propiedad, o afectaciones ambientales para impulsar actividades económicas.

Los monumentos naturales, de los que solo existe un caso en el país, buscan proteger elementos singulares de valor geológico, escénico o cultural. Son de

propiedad estatal bajo administración municipal y con actividades muy limitadas, centradas en conservación y educación.

Finalmente, en el ámbito marino, las reservas marinas son de protección estricta bajo gestión estatal, con fuertes restricciones a la pesca y al tránsito marítimo. En cambio, las áreas marinas de manejo incorporan criterios participativos y el uso sostenible de comunidades pesqueras artesanales, bajo reglas claras y principios de gobernanza. Aunque buscan equilibrar conservación y equidad social, los resultados aún están lejos de lo esperado, tal como se analizó con detalle en la edición anterior de este capítulo (PEN, 2024).

En suma, el sistema de ASP articula una diversidad de figuras jurídicas que van desde la conservación estricta bajo propiedad estatal, hasta esquemas mixtos o híbridos, con diversos niveles de permisividad en materia de uso de los recursos naturales y el territorio. Esta arquitectura legal responde a la diversidad de la riqueza ecológica y las variables situaciones propias del momento en que se crea un ASP y las condiciones de la población, el uso o los recursos ahí

presentes. El cuadro 4.10 vincula cada categoría con las formas de propiedad permitidas. Dado que las ASP pueden ser públicas, privadas o mixtas, las personas consultadas señalan el reto de hacer que las regulaciones ambientales puedan estar en equilibrio con el derecho de propiedad.

Es importante profundizar en el vínculo entre ASP y el Patrimonio Natural del Estado (PNE). Las ASP, cualquiera que sea su categoría de manejo, están legal y jurisprudencialmente incorporadas en este régimen en calidad de “áreas declaradas inalienables” según diversa normativa y, por tanto, posee regulaciones comunes a todas ellas y adicionales a las reseñadas anteriormente<sup>32</sup> (E: Polimeni, 2025; Merino, 2025). Estas áreas coexisten o coinciden con los bosques y terrenos forestales o de aptitud forestal en diversos espacios: franjas fronterizas de 2 kilómetros de ancho; terrenos adyacentes a fuentes proveedoras de agua potable o que puedan llegar a serlo en el futuro; la zona de 50 metros contigua al sector navegable declarado por el Poder Ejecutivo para ciertos ríos y en la zona marítimo terrestre y litorales, entre otros. También son parte del

PNE los bosques y terrenos forestales o de aptitud forestal en fincas pertenecientes a las instituciones autónomas, municipalidades y demás organismos de la Administración Pública. Es decir “la categoría de Patrimonio Natural del Estado es aplicable a todos los bienes nacionales donde existan recursos naturales forestales”<sup>33</sup>.

Hay modalidades de gestión territorial que no deben entenderse como “áreas protegidas”. En particular, los corredores biológicos son realmente figuras de gobernanza, y no zonas con restricciones particulares. Están pensados para provocar un tipo de gestión entre la comunidad y las instituciones, pero también resulta en una figura “que sirve para justificar ciertos usos ilícitos de la tierra” (E: Lobo Calderón, 2025). Su objetivo es conectar aquellos territorios importantes para el tránsito de la biodiversidad. E: Lobo Calderón (2025) menciona que no es válido comparar la utilidad de un corredor biológico con ASP mixta, y cuando se observan conflictos derivados de la afectación ambiental en ciertos tipos de propiedad, quizás deriva de una debilidad que da este esquema de gobernanza, pues no en todos los casos los

#### Cuadro 4.10

### Grado de restricción<sup>a/</sup> en el manejo de las categorías del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, según tipo de propiedad

Categoría de manejo	Grado de restricción	Tipo de propiedad permitido
Reservas forestales	Bajo	Privada, permitida con Plan general de manejo <sup>b/</sup>
Zonas protectoras	Medio	Pública y privada
Parques nacionales	Alto	Solo estatal
Reservas biológicas	Muy alto	Solo estatal
Refugios nacionales de vida silvestre (estatal)	Alto	Estatal
Refugios nacionales de vida silvestre (privado)	Medio	Privada
Refugios nacionales de vida silvestre (mixto)	Medio	Mixta
Humedales	Alto	Pública (única posibilidad en la modalidad de ASP) y privada (con regulación estricta)
Monumentos naturales	Alto	Solo estatal
Reservas marinas	Muy alto	Solo estatal
Áreas marinas de manejo	Variable (según manejo)	Pública, con derechos de uso tradicionales regulados

a/ La calificación es de Araya, 2025, ajustada con apoyo de E: Cabrera, 2025.

b/ Según el reglamento de la Ley de Biodiversidad.

Fuente: Merino, 2025; con datos de Obando, 2025; Araya, 2023 y Sinac-Minae, 2025b.

actores tienen un rol participativo para visibilizar la normativa o herramientas para hacerla cumplir. De hecho, se considera una forma de gobernanza débil (E: Sagot, 2025), y no difiere mucho de la situación de las llamadas zonas de amortiguamiento. También cabe mencionar sitios catalogados como patrimonio natural del Estado que, conforme a la Ley Forestal (artículo 13), no son ASP, pero son terrenos con cobertura boscosa pertenecientes al Estado o a las demás instituciones (E: Sagot, 2025).

Existen otras formas de vínculo entre propiedad y protección que no se analizan en este primer estudio, pero que resultan relevantes y ameritan investigaciones futuras. Entre ellas, los territorios indígenas, las zonas con pago por servicios ambientales y las zonas bajo “Otras Medidas Efectivas de Conservación” (OMEC), según la Convención de Diversidad Biológica. Igualmente, las restricciones vinculadas con el suelo urbano, como el anillo de contención en la GAM.

El segundo caso de interés para el presente estudio son las regulaciones centradas en el ecosistema o el tipo de uso del suelo, independientemente de las formas de propiedad presentes. En estos, se aplica una normativa distinta dentro y fuera de un ASP, pero las restricciones dependen no solo de la declaratoria como ASP sino también de las características naturales y ambientales propias del ecosistema. Los dos ejemplos más claros son los bosques y los humedales.

En cuanto a los primeros, el artículo 19 de la Ley Forestal (n° 7575) establece que “en terrenos cubiertos de bosque, no se permitirá cambiar el uso del suelo, ni establecer plantaciones forestales” (con algunas excepciones). En el caso de los humedales, se trata de ecosistemas frágiles con funciones hidrológicas clave, sujetos a regulaciones nacionales e internacionales, como la Convención Ramsar. Pueden incluir propiedad privada, pero con fuertes restricciones a toda actividad que altere su cobertura o dinámica ecológica. Es el único caso en que el ecosistema por sí mismo es una modalidad de ASP, pero también fuera de estas tiene resguardo. Aunque en aquellos que son

ASP, solo se admite el dominio público. Según E: Polimeni (2025), la situación resulta similar a que se hubiera creado un tipo de ASP que se llamara “bosque”, y esa discrepancia genera problemas de claridad en la gestión.

En Costa Rica, una fracción considerable de estos ecosistemas legalmente protegidos se encuentra bajo propiedad privada (cuadro 4.11), lo cual plantea un desafío estratégico para la política ambiental. En el caso de los bosques, se estima que 9.862 km<sup>2</sup> (un 19,3% del territorio nacional) están en manos privadas, entre aquellos terrenos para los cuales existe mapa catastral. La mayor superficie corresponde a bosques secundarios (10,2% del país), que abarcan casi la mitad de toda la cobertura de este tipo. En términos relativos, el bosque deciduo es el más dependiente de la propiedad privada, pues cerca del 59% de su extensión total está en esa condición. En el bosque maduro, algo más de una quinta parte de su superficie total corresponde a terrenos privados.

Los humedales, aunque representan un área más reducida, también registran una presencia significativa en propiedad privada: 457 km<sup>2</sup>, es decir, el 0,9% del territorio nacional y el 17% de toda la extensión de humedales. Dada su alta sensibilidad ecológica y la relevancia de las obligaciones internacionales en torno a su conservación, este hecho subraya la importancia de contar con mecanismos efectivos de regulación y protección más allá de la propiedad pública.

Se registran situaciones en las que, según la perspectiva de una de las personas expertas (E: Lobo Calderón, 2025), los ecosistemas se protegen debido a limitaciones asociadas al uso de suelo; por ejemplo, las restricciones urbanísticas derivadas de toda la reglamentación vinculada con el crecimiento inmobiliario o la construcción en contextos más urbanos. Aunque no es objeto de este análisis, se torna relevante observar que algunos conflictos de propiedad y protección se dan cuando hay tensión entre la primera y las restricciones de ese tipo, establecidas en los planes de manejo (como es el caso de zonas protectoras, tales como los Cerros de Escazú, La Carpintera o Tivives) para espacios más urbanos. También aplican acá las restricciones derivadas de planes reguladores, de la normativa sobre fraccionamientos y otros. Por último, se pueden observar otorgamientos de concesiones en la zona marítimo-terrestre con humedales y bosque, algo que ocurre en algunas zonas del Pacífico y que cuentan con jurisprudencia (E: Sagot, 2025).

Es pertinente señalar que la amplia diversidad de modalidades de protección -tanto de ASP como de ecosistemas específicos- ha facilitado el surgimiento de disputas en torno a la propiedad de la tierra o a los impactos ambientales de determinadas actividades sobre el territorio protegido. En consecuencia, esta diversidad no siempre garantiza el cuidado ni el resguardo efectivo de los ecosistemas y territorios, especialmente en un

#### Cuadro 4.11

#### Bosques y humedales bajo propiedad privada<sup>a/</sup> en Costa Rica. 2025

Tipo de bosque	Área (kilómetros cuadrados)	Porcentaje del país	Porcentaje del tipo de ecosistema
Bosque deciduo	1.154,3	2,3	58,7
Bosque maduro	3.518,8	6,9	21,2
Bosque secundario	5.189,3	10,2	45,4
Humedales	457,0	0,9	17,0

a/Los cálculos de área total consideran solamente las zonas del país que cuentan con mapa catastral. Fuente: Alfaro, 2025; según el Inventario Forestal Nacional y datos del Sinac y el Registro Inmobiliario.

contexto de limitadas capacidades institucionales (aspecto analizado con detalle en secciones previas de este capítulo) o, como perciben los actores, de omisiones en el cumplimiento de la normativa.

### Voces de los actores: “desorden facilitador” alimenta conflicto en Gandoca-Manzanillo

Esta sección presenta de manera sintética las percepciones recogidas en un estudio de campo con once entrevistas<sup>34</sup> a una diversidad de actores locales: institucionales, activistas, pobladores y personas vinculadas a la organización comunitaria. El caso en análisis corresponde al Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, utilizado aquí no para definir responsabilidades ni describir en detalle (un proceso que aún se encuentra en instancias judiciales) sino para ilustrar un tipo de conflicto característico de la intersección entre propiedad y protección ambiental. El propósito es sistematizar los planteamientos de las personas consultadas en torno a algunos ejes clave: qué detona este tipo de disputas, cuáles son las respuestas institucionales y qué impactos ambientales y sociales generan los procesos que atraviesa una comunidad, donde la confrontación por la propiedad de la tierra y el daño ambiental forman parte cotidiana del debate.

Una conclusión de personas expertas en derecho ambiental, expuesta en el acápite anterior, coincide en esencia con la mayoría de las visiones de los actores locales en torno a este caso: el conflicto sucede y persiste no porque no existan leyes sino por la falta de claridad jurídica, incumplimiento sistemático, omisiones deliberadas y aplicación desigual de la normativa, lo cual abre portillos para el aprovechamiento de intereses particulares. Con este punto de partida, a continuación se presentan algunas de las conclusiones derivadas de la voz de los actores, entendiendo por supuesto que no siempre se da un acuerdo en todas las visiones.

El Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo se creó en 1985 con la intención de proteger ecosistemas estratégicos, sin expulsar a las poblacio-

nes locales, a diferencia de lo ocurrido en otras como Cahuita, con la creación de un parque nacional. La figura de refugio mixto reconocía la coexistencia de propiedad pública y privada. Sin embargo, su evolución ha estado marcada por una inestabilidad jurídica importante, que si bien ha tendido a mejorar las regulaciones, ha causado (por el devenir de la legalidad) vacíos momentáneos o cambios relevantes que, en la percepción de los actores, explican por qué pueden ocurrir los daños ambientales.

En el mapa 4.5 se observan los tipos de bosque y las propiedades privadas dentro de los límites del refugio. De acuerdo con las estimaciones de Alfaro (2025), aproximadamente el 26% del bosque maduro, el 39,5% del secundario y cerca del 37,9% de los humedales del refugio se encuentran dentro de propiedades privadas, una situación que por la modalidad del ASP cabe recordar que es legal.

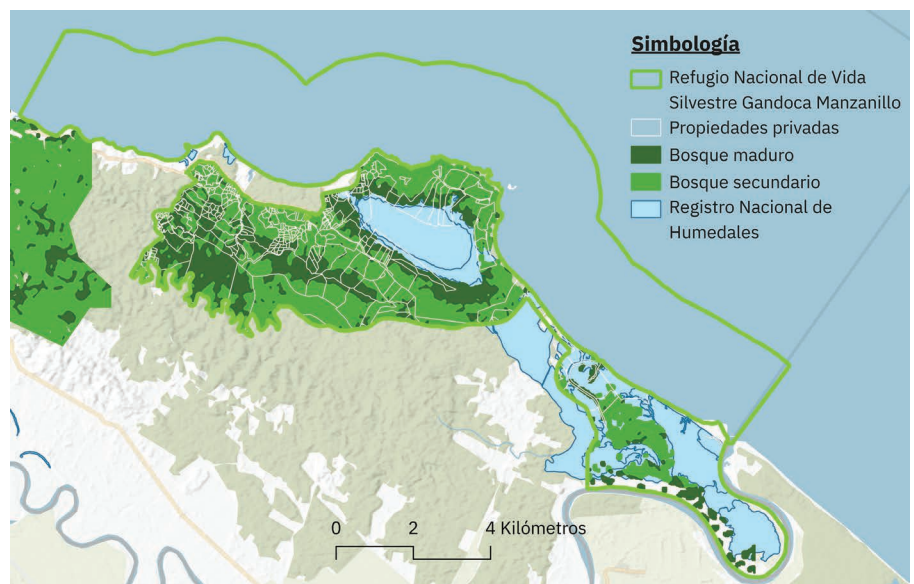
El diseño mixto del refugio permite, además, actividades productivas y de vivienda bajo ciertas regulaciones. Sin embargo, se han generado tensiones crecientes en la práctica. Los conflictos más

notorios en los últimos años se vinculan precisamente a terrenos privados con cobertura de bosque o humedales, donde la normativa ambiental impone restricciones de conservación que no siempre se aplican con eficacia, y se registran daños denunciados por distintos actores. Según la mayoría de las personas entrevistadas para este Informe, la capacidad institucional limitada para fiscalizar, inscribir y ordenar estos espacios facilita presiones inmobiliarias, trámites irregulares y disputas legales que afectan los objetivos de conservación.

El refugio está en el centro de las controversias y ha sufrido cambios durante tres décadas tras su creación y, como se mencionó anteriormente, disputas por la dificultad de titulación de terrenos y desalojos. Una parte fue inscrita en 1995 como sitio Ramsar, reforzando su valor ecológico internacional. En el 2014, la Ley n° 9223 amplió sus límites con el propósito, entre otros aspectos, de corregir desalojos, aunque esa medida sería parcialmente declarada inconstitucional en el 2019 por la Sala Constitucional. Recientemente, en el 2024, se presentó

#### Mapa 4.5

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



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

una acción de inconstitucionalidad contra el plan de manejo, una directriz ministerial y la propuesta de plan regulador costero, la cual culminó en el 2025 con la declaración de inconstitucionalidad de los tres instrumentos, y esto aumentó la incertidumbre sobre los alcances definitivos de la protección.

Según las personas consultadas, el conflicto estalló por disparadores inmediatos. Entre estos se señalan como detonantes de la tensión entre propiedad y protección ambiental a los permisos irregulares de construcción emitidos por la municipalidad (E: Cabrera, 2025), la desigualdad en la aplicación de normas, y la presión de la actividad inmobiliaria ligada al turismo y la inversión extranjera. Si bien existe un marco legal establecido, según la mayoría de los actores locales, la gobernanza actual tiende a prevalecer sobre las normas y presenta omisiones en ciertas reglamentaciones específicas, lo que dificulta el control efectivo del cumplimiento.

Paralelamente, hay factores más estructurales (cuadro 4.12), históricos y culturales que también son detonadores de conflictos. Líderes de las comunidades afrodescendientes perciben un proceso de discriminación histórica que las ha convertido en “extranjeras en su propia tierra”. La inexistencia de títulos de propiedad, el acceso limitado al crédito y las ventas forzadas desde los años ochenta facilitaron la llegada de nuevas personas propietarias y desarrolladores. Varias de las personas entrevistadas describen un “caos intencionado” que favorece a actores privados e inversionistas externos o que permite daños ambientales de cierto tipo en favor del desarrollo inmobiliario.

Las personas involucradas con la institucionalidad pública ambiental en la zona plantean que han existido esfuerzos para armonizar lo ambiental con el derecho histórico de propiedad de la tierra, sobre todo en la población afrodescendiente y, en algunos casos, de la indígena. Cuando se decidió proteger el

territorio, ya había espacios o posesiones privadas de pobladores históricos o territorios indígenas, pero ha sido complejo consolidar esa armonización.

En general, se observan diferencias en la forma de comprender estos procesos entre los distintos tipos de pobladores consultados (diagrama 4.1). En el tema de la posesión de la tierra, por ejemplo, la población afrodescendiente reivindica un derecho histórico, dado que habita esta zona desde finales del siglo XIX. Entre las personas ambientalistas, se reconoce la validez de ese reclamo, pero se señala que ha perdido fuerza conforme gran parte de los actuales propietarios son otros: personas de alto capital, nacionales o extranjeras, que adquirieron esas tierras y aprovechan su condición de propiedad privada dentro del refugio, facilitada por el reconocimiento inicial de estas fincas y por las ventas realizadas a lo largo del tiempo por las personas pobladoras originales, por diversas razones. Algunas personas plantean que esto responde al

#### Cuadro 4.12

### Causas inmediatas y estructurales del conflicto en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo

Causa o factor señalado	Percepción según personas consultadas <sup>a/</sup>
Conflictos en terrenos privados protegidos	El traslape entre terrenos privados y figuras de conservación genera incertidumbre, falta de claridad y disputas.
Permisos ilegales o discrecionales	Se plantea que se han otorgado permisos municipales sin respaldo de planes reguladores, socavando la protección.
Aplicación desigual de la normativa	Las comunidades locales perciben más control sobre ellas que sobre desarrolladores con mayor poder económico.
Presión turística e inmobiliaria	La llegada de inversionistas y proyectos turísticos desplaza prácticas tradicionales y encarece la tierra.
Discriminación histórica	Comunidades afrodescendientes e indígenas se perciben como marginadas y con menos derechos sobre su tierra.
Pérdida de tierras	Ventas (voluntarias o forzadas), falta de títulos y crédito facilitaron el ingreso de nuevos propietarios desde los años ochenta.
Caos normativo “intencionado”	La constante modificación de leyes es vista por actores locales como estrategia que beneficia a desarrolladores externos.
Intereses políticos y económicos	Grupos organizados han buscado cambiar la normativa para favorecer el turismo y proyectos de inversión de gran escala.

a/Resumen de las percepciones de personas expertas consultadas para este Informe.  
Fuente: Merino, 2025; con base en las entrevistas realizadas para este Informe.

ejercicio del libre mercado y no necesariamente a un problema ambiental o de desplazamiento de comunidades, pues se trata de personas que han ejercido su derecho de vender sus terrenos, más allá de las dificultades normativas que existen para hacerlo.

Las poblaciones locales reconocen la importancia de las restricciones ambientales, aunque cuestionan que se apliquen sin distinguir entre pobladores históricos y otros actores. En contraste, las personas ambientalistas consultadas sostienen que esas restricciones suelen omitirse con la complicidad institucional, ya sea por debilidad, falta de capacidades o de forma intencionada, lo cual impide

mitigar los impactos ambientales. Desde la institucionalidad, se afirma que se han realizado esfuerzos sostenidos por mejorar la protección, en procura de respetar la propiedad y el desarrollo económico, aunque se admite que el avance ha sido lento y obstaculizado por problemas internos y factores externos.

Los pobladores históricos también denuncian desplazamientos intencionados ligados a la discriminación de larga data, sobre todo hacia comunidades afrodescendientes, y señalan un despojo progresivo de tierras que ha transformado el perfil cultural de la zona. Además, sostienen que el daño ambiental no proviene de sus comunidades, sino de la falta

de claridad y aplicación de las normas recientes, lo cual les permitió a otros actores afectar la riqueza natural. Por su parte, las personas ambientalistas coinciden en reconocer el desplazamiento cultural y el daño ambiental, pero lo atribuyen a la corrupción y el favorecimiento institucional hacia intereses económicos. Mientras que las personas de las instituciones señalan que los cambios de uso del suelo responden más a limitaciones de capacidades y a la inestabilidad normativa que a decisiones deliberadas.

Los actores locales perciben la respuesta institucional como débil y permisiva (cuadro 4.13). Combina la carencia de recursos en el Sinac con la discrecionalidad

### Diagrama 4.1

#### Percepciones sobre los disparadores del conflicto



Fuente: Merino, 2025; con base en las entrevistas realizadas para este Informe.

### Cuadro 4.13

#### Respuesta institucional al conflicto en el Refugio de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo

Aspecto institucional	Percepciones de personas entrevistadas
Aplicación inconsistente de la normativa	Se permiten construcciones ilegales, mientras en algunos casos se ejecutan desalojos, lo cual genera desigualdad.
Falta de recursos y capacidades técnicas	Sinac y administraciones locales carecen de personal, presupuesto y apoyo técnico; dependen del apoyo comunitario en ocasiones.
Judicialización débil y tardía	El Tribunal Ambiental y la Fiscalía carecen de soporte técnico, lo que retrasa procesos y reduce la eficacia.
Corrupción y complacencia	Se denuncian permisos irregulares, tráfico de tierras y vínculos entre élites económicas y autoridades.
Falta de voluntad política	Se percibe que el ambiente ha perdido peso en la agenda nacional y que sin presión social no habrá cambios.

Fuente: Merino, 2025; con base en las entrevistas realizadas para este Informe.

municipal y lentitud en la justicia ambiental. Aunque los procesos judiciales logran contener algunos daños y visibilizar conflictos, se denuncia corrupción, complacencia y aplicación selectiva de normas. En conjunto, se señalan inconsistencia normativa, falta de recursos, judicialización tardía, corrupción y ausencia de voluntad política. En general, los vaivenes normativos alimentan la percepción de que las normas se aplican “a conveniencia” en la zona.

Según las personas entrevistadas, los efectos del conflicto se manifiestan en tres ámbitos principales. En el ambiental, destacan la deforestación, el drenaje o relleno de humedales, la pérdida de arrecifes y la fragmentación de hábitats. En el social y cultural, se señala el desplazamiento de pobladores históricos, la pérdida de prácticas tradicionales y el debilitamiento de la identidad local. Por último, en el plano económico, se observa un proceso de “gentrificación” que encarece el suelo y desplaza las actividades productivas tradicionales, sustituyéndolas por empleos precarios vinculados al turismo.

De manera sintética, las personas entrevistadas perciben los conflictos entre propiedad y protección ambiental en Costa Rica como replicables para entender otros conflictos:

- Disparadores inmediatos: superposición de propiedad y protección, permisos ilegales, presión turística.

- Factores estructurales: discriminación histórica, desigualdad económica, caos normativo.
- Debilidad institucional: recursos escasos, corrupción, falta de voluntad política, de control y de cumplimiento de las entidades.
- Limitaciones de la gestión territorial: ausencia de planes de manejo efectivos, resoluciones judiciales incumplidas.
- Impactos significativos: degradación ambiental, desplazamiento social y transformación cultural y económica de comunidades locales.

En síntesis, estos casos son una expresión de fronteras conflictivas entre actividad económica y protección, ante las cuales la gobernanza ambiental se enfrenta a retos históricos y recientes. Comprender las percepciones de los actores locales, junto con las lecturas de las personas expertas permite reconocer la urgencia de fortalecer la institucionalidad, garantizar la seguridad jurídica y construir modelos de gestión territorial que integren a las comunidades como protagonistas y receptoras de los beneficios de la conservación.

El momento, sin embargo, no parece propicio, pues las últimas ediciones de este capítulo han evidenciado un retroceso en algunos aspectos, un cambio en la narrativa ambiental del país e, incluso,

la aprobación de medidas regresivas en materia de controles ambientales, participación social y peso del criterio técnico en la toma de decisiones (PEN, 2023 y 2024). Para afrontar este tipo de conflictos, en general, la gestión pública requiere más aplicación, participación y voluntad. De acuerdo con las entrevistas (cuadro 4.14), la conflictividad entre propiedad y protección ambiental no se resolverá con más leyes, sino con cambios oportunos en la forma en que se gestionan los territorios.

Aunque es importante analizar otros conflictos, la consulta a personas involucradas en este caso permite extraer una conclusión central construida a partir de sus percepciones y experiencia de vida: en la relación entre propiedad y protección ambiental, cuando intervienen la gestión del territorio y la actividad productiva, se configura una especie de “caos facilitador”. Este se manifiesta en vacíos, omisiones e imprecisiones normativas que, pese a la existencia de un marco legal amplio, permiten al menos dos procesos paralelos. Por un lado, la ocurrencia de afectaciones ambientales que se suelen denunciar de manera posterior, pero que se originan en contextos indebidos. Por otro, cambios sociales asociados al desplazamiento de la población, la transformación de la propiedad de la tierra, la pérdida de prácticas culturales y tradicionales, y las tensiones en torno al reconocimiento de los derechos de las distintas comunidades.

#### Cuadro 4.14

### Acciones para evitar la conflictividad socioambiental, por eje según la perspectiva de los actores

Eje	Acciones
<b>Cumplir la normativa existente</b>	Dotar de recursos reales al Sinac, Fiscalía y Tribunal Ambiental; sanciones efectivas y disuasivas.
<b>Seguridad jurídica y planes claros</b>	Elaborar y ejecutar planes de manejo y reguladores actualizados, con criterios técnicos y participación social.
<b>Participación comunitaria</b>	Fortalecer esquemas de comanejo y reconocer la permanencia de comunidades afrodescendientes e indígenas.
<b>Combatir corrupción y discrecionalidad</b>	Transparentar permisos y concesiones municipales; establecer mecanismos de control ciudadano.
<b>Voluntad política y acuerdos nacionales</b>	Recuperar la centralidad del ambiente en la agenda pública; impulsar compromisos mínimos de conservación y justicia social.

Fuente: Merino, 2025; con base en las entrevistas realizadas para este Informe.

## Comunidades costeras reaccionan ante el desarrollo inmobiliario y turístico en Guanacaste

Una segunda manifestación concreta de la débil gestión territorial son las dinámicas de ocupación humana en las zonas costeras. En los últimos años ha cobrado relevancia en el país el debate en torno al crecimiento del desarrollo inmobiliario, orientado al turismo residencial, el cual genera preocupación por sus potenciales efectos de “gentrificación” (recuadro 4.10). Este proceso ocurre en un escenario marcado por un deficiente y fragmentado ordenamiento territorial, una limitada capacidad del Estado para planificar, regular e intervenir de manera efectiva, y la posible resistencia de intereses económicos a aceptar regulaciones que restringen su margen de acción. Como resultado se producen tensiones y conflictos que trascienden lo urbanístico y tienen implicaciones sociales, económicas y ambientales; es decir, en el desarrollo humano sostenible.

La dinamización de la actividad inmobiliaria en el Pacífico Norte de Costa Rica, ligada al turismo de sol y playa, ha transformado la estructura social y espacial de esta región. En el plano socioeconómico se evidenció una marcada terciarización del empleo, como resultado del desplazamiento de personas trabajadoras desde los sectores primario (agricultura, pesca) y secundario (industria), hacia el terciario, especialmente en actividades vinculadas al comercio, la hotelería y la gastronomía (Arias y Sánchez, 2011). Esta tendencia se mantiene en el tiempo y se asocia en gran medida con el desarrollo del turismo (Pérez *et al.*, 2025).

En consonancia con estos cambios, entre el 2010 y el 2019 la región Chorotega experimentó un incremento en los ingresos, tanto *per cápita* como por hogar, lo cual contribuyó a reducir la desigualdad social (CCE, 2023). Este fenómeno sugiere que, al menos en términos agregados, la actividad turística y el desarrollo inmobiliario asociado han generado efectos positivos sobre ciertos indicadores de bienestar económico.

También hubo un incremento en la demanda de viviendas de personas

### Recuadro 4.10

#### Perspectivas sobre la gentrificación en las zonas costeras de Guanacaste

La gentrificación se entiende como un proceso de transformación urbana mediante el cual los barrios tradicionalmente habitados por sectores populares o clases trabajadoras — particularmente aquellos ubicados en zonas céntricas de las ciudades — se reconvierten para usos residenciales orientados a sectores de clases media y media-alta, así como para fines recreativos, turísticos o comerciales (Pérez *et al.*, 2025; Smith, 1987). Según Smith (1987) este fenómeno implica no solo un cambio en la composición socioeconómica de las personas habitantes, sino también una revalorización del suelo que, por lo general, conlleva el desplazamiento de las comunidades originales.

En los últimos años ha surgido un debate cada vez más intenso, tanto en el ámbito político como en el técnico, en torno al fenómeno de la gentrificación en las zonas costeras de Guanacaste. Esta discusión aborda no solo las transformaciones en el ambiente humano y socioeconómico experimentadas en estas áreas, sino también las implicaciones que dichas dinámicas tienen en el acceso a la vivienda, el desplazamiento de personas, la planificación territorial, las actividades económicas y los bienes naturales.

Este debate —sobre la presencia de procesos de gentrificación— ha generado posturas encontradas entre distintos actores sociales, académicos y tomadores de decisiones. Por un lado, quienes sostienen que existen evidencias claras de este proceso señalan factores como el desplazamiento del campesinado de sus propiedades, el aumento de precios en bienes de primera necesidad, problemas de acceso a vivienda y, en general, una percepción de que las personas pobladoras locales sufren desigualdad (Pérez *et al.*, 2025); lo cual se manifiesta a través de cambios en el desa-

rollo inmobiliario, el uso del suelo, la oferta económica y las actividades turísticas tradicionales. Estas evidencias se interpretan como signos de una reconfiguración del territorio impulsada por intereses turísticos, inversiones extranjeras y políticas de desarrollo orientadas al mercado.

Por otro lado, quienes sostienen que no se está produciendo gentrificación en la zona argumentan que lo observado corresponde más bien al inicio de procesos de segregación, concentraciones de altos ingresos y transformaciones en el uso del suelo (E: Román, 2025). Según esta perspectiva, las modificaciones observadas responden a la colonización de espacios “vacíos”, procesos propios del desarrollo inmobiliario vinculado al turismo residencial o tradicional, como asimetrías en el crecimiento de las zonas costeras y urbanización de terrenos agrícolas (E: Martínez, 2025; E: Molina, 2025; E: Román, 2025). Desde esta perspectiva, se minimiza la noción de desplazamiento forzado o exclusión social como efecto directo de las alteraciones en curso. Las investigaciones presentadas en esta edición y en la anterior del *Informe Estado de la Nación* ofrecen aportes significativos para comprender las transformaciones territoriales, socioeconómicas y ambientales ocurridas en la zona costera de Guanacaste. No obstante, los hallazgos disponibles hasta el momento no permiten concluir con certeza si se está produciendo o no un proceso de gentrificación, o si este fenómeno puede considerarse como generalizado a lo largo de toda la costa de Guanacaste. El Programa Estado de la Nación, en colaboración con Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (ProDUS-UCR) y otros centros de estudio, seguirá profundizando en el análisis de este tema, para ello requerirá estudios con información más actualizada, desagregada y sistemática.

extranjeras, provenientes principalmente de Estados Unidos y Canadá (van Noorlos, 2013). Según Pérez y Agüero (2024), el área promedio de las viviendas alcanzó un pico alrededor de los 180 metros cuadrados ( $m^2$ ) entre el 2006 y el 2008, aunque a partir de ese año el tamaño medio de la construcción fue menor, se mantuvo con oscilaciones de alrededor de  $140 m^2$ . Esta tendencia se aceleró con la creciente presencia de “nómadas digitales”, el Estado costarricense promovió políticas públicas orientadas a formalizar y fomentar este tipo de migración mediante, entre otros aspectos, beneficios fiscales y simplificación de trámites (Costa Rica Tourism Board, 2025).

En cuanto a la estructura espacial, los datos muestran un proceso de expansión progresiva del desarrollo inmobiliario en el Pacífico Norte, el cual se está desplazando desde sus núcleos turísticos más consolidados como Tamarindo y Playas del Coco hacia nuevas áreas situadas más al sur a lo largo del litoral costero. Esta dinámica se refleja en el auge de la actividad inmobiliaria en comunidades como Cóbano y Nosara que, en años recientes, han experimentado un crecimiento acelerado en la construcción de proyectos residenciales y turísticos, acompañados por un incremento en los precios del suelo y en la demanda de servicios. Este comportamiento resulta consecuente con las lógicas documentadas en la literatura especializada y la teoría sobre la evolución del turismo residencial (Pérez *et al.*, 2025).

El desarrollo inmobiliario en esta zona se ha llevado a cabo mediante el fraccionamiento de propiedades rurales, lo cual significa que grandes predios rurales, usualmente fincas ganaderas, son fraccionadas en tamaños correspondientes a parcelas agrícolas; esta parcela, cuyo tamaño mínimo precisamente corresponde a unidades productivas agrícolas, se utiliza para construir viviendas de lujo, un producto inmobiliario del turismo residencial<sup>35</sup>.

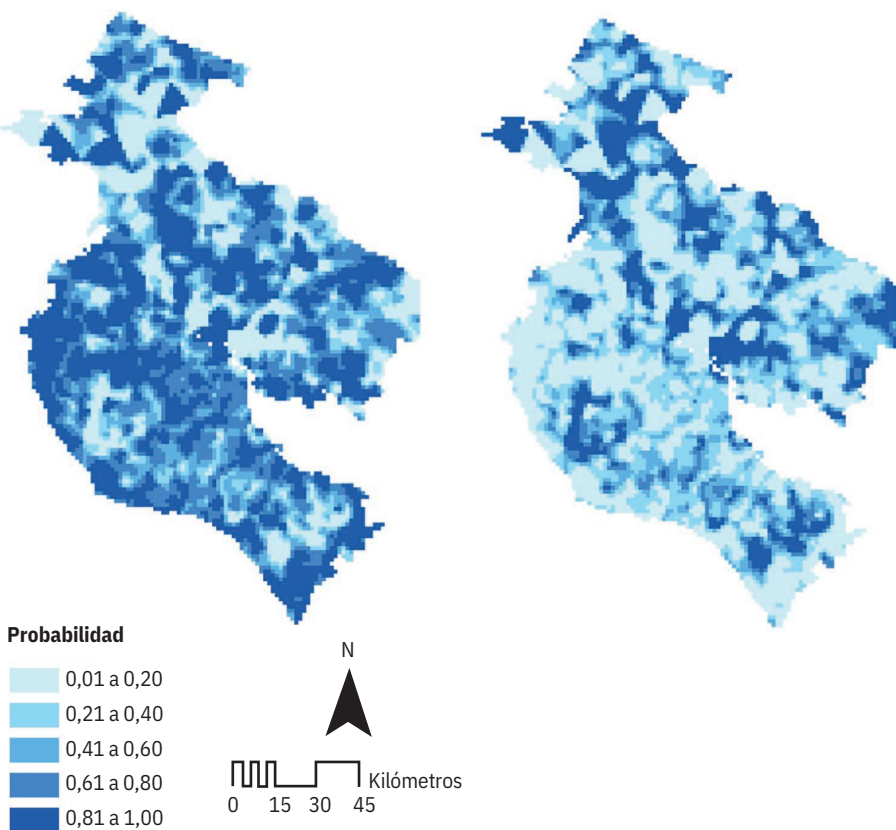
A partir de datos del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA), se analizó la evolución del fraccionamiento de propiedades en el Pacífico Norte de Costa Rica<sup>36</sup>, con el objetivo de distin-

## Mapas 4.6

### Probabilidad relativa de fraccionamientos, según tamaño de la propiedad

a) Menos de 1 hectárea

b) Más de 1 hectárea



Fuente: Pérez *et al.*, 2025.

guir entre patrones asociados al desarrollo inmobiliario y aquellos vinculados a usos rurales. Para ello, se clasificaron todos los permisos de fraccionamiento registrados en los años 2016, 2018, 2020 y 2022 con base en el tamaño de la propiedad, diferenciando entre parcelas menores y mayores a 1 hectárea, considerando que menos de esto no es viable para actividades agropecuarias (para más detalles metodológicos véase Pérez *et al.*, 2025).

Los resultados evidencian que, al clasificar las propiedades por tamaño, se observa que los patrones espaciales de fraccionamiento inmobiliario y rural difieren de forma significativa. En el primer caso, el 84,6% del total de fracciona-

mientos fueron menores a 1 ha y se concentran en zonas costeras, lo cual sugiere un desarrollo inmobiliario orientado al turismo residencial (mapa 4.6a). Por el contrario, los fraccionamientos mayores a 1 ha (rurales) muestran intensidades más altas en zonas alejadas del litoral (mapa 4.6b), especialmente en el norte de la región, con excepción de algunas áreas como la Península de Papagayo. Este hallazgo refuerza la noción de que el turismo residencial impulsa la división de propiedades en torno a atractivos turísticos.

En términos del uso del suelo también se identifican diferencias estadísticamente significativas entre los fraccionamientos inmobiliario y rural, aunque menos

marcadas que las observadas al clasificar las propiedades por tamaño. Si bien los fraccionamientos para desarrollo inmobiliario representan un 74,6% del total, su concentración espacial es más dispersa y menos concentrada que la observada para parcelas menores a 1 ha.

Para estudiar la evolución temporal de los patrones descritos, se construyó un sistema de marcas que combinó el tipo de fraccionamiento con el año del permiso para 2016, 2018, 2020 y 2022, lo cual generó ocho categorías (por ejemplo, 1ha-2016, 1ha-2018, etc.). Dado que los patrones espaciales eran muy similares, se reportan solo los resultados para la clasificación por tamaño. De este análisis espacio-temporal sobresalen dos hallazgos: primero, los patrones de fraccionamiento no solo están espacialmente segregados; es decir, ocurren en lugares diferentes; sino que también han cambiado a lo largo del tiempo; así, por ejemplo, se registra un aumento en la probabilidad relativa de fraccionamiento en espacios menores a 1 ha y se reporta una tendencia a la intensificación de este tipo de fraccionamientos al sur del Pacífico Norte (para más detalles véase Pérez *et al.*, 2025). Segundo, en las zonas costeras del sur de la Península de Nicoya en 2022 fueron más probables los fraccionamientos menores a 1 ha. Este resultado coincide con lo reportado por los actores locales que Pérez *et al.* (2025) consultaron para esta investigación, quienes señalaron que, posterior a la crisis generada por la pandemia del covid-19, se experimentó un aumento en el desarrollo inmobiliario.

Es importante mencionar que, en Costa Rica las regulaciones urbanas establecen la obligación de desarrollar infraestructura (vialidad, alcantarillado pluvial, etc.) y facilidades comunales (incluyendo recreativas) para urbanizaciones, pero no para fraccionamientos, pues estos últimos están pensados para propiedades rurales que realizan actividades agropecuarias. En consecuencia, se ha generado un déficit de infraestructura en las zonas donde se concentra el desarrollo inmobiliario asociado al turismo residencial (Pérez *et al.*, 2025).

Otra característica de los procesos de desarrollo inmobiliario en el Pacífico

Norte es que parecen estar impulsados principalmente por los agentes de bienes raíces, en contraste con lo sucedido en los modelos tradicionales en los cuales el desarrollador inmobiliario está en el centro de la dinámica del turismo residencial (Aledo y Mazón, 2004). Esta diferencia responde a varios factores. En primer lugar, se asocia con las secuelas de la crisis financiera internacional del período 2007-2008, que provocó la paralización o cancelación de numerosos proyectos inmobiliarios en la región, justo en un momento de auge del turismo y la inversión extranjera en residencias vacacionales (Pérez y Agüero, 2024). Como consecuencia, el modelo de negocio centrado en grandes desarrolladores perdió protagonismo, dando paso a esquemas más fragmentados y flexibles. En segundo lugar, este cambio se vincula con la creciente profesionalización y transición del sector de intermediación inmobiliaria en zonas como Nosara. Los agentes de bienes raíces, en su mayoría son extranjeros o están vinculados a redes internacionales, no solo intermedian en la compraventa de propiedades, sino que desempeñan un rol mucho más activo: identifican propietarios locales dispuestos a vender sus terrenos, organizan la oferta inmobiliaria, promocionan los proyectos en mercados internacionales, conectan a compradores potenciales con proveedores de servicios (legales, constructivos, financieros) y, en muchos casos, actúan como gestores de trámites vinculados a permisos e infraestructura (Pérez *et al.*, 2025).

Un aspecto relevante en este tema es que estas dinámicas del desarrollo inmobiliario se presentan en un contexto de poco ordenamiento territorial, el cual genera externalidades negativas sobre la población, los medios de vida y el desarrollo humano. Con el propósito de profundizar en estos efectos se seleccionaron dos casos de estudio: Cóbano y Nosara, debido a su acelerado crecimiento inmobiliario y su creciente vinculación con el turismo residencial en los últimos años. Pérez y Agüero (2024) consideran que se trata de casos representativos de lo que está sucediendo en el Pacífico Norte y en otras zonas de Costa Rica.

## Conceptos importantes

### Turismo residencial

Es la actividad económica dedicada al desarrollo inmobiliario: la construcción y venta de viviendas turísticas que constituyen el sector no-hotelerero, el recurso básico es el suelo urbanizable (Aledo y Mazón, 2004).

### Gentrificación

Es la transformación de barrios populares (*working-class*) del centro de las ciudades (*inner-city*) y otros barrios a usos residenciales de clase media y media-alta, o para su recreación u otros usos (Smith, 1987).

### Segregación residencial

Es un patrón de distribución de hogares que surge cuando existen dos grupos y estos ocupan partes separadas de un mismo asentamiento humano, lo cual reduce su interacción (Massey y Denton, 1988).

### Desarrollo inmobiliario

Es la reconfiguración continua del entorno construido en respuesta a las diversas necesidades de la sociedad, lo cual incluye tanto construcciones nuevas como la adaptación de estructuras existentes a demandas contemporáneas (Pérez *et al.*, 2025).

### Uso exurbano

El desarrollo residencial llamado "exurbano" corresponde a viviendas construidas en baja densidad fuera de las ciudades, de las áreas propiamente urbanas y suburbanas que las rodean; sin embargo, su densidad es lo suficientemente grande para no corresponder a usos rurales, pues las parcelas son demasiado pequeñas para la producción agropecuaria (Theobald, 2005; Irwin *et al.*, 2009; Newburn y Beck, 2011).

Para ello se llevaron a cabo entrevistas y consultas con distintos actores sociales que permitieron recoger las percepciones y experiencias sobre los cambios en la construcción del ambiente humano y la conflictividad derivada de los procesos de transformación territorial.

De acuerdo con la legislación nacional, todos los cantones costeros deben contar con dos instrumentos de planificación: el plan regulador cantonal (PRC), que rige sobre la parte no costera y regula la propiedad privada, y el plan regulador costero, el cual maneja la zona marítimo-terrestre (ZMT); es decir, los 200 metros desde la línea de pleamar (Ley de la Zona Marítimo Terrestre n° 6043). Esta franja es propiedad pública, aunque una parte de ella puede ser concesionada por las municipalidades. Existen tres excepciones a esta regla, a saber: i) las ciudades litorales, donde la tierra es propiedad privada y rige únicamente el PRC, sin formar parte de la ZMT; ii) los espacios declarados como patrimonio natural del Estado, que incluye los sistemas naturales dentro de la ZMT; y iii) las áreas de conservación ubicadas dentro de la ZMT. Estas dos últimas están bajo la administración del Sinac-Minae.

Con respecto al PRC, las estadísticas oficiales del INVU muestran que tanto Nicoya como Puntarenas (donde se localizan Nosara y Cóbano, respectivamente) cuentan con este instrumento vigente. No obstante, en ambos casos se trata de PRC parciales; es decir, no cubren la totalidad del territorio. Además, están desactualizados<sup>37</sup>: el primero se aprobó en 1983 y el segundo en el 2006 (INVU, 2025).

En Cóbano existe un plan regulador costero para la mayoría de las playas ubicadas al noreste de Cabo Velas, estos planes, en su mayoría, son antiguos y fueron elaborados de manera fragmentada (de playa a playa), con excepción de Malpaís, cuyo plan es más reciente. En cambio, hacia el noroeste de Cabo Velas y en el sector cercano al refugio, la regulación es más limitada, aunque Santa Teresa cuenta con algunos instrumentos su cobertura es parcial y no hay plan regulador en la parte municipal (Municipalidad de Cóbano, 2025).

Por su parte, en Nosara no hay planes reguladores costeros (Asociación Cívica de Nosara, 2023). Sin embargo, como el Refugio de Vida Silvestre Ostional (Mixto) cubre la mayor parte de las playas de Nosara (Pelada, Nosara y Guiones, en particular), estas zonas sí cuentan con regulación, concretamente el plan de gestión ambiental del refugio (Sinac-Minae, 2018). Cabe mencionar que una excepción importante es Playa Garza, al sur, que no se encuentra bajo ningún régimen regulatorio (E: Pérez, 2025).

Por tanto, es necesario avanzar en la actualización de la regulación costera: primero, porque en procesos de ordenamiento territorial (incluidos costeros), resulta conveniente realizar el plan para todo el territorio y no para partes aisladas de este (como ha sido el caso en el Pacífico Norte); segundo, porque estos planes pueden y deben actuar como instrumentos de promoción del desarrollo económico local. Por ejemplo, es muy importante reservar espacio para usos turísticos de pequeña escala (no solo para hoteles grandes) y para que habiten las personas pobladoras locales que no están vinculadas con la economía turística, así como los grupos sociales de menores ingresos relativos (Pérez *et al.*, 2025).

---

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

#### DESARROLLO INMOBILIARIO Y TURISMO RESIDENCIAL

véase Pérez *et al.*, 2025, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

En las zonas costeras se observan varios fenómenos que reflejan tensiones entre el desarrollo inmobiliario y la gestión de la zona marítimo-terrestre (ZMT). Un primer aspecto es la tendencia a privilegiar a inversionistas extranjeros en el otorgamiento de concesiones y permisos entre los 50 y 200 metros de la línea de pleamar, lo cual genera desigualdades estructurales en el acceso al territorio, derivadas de la propia normativa

(planes reguladores costeros que promueven desarrollos turísticos de gran escala) y sus efectos sobre quién accede a oportunidades en la ZMT (Pérez *et al.*, 2025). Asimismo, se reporta la privatización de facto de los primeros 50 metros de playa, de acceso público por ley, mediante restricciones impuestas desde propiedades concesionadas, usualmente asociadas a personas identificadas como extranjeras.

En contraste, se registra la permanencia de pescadores artesanales en zonas de Nosara y Cóbano en donde la normativa ha contemplado excepciones. En Ostional, el plan de gestión ambiental permite viviendas y pesca artesanal en sectores específicos, mientras que en Montezuma un plan regulador costero reservó un “Área Núcleo para la Comunidad” destinada a pobladores históricos (Pérez *et al.*, 2025; E: Pérez, 2025). Estas diferencias normativas explican, en parte, la tolerancia hacia ocupaciones consideradas “informales”.

Las dinámicas de desarrollo también han generado exclusión de la población costarricense de las oportunidades derivadas del turismo. Se reporta preferencia de grupos empleadores extranjeros hacia connacionales, especialmente en contextos donde predomina el inglés. En el ámbito del emprendimiento, la acumulación de capital se concentra en redes de negocios forjadas por personas extranjeras. En Nosara, esta apropiación del territorio se asocia a segregación cultural y menor integración de migrantes a instituciones locales (Pérez *et al.*, 2025).

Desde la perspectiva ambiental, los principales desafíos son el acceso al agua y los impactos de la urbanización. En Nosara, 19 de las 27 concesiones de agua se encuentran a menos de un kilómetro de la costa, con riesgo de salinización (Asociación Cívica de Nosara, 2023). El modelo de urbanización horizontal e intensivo en impermeabilización de suelos altera el ciclo hídrico, afecta la recarga de acuíferos y aumenta la escorrentía, con riesgos de erosión, sedimentación e inundaciones (Aledo y Mazón, 2004). Cabe mencionar que estos riesgos cobran una mayor magnitud en el marco del cambio climático (aspecto que se analizó en el segundo acápite de este capítulo).

Finalmente, no se identifican procesos de expulsión forzada, pero sí venta voluntaria de tierras, lo cual implica una transformación significativa: la salida de estas familias supone no solo un cambio de residencia, sino también la ruptura de lazos sociales y comunitarios en el territorio (Pérez *et al.*, 2025).

**Investigadores principales:** Karen Chacón Araya, Leonardo Merino Trejos, Jéssica Álvarez López, Jonathan Agüero Valverde, Erick Alfaro Martínez, Víctor Bazán Salazar, Guido Barrientos Matamoros, Alice Brenes Maykall, Lenin Corrales Chaves, Érick Chaves Ramírez, Carlos Faerrón Guzmán, Sebastián González Rosales, Vladimir González Gamboa, Hugo Hidalgo León, Cornelia Miller Granados, Esteban Montenegro Montenegro, Wendel Mora Rivera, Rudy Muñoz Jiménez, Ricardo Orozco Montoya, Eduardo Pérez Molina, Adolfo Quesada Román, Luis Quesada Quirós, Diana Segura Román, María José Umaña Ortiz, Fernanda Vargas González, Félix Zumbado Morales.

**Insumos:** *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2021: alcances y limitaciones*, de Guido Barrientos-Matamoros (PEN); *Patrones y desafíos de la gestión y uso de la energía para la sostenibilidad ambiental*, de Víctor Bazán (consultor independiente); *Gestión de la biodiversidad y los recursos forestales en Costa Rica y Perspectivas y tendencias de cambio climático en Costa Rica: una lectura desde el enfoque de adaptación*, de Lenin Corrales (consultor independiente); *Mapeo de mercados alternativos*, de Érick Chaves (Red de Agroecología) y Guido Barrientos-Matamoros (PEN); *Efectos medibles del cambio en las capacidades de las áreas de conservación*, de Carlos Faerrón y Wendel Mora (CISG); *Conflictividad socioambiental en Costa Rica: evolución y tendencias emergentes*, de Sebastián González y Karen Chacón (PEN); *Evaluación del impacto hidrológico de escenarios futuros de uso del suelo en Costa Rica*, de Vladimir González Gamboa (PEN), Rudy Muñoz (consultor independiente), Adolfo Quesada, Hugo Hidalgo, Erick Alfaro, Esteban Montenegro, Luis Quesada (UCR), José Andrés Umaña y Cornelia Miller (Prias-Cenat); *Propiedad y protección ambiental:*

*conflictos, desafíos y percepción de los actores*, de Leonardo Merino (PEN); *Comportamiento del riesgo de desastre en Costa Rica*, de Ricardo Orozco, Alice Brenes-Maykal, Diana Segura-Román (UNA); *Gentrificación y desigualdad en el espacio humano y ambiental: evidencias y voces de los actores en zonas costeras*, de Eduardo Pérez, Jéssica Álvarez, Félix Zumbado, Jonathan Agüero (UCR); *Tendencias y desafíos de la gestión de los recursos hídricos para el ambiente y el desarrollo humano sostenible en Costa Rica*, de María Vargas (consultora independiente).

**Borrador del capítulo:**  
Karen Chacón Araya

**Coordinación:**  
Karen Chacón Araya.

**Edición técnica:**  
Karen Chacón Araya y Leonardo Merino Trejos, con el apoyo de Jorge Vargas Cullell.

**Asistentes de investigación:** Karlissa Calderón Zúñiga, Javier Bogantes Retana, Sebastián González Rosales y Suyen Miranda López.

**Asesoría metodológica:** Leonardo Merino Trejos, Karen Chacón Araya, Rafael Segura Carmona, Jorge Vargas Cullell.

**Actualización y procesamientos de datos:** Javier Bogantes Retana, Karlissa Calderón Zúñiga, Sebastián González Rosales y Karen Chacón Araya.

**Visualización de datos:** Javier Bogantes Retana, Karen Chacón Araya y Sebastián González Rosales.

**Elaboración de mapas:** Jonathan Agüero

Valverde, Marlon Alfaro Cordero, Javier Bogantes Retana, Vladimir González Gamboa y Eduardo Pérez Molina.

**Lectores críticos:** Ronit Amit, quien fungió como lectora crítica del borrador, así como a María Fernanda Vargas, Francisco Angulo, Eduardo Pérez, José María Blanco, Jorge Cabrera, Mario Peña, Álvaro Sagot, Ana Isabel Aguilera, Adolfo Quesada, Donald Rojas, Yamileth Astorga, Víctor Bazán, Dylanna Rodríguez, Kenneth Lobo, Erick Jara, German Masís, Dionisio Alfaro, Víctor Bazán, Ricardo Orozco, Alice Brenes, Diana Segura, Manuel Alfaro, Guido Barrientos, Javier Bogantes, Karlissa Calderón, Esteban Durán, Vladimir González, Alberto Mora, Leonardo Merino y Jorge Vargas Cullell (PEN).

**Revisión y corrección de cifras:** Karlissa Calderón Zúñiga, Javier Bogantes Retana y Karen Chacón Araya.

**Diseño y diagramación:**  
Erick Valdelomar / Insignia | ng.

**Un agradecimiento especial a** Mario Alvarado (Acope), Mariana Garita y Ricardo Caravaca (ICT), Keily Calderón (IMN), Karla Calderón (Municipalidad de San José), Marlon Alfaro (consultor independiente), Alexander León (ACAT), Maylin Mora (ACLAC), Meryll Arias (ACC), Gina Cuza (ACMC), Paula Mena (Acosa), Elena Vargas Ramírez (ACTO), Jorge Mario Rodríguez (Minae), Elena Vargas Fonseca y Kifah Sasa (PNUD-Costa Rica), Lenin Corrales (consultor independiente), Jorge Jiménez y Katherine Arroyo (MarViva), Mario Piedra (Fundecor), Álvaro Morales (Cimar-UCR), Ana Gloria Guzmán (Conservación Internacional), Mauricio Álvarez, Dylanna Rodríguez, Álvaro Sagot, Yamileth Astorga (UCR); Grettel Navas (Universidad de Chile); Donald

Rojas (Mesa Nacional Indígena); Edgardo Araya (Unovida); Henry Picado (Fecon); Karol Murillo (ONU); María Fernanda Vargas (consultora independiente); Mauricio Chicas (ITCR); Jorge Mora (Arca); Kenneth Alfaro (Red de Jóvenes por el Agua de Centroamérica); Rolando Marín (Junta Directiva de la Confederación Nacional de Federaciones, Ligas y Uniones de Acueductos Comunales); Bernardo Aguilar (consultor independiente); Marco Levy (activista comunitario); Montserrat Gómez de la Fuente (TAA), Edwin Cyrus (antiguo director ACLAC), Rodolfo Goodman (Presidente de la Asociación de Manzanillo), Luis Diego Hernández (Poder Judicial), Silvia Matamoros (miembro del consejo local de la Zona Protectora Cerro de Escazú, Kiosko Socioambiental), Andrea Mora (Movimiento Cahuita Unida), Jessica Ramírez Benavides (asesora legislativa), Dayana Romero y Allan Vargas (Asociación Talamanca de Ecoturismo y Conservación, ATEC), Damaris Rodríguez (Presidenta de la Asociación de Rescate de la Zona Marítimo Terrestre, Arresomate), Marta Eugenia Castro (Presidenta del Comité de Vigilancia de los Recursos Naturales del Caribe Sur, Covirenas), Edwin Patterson (líder afrodescendiente histórico de Gandoca-Manzanillo, Foro Afrodescendiente) y Bentlin Villalobos (ADI Cahuita), Randall Zúñiga (Dirección de Energía, Minae), María Gabriela Alfaro (ICE), Álvaro Bermúdez (Incofer), Sidney Viales (INS), Adriana Bonilla y Rebeca Madrigal (DCC-Minae), Barbara Marín (Recope), José Rojas (UNA), Rafael Madrigal (Ministerio de Hacienda), Héctor Chaves (Cuerpo de Bomberos de Costa Rica), Alejandro Picado, Carlos Picado y Catalina Artavia (CNE),

Ángela Mata (INVU), Werner Stolz España (IMN), Roberto Ramírez y Osvaldo Quirós (Senara), Juan Manuel Quesada, Felipe Portuquez, Darner Mora, Arcelio Chávez (AyA), José Miguel Zeledón y Vivan González (Dirección de Agua-Minae), Mariela Marín, Ricardo Morales, Albin Badilla y Fabricio Umaña (Ministerio de Salud), Marco Cordero (Aresep), Katia Vega (Minae), Diego Oviedo y Francisco Angulo (ESPH), Laura Brenes (Cica-UCR), Osvaldo Artavia (Inder), Guillermo Carazo, Marcial Rivera y Dennis Chavarría (CFIA), Francesco Di Palma, David Chavarría, Benjamin Pavlotzky, Gina Vargas, Jorge Cárdenas, Manrique Vargas, Gustavo Induni, Oscar Mora (Sinac-Minae), Pablo Carazo (Red de Reservas Privadas), Ana Lucrecia Guillen, Zoila Rodríguez y Gilmar Navarrete (Fonaffo), Carlos Alvarado (Incopesca), Ana Várbara Quesada (Procomer), Federico Cartín y José Roberto Madriz (Costa Rica por Siempre), Erick Jara, Dennis Monge y Priscilla Zeledón (Sepsa-MAG), Jorge Segura y Víctor Carvajal (MAG), Alberto Fallas (ONS), Luis Diego Obado (Corfoga), Gustavo Jiménez (Icafe), Olman Mora (Contraloría Ambiental-Minae), Ana Laura López (Defensoría de los Habitantes), Lía Barrantes (CGR), José Pablo Gonzalez, Fabiola Luna y Giovanni Gómez (Ministerio Público), Marlen Vargas (Poder Judicial), Sonia Villegas (Sala Constitucional), Sherman Allen y Marbel Carillo (Asamblea Legislativa), José Madriz u Shirley Ellis (Costa Rica por Siempre), Jean-Philippe Berthelemy y Julián García (AFD) por sus comentarios y contribuciones, a la Agencia Francesa de Desarrollo y Manuel Guerrero, Secretario Técnico de Agua Tica (Fundecor) por su apoyo para la elaboración del capítulo.

**Los talleres de consulta** se realizaron los días 23, 24 y 30 de junio; 2, 3 y 7 de julio y 10 de septiembre con la participación de Jessie Acuña, Eric Alfaro, Keneth Alfaro, Jenner Alfaro, Marlon Alfaro, Vigny Alvarado, Mario Alvarado, Natalia Alvarado, Ronit Amit, Alberto Antillón, Paola Apestequi, Maritza Marin Araya, Eugenia Arguedas, Meryll Arias, Nelson Arroyo, Katherine Arroyo, Adolfo Artavia, Jenny Asch, Yamileth Astorga, Albin Badilla, Mauren Ballesteros, Víctor Bazán, Paula Blanco, Margarita Bolaños, Helga ven Breymann, Maximiliano Campos, Guillermo Carazo, Ana Rita Chacón, José Pablo Cob, Lenin Corrales, Mario Cortés, Sofia Cortés, Chistian Delgado, Carlos Faerron, Jimmy Fernández, Luis Fonseca, Natalia Gamboa, Pascal Giro, Carlos Gómez, Manuel Guerrero, Ana Guzmán, Gustavo Hernández, Hugo Hidalgo, Gustavo Induni, Jorge Jiménez, Eilyn Jiménez, Mariana Jiménez, Yareth Ledezma, Laura Leitón, Alexander León, Katty López, Luis Losilla, Rolando Marín, Alejandro Masís, Paula Mena, Cornelia Miller, Vivian Monge, Esteban Montenegro, Ivonne Montero, Ana Patricia Mora, Oscar Mora, Álvaro Morales, Rudy Muñoz, Alejandra Muñoz, Karol Murillo, Melinka Nájera, Gilmar Navarrete, German Obando, Eliud Palavicini, Nydia Peña, Francisco Poltronieri, Adolfo Quesada, Juan Manuel Quesada, Francisco Ramírez, Henry Ramírez, Ciska Reventós, Harys Regidor, Marcial Rivera, Stephanie Rodríguez, José Félix Rojas, Silvia Rojas, César Roque, Fernando Saénz, Geisel Sánchez, Isaac Sibaja, Lil Soto, Andrea Suárez, Virginia Tamara, Jose Umaña, Rosario Ureña, Arturo Ureña, Ginnette Valerín, María Fernanda Vargas, Elena Vargas, Sidney Viales, Roger Villalobos, Andrea Vincent, Pablo Zamora y José Miguel Zeledón.

## Notas

**1** En el 2023, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Ambiente y Energía y Ministerio de Agricultura y Ganadería prohibieron el uso de clorotalonil en el territorio nacional (decreto 43280-S-MAG-Minae).

**2** Las referencias precedidas por la letra “E” corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe. La información respectiva se presenta en el apartado “Entrevistas”, de las referencias bibliográficas de este capítulo.

**3** Es la entidad química que se va a utilizar para la formulación de un plaguicida sintético formulado (MAG, s.f.).

**4** La Secretaría Ejecutiva está compuesta por la Asesoría Jurídica, Planificación y Evaluación, Comunicaciones, Control interno y Cooperación técnica y financiera (Sinac-Minae, 2025e).

**5** Ambas iniciativas fueron dictaminadas favorablemente por la Comisión Especial de Modernización y de Reforma del Estado, y la Comisión Permanente Especial de Ambiente de la Asamblea Legislativa, respectivamente.

**6** En las entrevistas para este estudio participaron Alexander León, Maylín Mora, Meryll Arias, Gina Cuza, Paula Mena, Elena Vargas Ramírez, Francesco Di Palma, David Chavarría, Jorge Mario Rodríguez, Gustavo Induni, Elena Vargas Fonseca, Lenin Corrales, Jorge Jiménez, Mario Piedra, Katherine Arroyo, Álvaro Morales, Ana Gloria Guzmán.

**7** Este monto incluye los 22 millones de dólares otorgados por el Banco Mundial para la iniciativa REDD+ (Muñoz Robles, 2025).

**8** Las asociaciones consideradas en el piloto de pago por servicios ambientales marinos son Asociación de Molusqueros de Puerto Pochote, Asociación de Molusqueros de Puerto Jesús, Asociación de Molusqueros Grupos Unidos de Puerto Thiel, Puerto San Pablo y Acoyapa, Asociación Comité Local de Pescadores de Corozal de Jicaral, Asociación de Molusqueros Cerro Sombrero de Copal y Asociación de Pescadores Mixta Montero Isla Chira (Sinamecc-Minae, 2025).

**9** Los usos no consuntivos del agua son aquellos que no producen una disminución en su cantidad y calidad, pues el volumen de agua que se extrae es reincorporado tras su utilización (Vargas, 2024).

**10** Los usos consuntivos son aquellos en los que el agua se transporta a su lugar y la totalidad o parte de ella no vuelve al cuerpo de agua (Vargas, 2024).

**11** El cálculo del volumen clasificado como extracción de aguas superficiales incluye las nacientes, lo anterior pese a que desde una perspectiva hidrológica y legal estas constituyen manifestaciones de aguas subterráneas (Vargas, 2025).

**12** La estimación del volumen total de precipitación para el año 2024 se realizó con base en los registros de las estaciones meteorológicas distribuidas en las diferentes regiones del país. La información fue provista por el IMN y corresponde al total anual de precipitación medido en milímetros (mm) para cada estación. Para obtener una estimación nacional, se calculó el promedio simple de precipitación, el cual resultó en 3.188,35 mm. Este valor fue convertido a volumen total mediante la fórmula: volumen total (hm<sup>3</sup>) = (precipitación promedio (mm)/1.000) \* superficie nacional (km<sup>2</sup>).

**13** Sistemas con comportamiento extremadamente atípico, como ME-A-18 (Lámparas), presentan valores constantemente nulos, resultado de que carece de una planta de potabilización para tratar el agua del Río Lajas, lo que impide cumplir con el Reglamento para la Calidad del Agua Potable, resultando en agua no potable para los aproximadamente 1.200 habitantes de la comunidad. Además, la infraestructura presenta deficiencias en la capacidad de almacenamiento y en las redes de distribución, las cuales son antiguas y con diámetros insuficientes (AyA, 2025).

**14** Se trata de un sistema de carácter privado que el AyA buscó asumir, pero enfrentó oposición que limitó concretar esta acción (E: Astorga, 2025).

**15** En esta etapa se da la eliminación de sólidos suspendidos; es decir, aquellos disueltos en el agua, y los sólidos sedimentables, por ejemplo: arenas, espumas, jabones, grasas y aceites. Esta eliminación de materia orgánica se da a través de tanques de sedimentación donde los sólidos más pesados se asientan en el fondo formando lodos primarios, y la materia flotante se recoge de forma manual o por desborde. Se logra una reducción significativa de contaminantes, pero no se eliminan los contaminantes disueltos, ni los microorganismos (Marín, s. f.).

**16** En esta etapa, se utiliza el proceso biológico de digestión bacteriana para descomponer la materia orgánica disuelta. La forma más común de tratamiento secundario es la oxidación biológica aeróbica, donde se suministra oxígeno para favorecer el crecimiento de los microorganismos. Este proceso es cuando los microorganismos se alimentan de la materia orgánica removiéndola del agua, se hace un tipo de digestión, en donde la materia orgánica y los microorganismos muertos se convierten en lodos y también se generan gases, sobre todo CO<sub>2</sub>. También, se administran los lodos generados para ser procesados por aparte. Los gases de las bacterias también tienen su línea de tratamiento (Marín, s. f.).

**17** Esta etapa es opcional y se aplica para eliminar contaminantes restantes como microorganismos, nutrientes adicionales como fósforo o nitrógeno y así mejorar la calidad del agua tratada a un nivel más alto que el requerido para el vertido estándar; por ejemplo, se puede usar la desinfección por luz UV o por cloración. De esta forma el vertido puede ser reutilizado (Marín, s. f.).

**18** Los cultivos agroindustriales son aquellos que no se consumen directamente al ser cosechados, sino que se destinan a la transformación industrial para obtener productos de mayor valor agregado, ya sean alimentos o no. La Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial del Ministerio de Agricultura y Ganadería incluye en este grupo el algodón, el cacao, el café, la caña de azúcar, el coco, la macadamia, la naranja, la palma aceitera, el palmito, la pimienta y el tabaco (Sepsa-MAG, 2025).

**19** La fermentación entérica es una parte natural del proceso digestivo en animales rumiantes como el ganado bovino, ovino, caprino y búfalo. Los microbios en el tracto digestivo, o rumen, descomponen y fermentan los alimentos, produciendo metano como subproducto. Las emisiones de metano entérico de los animales rumiantes criados para su carne y leche representan tanto como un 30% de las emisiones antropogénicas globales de metano (CCA Coalition, 2019).

**20** Para esta investigación se identificaron 13 mercados alimentarios alternativos; no obstante, solo se obtuvo respuesta de 11 a la consulta que realizó Chaves y Barrientos-Matamoros (2025).

**21** Entre las situaciones a las que estas expuestas las personas agricultoras pequeñas y medianas están los bajos precios internacionales, la escasa infraestructura, los altos costos de los insumos agrícolas y, recientemente, el impacto del cambio climático.

**22** Significa que una amplia proporción de estas familias no cuenta con un acceso regular y sostenido a alimentos que sean suficientes, inocuos y nutritivos, condiciones esenciales para garantizar un crecimiento adecuado, un desarrollo físico y mental normal, así como una vida activa y saludable (UNEP, 2022).

**23** A setiembre de 2025 el Ministerio de Salud estaba trabajando en la construcción de un plan nacional de seguridad alimentaria (E: Jara, 2025).

**24** Incluye personas fallecidas, damnificadas, afectadas y evacuadas por desastres asociados a eventos climáticos en 2024.

**25** Incluye viviendas destruidas y afectadas por desastres asociados a eventos climáticos en 2024.

**26** Considera los costos de las obras que deben realizarse después de un evento climático que genere impactos o cambios, por crecidas o avenidas torrenciales, como la socavación, el degrado o la colocación de obras de contención en los cauces, por ejemplo, diques.

**27** El escenario SSP5-8.5 realiza estimaciones bajo el supuesto de que se mantienen los altos niveles de emisiones de gases efecto invernadero, debido a la continua dependencia de los combustibles fósiles y un aumento significativo de la temperatura global.

**28** El indicador de aridez es una métrica fundamental para evaluar la disponibilidad hídrica en un territorio y su vulnerabilidad a procesos de sequía y desertificación. Se define como la relación entre la precipitación media anual (P) y la evapotranspiración potencial media anual (FAO, 1997; Corrales, 2025b).

**29** Existen dos periodos de baja conflictividad, comprendidos entre 2000-2009 y 2017-2021. Estos constituyen los "valles" en la serie histórica, con promedios anuales de 14,7 y 14,2 acciones colectivas, respectivamente. Dentro de estos intervalos se encuentran los años con menor incidencia de conflictividad, destacando el caso de 2001, con solo seis acciones colectivas registradas.

**30** En las entrevistas para este estudio participaron Mauricio Álvarez, Dylanna Rodríguez, Álvaro Sagot, Yamileth Astorga (UCR); Grettel Navas (Universidad de Chile); Donald Rojas (Mesa Nacional Indígena); Edgardo Araya (Unovida); Henry Picado (Fecon); Karol Murillo (ONU); María Fernanda Vargas (consultora independiente); Mauricio Chicas (ITCR); Jorge Mora (Arca); Kenneth Alfaro (Red de Jóvenes por el Agua de Centroamérica); Rolando Marín (Junta Directiva de la Confederación Nacional de Federaciones, Ligas y Uniones de Acueductos Comunales); Bernardo Aguilar (consultor independiente); Marco Levy (activista comunitario); Montserrat Gómez (TAA).

**31** En las entrevistas para este estudio participaron Ana María Lobo, Álvaro Sagot, Jorge Cabrera, Luis Diego Hernández y Andrea Mora.

**32** Definición, constitución y administración del Patrimonio Natural del Estado (C-339-2004, 17 de noviembre del 2004).

**33** Sala Constitucional (Voto n° 4587-97).

**34** Las entrevistas de campo incluyen a: Edwin Cyrus (antiguo director ACLAC), Rodolfo Goodman (presidente de la Asociación de Manzanillo), Luis Diego Hernández (Poder Judicial), Silvia Matamoras (miembro del Consejo Local de la Zona Protectora Cerro de Escazú, Kiosko Socioambiental), Andrea Mora (Movimiento Cahuita Unida), Jessica Ramírez Benavides (asesora legislativa), Dayana Romero y Allan Vargas (Asociación Talamanqueña de Ecoturismo y Conservación, ATEC), Damaris Rodríguez (presidenta de la Asociación de Rescate de la Zona Marítimo Terrestre, Arresomate), Marta Eugenia Castro (presidenta del Comité de Vigilancia de los Recursos Naturales del Caribe Sur, Covirenas), Edwin Patterson (líder afrodescendiente histórico de Gandoca-Manzanillo, Foro Afrodescendiente) y Bentlin Villalobos (ADI Cahuita).

**35** Este proceder fue documentado en los talleres de discusión que formaron parte de la consulta a las comunidades. Concretamente, la discusión en Cóbano trató sobre el tema, pero resulta claro que este proceso es común en la mayoría de los lugares donde ocurre el turismo residencial en el Pacífico Norte y, de hecho, en gran parte de las zonas rurales de Costa Rica (incluido el desarrollo exurbano de la GAM; al respecto de este último véase Pérez, 2023).

**36** El análisis se basó en el modelo que propusieron Zheng et al. (2004), implementado en el paquete spatialkernel de R (Gómez-Rubio *et al.*, 2017). Primero, se estimaron mapas de intensidad suponiendo un proceso de Poisson inhomogéneo, con funciones de intensidad específicas para cada categoría ( $\lambda_1$  y  $\lambda_2$ ), después se calcularon los mapas de riesgo relativo (la proporción de una categoría respecto al total). Luego, se generaron 100 simulaciones aleatorias reasignando las categorías a los puntos, y se comparó el patrón observado con estos escenarios nulos para determinar si existía una segregación estadísticamente significativa (Pérez et al., 2025).

**37** El plan regulador cantonal de Nicoya se encuentra en proceso de actualización (INVU, 2025).

## CAPÍTULO

## INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

## 5

## BALANCE

## Fortalecimiento de la democracia

## ÍNDICE

Hallazgos relevantes	225
Valoración general	227
Valoración del <i>Informe Estado de la Nación 2024</i>	228
Aspiraciones	228
Introducción	229
Enfoque del capítulo	229
Sistema político tiene cada vez menor capacidad de gestionar la política pública	230
Ataques entre poderes y jerarcas se intensifican por acciones propiciadas desde el Ejecutivo	245
Ejecutivo patrocina movimiento político para competir en las elecciones nacionales	251
Nuevo proceso electoral enfrenta apatía ciudadana y colapso del sistema de partidos	256
Judicialización de conflictos públicos desplaza participación social en repertorios de lucha ciudadana	270
Relaciones con los Estados Unidos plantean nuevos desafíos para la convivencia democrática	275

## HALLAZGOS RELEVANTES

- Al cumplir los tres años de mandato, el 36% de las iniciativas de política pública que el Gobierno trazó en el 2022 no se han concretado; el 24% de estas sí se han puesto en marcha y el 27% se encuentra en trámite.
- Entre el 2022 y el 2025, la Administración Chaves Robles recurrió a una agenda reducida de iniciativas de ley como lo reflejan los decretos de convocatorias y desconvocatorias a las sesiones extraordinarias.
- De los 650 proyectos de ley presentados en la tercera legislatura (2024-2025), 78 se relacionan con el tema de seguridad, 74 provienen del Poder Legislativo y 4 los impulsa el Poder Ejecutivo.
- Durante el período 2024-2025, solo el 11% de las leyes aprobadas fue presentado por el Poder Ejecutivo, mientras que el 89% restante correspondió a iniciativas originadas en el Poder Legislativo, el porcentaje más bajo de aprobación de proyectos de ley presentados por el Ejecutivo desde 1986.
- La tercera legislatura (2024-2025) aprobó 240 leyes, lo cual la convierte en el segundo año con mayor aprobación de leyes desde 1986.
- Entre 1994 y el 2014 (abril), el promedio de entregas progresivas del sistema político, aquellas que amplían el desarrollo humano a la ciudadanía, por cada regresiva fue de 20 casos. Esa misma cifra bajó a 10 entregas progresivas por cada entrega regresiva luego del 2014.
- Gobierno desiste de nombrar jerarca en el Ministerio de la Presidencia, dejando vacante desde enero del 2025, un puesto clave para la negociación y la construcción de acuerdos con el Congreso y otros actores políticos.
- Durante el tercer año de la Administración Chaves Robles se dio una significativa rotación en las presidencias ejecutivas de varias instituciones autónomas. En la CCSS se registran siete sustituciones, una cifra superior a la suma de los cuatro gobiernos anteriores juntos.
- El recuento de los ataques del presidente Chaves Robles a otros poderes de la república a lo largo del último trienio (2022-2024) y primeros meses del 2025, confirma que se han intensificado: 9 (2022), 14(2023), 91 (2024) y 45 a agosto del 2025.
- La actual Administración destaca como el Gobierno con más salidas de sus jerarcas (9) para aspirar a los cargos que se elegirán en febrero del 2026 desde 1978.
- El mandatario Chaves Robles es el segundo mandatario en lograr un apoyo ciudadano sostenido por encima del promedio histórico durante los tres años y medio de mandato que han transcurrido (55%). El otro fue Óscar Arias en su segundo mandato (51%).
- El actual presidente costarricense tiene bajos niveles de apego a los principios del liberalismo político (6 puntos de 100) y altos puntajes de populismo (88 puntos de 100), según una encuesta académica internacional elaborada por la Universidad de Carolina del Norte Chapel Hill.
- En marzo del 2025, el presidente encabezó una marcha hacia la Fiscalía General de la República para exigir la renuncia del fiscal general, un hecho inédito en la política costarricense.
- 32 de los 35 partidos que participaron en las elecciones del 2022 presentaron al menos una candidatura que en alguna de las cinco elecciones pasadas, había competido con otra agrupación política, sumando 106 personas en esta condición.

## Cuadro 5.1

Resumen de indicadores políticos<sup>a/</sup>. 2010-2024

Indicador	2010	2015	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Gestión del Ejecutivo</b>								
Cantidad de leyes aprobadas en sesiones extraordinarias	58	16	56	45	79	50	50	27
Cantidad de leyes sustantivas aprobadas en sesiones extraordinarias	10	9	35	23	28	15	15	10
Salidas de ministros del Gabinete	3	5	9	11	4	5	5	8
<b>Leyes aprobadas por iniciativa (año legislativo)<sup>a/</sup></b>								
Ejecutivo	47	26	50	21	40	27	24	26
Legislativo	66	35	109	101	249	71	96	214
Proporción de leyes sustantivas aprobadas (%)	17	33	63	60	45	37	59	45
Proporción de leyes que no indican fuentes para su financiamiento (%)	75	25	14	11	9	18	8	43
Leyes aprobadas heredadas por administraciones anteriores (%)	88	62	28	11	2	11	23	7
Tasa de éxito del Ejecutivo	31	8	16	13	20	13	25	20
<b>Convivencia ciudadana</b>								
Cantidad de acciones colectivas	340	341	275	317	365	227	225	290

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

## Valoración general

El año anterior el Informe Estado de la Nación afirmó que la democracia costarricense había entrado en una nueva, y más peligrosa fase, de su crisis de representación política. En el 2024-2025 esta crisis empeoró debido a varios factores. En primer lugar, el conflicto entre los tres Poderes recrudesció, producto, principalmente, de la agudización de la estrategia de ataques del Poder Ejecutivo hacia el Congreso y la Corte Suprema de Justicia. El uso del poder del megáfono como instrumento de ataque ha aumentado en cantidad, frecuencia e intensidad.

En segundo lugar, el Poder Ejecutivo invirtió los papeles en materia de control político y exige cuentas a las otras entidades públicas y Poderes de la República. Emplea el discurso político hostil como medio para deslegitimar a las otras instituciones y sus jerarcas, a los cuales se asigna la responsabilidad por los problemas del país, y, con ello, obtener réditos en el apoyo popular. En un hecho inédito el Ejecutivo encabezó una protesta ciudadana para exigir la renuncia del Fiscal General.

Estos hechos han llevado las relaciones entre poderes de la república en su peor estado en varias décadas. Además, han exacerbado la polarización política en la ciudadanía, entre quienes defienden o rechazan al mandatario, entre quienes apoyan a las instituciones o se suman a la crítica del Ejecutivo.

La situación anteriormente descrita podría considerarse como otro caso de severos retrocesos democráticos como los ocurridos en varios países del mundo. Es indudable que la profundización de la crisis de representación política ha erosionado la calidad de la convivencia democrática en Costa Rica. Sin embargo, varios contrastes sobresalen con respecto a la experiencia internacional. Ciertamente, en nuestro país, el Poder Ejecutivo ha venido atacando a los otros poderes en procura de concentrar más poder, pero no ha logrado someter bajo su control al Legislativo y al Judicial, como ha ocurrido en otras naciones. El sistema de pesos y contrapesos, particularmente los controles sobre la gestión pública, sigue activo, a pesar de múltiples intentos por debilitarlos. Hasta el momento, la institucionalidad de la democracia en Costa Rica ha mostrado una resiliencia que no ha tenido en otras naciones.

¿Significa esto que nuestra democracia ha soportado los embates y está fuera de peligro? La evidencia reunida por este capítulo señala que, a pesar de que no puede considerarse a Costa Rica como un caso de severa regresión política (*democratic backsliding* en inglés), los costos para el sistema político, asociados a los ataques propiciados por el Ejecutivo, han sido muy altos.

El principal damnificado de esta situación es la capacidad del sistema político para hacer

entregas y contribuir al desarrollo humano. En la actualidad, el sistema político hace la mitad de las entregas a la sociedad que, en la década anterior, medido por la metodología desarrollada por este Informe. En los primeros años de este siglo, la razón de leyes y decretos que promueven el desarrollo humano (progresivas) era significativamente mayor que en la actualidad: en promedio se aprobaron 20 piezas progresivas por cada una regresiva en el período 2006-2014. Esta razón disminuyó a 10 entregas progresivas por cada entrega regresiva después de 2014. La Administración Chaves destaca por exhibir la menor relación entre entregas progresivas versus las regresivas, en leyes y decretos de todas las administraciones hasta ahora analizadas. Aunque no puede concluirse que su orientación sea, en el balance, regresiva, lo cierto es que es pronunciadamente menos progresiva que las anteriores.

La capacidad del actual gobierno para gestionar la política pública es también limitada. Luego de tres años de administración, su portafolio de iniciativas de política pública tiene un bajo nivel de concreción: el 63% de un listado de 33 iniciativas de planteadas al inicio de la administración no se han implementado o se encuentran en trámite. El Ejecutivo hace un uso relativamente bajo de los decretos ejecutivos de alto alcance, su principal herramienta de ejecución de política, en comparación con los gobiernos desde finales del siglo pasado. Además, gestiona el poder de convocatoria a sesiones extraordinarias como lo hacían las administraciones en la época bipartidista a pesar de que no cuenta con el músculo político que tenían aquellas. Ha logrado aprobar pocas leyes negociadas con otros partidos, una fórmula perdedora en un sistema político diseñado para la cooperación y una Asamblea Legislativa multipartidista.

En un hecho sin precedentes, el actual gobierno abdicó su poder de iniciativa de ley al dejar vacante el cargo de Ministro de la Presidencia, una pieza estratégica dentro del gabinete y en sus relaciones con el Parlamento. Al terminar el mandato de la presente administración, en mayo del 2026, dicha plaza habría estado vacante por 453 días.

La información analizada en esta edición del capítulo da cuenta que, en una sociedad con una fuerte tradición democrática, casi no se convocan a diálogos sociales para resolver problemas de interés público. Producto de esta cada vez más baja disposición para construir acuerdos mediante la deliberación, la judicialización ha desplazado a la participación social como repertorio de lucha ciudadana para dirimir conflictos sobre asuntos públicos. Los 7.027 casos de recursos de amparo declarados con lugar contra el Poder Ejecutivo, del tercer año del actual gobierno son casi cuatro veces más que los de 2021 y nueve veces más que el nivel registrado en 2017.

La razón por la cual la Administración Chaves muestra un bajo nivel de concreción no es porque carezca de iniciativas. Como todos los gobiernos,

tiene propuestas, planes y proyectos. La actual administración tiene un proyecto político, la diferencia es que éste no se sustenta en propuestas de política pública como tradicionalmente se ha concebido. En su lugar, el proyecto consiste en patrocinar un movimiento político electoral, desde el mismo Ejecutivo, con el fin de que el actual grupo gobernante siga en el poder.

Lograr la continuidad es un fin de para cualquier partido en el poder; la diferencia es que el Ejecutivo actual lo acomete por otros medios: el uso del poder público para crear estructuras políticas electorales. Para tal fin, ha acudido a tres medidas. Primero, que jerarcas gubernamentales renuncien para presentar sus candidaturas presidenciales y legislativas. En esta medida, ha tenido la mayor cantidad de salidas del gabinete por este propósito en los últimos cincuenta años. Segundo, arrebatar alcaldías municipales a otros partidos políticos para expandir su apoyo territorial, varias de las cuales profieren su adhesión en actos públicos del gobierno. Finalmente, el desarrollo de una amplia campaña mediática para impulsar una propuesta de ley -la llamada Ley Jaguar-, que incluía la celebración de un referendo, como estrategia para lanzar y repositonar al gobierno y atraer apoyo de la ciudadanía.

En este escenario, la sociedad costarricense se apresta a celebrar un nuevo proceso electoral para designar a sus máximas autoridades políticas, el décimo noveno consecutivo desde la guerra civil de 1948. La organización de elecciones limpias y libres es un pilar de la democracia. Sin embargo, éstas no serán elecciones ordinarias, pues se celebrarán bajo condiciones tóxicas que tienen potencial para debilitar la principal fortaleza de la democracia electoral: la combinación del riesgo de una nueva y mayor caída de la afluencia del electorado a las urnas; la extrema debilidad e impopularidad de los partidos, que puede llevar a un eventual colapso del sistema de partidos políticos; y una actitud combativa desde el gobierno contra las reglas de beligerancia política, contraria a las costumbres prevalecientes en el país. En la antesala de esta campaña electoral bajo esas condiciones extraordinarias, el mandatario sorteó, a su favor, un proceso legislativo para levantarle la inmunidad por una acusación judicial, otro acontecimiento inusitado en la política local. Más recientemente afronta un segundo proceso similar por beligerancia política.

Los problemas de la democracia costarricense no se agotan en el ámbito nacional. También enfrenta un panorama adverso en el plano internacional. El análisis de las relaciones Costa Rica-Estados Unidos, da cuenta de un viraje en la percepción de uno de los principales socios estratégicos del país, factor que puede vulnerar y comprometer la seguridad y la sobrevivencia de nuestra democracia.

## Valoración del Informe Estado de la Nación 2024

La democracia costarricense ha entrado en una nueva, y más peligrosa fase, de su crisis de representación política, en la cual los actores políticos están enfrascados en una batalla entre los ataques originados en el uso del *poder del megáfono* y el control político. En el sistema costarricense, por

sus pesos y contra pesos, una estrategia de ataque y contraataque provoca que la democracia se concentre en las disputas sobre la distribución de las cuotas de poder y se descuide el uso del poder político para producir resultados y promover el progreso social.

### 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 las más amplias oportunidades de participación ciudadana en los procesos de deliberación y escogencia de los representantes políticos, y 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, que fomentan la honestidad y la independencia de los líderes políticos y sancionan los hechos delictivos. También se cuenta con mecanismos eficaces de control relativos al cumplimiento de las normas democráticas internas de los partidos para la elección de sus candidatas y candidatos.

#### 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, y sus 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 igual 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, nacionales y locales se realiza mediante la aplicación de las normas democráticas y el ejercicio de la representación política responsable de los intereses ciudadanos. Estas leyes y políticas garantizan la separación y control recíproco entre los poderes del Estado, amplían las oportunidades de la ciudadanía para proteger sus derechos y crean nuevas oportunidades para mejorar las condiciones de habilitación ciudadana de la población. En particular, el Poder Ejecutivo organiza y conduce la administración del Estado y ejerce la iniciativa ante el Poder Legislativo, para impulsar sus prioridades con apego a 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 mayorías y minorías.

#### Participación y rendición de cuentas

Las instituciones públicas ofrecen, a la ciudadanía, amplias y cada vez más eficaces oportunidades de participar en la discusión, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Los representantes políticos y los funcionarios públicos rinden cuentas

de manera veraz, completa, oportuna y responsable, y respetan la dignidad de las personas en un marco legal y administrativo garante de 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 activamente en la formación de una opinión pública pluralista, que realiza un escrutinio efectivo y permanente de los asuntos públicos. La ciudadanía ejerce de modo eficaz su derecho a la libre organización, mediante la creación de múltiples y dinámicas organizaciones de la sociedad civil, y utilizan 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 para el impulso de los derechos humanos el desarrollo sostenible y la paz en el plano internacional, así como para la protección y tutela de los intereses nacionales, expresados en la necesidad de supervivencia económica y progreso material.

## CAPÍTULO

## INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

## 5

## BALANCE

## Fortalecimiento de la democracia

## Introducción

El capítulo de *Fortalecimiento de la Democracia* estudia a la democracia costarricense desde la perspectiva de su contribución al desarrollo humano: los avances, retrocesos y los principales desafíos ante un grupo de aspiraciones políticas establecidas desde el marco conceptual del *Informe*. Su objetivo es determinar el grado en que el desempeño de la democracia en el 2024 e inicios del 2025 logró acercarse a esas aspiraciones. Desde esta perspectiva, el interés es doble: por una parte, la contribución de la democracia a la resolución de los desafíos del desarrollo humano del país; por otra, los aportes que el desempeño del sistema político realiza para el perfeccionamiento de la democracia, considerada como un bien público y un logro histórico.

La principal novedad de este capítulo es la introducción de dos conceptos a partir de los cuales se efectuará la valoración del desempeño de la democracia, a saber: las *entregas del sistema político* a la población y el *uso del poder* por parte de las autoridades. Esta innovación es resultado de un intenso proceso de deliberaciones y consultas orientadas a refinar las herramientas disponibles para el estudio de la contribución de la democracia al desarrollo humano. Este replanteamiento es un proceso en construcción.

El *Informe* da seguimiento especial a las conclusiones del año pasado. En particular: ¿se ha agudizado el conflicto entre los poderes de la república en el 2024 e

inicios del 2025?, y ¿cuáles efectos tiene para la convivencia democrática, en el marco de las elecciones del 2026, que el sistema político siga enfrascado en reiterados ataques y contrataques entre actores? El examen de ambas perspectivas se basa en las aspiraciones sobre el fortalecimiento de la democracia definidas por el Consejo Consultivo del *Informe* en años anteriores.

## Enfoque del capítulo

La presente edición del *Informe* se basa en los conceptos de *entregas del sistema político* y de *los usos y ejercicio del poder* como fundamento conceptual para examinar el desempeño de la democracia costarricense con una perspectiva de desarrollo humano. Permitirá analizar la intensidad del conflicto entre los poderes de la república, así como sus efectos para lograr que la democracia contribuya al desarrollo humano de la sociedad costarricense.

La acepción más común de la palabra entrega es “acción de entrega o entregarse”<sup>1</sup>. Una “entrega” se entiende, según la literatura especializada<sup>2</sup>, como el producto de los procesos de negociación entre el Estado y la sociedad, o como una especie de equilibrio político (en la acepción del contrato social que se ha utilizado en el *Informe Estado de la Nación*) entre las élites gobernantes y los diferentes grupos de la sociedad.

A partir de estas consideraciones, ¿qué es y qué no es una entrega del sistema

político a la población? Para empezar, las entregas del sistema político son aquellas trazables a decisiones o acciones concretas que ponen en marcha los actores del sistema político –institucionales y no institucionales– para modificar el marco normativo que establece las reglas de comportamiento de los actores, los servicios que la institucionalidad pública entrega y la capacidad de la ciudadanía para ejercer un escrutinio sobre las políticas públicas.

Como queda claro, una entrega no son los resultados genéricos de las acciones que los actores económicos, sociales y políticos adoptan, como el crecimiento económico, la tasa de inflación, la inequidad social o, incluso, la cantidad de personas afectadas por una política de represión a opositores. No solo puede haber otros factores, fuera del control del sistema político, que incidan sobre estos resultados, sino que una misma acción pueden presentarse, dependiendo del contexto, consecuencias distintas.

El énfasis está puesto en determinar cómo el sistema político costarricense determina si se prestan servicios, cómo se ejecutan las entregas a la población y a quiénes se otorga. En el centro de este argumento las diferencias en el desempeño pueden explicarse por la variación en el modo en que las instituciones políticas operan. El factor político es considerado central en cada etapa del proceso de una entrega a la ciudadanía, desde la configuración de los procesos de exclusión y desigualdad hasta la sensibilización y el

reconocimiento de estos como problemas de (in)justicia, y desde la determinación de cuáles políticas se adoptan hasta si se implementan y cómo.

¿Qué es entonces una “acción”? La acepción más consistente con esta línea de pensamiento es: “ejercicio de la posibilidad de hacer”<sup>3</sup>. Es la aplicación de las potestades o poderes formales e informales<sup>4</sup> que un actor político, o conjunto de ellos, efectúa. La aplicación de estas potestades procura un fin o propósito y se materializan en ciertas herramientas (legales, discursivas, movilización de recursos técnicos, organizativos o presupuestarios). La caracterización de esta aplicación permite establecer el contenido o sustancia de la entrega.

Además, este concepto facilita caracterizar el tipo de entregas que el sistema político hace (para los otros temas véase los capítulos social, económico y ambiental del *Informe*) y el sentido de dichas entregas en términos de las aspiraciones del desarrollo humano. Para ello, se desarrolla una metodología que clarifica las entregas mencionadas según criterios que contemplen la progresividad o regresividad de las medidas, las cuales se definirán más adelante.

El segundo concepto es el de los *usos del poder*, el cual hace referencia a las formas en que las autoridades políticas ejercen sus facultades. El punto de partida de este análisis es el reconocimiento de que, aunque la democracia costarricense es presidencialista, a diferencia de la mayoría de los países del hemisferio americano con este tipo de régimen, el presidencialismo en Costa Rica no le otorga al Ejecutivo un papel dominante. El año anterior el capítulo desarrolló conceptual y metodológicamente este concepto (para más detalles ver edición anterior). Esta edición lo emplea de nuevo y lo pone en relación con el de las “entregas de sistema”. Mediante este desarrollo es posible abordar una cuestión clave para el estudio de la democracia desde la perspectiva del desarrollo humano: las consecuencias prácticas de los usos del poder sobre el bienestar de la sociedad.

### Sistema político tiene cada vez menor capacidad de gestionar la política pública

Una de las aspiraciones de este capítulo evalúa en qué medida el sistema político costarricense cumple con la aspiración de realizar una gestión política responsable. Esta aspiración atribuye un rol primordial a los poderes de la república, pero particularmente al Ejecutivo y al Legislativo. De forma puntual, este factor examina el desempeño del Poder Ejecutivo en dos sentidos: el primero se refiere a su funcionamiento como poder de la república y el segundo a su capacidad para desarrollar relaciones de colaboración con el Poder Legislativo, lo cual resulta clave para la aprobación de las prioridades de política pública de un Gobierno. En esta dimensión también se analiza la capacidad del Legislativo para promover y aprobar legislación que favorezca el desarrollo humano a partir de una deliberación democrática.

El punto de partida de este análisis es el reconocimiento de que la arquitectura constitucional costarricense, basada en un diseño descentralizado del poder estatal y en un sistema en el cual el Ejecutivo es un actor clave, pero no dominante, requiere de un grado sustantivo de cooperación entre los poderes de la república y entre las distintas las fuerzas políticas. De hecho, el accionar del Ejecutivo está enteramente subordinado a las leyes aprobadas por el Poder Legislativo y sometida a estrictos controles constitucionales, legales y administrativos que ejercen los otros poderes y agencias de control horizontal.

Los principales hallazgos señalan que, a tres años de gobierno, la Administración Chaves Robles ha exhibido muy limitadas capacidades de gestión de los asuntos públicos, tanto los gestionados completamente por el Ejecutivo y, en general, la institucionalidad pública, como aquellas que deben ser definidas mediante la intervención del Poder Legislativo. Esta situación puede deberse a que no tiene las condiciones requeridas o por la decisión política de no ejercer esa gestión o tener iniciativa en algunos aspectos.

Sus propuestas tienen poco nivel de

concreción y no se encuentran articuladas alrededor de un eje o temática central. Asimismo, la estrategia de las autoridades gubernamentales actuales para la aplicación de los decretos ejecutivos es poco extensiva y los decretos ejecutivos de convocatoria de iniciativas legislativas es más propia de un Gobierno bipartidista que de uno con poco músculo político en el Congreso. Por otra parte, en una época en la que han mermado las entregas del sistema político, el actual Gobierno reporta la menor cantidad de entregas progresivas de los casos analizados. En un hecho sin precedentes, el Poder Ejecutivo abdica de uno de sus poderes: el de nombramiento del Ministerio de la Presidencia, un factor que obstaculiza las negociaciones con la Asamblea Legislativa. Por último, en una sociedad con una marcada vocación de escucha para dirimir los conflictos, los actores políticos merman la convocatoria a dialogar.

### Sistema político realiza menos entregas progresivas

La principal novedad de esta edición del *Informe* es la incorporación de una vertiente analítica hasta ahora inexplorada: las entregas del sistema político a la población. Se desarrolló una propuesta para analizar el tipo de entregas que hace el sistema político a partir de dos criterios claves: progresividad (avances) y regresividad (retrocesos) en materia de desarrollo humano. Estos resultados aportan evidencia para responder a la pregunta de cuál es la contribución del sistema político al desarrollo de la sociedad costarricense (recuadro 5.1).

Los resultados de la clasificación de entregas del sistema político mediante herramientas de inteligencia artificial (IA) arrojan resultados sugerentes. En primer lugar, la mayoría de las entregas del sistema político en las últimas tres décadas son de naturaleza progresiva; es decir, constituyen mejoras y avances para la sociedad. Este es un resultado positivo y concuerda con un estilo costarricense de sociedad.

Para comparar la cantidad de normas progresivas y regresivas, lo más apropiado es hacerlo no con la cantidad absoluta,

## Recuadro 5.1

## Metodología para el análisis de las entregas del sistema político

El análisis de las entregas se aplicó a leyes y decretos ejecutivos, dos productos que solo el sistema político puede aprobar.

Las primeras se derivan de las potestades del Poder Legislativo y los segundos los promulga el Poder Ejecutivo. Se estudiaron las leyes sustantivas y los decretos de muy alto alcance, las dos modalidades de mayor relevancia. La clasificación para identificar este tipo de leyes y decretos es la empleada por las ediciones anteriores del Informe.

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. Los criterios para clasificar leyes y decretos se indican enseguida:

**Decretos ejecutivos progresivos**

**1. Amplían derechos y libertades:** aumenta el alcance de derechos humanos y las libertades fundamentales, mediante el reconocimiento de nuevos derechos, la garantía efectiva de derechos existentes o la creación de mecanismos de protección para la población.

**2. Promueven equidad social:** procura reducir las desigualdades estructurales mediante políticas redistributivas, acceso a servicios básicos o acciones afirmativas.

**3. Protegen el ambiente:** medidas para preservar ecosistemas, biodiversidad y recursos naturales promoviendo la sostenibilidad, la mitigación del cambio climático y el equilibrio entre desarrollo humano y protección ambiental.

**4. Fortalecen instituciones democráticas:** refuerza la calidad democrática mediante el fortalecimiento de la transparencia, la rendición de cuentas, la independencia

institucional y la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.

**Decretos ejecutivos regresivos**

**1. Restringen derechos o libertades:** limitan o impide el ejercicio de derechos humanos fundamentales. Puede tener efectos retroactivos, al afectar los derechos ya existentes, y también prospectivos, al impactar derechos futuros.

**2. Amplían las desigualdades sociales:** reducen los recursos públicos o beneficios de los programas orientados a los grupos sociales históricamente vulnerables (personas pobres, mujeres, indígenas, niñez) y, en general, aquellos en condiciones socioeconómicas menos favorables. Se incluye aquí la reducción de recursos o beneficios de las políticas sociales universales, como la educación pública y la salud.

**3. Impactan negativamente la protección del ambiente:** medidas que priorizan aspectos económicos por encima de la protección ambiental, o generan un daño directo al medioambiente.

**4. Centralizan poder o reducen transparencia:** limita o impide la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y concentra el poder en detrimento de los principios democráticos, la rendición de cuentas y la transparencia.

**Leyes progresivas**

**1. Amplía derechos:** reconoce nuevos derechos o fortalece derechos existentes mediante marcos legales, políticas públicas o nuevos mecanismos para garantizarlos.

**2. Aumenta el acceso a servicios públicos:** expande la cobertura, calidad o accesibilidad a servicios públicos esenciales para la población.

**3. Favorece a grupos históricamente excluidos o vulnerables:** implementa acciones afirmativas o políticas públicas redistributivas con el fin de reducir brechas estructurales que afectan a grupos históricamente excluidos y vulnerables (mencionados en líneas anteriores).

**4. Moderniza instituciones públicas:** mejora la eficiencia, transparencia y capacidad de respuesta de las instituciones estatales a los problemas públicos.

**Leyes regresivas**

**1. Restringe derechos:** limita el ejercicio de derechos existentes, elimina garantías o debilita mecanismos de protección y tutela a través de la modificación de marcos legales o mediante la suspensión de políticas públicas progresivas.

**2. Reduce el acceso a servicios básicos:** disminuye la cobertura de servicios esenciales, limita su calidad o introduce barreras administrativas, económicas o geográficas que dificultan o imposibilitan el acceso efectivo de la población a servicios básicos.

**3. Empeora las condiciones de vida de sectores vulnerables:** elimina acciones afirmativas, ignoran las desigualdades estructurales y favorecen dinámicas que perpetúan o aumentan la marginación de grupos históricamente excluidos (mencionados en líneas anteriores).

**4. Refuerza instituciones o estructuras tradicionales:** medidas que promueven la opacidad en la gestión y toma de decisiones de carácter público, limitan la rendición de cuentas y deterioran la calidad de los servicios públicos hasta afectar su eficacia y legitimidad.

## Recuadro 5.1 (continuación)

### Aportes y limitaciones del análisis de la desigualdad salarial cantonal

La aplicación de estos criterios se efectuó a través de herramientas automatizadas de Inteligencia Artificial (en adelante IA), particularmente Deepseek y ChatGPT. Mediante estas herramientas se llevó a cabo un análisis exploratorio con una muestra de 9 leyes y 16 decretos ejecutivos utilizando los títulos de las normas, cuyos resultados permitieron calibrar los criterios y métodos. Posterior a ello, se analizó el texto completo de las leyes sustantivas, aprobadas entre 1986 y el 2025, y los decretos ejecutivos de muy alto alcance, entre el 2014 y el 2025, con lo cual se obtuvo una primera clasificación de las normas. En total se trata de 1.387 leyes y 1.231 decretos ejecutivos. Esta clasificación se revisó de forma manual.

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 cumple con alguno o varios de los cuatro criterios de progresividad se consideran como progresivas. En caso de que las normas estudiadas cumplan alguno o varios de los cuatro y cinco criterios de regresividad definidos, dicha entrega se considera como regresiva.

Ahora bien, ¿qué sucede con las normas que tienen criterios de los dos “mundos” a la vez? Estos son casos ambiguos desde el punto de la metodología antes descrita. Existen dos escenarios: el primero es que el contenido de la ley o el decreto, por su naturaleza, no incluyan aspectos de regresividad o progre-

sividad como los definidos. El segundo escenario refiere a piezas normativas que contienen tanto componentes progresivos como regresivos.

En esta edición se creó una categoría denominada indefinidos para clasificar a leyes y decretos que no tienen, del todo, un carácter progresivo o regresivo claramente definido, o aquellas que pueden catalogarse como entregas progresivas-regresivas. En futuras ediciones se aplicarán técnicas desagregar esta categoría con el fin de analizar de forma individual cada uno de los escenarios mencionados. Esta categoría reúne a 255 de las leyes (18%) y 337 de los decretos estudiados (27%).

Fuente: Alfaro-Redondo y Torres, 2025.

sino con la relación entre ambos tipos de entregas, debido a que, por ejemplo, se promulgan más decretos que leyes. Por lo tanto, la comparación se hace mediante el cálculo de la razón estadística entre las normas progresivas y las de carácter regresivo. Esta razón permite saber cuántas entregas progresivas existen por cada entrega regresiva. Entre más alto sea este valor, el sistema político más se orienta hacia la progresividad. Valores menores a uno indican una orientación mayormente regresiva.

Los principales hallazgos sobre este tema son dos. Antes del 2014, la razón de leyes que promueven el desarrollo humano (progresivas) era mayor que en la actualidad. Entre 1994 y el 2005 (abril), el promedio fue de 15 casos. Esta cantidad aumentó a 25 en el período 2006-2014 (abril). No obstante, la razón baja a 10 entregas progresivas por cada entrega regresiva luego del 2014. Esto quiere decir que el sistema político hace menos entregas que inciden en el desarrollo humano en la última década. Su capacidad de entregas se redujo a la mitad.

Ello puede deberse al agravamiento de la crisis fiscal ocurrida en esos años, que culminó con la aprobación “*in extremis*” de una reforma fiscal en el 2018, cuando el Estado costarricense estaba cercano a la insolvencia (PEN, 2020).

El segundo hallazgo se refiere a la relación entre entregas progresivas y regresivas, tanto en leyes como en decretos, del presente Gobierno, la cual es la menor de todas las administraciones hasta ahora analizadas (gráfico 5.1). Sin embargo, de ello no puede concluirse que su orientación sea regresiva, sino que es pronunciadamente menos progresiva.

#### Ejecutivo construye pocos acuerdos con el Congreso

En un régimen de presidencialismo acotado como el costarricense (PEN, 2023), la capacidad del sistema político para hacer entregas a la población depende de la cooperación con otros poderes de la república; en particular, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo son críticas. Este acápite examina cómo el Poder Ejecutivo conduce sus relaciones

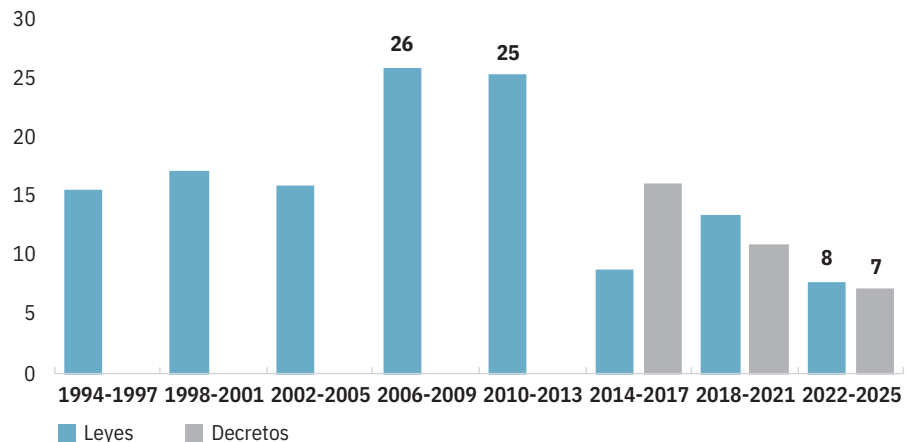
con los otros poderes, específicamente con la Asamblea Legislativa. Pone énfasis en el uso que el Ejecutivo da los poderes que dispone para propiciar acuerdos y a los efectos derivados de su accionar. Se estudian aspectos como el poder de nombramiento, el poder de iniciativa de ley y la construcción de acuerdos para convertir proyectos en leyes.

#### Prolongada vacancia en el Ministerio de la Presidencia obstaculiza negociaciones y alta rotación llega a las juntas directivas

El ordenamiento jurídico costarricense establece que el Poder Ejecutivo es un órgano colegiado que incluye al presidente de la república y a sus ministras y ministros. A raíz de ello, uno de los *poderes formales* más relevantes del Ejecutivo en una democracia es la conformación de su gabinete; es decir, el equipo que acompaña al presidente para la conducción de los asuntos del país. Desde una perspectiva numérica, el gabinete está compuesto por una veintena de jerarcas institucionales

Gráfico 5.1

### Razón entre entregas progresivas y regresivas del sistema político<sup>a/</sup>. 1994-2025



a/ En el cálculo de la razón el numerador corresponde a las entregas progresivas y el denominador son las entregas regresivas. Debido al avance del estudio el período de análisis de las leyes incluye 1994-2025 y los decretos del 2014 al 2025, en futuras ediciones se ampliarán los períodos.

Fuente: Alfaro-Redondo y Torres, 2025.

con responsabilidades en temas como transporte, vivienda, educación y cultura. La Presidencia de la República tiene la potestad exclusiva de nombrar, destituir y sustituir a los ministros y las ministras.

En reiteradas oportunidades, este *Informe* ha señalado que la formulación y continuidad de las políticas públicas demanda algún grado razonable de unidad y estabilidad de los gabinetes ministeriales. El principio detrás de este argumento es sencillo: un gabinete inestable dificulta la conducción del Gobierno. A mayor rotación, más difícil se torna la consecución de metas y objetivos, pues los constantes cambios en la cúpula de las carteras ministeriales implican “empezar de nuevo”. Aunque es normal que cualquier gabinete experimente cierto desgaste, una dinámica frecuente de salidas y entradas interrumpe los procesos institucionales de toma de decisiones, obliga a rearmar equipos de trabajo y se convierte en un obstáculo para una gestión eficiente. Asimismo, una alta rotación dificulta las relaciones políticas con el Legislativo, pues los cambios frecuentes de interlocutores reducen la capacidad del Ejecutivo para impulsar sus prioridades de política pública.

Con el objetivo de estudiar el fenómeno de rotación del gabinete, esta investigación empleó como principal insumo la base de datos de nombramientos en el Gabinete, a cargo del PEN, que incluye las doce administraciones del período 1978-2025. Esta fue construida mediante una revisión del diario oficial *La Gaceta* en el cual aparecen registrados los cambios en los gabinetes.

Desde una concepción de gabinete ampliada, durante el tercer año de gobierno de la Administración Chaves Robles, se registraron 29 salidas: ocho fueron jefes de ministerios, doce en viceministerios y nueve en juntas directivas. El ministerio con mayor cantidad de cambios fue el de la Presidencia con dos sustituciones, los viceministerios adscritos al Ministerio de Cultura y Juventud con tres y los viceministros del Ministerio de Economía, Industria y Comercio con dos renuncias y la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo Rural con dos salidas.

Cuando se compara esta rotación con la ocurrida en administraciones anteriores, puede concluirse que el Ministerio de Comunicación es la cartera más inestable. Esta experimentó su pico de salidas

en las Administraciones Alvarado Quesada y Chaves Robles. El Ministerio de la Presidencia es otra cartera altamente inestable y particularmente problemática. Su jerarca tiene la responsabilidad de comandar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los otros poderes de la república, pero especialmente con el Legislativo. Después del presidente de la república, el titular del Ministerio de la Presidencia es el jerarca ministerial más importante en cualquier Gobierno desde el punto de vista político.

La inestabilidad en el Ministerio de la Presidencia se incrementó a partir del 2018. La Administración Alvarado Quesada es la que registra más cambios, aunque en las administraciones de 2010-2014 y 2014-2018 hubo reemplazos en este Ministerio, dos de los titulares se mantuvieron en el cargo más de 1.100 días.

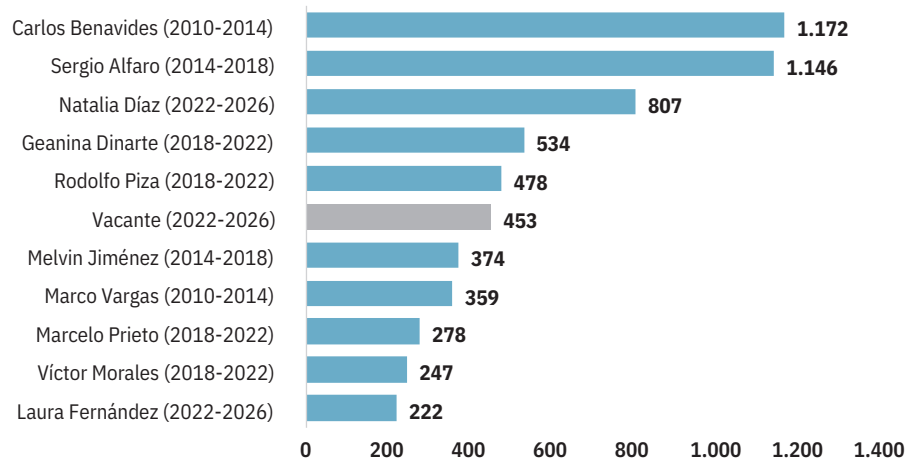
En el Gobierno actual, la jerarca inicialmente designada, Natalia Díaz, se mantuvo en el cargo más de dos años (807 días), y quien la reemplazó, Laura Fernández, solo estuvo al frente del ministerio durante 222 días; una duración inferior al de otras personas que la antecedieron. En esta administración de Gobierno, sin embargo, ha ocurrido un hecho inédito en la política costarricense: el presidente de la república decidió dejar vacante este puesto estratégico luego de la última salida.

En caso de que la Administración persista en la decisión de no nombrar a una persona como jerarca del Ministerio de la Presidencia, al terminar el mandato en mayo del 2026, la plaza habría estado vacante por 453 días. Es decir, en términos de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, la Administración Chaves Robles ha renunciado a nombrar al jerarca que conduce las relaciones entre ambos. En este caso, el Gobierno abdica de uno de sus poderes formales: el poder de nombramiento, y con ello, deteriora y empeora las relaciones con el Legislativo, así como una renuncia a impulsar una agenda legislativa (gráfico 5.2).

Para tener un entendimiento más amplio de la inestabilidad en la gestión interna de los ministerios se desarrolló un indicador de estabilidad que combina

Gráfico 5.2

**Días a cargo del Ministerio de la Presidencia, según titular del puesto. 2010-2025<sup>a/</sup>**



a/ La cifra entre paréntesis indica el período de la administración.

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

Figura 5.1

**Clasificación de estabilidad por cartera, Administración Chaves Robles 2022-2025**

<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministerio de la Condición de la Mujer</li> <li>Ministerio de Turismo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comex</li> <li>Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto</li> <li>Minae</li> <li>Ministerio de Hacienda</li> </ul>			
	<table border="1"> <tr> <td>Estable - Estable</td> <td>Estable - Inestable</td> </tr> <tr> <td>Estable - Inestable</td> <td>Inestable - Inestable</td> </tr> </table>	Estable - Estable	Estable - Inestable	Estable - Inestable
Estable - Estable	Estable - Inestable			
Estable - Inestable	Inestable - Inestable			
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mideplan</li> <li>MOPT</li> <li>MAG</li> <li>MiVAH</li> <li>MCJ</li> <li>MTSS</li> <li>MEIC</li> <li>MEP</li> </ul>			

Fuente: Soleibe, 2025, con datos de la de la base de rotación de gabinete del PEN.

la información de jefes ministeriales y viceministerios, para identificar las carteras con mayor o menor rotación en ambos niveles. La categoría *inestable-inestable*, es decir en la que hay alta rotación tanto en el puesto de jefe como en los viceministerios, es la más numerosa. En este grupo se encuentran ministerios como

el MOPT, el Mideplan, el Ministerio de Cultura y Juventud, el MAG, el MEP, el MiVAH y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (figura 5.1).

Finalmente, durante el tercer año de la Administración Chaves Robles se dio una significativa rotación en las presidencias ejecutivas de varias instituciones

autónomas. En este período, seis jefes abandonaron sus cargos. Estos cambios se dan en un contexto en el que el Ejecutivo ha buscado ejercer un mayor control sobre las juntas directivas de las entidades descentralizadas. Tal fue el caso de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), en medio de una fuerte polémica interna y tensiones entre la Junta Directiva y Casa Presidencial. Este episodio evidenció un choque entre la autonomía institucional y la intervención del Ejecutivo.

La Junta Directiva de la CCSS ha mostrado históricamente un alto grado de estabilidad, con muy pocos cambios en las últimas administraciones: un movimiento en los gobiernos de Óscar Arias y Laura Chinchilla, dos en la Administración de Luis Guillermo Solís y ninguno durante el mandato de Carlos Alvarado (Soleibe, 2025). Sin embargo, esta tendencia se rompe con la Administración Chaves Robles, cuya gestión registra siete sustituciones durante sus tres años de Gobierno, una cifra que por sí sola supera la suma de los cuatro Gobiernos anteriores. Este nivel de inestabilidad es inédito y refleja un patrón de intervención política más intensa en la conformación de la Junta Directiva.

La búsqueda de 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. En esta entidad bancaria, el Poder Ejecutivo impulsó reconfiguraciones que fueron cuestionadas en el sector financiero y en la Asamblea Legislativa, debido a sus implicaciones sobre la estabilidad institucional y la gobernanza del banco más grande del país. En octubre del 2025, la Sala Constitucional ordenó al Consejo de Gobierno restituir a los directivos destituidos.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**ROTACIÓN DEL GABINETE**  
véase Soleibe, 2025, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Manejo de sesiones extraordinarias no facilita acuerdos multipartidistas

Un poder formal muy importante del Poder Ejecutivo es su capacidad para conducir la agenda legislativa durante seis meses al año, una potestad que la Constitución Política le otorga para impulsar sus prioridades en el congreso. Puntualmente, este poder consiste en utilizar los decretos de convocatoria a proyectos de ley en las sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa. En los decretos de convocatoria, el Ejecutivo define los proyectos que desea que el Congreso discuta y eventualmente aprueba. En los decretos de desconvocatoria procura incidir en las negociaciones, dejando de lado iniciativas convocadas que pueden enfrentar resistencias o dar tiempo a que las deliberaciones políticas con miembros del congreso logren acuerdos que puedan ser incorporados en los textos.

La diferencia de este poder de iniciativa de ley con respecto al de ejecutar política pública es que, para que las iniciativas convocadas avancen, es imprescindible una buena capacidad de negociación y acuerdo con los partidos de oposición en la Asamblea Legislativa en la medida que, al igual que todas las administraciones de Gobierno durante el presente siglo, la bancada oficialista es minoritaria.

Un análisis exhaustivo de los decretos de convocatoria y desconvocatoria de proyectos de ley, en sesiones extraordinarias durante el período 2022-2025 arroja que la Administración Chaves Robles se comporta como los Gobiernos de la época bipartidista. En otras palabras, convoca y desconvoca pocas iniciativas y gestiona este poder como si tuviese un potente músculo legislativo para hacer prevalecer sus intereses. En una Asamblea Legislativa multipartidista, en la cual la fracción oficialista es altamente minoritaria; ello puede indicar la presencia de pocas negociaciones entre el Ejecutivo y el Congreso: en estas condiciones el Ejecutivo tendría incentivos para ofrecer múltiples iniciativas de interés de diversos partidos con el fin de avanzar sus prioridades.

La estrategia gubernamental ha sido

ceñirse a una agenda estable, pequeña y rígida, privilegiando sus iniciativas sobre la posibilidad de negociar con las otras fuerzas políticas un espectro más amplio de proyectos. Para contrarrestar la carencia de este músculo propio, la Administración podría construir alianzas con otros partidos y así cosechar mayorías legislativas. Empero, ninguna de estas condiciones existe en la actualidad, lo cual sugiere una contradicción entre la estrategia parlamentaria del Ejecutivo y las condiciones políticas prevalecientes en estos tres primeros años de Gobierno. En síntesis, la estrategia del mandatario Chaves Robles en su relación con el Congreso, aunque válida, no parece ajustarse a la realidad de sus limitados apoyos legislativos y evidencia un limitado empuje de la agenda normativa del gobierno o la aprobación de los proyectos de su interés.

Otros Gobiernos, a sabiendas de sus limitadas capacidades de éxito frente al Congreso, optaron por una estrategia distinta: presentar una mayor cantidad de proyectos y mover más sus convocatorias, lo cual les permitió incorporar a la agenda los intereses de las otras fuerzas políticas. Esta otra estrategia se basa en dos pilares: reconocimiento de un papel más protagónico de las fuerzas de oposición en la formación de la ley y una mayor disposición del Ejecutivo por ceder y negociar iniciativas, manteniendo relativamente estable una amplia composición temática. Las últimas administraciones que impulsaron agendas fluidas, diversas y cambiantes fueron la de Solís Rivera (2014-2018) y Alvarado Quesada (2018-2022) (gráfico 5.3).

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**DECRETOS SESIONES EXTRAORDINARIAS,** véase Calderón y Soleibe, 2025, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Poco peso del Ejecutivo y la fracción oficialista en la legislación aprobada

Un indicador de la estrategia de gestión del Ejecutivo en su relación con el Congreso es la cantidad de iniciativas incluidas en sus convocatorias durante los períodos de sesiones extraordinarias que son posteriormente aprobadas. Este es un buen indicador de la efectividad de los Gobiernos, pues, durante dos períodos de tres meses (seis meses en total), el Poder Ejecutivo controla por completo la agenda del Congreso. Para cualquier Gobierno, hacer el mejor uso posible de este tiempo es estratégico, así como cultivar buenas relaciones con los partidos de oposición.

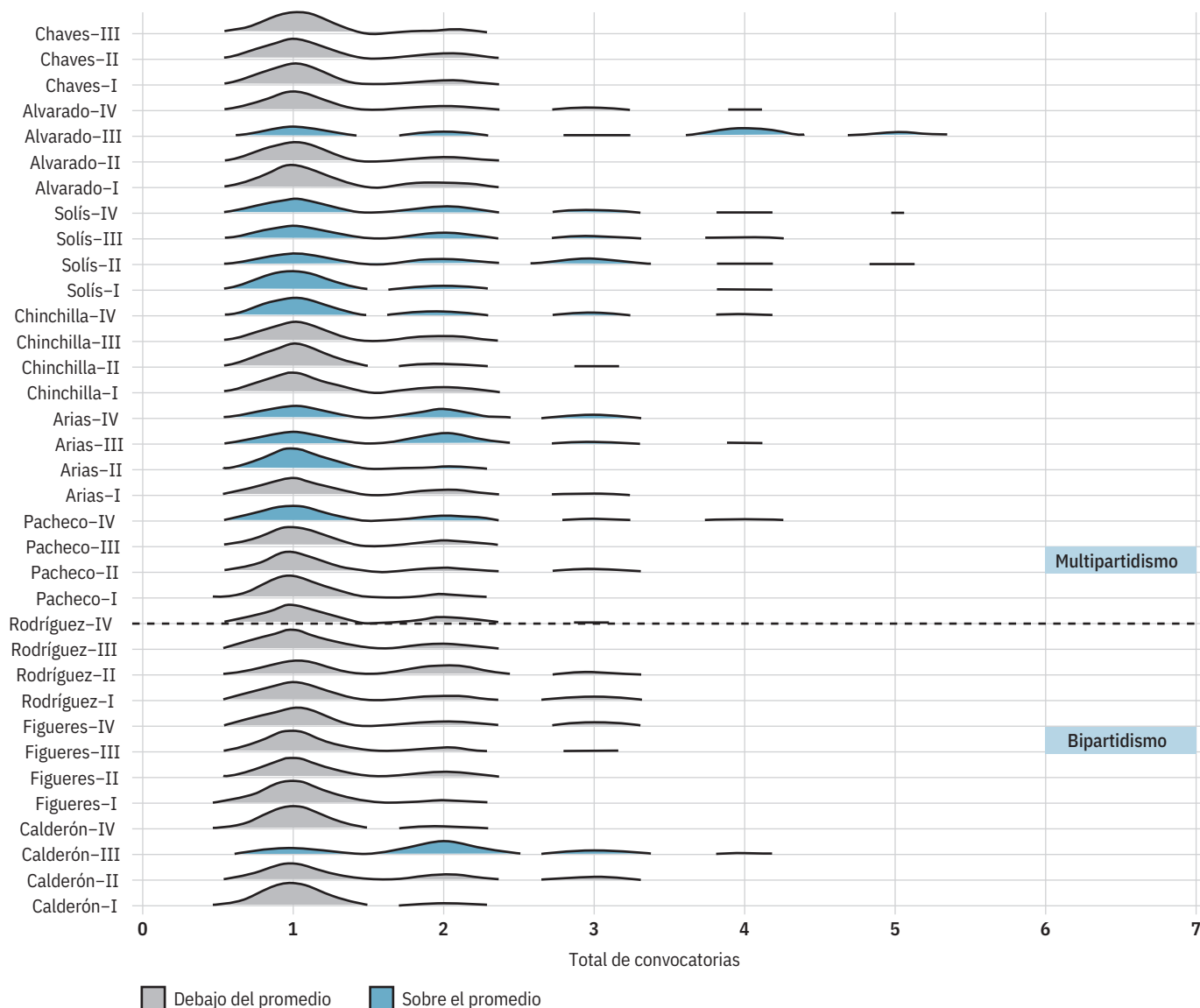
El indicador mencionado mide el número de proyectos aprobados en comparación con los que convoca el Ejecutivo en los períodos de sesiones extraordinarias, en los tres primeros años de gobierno. Un mayor valor indica que se ha logrado aprobar una mayor cantidad de proyectos de ley convocados. Esta cifra refleja la capacidad del Ejecutivo para construir acuerdos en torno a iniciativas de ley de su interés, en períodos en los cuales controla la agenda del Congreso.

Entre el 2022 y el 2025, la Administración Chaves Robles recurrió a una agenda reducida de iniciativas, como lo reflejan los decretos de convocatorias y desconvocatorias a las sesiones extraordinarias. Producto de ello, la concreción de estas iniciativas, entendidas como aquellas que se convierten en ley de la república es limitada (gráfico 5.4). Lo anterior lleva a señalar que la Administración Chaves Robles desaprovecha, al subutilizar, uno de los principales mecanismos para la gestión y ejecución de la política pública.

Si bien es cierto los decretos ejecutivos de convocatoria a sesiones extraordinarias son un instrumento de política pública muy importante, no todas las iniciativas gubernamentales pueden tramitarse por esa vía. Para muchas otras iniciativas es necesaria la intervención directa del Ejecutivo en el proceso de formación de la ley, que constitucionalmente tiene como sede el Legislativo: los diputados y las diputadas cuentan con

Gráfico 5.3

### Cantidad de decretos ejecutivos y proyectos de ley en sesiones extraordinarias, por administración, según tipo. 1990-2025



Fuente: Gómez-Campos, 2025, con datos de la base de convocatorias a sesiones extraordinarias del PEN.

un amplio catálogo de poderes, pero el más relevante es el de aprobar leyes. La manera en que el Legislativo lo utilice es clave para valorar la contribución al cumplimiento del principio de representación política responsable y sus aportes a la consecución de resultados en materia de desarrollo humano. También examina cómo ejercen las diputaciones sus potestades de control de las decisiones y acciones gubernamentales.

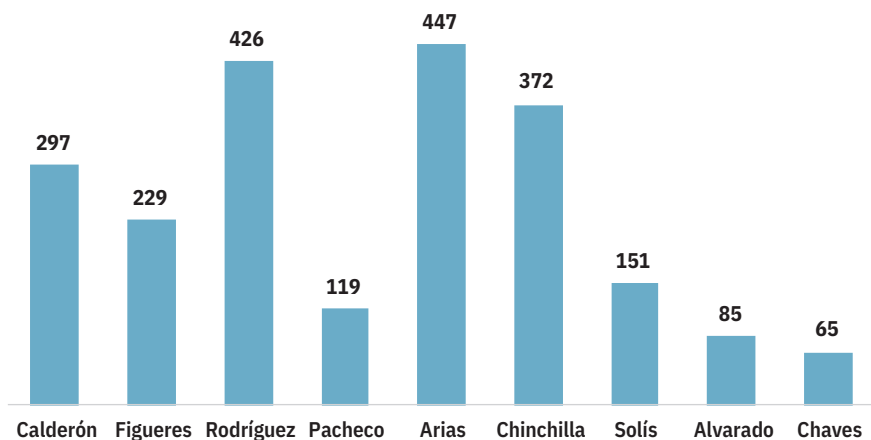
En ediciones anteriores de este *Informe* (PEN, 2023; PEN, 2024) se advertía que, en un escenario de choque de poderes, se corre el riesgo de una parálisis del sistema político. Esto implicaría una baja capacidad del Legislativo para usar su poder formal de aprobación de leyes y ejercer una representación ciudadana responsable. Los datos sobre leyes aprobadas mostraron una baja productividad legislativa durante el período 2022-2023,

seguida de un incremento en la producción de leyes del 2023 al 2024. En ambos casos, fue legislación con poco impacto para el desarrollo humano (PEN, 2024).

El año pasado ocurrió un cambio significativo. La tercera legislatura (2024-2025) aprobó 240 leyes; en promedio, 12 nuevas por mes. Esto la convierte en la segunda legislatura con mayor aprobación de leyes desde 1986. Fue solamente superada por el período 2021-2022,

Gráfico 5.4

**Total de iniciativas convocadas por el Ejecutivo y aprobadas en sesiones extraordinarias, según administración<sup>a/</sup>. 1990-2025**



a/ Contempla las tres primeras legislaturas de cada administración.

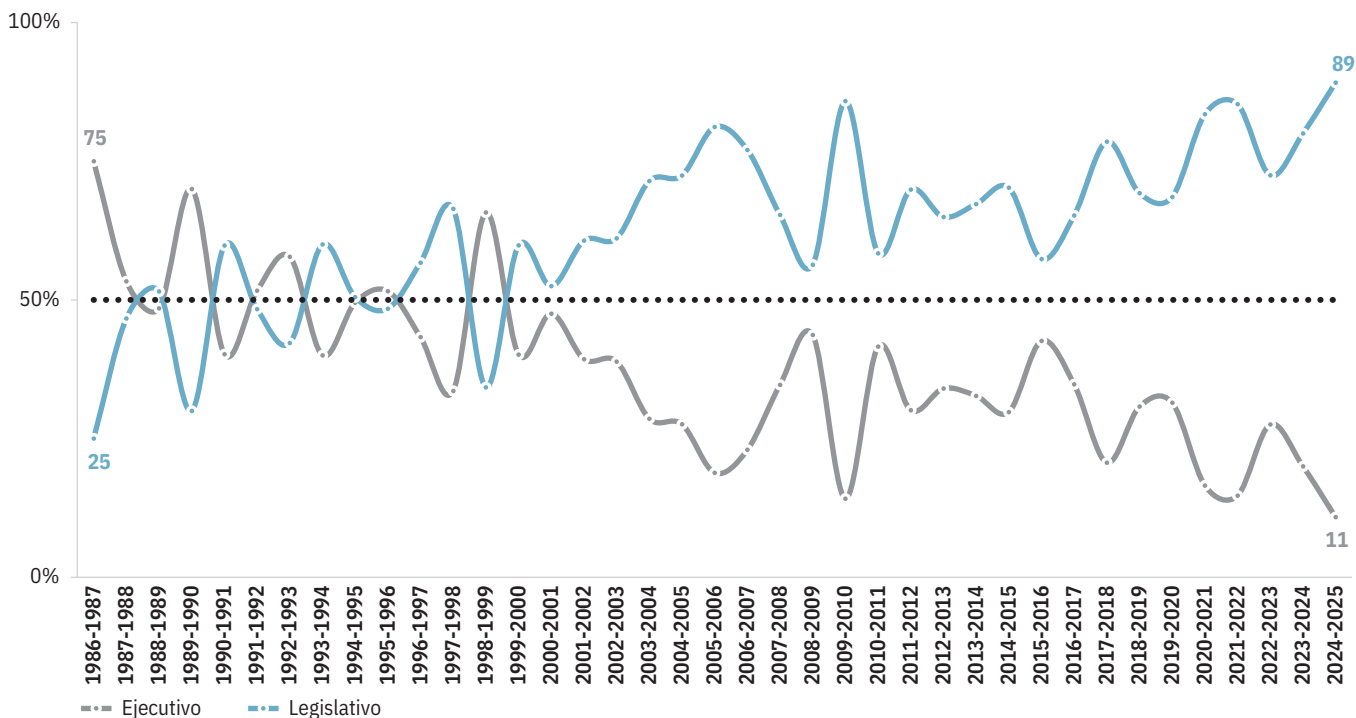
Fuente: Elaboración propia con datos de la base de convocatorias a sesiones extraordinarias del PEN.

con 292 iniciativas de ley (casi 30 por mes). La principal diferencia entre ambos períodos es que la alta productividad del 2021-2022 estaba amparada en la existencia de una coalición funcional entre el oficialismo y las fuerzas de la oposición, así como la legislación para atender la emergencia sanitaria por covid-19, mientras que la más reciente se atribuye a las fracciones legislativa, con poca participación de la oficialista en esa cosecha.

Un indicador clave es el porcentaje de leyes aprobadas según iniciativa, es decir, quienes fueron los impulsores originales de los proyectos de ley. Durante el período 2024-2025, solo el 11% de las leyes aprobadas (26 casos) lo presentó el Poder Ejecutivo, mientras que el 89% restante correspondió a iniciativas originadas en el Poder Legislativo. Estas cifras representan el porcentaje más bajo de aprobación de proyectos de ley presentados por el Ejecutivo desde 1986, el primer año del que se tiene registros disponibles (gráfico 5.5). En otras palabras, el Ejecutivo profundizó la tendencia de repliegue en la formación de la ley, sea porque las

Gráfico 5.5

**Porcentaje de leyes aprobadas según proponente y período de aprobación. 1986-2025**



Fuente: Aguirre y Cortés, 2025, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios, de la Asamblea Legislativa y la base de legislación aprobada del PEN.

iniciativas se aprueban a pesar de su posición, o porque, aunque sean de su interés, debe ceder la iniciativa a diputados (y con ello el crédito de su autoría) con el fin de mejorar las perspectivas de aprobación.

Un segundo indicador es el origen de la iniciativa de los proyectos de ley y el éxito de estos en el trámite legislativo<sup>5</sup>. Con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, se actualizó la base de datos construida para estos fines al período 2024-2025 por lo que ahora se tiene información para todo el siglo XXI: un total de 24 legislaturas a lo largo de siete administraciones de Gobierno.

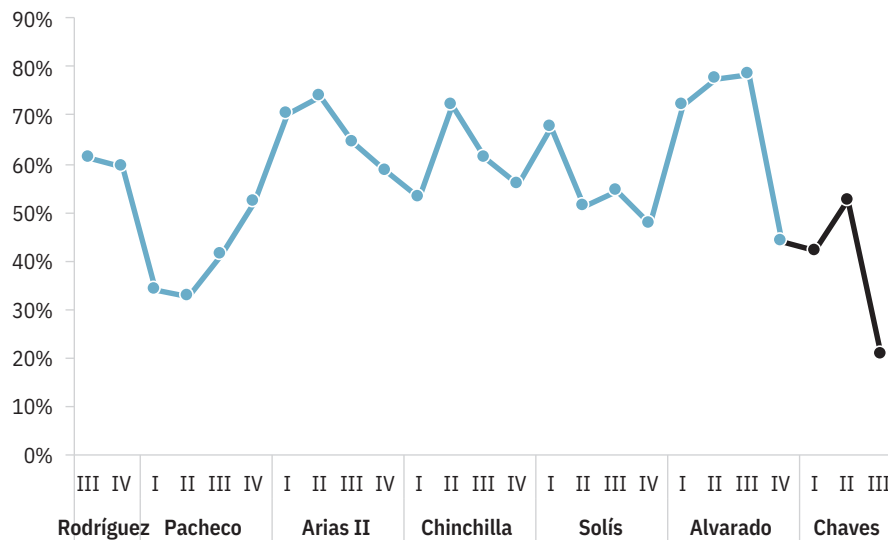
En virtud de la composición multipartidista del Parlamento, las negociaciones en torno al trámite de ley resultan, en principio, más complejas y prolongadas que una composición bipartidista. Requiere de la coordinación de muchas fuerzas políticas para impulsar una iniciativa hasta convertirse en ley de la república. Algunas de las propuestas no logran superar exitosamente los filtros o el apoyo necesario en alguna de las diferentes etapas del proceso, ante estos casos las propuestas son archivadas; acto en el que finalizan su trámite.

En el apartado anterior se destacó la baja proporción de iniciativas del Poder Ejecutivo que resultaron en leyes aprobadas. Sin embargo, este indicador por sí solo no es suficiente para evaluar el éxito del Ejecutivo en el ámbito parlamentario. Una Administración podría presentar un número reducido de proyectos, pero ser considerada exitosa si una alta proporción de sus iniciativas se convierte en ley, lo cual refleja su capacidad para promover y consolidar la agenda legislativa.

Durante los primeros tres años de la actual Administración, el Poder Ejecutivo ha presentado un promedio de 42 proyectos por legislatura, cifra que se sitúa ligeramente por debajo del promedio histórico de 49 proyectos. Sin embargo, el último año destaca como el de menor efectividad de toda la serie histórica, en el que solo el 21% de las iniciativas presentadas se convirtieron en leyes. Este dato coincide con la intensificación del enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Es decir, el

Gráfico 5.6

### Evolución de la aprobación de proyectos de ley propuestos por el Poder Ejecutivo, según administración. 2022-2024



Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios, de la Asamblea Legislativa y la base de legislación aprobada del PEN.

choque de poderes tiene un impacto en el trámite parlamentario y en la posibilidad de éxito de las iniciativas (gráfico 5.6).

En contextos de parlamentos multipartidistas, la cooperación entre las diversas fuerzas políticas resulta fundamental para impulsar propuestas legislativas, dado que ninguna fracción posee por sí sola la mayoría legislativa para aprobar las iniciativas. Esto debiera reflejarse en una mayor presencia de iniciativas multipartidistas dentro de las leyes aprobadas que, en principio, debieran tener más éxito que las impulsadas por agrupaciones políticas individuales.

Se entiende como proyectos de las alianzas multipartidistas a las iniciativas en las que figuran como firmantes al menos dos diputaciones de dos partidos políticos diferentes. La conclusión es clara: el éxito de las iniciativas es mayor si se promueven en alianza con otros partidos políticos que aquellas que se promueven en solitario.

Al analizar el último trienio (2022-2025), la mayor cantidad de iniciativas proviene de propuestas multipartidistas, con un total de 439 proyectos, de los cuales 114 fueron aprobados, lo cual representa una tasa de aprobación del 26% (gráfico 5.7). Esta tasa es solo inferior a la del

partido con la bancada más numerosa, el Partido Liberación Nacional (PLN), que fue el que tuvo los mejores resultados: 350 proyectos presentados y 99 aprobados, con una tasa de aprobación del 28%, una de las más altas entre las fracciones.

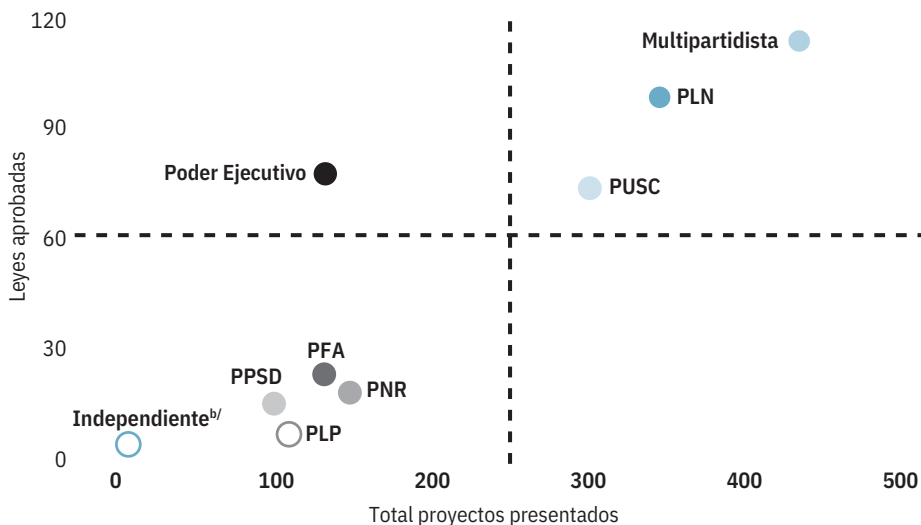
Le sigue, con menor cantidad de proyectos presentados y menor tasa de éxito que las iniciativas multipartidistas, el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), con 305 proyectos y 74 aprobados, equivalente a un 24% de aprobación y el Partido Frente Amplio (PFA), con 135 proyectos y 24 aprobaciones (18%). Otras fracciones como las de Partido Liberal Progresista (PLP) y el Partido Nueva República (PNR) muestran rendimientos mucho más bajos: el PLP presentó 112 proyectos y logró aprobar solo 8 (7%), mientras que el PNR aprobó 19 de 150 (13%). El Partido Progreso Social Democrático (PPSD) presentó 103 iniciativas, con 16 aprobadas (15%).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA**  
véase Cortés y Aguirre, 2025, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Gráfico 5.7

### Relación entre cantidad de proyectos presentados y leyes aprobadas por iniciativa<sup>a/</sup>. 2022-2025



a/ Los datos corresponden desde inicios del período hasta el tercer año legislativo. Las líneas punteadas corresponden a los valores promedio.

b/ Diputaciones que han renunciado a la agrupación partidaria por la cual fueron electos, sin renunciar a su cargo.

Fuente: Aguirre y Cortés, 2025 con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios (AL).

### Gobierno con poca capacidad para concretar prioridades de política pública

El Poder Ejecutivo es el principal responsable de ejecutar las políticas públicas en un sistema presidencialista como el costarricense dentro del marco legal vigente. Por ello, directa o indirectamente, tiene bajo su égida la gran mayoría de los recursos financieros, técnicos y humanos del Estado. De ahí que su capacidad para establecer e implementar prioridades de política pública es crucial para contribuir al desarrollo humano. Es una potestad indelegable en otros poderes de la república.

La implementación de la política pública no depende por completo del Ejecutivo. Del Poder Legislativo depende, como ha sido visto, la formación de la ley. Aun en este caso, sin embargo, el Ejecutivo tiene la responsabilidad de generar las alianzas y mayorías parlamentarias que permitan tramitar sus prioridades. Cuando no lograr crearlas, ello refleja su baja capacidad política.

Por otra parte, el Ejecutivo cuenta con herramientas de gestión de la política pública que no dependen de su relación

con el Legislativo. La más importante de ellas se refiere a la potestad de emitir decretos ejecutivos para implementar políticas, regulaciones, traslado de recursos y personal a fin de lograr sus objetivos. Además, su gabinete es clave no solo para conducir los asuntos públicos sino para desarrollar una permanente interlocución con el Poder Legislativo y, además, para convocar a la ciudadanía.

Este acápite analiza la capacidad del Ejecutivo para gestionar la política pública en los temas señalados. La principal conclusión es que, adentrados en tres años de administración, el presente Gobierno ha mostrado poca capacidad o limitado esfuerzo para concretar sus prioridades de política pública.

### Mayoría de prioridades de Gobierno no están implementadas o se encuentran en trámite

Al iniciar su mandato, todas las administraciones de Gobierno plantean a la sociedad un conjunto de prioridades de política pública que aspiran a concretarse a lo largo de su mandato. Estas comprenden una amplia variedad de temas

y, como debe esperarse dentro de un régimen democrático, no todas las iniciativas prioritarias, especialmente las que requieren aprobación legislativa, se logran aprobar e implementar. En esos casos, el destino de estas iniciativas recae en la construcción de apoyos de otras fuerzas políticas de oposición y de otros poderes de la república. Otras, sin embargo, dependen por completo de la capacidad del Ejecutivo para ponerlas en marcha por medio del aparato institucional público.

El análisis del grado en que las prioridades de política pública de un Gobierno se logran implementar a lo largo de su administración forma parte de las entregas que el sistema político hace a la población. En esta edición se efectuó un estudio del avance de las iniciativas que plantea la Administración Chaves Robles. Un recuento, no exhaustivo, de las propuestas gubernamentales logró identificar 33 iniciativas. El análisis se efectúa tres años después de haber asumido el mando y un año antes del fin de su período constitucional, un tiempo razonable para evaluar el grado de cumplimiento de su portafolio de proyectos estratégicos. Una aclaración importante es que este análisis no contempla una evaluación o un balance de los resultados de dichas políticas (recuadro 5.2).

De las 33 iniciativas analizadas, ocho han sido implementadas. Entre ellas se encuentra el uso generalizado de Sicop, la ley de protección al denunciante y la Ruta del arroz. Otras nueve iniciativas se encuentran en trámite: el ingreso a la Alianza del Pacífico, las jornadas excepcionales 4x3, la apertura del mercado eléctrico y dos propuestas no superaron los controles de legalidad y constitucionalidad (rebaja del precio de medicamentos y la eliminación de las tarifas mínimas de los colegios profesionales).

Otras dos metas gubernamentales tienen un avance parcial o incompleto: la carretera a San Carlos y el plan nacional de banda ancha. Por último, 12 de las 33 iniciativas identificadas no han sido implementadas del todo. Esta lista la conforman casos como Ciudad Gobierno, venta del BCR y la transmisión de las sesiones del Consejo de Gobierno.

## Recuadro 5.2

### Metodología empleada para el análisis de la concreción de las políticas gubernamentales

La información sobre las políticas gubernamentales se recopiló en dos fuentes distintas. La primera de ellas son los documentos oficiales de Gobierno. Entre estos están el Plan de Gobierno, los informes de labores, políticas nacionales y comunicados. Entre ellas debe incluirse el Plan de Gobierno que la Administración Chaves Robles le presentó a la ciudadanía en la campaña electoral. Por lo general, los partidos políticos y sus candidaturas mencionan en estos documentos sus principales prioridades. También se consultaron Informes de Labores (Comex, 2024 y CGR, 2024b) y comunicados de prensa del Ministerio de Hacienda.

La otra fuente de información incluyó a una amplia diversidad de medios de comunicación: *Delfino*, *El Observador*, *CRHoy*, *Doble Check*, *Semanario Universidad*, *La República*, *La Nación*, *Diario Extra* y

*Agencia EFE* (prensa internacional). Dado que no todas las prioridades del Gobierno se materializan, o que algunas de ellas se implementan parcialmente, en este capítulo se utilizaron cinco criterios para clasificar las iniciativas según su nivel de concreción. Los criterios empleados, de mayor a menor grado de concreción, son los siguientes:

**Implementada:** propuestas que requerían aprobación del Congreso o el Ejecutivo. Por ejemplo, la aprobación de una ley, la promulgación de un decreto o la implementación de una política.

**Implementada pero frenada:** políticas o iniciativas que fueron puestas en marcha, de acuerdo con el criterio arriba expuesto, pero su aplicación fue detenida por controles de legalidad o de constitucionalidad.

**Avances parciales:** políticas sobre las cuales se conoce su grado de avance, pero este es parcial.

**En trámite:** iniciativas que no se han aprobado porque se encuentran en alguna etapa del trámite para aprobación. Aquí se incluyen procesos licitatorios o proyectos de ley en discusión en la Asamblea Legislativa.

**No implementada:** políticas o iniciativas que, a la fecha de edición de este Informe, la información disponible indica que no están ni siquiera en trámite o su aprobación fue denegada.

El detalle de las iniciativas se presenta en el cuadro 5.2.

## Cuadro 5.2

### Iniciativas prioritarias de la administración Chaves Robles, según condición y nivel de concreción al 2025

Iniciativas	Condición	Concreción al 2025
Megacárcel	Licitación anunciada; obra no iniciada/entregada	En trámite
'Ciudad Gobierno'	Modelo de contratación objetado por la CGR; Ejecutivo evalúa alternativas	No implementada
Terminal de cruceros y marina en Limón	CGR exige licitación; no ejecutado	No implementada
Venta del Banco de Costa Rica (BCR)	No hay avances en el Congreso	No implementada
Desplegar 5G mediante subasta de espectro	Subasta adjudicada a Claro y Liberty en 2025 (fase de despliegue)	En trámite
Ingreso a Alianza del Pacífico (AP)	Grupo de Trabajo de AP conformado; proceso ralentizado por coyuntura en AP	En trámite
Jornadas excepcionales 4x3	Vía rápida aprobada el 26-jun-2025; desconvocado el 8-jul-2025; debate continúa	En trámite
Apertura del mercado eléctrico	No hay ley aprobada	No implementada
Ruta del arroz	Decretos promulgados; procesos judiciales y ajustes posteriores	Implementada
Ley de protección al denunciante	Se aprobó Ley 10.437; se eliminó la figura de recompensas	Implementada
Plan nacional de banda ancha	Avances vinculados a 5G; sin 'green data center' anunciado como proyecto concreto.	Implementada
Carretera San Carlos	Proyecto aún sin concluir (relicitación/reestructuración)	En trámite
Exploración de gas natural (revisar moratoria)	Moratoria vigente; proyecto para prohibición avanza en Asamblea.	En trámite
"Hacer a Costa Rica más barata para vivir"		Implementada

Continúa →

## Cuadro 5.2 (continuación)

## Iniciativas prioritarias de la administración Chaves Robles, según condición y nivel de concreción al 2025

Economía digital	Se emitieron solicitudes; sin adhesión concluida.	En trámite
Ventanilla única nacional y municipal	Plataformas (Trámite YA!); no hay ventanilla única universal ni expediente único	Avances parciales
Silencio positivo' para acelerar trámites	Figura ya existe (Ley 8220 y reglamentos)	No implementada
Uso de SICOP (2.0) por 330 instituciones	Cumplida (obligatoriedad) / Parcial (mejoras UX en progreso)	Implementada
Sesiones abiertas de Consejo de Gobierno	No se transmiten los Consejos de Gobierno	No implementada
Consolidar auditorías internas	No hay reforma legal aprobada que centralice auditorías en CGR.	No implementada
Bajar precio de medicamentos	Se firmaron decretos en 2022; en 2024 Sala IV anuló homologación	Implementación frenada
Eliminar tarifas mínimas de colegios profesionales	Decretos fueron anulados por tribunales y Sala IV en 2024	Implementación frenada
Reformas fiscales	Renta global/dual reactivada y convocada 2024; sin aprobación al 2025.	En trámite
Plan 'Costa Rica Segura +'	Homicidios siguen en aumento	Implementada
Modernizar Puerto Caldera	CNC/MOPT iniciaron proceso de nueva concesión y mejoras; cronograma en marcha	En trámite
Referendo 'Ley Jaguar'	Sala Constitucional declaró inconstitucional el proyecto en dos oportunidades	No implementada
Impulsar turismo y 'paisaje de primer mundo'	Sector recuperado; iniciativas específicas sin hitos estructurales verificables	Implementada
Bilingüismo	No existe reforma que lo haga obligatorio a nivel nacional	No implementada
Reducir cargas sociales por escalas salariales	No hay reformas aprobadas en esa línea.	No implementada
Bancarización total para mayores de 12 años	Bancarización >15 años ~90% (2024)	Implementada
Reducir costos de producción	Medidas parciales (arancel arroz, algunos insumos)	Avances parciales
Nuevos aeropuertos (Caribe, Pacífico Sur)	Sin obras nuevas iniciadas	No implementada
Bajar requisitos para consultas populares	Sin reformas aprobadas	No implementada

Fuente: Elaboración propia con base en Plan de Gobierno, 2022 y Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026.

En síntesis, el 36% de las iniciativas que el Gobierno trazó en el 2022 no se han concretado del todo al cumplir los tres años de mandato. El 24% de ellas sí se han implementado y el 27% se encuentra en trámite (cuadro 5.3).

Se trata de iniciativas puntuales cuya prioridad puede variar a lo largo del tiempo y cuya suma no necesariamente define un rumbo estratégico. Por ejemplo, la agenda de la Administración Arias (2006-2010) giró alrededor de la aprobación del Cafta. La de Chinchilla Miranda (2010-2014) tuvo dos grandes prioridades: inseguridad y reforma fiscal. El gobierno de Solís Rivera (2014-2018) se centró en el combate de la pobreza extrema y la expansión de derechos y el de Alvarado Quesada (2018-2022) priorizó la reforma fiscal, la aprobación de un nuevo reglamento en la Asamblea Legislativa, la atención

## Cuadro 5.3

## Distribución de políticas gubernamentales por nivel de concreción. 2022-2025

Grado de concreción <sup>a/</sup>	Cantidad	Porcentaje
Implementadas	8	24,2
Implementación frenada	2	6,1
Avance parcial	2	6,1
En trámite	9	27,3
No implementada	12	36,4
<b>Total</b>	<b>33</b>	<b>100,0</b>

a/ Ver metodología en recuadro 5.2.

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

de la pandemia del covid-19 y la ley de empleo público. En contraste, en el caso de la Administración Chaves Robles las fuentes de información disponibles no permiten identificar un eje.

Además, existen indicios de que las iniciativas gubernamentales de la actual Administración están desalineadas con las demandas de la ciudadanía. Desde abril del 2023, la opinión pública ha señalado que el principal problema que aqueja a la sociedad costarricense es la inseguridad. En la medición más reciente, el 45% de las personas lo afirmó como tal (CIEP-UCR). En las 33 propuestas recopiladas, solamente una se relaciona con este tema (Plan Costa Rica Segura+).

El Poder Ejecutivo ha promovido pocas propuestas de ley sobre el tema que la ciudadanía identifica como el principal problema nacional. Una revisión de las cifras legislativas arroja que, de los 650 proyectos de ley presentados en la tercera legislatura (2024-2025), 78 están relacionados con el tema de seguridad. Casi la totalidad de estas iniciativas provienen del Poder Legislativo (74), mientras que solo cuatro las impulsó el Poder Ejecutivo: una orientada al fortalecimiento del sistema antilavado, otra sobre la aprobación de un convenio sobre la ciberdelincuencia, la tercera con el endurecimiento de las penas por aborto y la última sobre un marco integral para la organización y gestión de los centros penales.

### Poco uso del decreto como herramienta de política pública

Una posibilidad es que la Administración Chaves Robles no concentre sus esfuerzos en su portafolio de las prioridades nominales de política pública que tramita ante la Asamblea Legislativa, sino que, como alternativa, procura dejar de lado al congreso para enfocarse en las prioridades que sí puede implementar por cuenta propia.

Para impulsar iniciativas que no requieren trámite legislativo, un Gobierno cuenta con un mecanismo clave para guiar su gestión: el decreto ejecutivo. El decreto es, por excelencia, un “instrumento de gestión política” (Ramírez, 2016). Se trata de un acto administrativo ejercido por la persona que ocupa la

Presidencia, en conjunto con uno o varios ministerios, para efectuar funciones administrativas, económicas, políticas y reglamentarias. Al respecto, cabe señalar 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, pues 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 recopilado 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 que se promulgan por administración. Durante el tercer año de gobierno de las nueve administraciones comprendidas entre 1990 y el 2025, se aprobaron un total de 5.539 decretos ejecutivos, con un promedio general de aproximadamente 560 decretos por administración en ese período específico. Entre las administraciones con mayor actividad normativa en su tercer año destacan la de Calderón Fournier con 894 decretos, Figueres Olsen con 871 y Rodríguez Echeverría con 798. Estos valores reflejan un alto grado de dinamismo en el ejercicio del Poder Ejecutivo en la segunda mitad del mandato.

El análisis de mediano plazo permite observar una estacionalidad dentro de los períodos de gobierno: durante el tercer año tiende a disminuir la emisión de decretos en comparación con los dos años anteriores. Este comportamiento puede explicarse por factores como el desgaste político, una mayor negociación legislativa o una reorientación de la agenda gubernamental.

En la última década, esta disminución se ha acentuado. La Administración Solís Rivera registró tan solo 335 decretos en su tercer año, una cifra significativamente inferior a los 575 del segundo año y los 535 del primero, convirtiéndose en el valor más bajo del conjunto analizado. De manera similar, Rodrigo Chaves Robles evidencia una disminución continua: 432 en el primer año, 414 en el segundo y 393 en el tercero. Carlos Alvarado Quesada también presentó una tendencia descendente, con 563, 517 y 492 decretos en sus tres primeros años, respectivamente. Estos datos evidencian una reducción progresiva en el uso del decreto ejecutivo como mecanismo de gestión en esas administraciones, con el actual Gobierno registrando el uso menos intenso del decreto.

Cabe señalar que algunas administraciones rompieron esta tendencia general. La de Chinchilla Miranda tuvo un repunte en el tercer año, al emitir 524 decretos, superando los 430 del segundo año. Asimismo, la Administración Rodríguez Echeverría mostró un aumento en el tercer año, al pasar de 728 a 798 decretos.

Una idea central de este *Informe* es que no todos los decretos tienen la misma importancia para la gestión política de un país. Por ende, un análisis basado exclusivamente en la cifra de decretos promulgados por la administración se queda corto y debe complementarse con el estudio de la tipología de estos. Algunos decretos presentan 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 procuran reglamentar leyes o desarrollar nuevas políticas públicas.

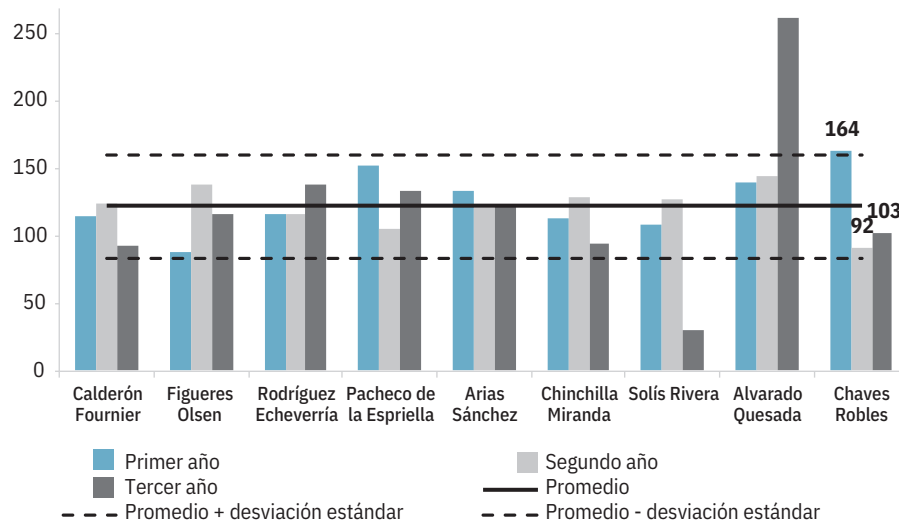
Desde hace varias ediciones, el *Informe* utiliza una tipología para clasificar el alcance político de los decretos a partir de tres dimensiones: su afectación social, la normatividad y la discrecionalidad. Aquellos con una amplia relevancia en las tres dimensiones se denominan decretos de alto alcance, lo más cercano a decisiones sustantivas que un Ejecutivo pro-

cura implementar. Este es el indicador de proactividad de un Gobierno a la hora de implementar su agenda de políticas públicas como escala de medición, 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 general, 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 de más intenso shock sanitario, económico y social debido a la pandemia del covid-19, una situación que incentivaba un uso intenso de este poder. En lo concerniente a la actual administración, los datos muestran un ligero repunte en su tercer año en comparación con el segundo (103 decretos versus 92). El dato más relevante, sin embargo, es que se ubica por debajo del promedio del período y más cerca de la banda inferior. En principio, este comportamiento sugiere que el Gobierno perdió impulso y atenuó el uso de este poder y no ha empleado el poder del decreto de manera intensa para impulsar una agenda de prioridades públicas (gráfico 5.8).

Gráfico 5.8

**Total de decretos de alto alcance en los primeros tres años de Gobierno según administración. 1990-2025**



Fuente: Calderón y Soleibe, 2025 y datos de la base de decretos ejecutivos del PEN.

se presentan conflictos en las sociedades, el objetivo primordial del diálogo es contribuir a resolver esas disputas o diferencias de manera civilizada. Incluso cuando dialogar no garantiza resolver los problemas, sí constituye un factor que “destraba” las posiciones y ayuda a encontrar salidas.

Este apartado analiza el empleo del diálogo político en Costa Rica como herramienta de los poderes de la república, en particular, del Ejecutivo para resolver conflictos e impulsar prioridades. A lo largo de una investigación de varios años se ha ido paulatinamente creando una base de datos de eventos de diálogo social durante el período 1990-2024 (recuadro 5.3); un tema sobre el que no había información sistematizada. Se trata de un período en el cual el país experimentó importantes transformaciones sociopolíticas (PEN, 2024). Esta base viene a llenar un vacío y aporta información en temas como cuánto se dialoga, sobre qué temas, quiénes participan y cómo lo hacen. Este recuento no pretende ser exhaustivo, pues las fuentes de información son dispersas, fragmentarias y, a veces, el registro de un evento depende enteramente de la “memoria histórica” de uno de los actores

participantes. Por ello, podría ser que hayan quedado fuera convocatorias a diálogo social que deban ser incluidas en futuras ediciones.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**USO DEL DECRETO**

véase Calderón y Soleibe, 2025, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Actores políticos abandonan el diálogo social para concertar acuerdos**

Uno de los poderes informales más importantes que tiene un Ejecutivo en una democracia es su capacidad de convocar a diálogos sociales y políticos con el fin de crear o ampliar el respaldo a iniciativas de su interés. No obstante, además de este uso instrumental, dialogar es una acción clave en una democracia: permite escuchar opiniones diversas sobre un mismo tema o entender puntos de vista diferentes. De este modo, cuando en situaciones normales

**Recuadro 5.3**

**Concepto de diálogo político**

Para efectos de este capítulo, el diálogo social se refiere a conversaciones de naturaleza política, entre representantes de instituciones públicas y ciudadanía organizada, que transcurren en instancias formalmente institucionalizadas o *ad hoc*, acotadas en el tiempo. La estructura de estos esfuerzos depende ya sea de la normativa establecida para el funcionamiento de las instancias formales y la gestión de sus resultados, o de la capacidad de las partes convocadas, pues no existen indicaciones legales acerca de cómo debe ser gestionadas, así como tampoco acerca del alcance de sus resultados. Estas conversaciones pueden darse para diseñar una política pública o para “desescalar” un conflicto de interés público.

Fuente: Jirón, 2025.

El análisis comprende un recuento de convocatorias de diálogo social entre los años 1990 y 2024. Fue posible clasificar estas convocatorias en cuatro fases históricas. La primera, en el período 1990-2002, comprende la última década del siglo XX y el inicio del siglo XXI, caracterizada por ser la etapa final del bipartidismo PLN-PUSC. La segunda fase, entre el 2002 y el 2014, inicia con el surgimiento del multipartidismo y Gobiernos todavía controlados por socialcristianos y liberacionistas. La tercera, 2014-2022, corresponde a una etapa nueva en el multipartidismo, con dos gobiernos en manos del PAC. La cuarta y última fase es la más reciente, 2022-2024, en el que una agrupación política sin experiencia electoral previa, PPSD, se adueña del Ejecutivo.

La investigación mencionada arrojó conclusiones importantes; por ejemplo, corroboró la marcada vocación de diálogo en la sociedad costarricense, la cual no es una novedad en el país. Una lectura histórica identifica múltiples convocatorias de diferente naturaleza, pero con un mismo fin: dirimir los conflictos y las diferencias. Además, distintos actores sociales y políticos coinciden en que esta estrategia es un rasgo de la cultura política costarricense (PEN, 2021).

Uno de los principales hallazgos de Jirón (2021) fue que los actores políticos en el país conservan su vocación democrática y optan por el diálogo para dirimir los conflictos y las diferencias. En el estudio citado se indica que en la historia reciente de Costa Rica se pueden identificar múltiples convocatorias al diálogo. Un recuento no exhaustivo a partir de los años noventa constata que en la sociedad costarricense se convoca al diálogo con distintos propósitos y con diferentes alcances. No obstante, pese a que dicha vocación se mantiene, los procesos de diálogo social cumplen con el cometido de desescalar los conflictos, pero posponen la satisfacción de los intereses de la ciudadanía. Esta incapacidad impide crear puntos de convergencia entre instituciones y ciudadanía, un asunto que está en la base de la crisis de representación política en Costa Rica.

En segundo lugar, las convocatorias al

diálogo social han disminuido en el período más reciente, no porque hayan aminorado los conflictos, sino porque ha merinado la disposición a de los poderes de la república, en particular, del Ejecutivo, a escuchar y dirimir los conflictos por esta vía. Entre 1990 y el 2024 se identificaron 59 convocatorias a participación ciudadana de diálogo, de los cuales 38 son eventos de diálogo social, siete convocatorias de organizaciones de sociedad civil o ciudadanía y 14 corresponden a otro tipo de ejercicio de conversación política o participación ciudadana: jurídicamente establecida, por criterio experto o comisión especial mixta (Jirón, 2025).

En la fase del bipartidismo, que cubre el período 1990-2002, se registran siete convocatorias, poco más que un evento de diálogo social cada dos años. El pico registrado de convocatorias a diálogo social ocurrió en los gobiernos del PAC: 31 eventos, casi cuatro anuales en promedio. La frecuencia cayó drásticamente durante los tres primeros años de la actual administración a un evento por año (gráfico 5.9).

En ninguno de los temas se presentan eventos en todas las fases analizados y hay temas de gran trascendencia para la sociedad costarricense que se discuten una única vez, sin posteriores convocatorias, como ocurre con educación, transporte y reforma tributaria. Por su parte, temáticas que en alguna época concentraron los esfuerzos de diálogo se descontinuaron. Un buen ejemplo de ello es que, aunque el país necesita reformar el Estado y su aparato institucional, luego de una época de convocatorias a dialogar sobre este tema en el período 1990-2002, que incluso aumentó entre el 2002 y el 2014, no se han vuelto a celebrar diálogos sobre este tema. Asimismo, hay intermitencia en las convocatorias. En temas como conservación y energía, se convocaron diálogos en el período 1990-2002, posteriormente no se realizaron (2002-2014), se retomaron entre el 2014 y el 2022 y luego vuelven a desaparecer. Por último, se registra una clara disminución de la cantidad de convocatorias a diálogo a partir del 2022 en adelante, fecha que coincide con la actual administración gubernamental.

Gráfico 5.9

**Total de convocatorias a diálogo social en Costa Rica por temas, según periodos. 1990-2024**



Fuente: Elaboración propia con datos de Jirón, 2025.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**DIÁLOGO SOCIAL**  
véase Jirón, 2025, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Ataques entre poderes y jerarcas se intensifican por acciones propiciadas desde el Ejecutivo

La democracia costarricense se decantó por un sistema político diseñado a partir de un principio de descentralización y balance de poderes consagrado en la Constitución Política de 1949. El poder se desconcentró, de manera deliberada, para que ningún actor se impusiera sobre los demás. De esta manera, se procuró incentivar la coordinación entre poderes de la república y no la sumisión de unos a otros, o peor aún, la supresión de alguno. En síntesis, en un sistema político descentralizado, el poder también se ejerce de manera horizontal y no solo de forma vertical.

El diseño descentralizado del sistema político costarricense no se aleja mucho de los estándares de la mayoría de las democracias consolidadas. Sin embargo, lo que hace singular al caso costarricense, es que se trata de un régimen presidencialista en el cual el Poder Ejecutivo cumple un papel central, mas no ejerce un rol dominante. Por ello, la contribución de la democracia al desarrollo humano, factor central de los análisis de este capítulo, depende, primordialmente, de establecer y mantener buenas relaciones entre los poderes de la república. La clave es la cooperación.

El presente apartado analiza el estado de las relaciones entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La principal conclusión es que en el 2024 e inicios del 2025 el choque entre los tres ha empeorado, producto de la agudización de la estrategia de ataques del Poder Ejecutivo hacia el Congreso y la Corte Suprema de Justicia. Este escenario sitúa a las relaciones entre estas entidades en su peor estado en varias décadas.

### Ejecutivo usa poder del megáfono y movilización social para invertir los papeles del control político

Un poder informal clave para analizar las relaciones entre el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial es el poder del megáfono (PEN, 2024). Este se refiere a las acciones mediante las cuales el presidente y su gabinete comunican y expresan sus intereses, opiniones y preferencias a la ciudadanía. Al comunicarse, el presidente o presidenta de turno lo hace con la amplificación que da un megáfono, como el que usan los líderes para dirigirse a sus manifestantes. En inglés, a este poder se le conoce como *bully-pulpit*, un poder político informal de gran trascendencia.

El poder del megáfono es versátil y comprende diversos mecanismos, desde declaraciones, discursos, conferencias de prensa, manifestaciones y respuestas a consultas de periodistas o medios de comunicación. Puede ser utilizado de manera frecuente o esporádica, con alta o baja intensidad y estar orientado a la persuasión y la construcción de consensos, así como a dirigir ataques de adversarios e instituciones como en la actualidad.

El uso del poder del megáfono no es necesariamente una novedad con respecto a mandatarios y mandataria en el pasado, lo que sí es diferente es que el presidente Chaves Robles lo ha utilizado 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 cambio de tono puede deberse a características de la personalidad del gobernante. Sin embargo, pueden derivarse de otros factores ideológicos y estratégicos. Una encuesta sobre las presidentas y los presidentes de América Latina de la Universidad de North Carolina Chapel Hill permite clasificar al mandatario costarricense en dos dimensiones y compararlo con sus homólogos del continente. La primera dimensión es su respaldo a los principios del liberalismo

político (respeto a las instituciones y a las autoridades políticas) y la segunda si se identifican “medidas de gobierno populistas” en las decisiones del jerarca del Poder Ejecutivo, destinadas a ganar la simpatía de la población, aun a costa de tomar medidas contrarias al Estado democrático.

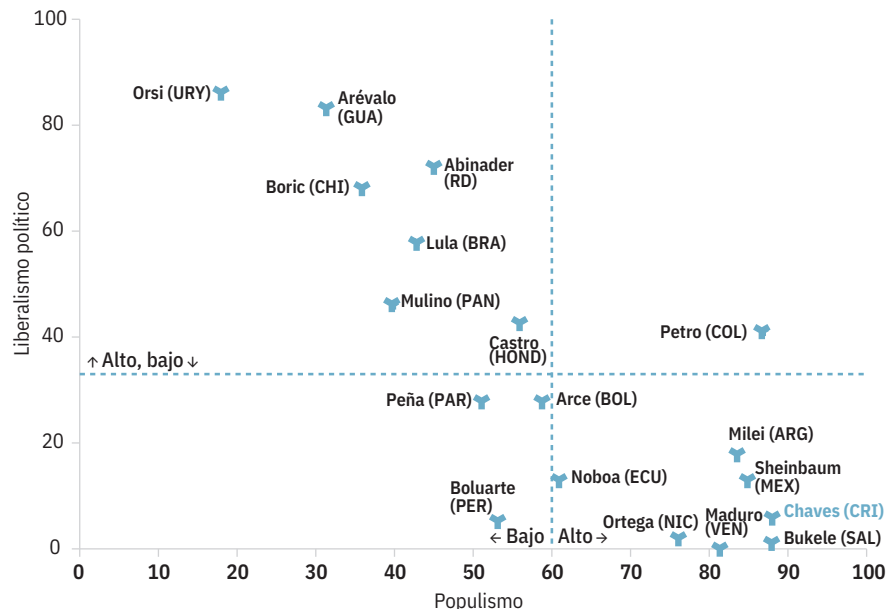
En esta medición se crearon dos índices, uno denominado liberalismo político y el otro populismo. En ambos casos, los valores oscilan entre 0 y 100 puntos (para más detalles de los ítems utilizados ver Anexo metodológico). Entre mayor sea el puntaje, más respetuoso de la legitimidad de las instituciones y los actores (pilares liberales de la democracia) es un mandatario o mandataria, pero más populistas serán sus decisiones. Para una democracia, la combinación ideal de su máximo jerarca sería aquella en la cual se den altos niveles de liberalismo político y bajo populismo.

Los principales hallazgos de este ejercicio son dos. El primero es que, desde una perspectiva estrictamente individual, el actual presidente costarricense tiene bajos niveles de apego a los principios del liberalismo político (6 puntos de 100) debido a sus ataques a los poderes de la república y sus cuestionamientos al sistema de pesos y contrapesos (gráfico 5.10). Además, registra altos puntajes de populismo (88 puntos de 100). El mandatario, pues, tiene una combinación de bajo liberalismo político y populismo. En segundo lugar, visto en perspectiva comparada, con el resto de sus pares en América Latina, el presidente Chaves se ubica en el grupo de mandatarios con niveles bajos de liberalismo político y altos en medidas populistas. En este grupo se encuentran presidentes como Daniel Ortega (Nicaragua), Nicolás Maduro (Venezuela) y Nayib Bukele (El Salvador).

Una segunda aproximación al uso del poder del megáfono se realizó mediante información recopilada en las conferencias de prensa semanales que realiza el Poder Ejecutivo, un mecanismo al que la presente Administración ha recurrido con especial asiduidad y que además ha intensificado. Aunque los gobiernos anteriores también utilizaron conferencias

Gráfico 5.10

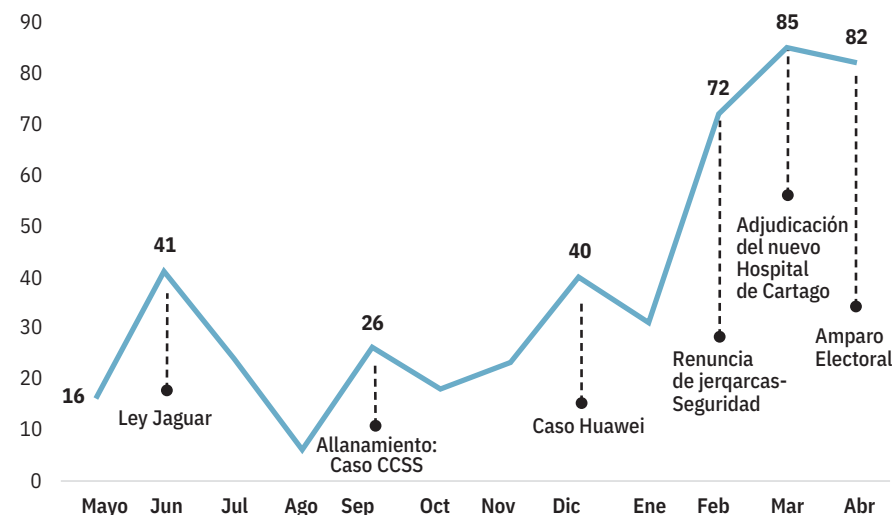
Relación<sup>a/</sup> de orientación política de los Presidentes de América Latina. 2025



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

Gráfico 5.11

Alusiones directas a otros Poderes en conferencias del Consejo de Gobierno. Mayo 2024–abril 2025



Fuente: Alpízar et al., 2025, con datos de las conferencias del Consejo de Gobierno.

de prensa, su frecuencia y periodicidad aumentó significativamente bajo la presente Administración.

En el período 2022-2025, el presidente de la república, ministros y ministras del gabinete y personas jefarcas de los ministerios e instituciones descentrali-

zadas han organizado alrededor de 168 conferencias de prensa, una cifra inédita en la historia política costarricense. Las primeras emisiones eran similares a lo que tradicionalmente los gobiernos han utilizado: *Informes* sobre las decisiones del Consejo de Gobierno y preguntas de

los medios. Sin embargo, ha habido cambios sustantivos desde entonces.

En esta estrategia, el Poder Ejecutivo da a conocer noticias relacionadas con actividades gubernamentales. Posterior a ello, el presidente Chaves Robles ha empleado y explotado la segunda parte de estas sesiones para dirigir críticas o ataques a varios actores institucionales o políticos, tales como los supremos poderes de la república, instituciones públicas y privadas, políticos en particular y a determinados periodistas y medios de comunicación, como se verá más adelante. Dado que se trata de eventos regulares y de amplia cobertura, la información transmitida y, especialmente, la forma en que se hace tiene un alto valor analítico para este *Informe*.

La principal conclusión de este apartado es que la Administración Chaves Robles ha reconfigurado el uso de las conferencias de prensa del Poder Ejecutivo. Este espacio ha dejado de ser una estrategia comunicativa típica de gestión gubernamental y pasó a convertirse en un recurso para atacar a otros poderes de la república y sus integrantes o al TSE o instituciones autónomas. Esta dinámica configura una forma de “control político invertido”, lo que sí representa una novedad, en la que el Ejecutivo pretende generar un impacto determinado en la ciudadanía, sino que también asume un rol fiscalizador y acusatorio frente a otros poderes del Estado, instituciones de control y medios de comunicación. De este modo, el Ejecutivo exige cuentas a los otros poderes (Alpízar et al., 2025).

El período de mayo del 2024 a abril del 2025 se efectuó un registro detallado de 464 alusiones directas a otros actores políticos (o al mismo Ejecutivo) en conferencias de prensa posteriores al Consejo de Gobierno (gráfico 5.11). Cada intervención fue clasificada según emisor, tipo, connotación, destinatario y poder al que pertenece. En ese sentido, el objetivo general del análisis es comprender cómo el Poder Ejecutivo ha ejercido funciones de control político mediante el uso de conferencias de prensa semanales, al identificar sus mecanismos retóricos, emisores principales, destinatarios y lógicas discursivas.

Una *alusión directa* es la forma en la que el Ejecutivo ataca a las instituciones y se les responsabiliza por la indecisión o el retraso de acciones concretas, la obstrucción a ellas o la inacción. Estas alusiones son directas en dos sentidos, se trata de instituciones, pero también de sus jefes o personas funcionarias públicas (recuadro 5.4).

En las conferencias de prensa, el Poder Ejecutivo usa el megáfono estratégicamente: intensifica su empleo cuando procura impulsar el apoyo a sus iniciativas o para contrarrestar las consecuencias de eventos que tienen el potencial de debilitar la opinión de la ciudadanía sobre su gestión y lo usa menos cuando percibe que ha mitigado esos efectos. A partir de febrero del 2025 se observa un repunte significativo en el número de alusiones directas durante las conferencias de prensa. Este incremento coincide con una coyuntura política marcada por el año previo a las elecciones, así como a una serie de renuncias en el gabinete para competir por una eventual diputación.

La información analizada permite identificar cuáles son las instituciones públicas o autoridades más atacadas en las intervenciones semanales después del Consejo de Gobierno, 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, los ataques del Ejecutivo adoptaron un carácter bimodal: se critica a las instituciones y enseguida se personalizan los ataques dirigiéndolos a las diputaciones o a las personas jefes de instituciones como la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la República o las personas expresidentes de la república (gráfico 5.12).

En resumen, el megáfono presidencial durante las conferencias de prensa convocadas en esta Administración ha

#### Recuadro 5.4

### Notas metodológicas sobre el ejercicio de control político que ha ejercido el Poder Ejecutivo durante el período 2024-2025

La sistematización de las menciones en las que se hace referencia a los poderes de la república, a sus jefes o personas funcionarias corresponde a las ruedas de prensa posteriores al Consejo de Gobierno del Poder Ejecutivo, realizadas los miércoles a partir de la 12:30 p. m. La información fue recopilada en tiempo real, mediante la elaboración de minutos durante la transmisión en vivo de dichas conferencias. Se consideraron exclusivamente las menciones de las personas funcionarias públicas durante dicha conferencia de prensa. Por tanto, se excluyen preguntas o comentarios de los medios de comunicación, así como la información compartida en videos pregrabados.

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 -en adelante TSE-, u instituciones autónomas), en el contexto de valoraciones, críticas, justificaciones o comentarios informativos.

La base de datos construida para este análisis se compone de ocho variables que permiten sistematizar, de manera estructurada, las menciones registradas. Estas variables son: (1) la fecha de la rueda de prensa analizada, (2) el nombre de la persona que emite la intervención, (3) el cargo que ostenta dicha persona dentro del Poder Ejecutivo, (4) la institución o figura aludida en la intervención, (5) el poder de la república al que pertenece la entidad o persona mencionada, o bien, si corresponde al organismo electoral (TSE) o a instituciones autónomas, (6) una breve reseña del comentario, que sintetiza el contenido de la intervención, (7) la clasificación tipológica de la intervención como ejercicio de control político o como comentario personal, y (8) una valoración cualitativa de la conno-

tación del mensaje, determinada según si este presenta un tono negativo, positivo o neutro en relación con el poder o institución aludida.

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 hacia aspectos personales de un individuo –o agrupación cuando aplique– (como su integridad, apariencia física, reputación u honor) que no se enmarcan en el 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 la segunda hace alusión a manifestaciones de desaprobación, crítica o cuestionamiento hacia un actor político.

Cabe señalar que este ejercicio no busca analizar en profundidad el contenido de las políticas públicas discutidas, sino identificar patrones discursivos en la manera en que el Poder Ejecutivo se refiere a los demás poderes del Estado dentro de un espacio de comunicación institucional regular.

Fuente: Alpízar *et al.*, 2025.

Gráfico 5.12

### Alusiones directas a instituciones y jerarcas en las conferencias de prensa del Poder Ejecutivo, por año. 2022-2025

Primer año



Segundo año



Tercer año



Fuente: Alfaro Redondo, 2025 con base en Alpizar et al., 2025, con datos de las conferencias del Consejo de Gobierno.

sido poco empleado para comunicar las prioridades del Gobierno y más como instrumento para atacar y confrontar a los otros poderes de la república, instituciones de control político, personas, medios de comunicación y periodistas. Se trata del instrumento mediante el cual el presidente antagoniza y amplifica sus ataques. Ciertamente, otros presidentes han utilizado el megáfono como un recurso e incluso, en ocasiones, le dieron dado un uso similar. Lo que sucede es que el mandatario Chaves Robles ha hecho del megáfono su arma política por excelencia en la aplicación de su estrategia de antagonizar con sus adversarios y opositores.

Un patrón discursivo en la estrategia de los ataques del Poder Ejecutivo a los otros poderes de la república consiste en convertir al Ejecutivo en el “fiscal” que exige cuentas del accionar de las instituciones. Se trata de un control político invertido, pues el Poder Ejecutivo cambia de rol: en vez de dar cuentas por los resultados de sus políticas, fiscaliza y controlar las decisiones y actuaciones de los órganos creados para vigilar la acción

pública o de los otros poderes. En otras palabras, la autoridad que debería ser fiscalizada es la que ahora controla al fiscalizador e incluso, cuando es cuestionado por los entes fiscalizadores, se les acusa de persecución.

Este control invertido puede ser de carácter personal o institucional. En lo concerniente al segundo de ellos, los señalamientos se centran, principalmente, en decisiones, omisiones o actuaciones relacionadas con el trámite de proyectos de ley, la ejecución presupuestaria y la supervisión institucional. En cuanto a los primeros, los señalamientos se distinguen por el uso de valoraciones sobre aspectos personales de las jerarquías en vez de cuestionamientos sobre procesos o estructuras institucionales.

En términos de contenido, los señalamientos a la Asamblea Legislativa se centraron en temas relacionados con la lentitud de los procesos legislativos, el rechazo de las propuestas ejecutivas o la falta de colaboración en las reformas que impulsa el Gobierno. En el caso del Poder Judicial, las críticas apuntaron a

decisiones específicas de salas o tribunales, así como a la percepción de inacción o excesivo garantismo en asuntos considerados relevantes para el Ejecutivo. Por otra parte, las menciones relacionadas con el TSE son menos frecuentes, pero revisten importancia simbólica.

En ese sentido, el discurso del Poder Ejecutivo suele fluctuar entre valoraciones y comentarios críticos, especialmente cuando el TSE emite criterios que limitan la actuación del Ejecutivo durante el período electoral o en temas de comunicación institucional. El aumento de los ataques al TSE coincide con el recordatorio al Ejecutivo de mantenerse al margen de la campaña electoral y las disposiciones sobre beligerancia política<sup>6</sup>.

Las menciones de actores individuales como Rodrigo Arias (PLN), Marta Acosta (Contralora de la República) o Carlo Díaz (Fiscal General), por su parte, se caracterizan por enfatizar diferencias de criterio o posiciones contrarias en torno a proyectos clave, manejo presupuestario o fiscalización de funciones públicas.

Por último, si bien el foco del análisis está en los señalamientos hacia otros poderes, resulta relevante anotar que también se registran menciones en las cuales el propio Poder Ejecutivo se posiciona discursivamente en contraste con los demás. Estas menciones, aunque auto-valorativas, forman parte de una tendencia al delinear una imagen del Ejecutivo como víctima de bloqueos institucionales y obstrucción a su labor. Las automenciones del Poder Ejecutivo, ya sea desde el control político o los comentarios personales, son los únicos dos casos en los que las menciones positivas superan a las negativas (gráfico 5.13).

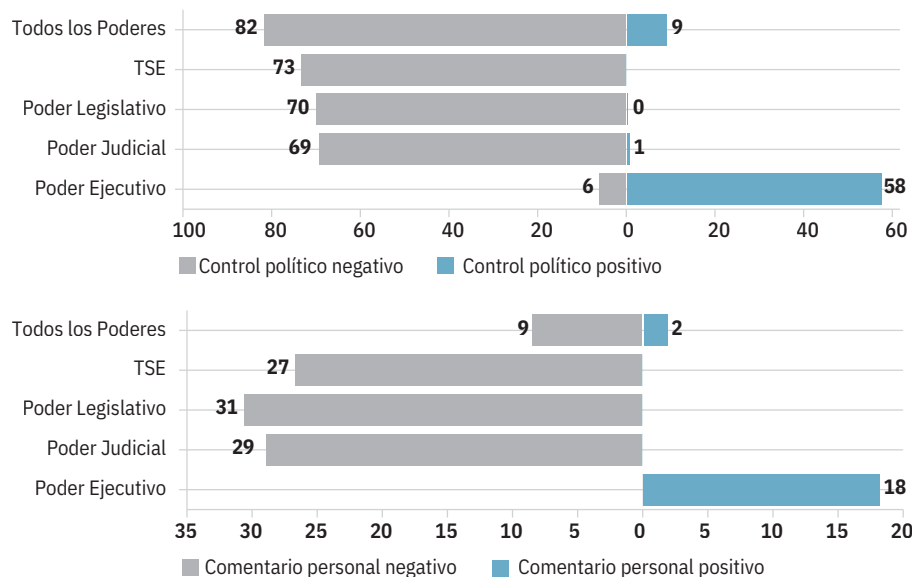
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**CONTROL POLÍTICO**  
véase Alpízar *et al.*, 2025, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

En marzo del 2025, el Ejecutivo dio un paso adicional a la crítica de otros poderes y jerarcas: el presidente Rodrigo Chaves Robles encabezó una marcha hacia la Fiscalía General de la República para exigir la renuncia del fiscal general, Carlo Díaz Sánchez. Es la primera vez que se registra una marcha y concentración promovida desde el Poder Ejecutivo, y que contó con la participación del presidente de la república, diputaciones oficialistas, ministros y ministras y exministros y exministras y personas funcionarias públicas.

La novedad radica en el hecho de que, por lo general, las manifestaciones se organizan en contra de las actuaciones de las autoridades del Gobierno, no de los jerarcas gubernamentales contra autoridades de otros poderes, como en este caso. Algunas estimaciones de la cantidad de asistentes calcularon unas 3.800 personas (Doble Check, 2025). Durante la manifestación, el presidente hizo un llamado a la patria a defender la democracia y la aplicación de leyes justas (Madrigal, 2025). Este evento constituye otra modalidad de ataque a los poderes de la república. Anteriormente, se

Gráfico 5.13

**Porcentaje de alusiones a los Poderes de la República por categoría, en conferencias de prensa del Consejo de Gobierno. 2024–2025**



Fuente: Elaboración propia con datos de las conferencias del Consejo de Gobierno.

habían identificado manifestaciones afines al Poder Ejecutivo y difundidas por perfiles digitales relacionados o cercanos a las cuentas oficiales, pero no una en la que el Ejecutivo es el actor que convoca (cuadro 5.4).

**Ataques del Ejecutivo desatan contraataques por parte de otros poderes**

El uso del megáfono para atacar a quienes se perciben como enemigos políticos o institucionales no ha sido exclusivo del Ejecutivo, aunque claramente el Gobierno ha sido el principal vector de ataque. Congresistas también emplean la tribuna pública para criticar fuertemente al Gobierno. En este sentido, es indispensable entender la dinámica de ataques y contraataques entre los poderes de la república, pues forma parte substancial de lo que este Informe ha denominado como conflictos políticos.

La edición anterior afirmó que el poder informal del megáfono era un recurso *in crescendo*. El recuento de los ataques del presidente Chaves Robles a otros poderes a lo largo del último trienio (2022-2024)

y parte del 2025, confirma que, una vez más, se intensificaron en frecuencia y, en cada vez más ocasiones, se dirigen contra varias entidades o jerarcas en simultáneo. Al inicio del período presidencial, dichos ataques eran pocos, esporádicos y distanciados en el tiempo. En el segundo y tercer año de gobierno se incrementaron en cantidad e intensidad. En el 2022 hubo nueve ataques, en el 2023 aumentaron a 14, mientras que en el 2024 se registraron 91 y se han identificado 45 a agosto del 2025.

Frente a esta estrategia de ataques y hostilidad del Ejecutivo, los poderes e instituciones respondieron. En este caso también pudo identificarse un comportamiento creciente con el paso del tiempo. Ante pocos ataques, hubo pocas respuestas. No obstante, cuando los ataques arrecian, los contraataques también se vuelven más frecuentes (gráfico 5.14).

La dinámica de ataques y contraataques entre los poderes de la república, en particular entre el Ejecutivo y Legislativo, no solo ha tenido como consecuencia un clima político hostil. Esta hostilidad ha estado acompañada,

Cuadro 5.4

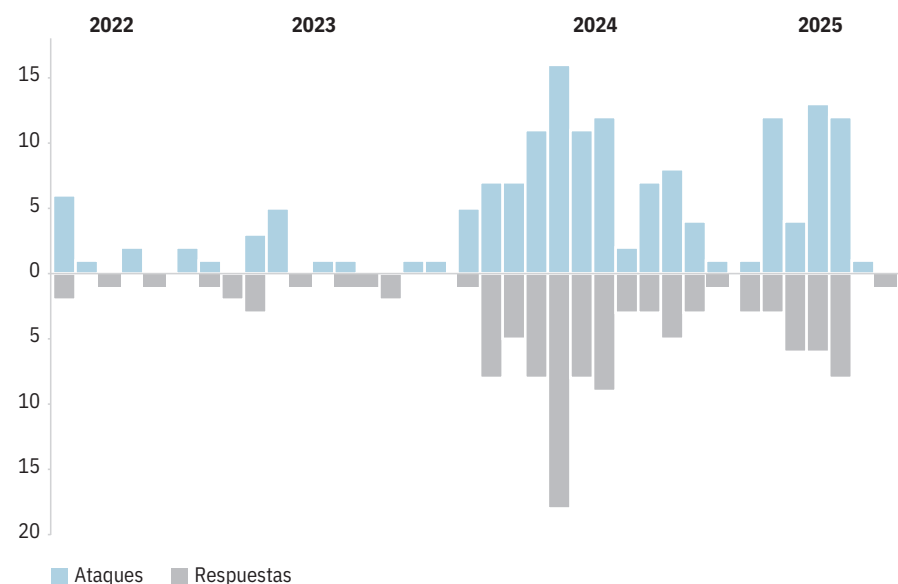
**Lista de acciones colectivas afines al Poder Ejecutivo**

Fecha	Motivo
5 de diciembre de 2022 en las afueras del medio CRHoy	4 personas llegaron a las oficinas de CRHoy a manifestarse a favor del gabinete del presidente Rodrigo Chaves y, en particular, de la ministra de salud Joselyn Chacón. (CRHoy, 2022)
11 de septiembre de 2022 en la Plaza de la Democracia	Un grupo de costarricenses se reúnen en la Plaza de la Democracia para expresar su apoyo al Presidente Rodrigo Chaves y su equipo de gobierno (Asenjo, 2022); (Murillo, 2022)
17 de febrero de 2023 en las afueras de la Asamblea Legislativa	Un grupo de 40 personas se manifestó frente a la Asamblea Legislativa a favor de la exministra de Salud, Joselyn Chacón. La cuenta de Twitter, a la que en ocasiones ha dado difusión la cuenta oficial del mandatario Chaves, celebró la actividad realizada por unos cientos de personas en el Parque de la Democracia (Chinchilla, 2023)
18 de marzo de 2025 en las afueras del Poder Judicial	El presidente de la República, Rodrigo Chaves, asistió a la manifestación que se realizó en San José y arremetió contra el fiscal general, Carlo Díaz, a quien le exige su renuncia (Ruiz, 2025)
22 de agosto 2025 en las afueras de la Asamblea Legislativa	Un grupo de personas se reúne a las afueras de la Asamblea Legislativa, para acompañar y respaldar al presidente de la República en su comparecencia ante la comisión que discute el retiro de su inmunidad por un caso en investigación en el Poder Judicial.

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

Gráfico 5.14

**Ataques del Poder Ejecutivo y respuestas de otros Poderes y órganos de control. 2022–2025**



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

además, por un mayor uso de un poder formal por parte del Legislativo: el resello a leyes que el Poder Ejecutivo ha vetado.

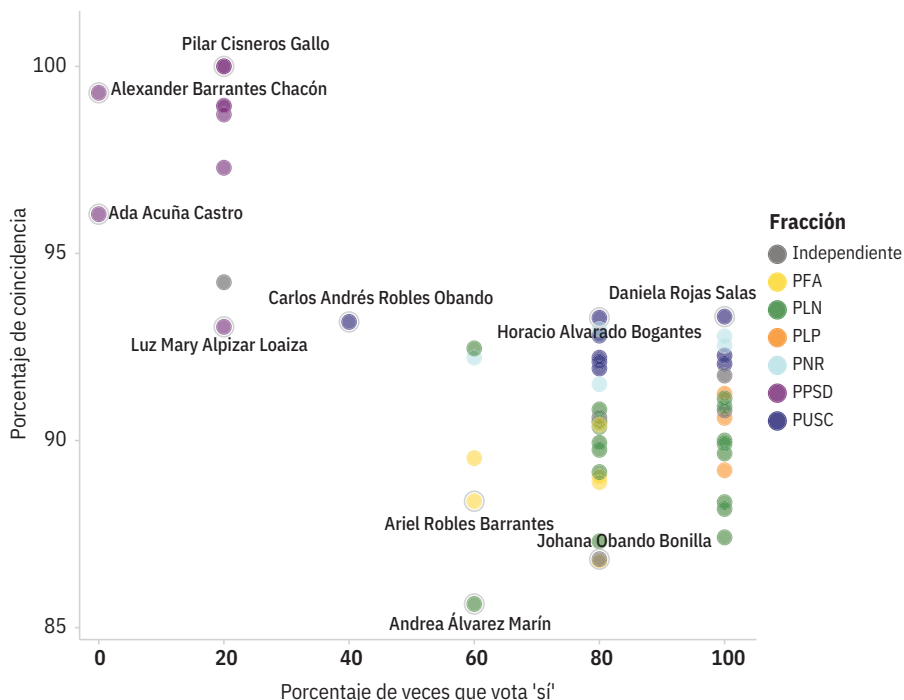
En lo que lleva de su administración, el presidente Chaves Robles ha hecho uso del veto presidencial en diez ocasiones. En seis de ellas, los proyectos de ley han sido resellados por la Asamblea Legislativa, y eran iniciativas de ley que, en su conjunto, buscaban atender necesidades específicas en materia tributaria y fiscal. El gráfico 5.15 identifica cada una de las 57 diputaciones de la Asamblea Legislativa, así como el partido político al que representa. De izquierda a derecha, con una escala de 0-100, se dilucida cuántas veces votó a favor cada diputación en los seis resellos; por lo tanto, entre más a la derecha, más veces votó “sí”, y entre más a la izquierda, más veces votó “no”. En el eje vertical, de abajo hacia arriba, se establece el porcentaje de coincidencia con la jefa de fracción del partido oficialista en votaciones de proyectos de ley.

Como resultado de los procesos de votación, se destaca una alta cohesión o (disciplina parlamentaria) a lo interno de las fracciones del congreso en las

Gráfico 5.15

### Coincidencia de las diputaciones con la jefatura de fracción del PPSD en votaciones de resello. 2022–2025

(en porcentaje)



Nota: El gráfico muestra el porcentaje de coincidencia de cada diputación con la jefatura de fracción del PPSD en todas las votaciones de resello. Entre más alto aparezca una diputación su porcentaje de coincidencia es mayor, y entre más a la derecha, mayor es el porcentaje de veces que votó "sí". La diputada Luz Mary Alpizar posee un voto afirmativo, correspondiente a la discusión de la Ley n° 10.381; sin embargo, no se registra en este gráfico ya que el acta de la Asamblea Legislativa no lo registró correctamente.

Fuente: Barquero y Romero, 2025, con datos de la base de voto nominal del PEN.

votaciones de los resellos. El alto porcentaje de resellos (60%), en comparación con el número de vetos efectuados refleja que, a pesar de la fragmentación legislativa, el Poder Ejecutivo ha encontrado resistencia en el Congreso, pues un grupo de 26 diputados ha votado consistentemente a favor de los resellos (Barquero y Romero, 2025).

### Ejecutivo patrocina movimiento político para competir en las elecciones nacionales

La presente administración de Gobierno se distingue, en relación con sus precedentes, por su menor capacidad e interés de gestionar políticas públicas, lo cual no significa que carece de proyecto político. Los estudios efectuados para el presente *Informe* permiten concluir que la Administración Chaves Robles tiene un proyecto político; sin embargo, no se trata de uno convencional relacionado con una propuesta de políticas públicas. Más bien, el proyecto consiste en crear un movimiento político, alineado al mandatario y con la aspiración

de ser heredable, un hecho inusual en la política costarricense, al menos desde el ejercicio del gobierno mismo y sin un partido político de base. Estas acciones parecen configurar un reto a las normas legales de beligerancia política y una práctica contraria a las costumbres prevalentes en el país en las últimas décadas.

La literatura política tiene como axioma que los partidos y políticos en un Gobierno procuran continuar en él y evitar que sus opositores los desalojen. La diferencia está en las formas empleadas para hacerlo, que, en una democracia, deben apegarse a la Constitución Política y a las leyes. Como el presidente Chaves Robles ganó la elección utilizando un partido que sirvió únicamente como vehículo para su candidatura presidencial, careció de una estructura orgánica y una marca partidaria a partir de la cual crear y ampliar apoyos electorales.

Ante esta circunstancia, se identifica una estrategia basada en tres pilares. El primero fue crear una marca política propia; para ello, la administración impulsó una reforma legal, conocida como Ley jaguar, que, aunque no logró avances sobre las propuestas que se planteaban, más allá de si eran o no posibles legalmente, jugó un papel en posicionar la marca. El segundo pilar consistió en impulsar una alta cantidad de salidas de sus jefes para conformar las papeletas presidenciales y legislativas, en un movimiento político de reciente creación que competirá en las elecciones de febrero del 2026. El último pilar ha sido atraer alcaldías municipales en manos de otras agrupaciones para suplir una carencia elemental: el apoyo electoral territorial. En esta sección se analiza este proceso atípico en la historia política reciente del país.

### Gobierno posiciona marca y la vincula con un movimiento político

A inicios de su tercer año de gobierno, la Administración Chaves Robles anunció su interés en impulsar un proceso de consulta popular, vía referéndum, para modificar los controles sobre la administración pública. El proyecto de ley popularmente conocido como "Ley

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

#### VOTO NOMINAL

véase Barquero y Romero, 2025, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

jaguar para impulsar el desarrollo de Costa Rica” fue presentado el 5 de junio del 2024, bajo el expediente n° 24.364.

El mandatario resaltó la importancia de esta reforma en su mensaje ante el Congreso en mayo del 2024. Esta propuesta de ley se convirtió en la iniciativa “estrella” para reposicionar a su administración y fue acompañada por una campaña de propaganda y de imagen orientada a despertar el interés ciudadano.

El objetivo planteado de la reforma legal consistía en eliminar las supuestas barreras impuestas por la institucionalidad pública y facilitar la ejecución de dos proyectos de infraestructura estratégicos: Ciudad Gobierno y la Terminal de Cruceros y Marina de Limón. Para ello, el proyecto propuso modificaciones sustantivas a tres cuerpos normativos fundamentales: la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, la Ley Orgánica de Japdeva y la Ley General de Contratación Pública. La estrategia estaba basada en la aprobación de la reforma a través de un referéndum.

Las entidades de control político y legal encontraron importantes vicios de legalidad y constitucionalidad en la iniciativa. Dada la envergadura del proyecto y el interés por convocar a una consulta popular, tanto la Contraloría General de la República (expediente 24-018167-0007-CO), como el Tribunal Supremo de Elecciones (24-017291-0007-CO) y las diputaciones de diferentes bancadas (24-017382-0007-CO), presentaron consultas de constitucionalidad ante la Sala Constitucional sobre el proyecto.

En un pronunciamiento, la CGR advirtió que la iniciativa mencionada afectaba gravemente el alcance de su función fiscalizadora en cinco aspectos fundamentales: suprimía el control de legalidad y la fiscalización de la eficiencia en el uso de los fondos públicos; restringía el uso de instrumentos vinculantes; eliminaba los controles preventivos, incluidos los previos; permitía la contratación y el arrendamiento de inmuebles para obras públicas sin recurrir a procesos de concurso abierto; y modificaba la definición de “alianza estratégica” en la Ley General de Contratación Pública, habilitando así mecanismos de selección discrecional o “a dedo” (CGR, 2024a).

Mediante la resolución n° 21375-2024, emitida el 29 de julio del 2024, la Sala Constitucional declaró inconstitucionales los artículos 2, 3, 4 y 5 del proyecto de ley. En respuesta, el Poder Ejecutivo presentó una nueva versión modificada, conocida como “Ley Jaguar 2.0”, bajo el expediente legislativo n.º 24.467, la cual fue enviada nuevamente a consulta por la CGR y el TSE (24-022441-0007-CO y 24-021741-0007-CO). En la resolución 28774-2024 del 1 de octubre del 2024, la Sala declaró vicios de inconstitucionalidad en los artículos 4 y 5. Ante la presentación de una tercera versión del proyecto de ley, el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa calificó la nueva versión como inviable, al no representar una innovación legal sustancial y por mantener vicios de fondo similares.

Con la evidencia disponible, es posible afirmar que la primera medida del proyecto político de la Administración Chaves Robles cumplió su misión. La “Ley jaguar” se convirtió en la “marca” gubernamental y reposicionó al Gobierno ante la ciudadanía. La herramienta *Google Trends* facilitó dar seguimiento al interés en un tema mediante la contabilización de las búsquedas de internet. Además, permitió valorar el interés despertado por varias de las principales iniciativas gubernamentales. En *Google Trends*, un valor de 100 representa el interés máximo; uno de 50 significa que el término reunió un interés intermedio y una puntuación de 0 quiere decir que no hubo suficiente interés en el tema.

La “Ley jaguar” ciertamente atrajo el interés de la ciudadanía. Las búsquedas se concentraron en los momentos en los cuales se presentó la propuesta y las fechas en las que se dieron a conocer las inconstitucionalidades. Si bien la propuesta no sobrevivió al control de legalidad, en el camino el gobierno aplicó una de sus mayores virtudes: crear una narrativa de éxito de algo que parece un fracaso. Como producto político cumplió con creces su objetivo: posicionar una marca y vincularla con el movimiento político en construcción. La evidencia también muestra que otras iniciativas gubernamentales no han despertado el mismo interés entre la ciudadanía (gráfico 5.16).

Es importante señalar que la Administración Chaves Robles no enmendó los defectos y vicios de legalidad. Los errores no fueron subsanados ni siquiera en una segunda y tercera versión. Si este hubiese sido el caso, la información disponible sobre el comportamiento del control constitucional daría cuenta que las probabilidades de salir bien librado ante la revisión constitucional son relativamente altas.

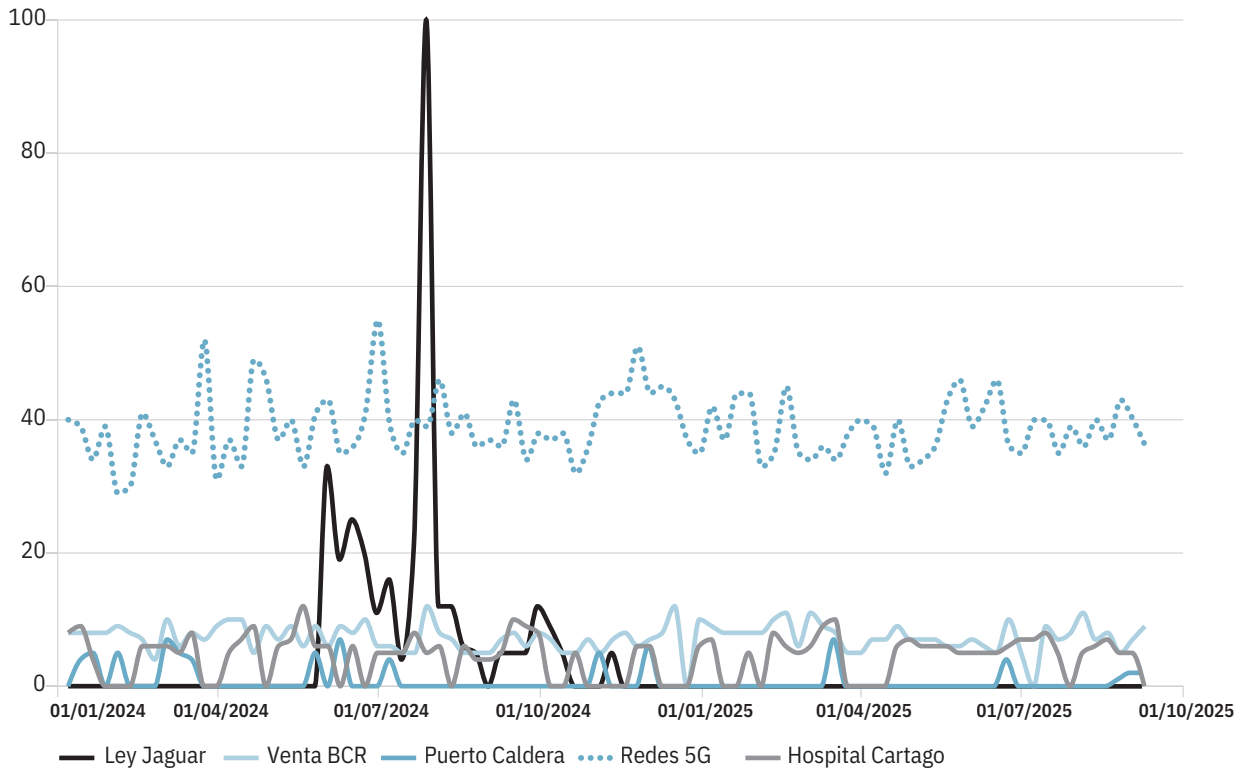
En Costa Rica, el *poder formal* del control constitucional está a cargo del Poder Judicial. Este mecanismo procura asegurar que las acciones de todos los poderes del Estado no se aparten de las normas constitucionales y evitar que las personas representantes las transgredan. Debe recordarse que el respeto de los poderes hacia el Estado de Derecho es medular para la gestión democrática de los asuntos políticos.

El Poder Judicial ejecuta este poder en dos vías. Una de estas se realiza mediante las consultas de constitucionalidad y la otra se refiere a las acciones de inconstitucionalidad. La primera es *a priori* y la segunda, *a posteriori*. La primera tiene como objetivo determinar, de manera preventiva, si una norma que aún no ha sido aprobada por la Asamblea Legislativa es compatible con la Constitución Política. Esta consulta resulta ser facultativa cuando es resultado de una acción voluntaria, y preceptiva u obligatoria, cuando el marco legal establece el requerimiento de efectuar ese control previo. La Ley “Jaguar” recibió consultas preceptivas.

El análisis de las consultas preceptivas de constitucionalidad durante el período 1990-2024 arroja que estas consultas no han tendido a disminuir en los últimos años, sino que la Sala Constitucional dictamina cada vez menos vicios en los proyectos de ley consultados. En total, de las 857 consultas, el 27% presentaron vicios. Este porcentaje ha disminuido a su nivel más bajo en las dos últimas legislaturas, en las que solo 3 de las 25 consultas evacuadas presentaron vicios, todos relacionados con reformas constitucionales (gráfico 5.17).

Gráfico 5.16

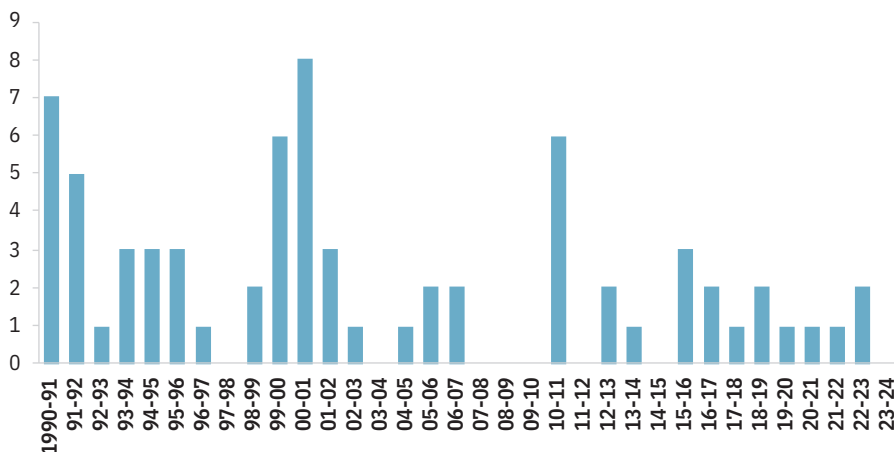
Interés de búsqueda en Google sobre iniciativas de gobierno. 2024–2025



Fuente: Google Trends, 2025.

Gráfico 5.17

Consultas preceptivas evacuadas por la Sala Constitucional<sup>a/</sup>, según legislatura de ingreso. 1990-2024



a/ Una consulta de constitucionalidad preceptiva se refiere a aquellas que son de carácter obligatoria, es decir cuando el marco legal establece el requerimiento de efectuar ese control previo.  
Fuente: Elaboración propia con datos del PEN, 2025a.

Por su parte, en caso de que el Gobierno hubiese enmendado el proyecto de Ley Jaguar para lograr su aprobación legislativa, esta pieza normativa podría haber sido objeto de una acción de inconstitucionalidad. Sin embargo, la evidencia del período 1990-2025 revela que la amplia mayoría de las acciones son rechazadas. Entre mayo del 2022 y abril del 2025, el 86% de las acciones de inconstitucionalidad no fueron admitidas, solo se recibió el 5% de estos recursos para análisis en la Sala y menos del 3% fueron declarados con lugar (parcial o total; González, 2025).

En resumen, cuando se considera el comportamiento de las consultas de legalidad o de las acciones de inconstitucionalidad puede constatar, en general, que las iniciativas legales presentan una alta probabilidad de sobrevivir en la revisión constitucional. Ello porque cada vez son menos las consultas de constitucionalidad presentadas y, de ellas, pocas son dictaminadas con vicios de legalidad.

Algo similar ocurre con las acciones de inconstitucionalidad, pues muy pocas son admitidas y, posteriormente, declaradas con lugar. Este fue un camino que el Gobierno no empleó para mejorar las probabilidades de éxito legislativo de su iniciativa “Jaguar”.

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

#### CONTROL CONSTITUCIONAL

véase González, 2025, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Jerarcas de Gobierno renuncian para engrosar candidaturas de un nuevo partido político

Luego del triunfo electoral del 2022, el presidente Chaves Robles y su bancada parlamentaria se desvincularon de la fuerza política que lo llevó al Gobierno. En un acontecimiento poco usual, rompieron relaciones con el Partido Progreso Social Democrático (PPSD) en setiembre del 2023. En respuesta a ello, las autoridades del PPSD intentaron expulsar a los diputados y las diputadas. Sin embargo, en ausencia de un partido alternativo, la bancada oficialista logró seguir operando bajo el lema del PPSD; pero desde entonces se inició la búsqueda de una nueva agrupación política que se convirtiera en el vehículo para seguir en el poder. Con el fin de solventar esta carencia, la estrategia ha consistido en construir un partido “desde adentro”.

El 12 de julio del 2025, el oficialismo informó que el Partido Pueblo Soberano (PPS) sería el partido oficialista para el 2026. La presidenta del partido oficialista, Mayuli Ortega, es funcionaria de Casa Presidencial y asesora del mandatario Chaves. Este nuevo partido constituye el tercer vehículo del oficialismo, luego de que en las elecciones municipales de febrero del 2024 optaron por la agrupación denominada Aquí Costa Rica Manda (antes denominada Frente Nacional), con la cual conquistaron siete de 518 regidurías.

Al oficializar al PPS, se indicó que el

proyecto oficialista contaba con el apoyo de otras cuatro agrupaciones políticas: Partido Esperanza y Libertad, Motiva, Creemos y Partido Renacer Democrático, todas de reciente creación. No obstante, pronto surgieron obstáculos. Por un lado, estas agrupaciones no podían competir en coalición, pues los plazos para ello ya habían expirado, lo cual apuntaba a una alianza “de hecho”. Por otro lado, dos de las agrupaciones anunciadas (Creemos y Renacer Democrático) no están inscritas formalmente ante el TSE y no podrán competir. Además, a los pocos días de su lanzamiento, dos partidos se retiraron de la iniciativa (Partido Esperanza y Libertad y Renacer Democrático).

El proceso de formación de una agrupación política desde el Gobierno mencionado, inédito en la política costarricense, ha estado basada en la selección de cuadros dentro del gabinete, su renuncia y posterior anuncio a puestos de elección popular. Las primeras salidas del gabinete tuvieron lugar a finales de enero. Las salidas fueron de las personas jefes de los departamentos de Inder, MEIC y MEP. A estas renunciaciones se sumaron otras siete personas jefes de departamentos en julio del 2025.

Utilizando la base de datos de rotación del gabinete del PEN (1978-2025) es posible saber cuántos jefes de departamentos ministeriales han renunciado a sus cargos por aspiraciones políticas en el pasado, para comparar la cantidad de movimientos a lo largo del tiempo. Este recuento de los últimos 44 años evidencia de que la rotación en el gabinete, asociada a motivaciones electorales es un fenómeno frecuente, pues la mayoría de los Gobiernos la han experimentado. De las últimas 12 administraciones, solo en dos de ellas no hubo salidas por competencia electoral futura (1994-1998 y 2002-2006).

No obstante, la actual Administración destaca como el Gobierno con más salidas de sus jefes de departamentos por las razones citadas. En total, nueve personas renunciaron en los plazos que establece el TSE para aspirar a los cargos que se elegirán en febrero del 2026. Este resultado es producto de que el ahora partido oficialista, se ha armado desde el Gobierno y esto incluye a jefes de departamentos que pasan a completar la lista de candidaturas (cuadro 5.5). La otra administración que le sigue en rotación fue la de Arias Sánchez en el 2009 con cinco salidas.

#### Cuadro 5.5

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

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

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

### Estrategia de “arrebatar” alcaldías municipales procura crear bases territoriales de apoyo electoral

Todo partido político competitivo debe asegurarse que uno de sus principales bastiones sea un apoyo distribuido geográficamente. Un partido con respaldos concentrados geográficamente tiene menos probabilidades de ser competitivo en las elecciones y permanecer en el tiempo. Luego del fracaso de organizar un único partido político que compitiera en las elecciones municipales del 2024 (PEN, 2024), que le impidió crear bases territoriales y una dirigencia local afín, el oficialismo parece haber optado por la estrategia de “arrebatar” liderazgos locales a otras agrupaciones políticas y sumarlos a sus “filas”.

A la fecha de edición de este capítulo, 15 alcaldías municipales han renunciado a los partidos políticos por los que fueron electos; cuatro de estas lo han comunicado en actos oficiales de Gobierno. La lista de alcaldías trásfugas incluye a Buenos Aires, Bagaces, Atenas, Limón, San Ramón, Carrillo, Coto Brus, Acosta, Turrubares, Guácimo, Monteverde, Guatuso, Río Cuarto, Osa y Barva. En esta lista, la mayoría de los casos corresponde a comunidades fuera de la Gran Área Metropolitana, zonas en las que el oficialismo reúne mayor apoyo, a excepción de Atenas y Barva.

Las salidas han involucrado a varios partidos políticos. Por ejemplo, del PLN y el PUSC hay tres casos cada uno; de Unidos Podemos, Republicano Social Cristiano y PPSD son dos cada uno; del PLP, Nueva República y Partido Justicia Social Costarricense uno cada uno. La experiencia política de las alcaldías renunciantes para sumarse al oficialismo es variada. La mayoría tiene escasa experiencia política: en 10 de los 15 casos, la persona no se había postulado antes al cargo de la alcaldía y los otros cinco tienen más de una postulación. Sobresale el alcalde de Coto Brus, quien se postuló en cinco elecciones anteriores (2006-2024), cuatro de las cuales ganó. Los alcaldes de Río Cuarto y Barva tienen dos elecciones ganadas. Por último, la alcaldesa de Guácimo y el alcalde de Osa han

competido en dos elecciones, en una perdieron y ganaron la del 2024.

La actual alcaldesa de Limón fue candidata a diputada en dos ocasiones (2014 y 2018), con dos agrupaciones diferentes (Renovación Costarricense y Alianza Demócrata Cristiana) y no fue electa. El partido Unido Podemos era su tercer partido y Pueblo Soberano, su cuarto en una década. La alcaldesa de San Ramón también fue candidata a diputada en 2022 por el PUSC, pero no obtuvo la curul.

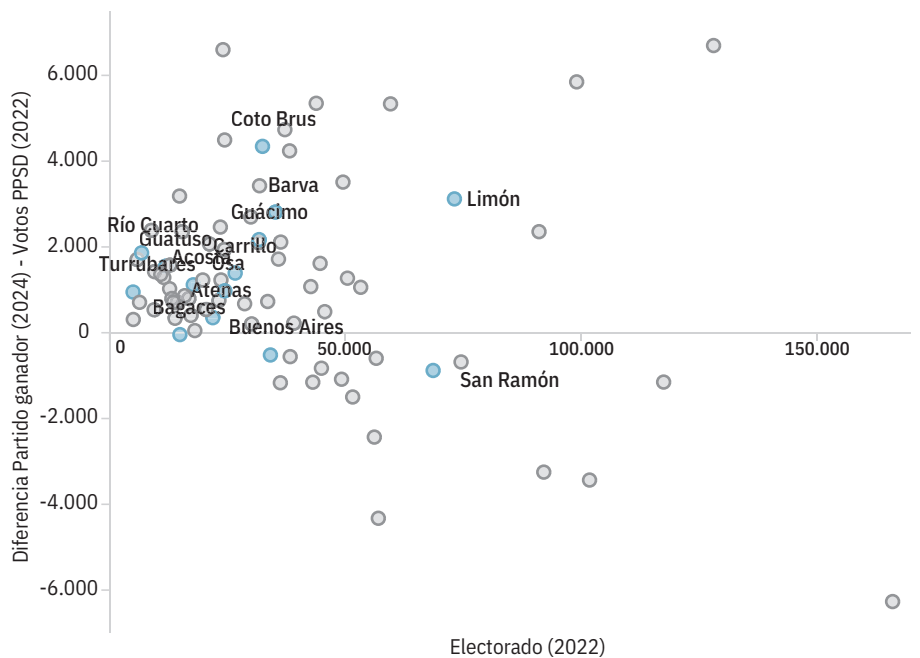
Datos de comicios recientes permiten analizar el eventual caudal que estas alcaldías implicarían para la campaña oficialista. Para ello, puede compararse la cantidad de votos del PPSD en las elecciones presidenciales del 2022 y los votos de los partidos ganadores de las elecciones municipales del 2024 bajo control de las alcaldías. En esta comparación no se debe olvidar que las elecciones locales no movilizan la misma cantidad de votantes que una elección presidencial. Más allá

de estimar una proyección de apoyo para febrero del 2026, este ejercicio es estrictamente exploratorio. Lo ideal hubiese sido comparar datos de dos o más comicios presidenciales o de dos eventos municipales. Sin embargo, el partido oficialista no ha participado en más de una elección de las mencionadas.

En el gráfico 5.18 los cantones que aparecen por debajo de la línea horizontal corresponden a localidades en donde la agrupación que triunfó en las municipales obtuvo menos apoyo que el PPSD dos años antes. Por su parte, los ubicados por encima son municipios en los que la fuerza política ganadora en el 2024 alcanzó más votos que el PPSD en febrero del 2022. Además, las localidades más a la derecha tienen más votantes que las de la izquierda. Los casos en color celeste son los de alcaldías que han renunciado a sus partidos y respaldan al oficialismo. Según estos datos, la estrategia de ampliar el respaldo territorial del

Gráfico 5.18

### Diferencia del apoyo cantonal al PPSD (2022) con respecto al partido ganador de las alcaldías y padrón electoral (2024)



Nota: En color celeste aparecen los casos de alcaldías que han renunciado a su partido político para sumarse al movimiento político del oficialismo.  
Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

oficialismo ha logrado persuadir a alcaldías que, incluso en una elección de menor afluencia de votantes, han tenido un mejor desempeño que el PPSD en 2022.

Los casos de las 15 alcaldías hoy en filas del oficialismo pueden agruparse en tres categorías diferentes. En tres de los cantones, las alcaldías que triunfaron obtuvieron entre 2.800 y 4.300 votos más que el presidente Chaves Robles en el 2022 (Cotos Brus, Limón y Barva). Son pequeñas diferencias menores a 5.000 sufragios. El grupo más grande son las ocho alcaldías en las cuales, a pesar de haber obtenido más votos que la agrupación ganadora en el 2022, la diferencia de apoyo se ubica en un rango de 1.000-2.000 votos, una cifra estrecha desde el punto de vista electoral. En otras palabras, se trata de diferencias vulnerables o reversibles. Finalmente, el oficialismo logró atraer a cuatro alcaldías cuyo respaldo en la elección municipal más reciente (2024) fue baja o incluso menor que el obtenido por el PPSD en la presidencial. Es decir, estos casos pueden, eventualmente, restar apoyo en vez de sumar.

Solo en cuatro cantones las alcaldías renunciantes tienen mayoría en sus concejos municipales (Coto Brus, Río Cuarto, Monteverde y Barva). En los otros 11 casos, la oposición controla el gobierno local.

### Actores políticos denuncian beligerancia política del Ejecutivo

La legislación costarricense incluye restricciones importantes a la participación en política electoral de las personas servidoras y funcionarias públicas. El origen de estas disposiciones que regulan lo conocido como “beligerancia política” se remontan a la ley electoral del año 1927 (Picado y Cambroner, 2024). Desde entonces, la legislación especializada en materia electoral ha contemplado este tipo de restricción en todas sus versiones.

La beligerancia 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. En el caso de un grupo

de jerarcas entre los que se encuentran el presidente de la república, vicepresidentes, ministros o viceministros, la prohibición es completa y, el irrespeto a estas reglas puede acarrear la destitución o la inhabilitación de ocupar cargos públicos. Esta prohibición también le impide al Poder Ejecutivo difundir, mediante cualquier medio de comunicación, información publicitaria relativa a la obra pública realizada, a partir del día siguiente de la convocatoria a las elecciones nacionales y hasta el propio día de las elecciones.

En la experiencia costarricense de décadas recientes, las autoridades gubernamentales en ejercicio se han mantenido al margen de la actividad político-electoral, respetuosas de las disposiciones mencionadas. Sin embargo, la Administración Chaves Robles ha asumido una actitud combativa y ha realizado actos que van en contra de las regulaciones en esta materia, al punto de catalogarlas como una mordaza al Gobierno: la beligerancia es interpretada como una limitación injustificada, lo cual crea nuevas tensiones y pruebas de estrés al sistema electoral. En la última cadena nacional, previo al inicio de la campaña electoral, aunque el mandatario reconoció que se permite realizar conferencias e inauguraciones de obra pública, cuestionó que no puedan transmitirse en las cuentas oficiales de las redes sociales (Brenes, 2025).

En marzo del 2025, la Sección Especializada del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) instruyó a la Inspección Electoral para iniciar una investigación preliminar en contra del mandatario Chaves Robles. Esto ante las denuncias presentadas por representantes de partidos políticos como Liberación Nacional, Acción Ciudadana y Frente Amplio. Los hechos tienen relación con manifestaciones del mandatario puntualmente en tres conferencias de prensa: la del 4 de diciembre del 2024, y las del 22, 29 y 30 de enero del 2025, así como al mensaje emitido por Chaves en una cadena de televisión del 8 de diciembre de 2024, en las cuales se hicieron menciones a la idea de elegir 40 o 45 personas diputadas oficialistas en la próxima Administración (Chavarría, 2025). En febrero del 2025, el TSE había desestimado dos causas

contra el mandatario por este mismo tema.

Según datos del TSE, desde el 2017, se han presentado 234 denuncias ante la Sección Especializada en esta materia. De ellas, 135 (58%) se encuentran todavía en trámite, 83 casos se declararon sin lugar (35%) (Bermúdez, 2025) y en pocos casos ha habido sanciones. Recientemente, el TSE sancionó a tres personas exfuncionarias públicas por estas causales.

### Nuevo proceso electoral enfrenta apatía ciudadana y colapso del sistema de partidos

Hace poco más de diez años, el *Informe Estado de la Nación* publicó una serie de investigaciones sobre el funcionamiento y organización de los partidos políticos en Costa Rica, con el apoyo del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED), del Tribunal Supremo de Elecciones. La principal conclusión fue que en el proceso electoral del período 2013-2014 participaron organizaciones partidarias muy debilitadas, con escasa consistencia orgánica. Una década después, este capítulo retoma estos hallazgos para conocer cómo han cambiado los partidos políticos desde entonces (si es que lo han hecho) y si han sido capaces de revertir el debilitamiento (PEN, 2013).

En esta edición se estudia a los partidos políticos con inscripción que cuentan con representación en la Asamblea Legislativa, o que han sido seleccionados por el Gobierno actual como plataforma para impulsar una propuesta de continuidad de cara a las elecciones del 2026. El análisis incluye dos dimensiones: en la primera se hace una revisión detallada de los estatutos de cada partido para identificar su organización formal y su esquema estructural, y en la segunda se estudia el comportamiento histórico de los apoyos electorales.

Los principales hallazgos del estudio apuntan que el proceso electoral del período 2025-2026 ocurrirá en una coyuntura en la cual el sistema de partidos costarricense se ha debilitado aún más. Desde el punto organizativo, hoy coexisten dos tipos de agrupaciones.

El primero comprende los partidos de mayor trayectoria, que cuenta con estructuras internas más amplias. A la par conviven con agrupaciones cuya organización interna es apenas la exigible por la legislación. Sin embargo, aunque los partidos tradicionales han adoptado múltiples cambios organizativos, estos ajustes han sido insuficientes para recuperar la confianza y el apoyo de la ciudadanía. Asimismo, el análisis de las candidaturas de las últimas dos décadas refleja la efímera vida, el transfuguismo y la volatilidad predominante en los partidos actuales.

El problema del sistema de partidos no solo se origina en la extrema debilidad de las organizaciones partidarias, tanto en las tradicionales como especialmente la de las agrupaciones que han emergido en los últimos años. Esta debilidad también es producto de un aumento del desalineamiento electoral y político de la ciudadanía, una tendencia de largo plazo que la democracia experimenta desde finales del siglo pasado y que se ha intensificado cada vez más.

El desalineamiento electoral se mide por la caída en la participación ciudadana. La información disponible revela que este factor está fuertemente anclado en factores no políticos como el cambio demográfico y el aumento de la desigualdad económica. El desalineamiento político se mide según la caída en las simpatías partidarias: en la actualidad ocho de cada diez personas ciudadanas carecen de identificación y lealtad partidarias. Los tres factores —la debilidad orgánica de los partidos, el desalineamiento electoral y el político— presagian no solo mayores reducciones de la asistencia a las urnas que los observados hasta ahora, sino que configuran un verdadero colapso para el sistema de partidos.

### Cambio demográfico y desigualdad económica amenazan la participación ciudadana electoral

En las elecciones nacionales del 2022, la participación ciudadana apenas llegó al 60% del padrón, por primera vez, en 69 años. Confirmó una larga tendencia

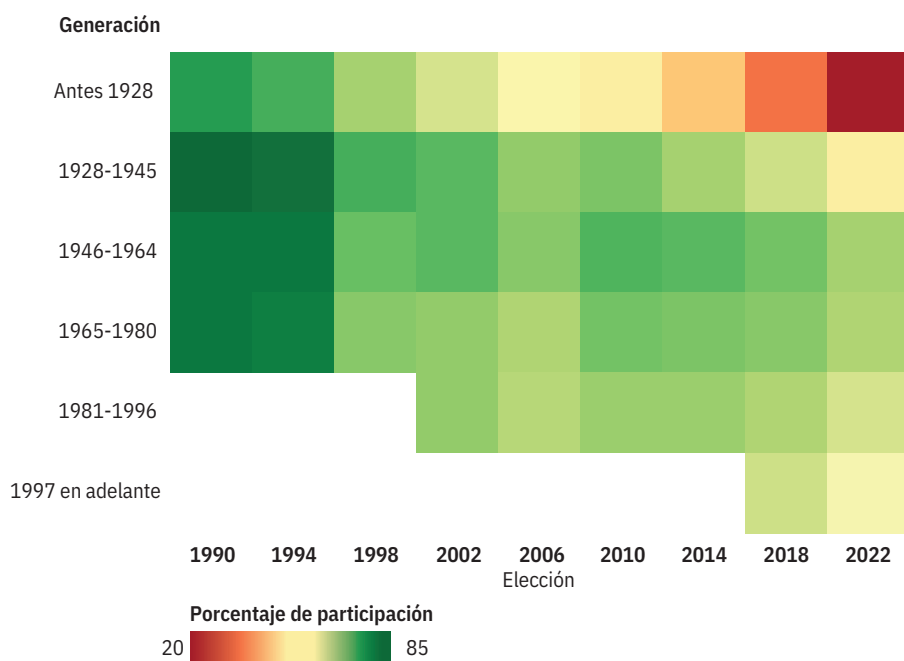
de caída progresiva pero sostenida que inició a finales del siglo pasado. Dos factores no políticos, de carácter estructural, han impulsado esta tendencia. El primero es la profunda transformación demográfica de la sociedad costarricense: la ciudadanía con mayor trayectoria de participación electoral forma parte de cohortes envejecidas y, en algunos casos, en desaparición. Y las cohortes más jóvenes, menos participativas, son cada vez más pequeñas. El segundo factor es la más amplia desigualdad económica, que desincentiva la participación de las personas de menores ingresos, pero también, de las capas medias.

Un análisis de los patrones de participación de todo el universo de votantes en las nueve elecciones celebradas entre 1990 y el 2022, que agrupa decenas de millones de registros, confirma que las cohortes de electores que han ingresado recientemente al padrón, exhiben niveles de asistencia a las urnas inferiores que las generaciones más experimentadas. Las cohortes que nacieron antes de 1980 votaban en niveles altos todavía a inicios de la década de los noventa. La merma en la participación, en todas las generaciones, empezó de forma gradual en 1998 y se ha extendido hasta las últimas elecciones. En todas las generaciones observadas, el descenso de la participación es evidente, sin embargo, la reducción ha sido progresiva. Para dividir al cuerpo electoral en cohortes o generaciones, se utilizó la convención comúnmente empleada en los Estados Unidos.

En el caso de las generaciones Millennial y Z, que nacieron después de 1981, los datos de participación electoral muestran dos dinámicas preocupantes para la participación en el futuro. Por un lado, cuando recién ingresan a votar, su concurrencia es baja y menor que la de cohortes que ya han tenido más oportunidades de sufragar e incluso, debido a que su ímpetu inicial es bajo, rápidamente, pierden el poco impulso participativo y se desmotivan. En perspectiva de largo plazo, estos resultados no son alentadores, pues, conforme las cohortes de votantes de más edad sean desplazadas por las personas más jóvenes, la baja disposición de votar marcará sus decisiones políticas futuras (gráfico 5.19).

Gráfico 5.19

### Porcentaje de participación electoral por cohorte de votantes. 1990-2022



Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

El segundo estudio que se actualizó para esta edición corresponde a la relación entre el ingreso económico y la participación electoral. En este caso, se “cruzaron” los datos anonimizados del padrón electoral con los reportes de ingresos del Sicere de la CCSS. Los capítulos previos del *Informe* arribaron a una conclusión muy importante: la caída en la participación electoral está asociada a la salida de las urnas de sectores medios. Así como en el estudio original, debe advertirse que los datos del Sicere no incluyen a las personas trabajadoras en el sector informal.

Con datos para las elecciones más recientes (2022), se logró volver a explorar empíricamente si la participación electoral tiene una dimensión económica. Se busca entender si en el 2022 la relación entre el nivel de participación electoral, la desigualdad de ingresos y el sesgo de ingresos en el voto se explica por la movilización electoral o desmovilización de personas de bajos, medios o altos ingresos, o bien por los tres al mismo tiempo y en la misma medida. Así como en el pasado, se divide a la población en tres estratos o grupos: los de ingresos bajos, que corresponden a los deciles del 1 al 3 de ingresos del país; los de ingresos medios que agrupan a los deciles del 4 al 7 y los de ingresos altos que reúne a los deciles del 8 al 10.

En el gráfico 5.20 se muestran las curvas de probabilidad de votar para los distintos deciles de ingreso en cada una de las elecciones. Debido a que en la investigación se argumenta que la disposición a votar es distinta en los extremos de la distribución, se desagregan los grupos en las “colas” (en los dos extremos) para captar estos efectos que, de otra manera, pasarían desapercibidos, pues muestra los resultados no solo por deciles sino también dentro de los más pobres y ricos, o sea, del 1% que está en peor y mejor situación.

En el 2022, la participación electoral disminuyó nuevamente en todos los niveles de ingreso. La caída es mucho más pronunciada en la mitad inferior de la distribución que en el resto (con excepción del tercer decil). En este sentido, los votantes del decil 1 (el 1% de menor sala-

rio del país) reportan una disminución de 20 puntos porcentuales en su disposición de votar entre el 2002 y el 2022.

La probabilidad de votar aumenta entre el decil 2 y el decil 9, pero esas probabilidades fueron menores en el 2022 que en el resto de comicios. El punto de inflexión ocurre en el percentil 95: a partir de este nivel, cuanto más se acerca la cúspide de los salarios, menor resulta la participación electoral. De hecho, la disposición de votar de los del percentil 100 (el grupo de personas asalariadas de más altos ingresos) es similar a la de los del percentil 95 de la distribución. De este modo, el interés de los “más ricos” en la política electoral es distinto al de los deciles bajos y medio-bajos de la distribución electoral.

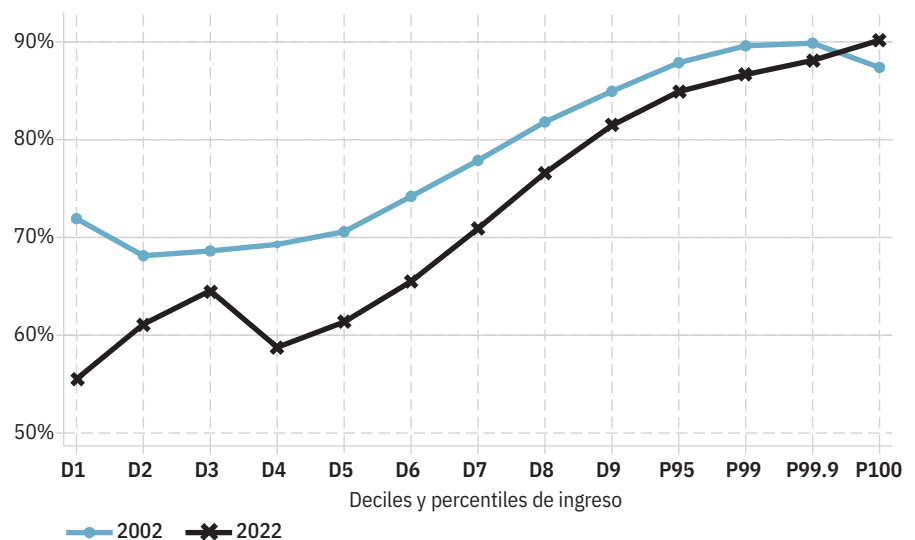
Así como se planteó en las investigaciones pasadas, las explicaciones a la disminución de la asistencia a las urnas apuntan al comportamiento de los sectores o “capas” de ingresos medios en el país. En esta actualización no solo se corrobora la principal conclusión de la “retirada” parcial de los estratos 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. Es decir, en vez de mejorar la situación, ha empeorado.

En términos generales, los resultados evidencian que la curva de la probabilidad de votar según los niveles de ingreso se ha desplazado negativamente (hacia abajo) con cada nueva convocatoria a las urnas, pero, además, ese desplazamiento es más pronunciado entre los electores de ingresos medios en comparación con lo registrado por los de ingresos bajos y altos. Este efecto más pronunciado en los niveles intermedios podría implicar un serio desafío para la democracia electoral costarricense en el largo plazo. Esta ha sido históricamente reconocida por ser una democracia de “capas medias”, considerando el tamaño de estas capas en la sociedad, fuertemente conectadas con la política y con un alto nivel de participación y apego a los valores democráticos, como el apoyo al sistema político y la tolerancia (Seligson, 1972; Booth, 2008; Lehoucq, 1991; Yashar, 1997). Tal y como se planteó antes, si los hábitos de votar de estos segmentos del electorado están variando y su alta afluencia a las

Gráfico 5.20

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



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

urnas disminuye aún más que en el pasado reciente, estaríamos presenciando el debilitamiento de una de las fortalezas del sistema político.

### Alta oferta partidaria se nutre de alta fluidez en las candidaturas

El *Informe Estado de la Nación* inició el año pasado una línea de investigación sobre candidaturas a diferentes puestos de elección popular, cuyo monopolio recae en los partidos políticos. El año anterior se estudiaron las postulaciones a cargos municipales (Jarquín, 2024). La presente entrega permite ampliar el espectro agregando cuatro tipos de cargos nuevos: presidencia, dos vicepresidencias y diputaciones. Estos permiten una revisión longitudinal de dos décadas sobre las candidaturas a los cargos de mayor jerarquía política en el país. Además, por primera vez, se ofrece evidencia sobre la trayectoria de las personas candidatas que han optado por diferentes partidos políticos en distintas contiendas.

La unidad de análisis es la candidatura en una determinada elección. Para dicho estudio, se construyó una base de datos que incluye todas las candidaturas a los cargos mencionados durante las elecciones de los años 2002, 2006, 2010, 2014, 2018 y 2022 (seis en total). Aquellas personas que tienen más de una candidatura aparecen más de una vez.

Durante el período comprendido entre el 2002 y el 2022, se identificaron 87 candidaturas a la presidencia y 172 a la primera y segunda vicepresidencia de la república. Por su parte, entre el 2002 y el 2018 se presentó una oferta electoral relativamente estable (entre 9 y 14 candidaturas), con un promedio de doce candidaturas por elección. En el 2022 se produjo un salto abrupto a 25 candidaturas, de las cuales 13 se presentaban por primera vez. Lejos de reflejar una democratización de la competencia, esta proliferación de partidos sin trayectoria es un síntoma de fragmentación y desinstitucionalización del sistema partidario costarricense (Mainwaring y Torcal, 2006; Tavits, 2008; Seawright, 2012).

La base de datos evidencia que las 87 candidaturas a la presidencia fueron realizadas por 61 personas. De este grupo,

47 aspiraron a ese cargo una única vez, mientras que 14 lo hicieron en más de una elección. De estas, siete compitieron en dos ocasiones, cuatro en tres, una en cuatro elecciones y dos personas llegaron a presentarse hasta en cinco comicios distintos. Sin embargo, ninguna de estas personas logró alcanzar la presidencia, lo cual sugiere que, en este período, postularse más de una vez no es efectivo.

En cuanto a la fidelidad partidaria, cinco de estas 14 personas cambiaron de partido político a lo largo de sus trayectorias. En este grupo destaca Rolando Araya Monge, quien se postuló por tres partidos diferentes sin éxito, uno en cada década desde el inicio del siglo XXI: Liberación Nacional (2002), Alianza Patriótica (2010) y Costa Rica Justa (2022).

En contraposición, los seis presidentes electos entre el 2002 y el 2022 comparten un rasgo en común: todos se postularon una única vez durante ese período y resultaron electos, sin haber cambiado de partido ni haberse presentado de nuevo<sup>7</sup>. Este dato subraya la singularidad del triunfo presidencial en Costa Rica y la dificultad de acceder a la presidencia mediante múltiples intentos o cambios partidarios.

Al analizar las 172 candidaturas a las vicepresidencias, se observa que solo seis personas (4%) se postularon más de una vez; en este escenario se destaca el caso de Jessica Barquero Barrantes, quien se presentó en tres elecciones distintas por el Partido de los Trabajadores. Tres personas de este grupo cambiaron de partido entre candidaturas, lo que evidencia una táctica de quienes buscan mantenerse en el espectro político, aunque ninguna de ellas logró ser electa.

En las elecciones legislativas durante el período 2002-2022, un total de 76 partidos políticos presentaron candidaturas a diputaciones en Costa Rica, de los cuales 41 fueron partidos nacionales y 35 provinciales. El número de partidos prácticamente se duplicó en 20 años, siendo en el 2022 la elección con el mayor número de partidos registrados hasta ahora: 35. La mayoría de estas organizaciones han tenido una vida política breve, pues apenas cinco partidos (7%) participaron en

todas las elecciones del período, mientras que cuatro lo hicieron en cinco comicios, cinco en tres y 15 en dos ocasiones. La gran mayoría (47 partidos) solo compitieron una vez.

Solo 15 de los 76 partidos han logrado llevar representantes al Congreso. De ellos, únicamente los partidos Unidad Social Cristiana (PUSC) y Liberación Nacional (PLN) han conseguido elegir diputaciones en todas las elecciones del siglo. Acción Ciudadana (PAC) y el Frente Amplio (FA) lo hicieron en cinco comicios, mientras que el Movimiento Libertario (ML) y Restauración Nacional lograron representación en cuatro ocasiones. Por otro lado, siete partidos apenas alcanzaron representación una sola vez y de ellos seis lo hicieron en la segunda década del período analizado. La dispersión del voto entre tantas agrupaciones refleja una debilidad estructural en el sistema partidario debido a la baja capacidad para consolidar las nuevas opciones.

En las seis elecciones que transcurrieron entre el 2002 y el 2022, se registraron 5.328 candidaturas a diputaciones propietarias y 1.365 suplentes. Una de cada cuatro candidaturas (permanentes) se consolidó en la última elección del 2022. Detrás de estas candidaturas hay más personas, pues una proporción de ellas compitió más de una vez. Así, la base de datos registra un total de 5.880 personas. De ellas, la gran mayoría (5.233) participó una sola vez (89%), mientras que 647 personas compitieron en más de una elección. Dentro de este grupo recurrente, la media de participación es de dos comicios. Si bien la persistencia parece asociarse a una leve mejora en las probabilidades de éxito —con un aumento estimado de 1,64 puntos porcentuales por cada elección adicional—, los datos muestran que consolidarse electoralmente sigue siendo excepcional: solo el 12% de quienes repitieron candidaturas alcanzaron una tasa de éxito igual o superior al 50%.

Dentro del grupo recurrente (11%), dos terceras partes permanecieron fieles a su partido original, mientras que el resto cambió de agrupación política. Una de cada tres personas candidatas que presentan varias candidaturas electorales

tiende a cambiar de partido político, lo cual refleja dinámicas de fragmentación del sistema partidario.

Para analizar las trayectorias de las 647 personas candidatas que compitieron en más de una elección, se diseñó una tipología en la que se identifican cuatro tipos de perfiles: “Leales exitosos”, “Volátiles exitosos”, “Leales sin éxito” y “Volátiles sin éxito”. En el cuadro 5.6 se logra identificar que esas 647 personas se dividen en dos grandes grupos: 75 personas consideradas exitosas (independientemente de si cambian de partido o no) y 572 consideradas no exitosas.

Del cuadro se desprenden los siguientes hallazgos: primero, la trayectoria partidaria sí importa: el 71% de quienes pudieron consolidarse como legisladores mantuvieron lealtad a un solo partido (53 sobre 75), mientras que solo el 29% lo logró al cambiar de agrupación política. Cuando se observan únicamente a los volátiles resulta evidente que el 90% no logra una tasa de éxito mayor al 50%. En otras palabras, cambiar de partido no necesariamente ayuda y para muchas personas candidatas puede no ser suficiente para revertir trayectorias perdedoras. No parece existir un castigo automático por cambiar de partido en términos de éxito electoral, pero tampoco

hay una gran recompensa generalizada y solo unos pocos logran que ese cambio les funcione.

Un análisis a profundidad de las elecciones del 2022 permite concluir que una buena parte de las candidaturas de los partidos políticos emergentes son aspirantes tráfugas: 32 de los 35 partidos presentaron al menos una candidatura que, en alguna de las cinco elecciones pasadas, había competido con otra agrupación política, sumando 106 personas en esta condición. De ellas, el 75% se concentró en 15 partidos, entre los cuales 10 habían sido inscritos después del 2018, por lo que el 2022 fue su primera contienda electoral.

Estos partidos nuevos no solo debutaron en el escenario político, sino que lo hicieron al incorporar figuras con experiencia en otras agrupaciones. De hecho, 29 de esas 106 personas habían competido en las elecciones inmediatas anteriores (2018) por un partido distinto.

La mayoría de los cambios de militancia se dirige hacia partidos de reciente creación (posterior al 2018) que debutaron en las elecciones del 2022 (como Nueva República, Costa Rica Justa, Nuestro Pueblo y Unión Liberal), y se consolidaron como los polos de atracción de las candidaturas provenientes

de otras agrupaciones que, a su vez, son partidos con trayectoria y presencia electoral en el siglo XXI; por ejemplo, Movimiento Libertario, Restauración Nacional, Republicano Social Cristiano y Renovación Costarricense. Es decir, los partidos que desaparecen del escenario nutren a los nuevos de candidaturas.

A raíz de este fenómeno, organizaciones sociales han incursionado en el diseño de programas de formación para aspirantes a cargos de elección popular (recuadro 5.5).

Finalmente, esta investigación analizó la práctica de la doble postulación, mediante la cual una misma persona se presenta simultáneamente a la fórmula presidencial (incluidas las vicepresidencias) y a la Asamblea Legislativa en una misma elección. Un total de 75 personas han recurrido a esta estrategia, en su mayoría se combinan candidaturas a la vicepresidencia y al Congreso (65% de los casos). Entre el 2002 y el 2010, la doble postulación fue marginal; sin embargo, a partir del 2014 se observa un crecimiento sostenido que alcanzó su punto máximo en el 2022, con 31 casos, cuadruplicando la cifra registrada en el 2002. Esta tendencia parece estar relacionada con el aumento de partidos nuevos y la creciente fragmentación del sistema partidario.

## Cuadro 5.6

### Tipologías de personas candidatas que se postulan en más de una elección al Congreso. 2002 - 2022

Tipología	Descripción breve	Número de elecciones	Cambios de partido	Tasa de éxito	Número de personas
<b>Leales exitosos</b>	Compitieron en más de una elección, siempre en el mismo partido y con una tasa de éxito igual o mayor al 50%.	2 o más	Ninguno	50% o más	53
<b>Volátiles exitosos</b>	Compitieron en más de una elección cambiando al menos una vez de partido y con una tasa de éxito igual o mayor al 50%.	2 o más	1 o más	50% o más	22
<b>Total de exitosos</b>					<b>75</b>
<b>Leales sin éxito</b>	Compitieron en más de una elección, sin cambiar de partido y con una tasa de éxito menor al 50%.	2 o más	Ninguno	menor que 50%	376
<b>Volátiles sin éxito</b>	Compitieron en más de una elección cambiando de partido, con una tasa de éxito menor al 50%.	2 o más	1 o más	menor que 50%	196
<b>Total de perdedores</b>					<b>572</b>

Fuente: Jarquín, 2025.

### Recuadro 5.5

#### Procesos de formación política para aspirantes a candidaturas legislativas

En línea con la aspiración de este capítulo de una gestión y una representación política responsables, la calidad ética y formativa en el ejercicio de los liderazgos y puestos públicos es clave. El fortalecimiento democrático depende de instituciones sólidas y también de liderazgos políticos con la capacidad de comprender la complejidad del sistema, construir acuerdos y actuar con integridad en escenarios de creciente fragmentación partidaria. En este sentido, la calidad de quienes aspiran a representar a la ciudadanía en la Asamblea Legislativa se convierte en un factor decisivo para la gobernabilidad democrática.

Con ese punto de partida, en el año 2023 nació la Incubadora de Liderazgos +Costa Rica, una organización costarricense parte de la Red Latinoamericana Democracia+, con presencia en Brasil, Chile, Colombia, Perú, Argentina y Uruguay, apoyando incubadoras de liderazgo democrático en la región. Ese año realizó un primer ejercicio de formación para aspirantes a candidaturas a elecciones municipales, en el cual participaron 80 personas de 49 cantones del país y 28 partidos políticos, de escala nacional y cantonal. El proceso capacitó en materia de gestión pública municipal, liderazgo democrático, integridad y probidad en la función pública y estrategias de campaña electoral. Trece de esas personas resultaron electas en los comicios locales del 2024.

Para el 2025, la organización diseñó e implementó un programa de formación legislativa. Su objetivo fue promover el entendimiento, el diálogo y la colaboración entre militantes de diferentes partidos y corrientes ideológicas que manifestaron interés en postularse a una diputación en las elecciones del 2026. La propuesta combinó espacios virtuales y presenciales, para un total de más de noventa horas de forma-

ción en un periodo de dieciséis semanas. El programa reunió a 102 participantes de 23 partidos políticos y de las siete provincias, con plena paridad de género (51 mujeres y 51 hombres). Este grupo diverso no solo recibió capacitación en gobernanza, políticas públicas, integridad, comunicación y estrategias de campaña, sino que también desarrolló habilidades blandas esenciales, como la construcción de confianza interpersonal y la capacidad de diálogo en contextos de desacuerdo. Tales competencias resultan fundamentales en un Congreso caracterizado por la dispersión partidaria y la necesidad permanente de alianzas.

El proceso es altamente valorado por quienes lo vivieron. El 99% de quienes participaron recomendaría la experiencia y el 76% expresó mayor disposición a competir electoralmente tras su paso por el programa. Asimismo, el 69% manifestó haber fortalecido su capacidad de trabajar de manera colaborativa con personas de otras corrientes políticas. Esto sugiere que espacios de formación como este pueden contribuir a reducir la desconfianza y a generar condiciones mínimas de cooperación multipartidaria en el ámbito legislativo.

En sociedades donde la insatisfacción con el funcionamiento de la democracia convive con un fuerte respaldo normativo a sus principios, se requieren mecanismos que traduzcan ese apoyo en liderazgos más efectivos y representativos. El programa impulsado por +Costa Rica constituye una experiencia valiosa sobre la posibilidad de innovar en la formación política y, al hacerlo, crear liderazgos con propósito, integridad y compromiso con el interés público, fortaleciendo así las bases de la democracia costarricense.

Fuente: Murillo, 2025.

Se realizó un análisis detallado sobre la doble postulación cuando se combinaron candidaturas a la presidencia y al congreso (27 de los 75 casos), identificándose cuatro hallazgos principales. El primero es que ninguna candidatura vía doble postulación ha ganado la presidencia y pocas pudieron llegar a las curules de la Asamblea. Solo cuatro personas sí han sido electas como diputadas bajo esta modalidad, lo cual indica que su eficacia es limitada (algo que también había sido identificado por Marín, 2025).

El segundo hallazgo es que, en el 2010, por primera vez dentro del periodo de estudio, una persona resultó electa como diputada mientras también era candidata presidencial: Luis Fishman Zonzinski. Fishman fue vicepresidente entre el 2002 y el 2006, lo cual sugiere que la doble postulación también puede ser utilizada como herramienta por figuras con una trayectoria política consolidada.

El tercer hallazgo relevante es que el primer lugar en las listas legislativas ha sido determinante para el éxito de esta táctica: todas las personas que se postularon doblemente en el 2022 como candidatas presidenciales también encabezaban la papeleta legislativa en su provincia. De acuerdo con Marín (2025), San José es la provincia preferida por tener más escaños.

Lo anterior refuerza la idea de que la doble postulación no solo busca incrementar las probabilidades de elección, sino que también puede ser empleada como estrategia de posicionamiento electoral, especialmente útil para liderazgos emergentes o de partidos de reciente creación. De hecho, diez de los quince partidos que recurrieron a esta estrategia en el 2022 participaron por primera vez en una elección nacional y fueron fundados después de los comicios del 2018. Marín (2025) además señaló que este mecanismo genera ventajas en el acceso al financiamiento público, pues crea desbalance y opacidad en el proceso electoral.

El último hallazgo revela una marcada diferencia de género en el uso de la doble postulación cuando se busca, simultáneamente, la Presidencia de la República y una silla en el congreso: solo un 15% de quienes han recurrido a esta

práctica son mujeres (cuatro) y ninguna ha logrado ser electa como diputada por esta vía. Son Stephanie Campos Arrieta, Carmen Quesada Santamaría, Maricela Morales Mora y Natalia Díaz Quintana, esta última con experiencia previa como congresista en el 2014 y posteriormente postulada a ambos cargos en el 2022.

En resumen, la multiplicidad de candidaturas trófugas y la expansión reciente de la doble postulación reflejan nuevas dinámicas de competencia política, marcadas por una creciente fragmentación partidaria, una diversificación de trayectorias y el uso instrumental de los cargos como plataformas de visibilidad o acumulación de capital político. Esta situación ciertamente crea una oferta partidaria confusa y volátil a los ojos de la ciudadanía, cuyo efecto sobre la participación electoral, presumiblemente negativo, debe ser todavía comprobado. En agosto del 2025, dos proyectos de ley se encontraban en corriente legislativa con el objetivo de prohibir la doble postulación a través de reformas a la Constitución Política y al Código Electoral (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2022a y 2022b).

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

#### CANDIDATURAS PRESIDENCIALES Y LEGISLATIVAS 2002-2022

véase Jarquín, 2025, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Respaldo electoral a los partidos políticos en mínimos históricos

Ediciones previas del *Informe* han analizado la evolución del apoyo electoral a los partidos políticos (PEN, varios años). Estos estudios han mostrado varias conclusiones relevantes: i) que dicho respaldo se ha reducido considerablemente en el tiempo; ii) que, en comparación con comicios previos, los partidos se ven obligados a ir a segundas rondas para alcanzar el triunfo, y iii) que se trata de un respaldo volátil e inestable que cambia tanto entre elecciones como intraeleccio-

nes. Estos cambios en el apoyo electoral se han visto acompañados por una disminución progresiva de la concurrencia a las urnas antes descrita.

En esta oportunidad se examina el comportamiento histórico del apoyo a un grupo de partidos políticos que han sido gobierno, o que obtuvieron respaldo que los situaron en las primeras posiciones de preferencia en el presente siglo. Algunas de estas agrupaciones compitieron en segundas rondas presidenciales. Desde el punto de vista metodológico, para este análisis se incluyeron los porcentajes de voto que obtuvieron los partidos políticos a nivel distrital en todas las elecciones en las que han competido. Se detectan diferencias importantes entre los votos de las distintas agrupaciones políticas, así como aumentos en la cantidad de distritos y el padrón electoral, con el fin de facilitar la comparación entre estas y, a lo largo del tiempo, se utiliza una transformación logarítmica de los porcentajes de apoyo (gráfico 5.21).

A raíz de que se trata de una visualización de distribuciones, entre más altos sean los “picos” y menos extendida horizontalmente, mayor concentración de estos respaldos en menos distritos. Por el contrario, cuando la distribución sea más extendida en los extremos y, por lo tanto, con un “pico” menos pronunciado, ese apoyo es menos concentrado en pocos territorios.

Un primer hallazgo es la forma de la distribución de los apoyos entre partidos. Por ejemplo, el respaldo al PLN es más distribuido territorialmente que el del resto de partidos, los cuales sobresalen por conseguir apoyos concentrados según la zona geográfica, un factor que ha sido estudiado a partir de las diferencias Valle Central-periferia.

El segundo hallazgo de relevancia es que en todos los partidos políticos el respaldo de la ciudadanía ha disminuido. Sin embargo, esa reducción no es igual en todos los casos. La disminución mencionada se refleja en los gráficos cuando la distribución se desplaza de derecha a izquierda. Entre mayor sea la “corrida” de la curva hacia la izquierda, mayor es la pérdida de apoyo en esa elección en particular.

A pesar de que en todos los partidos políticos estudiados se identifica una reducción del apoyo electoral, hay diferencias importantes en esos desplazamientos. Concretamente, la pérdida de apoyo en el PLN ha sido más moderada, incluso intercalando pérdidas y aumentos, en comparación con lo sucedido en el PUSC, PAC, Movimiento Libertario, Frente Amplio y Restauración Nacional.

En el caso del PUSC, el cambio más significativo fue la reducción del apoyo en la elección nacional del 2006 (pasó de 590.277 votos en el 2002 a 57.655 en el 2006), luego de la cual ha habido incrementos graduales que aún no llegan a sus máximos históricos. En lo concerniente al PAC, la caída inédita entre el 2018 y el 2022 se asemeja a la del PUSC (obtuvo 13.803 votos en la última elección luego de haber alcanzado 466.129 en el 2018) (gráfico 5.21).

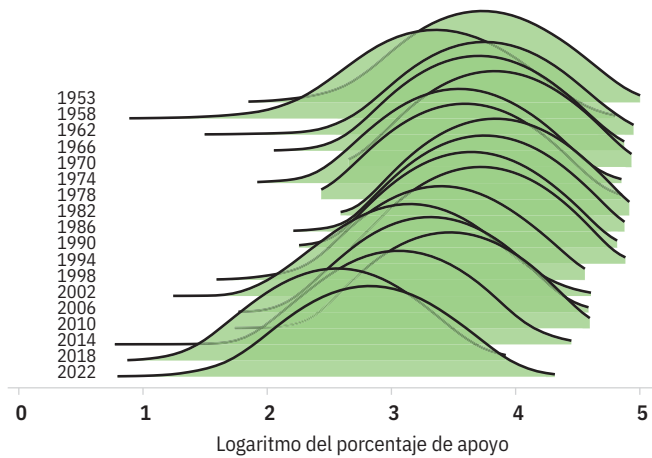
Otro caso llamativo es el del Movimiento Libertario, ya que después de varias elecciones con aumentos en su respaldo entre 1998 y el 2010, a partir de los comicios del 2014 se redujo hasta llegar al 2022 a su nivel más bajo de su historia (en la que alcanzó 1.406 votos). Por último, los casos de Restauración Nacional (RN) y Frente Amplio (FA) sobresalen por el patrón de “zig-zag” en el cual se alternan aumentos y reducciones. RN pasó de 27.691 votos en el 2014 a 538.504 en el 2018 y luego a 11.160 cuatro años más tarde. El apoyo al FA bajó de 354.479 sufragios en el 2014 a 16.862 en el 2018 y repuntó a 182.789 en el 2022.

En resumen, la tendencia general muestra un pronunciado deterioro de los apoyos de los partidos. Esta se expresa no solo en menor capacidad para captar los votos ciudadanos sino en una pérdida de sus bases territoriales. Esta tendencia coincide con los resultados de la serie de simpatía partidaria durante el período 1993-2024, con base en datos de las encuestas de Unimer-La Nación y el CIEP-UCR. Las mediciones más recientes indican que más de ocho de cada diez personas carecen de simpatía partidaria (PEN, 2024).

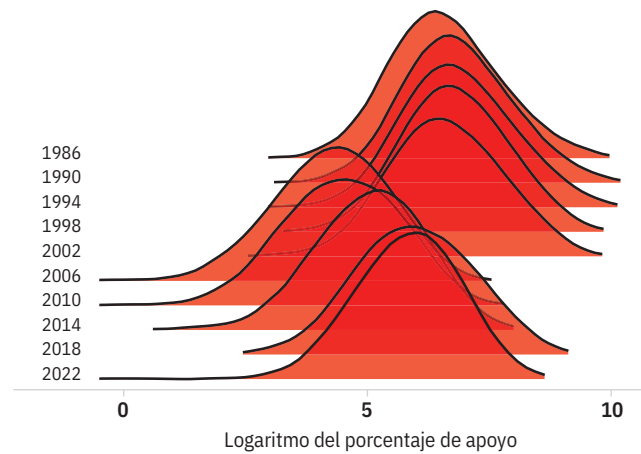
Gráfico 5.21

**Distribución de apoyos a los partidos políticos en elecciones presidenciales por distrito, varios años**

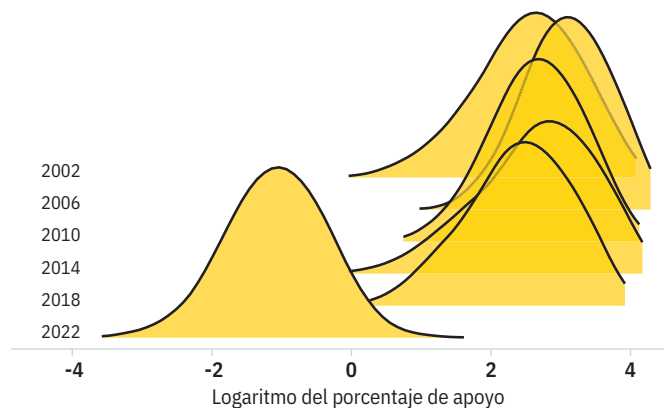
Apoyo al PLN, 1953-2022



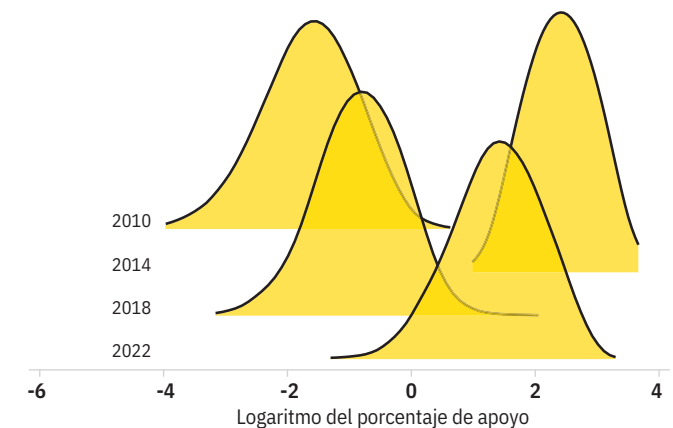
Apoyo al PUSC, 1986-2022



Apoyo al PAC, 2002-2022



Apoyo al FA, 2010-2022



Fuente: Alfaro-Redondo, 2025 con datos del TSE.

**Renovación orgánica no logra fortalecer a los partidos políticos**

Los partidos políticos son organizaciones vitales en las democracias. Cumplen funciones trascendentales tales como materializar el principio de representación de la ciudadanía, ordenar la competencia por el poder y canalizar las demandas sociales. Para ello, sin embargo, requieren estructuras organizativas y cuadros políticos que les permitan desarrollar esas funciones.

El estudio de las organizaciones partidarias agrega una pieza distinta al conocimiento sobre la oferta partidaria y la participación electoral vistas en capítulos anteriores. En este acápite se analizan las estructuras de los partidos políticos en la Costa Rica contemporánea. La principal constatación es que los nuevos partidos políticos que han emergido en los últimos años comparten una serie de características organizativas. Como su vida es corta, sus líderes “brincan”

de un movimiento político a otro y sus apoyos electorales son muy volátiles y no han tenido la necesidad de desarrollar organizaciones amplias capaces de captar militantes, socializarlos y promover dirigencias. Para competir les basta cumplir con los requisitos mínimos legales que establezca la legislación.

Por otra parte, los partidos con mayor tradición tienen estructuras más complejas, un hallazgo que confirma lo examinado hace diez años por el *Informe*.

Además, esas estructuras han variado a lo largo de tiempo, lo cual expresa la voluntad de adaptarse a nuevas condiciones políticas. Sin embargo, esa renovación organizativa no ha frenado su erosión como vehículos de representación política de la ciudadanía.

### Nuevos partidos políticos no pasan de estructuras mínimas

En Costa Rica, el Código Electoral establece las reglas para crear un partido político, así como las estructuras que debe incluir para su inscripción. En el capítulo IV del Código Electoral se establece la estructura mínima, la cual se compone de tres asambleas: nacional, provincial y cantonal, siguiendo la lógica descendente de la división político-territorial administrativa del país. Una asamblea que nombre un Comité Ejecutivo

y una Fiscalía. Además, de un Tribunal de Elecciones Internas y un Tribunal de Ética y Disciplina (figura 5.2).

Así como una década atrás, el *Informe* compara el grado de desarrollo organizativo de los partidos, a partir de lo establecido en sus estatutos, con la estructura mínima prevista en el Código Electoral (cuadro 5.7). Las instancias organizativas en dos grandes bloques: dirección partidaria y acción política y se analiza su existencia o ausencia formal en cada partido.

Los órganos de dirección partidaria comprenden las instancias de decisión. En términos generales, todas las agrupaciones estudiadas (ocho en total) cumplen con lo establecido por la legislación electoral. Es un resultado previsible porque estas estructuras básicas de gobierno y control internas del partido las delimita

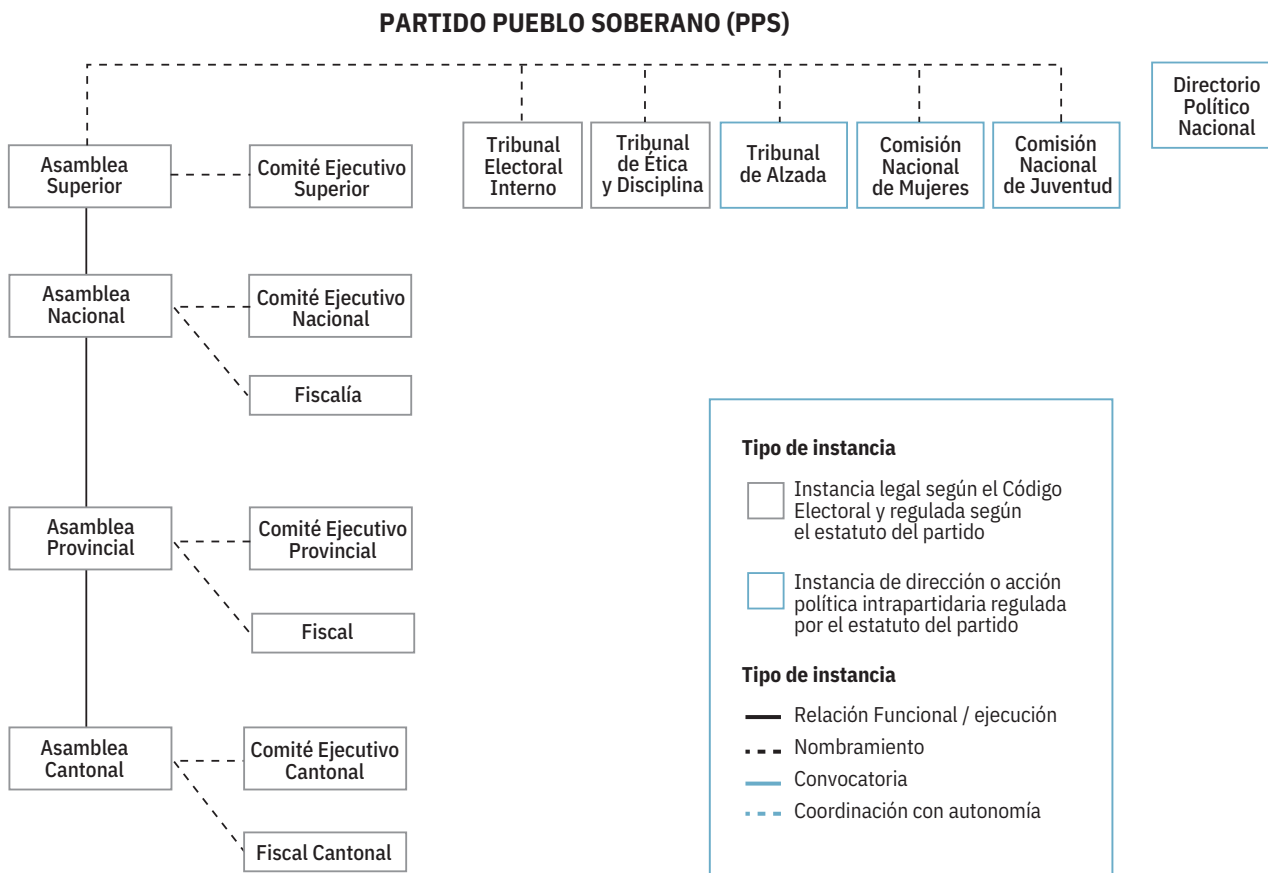
esta legislación: para constituirse como partidos deben cumplirlas.

Las diferencias se presentan en el ámbito de acción política, dimensión que contempla las instancias creadas para la acción partidaria. Los partidos de más trayectoria histórica como el PLN, PUSC, FA y PAC tienen un desarrollo organizativo más robusto. Son partidos políticos que conectan sus órganos internos con sus instancias de acción política.

Partidos como Nueva República (PNR), Progreso Social Democrático (PPSD), Liberal Progresista (PLP), Pueblo Soberano (PPS) y Unidos Podemos (PUP) presentan un desarrollo limitado en órganos de acción política. La mayoría carece de asambleas ampliadas, directorios políticos y vínculos con sectores sociales organizados. A la luz de los hallazgos de Gómez Campos (2014),

Figura 5.2

### Estructura interna del PPS



Fuente: Mora, 2025 con datos del TSE.

## Cuadro 5.7

## Grado de desarrollo organizativo de los partidos políticos de acuerdo con sus estatutos, según tipo de instancia

Tipo de instancia	Partido									
	PLN	PUSC	FA	PAC	PNR	PPSD	PLP	UP	PS	
<b>Dirección Partidaria</b>										
Asamblea Nacional	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Asamblea Provincial	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Asamblea Cantonal	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Comité Ejecutivo (nacional, provincial y cantonal)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Fiscalías	✓	✗ <sup>a/</sup>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	
Tribunal de Elecciones Internas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Tribunal de Ética y Disciplina	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Tribunal de Alzada	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
<b>Acción Política</b>										
Asamblea Nacional Ampliada de Acción Política	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	
Comités de acción política territoriales (provincia, cantón, distrito)	✓	✓	✗ <sup>b/</sup>	✗ <sup>c/</sup>	✗ <sup>d/</sup>	○	○	○	○	
Directorio Político	✓	✓	✓	✓	○	✓	○	○	○	
Representación de la fracción legislativa	✓	✓	✓	✓	○	○	✓	○	○	
Congreso partidario	✓	✓	✓	✓	○	○	✓	○	○	
Comisiones/Secretarías de acción política	✓	✓	✓	✓	○	✓	✓	✓	○	
Organizaciones sectoriales	✓	✓	✓	✗ <sup>e/</sup>	○	○	○	○	○	

✓ Completo ✗ Incompleto ○ No

a/ Existe la fiscalía general pero no se indica que las asambleas provinciales ni cantonales tengan nombramiento de fiscal.

b/ No hay explícitamente una desagregación territorial, aunque las secretarías y frentes tampoco indican claramente que sea a escala nacional.

c/ Todos los órganos de acción política (Juventudes, Congreso, etc) solo tienen escala nacional. Aparte de eso tienen los Comités de Base, pero solo a nivel distrital.

d/ Solo tienen Comisión de Juventudes y Mujeres a nivel nacional, no hay ningún otro a nivel desagregado.

e/ Solo tienen la Juventud PAC.

Fuente: Mora, 2025.

los resultados actuales confirman que las agrupaciones nuevas no cuentan con mecanismos para articular, de forma efectiva, la acción política con los órganos de dirección partidaria.

El PNR es la única agrupación que no establece ningún tipo de vínculo o conexión entre sus estructuras de dirección y los órganos de acción política, solo presenta un grupo de juventudes y mujeres. En el PLP la única instancia de acción partidaria es la Juventud Liberal, un órgano de escala nacional que no está constituido como una desagregación territorial. En el caso del PUP, las instancias de acción partidaria son la Juventud Unidos Podemos y Mujeres

Podemos, órganos de escala nacional sin una desagregación territorial. Además, cuentan con una particularidad: cada uno nombra un Directorio Ejecutivo Nacional y una fiscalía general. El PPSD presenta procesos de acción política establecidos como comisiones permanentes (11 en total) y temáticas (12 en total), las cuales son nombradas y constituidas por el Comité Ejecutivo Nacional, el cual puede crear o eliminar según considere las distintas comisiones temáticas. El PPSD es una agrupación poco desarrollada desde el punto de vista de sus estructuras internas, a pesar de que cumple con los requisitos mínimos.

### Adaptaciones en los partidos tradicionales con dificultades para aplicarse

En la última década se han presentado cambios en la estructura organizativa de los partidos políticos con más trayectoria histórica. Se compararon los estatutos orgánicos de cuatro partidos que existían en el 2014 y que siguen vigentes diez años después: PLN, PUSC, FA y PAC. La principal conclusión de este análisis es que en todos los casos estudiados se identificaron cambios en la existencia (de pleno o parcial) de órganos partidarios que fueron integrados posterior al 2014.

En el PLN, se identifica la inscripción de las secretarías de gremios profesiona-

les, cambio climático y energía, emprendedurismo y gestión empresarial, asuntos agroalimentarios, asociaciones solidaristas y otras organizaciones de la economía social, asuntos magisteriales y desarrollo educativo. En la organización sectorial, se identifica la inclusión de temáticas como deporte, cultura, solidarismo, comunalismo, personas con discapacidad

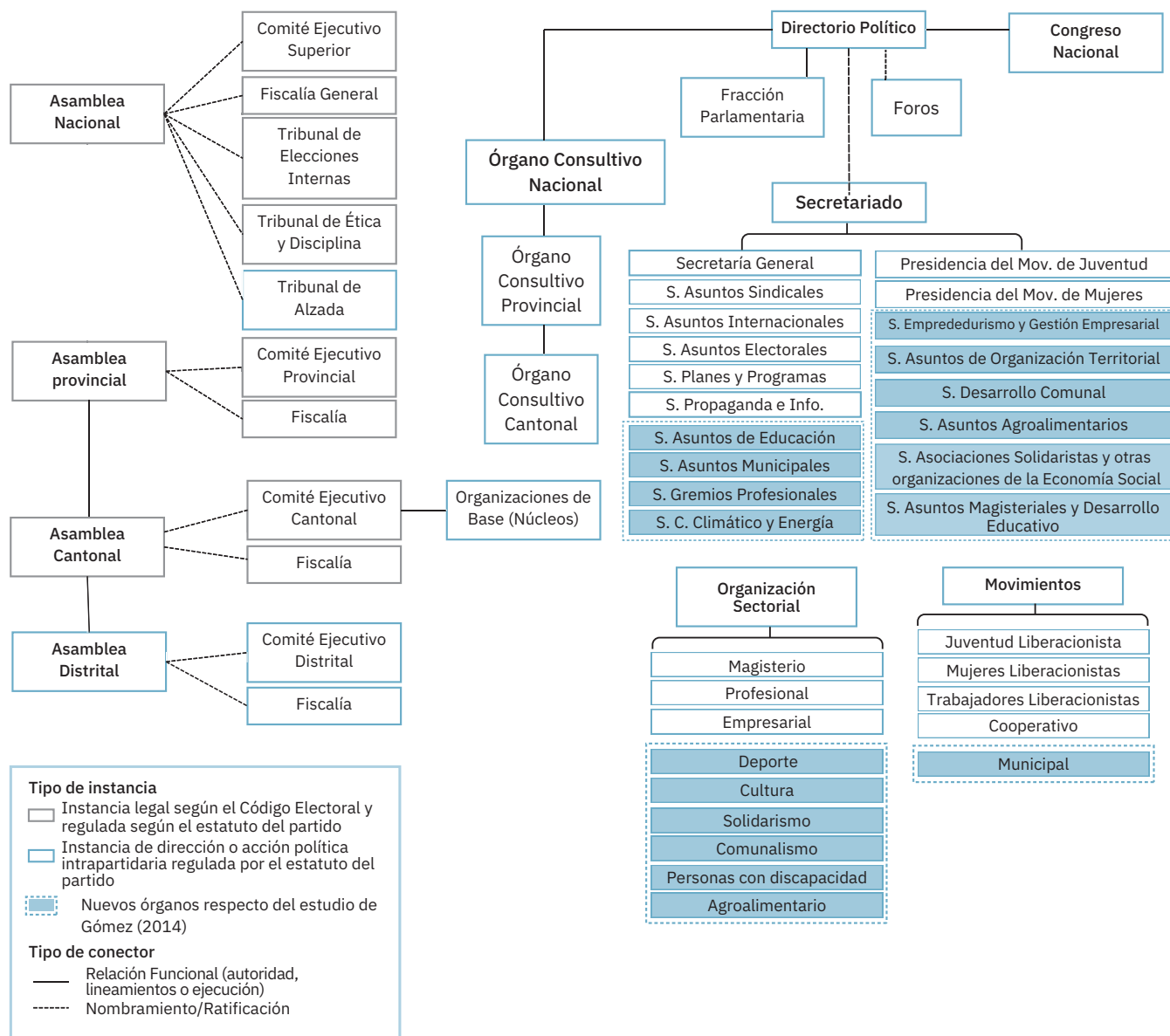
y agroalimentario (artículo 41 de su estatuto). En los movimientos se identificó la incorporación de un sector municipal que no existía en el 2014 (artículo 43). La figura 5.3 describe la estructura del PLN, el partido con más larga trayectoria en el país. En el estudio de Mora (2025) se pueden consultar las estructuras internas de otras agrupaciones políticas.

En el PUSC se eliminó la Asamblea Distrital, así como su respectivo Comité Ejecutivo Distrital, y se incorporó el Tribunal de Alzada (capítulo 5, artículo 32 del estatuto orgánico) y de organizaciones sectoriales (capítulo 3, artículos 58). Además, se quitó la escala cantonal y distrital del Consejo Político Nacional. También se eliminaron los organismos

Figura 5.3

Estructura interna del PLN

PARTIDO LIBERACIÓN NACIONAL (PLN)



Nota: En color aparecen los cambios en comparación con el 2014. Fuente: Mora, 2025.

funcionales y la Asamblea Cantonal Ampliada (no se mencionan en ningún artículo del estatuto). Desde el 2014, la Asamblea General se identificó como un órgano de dirección encargado de convocar al Congreso Ideológico, el nombramiento del Tribunal de Ética, el Tribunal Electoral y la Fiscalía General. También se incorporó a las secretarías nacionales, la Secretaría Nacional de Juventudes y Voluntariado (artículo 55), la Fracción Municipal (artículo 57) y los Frentes Nacionales de Mujeres Socialcristianas y Juventudes Socialcristianas (capítulo 3, artículo 58).

Al comparar la organización partidaria actual del PAC con la del 2014, sobresale la incorporación parcial de comités de Acción Política, así como de la fracción legislativa y de las organizaciones sectoriales. Se creó la Comisión de Enlace, encargada de relacionar la fracción legislativa con las instancias ejecutivas partidarias (artículo 26 inciso A del estatuto), se constituyeron los Comités de Base Ciudadana Distrital que están a cargo de los Comités Ejecutivos Cantonales (artículo 42 bis). Sobre la estructura de la Juventud PAC, el Comité Ejecutivo que existía en el 2014 se transforma en el Directorio Nacional de Juventudes PAC como órgano director y representante oficial (artículo 39). Además, se incorpora una Comisión Nacional de Juventudes PAC dentro de las comisiones partidarias (artículo 40).

Finalmente, el partido político con más cambios en la última década es el Frente Amplio. A nivel de su estructura, se identifica una modificación en los Comités de Acción Política, específicamente en la figura de las Comisiones de Trabajo que únicamente tienen rango nacional y en la incorporación de la Fracción Legislativa, de la cual forman parte la Comisión Política, la jefatura y subjefatura (artículo 24 del estatuto). Se acreditó una Asamblea Superior Nacional hace referencia a la figura de la Asamblea Nacional Ampliada (artículo 16 inciso e). Además, hubo un cambio importante en el hecho de que la Comisión Política reestructura los órganos de operación política y los divide en frentes, secretarías y comisiones de trabajo. En los

frentes se creó la Secretaría de Mujeres, la Juventud del Frente Amplio (que antes era un órgano aparte), el Frente Nacional de Educación, el Frente de Protección Animal y los Comités de Acción Política de Base.

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

#### ESTRUCTURAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

véase Mora, 2025, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

#### Nuevos partidos poseen débiles agendas de desarrollo humano

En esta edición se examinó si el tipo de estructura organizativa de los partidos (amplia y mínima) se relaciona con las agendas programáticas que promueven: ¿hay diferencias en las políticas que impulsan los partidos políticos con estructuras poco desarrolladas y los de estructuras internas más amplias? y, en caso de que así sea, ¿cuáles son esas diferencias?

Para despejar esta interrogante se utilizaron datos de la encuesta de personas expertas sobre los partidos políticos en América Latina, de la Universidad de Carolina del Norte Chapel-Hill, con los cuales se construyó un índice de las agendas de políticas públicas de los partidos políticos en Costa Rica. La encuesta se efectuó entre noviembre del 2024 y febrero del 2025. La dimensión de las políticas públicas incluyó 13 ítems (cuadro 5.8). En este índice, los valores más altos corresponden a preferencias de políticas que mejoran las condiciones de vida de las personas.

Los resultados de la encuesta se contrastaron con el estudio sobre la estructura organizativa de los partidos políticos visto en el acápite anterior. Para ello, se contabilizó la cantidad de órganos de acción política de cada partido, entre los cuales se encuentran los comités de acción territoriales, el directorio político y las organizaciones sectoriales. El número máximo de órganos es 7 y el mínimo 0.

El principal hallazgo es que las agrupaciones con órganos internos más desarrollados se concentran en el cuadrante con una propuesta programática orientada a promover el desarrollo humano, a excepción del PUSC. Los otros cuatro partidos con estructuras intermedias o mínimas se ubican en el cuadrante de agrupaciones con propuestas programáticas débilmente articuladas con el progreso de las personas (gráfico 5.22).

Estos resultados refuerzan la conclusión de que en Costa Rica hay partidos políticos que buscan el poder sin una estructura programática orientada al desarrollo humano. Se trata de esfuerzos por crear partidos políticos con estructuras mínimas o básicas desde el punto de vista organizativo; en fin, las necesarias para estar legalmente inscritos y poder participar en la competencia electoral. Además, no han desarrollado agendas que busquen expresamente acercarse a las aspiraciones de mejoramiento de la vida de las personas desde la perspectiva del desarrollo humano.

#### Polarización política plantea un difícil desafío para la competencia electoral

El recrudecimiento del conflicto entre los poderes visto en una sección previa tiene como una de sus consecuencias la generación de un clima de polarización política. De manera genérica, la polarización ocurre cuando la sociedad se divide en dos bandos opuestos. En esta tesitura, un sector de la población respalda a un líder, a un partido o a un Gobierno. Al mismo tiempo, el otro se opone a ese liderazgo, agrupación o administración gubernamental. Cuando estas divisiones se crispan y escala el amor hacia el grupo al que se pertenece y el odio hacia el otro bando, el resultado es la politización de la polarización (Iyengar et al., 2019).

En este capítulo se muestran dos tipos de polarización, la primera es de índole afectiva y la segunda, de naturaleza electoral. La polarización afectiva crea apoyos a un bando u otro que dependen de la conexión emocional y no de la evaluación sobre las acciones que emprenden ni sus resultados. El conflicto de poderes, en los términos analizados en este

Cuadro 5.8

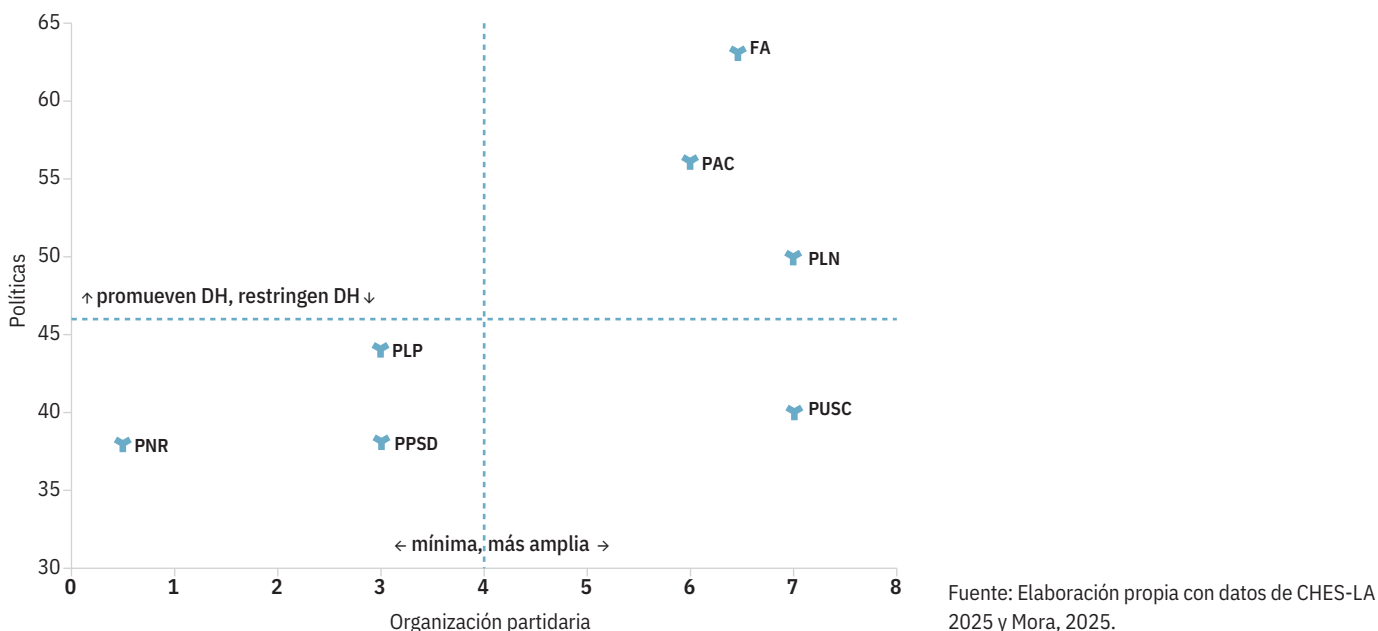
Ítems de la encuesta de expertos Chapel Hill sobre preferencias programáticas de los partidos políticos. 2025

Ítems	Oposición	Apoyo
Inmigración	Apoya fuertemente a políticas restrictivas de inmigración	Se opone fuertemente a políticas restrictivas de inmigración
Redistribución de ingresos	Se opone fuertemente a la redistribución	Apoya fuertemente a la redistribución
Sostenibilidad ambiental	Apoya fuertemente el crecimiento económico a pesar de los costos para la protección ambiental	Apoya la sostenibilidad ambiental a pesar de los costos para el crecimiento económico
Mejorar servicios públicos	Apoya fuertemente reducir los impuestos	Apoya fuertemente el mejoramiento de los servicios públicos
Desregulación de mercados	Se opone fuertemente a la desregulación de mercados	Favorece fuertemente la desregulación de mercados
Proteccionismo	Apoya fuertemente la apertura (liberalización) comercial	Apoya fuertemente la protección de los productores domésticos
Social	Se opone fuertemente a las políticas sociales liberales	Apoya fuertemente a las políticas sociales liberales
LGBTIQ	Se opone fuertemente al avance de los derechos LGBTIQ+	Apoya fuertemente el avance de los derechos LGBTIQ+
Principios religiosos	Apoya fuertemente la presencia de principios religiosos en política	Se opone fuertemente a la presencia de principios religiosos en política
Descentralización	Se opone fuertemente a la descentralización política	Apoya fuertemente a la descentralización política
Criminalidad	Apoya fuertemente combatir la delincuencia con un enfoque más punitivo	Apoya fuertemente combatir la delincuencia abordando sus causas estructurales
Minorías étnicas	Se opone fuertemente avanzar en temas de derechos indígenas y de personas afrodescendientes	Apoya fuertemente el avance en temas de derechos indígenas y de personas afrodescendientes
Apertura a la inmigración	Denigran y culpan a los inmigrantes	Acogen abiertamente a los inmigrantes

Fuente: CHES-LA, 2025.

Gráfico 5.22

Relación entre preferencias políticas y organización interna de los partidos políticos, Costa Rica. 2024



capítulo, le ha permitido al Ejecutivo mantener en un nivel inusualmente alto de apoyo ciudadano si se contrasta con los registros de las siete administraciones previas, pues, al tercer año de la administración, se encuentra en un rango ligeramente superior al 50% de valoraciones positivas, a pesar de que se trata de un Gobierno con pocas entregas y capacidad para gestionar las políticas públicas. El mandatario Chaves Robles es el segundo mandatario en lograr un apoyo ciudadano sostenido por encima del promedio histórico durante los tres años y medio de mandato que han transcurrido (55%). El otro fue Óscar Arias Sánchez (51%). Sin embargo, cuando se le compara con otros Gobiernos latinoamericanos, se trata de un nivel intermedio de apoyo ciudadano (Mitofsky, 2025).

El antagonismo político ha modificado la manera en que las personas formulan sus evaluaciones (positivas o negativas) sobre la gestión gubernamental. Desde el año 2023, el CIEP-UCR ha encontrado indicios de polarización afectiva en Costa Rica, una característica propia de escenarios de polarización política en otros países (Morales y Béjar, 2023).

Entre las personas que apoyan al Gobierno predomina el respaldo personalista. Las mediciones del CIEP-UCR

han determinado que ese apoyo no depende de los resultados de la gestión gubernamental, ni de su acuerdo con las políticas que la administración desarrolla, sino que se concentra en un respaldo a la figura del presidente. La proporción de estas personas es claramente superior a quienes apoyan al Gobierno por juzgar positivamente sus políticas. En el otro extremo, una parte importante de quienes evalúan de forma negativa la gestión gubernamental rechazan la figura presidencial, a pesar de estar de acuerdo con las políticas, los llamados “personalistas opositores” (gráfico 5.23).

El segundo tipo de polarización estudiada está directamente asociada a temas electorales. Se trata de divisiones surgidas al calor de las decisiones que se materializan en las urnas; así como de apoyos o rechazos a candidaturas o partidos políticos en el contexto de un evento electoral próximo. Utilizando los datos de un estudio de opinión pública reciente del CIEP-UCR, se construyó un índice de polarización electoral de cara a los comicios del 2026, basado en once preguntas (cuadro 5.9).

Estas preguntas se diseñaron para medir el respaldo a la continuidad del Gobierno actual o el rechazo a esa posibilidad. El índice varía en puntajes entre

0 como mínimo y 100 como máximo, los valores más cerca de 100 refieren a estar en desacuerdo con la idea de que la fuerza oficialista gane las elecciones, y los más bajos se asocian con estar de acuerdo con que el oficialismo siga en el poder.

La medición registró importantes variaciones (volatilidad) en el grado de acuerdo con respecto a estos ítems, en varios de ellos se presentan posiciones polares, en otros hay disposiciones más a favor de la continuidad del oficialismo y en otros sucede lo contrario. Sin embargo, lo más relevante de este análisis no es el grado de acuerdo o desacuerdo con cada ítem individualmente, pues lo que interesa es el balance en su conjunto en los once ítems.

Cuando se analizan todos los ítems en su conjunto, sobresale la división de opiniones en relación con la continuidad del oficialismo durante período el 2026-2030. En algunos ítems individuales, la balanza se inclina claramente hacia uno de los dos polos, pero el valor promedio del índice es de 52 puntos. Este resultado evidencia una situación en la cual se configuran dos bandos, equiparables en tamaño y en actitudes políticas respecto a la continuidad del oficialismo o a la alternancia en el poder. Las decisiones electorales de estos dos bandos polares

### Gráfico 5.23

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

(porcentajes)

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

a/ **Personalistas seguidores:** personas que apoyan al mandatario, aunque no respaldan sus políticas.

b/ **Opositores:** personas que no respaldan la labor del mandatario ni las políticas públicas en educación y seguridad.

c/ **Seguidores:** personas que aprueban la gestión del mandatario y sus iniciativas de política pública.

d/ **Personalistas opositores:** personas que no apoyan al mandatario, pero sí sus políticas.

Fuente: Elaboración propia con datos de CIEP-UCR.

## Cuadro 5.9

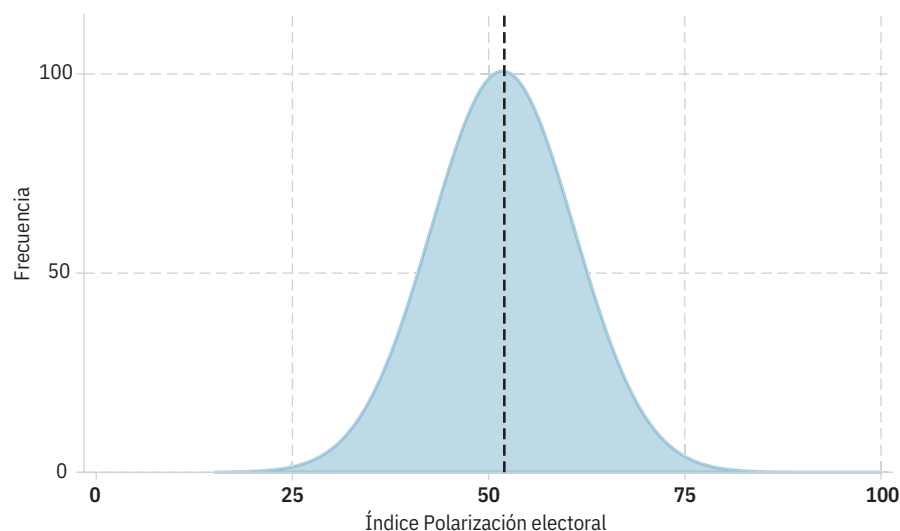
## Distribución de las respuestas sobre polarización electoral, según ítem consultado. 2025

Ítems	Muy de acuerdo / De acuerdo	Muy en desacuerdo / En desacuerdo
1. El gobierno actual merece seguir en el poder	57	43
2. Prefiero que otro partido, diferente al actual, llegue al poder	62	38
3. Me sentiría satisfecho si el gobierno sigue en el poder	58	42
4. Haría todo lo posible para evitar que el gobierno actual siga en el poder	40	60
5. Si el gobierno actual pierde las elecciones yo sería feliz	46	54
6. Que el gobierno actual pierda las elecciones sería una tragedia	34	66
7. A como dé lugar, el gobierno actual tiene que seguir en el poder, aunque sea a la fuerza	19	81
8. En este tiempo el gobierno ha demostrado que no merece seguir en el poder	44	56
9. Yo soy de los que apoya al gobierno actual, independientemente de lo que haga	34	66
10. Ya es hora de acabar con el gobierno actual	43	57
11. El gobierno actual tuvo tiempo de hacer cosas y no las hizo	74	26

Fuente: Elaborado con datos de CIEP-UCR, 2025.

## Gráfico 5.24

## Distribución de las opiniones de las personas respecto de la continuidad del oficialismo en el poder



Nota: La línea vertical representa el valor promedio del índice (52 puntos).

Fuente: Elaboración propia con datos del CIEP-UCR.

serán determinantes en el resultado de los comicios del próximo año (gráfico 5.24).

### Judicialización de conflictos públicos desplaza participación social en repertorios de lucha ciudadana

Una de las dimensiones de la democracia costarricense que el *Informe* examina para valorar su contribución al desarrollo humano es la calidad de la convivencia ciudadana. Cada año se procura reunir información para responder a una interrogante sencilla en su formulación, pero compleja en su contenido: ¿en qué medida la democracia costarricense promueve el ejercicio activo de la ciudadanía para participar en la gestión pública? En este apartado del capítulo se exploran algunas dimensiones relacionadas con dicha materia.

Tres son los hallazgos que sobresalen: en primer lugar, el ciclo de baja protesta social se ha extendido durante una década, constituyéndose así en el período más extenso de baja intensidad en materia de acciones colectivas desde que se tiene registro. Como se sugirió en la edición

anterior, este hallazgo puede indicar que la crisis de representación no afecta solo a los partidos sino también a las organizaciones de la sociedad civil (PEN, 2024a). En segundo lugar, un análisis sobre los efectos de la ley encargada de regular las huelgas descarta que esta sea la razón del bajo nivel de protestas de dicha índole. Por último, nuevamente la conflictividad sobre los asuntos públicos que se dirime en los estrados judiciales ha experimentado un aumento sin precedentes y parece colocarse como la principal medida ciudadana para denunciar las acciones u omisiones de la gestión pública.

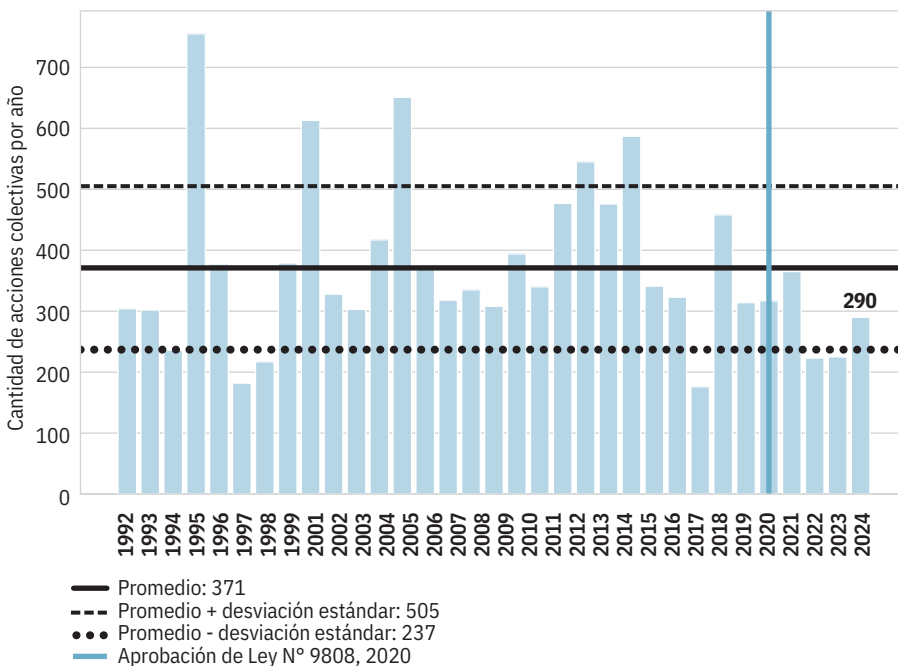
### Se prolonga un ciclo de baja protesta ciudadana

La base de datos de protesta ciudadana del PEN cubre el período que va de enero de 1992 a diciembre del 2024. Permite determinar la cantidad de acciones colectivas por año, los actores involucrados, las demandas que las originan y los repertorios utilizados. Estos esfuerzos también han estudiado si la forma en la que la ciudadanía se manifiesta tiene patrones temporales y si existen picos de protesta social o, por el contrario, fases de “enfriamiento”. En términos generales, para las democracias es saludable que la ciudadanía se manifieste sobre la situación del país o de sus comunidades, de forma tal que se pueda saber si respalda o no las decisiones de sus gobernantes. Sus resultados son similares a los que arroja la base de datos de conflictos sociales del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica (IIS-UCR).

En los 32 años para los cuales hay registros se contabilizan 12.307 entradas, cada una de las cuales se refiere a una acción colectiva. En algunos casos se trata de un evento único, pero en otros se registran varias acciones sobre un mismo tema. Considerando la cantidad total de entradas de la base de datos y el número de años, el promedio de protestas, en sus distintas modalidades, es de 371 por año. En otras palabras, si se descontaran las fechas festivas, se podría afirmar que, en Costa Rica, en promedio, ocurre algún tipo de protesta todos los días del año, con unos años más activos que otros. En

Gráfico 5.25

### Evolución de las acciones colectivas por año. 1992-2024



Fuente: Moncada, 2025 con datos de la base de acciones colectivas del PEN.

el 2024 se registraron 290 acciones colectivas (gráfico 5.25).

En la última década, la sociedad costarricense ha atravesado un ciclo de baja protesta ciudadana. En todos los años, menos en el 2018, el número de acciones colectivas ha sido menor que el promedio de todo el período. En ese año, la reforma fiscal reactivó la protesta, aunque de manera pasajera. En ediciones previas el *Informe* se han aportado explicaciones a este comportamiento (PEN, varios años) y se ha destacado que la caída de la protesta se origina en una sostenida menor beligerancia en actores claves como trabajadores, estudiantes, sector productivo, ciudadanía organizada y liderazgos comunitarios.

En enero del 2020 se aprobó la Ley 9.808 llamada Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos. Para algunos sectores, esta norma desincentivó a la ciudadanía a utilizar la huelga como repertorio de protesta. Más adelante se aporta evidencia que cuestiona esta interpretación.

Los datos del último año estudiado (2024) revelan la existencia de tres repertorios que concentran tres de cada cuatro acciones: declaraciones públicas (40%), mitin o concentraciones (23%) y bloqueos (11%). Otro aspecto relevante para mencionar es la naturaleza disuasiva o confrontativa de estos repertorios, un fenómeno que el PEN le ha dado seguimiento en *Informes* anteriores. Desde el inicio del período constitucional de Rodrigo Chaves Robles, las acciones colectivas confrontativas han sido predominantes<sup>8</sup>: 405 acciones confrontativas versus 326 disuasivas (mayo del 2022-abril del 2025).

El análisis de la serie de tiempo de acciones colectivas (1992-2024) muestra tres patrones en el largo plazo. Un primer patrón está asociado a los períodos del año en los que ocurren las protestas. Si se observa la protesta por su estacionalidad temporal; es decir, los meses del año tienden a registrar mayor cantidad de acciones colectivas, se confirman los hallazgos previos de estudios anteriores (Gómez-

Campos, 2016). Una fase de baja protesta desde noviembre hasta febrero, con una tendencia al alza en marzo, la cual se mantiene relativamente constante hasta octubre (Moncada, 2025).

Un segundo patrón es el liderazgo de las personas trabajadoras del sector público en la protesta social en Costa Rica. En el 2024 esa tendencia se mantuvo; de hecho, el porcentaje de acciones de personas trabajadoras (39%) representa más del triple del valor inmediatamente inferior que corresponde a los grupos vecinales con un 13% (Moncada, 2025).

El tercer y último patrón combina continuidad y novedades; refiere hacia quiénes van dirigidas estas acciones colectivas. En el 2024, dos de cada tres acciones colectivas (66%) fueron dirigidas a lo que podría denominarse el “Poder Ejecutivo ampliado” (Gobierno central y sector descentralizado). Este hallazgo es similar al encontrado en el 2023, pues se mantienen las mismas entidades en los primeros puestos (instituciones descentralizadas, ministerios y presidente de la república), aunque en posiciones distintas. Lo novedoso es que entre 1992 y hasta el 2013, el porcentaje de protestas dirigidas directamente al mandatario en ejercicio era menor al 10%. No obstante, a partir del 2014 esa cifra ha aumentado hasta llegar incluso al 19% en el último trienio (gráfico 5.26).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

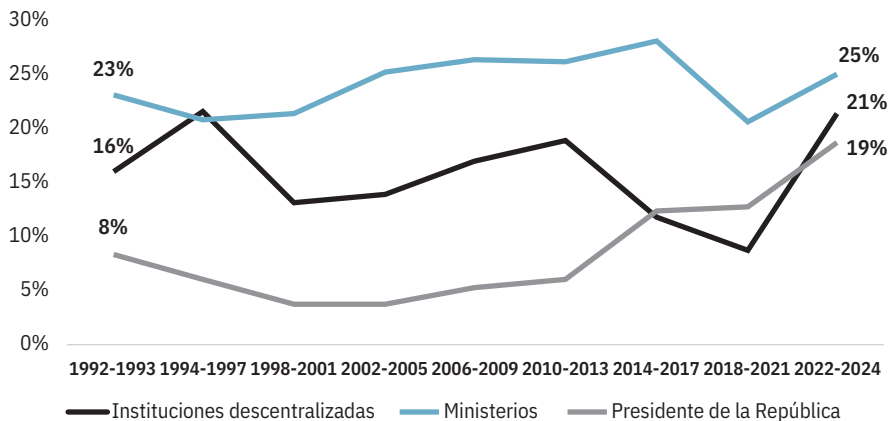
**PROTESTA CIUDADANA**  
véase Moncada, 2025, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### No hay evidencias concluyentes de que la ley que regula huelgas es la razón del bajo nivel de protesta ciudadana

La Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos, Ley 9.808, entró a regir el 27 de enero del 2020. El trámite de esta ley y su aprobación en la Asamblea Legislativa ha sido controversial, al punto de que

Gráfico 5.26

### Porcentaje de acciones colectivas por periodo, según entidad



Fuente: Elaboración propia con datos de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

incluso la Sala Constitucional declaró en una sentencia reciente, de agosto del 2025, la legalidad de la norma ante una acción interpuesta por la ANEP. Entre los detractores de la ley se señala que restringe el derecho fundamental de huelga, lo cual afecta a toda la clase trabajadora de los sectores público y privado. Por su parte, entre quienes respaldaron la iniciativa se indicaba que debía regularse el derecho a la huelga en los servicios públicos esenciales cuya suspensión, discontinuidad o paralización, pueda causar daños significativos a los derechos a la vida, la salud y la seguridad pública.

A la fecha de edición de este Informe, la ley señalada ya cumplió cinco años de vigencia, un período razonable para examinar si ha tenido algún efecto en la forma en la que la ciudadanía protesta. Para resolver esa interrogante, este capítulo aplicó un procesamiento estadístico que compara la cantidad de huelgas antes y después de la entrada en vigor de la ley citada. En caso de que la respuesta sea negativa, la evidencia descartaría que la ley estudiada fuese un factor que explique la disminución en la cantidad de huelgas. Por su parte, si hubiese un efecto, los datos corroborarían que la legislación indicada efectivamente redujo la realización de huelgas.

Este modelo estadístico se denomina *regresión de diferencia en diferencias* (DiD) y consiste en comparar la cantidad observada de huelgas posterior a la entrada en vigencia de la ley, respecto al número registrado previo a dicho cambio legal. En palabras más sencillas, se trata de una comparación de datos antes y después del cambio normativo<sup>9</sup>.

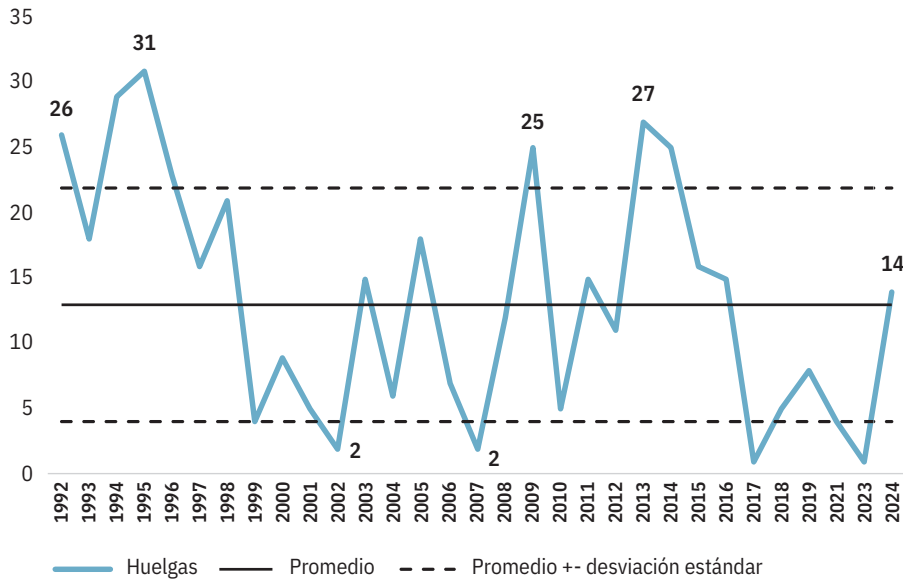
La cantidad de huelgas en los 32 años para los que hay información disponible refleja un comportamiento inestable. En años con mayor registro de eventos esa cifra anduvo alrededor de los 30 casos por año (1995, 2009 y 2013). Se registran años con tan solo 1 o 2 huelgas por año y años en los que no hubo huelgas del todo (el 2020 por efecto pandemia y el 2022).

El uso de la huelga como repertorio de protesta ya había experimentado una reducción a partir del 2014; es decir, previo a la entrada en vigor de la ley. Por último, en el quinquenio posterior a la ley 9.808, la cantidad de huelgas combina períodos de baja frecuencia (2023) y años con mayor recurrencia (2018 y 2024), por lo que en principio llevaría a descartar o debilitaría la hipótesis de la unidireccionalidad de los efectos (gráfico 5.27).

El análisis descriptivo inicial discutido anteriormente es útil, pero no es

Gráfico 5.27

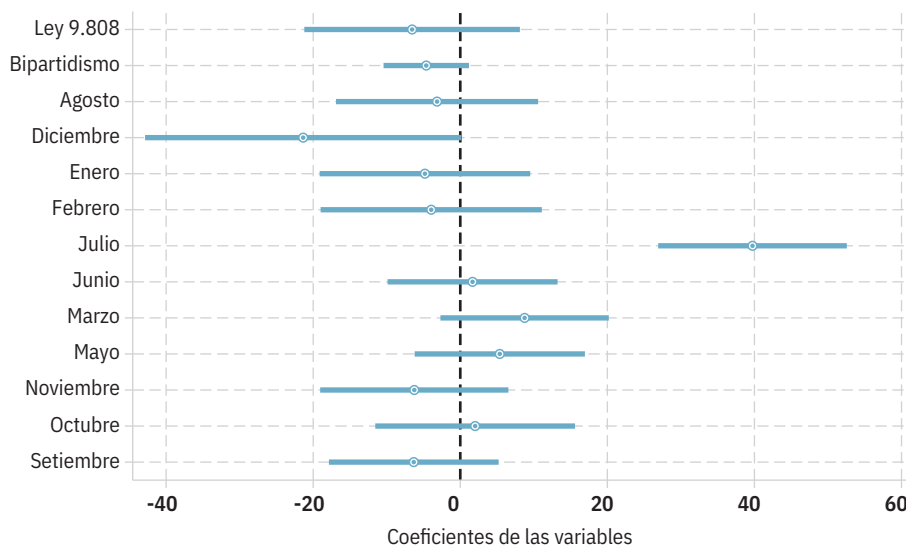
**Evolución en la cantidad de huelgas por año**



Fuente: Elaboración propia con datos de la base de acciones colectivas del PEN.

Gráfico 5.28

**Coefficientes estimados de las variables seleccionadas para modelar el evento de huelga. 1992-2024**



Nota: Los valores del eje X se refieren a los coeficientes de las variables incluidas en el modelo de regresión denominado diferencia en diferencias. Los coeficientes que aparecen a la derecha de la línea vertical corresponden a efectos positivos y, los que aparecen a la izquierda, son efectos negativos. Para que un efecto sea estadísticamente significativo no debe tocar la línea vertical.

Fuente: Alfaro-Redondo, 2025, a partir de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

concluyente respecto a si la ley mencionada ha tenido un efecto en la forma en cómo la ciudadanía ejerce su derecho a manifestarse. Para determinar si hay, o no, es necesario el análisis multivariado arriba descrito.

En este modelo, la variable a explicar es la cantidad de huelgas en todo el período 1992-2024. En lo concerniente a los factores asociados a la ocurrencia de huelgas, la variable más importante es binaria y se denomina Ley 9.808. Sus valores corresponden a 0 para el período previo al 27 de enero del 2020 y 1 para el período posterior. Además, se incluyen otras variables para controlar por el cambio en el sistema de partidos (bipartidismo=1) y los meses del año, para contemplar efectos políticos y temporales en las acciones colectivas.

El principal hallazgo de este análisis pareciera descartar que la Ley 9.808 haya tenido un efecto en el número de huelgas registrado posterior a su entrada en vigor. La evidencia identifica un efecto negativo en la dirección, pero no es estadísticamente significativo. Tampoco se le puede atribuir al cambio en el sistema de partidos políticos un impacto en el comportamiento de las huelgas (gráfico 5.28). Este resultado no excluye la posibilidad de que algunos elementos específicos de la norma mencionada, tales como la reducción de salarios para quienes participan o la interrupción de los contratos puedan ser factores relacionados con la cantidad de huelgas. Sin embargo, para explorar estos efectos serán necesarios más estudios al respecto, especialmente un acercamiento cualitativo con los actores para escuchar sus explicaciones.

**Judicialización de conflictos de los asuntos públicos alcanza máximo histórico**

Un sistema político que, como el costarricense, atraviesa por una década de bajo nivel de protesta ciudadana, puede ser visto como uno en donde la sociedad civil se encuentra “adormecida” o resignada. No obstante, un indicador adicional a los que se han mostrado hasta ahora da cuenta de otra realidad.

Mientras que la protesta de “la calle” se ha enfriado, otros indicadores

disponibles para esta edición del *Informe* dan cuenta de que la sociedad civil costarricense está redireccionando la resolución de los conflictos al ámbito judicial. A este proceso se le conoce como la “judicialización de la política”; es decir, el traslado de conflictos políticos a sede judicial para que el sistema de justicia arbitre una disputa. La baja protesta y el menor uso del diálogo desplaza la conflictividad sobre los asuntos públicos a los tribunales de justicia, ejerciendo una mayor presión sobre un sistema de justicia ya de por sí atiborrado de casos.

En las ediciones anteriores de este capítulo se presentó evidencia sobre el uso de los recursos que ofrece el sistema de justicia para oponerse a las acciones del Gobierno y, en general, a la institucionalidad pública. Se señaló que, en los dos primeros años de la Administración Chaves Robles se alcanzó el nivel más alto de judicialización de la política en la última década. Esta edición del *Informe* da seguimiento al fenómeno para indagar si ha habido cambios y cuáles han sido.

Dado que las acciones y decisiones de las autoridades políticas tienden a ser fuente de controversia y disputa en una democracia, la conflictividad social podría ser menor si el Poder Ejecutivo conduce sus acciones para respetar el ordenamiento jurídico y las reglas. Cuando ocurre lo contrario, cabría esperar la activación del sistema de controles y contrapesos a la acción gubernamental. Esto se debe a que, en la democracia costarricense, a pesar de que las autoridades de turno tienen amplia discrecionalidad en la elaboración de políticas públicas, el sistema presidencialista es de un Ejecutivo no dominante y además está sometido a amplios controles constitucionales, legales y administrativos.

Uno de los controles sobre las acciones públicas que la sociedad civil activa es la revisión constitucional que la Sala IV realiza mediante los recursos de amparo. Estos recursos son de fácil acceso para la ciudadanía por tener pocos requerimientos formales, como lo ha subrayado el *Informe Estado de la Justicia* que publica el programa. A través de estos recursos, los actores sociales o la ciudadanía vigilan

y reclaman que no se vulneren sus libertades o derechos.

Para estudiar este fenómeno, se actualizaron datos del Centro de Jurisprudencia Constitucional del Poder Judicial disponibles para el período 2015-2024; es decir, a lo largo de una década. Esta información registra la cantidad de asuntos declarados con lugar por el tribunal constitucional y que además contemplan una orden concreta contra alguna institución o entidad del Poder Ejecutivo. En otras palabras, no se trata de los recursos de amparo en bruto o los recibidos por la Sala IV, sino de aquellos que, después de ser estudiados, son admitidos y declarados con lugar por las personas magistradas. Sin embargo, no se trata de sentencias genéricas, sino de las que incluyen órdenes contra las instituciones por su accionar. Debido a la naturaleza de las sentencias examinadas, es posible plantear que se trata de acciones o decisiones del Poder Ejecutivo que la Sala Constitucional ha encontrado que riñen con el marco jurídico vigente.

El análisis de la última década (2015-2024), visto por administración de Gobierno, sugiere tres situaciones distintas. Como los datos están organizados para año calendario (enero-diciembre), pero las administraciones tienen perio-

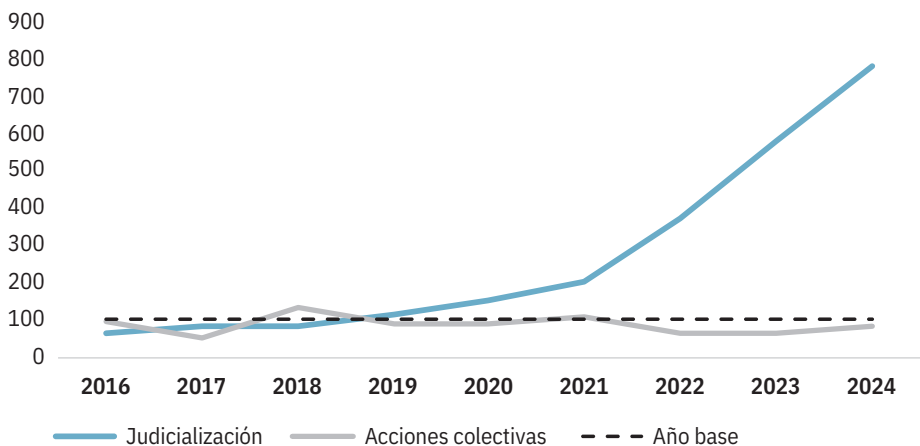
dos constitucionales que inician en mayo y concluyen en abril, existe un margen de error sistemático que puede alterar el nivel específico asignado a cada una, que no modifica la tendencia general.

Durante los años que mayoritariamente pertenecen a la Administración Solís Rivera, la judicialización de la política se mantuvo en un nivel estable de alrededor de 800 recursos de amparo declarados con lugar. El aumento inicia con la administración del expresidente Alvarado Quesada, pues ya en su segundo año se superan los 1.000 recursos de amparo declarados con lugar contra alguna entidad de la institucionalidad pública. El nivel de recursos de amparo del 2021 fue dos veces y medio más que los registrados al iniciar el Gobierno.

Los tres años de la presente Administración han superado, por mucho, los registros de las dos administraciones previas, épocas en las que se desencadenaron conflictos con alto potencial de litigiosidad, como las reformas a las convenciones colectivas, las restricciones por pandemia o la reforma fiscal. Los 7.027 casos del tercer año del actual Gobierno son casi cuatro veces más que los del 2021 y nueve veces más que el nivel registrado en el 2017 (gráfico 5.29).

Gráfico 5.29

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



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

## Relaciones con los Estados Unidos plantean nuevos desafíos para la convivencia democrática

Una de las aspiraciones para evaluar la contribución de la democracia al desarrollo humano es el aporte que nuestro país hace a la promoción de la democracia, los derechos humanos, la paz y el desarrollo en el plano internacional. Para una pequeña democracia desarmada como la costarricense, la promoción de estos valores mediante la participación del país en foros multilaterales y bilaterales es de crucial importancia para sus propios intereses nacionales: requiere, para su misma sobrevivencia, de los apoyos estratégicos de socios internacionales para defenderse de las amenazas y obtener ayuda para resolver los desafíos del desarrollo humano.

La política exterior es el vehículo que permite tejer alianzas internacionales indispensables para lograr estos cometidos. Sin embargo, las posibilidades de tener una política exterior autónoma, acorde a los intereses nacionales, está fuertemente condicionada por la geopolítica internacional, en particular, por los espacios que las pugnas entre grandes potencias abren. Cuando los espacios se restringen, el país ha enfrentado graves riesgos, pues las potencias buscan convertir a las pequeñas naciones en peones de sus intereses globales. Este fue el caso en la época de los conflictos militares en Centroamérica, cuando el istmo se convirtió en uno de los “puntos calientes” de la Guerra Fría. Entonces, se desataron fuertes presiones para que Costa Rica se sumara a esos hechos. El país optó por promover la paz, con el apoyo de una gran coalición internacional.

En este último apartado, el *Informe* amplía el lente del análisis político para observar el vecindario internacional, con un enfoque centrado en una pregunta clave: ¿se ciernen amenazas internacionales a la autonomía que el país requiere para implementar su tradicional política de promoción de la democracia y los derechos humanos? La interrogante es compleja de responder, pues involucra muchas aristas. Este capítulo se

planteó enfocar su análisis en las tendencias recientes de las relaciones del país con Estados Unidos, la principal potencia de la región a partir varios temas concretos de gran importancia para Costa Rica.

Como democracia desarmada, los Estados Unidos ha sido uno de los principales aliados del país en el último siglo. No obstante, las transformaciones en las estructuras del poder global parecen estar teniendo implicaciones en las relaciones entre ambos Estados. Luego de una larga fase de poca injerencia norteamericana en Centroamérica, desde hace algunos años los Estados Unidos han entrado en una fase de mayor intervención, con diversos enfoques e intensidades para los países del istmo (Giedraitytė, 2025).

La agenda tradicional de las relaciones con Estados Unidos, caracterizada por temas de comercio y atracción de inversión privada (capítulo 3) y la lucha contra el narcotráfico se ha visto complementada, en el último lustro, por la emergencia de las telecomunicaciones como tema sensible. No solo es un asunto clave para el desarrollo costarricense, sino que los Estados Unidos lo considera indispensable para su propia seguridad. A esto se debe sumar el tema migratorio, otro asunto que no era parte importante de esas relaciones.

Este *Informe* registra importantes cambios en aquellos ámbitos que parecen condicionar el margen de autonomía o ponen en entredicho la tradición de nuestro país para desarrollar su política exterior. En la medida en que los Estados Unidos ha catalogado a China como un actor no deseado en Centroamérica, su presencia en momentos clave de toma de decisión nacional se ha hecho más evidente y exigente.

### Fuerte concentración de la cooperación estadounidense en temas de seguridad

Históricamente, Estados Unidos ha sido el principal donante de cooperación para el desarrollo en Costa Rica. No obstante, esta ha pasado por fases muy marcadas en las últimas décadas. Durante el período de guerras civiles en la región en los años ochenta del siglo pasado, cuando esa cooperación alcanzó

montos altos, tras terminarse la Guerra Fría a finales del siglo pasado, los Estados Unidos se redujeron de forma drástica en Costa Rica y, en general, Centroamérica: entre 1988 y 1997 la tasa de crecimiento anual acumulada de esa cooperación fue de -402%.

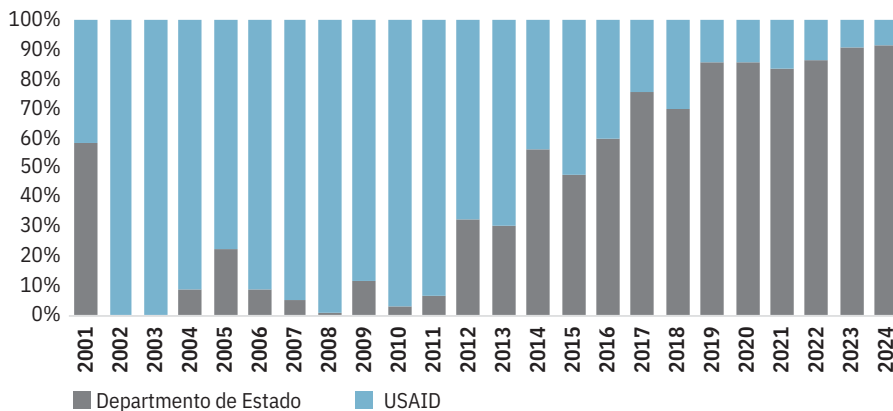
Los bajos flujos de cooperación estadounidense se mantuvieron a lo largo de las dos primeras décadas del presente siglo. Sin embargo, empezó a repuntar a partir del 2007, de manera tal que a partir de ese año, experimentó un crecimiento sostenido de 15% promedio anual en términos nominales.

En este incremento sobresalen los recursos dirigidos a rubros de paz y seguridad, que incluye sectores como la lucha antinarcóticos y el fortalecimiento de los cuerpos nacionales de policía. La intensificación de la cooperación en materia de seguridad respondió a un cambio importante en las consideraciones estratégicas de Estados Unidos sobre Costa Rica: su perspectiva ha dejado de estar fundamentada en la necesidad de proteger a la excepcionalidad democrática costarricense respecto a las potenciales amenazas de otras naciones del istmo y ha pasado a ser la de un país que forma parte de una zona de riesgo para la seguridad interna estadounidense debido a la actividad del narcotráfico y su papel como parte del corredor migratorio desde América del Sur y otras regiones extracontinentales hacia ese país (PEN, 2025b).

Mientras que, en el 2007, la cooperación en esta línea abarcó el 18% de la cooperación, a partir del 2015 se amplió rápidamente: entre el 2015 y el 2024 los fondos en esta materia alcanzaron el 43% del total de la cooperación otorgada por Estados Unidos al país (gráfico 5.23). Debido a este proceso de “securitización”, programas y agencias de cooperación como USAID han disminuido su relevancia, mientras que la influencia del Departamento de Estado ha aumentado en los últimos años (Cascante y Aguilar, 2025). El incremento de la cooperación a Costa Rica ha coincidido con el deterioro de la seguridad nacional y responde a reiterados señalamientos de las autoridades estadounidenses de esa tendencia como un problema endémico.

Gráfico 5.30

### Distribución de la cooperación desembolsada por los Estados Unidos a Costa Rica según agencia del gobierno. 2001-2024 (en porcentajes)



Fuente: Cascante y Aguilar, 2025, con datos US Foreign Aid Dashboard, 2025.

En los primeros meses del 2025, la administración Trump anunció drásticos recortes a los flujos de cooperación internacional y, en particular, el cierre de la USAID. A la fecha de cierre de este Informe no ha sido posible saber el efecto real de estos recortes sobre la cooperación destinada a Costa Rica. El peso de la USAID era ya muy marginal, pero está por verse si otros programas se verán afectados. En cualquier caso, la relevancia del Departamento de Estado (Ministerio de Relaciones Exteriores) como origen de la cooperación sugiere una dependencia directa de esta con respecto a las consideraciones políticas coyunturales de ese Gobierno y, en este sentido, un mayor margen de incertidumbre.

### Exigencia en Redes 5G restringe autonomía nacional en las relaciones con China

En los últimos años emergió un nuevo ámbito de presión de los Estados Unidos sobre Costa Rica relacionado con las telecomunicaciones y, en particular, las tecnologías digitales avanzadas. Desde la administración Biden (2021-2025), Estados Unidos hizo claras advertencias al Gobierno costarricense: el desarrollo de la red 5G no podía ser contratada a China. En la práctica, una decisión de

política pública ha sido planteada como “un dominio reservado” por parte de Estados Unidos, en cierto sentido, “*off limits*” para el Gobierno tico.

Esta situación se encuentra inmersa dentro de la relación de rivalidad que Washington mantiene con Beijing, la cual, en su faceta tecnológica, abarca la producción de microprocesadores (chips) e internet de alta velocidad. La competencia abierta por asumir el control sobre el suministro de internet de alta velocidad (5G y 6G), tiene como fundamento el control y suministro ilimitado de información a la alta velocidad que constituyen la base para inteligencia artificial.

Debe recordarse que, desde la primera década de este siglo, la empresa china Huawei se constituyó en el principal proveedor de infraestructura en despliegue de redes de internet del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Ganó las licitaciones para las redes 3G y 4G en 2009 y 2011, respectivamente (Canales, 2008; Valverde, 2011). A partir de mediados de la década de 2010, Huawei se consolidó como actor clave en la propuesta de red 5G en Costa Rica. No obstante, el contexto internacional cambió: Estados Unidos expresó una oposición clara a la participación china en infraestructura estratégica en

Centroamérica (Cascante y Aguilar, 2025).

Estados Unidos les prohibió a las empresas chinas intervenir en la red estadounidense, disposición que fue seguida por Canadá, Japón, Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido, República Checa, Polonia, Suecia, Estonia, Lituania y Rumania. Esto implicó establecer una serie de compañías aceptables (“*Clean Telcos*”), que también se comprometían a excluir de sus proveedores a empresas chinas (USDS, 2019; Carrelli, 2024).

Entre marzo del 2022 y abril del 2025 se produjeron visitas de altos funcionarios del Gobierno estadounidense que incluyeron en sus agendas la cooperación en el despliegue de la red 5G. En estos esfuerzos la más vocal fue la general Laura Richardson, comandante del Comando Sur de los Estados Unidos, quien, en agosto del 2023, expresó su preocupación por la influencia china en infraestructuras críticas de América Latina incluyendo redes 5G, debido a su potencial uso militar.

Pocos días después, el 23 de agosto, el presidente Chaves firmó el Decreto Ejecutivo 44196-MSP-Micitt, que regula la ciberseguridad en servicios 5G y superiores. El decreto indica, en su artículo 10 inciso c, que los países de los vendedores y proveedores potenciales deben haber adoptado los principios de la Convention of Cybercrime (Budapest Convention), del 23 de noviembre del 2001, de la cual China no forma parte (Decreto nº 44196-MSP-Micitt, 2023).

Esta decisión generó resistencias internas. En octubre del 2023 se presentó un recurso de amparo ante la Sala Constitucional. La acción legal tenía como propósito establecer que el decreto regulaba materia que debía ser conocida por la Asamblea Legislativa y no por el Ejecutivo, así como discriminatorio por violar los principios de libre competencia e igualdad de participación de las empresas en concursos públicos. En enero del 2024, por votación de mayoría, el Tribunal Constitucional consideró que la demanda en cuestión, sin prejuizar sobre su contenido, debía ser conocida por los tribunales de lo contencioso administrativo (Chacón, 2024).

De tal manera, la decisión de política pública en materia del 5G pasó de consideraciones técnicas a geopolíticas, un escenario en el cual los Estados Unidos pusieron en claro los límites de la autonomía de Costa Rica para decidir en esta materia. Tras el triunfo y toma de posesión del presidente Donald Trump, la presión estadounidense volvió a intensificarse. Este Gobierno canceló visas de entrada a diputados de diversas fuerzas políticas que habían adversado el decreto 44196-MSP-MICITT (Rivero, 2025), al expresidente Óscar Arias Sánchez y a su hermano, el presidente del Congreso, Rodrigo Arias Sánchez. No obstante, nuevas cancelaciones de visas a magistrados de la Corte Suprema sugieren que el activo uso de esta herramienta por parte del Gobierno norteamericano no se limitó al tema del 5G.

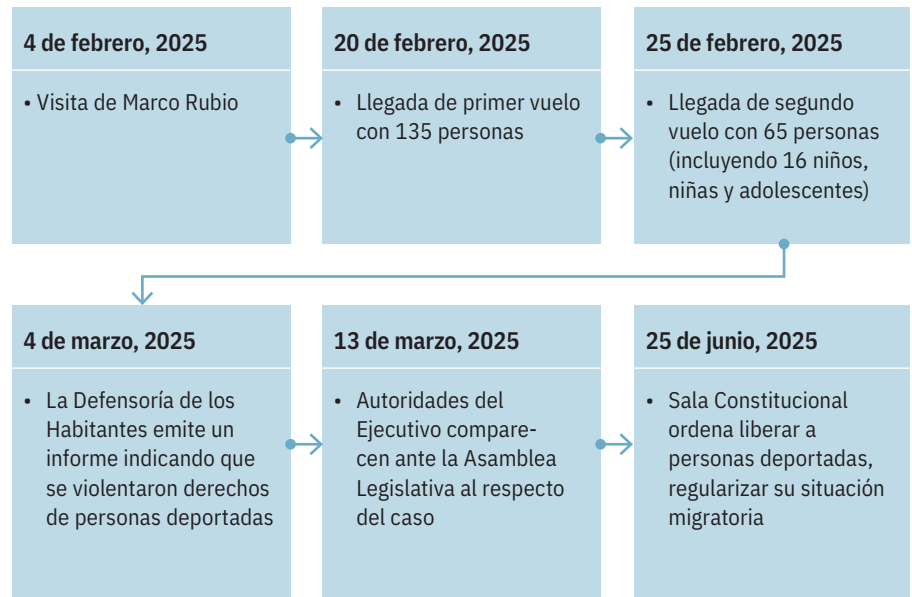
### Acuerdo bilateral sobre personas migrantes deportadas lesiona la posición histórica del país sobre migraciones y derechos humanos

En meses recientes, el Gobierno estadounidense presionó a países de África y Asia Central para que recibieran a personas migrantes que se encontraban en Estados Unidos y que no eran ciudadanas residentes o naturalizadas de estos terceros países. Posteriormente, esta presión se expandió a países centroamericanos como Guatemala, El Salvador y Panamá (Wong et al., 2025). El Salvador, incluso, aceptó recluir en sus cárceles a personas deportadas.

Estas deportaciones masivas se insertan como parte de una estrategia de seguridad más amplia de Estados Unidos y de cumplimiento de una promesa de campaña electoral del presidente Trump. En ella, Costa Rica ocupa un papel doble: por un lado, sirve como una posible barrera a la migración desde el sur del continente; por otro, como un espacio a donde pueden enviarse las personas migrantes expulsadas en los Estados Unidos. La larga tradición costarricense de apertura al asilo ofrecía una oportunidad para ese país, pero al mismo tiempo una limitación: históricamente, Costa Rica hizo del respeto de los derechos

Figura 5.4

### Línea de tiempo con los principales acontecimientos en torno a las deportaciones desde Estados Unidos hacia Costa Rica durante el 2025



Fuente: Cascante y Aguilar, 2025.

humanos de las personas migrantes un tema medular en su política exterior.

Costa Rica fue incorporada dentro de un esquema de acuerdos bilaterales para la recepción de personas deportadas, sin que, a la fecha de redacción de este *Informe*, se sepa con claridad los alcances futuros. A diferencia de otros países de la región no se ha anunciado un acuerdo definitivo. A raíz de la visita de febrero del 2025 por parte del secretario de Estado de los Estados Unidos, Marco Rubio, el presidente de Costa Rica, Rodrigo Chaves, anunció un acuerdo bilateral para recibir y repatriar a 200 personas migrantes asiáticas deportadas por Estados Unidos. Como parte del acuerdo, el Gobierno costarricense recibiría a estas personas y les enviaría a sus países de origen (CNN en español, 2025; Rodríguez Mega, 2025).

La aceptación de centenares de personas migrantes deportados, en febrero del 2025, muchas de ellas extracontinentales, su traslado y confinamiento en instala-

ciones cercanas a la frontera con Panamá, denominadas Centro de Atención Temporal para Migrantes (Catem), fue objeto de protesta por parte de entidades como la Defensoría de los Habitantes, Human Rights Watch. Asimismo, se desconocían las razones de su deportación, su situación legal y no registraban un proceso judicial por el cual responder en nuestro país. Las instituciones mencionadas afirmaron que los derechos fundamentales de estas personas estaban siendo vulnerados (Centro por la Justicia y el Derecho Internacional et al., 2025; García Bochenek, 2025). En junio del 2025, la Sala Constitucional ordenó la liberación de la población migrante albergada en el CATEM, definir su estatus migratorio y condenó al Estado nacional al pago de costas, pese a las protestas de la Dirección de Migración y Extranjería.

Este episodio marca claramente una tensión entre la estrategia de seguridad promovida desde el Gobierno estadouni-

dense y la protección de derechos humanos históricamente promovida desde Costa Rica. Al tener el país la doble función descrita en la política migratoria de Washington se trata de una tensión con pocos visos de pronta resolución. Por un parte, Costa Rica enfrenta la presión en un tema central del actual Gobierno norteamericano; por otro, debe mantener sus estándares legales de resguardo de derechos humanos, como democracia que es y su imagen internacional de país respetuoso de esta normativa (Cascante y Aguilar, 2025).

---

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**RELACIONES COSTA RICA-  
ESTADOS UNIDOS**

véase Cascante y Aguilar, 2025, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

---

## Anexo

---

### Ítems de la encuesta de personas expertas Chapel Hill de la Universidad de Carolina del Norte sobre presidentes de América Latina sobre liberalismo político y populismo

---

#### Ítems liberalismo político

- 
- 1.** Algunos partidos políticos y presidentes creen que el Poder Ejecutivo debería estar sujeto a límites impuestos por el Poder Legislativo, Judicial y agencias del Estado (sistema de pesos y contrapesos), mientras otros creen que el Ejecutivo debería tener poderes amplios y sin restricciones. ¿Dónde se sitúa [el/la presidente/a] en cuanto a cuán limitado debería estar el Poder Ejecutivo?
- 0:** Apoya fuertemente la existencia de límites mínimos al Poder Ejecutivo.
- 10:** Apoya fuertemente la existencia de límites estrictos al Poder Ejecutivo.
- 
- 2.** Algunos partidos apoyan con firmeza la independencia judicial y creen que el Ejecutivo debe respetar la constitución, cumplir con las sentencias judiciales y abstenerse de interferir con la justicia. Otros creen que el Poder Judicial debe estar subordinado al Poder Ejecutivo. ¿Dónde se sitúa [el/la presidente/a] en cuanto a la independencia del Poder Judicial?
- 0:** La justicia debe estar totalmente subordinada al Poder Ejecutivo.
- 10:** El ejecutivo debe respetar totalmente la independencia del Poder Judicial.
- 
- 3.** Algunos partidos políticos y presidentes apoyan fuertemente la estricta adhesión al Estado de derecho, al creer que las leyes deben aplicarse de manera predecible e imparcial y que las personas funcionarias del Gobierno siempre deben cumplir con las restricciones legales. Otros creen que los objetivos políticos pueden justificar el eludir o aplicar selectivamente las normas legales. ¿Dónde se sitúan los siguientes partidos políticos y [el/la presidente/a] en cuanto al respeto por las normas legales y el Estado de derecho?
- 0:** Apoya fuertemente la elusión de las restricciones legales cuando los objetivos políticos lo demandan.
- 10:** Apoya fuertemente la adhesión estricta al Estado de derecho.
- 
- 4.** Algunos partidos políticos y presidentes apoyan firmemente las libertades civiles, como la libertad de asociación y la libertad de expresión, mientras que otros apoyan restricciones, incluyendo la censura gubernamental a los medios de comunicación, el acoso a periodistas o los límites a las organizaciones de la sociedad civil. ¿Cuál es la postura de los siguientes partidos políticos y [el/la presidente/a] respecto a su apoyo a las libertades civiles?
- 0:** Apoya fuertemente las restricciones significativas a las libertades civiles.
- 10:** Apoya con firmeza las libertades civiles irrestrictas.
- 
- 5.** Algunos partidos políticos y presidentes apoyan fuertemente la democracia liberal, enfatizando los controles al Poder Ejecutivo, la independencia judicial, el Estado de derecho y la protección de los derechos políticos. Otros rechazan con firmeza los principios e instituciones asociados a la democracia liberal. Usando esta caracterización, ¿cuál es la postura de [el/la presidente/a] respecto a su apoyo a la democracia liberal?
- 0:** Fuertemente opuesto a la democracia liberal.
- 10:** Fuertemente comprometido con la democracia liberal.
-

## Anexo

Ítems de la encuesta de personas expertas Chapel Hill de la Universidad de Carolina del Norte sobre presidentes de América Latina sobre liberalismo político y populismo

### Ítems populismo

**1.** Algunos partidos políticos y presidentes respetan a sus oponentes, al reconocer la legítima diversidad en opiniones e intereses. Mientras tanto, otros partidos consideran la política como una lucha moral entre buenos y malos, donde frecuentemente demonizan y difaman a sus oponentes. ¿En qué lugar de esta dimensión posicionaría usted a [el/la presidente/a] durante el año 2024?

**0:** La política es vista como un intercambio respetuoso de diversas y legítimas ideas.

**10:** La política es considerada una lucha moral entre buenos y malos.

**2.** Algunos partidos políticos y presidentes argumentan que la última palabra en decisiones políticas importantes la tienen principalmente las personas representantes electas con la asesoría de las personas expertas. Otros partidos afirman que encarnan la voluntad general del pueblo, el cual debería tener la última palabra en decisiones políticas importantes. ¿Dónde se sitúa [el/la presidente/a] en cuanto a quién debería tener la última palabra en la toma de decisiones políticas?

**0:** Argumentan fuertemente que las decisiones importantes deben ser tomadas sobre todo por representantes electos con la asesoría de personas expertas.

**10:** Argumentan fuertemente que encarnan la voluntad general del pueblo.

**3.** Algunos partidos se refieren al pueblo como ciudadanía con distintos intereses y valores. Otros partidos se refieren al pueblo como una unidad auténtica y homogénea, con la cual se identifican. ¿Dónde se sitúa [el/la presidente/a] en cuanto a su conceptualización del pueblo?

**0:** Conceptualizan al pueblo como ciudadanos con distintos intereses y valores.

**10:** Conceptualizan al pueblo como una unidad auténtica y homogénea.

**4.** Algunos partidos políticos y presidentes caracterizan a la élite política (o el establishment) como necesaria y, en general, confiable. Mientras tanto, otros ven al establishment político como corrupto y malintencionado. ¿Dónde se sitúa [el/la presidente/a] en cuanto a su percepción de la élite política?

**0:** La élite política es necesaria y generalmente confiable.

**10:** La élite política es corrupta y malintencionada.

**5.** El populismo puede caracterizarse como una ideología con enfoque limitado que considera que la sociedad está dividida en dos grupos homogéneos y antagónicos: “el pueblo puro” versus “la élite corrupta”, y sostiene que la política debe ser una expresión de la voluntad general del pueblo. Usando esta caracterización, ¿qué tan populista es [el/la presidente/a]?

**0:** Nada populista.

**10:** Extremadamente populista.

**Investigadores principales:** Ronald Alfaro-Redondo, Mayling Aguilar Agüero, Eugenia Aguirre Raftacco, Ronald Alpizar, Noelia Araya Rodríguez, Karlissa Calderón Zúñiga, Carlos Cascante, Silvia Elena Castillo Morales, Mario Cortés, Donovan Gabriel España Alvarado, Sebastián González Rosales, María Estelí Jarquín Solís, Nicole Jirón Beirute, Johakson Moncada Céspedes, Aaron Steve Barquero Salas, Andrea Soleibe Duarte, José Torres, Alfredo Zeledón Muñoz.

**Insumos:** *Entregas del sistema político: primeras aproximaciones*, de Ronald Alfaro-Redondo y José Torres; *Análisis del desempeño legislativo: entre proactividad y fricciones en el periodo 2024-2025*, de Mario Cortés y Eugenia Aguirre Raftacco; *Relación entre la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo en la tercera legislatura 2024-2025. Análisis de la producción legislativa, fiscalización y control político* de Ronald Alpizar, Noelia Araya Rodríguez, Silvia Elena Castillo Morales, Donovan Gabriel España Alvarado y Alfredo Zeledón Muñoz; *Comportamiento del voto nominal de diputaciones en Costa Rica (2022-2025)* de Aaron Steve Barquero Salas y Alejandro Romero Villegas; *Evolución del Decreto Ejecutivo durante el tercer año de gestión gubernamental: 35 años de análisis* de Andrea Soleibe Duarte y Karlisa Calderón Zúñiga; *El diálogo social en Costa Rica de Nicole Jirón Beirute; Control constitucional al poder Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica: Continuidades y cambios en el uso de la acción de inconstitucionalidad al tercer año de gobierno (1990-2025)* de Sebastián González; *Trayectorias políticas en Costa Rica: Análisis de dos décadas de candidaturas Presidenciales y Legislativas (2002-2022)* de María Estelí Jarquín Solís; *A tres años del gobierno de Rodrigo Chaves Robles: ¿poca protesta social o calma en medio de la tormenta?*, de Johakson Moncada Céspedes; *Tipología de los partidos políticos y sus estructuras internas en Costa Rica: casos de partidos taxis o franquicias de cara a las elecciones de 2026*, de Kevin Mora Ávila; *Relaciones Estados Unidos-Costa Rica. Posibles efectos para Costa Rica*, de Carlos Humberto Cascante Segura y Mayling Aguilar Agüero.

**Borrador del capítulo:** Ronald Alfaro Redondo.

**Coordinación:** Ronald Alfaro Redondo.

**Edición técnica:**

Ronald Alfaro Redondo, Steffan Gómez Campos, Leonardo Merino Trejos y Jorge Vargas Cullell.

**Asistentes de investigación:** Susana Viales, Brainer Cascante, Bertha Castillo, Alejandro Romero, José Carlos Torres y Jafet Sánchez.

**Asesoría metodológica:** Jorge Vargas Cullell.

**Actualización y procesamiento de datos:**

*Base de datos de voto nominal de los diputados y diputadas*, por Aaron Barquero; *Base 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*, por Mario Cortés; *Base de datos de acciones de inconstitucionalidad*, por Sebastián González; *Bases de datos de control político, Reuniones de jefaturas de fracción y Conferencias de prensa del Consejo de Gobierno*, por Ronald Alpizar, 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 y Jafet Sánchez.

**Visualización de datos complejos:**

Ronald Alfaro Redondo, Mario Cortés, Steffan Gómez y Jafet Sánchez.

**Preparación de mapas:** Ronald Alfaro Redondo.

**Lectores críticos:** Carlos Ricardo Benavides.

**Revisión y corrección de cifras:**

Brainer Cascante y Jafet Sánchez.

**Por su revisión y comentarios**, se agradece a Carlos Ricardo Benavides, quien fungió como lector crítico del borrador de este documento en su versión para el taller.

**Lecturas críticas internas:** Steffan Gómez, Javier Bogantes y Leonardo Merino.

**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.

**Corrección filológica:** Diego Ugalde.

**Diseño y diagramación:**

Erick Valdelomar | Insignia ng.

**Edición y corrección filológica:**

Gabriela Fonseca Argüello.

**Los talleres de consulta** se llevaron a cabo los días 02 de julio, 04, 05, 06 de agosto y 17 de septiembre del 2025 con la participación de Luis Ardón Acuña, Iván Acuña, Eugenia Aguirre, Ileana Aguilar, Mayling Aguilar, Ronald Alfaro, Manuel Alfaro, Ronald Alpizar, Sergio Alfaro, Andrea Arias, Sergio Araya, Andrea Arias, Randall Arias, Argentina Artavia, Alejandro Barahona, Aaron Barquero, Guido Barrientos, Carlos Ricardo Benavides, Kattia Benavides, Juan-Luis Bermúdez, Sonia Betrano, Javier Bogantes, Margarita Bolaños, Carlos Cascante, Silvia Castillo, Andrés Cordero, Cecilia Cortés, Karlissa Calderón, Mario Cortés, Karen Chacón, Juan Pablo Chaverri, Geanina Dinarte, Leonardo Garnier, Steffan Gómez, Vladimir González, Sergio Guillén, Juany Guzmán, Jennifer Gutiérrez, Miguel Gutiérrez, Carolina Hidalgo, Marco Hidalgo, María Estelí Jarquín, Nicole Jirón, Jennyfer León, Leonardo Merino, Suyen Miranda, José Montero, Johakson Moncada, Denise Mora, Kevin Mora, Natalia Morales, Carla Morales, Elizabeth Muñoz, Juan Guillermo Murillo, Juan Carlos Pereira, Alejandro Romero, Susan Rodríguez, Mario Rodríguez, Rotsay Rosales, Gustavo Román, Fiorella Sánchez, Rafael Segura, Alex Sibaja, Andrea Soleibe, Carlos Torres, Andrés Valenciano, Jimena Valverde, Jorge Vargas, Susana Viales, Jenny Videche, Evelyn Villarreal, Elaine White, Marco Zamora y Alfredo Zeledón

---

## Notas

**1** <https://dle.rae.es/entrega?m=form> (consultado el 12 de febrero del 2024).

**2** Definición basada en Walton (2010) y Unsworth (2010).

**3** Otras acepciones confunden el acto con sus resultados, precisamente lo que analíticamente se está tratando de separar. <https://dle.rae.es/acci%C3%B3n?m=form> (consultado el 12 de febrero del 2024).

**4** Para una definición de poder formal y poder informal consultar PEN (2024a).

**5** Se adjudica la legislación aprobada en la legislatura de presentación y no en la que se aprobó para evitar desfases en las administraciones que correspondan el éxito de la iniciativa.

**6** A la fecha de edición de este Informe, el TSE le ha pedido a la Asamblea Legislativa que proceda a retirar la inmunidad del mandatario para afrontar varias causas de beligerancia política.

**7** Esta afirmación excluye a dos ex presidentes de la república: Óscar Arias Sánchez (quien también fue presidente en el período 1986-1990) y José María Figueres (presidente en el período 1994-1998, y candidato presidencial en el 2022); no obstante, sus presidencias pasadas están fuera del período de estudio.

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

**9** Este análisis no contempla el factor de duración en días de las huelgas.

# Referencias bibliográficas

## PROLOGO

- PNUD. (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. Fondo de Cultura Económica, para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press.
- Sen, A. (2009). *The idea of justice*. Cambridge University Press.

## CAPÍTULO 1. SINOPSIS

- AC&A Global & Gensler (2017). *Plan Integral de Movilidad Urbana Sostenible para el Área Metropolitana de San José de Costa Rica* [Informe No. 4]. AC&A Global y Gensler.
- Alfaro, M. (2025). *Mapas e insumos para el análisis territorial del conflicto propiedad y protección ambiental* [Contribución realizada para el Informe Estado de la Nación 2025]. CONARE, PEN.
- Alfaro-Redondo, R. (2025). *Visualizaciones realizadas para el capítulo 1*. [Contribución realizada para el Informe Estado de la Nación 2025]. CONARE, PEN.
- Alfaro-Redondo, R. & Torres, J. (2025). *Entregas del sistema político: primeras aproximaciones*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación 2025]. CONARE, PEN.
- Alfaro-Redondo, R. & Zúñiga, A. (2025). *Gráfico sobre probabilidad de votar en elecciones presidenciales, por percentiles y deciles de ingreso, según elección*. [Contribución realizada para el Informe Estado de la Nación 2025]. CONARE, PEN.
- Almond, G. & Verba, S. (1964). *La cultura cívica: estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*. Fundación Fomento de estudios Sociales y de Sociología Aplicada. <https://n9.cl/lafsin>
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press.
- Sen, A. (2009). *The idea of justice*. Cambridge University Press.
- Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP). (2025). *Pasajeros movilizados e ingresos percibidos autobuses*. ARESEP. <https://bit.ly/4pXrTX>
- Banco Central de Costa Rica (BCCR). (2025). *Informe de Política Monetaria*. <https://url-shortener.me/8GOB>
- Banco Mundial. (2024). *Road Costs Knowledge System (ROCKS)* [Conjunto de datos]. World Bank Data Catalog. <https://n9.cl/t1b5z>
- Bazán, V. (2025). *Patrones y desafíos de la gestión y uso de la energía para la sostenibilidad ambiental*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación]. CONARE, PEN.
- Contraloría General de la República (CCGR). (2025). *Opiniones y Sugestiones: Seguridad ciudadana y desarrollo social: Una integración necesaria ante un panorama inédito* [Informe DFOE-GOB-OS-00001-2025].
- Chaverri-Carvajal, A. (2025). *Mapeo del sistema de cuidados para la población adulta mayor y alternativas para aumentar la cobertura y la sostenibilidad financiera*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación 2025]. CONARE, PEN y Fundación Yamuni Tabauch.
- ChesLA. (2025). *Encuesta de expertos de Chapel Hill*. Universidad de Carolina del Norte. <https://www.chesdata.eu/>
- Centro de Investigación en Estudios Políticos (CIEP). (2025). *Informe estudio de opinión pública Setiembre 2025*. Universidad de Costa Rica. <https://url-shortener.me/8H53>
- D'Alessandro, M. & Ippólito, G. (Eds.). (2014) *La ciencia política de Guillermo O'Donnell*. Editorial Eudeba.
- Dirección General para la Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana (DIGEPAZ). (2014). *INFORME 12. Tendencias en el comportamiento de los homicidios en Costa Rica. Periodo 2000-2013*. DIGEPAZ, Observatorio de la Violencia. <https://url-shortener.me/8GPN>
- Dirección de Agua. (2025). *Reporte de las extracciones de agua del 2024, según el registro nacional de concesiones y cauces*. Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE).
- Economist Intelligence Unit (EIU). (2024). *Índice de Democracia 2024*. The Economist. <https://n9.cl/04tfe>.
- Fernández, A. (2025). *Factores asociados con la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos en 2024*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación]. CONARE, PEN.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2025). *El Directorio Ejecutivo del FMI concluye la Consulta del Artículo IV con Costa Rica correspondiente a 2025*. <https://n9.cl/pc22ny>
- Freedom House (2025). *Países y territorios* [Sitio oficial]. Freedom House <https://url-shortener.me/8GQB>
- Gómez-Campos, S. (2014). *La organización partidaria importa: una aproximación a los partidos políticos costarricenses*. CONARE, PEN. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/7961>

- Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). (2025). *Prioridades de adaptación al cambio climático para Centroamérica y República Dominicana. Un acercamiento a partir de la evidencia científica, información geográfica y los escenarios disponibles para la región*. CONARE, PEN. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/10594>
- IDEA. (2025). *The Global State of Democracy 2025: Democracy on the Move*. IDEA Internacional. <https://n9.cl/fnw3l>
- Iyengar, S., Lelkes, Y., Levendusky, M., Malhotra, N., & Westwood, S. J. (2019). The origins and consequences of affective polarization in the United States. *Annual Review of Political Science*, 22(1), 129-146.
- Izaguirre, M.M. (2025, 12 de junio). UCR denuncia agravio del Gobierno por retiro de acreditaciones en conferencia internacional. *Consejo Universitario*. <https://bit.ly/4312qVh>
- Jiménez Montero, & Arce Quevedo, A. (2025). *Desafíos de la administración Trump para Costa Rica: incidencia en el sector externo*. [Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación 2025*]. CONARE, PEN.
- Jirón, N. (2021). *Experiencias de diálogo como estrategia de gestión de conflictos de interés público en Costa Rica: aproximaciones de análisis*. <http://hdl.handle.net/20.500.12337/8227>
- Jirón Beirute, N. (2025). *El diálogo social en Costa Rica*. [Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación*]. CONARE, PEN.
- Madrigal Quesada, G. & González Tenorio, K. (2025). *Las brechas en la infraestructura de transportes como obstáculo al crecimiento económico*. [Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación 2025*]. CONARE, PEN.
- Martínez, J. & Sánchez-Ancochea, D. (2019). *La búsqueda de una política social universal en el Sur: actores, ideas y arquitecturas*. Editorial UCR <https://n9.cl/5wvw6>
- Martínez, J. & Monge-González, R. (2025). *Análisis de la generación de empleo y la desigualdad salarial con visión de género en las principales actividades productivas de Costa Rica*. Academia de Centroamérica y Cepal. <https://n9.cl/bkc8z>
- Meneses, K. & Córdoba Montero, G. (2025). *Seguimiento del crecimiento económico durante el 2024 y primeros meses del 2025*. [Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación 2025*]. CONARE, PEN.
- Meneses, K. Galárraga Bonilla, J. &, Segura Carmona, R. A. (2025). *Seguimiento del crecimiento económico durante el 2024 y primeros meses del 2025*. [Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación 2025*]. CONARE, PEN.
- Meneses, K. y Segura Carmona, R. A. (2025). *Análisis del mercado laboral durante el 2024 y primeros meses del 2025*. [Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación 2025*]. CONARE, PEN.
- Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). (2023). *Lineamientos para acatamiento de la Directriz Ministerial DM-621-2023* [Directriz SINAC-SE-DE-1320-2023].
- Ministerio de Hacienda y Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). (2022). *PEFA Clima+ Costa Rica 2022. Marco de Evaluación de la Gestión de las Finanzas Públicas para el Cambio Climático (PEFA Clima)*.
- Moncada Céspedes, J. 2025. *A tres años del gobierno de Rodrigo Chaves Robles: ¿poca protesta social o calma en medio de la tormenta?* [Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación 2025*]. CONARE, PEN.
- Monge González, R. Lara Povedano, S., Ivankovich Escoto, G. & Martínez Castillo, J. (2024). *En busca de una productividad inclusiva. Un análisis de la relación entre la productividad laboral, el empleo y los salarios reales en Costa Rica*. Programa de las Naciones Unidas. Academia de Centroamérica. <https://url-shortener.me/8GVU>
- Núñez, M. (2025, 12 de junio). Gobierno retira acreditación a científicos de UCR y organizaciones civiles en Conferencia de los Océanos. *Semanario Universidad* <https://n9.cl/l8zome>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2025). *Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2025*. OECD Publishing. <https://url-shortener.me/8GV0>
- Oviedo, A., Vargas, L. & Trejos, J. (2024). *Informe de inspección especial del puente sobre el río Tempisque, en Ruta Nacional n.º 21* [EIC-Lanamme-INF-0587-2024]. Programa de Ingeniería Estructural (PIE), LanammeUCR.
- Proyecto Estado de la Nación (2001). *Auditoría Ciudadana de la Calidad de la Democracia*. PNUD. (auditoría de la democracia). Proyecto Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2008). *Decimocuarto Informe Estado de la Nación*. CONARE. <https://estadonacion.or.cr/informes/>
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2014). *Decimocuarto Informe Estado de la Nación*. CONARE. <https://estadonacion.or.cr/informes/>
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2022). *Informe del Estado de la Nación 2022*. CONARE. <https://estadonacion.or.cr/informes/>
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2023). *Informe del Estado de la Nación 2023*. CONARE. <https://estadonacion.or.cr/informes/>
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2024). *Informe Estado de la Nación 2024*. CONARE. <https://estadonacion.or.cr/informes/>
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2025a). *Décimo Informe Estado de la Educación*. CONARE. <https://estadonacion.or.cr/informes/>
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2025b). *Séptimo Informe Estado de la Región: Vol. II. Implicaciones de vivir en democracia: regímenes y cultura política en Centroamérica y República Dominicana*. CONARE. <https://estadonacion.or.cr/informes/>
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2025c). *Séptimo Informe Estado de la Región: Vol. III. Sinopsis del informe: retos y oportunidades de la adaptación al cambio climático*. CONARE. <https://estadonacion.or.cr/informes/>
- Perez-Vincent, Santiago, Puebla, David., Alvarado, Nathalie., Mejía, Luis Fernando., Cadena, Ximena., Higuera, Sebastián., & Niño, Jose David. (2024). *Los costos del crimen y la violencia: Ampliación y actualización de las estimaciones para América Latina y el Caribe*. Fedesarrollo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. Fondo de Cultura Económica, PNUD
- Poder Judicial. (2024). *Estadísticas de Sala Constitucional*. Sala Constitucional. <https://url-shortener.me/8GVZ>
- Putnam, R.D.; Leonardi R. and & Nanetti, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press
- Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE). (2025). *Datos estadísticos anuales de importación* [Conjunto de datos]. Recope. <https://url-shortener.me/8GW0>
- Rentschler, J., Kornejew, M., Hallegatte, S., Braese, J. & Obolensky, M. (2019). *Underutilized Potential: The Business Costs of Unreliable Infrastructure in Developing Countries*. [Policy Research working paper no. WPS 8899]. Banco Mundial.
- Reporteros sin Fronteras. (2024). *Índice de Libertad de Prensa*. Reporteros sin Fronteras. <https://rsf.org/es/clasificacion>
- Rodríguez, F., Vargas, L., & Trejos, J. (2025). *Actualización de la calificación de la condición y programa de intervención para 1939 puentes de la red vial nacional* [EIC-Lanamme-INF-0368-2025]. Unidad de Puentes, PIE, LanammeUCR.
- Sánchez Herández, L. (2019). *Patrones de crecimiento urbano y sus impactos sobre la movilidad*. CONARE, PEN. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/7817>
- Satterthwaite, M. (2025). *Mandato de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados* [AL CRI 3/2024]. OHCHR. <https://bit.ly/4kA2tXW>

- Sauma Chacón, M.J. & Monge, M. (2025). *Sector monetario y el rol de la política monetaria*. [Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación 2025*]. CONARE, PEN.
- Secretaría Planificación Subsector Energía (SEPSE). (2022). *Estadísticas energéticas 2021*. Ministerio Ambiente y Energía (MINAE).
- Secretaría de Planificación del Subsector Energía (SEPSE). (2021). *Informe anual estadísticas Semec 2020: SINAC en Números*. Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). Ministerio Ambiente y Energía (MINAE-SINAC)
- Secretaría de Planificación del Subsector Energía (SEPSE). (2025). *Informe Anual Estadísticas SEMEC 2024: SINAC en Números*. Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE).
- Soares, R. (2010). *Welfare Costs of Crime and Common Violence: A Critical Review*. Pontificia Universidad Católica do Rio de Janeiro.
- Solera, A., Oviedo, A., & Vargas, L. (2025). *Costos para el usuario por cierres totales o parciales en puentes*. *Boletín Técnico LanammeUCR*. 2(1): enero, 2025.
- Tattenbach, F. (2023). *Directriz ministerial [Carta-DM-621-2023]*. Ministerio de Ambiente y Energía.
- Trejos Solórzano, J.D. (2025). *Evolución de la inversión social pública en el 2024*. [Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación 2025*]. CONARE, PEN.
- Vargas Cullell, J. (2014). A diez años de democracia, desarrollo humano y ciudadanía. En D'Alessandro, M. & Ippólito, G. (Eds.).
- Vargas-Montoya, L. (2024). *Diagrama 1.2*. [Contribución realizada para el *Informe Estado de la Nación 2025*]. CONARE, PEN.
- Vargas-Montoya, L. & Espinoza Torres, G. (2025). *Una aproximación a la medición del costo socioeconómico del crimen en Costa Rica* [Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación 2025*]. CONARE, PEN.
- Vargas González, M.F. (2025). *Tendencias y desafíos de la gestión de los recursos hídricos para el ambiente y el desarrollo humano sostenible en Costa Rica*. [Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación 2025*]. CONARE, PEN.
- V-Dem. (2025). *25 Years of Autocratization – Democracy Trumped?* [Democracy Report 2025]. (V-Dem) Institute. <https://n9.cl/91vlf>
- Entrevistas y comunicaciones personales**
- Picado, H. (2025). Miembro, Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente.
- CAPÍTULO 2.  
EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL**
- Alfaro Navarro, M. (2025). *Costa Rica: Avances en la reducción de la pobreza, desafíos que no cesan*. Ensayos sobre política económica. Banco Central de Costa Rica. <https://url-shortener.me/8DOL>
- Aranco, N., Stampini, M., Ibararán, P., y Medellín, N. (2018). *Panorama de envejecimiento y dependencia en América Latina y el Caribe*. IDB Publications. <https://doi.org/10.18235/0000984>
- Batthyány, K. (2023). *Los Desafíos de las Ciencias Sociales en la Coyuntura Latinoamericana*. CLACSO. <https://t.co/Z8PuPJE3F>
- Banerjee, A.; Ferreira, F. H. G.; Lanjou, P. F.; Manuelyan Atinc, T.; Menendez, M.; Ozler, B.; Prenzushi, G.; Rao, V.; Robinson, J.; Walton, M.; Woolcock, M. (2005). *World development report 2006: equity and development (English)*. World development report. World development indicators. World Bank Group. <https://url-shortener.me/8E4F>
- Berniell, I., Berniell, L., De la Mata, D., Edo, M., Marchionni, M. (2021). Gender gaps in labor informality: The motherhood effect. *Journal of Development Economics*. 150(102599). <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2020.102599>
- Casavilca, P. (2024). *Job Ladder Consequences of Employment Protection: Theory and Evidence from Peru*. <https://url-shortener.me/8DWO>
- Chaverri-Carvajal, A. (2025). *Mapeo del sistema de cuidados para la población adulta mayor y alternativas para aumentar la cobertura y la sostenibilidad financiera*. [Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación 2025*]. CONARE, PEN.
- Chaverri-Carvajal, A. y Arguedas Navarro, K. (2024). *Gobierno local de Heredia: Protocolo de evaluación experimental de impacto del primer piloto de teleasistencia domiciliaria en Mesoamérica*. Actas de Coordinación Sociosanitaria, (35). 24-161.
- Chaverri-Carvajal, A. y Matus-López, M. (2021a). Cuidados de larga duración en Costa Rica: enseñanzas para América Latina desde la evidencia internacional. *Revista panamericana de salud pública*, 45, e146. <https://doi.org/10.26633/RPSP.2021.146>
- Chaverri-Carvajal, A. y Matus-López, M. (2021b). *The Long-Term Care System in Costa Rica. Social Policy Country Briefs 1342. SFB Globale Entwicklungsdynamiken von Sozialpolitik*. University of Bremen. <https://doi.org/10.26092/elib/935>
- CIOdd-Universidad de Costa Rica. (2024). *Pensión contributiva básica y sus desafíos*. Facultad de Medicina. Cátedra Envejecimiento y Sociedad. Centro de Investigación Observatorio del Desarrollo. Universidad de Costa Rica. <https://url-shortener.me/8DVG>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (12 de diciembre del 2022). *La sociedad del cuidado en conversación con María Ángeles Durán* [Archivo de Video]. YouTube. <https://url-shortener.me/8DOQ>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2025). *Corte Interamericana reconoce que el cuidado es un derecho humano autónomo y que el acceso a servicios de salud reproductiva es esencial para garantizarlo*. <https://url-shortener.me/8DVO>
- Costa-Font, J., y Vilaplana-Prieto, C. (2023). Investing' in care for old age? An examination of long-term care expenditure dynamics and its spillovers. *Empirical economics*, 64(1), 1–30. <https://doi.org/10.1007/s00181-022-02246-0>
- Da Mata, F. A., Pereira, P. P., Andrade, K. R., Figueiredo, A. C., Silva, M. T., y Pereira, M. G. (2016). Prevalence of Frailty in Latin America and the Caribbean: A Systematic Review and Meta-Analysis. *PLoS one*, 11(8), e0160019. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0160019>
- Decreto ejecutivo N°. 42878-MP-MDHIS de 2021. [Presidencia de la República, Ministerio de la Presidencia y el Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social]. Oficialización y declaratoria de interés público de la política nacional de cuidados 2021-2031 hacia la implementación progresiva de un sistema de apoyo a los cuidados y atención a la dependencia (PNC 2021-2031) y su plan de acción 2021-2023. <https://url-shortener.me/8DWP>
- Diaz-Bonilla, C.; Haddad, Cameron N.; Hill, R.; Lakner, C.; Lara Ibarra, G.; Mahler, D. (2024). *The World Bank's New Inequality Indicator: The Number of Countries with High Inequality (English)*. World Bank Group. <https://url-shortener.me/8E4H>
- Fabiani, B., Costa-Font, J., Aranco, N., y Stampini, M. (2022). *Opciones de financiamiento de los servicios de atención a la dependencia en América Latina y el Caribe. Nota Técnica IDB-TN-2473; Banco Interamericano de Desarrollo*. <https://url-shortener.me/8DX7>
- Fernández, A. (2025). *Factores asociados con la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos en 2024*. [Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación 2025*]. CONARE, PEN.
- Fernández A., A. y Jiménez Rodríguez, R. (21 agosto del 2021). Incidencia de la pobreza en Costa Rica entre 1987 y 2017: ¿estancamiento o reducción? *Revista CEPAL*, (134). <https://hdl.handle.net/11362/47284>
- Ferreira, F., y Lugo, M. (2006). The persistence of inequality in Latin America. *World Bank Policy Research Working Paper*, (3701).

- Fredriksen-Goldsen, K. I., y Bonifas, R. P. (2013). Long-term care: The global impact on women. In Goldman, M. B., Troisi, R. y Rexrode, K. M. (Eds.), *Women and Health* (Segunda edición, 1515-1526). <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-384978-6.00103-5>
- Fried LP, Tangen CM, Walston J, Newman AB, Hirsch C, Gottdiener J, Seeman T, Tracy R, Kop WJ, Burke G, McBurnie MA. (2001). Cardiovascular Health Study Collaborative Research Group. Frailty in older adults: evidence for a phenotype. *J Gerontol A Biol Sci Med Sci*, 56(3), 146-56. doi: 10.1093/gerona/56.3.m146.
- Fong, J. H., y Borowski, A. (2022). Long-Term Care Insurance Reform in Singapore. *Journal of aging & social policy*, 34(1), 73-90. <https://doi.org/10.1080/08959420.2021.1926867>
- Gobbens, R. J. J., y Andreasen, J. (2021). Multidimensional frailty and its determinants among acutely admitted older people: a cross-sectional study using the Tilburg Frailty Indicator. *European geriatric medicine*, 12(1), 151-160. <https://doi.org/10.1007/s41999-020-00388-x>
- Horioka, C. Y., Gahramanov, E., y Tang, X. (2025). On the impact of long-term care insurance on the behavior of parents and children: theory and evidence on Japan. *Review of Economics of the Household*, 1-33. <https://doi.org/10.1007/s11150-025-09783-4>
- Ilinca, S., Rodrigues, R., y Schmidt, A. E. (2017). Fairness and Eligibility to Long-Term Care: An Analysis of the Factors Driving Inequality and Inequity in the Use of Home Care for Older Europeans. *International journal of environmental research and public health*, 14(10), 1224. <https://doi.org/10.3390/ijerph14101224>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2025). *Encuesta Continua de Empleo*. (ECE). INEC. <https://n9.c/h0dsde>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2025). *Encuesta Continua de Empleo* (ECE). Segundo Trimestre 2025. INEC. <https://url-shortener.me/8GZG>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2024a). *Encuesta Nacional sobre Discapacidad 2023 (Enadis)*. INEC. <https://url-shortener.me/8DYF>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2024b). *Encuesta Nacional de Hogares 2024: Creación de variables*. INEC. <https://url-shortener.me/8DYJ>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2024c). *Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) Julio 2024*. Resultados Generales. <https://url-shortener.me/8DYL>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2023a). *Encuesta Continua de Empleo* (ECE). Cuarto trimestre 2023. INEC. <https://url-shortener.me/8DYE>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2023b). *Encuesta Nacional de Uso del Tiempo: principales resultados* (ENUT 2022). INEC. <https://url-shortener.me/8DYP>
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). (2024a). *Plan de acción 2024-2026: Política Nacional de Cuidados 2021-2031*. <https://url-shortener.me/8DYY>
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). (2024b). *Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube)*. <https://www.sinirube.go.cr/>
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). (2021). *Política Nacional de Cuidados 2021-2031: Hacia la implementación progresiva de un Sistema de Apoyo a los Cuidados y Atención a la Dependencia*. MDHIS. <https://url-shortener.me/8DYX>
- Ishihara, M., Matsunaga, S., Islam, R., Shibata, O., y Chung, U. I. (2024). A policy overview of Japan's progress on dementia care in a super-aged society and future challenges. *Global health & medicine*, 6(1), 13-18. <https://doi.org/10.35772/ghm.2023.01047>
- Jara-Maleš, P., y Chaverri-Carvajal, A. (2020). *Servicios de apoyo al cuidado en domicilio Avances y desafíos para la atención de la dependencia en Costa Rica. Nota Técnica IDB-TN-2031*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://url-shortener.me/8E06>
- Ley No. 10192 de 2022. Creación del Sistema Nacional de Cuidados y Apoyos para Personas Adultas y Personas Adultas Mayores en Situación de Dependencia (Sinca). La Gaceta (110). 14 de junio del 2022 (Costa Rica). <https://url-shortener.me/8DZ3>
- Lustig, N. (2018). *Commitment to Equity Handbook: Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*. Brookings Institution Press. <https://url-shortener.me/8E08>
- Madrigal Meneses, M. (2025). *Primer nivel de atención en salud en Costa Rica: pilar de la seguridad social*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación 2025]. CONARE, PEN.
- Matus-López, M., y Chaverri-Carvajal, A. (2022). Progress Toward Long-Term Care Protection in Latin America: A National Long-Term Care System in Costa Rica. *Journal of the American Medical Directors Association*, 23(2), 266-271. <https://doi.org/10.1016/j.jamda.2021.06.021>
- Meneses, K. y Segura Carmona, R.A. (2025). *Análisis del mercado laboral durante el 2024 y primeros meses del 2025*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación 2025]. Universidad de Las Américas (Ecuador), CONARE, PEN.
- Meneses, K., Galárraga Bonilla, J. Segura Carmona, R.A. (2025). *Perfil laboral de las mujeres según condición de maternidad*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación 2025]. Universidad de Las Américas (Ecuador) y CONARE, PEN.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). (2022a). *Documento adicional Liquidación Presupuestaria del FODESAF Período 2021*. Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF). <https://url-shortener.me/8DWW>
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). (2022b). *Informe de Ejecución Presupuestaria del FODESAF. Diciembre 2021*. Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF). <https://url-shortener.me/8DWW>
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). (2025). *Informe consolidado de la liquidación presupuestaria periodo 2024. Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)*. Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF).
- Molina Urbano, C. (2023). *Economía de los cuidados, desigualdad de género y pobreza*. Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español (EAPN-ES). <https://url-shortener.me/8E1I>
- Morley, J. E., Vellas, B., van Kan, G. A., Anker, S. D., Bauer, J. M., Bernabei, R., Cesari, M., Chumlea, W. C., Doehner, W., Evans, J., Fried, L. P., Guralnik, J. M., Katz, P. R., Malmstrom, T. K., McCarter, R. J., Gutierrez Robledo, L. M., Rockwood, K., von Haehling, S., Vandewoude, M. F., & Walston, J. (2013). Frailty consensus: a call to action. *Journal of the American Medical Directors Association*, 14(6), 392-397. <https://doi.org/10.1016/j.jamda.2013.03.022>
- Organismo de Investigación Judicial (OIJ). (2025). *Memoria anual del OIJ 2024*. Oficina de Planes y Operaciones. Unidad de Análisis Criminal. <https://url-shortener.me/8E1I>
- Organización de Naciones Unidas (ONU). (2024). *Transformar los sistemas de cuidados en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de Nuestra Agenda Común*. Documento de política del sistema de las Naciones Unidas. <https://url-shortener.me/8E1N>
- Orlovic, M., Marti, J., y Mossialos, E. (2017). Analysis Of End-Of-Life Care, Out-Of-Pocket Spending, And Place Of Death In 16 European Countries And Israel. *Health affairs (Project Hope)*, 36(7), 1201-1210. <https://doi.org/10.1377/hlthaff.2017.0166>

- Pacheco Jiménez, J.F. y González Hernández, A. (2025). *Tendencias en materia de seguridad ciudadana*. [Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación 2025*]. CONARE, PEN.
- Pautassi, L. y Zibecchi, C. (2013). *Las fronteras del cuidado: Agenda, derechos e infraestructura*. Buenos Aires: ELA - Equipo Latinoamericano de Justicia y Género; Biblos.
- Proyecto Estado de la Nación. (1994). *Primer Informe Estado de la Nación*. Proyecto Estado de la Nación. Programa de las Naciones Unidas en Costa Rica Proyecto Estado de la Nación. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/8462>
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2008). *Informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible (2008)*. CONARE. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/913>
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2015). *Informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible (2015)*. CONARE. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/81>
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2021). *Informe Estado de la Nación 2021*. CONARE. <http://hdl.handle.net/20.500.12337/8205>
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2022). *Informe Estado de la Nación 2022*. CONARE. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/8405>
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2023). *Informe Estado de la Nación 2023*. CONARE. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/8603>
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2024). *Informe Estado de la Nación 2024*. CONARE. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/9745>
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2025a). *Décimo Estado de la Educación 2025*. CONARE. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/10640>
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2025b). *Quinto Informe Estado de la Justicia 2025*. CONARE. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/10522>
- Pérez Sáinz, J. P. (2019). La rebelión de los que nadie quiere ver: Respuestas para sobrevivir a las desigualdades extremas en América Latina. *Revista electrónica de estudios latinoamericanos*. <https://url-shortener.me/8E2H>
- Redondo, N. (2021). *Envejecimiento y atención a la dependencia en República Dominicana*. Nota Técnica IDB-TN-2258. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://url-shortener.me/8E2J>
- Salazar Sánchez, K.M (2021). *Trayectorias delictivas: Una mirada en retrospectiva de hombres ex privados de libertad con adicción a drogas*. FLACSO Costa Rica.
- Salazar Sánchez, K. (2025). *Vinculación de mujeres en condiciones de vulnerabilidad a delitos relacionados con la Ley 8204 en Costa Rica*. Escuela de Ciencias Policiales, Universidad Estatal a Distancia (UNED).
- Salazar Sánchez, K.M. y Madrigal Herrera, M. (2025). *Mujeres en el mercado ilícito de las drogas*. [Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación 2025*]. CONARE, PEN.
- Sampó, C.; Troncoso, V. y Papparini, A. (2023). *Evading Law Enforcement in the Americas: Latin American women in organized crime. Trends in Organized Crime*. <https://doi.org/10.1007/s12117-023-09523-z>
- Trejos Solórzano, J.D. (2025). *La inversión social pública mantiene la expansión real durante el 2024 de la mano de las pensiones contributivas y de los programas sociales selectivos*. [Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación 2025*]. CONARE, PEN.
- Trejos Solórzano, J.D. (2024). *Análisis de la inversión social pública al 2023*. CONARE, PEN. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/9759>.
- Zhang, Y., y Yu, X. (2019). *Evaluation of Long-Term Care Insurance Policy in Chinese Pilot Cities. International journal of environmental research and public health*, 16(20), 3826. <https://doi.org/10.3390/ijerph16203826>
- Zúñiga-Cordero, A. 2023. *Cuentas Nacionales Distributivas (DINA) Costa Rica: medidas de desigualdad del nivel nacional al local, 2000-2020*. Paris School of Economics, World Inequality Lab. <https://url-shortener.me/8E4I>
- Entrevistas o comunicaciones**
- Zúñiga, R. (12 de agosto de 2025). Director, OIJ, Poder Judicial.
- CAPÍTULO 3. OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICA**
- Abi-Habib, M. (2024, 15 de setiembre). *Cómo un paraíso turístico se convirtió en un imán para el narcotráfico en The New York Times*. <https://n9.cl/4h7t43>
- AC&A Global & Gensler (2017). *Plan Integral de Movilidad Urbana Sostenible para el Área Metropolitana de San José de Costa Rica* [Informe No. 4]. AC&A Global y Gensler.
- Achoy, J. (205). Exoneraciones fiscales aprobadas por la Asamblea Legislativa. Diciembre 2024 a Julio 2025. [Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación 2025*]. CONARE, PEN.
- Ahir, H., Bloom, N. & Furceri, D. (2022). The World Uncertainty Index [Working Paper 29763] en *NBER Working Paper Series*. 2022.
- Anselin, L. 1995. Local indicators of spatial association—LISA en *Geographical Analysis*. 27, 93–115. <https://doi.org/10.1111/j.1538-4632.1995.tb00338.x>
- Ball, L. & Mankiw, G. (2002). The NAIRU in Theory and Practice en *Journal of Economic Perspectives*. 16(4). 2002. 115-136.
- World Bank Group. (2024). *Road Costs Knowledge System (ROCKS)*. [Archivo de datos]. World Bank. <https://n9.cl/nrnkg>
- World Bank. (2025). *Global Economic Prospects*. World Bank Group. <https://n9.cl/yg6h>
- Banco Central de Costa Rica (BCCR). (2025, 5 de mayo). *En un entorno de elevada incertidumbre global, impulsada por políticas comerciales proteccionistas, el BCCR revisa el crecimiento económico costarricense a 3,6% para el 2025 y a 3,8% para el 2026 y no prevé presiones inflacionarias en exceso a su meta* [Comunicado de prensa CP-BCCR-018-2025]. <https://n9.cl/ny8s> 8
- Bogantes, J. (2025). *Visualizaciones realizadas para el capítulo 3*. [Contribución realizada para para el *Informe Estado de la Nación 2025*]. CONARE, PEN.
- Bogantes, J. & Vargas-Montoya, L. (2025). *Visualizaciones realizadas para el capítulo 3*. [Contribución realizada para para el *Informe Estado de la Nación 2025*]. CONARE, PEN.
- Bouet, A., Sall, L. & Zheng, Y. (2025). *Towards a Trade War in 2025: Real Threats for the World Economy, False Promises for the US*. Cepii. <https://n9.cl/ykf0h>
- Brichetti, J. P., Mastronardi, L., Rivas, M. E., Serebri-sky, T., & Solís, B. (2021). *La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe: estimación de las necesidades de inversión hasta 2030 para progresar hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. BID. <http://dx.doi.org/10.18235/0003759>
- Brown, T. (2025). *The momentum for climate action in tourism builds across Latin America*. The Travel Foundation. <https://n9.cl/27cguk>
- Canatur. (2025, 18 de setiembre). *Canatur solicita al Banco Central una reducción sustancial de la Tasa de Política Monetaria*. Canatur. <https://n9.cl/aegq8>

- Castellanos, E., Lemos, F., Astigarraga, L., Chacón, N., Cuví, N., Huggel, C., Miranda, L., Moncasim Vale, M., Ometto, J., Peri, P., Postigo, J., Ramajo, L., Roco, L., & Rusticucci, M. (2022). *Central and South America*. In: *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegria, M. Craig, S. Langsdorf, S. Lösckhe, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, pp. 1689–1816. doi:10.1017/9781009325844.014
- Centro de Investigación en Estudios Políticos (CIEP). (2025). *Informe estudio de opinión pública Setiembre 2025*. Universidad de Costa Rica. <https://url-shortener.me/8H53>
- Contraloría General de la República (CGR). (2025). *Opiniones y Sugestiones: Seguridad ciudadana y desarrollo social: Una integración necesaria ante un panorama inédito*. DFOE-GOB-OS-00001-2025. <https://url-shortener.me/8H32>
- Córdoba-Solano, D. y Carrera Cerdas, F. (2025). *Potencial Incidencia Asimétrica del Cambio Climático en los Sectores Económicos*. [Investigación realizadas para el Informe Estado de la Nación 2025]. CONARE, PEN.
- Corona, N. (2018). *¿Ahuyenta la delincuencia violenta a los turistas? Datos de panel de 32 estados mexicanos* SciELO. <https://doi.org/10.18381/eq.v15i2.7127>
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA). (2025). *World Economic Situation and Prospects 2025, Mid-year update*. United Nations. <https://n9.cl/urh8j>
- Department of State. (2024). *International Narcotics Control Strategy Report: Volume 1: Drug and Chemical Control*. United States Department of State Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. <https://n9.cl/w88we>
- Desinventar (DI). (2025). *Base de datos de Inventario de Desastres*. [Conjunto de datos], Universidad Nacional. Sitio. <https://surl.lu/ggvdkv>
- Deutsche Welle (2024, 3 de enero). *Costa Rica vivió en 2023 el año más violento de su historia en Deutsche Welle*. <https://n9.cl/3kh8y>
- Dirección General para la Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana (DIGEPAZ), (2014). *INFORME 12. Tendencias en el comportamiento de los homicidios en Costa Rica. Periodo 2000-2013*. Vice Ministerio de Paz, Observatorio de la Violencia. <https://url-shortener.me/8GPN>
- Economist Intelligence. (2025). *Información global e inteligencia de mercado*. Economist Intelligence Unit. <https://www.eiu.com/n/>
- Embajada de los Estados Unidos de América. (2023, 1 de marzo). *Alerta de seguridad: Embajada de Estados Unidos en San José, Costa Rica*. <https://n9.cl/wau12>
- Dirección de Cambio Climático. (2022). *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático de Costa Rica, 2022 - 2026*. Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). <https://url-shortener.me/8H8K>
- Ferrari, C., Bottasso, A., Conti, M. & Alessio, T. (2019). *Economic Role of Transport Infrastructure*. Elsevier. <https://n9.cl/f0a36>
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2025a). *Actualización de Perspectivas de la Economía Mundial: Crecimiento mundial dispar e incierto* [enero]. <https://n9.cl/w88we>
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2025b). *Actualización de Perspectivas de la Economía Mundial: Tenue resiliencia de la economía mundial en medio de la persistente incertidumbre* [Julio]. <https://n9.cl/ssmpwd>
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2025c). *Actualización de Perspectivas de la Economía Mundial: Una coyuntura crítica en medio de cambios de política*. [abril]. <https://n9.cl/ssmpwd>
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2025d). *Informe del Personal del FMI sobre los Países: Costa Rica: Consulta del Artículo IV de 2025-Comunicado de prensa; Informe del personal; y Declaración del Director Ejecutivo para Costa Rica*. <https://n9.cl/5l9zv>
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2024). *Perspectivas de la economía Mundial: Pivote de política, amenazas crecientes*. <https://n9.cl/93o4t>
- Jimenez, G. & Barrado, B. (2020). Exposure to crime and academic achievement: A case study for Costa Rica using PISA data in *Studies in Educational Evaluation* 65. <https://doi.org/10.1016/j.stueduc.2020.100867>
- Gómez-Rodríguez, F. & Sandoval-Alvarado, C. (2025). *El efecto traspaso del tipo de cambio nominal a la inflación en Costa Rica*. Banco Central de Costa Rica. <https://n9.cl/ojclbq>
- Guerrero, S., Fonseca, F., & Sequeira, W. (2025). *Auditoría a la calidad de materiales del proyecto paso elevado vehicular tipo viaducto, calles marginales, paso inferior y rampas de aceleración y desaceleración en Hatillo 4, intersección calle Costa Rica y Ruta Nacional 39*. [EIC-Lanamme-INF-1887-2024]. Unidad de Auditoría Técnica, LanammeUCR.
- Gwilliam, K. & Shalizi, Z. (1999). Road Funds, User Charges and Taxes in *World Bank Research Observer* 14(2), 159–185.
- Harral, C. & Faiz, A. (1988). *Road Deterioration in Developing Countries: Causes and Remedies*. World Bank.
- Hernández, R.A. (2004). *Elementos de competitividad sistémica de las pequeñas y medianas empresas (PYME) del Istmo Centroamericano* [Serie estudios y perspectivas, 5]. Naciones Unidas.
- Hidalgo, M. (2025). *Visualizaciones realizadas para el capítulo 3*. [Contribución realizada para para el Informe Estado de la Nación 2025]. CONARE, PEN.
- Instituto Costarricense de Turismo (ITC). (2024a). *Metadatos de los Registros Administrativos*. <https://n9.cl/im26z>
- Instituto Costarricense de Turismo (ITC). (2024b). *Turismo superó los US\$ 5400 millones en divisas y aumentó el empleo al cierre del 2024*. <https://n9.cl/jm658e>
- Instituto Costarricense de Turismo (ICT). (2022). *Plan Nacional de Turismo de Costa Rica 2022–2027*. <https://n9.cl/u3urt>
- Instituto Costarricense de Turismo (ITC). (2025). *Metadatos de los Registros Administrativos*. <https://n9.cl/s5v78>
- Instituto Meteorológico Nacional (IMN) (2021). *Proyecciones de cambio climático regionalizadas para Costa Rica*. Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), Dirección de Geología y Minas. <https://n9.cl/xi3jc>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2025). *Encuesta Continua de Empleo*. (ECE). INEC. <https://n9.cl/h0dsde>
- Jiménez Montero. & Arce Quevedo, A. (2025). *Desafíos de la administración Trump para Costa Rica: incidencia en el sector externo*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación 2025]. CONARE, PEN.
- Kalemli-Özcan, ., Soyly, C. & Yildirim, M. (2025). *Global Networks, Monetary Policy and Trade en NBER Working Paper Series*. <https://url-shortener.me/8H7B>
- Laboratorio nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LanammeUCR). (2025). *Proyectos de obra nueva pública*. Universidad de Costa Rica.
- Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LanammeUCR). (2022a). *Análisis del desempeño de la gestión y supervisión de los proyectos viales ejecutados con fondos del BCIE y el esquema de participación de UNOPS*. Universidad de Costa Rica. <https://n9.cl/ogk1n>

- Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LanammeUCR). (2022b). *Informe de Auditoría Técnica Desempeño de la estructura de pavimento y seguridad vial del proyecto Construcción Paso a desnivel en la intersección Guadalupe, Ruta Nacional No. 39* [Licitación ITB-CRPC-96800-2018]. Universidad de Costa Rica. <https://n9.cl/pjjdb>
- Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LanammeUCR). (2020a). *Desempeño de la estructura de pavimento y seguridad vial del proyecto Construcción de Paso a desnivel en intersección Garantías Sociales, Ruta Nacional N°39*. [Licitación Pública Internacional No. 2013LI-000011-0DE00]. Universidad de Costa Rica. <https://n9.cl/gqdk3>
- Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LanammeUCR). (2020b). *Informe de Auditoría Técnica del avance del proyecto: Diseño y Construcción del corredor Vial "Circunvalación Norte", Ruta Nacional N°39, Sección Uruca (Ruta Nacional N°108) – Calle Blancos (Ruta Nacional N°109)* [Licitación Pública Internacional No. 2013LI-000008-0DE00]. Universidad de Costa Rica. <https://n9.cl/jhk71>
- Madrugal Quesada, G. & Tenorio González, K. (2025). *Las brechas en la infraestructura de transportes como obstáculo al crecimiento económico*. [Investigación preparada para el Informe Estado de la Nación 2025]. CONARE, PEN.
- Mallon, M. & Fainshmidt, S. (2022). ¿Quién se esconde en las sombras? Crimen organizado y emprendimiento informal en 39 economías en *Revista de Gestión* 48(1). <https://doi.org/10.1177/014920632097>
- Mankiw, N. G. & Reis, R. (2002). Sticky Information Versus Sticky Prices: A Proposal to Replace the New Keynesian Phillips Curve. *Quarterly Journal of Economics* 117(4), 1295–1328. <https://doi.org/10.1162/003355302320935034>
- Martínez-Castillo, J. & González-Monge, R. (2025). *Análisis de la generación de empleo y la desigualdad salarial con visión de género en las principales actividades productivas de Costa Rica*. Academia de Centroamérica. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/82282>
- Medeiros, V., Ribeiro, R. S.M., Amaral, P. V.M. & Stein, A. (2025). Highway infrastructure and economic development: Measuring causal impacts of infrastructure investments using a three-step instrumental variable identification strategy. *Transport Policy* 163, 394-407. <https://url-shortener.me/8H82>
- Meneses, K. & Córdoba Montero, G. (2025). *Seguimiento del crecimiento económico durante el 2024 y primeros meses del 2025*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación 2025]. CONARE, PEN.
- Meneses, K. y Segura Carmona, R. A. (2025). *Análisis del mercado laboral durante el 2024 y primeros meses del 2025*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación 2025]. CONARE, PEN.
- Monge, M. (2024). *Análisis de las finanzas públicas a 5 años de la reforma fiscal*. CONARE, PEN). <https://hdl.handle.net/20.500.12337/9753>
- Monge, M. y Sauma Chacón, M.J. (2025a). *Evolución de la situación fiscal en Costa Rica*. [Investigación preparada para el Informe Estado de la Nación 2025]. CONARE, PEN.
- Monge, M. y Sauma Chacón, M.J. (2025b). *Sector monetario y el rol de la política monetaria*. [Investigación Realizada para el Informe Estado de la Nación 2025]. CONARE, PEN.
- Monge-González, R.; Lara Povedano, S.; Ivankovich Escoto, G. & Martínez Castillo, J. (2024). *En busca de una productividad inclusiva. Un análisis de la relación entre la productividad laboral, el empleo y los salarios reales en Costa Rica*. Programa de las Naciones Unidas.
- Moody's (2025). *Perspectivas de Centroamérica 2025*. Moody's. <https://n9.cl/036js>
- El Observador. (2025, 24 de setiembre). Moody's mejora calificación de Costa Rica a Ba2 y cambia perspectiva a estable en *El Observador*. <https://n9.cl/3hiiwt>
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT). (2011). *Plan Nacional de Transportes de Costa Rica 2011-2035*. <https://url-shortener.me/8HG1>
- Motta, V. (2016). The impact of crime on the performance of small and medium-sized enterprises: Evidence from the service and hospitality sectors in Latin America. *Economía del Turismo* 23(3). doi: 10.1177/1354816616657940
- Muñoz, E. (2018). *Adopción del esquema de meta de inflación en Costa Rica* [Nota técnica BCCR N.º 001]. Banco Central de Costa Rica.
- Murillo, A. (2024, 24 de setiembre). El turismo de Costa Rica resiste (por ahora) los efectos de la expansión del narcotráfico. *El País*. <https://n9.cl/yzuei>
- Nawrotzki, R., Tebeck, M., Harten, S., & Blankenagel, V. (2023). Climate change vulnerability hotspots in Costa Rica: Constructing a sub-national index. *Journal of Environmental Studies and Sciences* 13(3), 473–499. <https://doi.org/10.1007/s13412-023-00831-y>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2025). *Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2025*. OECD Publishing. <https://url-shortener.me/8GV0>
- Organismos de investigación Judicial (OIJ). (2024). *Reporte de situación Costa Rica 2024*. <https://n9.cl/snbo9f>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1999). *Memoria del director general: trabajo decente*. <https://url-shortener.me/8HGD>
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2024). *Informe Estado de la Nación 2024*. CONARE. <https://estadonacion.or.cr/informes/>
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2025). *Décimo Informe Estado de la Educación*. CONARE. <https://estadonacion.or.cr/informes/>
- Pérez-Vincent, Santiago., Puebla, David., Alvarado, Nathalie., Mejía, Luis Fernando., Cadena, Ximena., Higuera, Sebastián. & Niño, Jose David. (2024). *Los costos del crimen y la violencia: Ampliación y actualización de las estimaciones para América Latina y el Caribe*. Fedesarrollo.
- Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PRO-COMER). (2025). *Portal estadístico de comercio exterior*. Procomer. <https://url-shortener.me/8HGG>
- Quesada-Román, A. (2022). Flood risk index development at the municipal level in Costa Rica: A methodological framework. *Environmental Science & Policy* 133, 98–106. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2022.03.012>
- Rendón, M.-L., Schlemmer Alcantara, L., Abraham, Y., Conde, M. R., & De Simón, C. 2023. Climate change and tourism in South and Central America. *Journal of Sustainable Tourism*, 32(9), 1876–1892. <https://doi.org/10.1080/09669582.2023.2210783>
- Rodríguez, F., Vargas, L., & Trejos, J. (2025). *Actualización de la calificación de la condición y programa de intervención para 1939 puentes de la red vial nacional* [EIC-Lanamme-INF-0368-2025]. Unidad de Puentes, PIE, LanammeUCR.
- Rodríguez-Clare, A., Tet, F., Ulate, M., Vasquez, JP, & Zarate, R.D. (2025). *The 2025 Trade War: Dynamic Impacts Across U.S. States and the Global Economy*. NBER. <https://url-shortener.me/8HGG>
- Quesada-Román, A. (2022). Flood risk index development at the municipal level in Costa Rica: A methodological framework. *Environmental Science & Policy*, 133, 98–106. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2022.03.012>
- Rendón, M.-L., Schlemmer Alcantara, L., Abraham, Y., Conde, M. R., & De Simón, C. (2023). Climate change and tourism in South and Central America. *Journal of Sustainable Tourism*, 32(9), 1876–1892. <https://doi.org/10.1080/09669582.2023.2210783>

- Soares, R. (2010). *Welfare Costs of Crime and Common Violence: A Critical Review*. Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- Solera, A., Oviedo, A., & Vargas, L. (2025). Costos para el usuario por cierres totales o parciales en puentes en *Boletín Técnico LanammeUCR*, 2(1).
- Superintendencia General de Seguros Costa Rica (SUG-ESE). (2025). *Global Shield: Proceso interno país, financiamiento y seguros para enfrentar el riesgo climático y de desastres en Costa Rica. Informe inventario y análisis de brechas*.
- Valverde-Cordero, J. (2025). *Visualizaciones realizadas para el capítulo 3*. [Contribución realizada para el Informe Estado de la Nación 2025]. CONARE, PEN.
- Vargas Céspedes, A., Morales, M., Watler, W., & Vignola, R. (2018). *Prácticas efectivas para la reducción de impactos por eventos climáticos: Cultivo de piña en Costa Rica*. Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE). <https://url-shortener.me/8HGW>
- Vargas, L.A. (2025a). *Una aproximación a la medición del costo socioeconómico del crimen en Costa Rica*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación 2025]. CONARE, PEN.
- Vargas Montoya, L. (2025b). *Visualizaciones e insumos para el capítulo 3*. [Investigación preparada para el Informe Estado de la Nación 2025]. CONARE, PEN.
- Vargas-Montoya, L., Madrigal, G., Rodríguez, E., & Zúñiga-Cordero, A., Arias, R., Rodríguez, M., Santa cruz, C. (2021). *Brecha salarial laboral de género en Costa Rica durante la última década: causas y el efecto de la pandemia de Covid-19*. ResearchGate. <https://n9.cl/v3cfw>
- Vega-Monge, M. 2024. *Evolución del costo de vida de Costa Rica en comparación con los países de la OCDE y ciudades de Latinoamérica*. Banco Central de Costa Rica (BCCR). <https://n9.cl/80o10>
- Vignola, R., Watler, W., Poveda Coto, K., Berrocal, A., & Vargas, A. 2017. *Prácticas efectivas para la reducción de impactos por eventos climáticos: Cultivo de palma aceitera en Costa Rica*. CATIE. <https://n9.cl/j3fkk>
- Villegas, A. (2023. 2 de diciembre). Matan turista alemán durante aparente intento de asalto en playa Dominical. *CRHoy*. <https://n9.cl/du1yk>
- Wickramasekera, N., Wright, J., Elsey, H., Murray, J. & Tubeuf, S. (2015). Cost of crime: A systematic review. *Journal of Criminal Justice* 43 (3): 218-228.
- Vigna, A. (2025, 11 de febrero). Costa Rica : «la Suisse de l'Amérique latine » plongée dans la tourmente du narcotrafic en *Le Monde*. <https://n9.cl/y9s6q>
- The Guardian. (2024). Aves raras en peligro ante el auge del narcotráfico en los bosques, según un informe en *The Guardian*. <https://n9.cl/poqam>

#### CAPÍTULO 4. ARMONÍA CON LA NATURALEZA

Agüero González, M. (2024). *Pronunciamiento sobre la calidad y seguridad del agua potable en Costa Rica, en relación con la propuesta MS-AJ-CB-2932-2024 de modificación del Decreto Ejecutivo N° 38924-S, Reglamento para la calidad del agua potable, del 12 de enero del 2015*. [Comunicación de acuerdo de Sesión Ordinaria N° 3396, Artículo 16, del 12 de febrero de 2025]. Instituto Tecnológico de Costa Rica.

Aledo, A. & Mazón, T. (2004). Impact of residential tourism and the destination life cycle theory. En: Pineda et al. (editores).

Alfaro, E. J., Hidalgo, H. G., Pérez-Briceño, P. M., & Calderón-Solera, B. (2025). Climate change scenarios in the Southern Caribbean region of Central America. *Revista de Biología Tropical* 73(S1). <https://doi.org/10.15517/rev.biol.trop..v73iS1.64044>

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

Álvarez Mora, M., Casa Mora, A. & Pomareda García, F. (2020). *Una memoria que se transforma en lucha: 30 años de criminalización del movimiento ecologista en Costa Rica*. Federación Costarricense para la Conservación de la Naturaleza. <https://surl.luhmwvvn>

Araya, I. (2023). *Consideraciones bioéticas fundamentales de la conservación aplicadas a la evaluación de la efectividad del manejo de las áreas silvestres protegidas (ASP) del Sistema Nacional de Áreas de Conservación en Costa Rica*. [Trabajo Final de Investigación Aplicada sometido a la consideración de la Comisión de la Maestría en Bioética para optar por el grado de Magister en Bioética]. UNA, UCR.

Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP). (2022). *X Encuesta sobre acceso, uso y satisfacción de los servicios públicos regulados*. Aresep. <https://url-shortener.me/8HHX>

Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP). (2025). *Pasajeros movilizados e ingresos percibidos autobuses*. ARESEP. <https://bit.ly/4pXrTX>

Arias Andrés, M.J., Ramírez Muñoz, F., Van Wendel de Joode, B. u & Ruepert, C. (2024). *Pronunciamiento del IRET con respecto al borrador MS-AJ-CB-2932-2024 para la modificación del Decreto Ejecutivo No. 38924*. UNA, IRET.

Arias Ramírez, R. & Sánchez Hernández, L. (2011). Análisis de la dinámica regional del empleo utilizando el modelo shift share espacialmente modificado: El caso de la región Chorotega, 1990-2009. *Revista de Ciencias Económicas* 29(2).

Asamblea Legislativa (2024). *Proyecto de ley sobre Cambio climático*. Comisión de Ambiente.

Asociación Cívica Nosara (ACN). (2023). *Estado de Nosara – Reporte 2023. Resumen ejecutivo*.

Barrantes, G. (2023, 24 de mayo). *Erosión costera en Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, Costa Rica, América Central*. [Presentación de PowerPoint]. VI Congreso Internacional de Riscos. <https://bit.ly/4obFZVU>

Barrientos Matamoros, G. (2025). *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2021: alcances y limitaciones*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación 2025]. CONARE, PEN.

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

Bermúdez Peña, A. (2025). *Respuesta oficio a OF-PEN-043-2025*. [Carta INCOFER-PE-OF-0258-2025]. Instituto Costarricense de Ferrocarriles.

Bogantes, J. (2025). *Visualizaciones para el capítulo 4*. [Contribución realizada para el Informe Estado de la Nación 2025]. CONARE, PEN.

Cabrera Medaglia, J. (2020). *Normativa ambiental y capacidades regulatorias: investigación base*. CONARE, PEN. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/7988>

Cabrera Medaglia, J. (2021). *Normativa, capacidades regulatorias y efectividad del derecho ambiental en Costa Rica*. CONARE, PEN. <http://hdl.handle.net/20.500.12337/8220>

Cabrera Medaglia, J. (2022). *Normativa, capacidades regulatorias y acceso a la justicia ambiental en Costa Rica*. CONARE, PEN. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/8384>

Cabrera Medaglia, J. (2023). *Cambios y avances en la normativa, las capacidades de regulación y fiscalización del Estado costarricense para la gestión ambiental*. CONARE, PEN. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/8575>

Calderón Zúñiga, K. (2025). *Recuadro 4.9 sobre criminalización del activismo ambiental: una amenaza creciente a los derechos humanos y al ambiente*. [Contribución realizada Informe Estado de la Nación 2025]. CONARE, PEN.

- Castillo, C., Saborío, S. & González, V. (2025). *Factores socioeconómicos e institucionales inciden en pesca ilegal, no declarada y no reglamentada*. [Contribución realizada para el Informe Estado de la Nación 2025]. CONARE, PEN.
- Castillo, Gonzalo, M. (2024). *Acciones de adaptación al cambio climático implementadas en los países de Centroamérica y República Dominicana*. CONARE, PEN. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/9850>
- CCA Coalition. (2019). *Fermentación entérica*. <https://bit.ly/46Ez8OD>.
- Cerdas, G. & Salazar, A. (2025). Caracterización de iniciativas agroecológicas en Costa Rica: una mirada exploratoria sobre su potencial y sus desafíos en *Espiga* 24(49). <http://dx.doi.org/10.22458/re.v24i49.5746>
- Colegio de Ciencias Económicas (CCE). (2023). *Desigualdad en Costa Rica se reduce a nivel nacional y en la zona urbana, pero aumenta en la zona rural por tercer año consecutivo*. <https://bit.ly/42oeuzW>
- Contraloría General de la República (CGR). (2021). *Informe de auditoría operativa acerca de la eficacia del estado en la definición de la política pública para la protección, conservación y uso sostenible de la biodiversidad dentro de las áreas silvestres protegidas* [INFORME Nro. DFOE-SOS-IF-00002-2021]. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible. <https://bit.ly/4h19S91>
- Contraloría General de la República (CGR). (2022). *Informe de Auditoría Operativa acerca de la eficacia del funcionamiento del sistema para conservar y promover el uso sostenible de ecosistemas de esteros, manglares y playas* [DFOE-SOS-IF-00006-2022]. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible. <https://bit.ly/48hOhXx>
- Contraloría General de la República (CGR). (2024). *Informe de auditoría acerca del establecimiento de controles por parte de la CNE para la ejecución del programa de emergencia para la reconstrucción integral y resiliente de infraestructura (Proeri)*. [DFOE-SOS-IAD-00016-2024]. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible. Auditoría de Carácter Especial - Compromiso de informe directo. <https://bit.ly/48MFHA8>
- Chacón Araya, K. y González, S. (2023). *Uso agrícola del suelo: retos e impactos socioambientales*. CONARE, PEN. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/8594>
- Chacón, K. y Merino Trejos, L. (2014). *Veinte años de conflictividad ambiental en Costa Rica (1994-2013)*. CONARE, PEN. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/408>
- Chacón, K. y Merino Trejos, L. (2022, 28 de julio). *Desarrollo y ambiente: no se sale de la crisis sacrificando la sostenibilidad*. [Blog PEN]. CONARE, PEN. <https://bit.ly/4nbAZQd>
- Chacón, V. (2025, 5 de junio). Hasta un 60 % de la deforestación en áreas protegidas se debe al narcotráfico. *Semanario Universidad*. <https://bit.ly/4pWK4Pj>
- Chaves, E. y Barrientos-Matamoros, G. (2025). *Mapeo de mercados alternativos*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación 2025]. CONARE, PEN
- Climate Hazards Center. (2025). *CHIRPS: Estimaciones de lluvia a partir de pluviómetros y observaciones satelitales* [Conjunto de datos]. University of California. <https://www.chc.ucsb.edu/data/chirps>.
- Comisión Nacional de Seguridad Ambiental (CNSA). (2025). *Rendición de cuentas 2024 y Plan de trabajo 2025*. Ministerio Público, Minnae, OIJ, Ministerio de Seguridad Pública.
- Contraloría Ambiental. (Varios años). *Estadísticas sobre denuncias ambientales*. Ministerio de Ambiente y Energía Sistema Integrado de Atención de Denuncias.
- Coordinadora de Lucha Sur Sur. (2021). *Primer Informe de Agresiones y Violaciones a los Derechos Humanos contra los Pueblos Originarios de la Zona Sur de Costa Rica (enero-diciembre 2020)*. <https://surl.li/bwjrn5>
- Coordinadora de Lucha Sur Sur. (2022). *Segundo Informe de Agresiones y Violaciones a los Derechos Humanos contra los Pueblos Originarios de la Zona Sur de Costa Rica (enero-diciembre 2021)*. <https://surl.li/xuodpg>
- Coordinadora de Lucha Sur Sur. (2023). *Tercer Informe de Agresiones y Violaciones a los Derechos Humanos contra los Pueblos Originarios de la Zona Sur de Costa Rica (enero-diciembre 2022)*. <https://surl.li/bljtuz>
- Corrales Chaves, L. (2023). *Uso, conservación y gestión de la biodiversidad y los recursos forestales 2023*. CONARE, PEN. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/8576>
- Corrales Chaves, L. (2024). *Tendencias, riesgos e implicaciones de la gestión de la biodiversidad en Costa Rica*. CONARE, PEN. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/9762>
- Corrales Chaves, L. (2025a). *Gestión de la biodiversidad y los recursos forestales en Costa Rica*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación 2025]. CONARE, PEN.
- Corrales Chaves, L. (2025b). *Perspectivas y tendencias de cambio climático en Costa Rica: una lectura desde el enfoque de adaptación*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación 2025]. CONARE, PEN.
- Costa Rica Tourism Board. (2025). *Nómadas digitales*. <https://es.visitcostarica.com/digital-nomads>
- Cruikshank Lambert, A. (2024). *Notificación y solicitud de informe a funcionario*. [Carta-01777-2025-DHR]. Defensoría de los Habitantes.
- Decreto Ejecutivo N° 41093 del 2018 [Presidencia de la República y Ministerio de Ambiente y Energía]. Creación de la Comisión para el Manejo Integrado del Acuífero Nimboyores y Acuíferos Costeros de Santa Cruz, Guanacaste (Conimboco). La Gaceta (86). Alcance (98). 17 de mayo de 2018 (Costa Rica). <https://n9.cl/1wbb6z>
- Decreto Ejecutivo N°44754-MP del 2024 [Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Desastres]. Declara estado de emergencia nacional la situación provocada por la Influencia indirecta del Huracán Rafael, Inestabilidad Atmosférica por Zona de Convergencia Intertropical y paso de Onda Tropical N° 45, durante los días del 01 al 12 de noviembre de 2024. La Gaceta (213). Alcance (183). 13 de noviembre de 2024 (Costa Rica). <https://n9.cl/xkyav>
- Decreto Ejecutivo N° 44859 [Presidencia de la República y Ministerio de Ambiente y Energía]. Reforma Reglamento Orgánico Ministerio de Ambiente y Energía, Reglamento Ley de Biodiversidad, Reglamento Organización de la Estructura Interna de Funcionamiento de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, Reglamento funcionamiento comisión plenaria Secretaría Técnica Nacional. La Gaceta (17). Alcance (12). 28 de enero de 2025 (Costa Rica). <https://n9.cl/flomh>
- Defensoría de los Habitantes. (Varios años). *Número de denuncias ante la Defensoría de los Habitantes*.
- Dirección de Agua. (2024). *Registro Nacional de Concesiones*. Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE).
- Dirección de Agua. (2025). *Reporte de las extracciones de agua del 2024, según el registro nacional de concesiones y cauces*. Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). <https://da.go.cr/reportes-da/>
- DesInventar (DI). (2025). *Base de datos de Inventario de Desastres*. [Conjunto de datos], Universidad Nacional. Sitio. <https://surl.li/ggydkv>
- Ellis Mora, S. (2025). *Solicitud de información* [Correo electrónico del 1 de julio al investigador]. Asociación Costa Rica por Siempre.
- Faerron, C. y Mora, W. (2023). *Progresividad o regresividad en las políticas públicas y la agenda internacional de Costa Rica en materia ambiental*. CONARE, PEN. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/8589>

- Faerron Guzmán C. & Mora Rivera, W. (2024). *Estado del conocimiento sobre la biodiversidad, los ecosistemas y las acciones existentes para la conservación del ambiente marino costero, y posibles herramientas para un sistema de información*. CONARE, PEN. <https://surl.lu/lhirkx>
- Faerron Guzmán, C.A. & Mora Rivera, W. (2025). *Efectos medibles del cambio en las capacidades de las áreas de conservación*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación 2025]. CONARE, PEN.
- Fallas Barrantes, A. J. (2025). *Solicita información acerca del Control Oficial de Calidad de Semilla que efectúa esta Oficina en los diversos tópicos señalados* [Oficio 67-25 D.E., Oficio OF-PEN-111-2025]. Oficina Nacional de Semillas.
- Food and Agriculture Organization (FAO). (2022). *Hambre e inseguridad alimentaria*. FAO. <https://www.fao.org/hunger/es/>
- Food and Agriculture Organization & United Nations Environment Program (FAO & UNEP). (1997). *Drylands: People and Spatial Ecosystems*. <https://url-shortener.me/8HLZ>
- Fernández, Y. & Herrera, M. (2024). *Perfil de los hogares productores de frijol en Costa Rica a partir de la presencia y grado de inseguridad alimentaria durante el periodo 2021-2023* [Tesis de Licenciatura en Nutrición inédita]. Escuela de Nutrición, Facultad de Medicina, UCR.
- Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FON-AFIFO), Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) & Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO). (2021). *Coberturas y cambios de uso del suelo para Costa Rica (1989-2021)* [Imágenes geoespaciales]. Programa REDD+, Gobierno de Costa Rica. <https://www.reddcr.go.cr>
- Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO). (2025a). *Estadísticas Anuales Programa Pago por Servicios Ambientales*. Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE).
- Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO). (2025b). *Resultados Institucionales 2024*. Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). <https://n9.cl/phweq>
- Gamboa, A. (2024). *Efectos de la gentrificación en la producción de frijoles y la seguridad alimentaria y nutricional local en Santa Ana, Costa Rica a partir de 1980 hasta el 2022*. [Tesis de Licenciatura en Nutrición inédita]. Escuela de Nutrición, Facultad de Medicina, UCR.
- Glass, R. L. (1960). *London: Aspects of Change*. MacGibbon & Kee.
- Gobierno de Costa Rica. (2024). *Inventario Nacional de emisiones por fuentes y absorción por sumideros de Gases de Efecto Invernadero. Costa Rica, 1990-2021*. MINAE, IMN. <http://bit.ly/3Uk6ETs>
- Gómez, S., Zúñiga, E., & Aguilar, C. (2024). *Luego de la calma regresa la congestión: patrones de los flujos viales en Costa Rica 2019-2024*. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/9758>
- Gómez-Rubio, V., Zheng, P., Diggle, P., Sterratt, D.C., Peng, R.D., Murdoch, D. & Rowlingson, B. (2017). *Spatialkernel: Non-Parametric Estimation of Spatial Segregation in a Multivariate Point Process*. <https://n9.cl/ky580>
- González-Gamboa, V., Muñoz Jiménez, R., Quesada-Román, A., Hidalgo, H., Alfaro, E., Umaña-Ortiz, J., Montenegro-Hernández, E., Quesada Hernández, L. E. & Miller Granados, C. (2025). *Evaluación del impacto hidrológico de escenarios futuros de uso del suelo en Costa Rica*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación 2025]. CONARE, PEN.
- González-Gamboa, V. (2025). *Visualizaciones preparadas para el capítulo 4*. [Contribución realizada para el Informe Estado de la Nación 2025]. CONARE, PEN.
- González Rosales, S. & Chacón Araya, K. (2025). *Conflicto socioambiental en Costa Rica: evolución y tendencias emergentes*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación 2025]. CONARE, PEN.
- González-Gamboa, V. & Araya Granados, D. (2018). *Análisis histórico de la conflictividad socio-ambiental en Costa Rica*. CONARE, PEN. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/7775>
- González-Gamboa, V.; Muñoz, R.; Vargas, C. & Durán, E. (2021). *Descripción de cambios de uso del suelo en Costa Rica: 1986 - 2019*. CONARE, PEN doi: 10.13140/RG.2.2.35545.74085
- González-Gamboa, V., Muñoz Jiménez, R., Vargas Bolaños, C. & Köpper Álvarez, D. (2023). *Diseño del índice de exposición a la amenaza natural de inundaciones: el caso de exposición de edificaciones*. CONARE, PEN. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/8573>
- Instituto de Acueductos y Alcantarillados (AYA). (2025a). *Evaluación de Operadores Comunales 2024*.
- Instituto de Acueductos y Alcantarillados (AYA). (2025b). *Informe de análisis de capacidad hídrica. Sistemas periféricos 2024*.
- Instituto del Café de Costa Rica (ICAFFE). (2024). *Informe sobre la actividad cafetalera de Costa Rica*. <http://bit.ly/45uLFIM>
- Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). (2025). *Prioridades de adaptación al cambio climático para Centroamérica y República Dominicana. Un acercamiento a partir de la evidencia científica, información geográfica y los escenarios disponibles para la región*. CONARE, PEN. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/10594>
- Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). (2023a). *Datos históricos de caudales mensuales en cuencas hidrográficas de Costa Rica* [Conjunto de datos]. <https://www.ice.go.cr/datos/caudales>
- Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). (2023b). *Plan de expansión de la Generación Eléctrica 2022-2040*. <https://n9.cl/6uqwqy>
- International Energy Agency (IEA). (2025). *Datos estadísticos*. [Conjunto de datos]. International Energy Agency. <https://www.iea.org/data-and-statistics>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). (2015). *VI Censo Nacional Agropecuario. Resultados generales*. INEC y Sector Agropecuario.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2016a). *Encuesta Nacional de Hogares 2024*. INEC. <https://url-shortener.me/8DYJ>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2016b). *Encuesta Nacional de Hogares Julio 2024*. <https://url-shortener.me/8DYJ>
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU). (2025). *Planes reguladores*. <https://www.invu.go.cr/planes-reguladores>
- Irwin, E. G., Bell, K. P., Bockstael, N. E., Newburn, D. A., Partridge, M. D., & Wu, J. (2009). The economics of urban-rural space. *Annual Review of Resource Economics*, 1(1), 435-459.
- Izaguirre, M.M. (2025, 12 de junio). UCR denuncia agravio del Gobierno por retiro de acreditaciones en conferencia internacional en Consejo Universitario. <https://bit.ly/4312qVh>
- Jia, G., Shevliakova, E., Artaxo, P., De Noblet-Ducoudré, N., Houghton, R., House, J., et al. (2019). Land-climate interactions. En Shukla et al.
- Jiménez Espinoza, J. J. (2025). *Solicitud de datos Programa Estado de la Nación* [Oficio CARTA-SINAC-ACOSA-D-407-2025]. Ministerio de Ambiente y Energía, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Área de Conservación Osa.
- Lambin, E. F., & Geist, H. J. (Eds.). (2006). *Land-use and land-cover change: Local processes and global impacts*. Springer. <https://doi.org/10.1007/3-540-32202-7>
- Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LanammeUCR). (2024). *Memoria mesas de trabajo por Costa Rica. Mesa de trabajo n°2: Modernización del transporte público*. Universidad de Costa Rica. Unidad de Seguridad Vial y Transporte, Programa de Infraestructura de Transporte.

- Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LanammeUCR). (2025). *Informe técnico: Transporte público en Costa Rica: Histórico, actualidad y recomendaciones*. Universidad de Costa Rica, Unidad de Seguridad Vial y Transporte, Programa de Infraestructura de Transporte.
- Ley No. 7788 de 1998. Ley de Biodiversidad. La Gaceta (101). 30 de abril de 1998 (Costa Rica). <https://n9.cl/cbbops>
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). (s.f.). *Guía del usuario: Registro de plaguicidas de uso agrícola y proceso de imputación ante el servicio fitosanitario del Estado* [Documento en línea]. <https://n9.cl/ybsx9p>
- Marín, V. (s.f.). *Guía técnica: Plantas de tratamiento de agua residual en Costa Rica* [Documento en línea]. <https://n9.cl/ud70s>
- Massey, D. S., & Denton, N. A. (1988). Suburbanization and segregation in US metropolitan areas in *American Journal of Sociology*, 94(3), 592-626. <https://www.jstor.org/stable/2780255>
- Merino Trejos, L. (2025). *Propiedad y protección ambiental: conflictos, desafíos y percepción de los actores*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación]. CONARE, PEN.
- Merino Trejos, L. & Chacón Araya, K. (2022, 22 de julio). Desarrollo y ambiente: no se sale de la crisis sacrificando la sostenibilidad [Artículo de Blog]. <https://url-shortener.me/8I4N>
- Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). (2021). *Iniciativa internacional 30 x 30*. Ministerio de Ambiente y Energía. <https://n9.cl/tw8ze>
- Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). (2023). *Lineamientos para acatamiento de la Directriz Ministerial DM-621-2023* [Directriz SINAC-SE-DE- 1320-2023].
- Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). (2024, 24 de julio). Avanza implementación de pago por servicios ambientales marinos en Guanacaste en *Noticias*. <https://n9.cl/k98v7>
- Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). (2025). *Vehículos eléctricos*.
- Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO), Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), Secretaría de Planificación Sectorial de Ambiente, Global Environment Facility (GEF), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2016). *Estrategia nacional de biodiversidad*. <https://n9.cl/cdyxx>
- Ministerio de Hacienda. (2021). *Orientación sobre el tratamiento contable de los recursos depositados en la Caja Única del Estado y su debida identificación en el proceso de consolidación de Estados Financieros* [Directriz DCN-0008-2021].
- Ministerio de Hacienda y Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). (2022). *PEFA Clima+ Costa Rica 2022. Marco de Evaluación de la Gestión de las Finanzas Públicas para el Cambio Climático (PEFA Clima)*.
- Ministerio Público. (Varios años). *Estadísticas sobre delitos ambientales*. Poder Judicial.
- Ministerio de Salud (MINSAL). (2023, 30 de noviembre). *Autoridades firman decreto para prohibición del clorotalonil*. <https://n9.cl/2raue>
- Ministerio de Salud (MINSAL). (2025). *Reportes Operacionales de Aguas Residuales (SIRROAR)*.
- Mora Izaguirre, C., Hernández Murillo, J., Mora Barahona, A. & Rodríguez Vargas, N. (2025). *Estudio de percepción nacional sobre los residentes en Costa Rica procedentes de Estados Unidos, Canadá y Europa*. Universidad Nacional. <https://n9.cl/6nlt6>
- Mora, D., Portugués, C. & Rivera, P. (2016). *Agua para uso y consumo humano y saneamiento en Costa Rica al 2016: Informe preliminar*. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Laboratorio Nacional de Aguas.
- Mora, D., Portugués, C. & Rivera, P. (2025). *Agua para uso y consumo humano y saneamiento en Costa Rica al 2025: Informe preliminar*. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Laboratorio Nacional de Aguas.
- Morales, M.F. (2025, 2 de abril). Salud ambiental y gentrificación en *Semanario*. <https://n9.cl/nm2mh>
- Municipalidad de Cóbano. (2025). *Planes Reguladores*. Sitio. <https://n9.cl/sgomw>
- Muñoz Robles, R. (2025). *Solicitud de información sobre los proyectos ejecutados en las áreas de conservación con fondos de cooperación internacional entre 2020 y 2024* [Oficio. MINAE-DCI-0107-202, OF-PEN-193-2025]. Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE).
- Muñoz, D. (2024, 18 de julio). Investigador de resistencia al turismo de masas apuesta por organización de comunidades: "La protesta siempre ha funcionado". *Semanario Universidad*. <https://n9.cl/d7x86>
- Muñoz, I. (2025, 19 de febrero). La gentrificación: es hora que el Gobierno actúe. *Semanario Universidad*. <https://n9.cl/z7y1v>
- NASA Earth Explorer. (2024, 13 de noviembre). *Explorador de la tierra*. USGS. <https://earthexplorer.usgs.gov/>.
- Newburn, D., & Berck, P. (2011). Exurban Development. *Journal of Environmental Economics and Management* 62(3), 323-336.
- Nuñez, M. (2025, 12 de junio). Gobierno retira acreditación a científicos de UCR y organizaciones civiles en Conferencia de los Océanos. *Semanario Universidad* <https://n9.cl/l8zome>
- Obando, M.F. 2025. *Cuadro sobre categorías de manejo en el Sistema Nacional de Áreas de Conservación y sus restricciones principales*. [Contribución realizada para el Informe Estado de la Nación 2025]. CONARE, PEN.
- Ocean Health Index (OHI). (2024). *Global Ocean Health Index scores. National Center for Ecological Analysis and Synthesis (NCEAS) and partners*. <https://oceanhealthindex.org>
- Organización para Estudios Tropicales (OET). (2024). *Informe sobre Presencia de residuos de plaguicidas en aguas en el territorio costarricense de la cuenca binacional del río Sixaola*.
- United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR). (2009). *Terminología sobre reducción del riesgo de desastre*. <https://n9.cl/5cu6>
- Orozco Montoya, R., Brenes-Maykal, A. & Segura-Román, D. (2025). *Comportamiento del riesgo de desastre en Costa Rica*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación]. CONARE, PEN.
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2018). *Manual metodológico. Base de datos sobre acciones colectivas en Costa Rica*. CONARE. <https://url-shortener.me/8KRS>
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2000). Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible [2010]. CONARE. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/904>
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2021). *Sexto Informe Estado de la Región 2021*. CONARE. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/8115>
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2022). *Informe del Estado de la Nación 2022*. CONARE. <https://estadonacion.or.cr/informes/>
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2023). *Informe del Estado de la Nación 2023*. CONARE. <https://estadonacion.or.cr/informes/>
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2024). *Informe Estado de la Nación 2024*. CONARE. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/9745>
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2025c). *Séptimo Informe Estado de la Región: Vol. III. Sinopsis del informe: retos y oportunidades de la adaptación al cambio climático*. CONARE. <https://estadonacion.or.cr/informes/>

- Pérez Molina, E. & Agüero Valverde, J. (2024). *Ordenamiento territorial: desigualdad y riesgos para la población y el desarrollo humano sostenible de Costa Rica. El caso de las interacciones entre transformaciones sociales, desigualdad y ambiente producidas por el turismo residencial en el Pacífico Norte*. CONARE, PEN. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/9766>
- Pérez-Molina, E., Álvarez López, J.D., Zumbado, F. & Agüero-Valverde, J. (2025). *Gentrificación y desigualdad en el espacio humano y ambiental: evidencias y voces de los actores en zonas costeras*; [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación 2025]. CONARE, PEN.
- Pineda, F.D., Brebbia, C.A. & Mugica, M. (editores). (2004). *Sustainable Tourism*. WIT Press.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2023). *Atlas de Desarrollo Humano Cantonal en Costa Rica*. <https://www.undp.org/costa-rica>
- Pomareda, F. (2025, 14 de mayo). Seis defensores ambientales y cuatro grupos indígenas enfrentan amenazas de muerte y violencia por sus denuncias. *Semanario Universidad*. <https://n9.cl/pkrh0>
- Quesada-Román, A., Hidalgo, H. G., & Alfaro, E. J. (2024). Assessing the impact of tropical cyclones on economic sectors in Costa Rica, Central America. *Tropical Cyclone Research and Review* 13(3), 196-207.
- Quesada-Román, A., Umaña-Ortiz, J., Zumbado-Solano, M., Islam, A., Abioui, M., Tefogoum, G. Z., ... & Pupim, F. (2023). Geomorphological regional mapping for environmental planning in developing countries. *Environmental Development*, 48.
- Refinadora Costarricense de Petróleo. (RECOPE). (2025). *Datos estadísticos anuales de importación* [Conjunto de datos]. Recope. <https://n9.cl/qtfbhn>
- Rodríguez García, D. (2023). *Modelo de machine learning para estimar caudales mensuales históricos en más de 40 cuencas a nivel nacional*. CONARE, PEN.
- Rosas, A. (2019). Capacidad institucional: revisión del concepto y ejes de análisis en *DAAPGE* 19(32), 81-107.
- Sánchez, L., Agüero, J., Guadamuz, R. (2018). *Identificación y modelación de la meta en transporte para Costa Rica, alternativas para alcanzarla y sus implicaciones*. CONARE, PEN. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/2963>
- Secretaría Planificación Subsector Energía (SEPSE). (2022). *Estadísticas energéticas 2021*. Ministerio Ambiente y Energía (MINAE).
- Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial (SEPSA). (Varios años). *Boletín estadístico agropecuario*. Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).
- Shukla, P.R., Skea, J., Calvo Buendía, E., Masson-Delmotte, V., Pörtner, H.-O, Roberts, D. C.... Malley, J. (Eds.), (2019). *Climate change and land: An IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems* (Chap. 2). Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC).
- Sibar, P. (2022). *Fundamentos legales, históricos, políticos y culturales de las recuperaciones indígenas* [Presentación de foro]. En: <https://surl.lt/nkrvh>
- Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). (2018). *Refugio de Vida Silvestre Ostional (Mixto)*. Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). <https://n9.cl/6ykoax>
- Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). (2021). *Informe anual estadísticas Semec 2020: SINAC en Números*. Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE).
- Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). (2022). *Informe anual estadísticas Semec 2021: SINAC en Números*. Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE).
- Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). (2024). *Estadísticas de incendios forestales 2023*. Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE).
- Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). (2025a). *Área de Conservación La Amistad Pacífico (ACLAP)*. SINAC. <https://n9.cl/9oj55>
- Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). (2025b). *Áreas Silvestres Protegidas*. SINAC. <https://n9.cl/wyze4>
- Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). (2025c). *Datos consolidados para informes anuales del Sistema Nacional de Áreas de Conservación*. Ministerio de Ambiente y Energía.
- Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). (2025d). *Estadísticas de incendios forestales 2024*. Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE).
- Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). (2025e). *Estructura Organizacional*. SINAC. <https://n9.cl/6p7xl8>
- Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). (2025f). *Parque Nacional Corcovado*. SINAC. <https://n9.cl/1j9i>
- Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). (2025g). *Informe Anual Estadísticas SEMEC 2024: SINAC en Números*. Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE).
- Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). (2025h). *Planes Generales de Manejo*. SINAC. <https://n9.cl/68f5po>
- Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). (Varios años). *Informe anual estadísticas SEMEC 2009 a 2025: Sinac en Números*. Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE).
- Sistema Nacional de Métrica del Cambio Climático (SINAMECC). (2025). *Datos abiertos del SINAMECC*. SINAMECC. <https://www.sinamecc.go.cr/>
- Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT). (2024). *Modelo de elevación digital (DEM) de Costa Rica* [Conjunto de datos]. Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). Instituto Geográfico Nacional. <https://www.snitr.go.cr>
- Smith, N. (1987). Gentrification and the Rent Gap. *Annals of the Association of American Geographers* 77(3), 462-465.
- Stolz España, W.R (2025). *Información meteorológica* [Carta IMN-DIM-CM-074-2025, oficio OF-PEN-100-2025]. Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). Instituto Meteorológico Nacional (IMN).
- Tattenbach, F. (2023). *Directriz ministerial* [Carta-DM-621-2023]. Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE).
- Theobald, D.M. (2005). Landscape patterns of exurban growth in the USA from 1980 to 2020 en *Ecology and Society* 10(1), 32.
- Tribunal Ambiental Administrativo. (Varios años). *Número de denuncias ante el Tribunal Ambiental Administrativo*. Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE).
- International Union for Conservation of Nature (IUCN). (2025). *The IUCN Red List of Threatened Species (versión 2021-3)*. IUCN. <https://www.iucnredlist.org/>
- United Nations Environment Programme (UNEP). (1997). *World Atlas of Desertification*. <https://url-shortener.me/8KHW>
- Van Noorlos, F. (2013). ¿Un lugar en el sol para quién? El turismo residencial y sus consecuencias para el desarrollo equitativo y sostenible en Guanacaste, Costa Rica. *Opiniones en Desarrollo*.
- Vargas Ramírez, E. (2025). *Solicitud de información, Programa Estado de la Nación Acto* [Oficio CARTA-SINAC-ACTo-DR-0153-2025]. Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). Área de Conservación Tortuguero (ACTo), Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC).
- Vargas González, M.F. (2025). *Tendencias y desafíos de la gestión de los recursos hídricos para el ambiente y el desarrollo humano sostenible en Costa Rica*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación 2025]. CONARE, PEN.
- Vargas, M.F. (2024). *Uso y gestión de los recursos hídricos en Costa Rica: tendencias e impactos para el ambiente y el desarrollo humano sostenible*. CONARE, PEN. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/9768>

- Vega, T. (2025) *Retos y desafíos del registro de plaguicidas en Costa Rica*. En El manejo adecuado de los plaguicidas para contribuir a una agricultura sostenible [Grabación de foro]. Alianza para la Sostenibilidad Agrícola, IICA y CIAGRO. <https://n9.cl/pfzb6m>
- Verburg, P. H., Neumann, K., & Nol, L. (2011). Challenges in using land use and land cover data for global change studies. *Global Change Biology* 17(2), 974–989. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2486.2010.02307>
- Zheng, P., Durr, P.A. & Diggle, P.J. (2004). *Edge-correction for Spatial Kernel Smoothing --- When Is It Necessary?*. Proceedings of the GisVet Conference 2004. <https://n9.cl/hoi0vj>
- Entrevistas y comunicaciones personales**
- Aguilar, B. 2025. Consultor independiente.
- Alfaro, K. 2025. Miembro, Red de Jóvenes por el Agua de Centroamérica.
- Álvarez, M. 2025. Académico, Universidad de Costa Rica.
- Araya, A. 2024. Investigador, Freie Universität Berlin.
- Araya, E. 2025. Representante, Unión Norte por la Vida.
- Arias, M. 2025. Directora Regional, Área de Conservación Central, Sinac-Minae.
- Arroyo, K. 2025. Directora Ejecutiva, MarViva.
- Astorga, Y. 2025. Académica, Universidad de Costa Rica.
- Badilla, A. Microbiólogo químico, Ministerio de Salud de Costa Rica.
- Cabrera, J. 2025. Académico, Universidad de Costa Rica.
- Chavarría, D. 2025. Director Ejecutivo, SINAC-Minae. Chicas, M. Académico, Instituto Tecnológico de Costa Rica.
- Córdoba, M. 2025. Ingeniera en Centro de Asistencia Integral para la Sostenibilidad del Agua, CAISA.
- Corrales, L. 2025. Consultor independiente.
- Cuza, G. 2025. Directora Regional, Área de Conservación Marina Coco, Sinac-Minae.
- Di Palma, F. 2025. Especialista, Departamento Comunicación Institucional, Sinac-Minae.
- Gómez, M. 2025. Jueza, Tribunal Ambiental Administrativo.
- Guzmán, A. 2025. Directora Ejecutiva, Conservación Internacional.
- Hernández, L. 2025. Fiscal Coordinador, Fiscalía Agrario-Ambiental, Poder Judicial.
- Induni, G. 2025. Coordinador Nacional de Investigación, Departamento de Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos, Sinac-Minae.
- Jara, E. 2025. Director, Sepsa-MAG.
- Jiménez, J. 2025. Especialista, MarViva.
- León, A. 2025. Director, Área de Conservación Arenal Tempisque, Sinac-Minae.
- Levy, M. 2025. Activista ambiental.
- Lobo, Calderón, A. 2025. Abogada ambientalista.
- Lobo Méndez, K. 2025. Director, Dirección de Planificación y Sostenibilidad, ICE.
- Marín, R. 2025. Presidente, Junta Directiva de la Confederación Nacional de Federaciones, Ligas y Uniones de Acueductos Comunales.
- Martínez, T. 2025. Académico, Instituto Tecnológico de Costa Rica.
- Mena, P. 2025. Directora, Área de Conservación Osa, Sinac-Minae.
- Molina, W. 2025. Investigadora, Universidad de Costa Rica Mora, A. 2025. Integrante, Movimiento Cahuita Unida.
- Mora, J. 2025. Director Ejecutivo, Asociación Regional Centroamericana para el Agua y el Ambiente.
- Mora, M. 2025. Directora Regional a.i. Área de Conservación La Amistad Caribe, Sinac-Minae.
- Morales, A. 2025. Director, Cimarrón-UCR.
- Murillo, K. 2025. Consultora, Sistema de Naciones Unidas Costa Rica.
- Navas, G. 2025. Académica, Universidad de Chile.
- Pacheco, F. Activista ambiental y agroecologista.
- Pérez, E. 2025. Académico, Universidad de Costa Rica.
- Picado, H. 2025. Miembro, Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente.
- Piedra, M. 2025. Director Ejecutivo, Fundecor.
- Polimeni, J. 2025. Consultor independiente.
- Ramírez, J. 2025. Asesora, Asamblea Legislativa de Costa Rica.
- Rodríguez, D. 2025. Coordinadora, Kioscos Socioambientales, UCR.
- Rodríguez, J. 2025. Viceministro de Ambiente, Minae.
- Rojas, D. 2025. Presidente, Mesa Nacional Indígena.
- Román, M. 2025. Académica, Universidad de Costa Rica.
- Sagot, A. 2025. Abogado Ambientalista. Académico, Universidad de Costa Rica.
- San Gil, A. 2025. Directora Ejecutiva, *Global Network for Popular Transportation*.
- Urbina, S. 2025. Vicepresidente, *Artificial Intelligence, Machine Learning and Data Science Team at Genpact*.
- Vargas Fonseca, E. 2025. Oficial de Programa Naturaleza, Clima y Energía, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Costa Rica.
- Vargas Ramírez, E. 2025. Directora Regional a.i. Área de Conservación Tortuguero, Sinac-Minae.
- Vargas, M. 2025. Consultora independiente.
- Zúñiga, S. 2025. Director ejecutivo, Cámara de Insumos Agropecuarios de Costa Rica.

## CAPÍTULO 5. FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2022a). *Proyecto de ley N.º 23 401: Establecimiento de causales de inelegibilidad para optar a la Presidencia y a una diputación de la República en el mismo proceso electoral; adición de un inciso 9) al Artículo 109 y de un inciso 6) al Artículo 132 de la Constitución Política de la República de Costa Rica. Propuesta legislativa.*

Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2022b). *Proyecto de ley N.º 23 263: Prohibición de la doble postulación a cargos de elección popular.* [Propuesta legislativa]. Asamblea Legislativa.

Asenjo, V. (12 de setiembre de 2022). Miles se reúnen en apoyo a Rodrigo Chaves: en Plaza de la Democracia. *Diario La Extra*. <https://lc.cx/ceadFt>

Aguirre Raftacco, E. y Cortés, M. (2025). *Análisis del desempeño legislativo: entre proactividad y fricciones en el periodo 2024-2025.* [Investigación realizada para Informe Estado de la Nación 2025]. CONARE, PEN.

Alfaro-Redondo, R. (2025). *Visualizaciones realizadas para el capítulo 5.* [Contribución realizada para Informe Estado de la Nación 2025]. CONARE, PEN.

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

Alpizar, R., Araya, N., Castillo, S., España, D., y Zeledón, A. (2025). *Relación entre la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo en la tercera legislatura 2024–2025. Análisis de la producción legislativa, fiscalización y control político.* [Investigación realizada para Informe Estado de la Nación 2025]. CONARE, PEN.

Alvarado, C. (2019). *Discurso presidencial del 02 de mayo de 2019 ante la Asamblea Legislativa.* Asamblea Legislativa.

Alvarado, C. (2020). *Discurso presidencial del 02 de mayo de 2020 ante la Asamblea Legislativa.* Asamblea Legislativa.

Alvarado, C. (2021). *Discurso presidencial del 02 de mayo de 2021 ante la Asamblea Legislativa.* Asamblea Legislativa.

- Alvarado, C. (2022). *Discurso presidencial del 02 de mayo de 2022 ante la Asamblea Legislativa*. Asamblea Legislativa.
- Barquero, A. y Romero, A. (2025). *Comportamiento del voto nominal de diputaciones en Costa Rica (2022-2025)*. [Investigación realizada para *Informe Estado de la Nación 2025*]. CONARE, PEN.
- Bermúdez, M. (2025, 23 julio) Centenaria prohibición por beligerancia política arrastra 60% de denuncias en trámite y solo 1% de sanciones desde 2017. *Semanario Universidad*. <https://n9.cl/wskw4v>
- Booth, J. (2008). Democratic Development in Costa Rica. *Democratization* 15(4), 714-732.
- Brenes, L. (2025, 22 de setiembre). Presidente Rodrigo Chaves arremete contra TSE en última cadena nacional previo a campaña electoral. *La Nación*. <https://n9.cl/livop>
- Canales, D. (2008, 19 de noviembre). Huawei mejora oferta para red 3G. *La República*. <https://n9.cl/a8en0>
- Calderón Zúñiga, K. y Soleibe Duarte, A. (2024). *Uso del decreto ejecutivo en los segundos años de gobierno 1990-2024*. CONARE, PEN. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/9771>
- Calderón Zúñiga, K. y Soleibe Duarte, A. (2025). *Evolución del decreto ejecutivo durante el tercer año de gestión gubernamental: 35 años de análisis*. [Investigación realizada para *Informe Estado de la Nación 2025*]. CONARE, PEN.
- Carrelli, T. (2024, 16 de mayo). *Las subastas de 5G en Latinoamérica no vetan a Huawei como pedía Washington*. Global Affairs, Universidad de Navarra. <https://n9.cl/nfk1dd>
- Cascante Segura, C. y Aguilar Agüero, M. (2025). *Relaciones Estados Unidos-Costa Rica. Posibles efectos para Costa Rica*. [Investigación realizada para *Informe Estado de la Nación 2025*]. CONARE, PEN.
- Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, Servicio Jesuita para Migrantes de Costa Rica, & American Friends Service Committee. (2025). *Informe de hallazgos: visita de organizaciones de sociedad civil al CATEM-EMISUR*. Cejil, Servicio Jesuita para Migrantes de Costa Rica, & American Friends Service Committee. <https://n9.cl/roe18c>
- Contraloría general de la república (CGR). (2024a). *CGR y competencia en la Ley Jaguar*. <https://n9.cl/4wf1r>.
- Contraloría general de la república (CGR). (2024b). *Informe de Labores*. Contraloría General de la República. <https://n9.cl/5p6aa>
- Chacón, V. (2024, 26 de enero). Sala IV rechaza recurso de Huawei contra reglamento de 5G. *Semanario Universidad*. <https://n9.cl/b3leo>
- Chaves, R. (2023). *Discurso presidencial del 02 de mayo de 2023 ante la Asamblea Legislativa*. Asamblea Legislativa.
- Chaves, R. (2024). *Discurso presidencial del 02 de mayo de 2024 ante la Asamblea Legislativa*. Asamblea Legislativa.
- Chaves, R. (2025). *Discurso presidencial del 02 de mayo de 2025 ante la Asamblea Legislativa*. Asamblea Legislativa.
- Chavarría, D. (2025, 07 de marzo). El paso a paso que debe seguir el TSE al investigar a Rodrigo Chaves por beligerancia política y las posibles consecuencias. *Semanario Universidad*. <https://n9.cl/xd342>
- ChesLA. (2025). *Encuesta de expertos de Chapel Hill*. Universidad de Carolina del Norte. <https://www.chesdata.eu/>
- Chinchilla, L. (2011). *Discurso presidencial del 01 de mayo de 2011 ante la Asamblea Legislativa*. Asamblea Legislativa.
- Chinchilla, L. (2012). *Discurso presidencial del 01 de mayo de 2012 ante la Asamblea Legislativa*. Asamblea Legislativa.
- Chinchilla, L. (2013). *Discurso presidencial del 01 de mayo de 2013 ante la Asamblea Legislativa*. Asamblea Legislativa.
- Chinchilla, L. (2014). *Discurso presidencial del 01 de mayo de 2014 ante la Asamblea Legislativa*. Asamblea Legislativa.
- Chinchilla, L. (2023, 17 de febrero). Se manifiestan a favor de exministra Chacón. *Diario Extra*. <https://lc.cx/EkRi99>.
- CNN en español. (2025, 17 de febrero). Costa Rica acepta recibir y repatriar a 200 migrantes asiáticos deportados por EE.UU. *CNN en español*. <https://n9.cl/fjvqdv>
- Ministerio de Comercio Exterior (Comex). (2024). *Informe anual de labores Mayo 2022-Abril 2023*. <https://n9.cl/p8l3k>
- CRHoy. (5 de diciembre de 2022). CRHoy.com atendió a manifestantes que protestaron frente a oficinas. *CRHoy*. <https://lc.cx/pSR0Kp>
- De la Cerda, N., Hartlyn, J., Martínez, C. & Aguirre, E. (2025). *2024 Chapel Hill Expert Survey: Latin America* [Version 1]. University of North Carolina, Chapel Hill.
- Decreto n° 44196-MSP-Micitt del 2023 [Poder Ejecutivo]. Reglamento sobre medidas de ciberseguridad aplicables a los servicios de telecomunicaciones basados en la tecnología de quinta generación móvil (5G) y superiores. La Gaceta (159). Alcance (166). (Costa Rica). <https://n9.cl/5vs6n>
- Doble Check. (2025). *No hay evidencia de que más de 15.000 personas marcharon contra el fiscal general*. Doble Check. <https://www.instagram.com/p/DHepQreTSgT/>
- García, M. (2025, 22 de mayo). “La estrategia es doblegarnos”: Expulsión de ciudadanos de terceros países desde Estados Unidos a Costa Rica. *Human Rights Watch*. <https://n9.cl/w6rfw2>
- Giedraitytė, I. (2025). The United States in Central America in the twenty-first century: Cursed by the asymmetry of power?. *International Studies Perspectives*, 1–22.
- Gómez-Campos, S. (2014). *La organización partidaria importa: una aproximación a los partidos políticos costarricenses*. CONARE, PEN. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/7961>
- Gómez-Campos, S. (2016). *Visualización sobre análisis de series de tiempo de las acciones colectivas 1992-2016*. CONARE, PEN.
- Gómez-Campos, S. (2025). *Visualización realizada para el capítulo 5*. [Contribución realizada para *Informe Estado de la Nación 2025*]. CONARE, PEN.
- González Rosales, S. (2025). *Control constitucional al Poder Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica: Continuidades y cambios en el uso de la acción de inconstitucionalidad al tercer año de gobierno (1990-2025)*. [Investigación realizada para *Informe Estado de la Nación 2025*]. CONARE, PEN.
- Google Trends. (2025). *Qué está pasando en Costa Rica en este momento*. [términos: Ley Jaguar, Venta BCR, Puerto Caldera, Redes 5G y Hospital Cartago; Costa Rica; 2024–2025]. Google Trends.
- Iyengar, S., Lelkes, Y., Levendusky, M., Malhotra, N. & Westwood, S. J. (2019). The origins and consequences of affective polarization in the United States. *Annual Review of Political Science*, 22(1), 129-146.
- Jirón Beirute, N. (2021). *Experiencias de diálogo como estrategia de gestión de conflictos de interés público en Costa Rica: aproximaciones de análisis*. CONARE, PEN. <http://hdl.handle.net/20.500.12337/8227>
- Jirón Beirute, N. (2025). *El diálogo social en Costa Rica*. [Investigación realizada para *Informe Estado de la Nación 2025*]. (CONARE, PEN).
- Jarquín Solís, M.E. (2024). *Elecciones municipales en Costa Rica: Un análisis de 22 años de candidaturas a las alcaldías*. CONARE-PEN. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/9750>
- Jarquín-Solís, M.E. (2025). *Trayectorias políticas en Costa Rica: Análisis de dos décadas de candidaturas Presidenciales y Legislativas (2002 - 2022)*. Investigación realizada para *Informe Estado de la Nación 2025*. CONARE, PEN.
- Lehoucq, F. (1997). *Lucha electoral y sistema político en Costa Rica 1948-1998*. Editorial Porvenir.

- Madrigal, L. (2025, 18 de marzo). Chaves, su gabinete, exministros y cientos de simpatizantes protestan frente a la Fiscalía para pedir renuncia de Carlo Díaz. *Delfino*. <https://n9.cl/iliuc>
- Mainwaring, S. & Torcal, M. (2006). *Party system institutionalization and party system theory after the third wave of democratization*. Kellogg Institute. <https://kellogg.nd.edu/documents/1613>
- Marín, M. (2025). Análisis de la postulación simultánea en cargos de elección popular: Estudio del caso costarricense en comparación con América Latina en *Derecho Electoral* 39. [https://doi.org/10.35242/RDE\\_2025\\_39\\_9](https://doi.org/10.35242/RDE_2025_39_9)
- Martínez-Gallardo, C., de la Cerda, N., Hartlyn, J., Hooghe, L., Marks, G. & Bakker, R. (2022). Revisitando la estructuración del sistema de partidos en América Latina y Europa: Dimensiones económicas y socioculturales. *Party Politics*, 0(0) 1–13. <https://doi.org/10.1177/13540688221090604>
- Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN). (2022). *Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026 de Costa Rica*. Rogelio Fernández Güel. <https://n9.cl/1dlids>
- Mitofsky. (2025). *Ranking de aprobación de mandatarios en América y el mundo* [abril 2025]. Sitio. <https://n9.cl/yy571>
- Moncada Céspedes, J. (2025). *A tres años del gobierno de Rodrigo Chaves Robles: ¿poca protesta social o calma en medio de la tormenta?* [Contribución realizada para *Informe Estado de la Nación 2025*]. CONARE, PEN.
- Mora Ávila, K. (2025). *Tipología de los partidos políticos y sus estructuras internas en Costa Rica: casos de partidos taxis o franquicias de cara a las elecciones de 2026*. [Investigación realizada para *Informe Estado de la Nación 2025*]. Programa CONARE, PEN).
- Moraes, J. A., & Béjar, S. (2023). Electoral volatility and political polarization in developing democracies: Evidence from Latin America, 1993–2016. *Party Politics*, 29(4), 636–647.
- Murillo, A. (12 de setiembre de 2022). Seguidores de Chaves celebran “exitosa” manifestación en San José ante cálculos de fuerzas políticas. *Semanario Universidad*. <https://lc.cx/SiZVvm>
- Murillo, J. (2025). *Programas de formación política para aspirantes a cargos de elección popular*. [Contribución realizada para *Informe Estado de la Nación 2025*]. CONARE, PEN.
- Partido Unidos Podemos. (2024). *Estatutos del Partido Unidos Podemos*. Partido Unidos Podemos.
- Partido Acción Ciudadana (PAC). (2023). *Estatuto del Partido Acción Ciudadana*. [Reformado en Asamblea Nacional desde 2001 hasta 2023; última reforma 18-02-2023, Resolución DGRE-0071-DRPP-2023].
- Partido Frente Amplio. (2025). *Estatuto del Partido Frente Amplio*.
- Partido Liberación Nacional (PLN). (2025). *Estatuto del Partido Liberación Nacional*.
- Partido Liberal Progresista (PLP). (2024). *Estatuto del Partido Liberal Progresista*. Partido Liberal Progresista.
- Partido Nueva República. (2024). *Estatuto del Partido Nueva República*.
- Partido Progreso Social Democrático (PPSD). (2024). *Estatuto del Partido Progreso Social Democrático*. Partido Progreso Social Democrático.
- Partido Pueblo Soberano (PPS). (2023). *Estatuto del Partido Pueblo Soberano* [Reformado en Asamblea Nacional el 20-08-2023; resolución DGRE-0412-DRPP-2023].
- Partido Unidad Social Cristiana (PUSC). (2025). *Estatuto del Partido Unidad Social Cristiana*.
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2013). *Decimonoeno Informe Estado de la Nación*. CONARE. <https://estadonacion.or.cr/informes/>
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2020). *Informe Estado de la Nación 2020*. CONARE. <https://estadonacion.or.cr/informes/>
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2021). *Informe Estado de la Nación 2021*. CONARE. <https://estadonacion.or.cr/informes/>
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2023). *Informe Estado de la Nación 2023*. CONARE. <https://estadonacion.or.cr/informes/>
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2024). *Informe Estado de la Nación 2024*. CONARE. <https://estadonacion.or.cr/informes/>
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2025a). *Quinto Informe Estado de la Justicia*. CONARE. <https://estadonacion.or.cr/informes/>
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2025b). *Séptimo Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Volumen II: Implicaciones de vivir en democracia: regímenes y cultura política en Centroamérica y República Dominicana*. CONARE. <https://estadonacion.or.cr/informes/>
- Picado, H. & Cambroner, A. (2024). *Para entender la beligerancia política*. TSE. <https://n9.cl/8d5o7o>
- Progreso Social Democrático. (2022). *Plan de gobierno 2022*. Progreso Social Democrático. <https://n9.cl/vg1ffz>
- Ramírez, A. (2016). *Uso del decreto ejecutivo como instrumento de gobierno en Costa Rica*. CONARE, PEN. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/991>
- Rivero, A. (2025, 26 de febrero). *Esta es la lista de funcionarios a los que EE. UU. canceló la visa, según Chaves*. *Semanario Universidad*. <https://n9.cl/svwy7y>
- Poder Judicial. (2024). *Centro de Jurisprudencia Constitucional del Poder Judicial. Estadísticas de la Sala Constitucional*. <https://lc.cx/Z16FxH>.
- Rodríguez Mega, E. (2025, 22 de abril). Costa Rica ofrece soluciones para los deportados por Trump: integrarse o irse. *The New York Times*. <https://n9.cl/3flgk>
- Ruiz, P. (2025, 18 de marzo). Rodrigo Chaves arremete contra fiscal general en marcha que encabezó para pedir su renuncia. *El Observador*. <https://n9.cl/7wzqf0>
- Sala Constitucional. (2024a). *Acción de inconstitucionalidad. Resolución N.º 21375-2024*. [Expediente 24-017291-0007-CO]. Sala Constitucional, Poder Judicial.
- Sala Constitucional. (2024b). *Acción de inconstitucionalidad. Resolución N.º 28774-2024*. [Expediente 24-021741-0007-CO]. Poder Judicial.
- Seawright, J. (2012). *Party-system collapse: The roots of crisis in Peru and Venezuela*. Stanford University Press.
- Seligson, M. (1972). The “Dual Society” Thesis in Latin America: A Reexamination of the Costa Rican Case. *Social Forces* 51(1), 91–98. <https://doi.org/10.1093/sf/51.1.91>.
- Soleibe Duarte, A. 2025. *Rotación de Gabinete e inestabilidad ministerial 2006-2025*. [Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación 2025*]. CONARE, PEN.
- Solís, L.G. (2015). *Discurso presidencial del 02 de mayo de 2015 ante la Asamblea Legislativa*. Asamblea Legislativa.
- Solís, L.G. (2016). *Discurso presidencial del 02 de mayo de 2016 ante la Asamblea Legislativa*. Asamblea Legislativa.
- Solís, L.G. (2017). *Discurso presidencial del 02 de mayo de 2017 ante la Asamblea Legislativa*. Asamblea Legislativa.
- Solís, L.G. (2018). *Discurso presidencial del 02 de mayo de 2018 ante la Asamblea Legislativa*. Asamblea Legislativa.
- Tavits, M. (2008). Party systems in the making: The emergence and success of new parties in new democracies in *British Journal of Political Science* 38(1), 113–133. <https://doi.org/10.1017/S0007123408000069>

- U.S.D.S. (2019). *The Clean Network*. United States Digital Service. <https://n9.cl/hcjif>
- US Foreign Aid Dashboard (2025). *Datos cooperación de Estados Unidos a Costa Rica*. US Foreign Aid Dashboard. <https://foreignassistance.gov/>
- Valverde, L. (2011, 11 de octubre). Nueva generación celular llegaría para 2012. *La República*. <https://n9.cl/h0eui>
- Walton, M. (2010). *Capitalism, the State, and the underlying drivers of human development*. United Nations Development Programme.
- Wong, E., Kanno-Youngs, Z., Aleaziz, H., & Kim, M. (2025). Donald Trump y el arte de negociar deportaciones a terceros países en *The New York Times*. <https://n9.cl/rpvbwo>
- Yashar, D. (1997). *Demanding democracy: Reform and reaction in Costa Rica and Guatemala, 1870s- 1950s*. Stanford University Press. <https://doi.org/10.1515/9781503616271>.



**PEN**

PROGRAMA  
**ESTADO DE LA NACIÓN**



**ÉN**

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



TEC | Tecnológico  
de Costa Rica









**UNED**



CON EL APOYO DE



-  @EstadoNacion
-  EstadoNacion
-  @EstadoNacion
-  Programa Estado de la Nación
-  programaestadonacion
-  @estadonacion

31

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

ISBN: 978-9930-654-58-3



9 789930 654583

