PARTE 1

Sinopsis

CAPÍTULO

1

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

Sinopsis

VALORACIÓN GENERAL

Costa Rica atraviesa una coyuntura de resultados contrapuestos y mayores riesgos para el desarrollo humano. En 2025 y la primera mitad de 2026, el país mantuvo un sólido crecimiento económico y registró avances en algunos indicadores sociales. Sin embargo, estos resultados no evitaron que enfrentara, a su vez, una triple convergencia de procesos: la persistencia de rezagos estructurales en desarrollo humano, cambios en la orientación de la acción pública que restringen capacidades estatales y crecientes tensiones en el sistema de pesos y contrapesos institucionales y en el ejercicio del poder. La interacción de estos procesos reduce el margen para atender problemas acumulados y enfrentar amenazas que se intensifican o comienzan a materializarse, en un contexto nacional e internacional aún más complejo. Al mismo tiempo, ejerce presión sobre fortalezas construidas durante décadas —una economía dinámica, un Estado de bienestar social, la protección del patrimonio natural y una democracia estable— que constituyen recursos fundamentales para responder a esos mismos desafíos.

A partir de las investigaciones y la evidencia que estas permiten documentar, la presente edición del *Informe* plantea cuatro mensajes principales.

El primero señala que **se prolonga una época de retrocesos en desarrollo humano sostenible**. Esta conclusión no desconoce resultados favorables recientes: la economía mantiene un crecimiento importante, se redujo la tasa de desempleo y la incidencia de la pobreza volvió a disminuir en el 2025. Pero esos avances conviven con debilidades estructurales que limitan su capacidad para traducirse en bienestar para amplios grupos de la población. El crecimiento se concentra, cada vez más, en actividades y territorios específicos, especialmente vinculados con el régimen especial y la Gran Área Metropolitana (GAM), mientras sectores asociados al régimen definitivo y al mercado interno muestran un desempeño más débil. A ello se suma una inserción laboral insuficiente para amplios grupos de población, mientras la informalidad continúa funcionando como refugio para quienes no encuentran espacio en el empleo formal. Las mejoras sociales tampoco eliminan esas diferencias, pues muchos hogares que superan la línea de pobreza permanecen en condiciones de vulnerabilidad social y, mientras algunos hogares pueden diversificar su consumo y destinar recursos a acumular capacidades, otros concentran buena parte de sus ingresos en necesidades básicas y dependen cada vez más de la provisión pública de servicios.

Tanto los avances como los rezagos se desarrollan sobre bases fiscales y ambientales que muestran mayores tensiones y comprometen su capacidad de sustentar el desarrollo humano. Las crecientes restricciones fiscales han debilitado el financiamiento de inversiones clave y la capacidad pública para sostener y ampliar oportunidades, atender rezagos y responder a nuevas exigencias, mientras persisten patrones de uso de los recursos y del territorio que aumentan la presión sobre el patrimonio natural y sobre bienes esenciales para sustentar el bienestar como el agua y la energía limpia. Vistos en conjunto, estos procesos reiteran que Costa Rica ha venido debilitando, por varias décadas y sin una alternativa claramente consolidada, algunos de los mecanismos económicos, sociales y ambientales que estructuraron su modelo de bienestar y, como ha planteado este *Informe* en ediciones anteriores, sostuvieron también su contrato social.

A este primer mensaje sobre las condiciones estructurales acumuladas se suma un segundo mensaje relacionado con la tendencia hacia una **reorientación de la acción pública que erosiona las capacidades estatales para impulsar el bienestar.** Una primera expresión de ello se observa en la gestión de las finanzas públicas. La estabilidad fiscal de los últimos años, un logro relevante, descansó en buena medida en la contención del gasto, sin resolver de forma sostenible las fragilidades fiscales, y tuvo costos sobre inversiones estratégicas: la contención del gasto se apoyó en recortes y restricciones en áreas como educación, salud e infraestructura como parte del mecanismo de ajuste fiscal, en un momento en que su fortalecimiento resulta estratégico para el desarrollo humano del país. Más que una reducción uniforme del gasto, la recomposición observada muestra señales de un cambio en el equilibrio histórico del Estado de bienestar: las políticas universales, que sostienen un piso común de oportunidades, pierden peso relativo frente a componentes de protección social y mecanismos selectivos dirigidos a poblaciones específicas.

Esta reorientación también alcanza la política ambiental. En el período reciente, la conservación perdió centralidad y enfrenta un debilitamiento de capacidades e instrumentos que durante décadas permitieron sostener algunos de los principales logros ambientales del país. El principal riesgo no

VALORACIÓN GENERAL

reside solo en eventuales cambios de la arquitectura institucional y normativa, sino en que esta permanezca formalmente vigente mientras disminuye la capacidad efectiva para aplicarla y sostener sus resultados. Una tercera dimensión remite a la capacidad del sistema democrático para traducir las demandas de la sociedad en políticas públicas que contribuyan al desarrollo humano. Aunque la producción legislativa reciente fue alta, el Poder Ejecutivo tuvo limitado protagonismo en la generación de decisiones sustantivas vinculadas directamente con ese objetivo. Estos cambios no significan ausencia de acción estatal, sino transformaciones en sus prioridades, recursos y formas de intervención que estrechan el margen para sostener logros, corregir rezagos y responder a nuevas exigencias.

La capacidad del Estado para sostener e impulsar bienestar depende también de las condiciones políticas e institucionales en que se toman las decisiones. En ese plano, el tercer mensaje de esta Sinopsis apunta a que la **reconfiguración del escenario político partidario convive con señales incipientes de retroceso democrático**. Las elecciones del 2026 modificaron de manera sustantiva las condiciones de gobernabilidad: después de un largo período de gobiernos divididos, el oficialismo obtuvo respaldo simultáneo en la Presidencia y en la Asamblea Legislativa, en un contexto de mayor participación electoral y de cambios importantes en la geografía del voto. Este resultado reduce las dificultades para la construcción de mayorías que se han vivido desde el multipartidismo, lo cual es una oportunidad para impulsar reformas y atender problemas acumulados. Ello coincide, a su vez, con demandas ciudadanas de mayor eficiencia y capacidad de respuesta del sistema político, especialmente visibles en los territorios más rezagados.

Estas nuevas condiciones conviven, sin embargo, con nuevos retos para la democracia. Durante el período aumentó la confrontación entre poderes e instituciones de control y contrapeso y, durante la campaña electoral, los ataques alcanzaron también al Tribunal Supremo de Elecciones, uno de los principales pilares del sistema democrático. A ello se suman cambios en las actitudes ciudadanas sobre la forma de ejercer el poder y señales de retroceso en indicadores internacionales vinculados con los límites al poder gubernamental. La evidencia no permite hablar de una erosión profunda de la democracia costarricense, pero sí de señales incipientes de esa erosión. El nuevo escenario ofrece, por tanto, condiciones excepcionales para gobernar y producir acuerdos, pero desplaza una parte central del desafío hacia la forma en que se utilice ese poder y hacia la capacidad de hacerlo preservando el sistema de pesos y contrapesos, las reglas democráticas y espacios amplios de deliberación para construir soluciones.

Los rezagos acumulados en desarrollo humano, la reorientación de capacidades estatales y las tensiones que atraviesa la democracia convergen y reducen el margen para anticipar, absorber y responder de manera sostenida a nuevos impactos. Por ello, el cuarto mensaje advierte que **el país tiene menor margen de respuesta ante amenazas estratégicas** que se intensifican o comienzan a materializarse. Una de ellas proviene del entorno internacional: los cambios geopolíticos y comerciales comienzan a debilitar el sector externo que ha impulsado buena parte del crecimiento reciente, con una desaceleración de las zonas francas y, por primera vez, una pérdida neta de empleo en ese régimen. Este cambio expone con mayor claridad la vulnerabilidad que supone depender de pocos motores dinámicos para sostener el crecimiento económico y generar oportunidades.

A esa presión se suma la expansión del crimen organizado, que adquiere mayor escala, presencia territorial e inserción en actividades económicas lícitas, con efectos que trascienden la seguridad ciudadana. Frente a esa complejidad, las respuestas políticas debatidas en campaña privilegiaron enfoques operativos y, en varios casos, de "mano dura", frente a un fenómeno que exige también prevención, coordinación y fortalecimiento institucional. Este énfasis adquiere especial relevancia en un momento en que los discursos favorables a concentrar mayor capacidad de decisión en el Ejecutivo y reducir el sistema de pesos y contrapesos encuentran también correlato en una parte de la ciudadanía. La mayor apertura a formas de ejercicio del poder con menos controles plantea así otra amenaza: puede debilitar el diálogo, la negociación y la construcción de consensos que el país necesita precisamente para responder, dentro de las reglas democráticas, a problemas complejos como estos.

Como parte del esfuerzo por acercarse a los territorios y comprender cómo se expresan allí los problemas del desarrollo humano, el *Informe* analizó con mayor detalle el caso del conflicto socioambiental en Crucitas, y encontró una expresión especialmente clara de varias de las convergencias señaladas en esta valoración: rezagos sociales y productivos acumulados, economías ilícitas, presiones ambientales y respuestas públicas insuficientes, discontinuas o tardías. Crucitas muestra cómo distintas vulnerabilidades pueden superponerse en un mismo territorio y cómo la ausencia de respuestas sostenidas reduce la capacidad para evitar y resolver conflictos complejos del desarrollo humano.

La evidencia analizada no pretende conducir a una conclusión fatalista sobre el futuro del país. Costa Rica conserva activos institucionales, económicos, sociales y ambientales de gran valor. Las condiciones políticas abren una oportunidad para emprender cambios, corregir rezagos acumulados y adaptar instituciones y políticas a nuevas realidades. Pero también supone riesgos si las respuestas profundizan la polarización, debilitan la confianza en las instituciones o reducen los espacios de deliberación democrática.

Uno de los principales desafíos consiste en reducir la confrontación y la descalificación que han ocupado buena parte del debate público reciente, y concentrar la conversación democrática en los argumentos y las decisiones necesarias para sostener y ampliar el bienestar. La dirección que tome ese esfuerzo será determinante para definir si el país logra revertir tendencias estructurales de deterioro y rezago acumuladas, enfrentar nuevas amenazas y modificar orientaciones recientes que debilitan sus capacidades de respuesta, o si estos procesos terminan reforzándose entre sí.

CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

1 Sinopsis

ÍNDICE

Valoración general 19

Introducción 21

Se prolonga una época de retrocesos en desarrollo humano sostenible 22

Reorientación de la acción pública erosiona las capacidades estatales para impulsar el bienestar 37

Reconfiguración del escenario político partidario convive con señales incipientes de retroceso democrático 46

El país tiene menor margen de respuesta ante amenazas estratégicas 53

Cierre 67

Introducción

Este capítulo brinda una síntesis analítica y valorativa del contenido del *Informe Estado de la Nación 2026*. Presenta, como en ediciones anteriores, una visión de conjunto sobre el desempeño reciente del país en desarrollo humano sostenible. Su propósito no es resumir los capítulos del *Informe*, sino ofrecer una lectura integrada de sus principales hallazgos y conclusiones, organizada alrededor de un conjunto de mensajes que permiten responder cuál fue el desempeño de Costa Rica en el período de análisis (2025 y mediados de 2026) y con visión de mediano plazo, respecto a las aspiraciones nacionales en la materia. El capítulo cierra, como es usual, con una reflexión sobre las implicaciones del contexto actual para el rumbo del país hacia un mayor desarrollo humano y una democracia más robusta.

La organización del capítulo busca armonizar el análisis de las distintas tendencias que el *Informe* ha venido documentando y la coyuntura más reciente, especialmente cómo convergen y se refuerzan entre sí. El primer mensaje examina la prolongación de retrocesos y debilidades estructurales que limitan la capacidad del crecimiento, las políticas sociales y productivas, las finanzas públicas y la gestión ambiental para traducirse en mejoras amplias de bienestar de la población. El segundo analiza cambios en la orientación de la acción pública que erosionan capacidades estatales necesarias para atender esos rezagos. El tercero aborda la reconfiguración del escenario político partidario, que atestigua nuevas condiciones de gobernabilidad, junto a señales que presionan las bases institucionales de la democracia. Finalmente, el cuarto reúne algunas amenazas estratégicas analizadas en esta edición, ante las cuales los tres elementos previos profundizan la vulnerabilidad del país.

Esta lectura se apoya, como es habitual, en el seguimiento de indicadores y tendencias del desarrollo humano, pero incorpora además nuevas metodologías de investigación y un esfuerzo ampliado de escucha y trabajo de campo con sectores sociales y territorios. El análisis incluye aportes novedosos sobre los patrones de consumo de los hogares, los costos de la congestión vial y la economía del crimen organizado, junto con estudios territoriales sobre acceso al agua, residuos, mercado laboral y oportunidades económicas. Asimismo, desarrolla nuevas aproximaciones a la geografía electoral, las actitudes ciudadanas frente al ejercicio del poder y las tensiones en torno al sistema de pesos y contrapesos democráticos. Como un aporte clave, identifica en el conflicto socioambiental en Crucitas un espejo de los retos que enfrenta el país en distintas dimensiones y de la respuesta institucional, histórica y reciente, a problemas acumulados en el territorio.

Esta edición se publica en un momento particular de la historia política del país. El sistema democrático experimenta cambios importantes y en sentidos distintos: por un lado, un mayor alineamiento

de amplios sectores de la ciudadanía con el gobierno y un resultado electoral que modifica de manera sustantiva las condiciones de gobernabilidad predominantes durante las últimas dos décadas; por otro, señales incipientes de retroceso en algunas de las bases y contrapesos fundamentales que han sostenido la democracia costarricense. En este contexto, disponer de información rigurosa adquiere especial relevancia para sustentar la deliberación pública y la toma de decisiones. El *Informe* procura contribuir a ambas, ofreciendo –de forma objetiva– evidencia y análisis que permitan comprender mejor el momento que atraviesa el país y los desafíos que enfrenta.

Se prolonga una época de retrocesos en desarrollo humano sostenible

Costa Rica llega al período analizado –2025 y primer semestre del 2026– con un conjunto de tensiones estructurales que se han construido por varias décadas en el estilo de desarrollo que, lejos de resolverse, prolongan una etapa de retrocesos en desarrollo humano sostenible. No se trata de deterioros coyunturales solamente, sino de problemas que se han acumulado en el mediano y largo plazos y que hoy se expresan en una menor capacidad para convertir crecimiento económico, estabilidad y recursos públicos en oportunidades amplias y sostenidas para la población. Sobre estas tendencias, este *Informe* ha advertido cambios en su modelo de bienestar y debilidades en su contrato social. Esta persistencia importa porque reduce los márgenes con que el país enfrenta nuevos desafíos: al consolidar rezagos en empleo, integración productiva, finanzas públicas, condiciones de vida y sostenibilidad ambiental, también se torna más complejo y costoso responder a los desafíos acumulados y a nuevas amenazas que exigen capacidad de adaptación, prevención y acción.

Esta etapa de retrocesos no responde a un único frente, sino a una pérdida de capacidad para transformar las fortalezas disponibles en bienestar compartido. La evidencia muestra que el dinamismo económico convive con una integración laboral y territorial cada vez más desigual, mientras las fragilidades fiscales y la recomposición de las prioridades del gasto reducen el margen para sostener inversiones y capacidades públicas estratégicas. Al mismo tiempo, algunas mejoras sociales recientes no modifican las brechas de fondo entre hogares, cuyas posibilidades de bienestar dependen –de manera muy distinta– de sus ingresos, su inserción económica y el acceso a bienes y servicios, en un contexto en que persisten problemas de coordinación y gobernanza para atender necesidades sociales acumuladas. En el plano ambiental ocurre algo similar, pues continúan los patrones de uso y gestión de larga data que aumentan las presiones sobre el patrimonio natural y profundizan las diferencias entre territorios. En conjunto, estas tendencias muestran que los mecanismos económicos, sociales, fiscales y ambientales que deberían sostener y redistribuir el bienestar funcionan con crecientes limitaciones, configurando una base estructural menos favorable para enfrentar los desafíos —viejos y nuevos— que se desarrollan en los apartados siguientes.

Crecimiento económico mantiene debilidades para generar más bienestar

Desde hace varios años, este *Informe* ha venido advirtiendo sobre la concentración de oportunidades en la economía costarricense y sus implicaciones para el desarrollo humano sostenible e inclusivo. Esta edición evidencia cómo la economía nacional ha presentado un buen ritmo de crecimiento en perspectiva comparada. No obstante, cada vez una menor parte de la producción nacional se queda en manos de las familias costarricenses y, lo que se queda en el país, se concentra en sectores productivos más dinámicos orientados al sector externo y en los cantones de la Gran Área Metropolitana (GAM). Esta concentración sectorial y territorial no es consistente con la aspiración del contrato social costarricense de ser una sociedad más equitativa e inclusiva.

Con excepción del período de la pandemia, la economía nacional mantiene un comportamiento positivo como conjunto. En el 2025, creció un 4,6%, lo cual lo posicionó como el segundo país de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el quinto país de América Latina con mayor nivel, muy por encima de los promedios observados en ambos grupos de países (1,8% y 2,3%, respectivamente; gráfico 1.1). La continuidad de este desempeño se reflejó, además, en la reclasificación de Costa Rica como país de ingreso alto en julio de 2025, tras alcanzar un Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita de 15.620 dólares, cifra superior al umbral de 13.935 dólares definido por el Banco Mundial para esa categoría (Metreau *et al*., 2025).

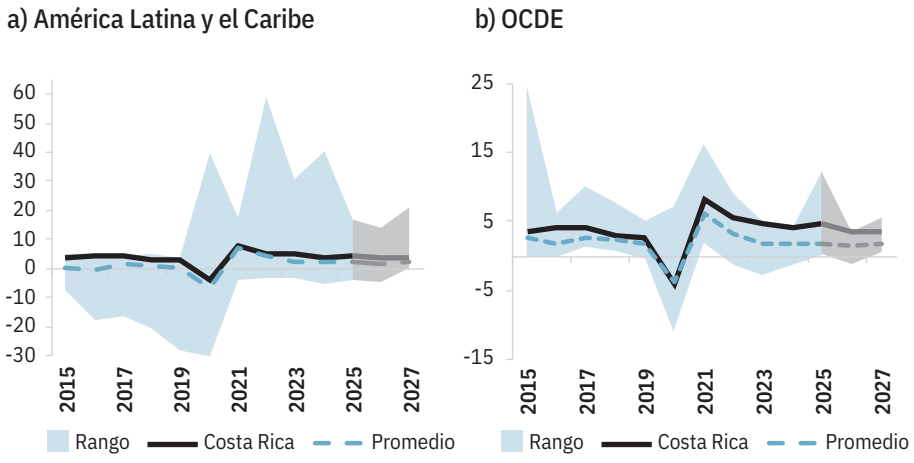
Para el bienio 2026-2027 se espera una desaceleración de la economía costarricense, con crecimientos del 3,4% y 3,5%, respectivamente. Según el BCCR (2026), esta pérdida de dinamismo responde, en gran medida, a la incertidumbre geopolítica, los cambios en la política comercial estadounidense y la fragmentación geoeconómica del mercado internacional. Pese a ello, Costa Rica mantendría un crecimiento superior al promedio proyectado para los países de la OCDE (1,5% y 1,7%) y América Latina (2,2% y 2,5%) en esos años. Estos resultados evidencian un logro del estilo de desarrollo; sin embargo, su desafío sigue siendo convertirlo en mayor bienestar para distintos sectores productivos, territorios y población, como se verá más adelante.

Durante los últimos tres años, junto al destacado crecimiento económico, la economía costarricense ha experimentado un período de deflación[1] y apreciación del colón[2]. Si bien este panorama refleja condiciones macroeconómicas favorables en distintos ámbitos, también plantea interrogantes sobre sus efectos diferenciados en los sectores productivos y los hogares, así como sobre las implicaciones de las decisiones de política macroeconómica.

El capítulo 3 de este *Informe* explica con más detalle que la apreciación del colón tiene implicaciones diferenciadas, con beneficios para algunos sectores y afectaciones para otros. Aunque la evidencia disponible identifica presiones sobre la competitividad, la inversión y

Gráfico 1.1

Comparación del crecimiento del PIB de Costa Rica con el grupo de países de referencia[a/]
(porcentajes)



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. Los valores de 2026 y 2027 son proyecciones.
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial y OCDE.

el empleo, todavía se requiere determinar en qué medida esta apreciación ha contribuido a la desaceleración de determinadas actividades productivas y cuantificar sus efectos netos sobre el bienestar de la población.

Concentración de oportunidades en sectores y territorios sigue en aumento

Aunque el país ha tenido un crecimiento económico sostenido, enfrenta dificultades para promover oportunidades económicas para todos los sectores y territorios del país. Particularmente, la actividad económica se ha concentrado en las actividades que conforman el régimen especial de la economía (zonas francas) y que se ubican principalmente en la Gran Área Metropolitana (GAM). Mientras que las actividades del régimen definitivo (el resto de la producción nacional), que constituye el sector productivo y de empleo más importante, ha perdido peso y dinamismo.

Desde hace varios años se discute si un crecimiento productivo centrado en el sector externo alcanza para generar suficientes oportunidades económicas para el conjunto de la población. Una forma de aproximarlo es la diferencia entre la producción realizada en el territorio nacional (PIB) y la que se queda en el país y está disponible para el consumo final o el ahorro de las familias (IND). En la última década esa diferencia se multiplicó por 2,4 y aumentó 0,7 puntos porcentuales entre 2024 y 2025. De acuerdo con Meneses y Córdova (2026), ello responde a que una porción significativa de la producción de inversión extranjera se repatria como utilidades hacia las casas matrices. En este contexto, Costa Rica presenta la mayor brecha PIB-IND de América Latina (-9,7%), con un promedio durante 2022-2024 (-7,3%) equivalente a 2,5 veces el promedio regional.

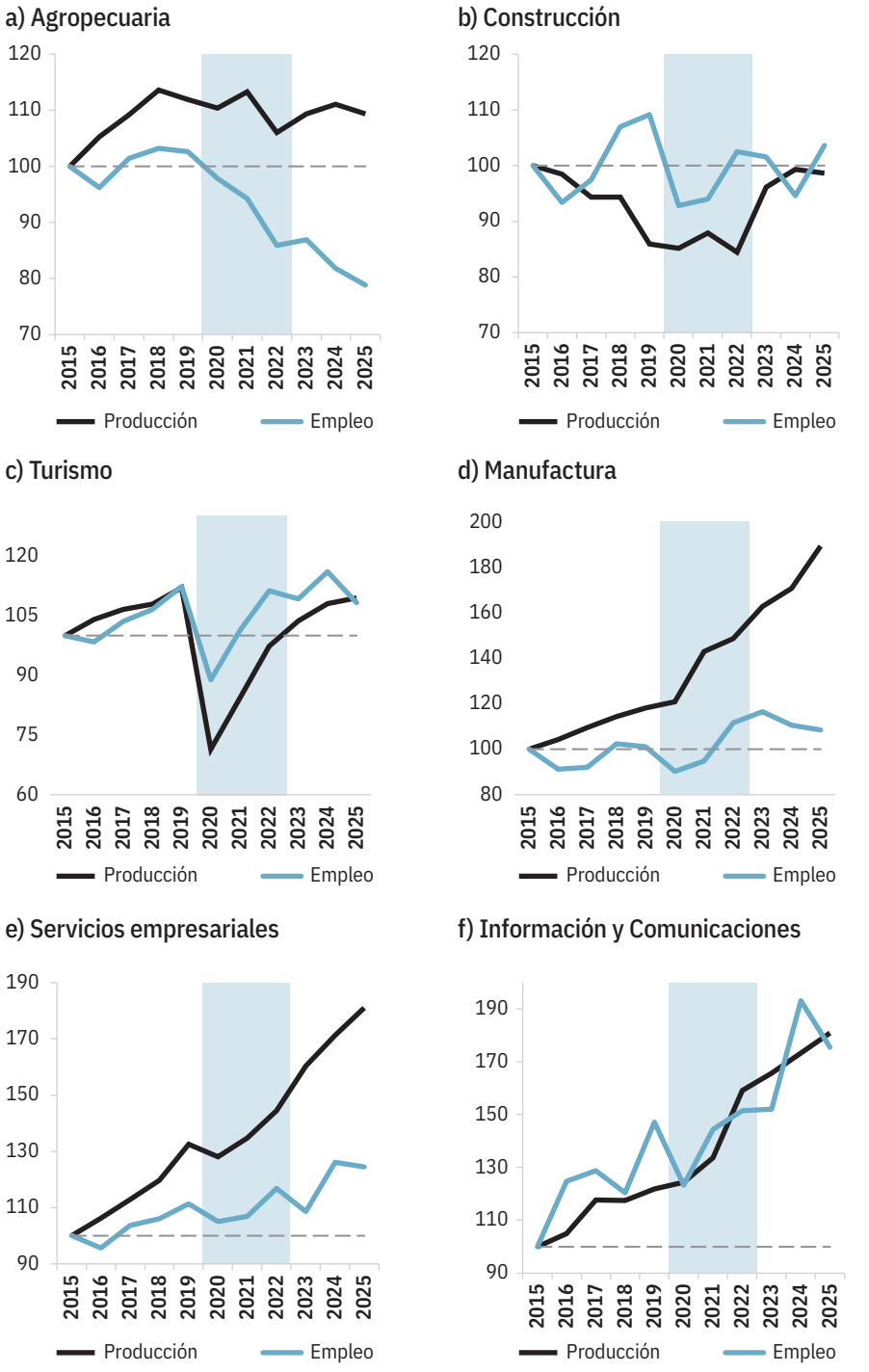
Volviendo a la estructura productiva costarricense, durante el período 2015-2025 se evidencia una transformación relevante. Las actividades agropecuarias perdieron -1,5 puntos porcentuales de su peso en el valor agregado y -3,2 en el empleo, mientras que la construcción registró reducciones de -1,8 y -0,2 puntos, respectivamente. En contraste, los servicios empresariales aumentaron su aporte al valor agregado en 3,7 puntos porcentuales, seguidos por la manufactura (2,3) y la información y las comunicaciones (1,2). No obstante, este mayor dinamismo económico no se tradujo en aumentos equivalentes de su capacidad de absorción laboral (apenas 1,4; 0,2 y 0,9 puntos, respectivamente). Estas tendencias muestran una recomposición de la estructura productiva hacia actividades que ganan peso económico, pero sin una expansión proporcional en el empleo nacional. Desde la pandemia del covid-19, esta divergencia se profundizó y, al segundo trimestre de 2026, no mostraba cambios significativos, en gran medida por la concentración en actividades menos intensivas en empleo[3] pero que han sido motor del crecimiento económico.

En contraste, entre el 2015 y el 2025, las actividades tradicionalmente intensivas en mano de obra, como la agropecuaria, la construcción y el turismo, mostraron un menor dinamismo productivo. En la actividad agropecuaria, el crecimiento moderado se concentró en segmentos exportadores menos intensivos en empleo, mientras el sector en su conjunto registró una significativa pérdida de empleos. Por su parte, el turismo enfrentó una década particularmente adversa, marcada por los efectos de la denominada "temporada cero" durante la pandemia. El impacto de ese episodio se prolongó más allá de la emergencia sanitaria: para el 2025 la producción del sector aún no recuperaba el nivel del 2019 y, el empleo, que alcanzó un pico en el 2024, volvió a ubicarse por debajo del nivel del 2019 (gráfico 1.2).

La concentración sectorial de la economía también se asocia con el rezago de territorios periféricos, particularmente los más alejados de la GAM, pues tienen un peso relativo mayor del empleo que generan las actividades que han mostrado menor dinamismo en la última década, como la agropecuaria y el turismo (mapas 1.1). Estos territorios también figuran entre los que presentan menores niveles de desarrollo humano y una mayor incidencia de la pobreza. Además, cuentan con menos condiciones habilitantes para

Gráfico 1.2

Evolución del índice de la producción y del empleo, según ramas de actividad[a/], por año
(base año 2015=100)[b/]



a/ Se incluyen las seis ramas de actividad que registraron las mayores variaciones en su participación dentro del valor agregado entre 2015 y 2025: las tres con el mayor incremento y las tres con la mayor reducción. El área sombreada corresponde al período de la pandemia del covid-19.
b/ La línea horizontal punteada representa el año base: valores superiores a ese umbral indican un nivel mayor al registrado en 2015, mientras que los inferiores señalan una reducción respecto de dicho año.
Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

la actividad productiva, situación que se refleja en sus menores niveles de competitividad (Zúñiga *et al.*, 2026).

Los cantones periféricos, cuya economía local se concentra en actividades de menor dinamismo, enfrentan una trampa de desarrollo humano que restringe las oportunidades. Las limitaciones para generar empleo de calidad y elevar la productividad reducen las posibilidades de diversificar la producción y captar nuevas inversiones. Como resultado, se reproducen brechas productivas y laborales que dificultan que el crecimiento económico se convierta en mejoras sostenidas en el bienestar de la población.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

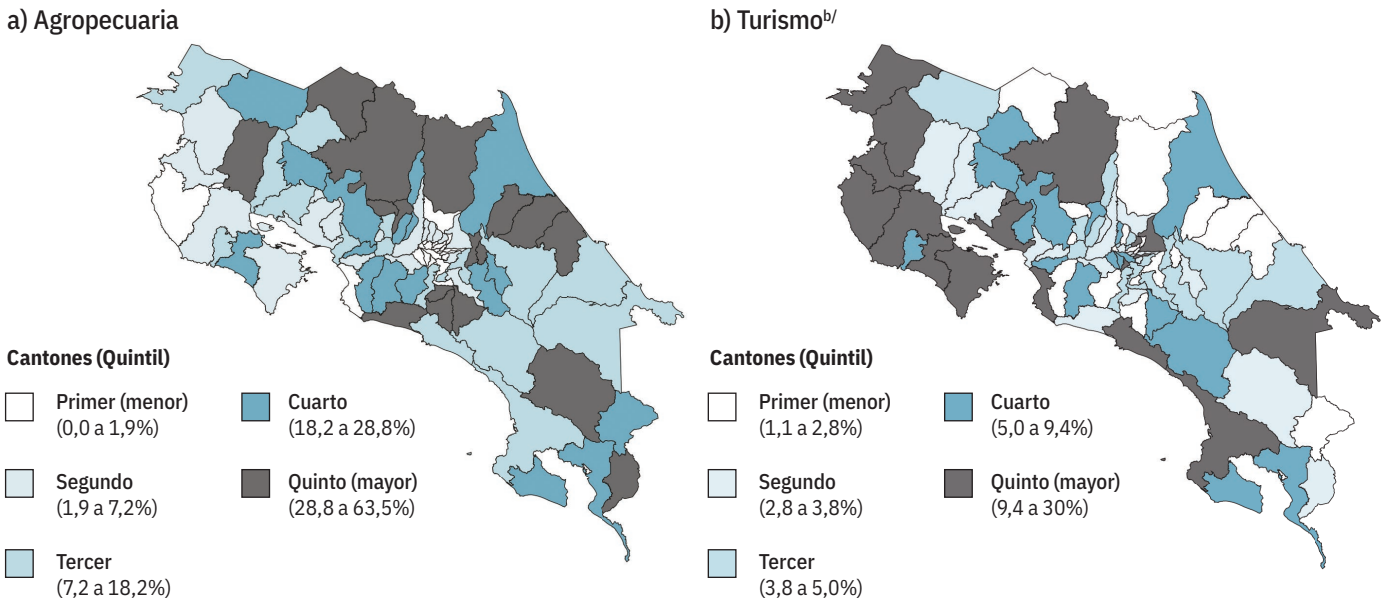
PRODUCCIÓN Y EMPLEO SECTORIAL Y TERRITORIAL
véase el Capítulo 3

El mercado laboral integra a menos personas mediante empleo formal

El crecimiento económico no solo distribuye de manera desigual las oportunidades entre sectores y territorios, sino que muestra una capacidad cada vez menor para generar empleo formal. De hecho, en el 2025, el mercado laboral costarricense mostró una menor capacidad para integrar productivamente a las personas en edad de trabajar. La reducción del desempleo coexiste con una pérdida neta de puestos de trabajo, un aumento de la población fuera de la fuerza laboral y una alta dependencia de la informalidad como mecanismo de inserción económica, que afecta con más intensidad a grupos de población como las mujeres, las personas jóvenes y aquellas con baja escolaridad. Además, las oportunidades laborales de mayor calidad continúan concentrándose en sectores que demandan perfiles distintos a los de las actividades que pierden empleo, lo cual impide que la población se movilice, mientras que la formalización del empleo enfrenta barreras asociadas a la baja productividad, el acceso limitado a activos y débiles capacidades empresariales.

Mapa 1.1

Participación de la actividad agropecuaria y el turismo en el empleo total de cada cantón[a/], 2022
(porcentaje del empleo total del cantón)



a/ Los cantones se agrupan en quintiles (cinco grupos de igual tamaño) según la participación de cada rama de actividad en el empleo cantonal en 2022. Río Cuarto, Monteverde y Puerto Jiménez (creados recientemente) toman el valor de su cantón de origen (Grecia, Puntarenas y Golfito, respectivamente). Los detalles metodológicos pueden consultarse en el capítulo 3 de este Informe.
b/ Corresponde a alojamiento y servicios de comida.
Fuente: Vargas-Montoya y Carrera-Cerdas (2026), con datos de PIB cantonal del BCCR y de empleo de la ECE del INEC.

El empleo evoluciona de forma lenta e irregular, y en ocasiones disminuye de manera sostenida, pese a los cambios en la actividad económica. La pérdida de puestos de trabajo no es un fenómeno temporal ni exclusivo de la crisis provocada por la pandemia reciente, sino una situación recurrente que ha afectado a casi todos los grupos de la población en edad laboral. Cuando hay aumentos, las tasas son inferiores a las del crecimiento económico, lo que evidencia la creciente desconexión con la generación de empleos antes mencionada.

Cuando las condiciones del mercado laboral se deterioran, muchas personas optan por dejar de buscar trabajo, lo cual las excluye de la medición del desempleo y las traslada a la categoría fuera de la fuerza de trabajo (PFFT). Así, el menor dinamismo económico y las pérdidas de empleos no los absorbe únicamente la tasa de desempleo, sino esta otra categoría, que ha aumentado de forma acelerada en los últimos años (gráfico 1.3).

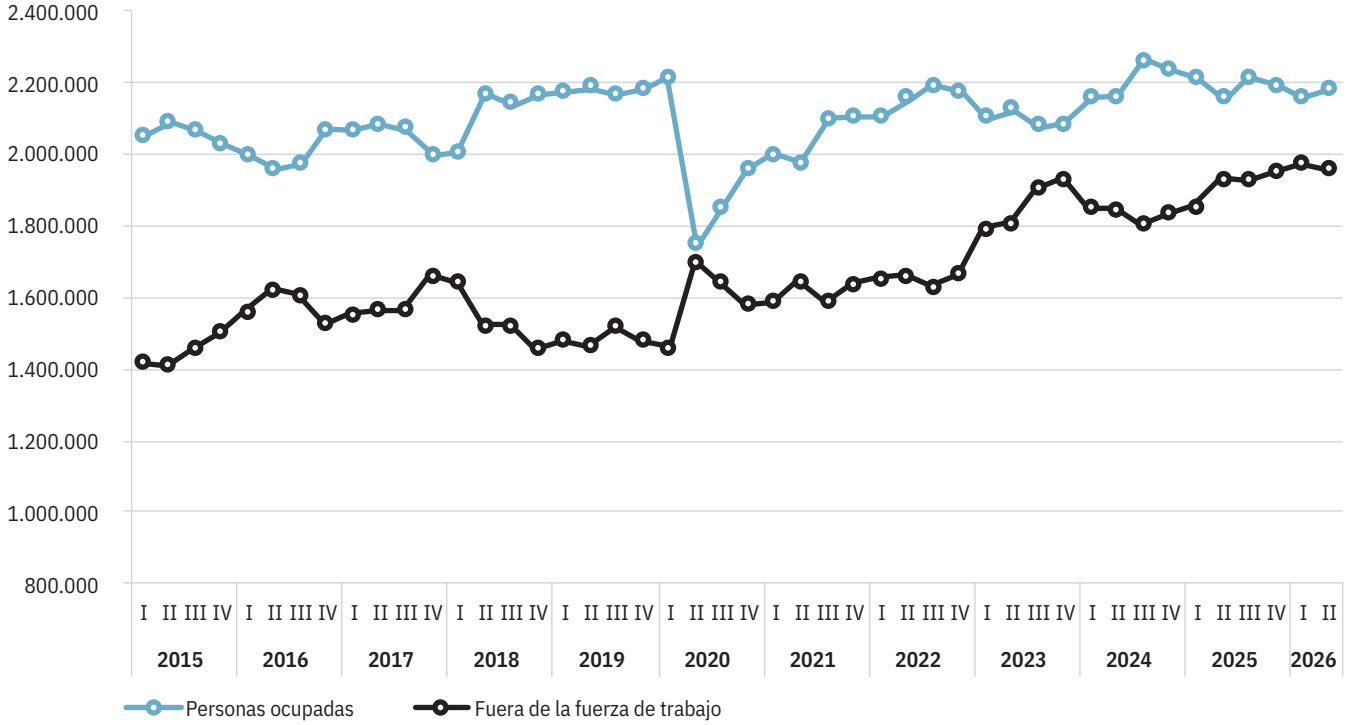
Como ha puesto en evidencia distintas ediciones de este *Informe*, las mujeres costarricenses enfrentan más barreras laborales para insertarse, acceder a un empleo formal y recibir una remuneración equitativa con los hombres en puestos de igual valor. En el 2025, la tasa neta de participación fue de un 44,7% entre las mujeres y un 69,1% entre los hombres. Además, si son madres, esa participación cae aún más, aumenta el empleo informal y se amplía la brecha salarial (PEN, 2025). Las estadísticas del mercado laboral clasifican a muchas mujeres en la categoría "fuera de la fuerza de trabajo", sin embargo, aunque no reciben remuneración, muchas de ellas trabajan en tareas domésticas y de cuido de personas. Este *Informe* aborda el enfoque de los cuidados como un derecho humano. Organismos internacionales como la Cepal, ONU Mujeres, la OIT y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos han desarrollado este concepto, entendido como el derecho a cuidar, a recibir cuidados y al autocuidado, en condiciones de igualdad, universalidad y corresponsabilidad social y de género.

Volviendo a los problemas del mercado laboral, la informalidad es un mecanismo que actúa como un sector de refugio o amortiguador ante el desempleo para quienes no reúnen las condiciones para acceder a los puestos más calificados, o cuando pierden un empleo formal y no logran encontrar otro. Para medir la cantidad de personas ocupadas en empleos informales se utiliza la definición del INEC, que considera aquellos casos que carecen de seguridad social, cuando la empresa no está registrada ni lleva contabilidad formal o tiene personas ocupadas que no reciben remuneración. En el país, en el 2025 aproximadamente el 38% del empleo era informal.

A pesar de la alta concentración de personas con baja calificación en los empleos informales (más de dos tercios), las de alta calificación han mostrado un aumento

Gráfico 1.3

Población ocupada y fuera de la fuerza de trabajo[a/], por trimestre



a/ La población fuera de la fuerza de trabajo no trabaja de manera remunerada ni está buscando un trabajo. La fuerte caída del empleo en el año 2020 se explica por la pandemia del covid-19.

Fuente: Meneses (2026) con datos de la ECE del INEC.

sostenido. Durante la última década, el peso de estas últimas pasó de un promedio del 23% al 33%.

Para profundizar en este tema, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Costa Rica y el Programa Estado de la Nación realizaron una sistematización de insumos para comprender las características y los factores asociados con la informalidad en las unidades económicas, con énfasis en el sector comercio detallista[4], como un estudio de caso no generalizable al resto de ramas de actividad (Meneses y Morales, 2026).

La evidencia muestra que la mayoría de los micronegocios informales del comercio al detalle no responden a procesos de emprendimiento dinámico[5], sino a estrategias de sobrevivencia económica. Según los atributos de las empresas, constituyen la principal actividad generadora de ingresos en el hogar, surgieron como una alternativa frente a la necesidad de conseguir un empleo, son relativamente nuevos con intenciones de seguir funcionando, pero sin capacidad para generar nuevas fuentes de empleo.

La formalización de un negocio es más probable cuando la persona propietaria tiene acceso al sistema financiero, inició la actividad a partir de su formación o experiencia, separa la gestión financiera y el espacio de trabajo del hogar, cuenta con conocimientos en administración y emplea a personas. Por el contrario, la complejidad de los trámites requeridos y la participación femenina en el negocio reducen la probabilidad de formalización. Las barreras de género en la participación laboral, así como la carga que tienen las mujeres en el trabajo doméstico no remunerado les condicionan el uso de su tiempo y les eleva el costo de oportunidad para realizar actividades productivas fuera del hogar.

En una consulta a personas microempresarias se señalaron como principales obstáculos de la formalización: la tramitología, la falta de capacitaciones y el poco acceso al financiamiento. Para solventar el primer problema se recomendó, por ejemplo, crear una ventanilla única para realizar los trámites y los pagos mensuales, ojalá de manera virtual. En el caso de las capacitaciones sugirieron más acceso a cursos de emprendedurismo, ya sea a través de instituciones públicas, como el INA, o privadas, como las cámaras empresariales (Meneses y Morales, 2026).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

MERCADO LABORAL
véanse los Capítulos 2 y 3

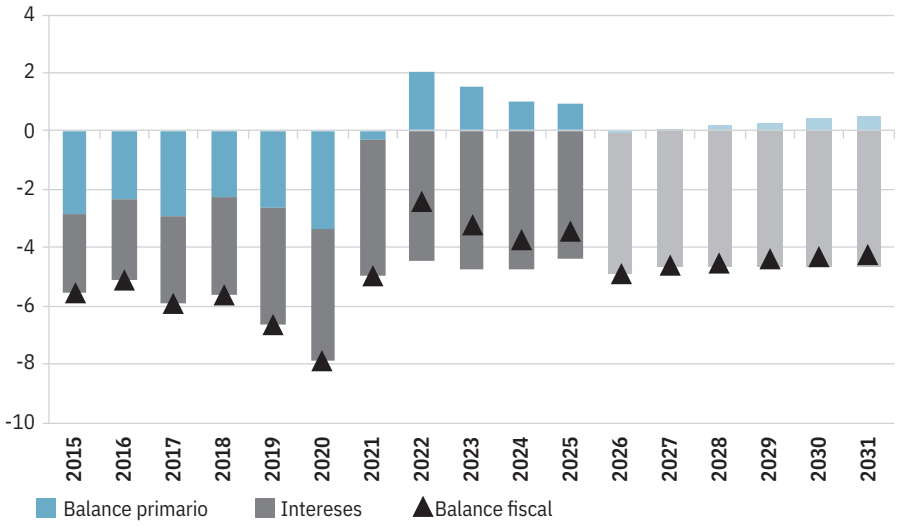
Deterioro de la solvencia fiscal continúa limitando el financiamiento del desarrollo humano

Las dificultades del mercado laboral para integrar a la población aumentan la importancia de la acción pública para ofrecer oportunidades y reducir las desigualdades de origen. Sin embargo, esa capacidad también enfrenta restricciones estructurales: la situación fiscal condiciona la solvencia del Estado y los recursos disponibles para financiar el desarrollo humano. Como se ha señalado en ediciones anteriores del *Informe*, la aprobación de la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas en el 2018 significó un alivio a la delicada situación fiscal que venía acumulando el país desde hace varios años. Sus tres principales ajustes fueron el paso de un impuesto sobre las ventas al impuesto al valor agregado (IVA), cambios en el impuesto sobre la renta (ISR) y, especialmente, contención del gasto al aplicar una regla fiscal[6]. El país pasó de contar con un déficit primario (la diferencia entre ingresos y gastos sin intereses) de un 3,3% en el 2020 a un superávit de un 2% en el 2022 (gráfico 1.4). No obstante, para los años posteriores este superávit ha disminuido gradualmente hasta un 0,9% en el 2025 y, según estimaciones de Monge y Sauma (2026) con base en las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP 2026-2031) del Ministerio de Hacienda (2026b), al cierre del 2031 sería de apenas 0,5% del PIB.

Como explican Monge y Sauma (2026), la contención del gasto fue el principal factor asociado con la mejora en el balance fiscal del país entre el 2010-2019 y el 2020-2025. Mientras que los ingresos disminuyeron su contribución a la mejora en el balance. La dinámica proyectada para los próximos años revela una tendencia preocupante. Aun cuando se mantenga la contención del gasto primario, el déficit fiscal del -3,4% en el 2025 se ampliaría al -4,2% en el 2031, como consecuencia de una marcada desaceleración de los ingresos del Gobierno Central y de una elevada carga por intereses, que no ha logrado reducirse pese a la mejora en la calificación del riesgo soberano.

Gráfico 1.4

Evolución del balance fiscal[a/] y sus componentes, por año
(porcentaje del PIB)



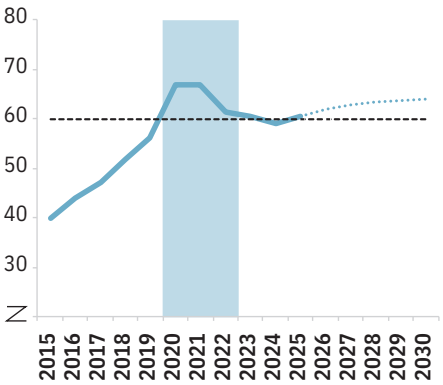
a/ Los datos del 2026 en adelante son estimaciones de Monge y Sauma (2026) con base en información del Ministerio de Hacienda.
Fuente: Elaboración propia con datos de Monge y Sauma (2026) y del Ministerio de Hacienda.

La reducción esperada en los ingresos se explica mayormente por una caída en la recaudación de los dos principales tributos del Gobierno Central: el IVA y el ISR. La evolución del pago de intereses es aún más preocupante. Mientras que entre el 2010 y el 2019 esta partida representó un 2,7% del PIB en promedio, para el período 2026-2031 se proyecta que alcance un 4,7%.

El flujo de los balances fiscales de un país, en su conjunto, define su posición de deuda. En el 2021, cuando la reforma fiscal aún era incipiente y tras el choque pandémico que trajo consigo un significativo retroceso en el déficit fiscal, el país alcanzó un valor máximo de la deuda del Gobierno Central del 67% del PIB. Posteriormente, se redujo gradualmente hasta alcanzar un 58,9% del PIB en el 2024. Para el 2025, la tendencia se revierte y se ubica en un 60,4% y, según el MFMP 2026-2031 aumentará del 62% en el 2026 al 64% en el 2030 (gráfico 1.5). Lo anterior confirma que la reforma fiscal, centrada en el recorte del gasto, rindió frutos inmediatos; no obstante, su aporte a la solvencia fiscal de mediano plazo se está agotando.

Gráfico 1.5

Evolución de la deuda del Gobierno Central[a/]
(porcentaje del PIB)



a/ Incluye la deuda interna y externa. El área sombreada muestra el período de pandemia del covid-19. La línea horizontal punteada representa el umbral del 60%. A partir del 2026 corresponden a proyecciones del Ministerio de Hacienda.
Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR y Ministerio de Hacienda.

Monge y Sauma (2026) descomponen los principales factores asociados con la deuda pública y encuentran que los que más contribuyeron con su reducción entre el 2021 y el 2025 no dependen de la política fiscal: el crecimiento económico y la apreciación cambiaria. Por su parte, el superávit primario tuvo un efecto menos significativo. Estos efectos favorables fueron parcialmente compensados por el elevado costo financiero de la deuda, en colones y en dólares, que al mismo tiempo depende de la política fiscal y la coyuntura económica.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

SITUACIÓN FISCAL
véase el Capítulo 3

Estas fragilidades no solo condicionan la solvencia fiscal, sino también la capacidad del Estado para sostener y ampliar el financiamiento del desarrollo humano. Este requiere un esfuerzo continuo y sostenido de recursos públicos. En Costa Rica, la inversión social pública (ISP) constituye el principal instrumento mediante el cual el Estado financia la provisión de servicios esenciales, como educación y salud, así como programas de protección social y transferencias dirigidas a mejorar las condiciones de vida de distintos grupos de población. Sin embargo, durante la presente década ha enfrentado una pérdida gradual de prioridad fiscal asociada a las políticas de contención del gasto público.

El análisis de la ISP en el período 2000-2025 evidencia, además, una recomposición de las prioridades dentro del sector social. Más que una reducción generalizada de recursos, los datos sugieren una creciente tensión entre atender presiones inmediatas de protección social –impulsada en parte por las crecientes demandas asociadas al envejecimiento poblacional– y fortalecer aquellas áreas que resultan fundamentales para la construcción de capacidades y la movilidad social de la población, mediante políticas universales que han permitido, por décadas, construir un piso mínimo de derechos y bienestar para toda la ciudadanía. La coexistencia de políticas universales y selectivas permitió avances importantes en materia de desarrollo humano, reducción de la pobreza y ampliación de oportunidades, aunque se enmarcó en una arquitectura institucional compleja, caracterizada por la proliferación de instituciones, programas y mecanismos de coordinación con distintos grados de autonomía, competencias y fuentes de financiamiento que hoy también ha tenido tensiones crecientes.

La organización de la política social selectiva ha sido objeto de discusión recurrente durante más de tres décadas. Distintas administraciones y proyectos legislativos han propuesto fortalecer rectorías, fusionar instituciones, trasladar programas o concentrar recursos y sistemas de información, a partir de un diagnóstico compartido: la existencia de una red institucional fragmentada, con dificultades para coordinar decisiones, financiamiento, información y servicios. Sin embargo, no existe consenso sobre las funciones que deben integrarse ni la distribución de autoridad que debería resultar de una reforma. A ello se suma que las restricciones fiscales, los cambios presupuestarios y la creciente incidencia del Ministerio de Hacienda han reconfigurado la capacidad efectiva de las instituciones para programar y ejecutar recursos. Esta evolución ha generado una especie de reforma de facto que, sin modificar formalmente el organigrama, ha alterado la distribución del poder sobre los recursos.

El análisis histórico, funcional y comparado del sector social selectivo que realiza el *Informe* no conduce a una arquitectura institucional única. Los problemas identificados podrían abordarse mediante distintas combinaciones de rectoría, coordinación, financiamiento, ejecución y control. La orientación general es comenzar por las relaciones y no por el organigrama, una reforma debe considerar cómo circularán las decisiones, los recursos, la información y las responsabilidades; qué funciones requieren integración o independencia, y de qué manera el cambio mejorará la experiencia y los derechos de la población atendida (Fernández, 2026a).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

POLITICA SOCIAL SELECTIVA
véase el Capítulo 2

Mejoras sociales recientes no revierten las debilidades estructurales

En medio de estas limitaciones, algunos indicadores sociales recientes muestran una evolución favorable, que representan mejoras en el bienestar de la población. En el año 2025, estas mejoras se asociaron con un aumento real de los ingresos de los hogares y la reducción de la incidencia de la pobreza por segundo año consecutivo. Estos buenos resultados no modifican sustancialmente otras tendencias acumuladas como la alta desigualdad de ingresos y la vulnerabilidad alrededor de la línea de pobreza. Los avances responden a una combinación de factores cuya permanencia no está garantizada, por lo que su sostenibilidad dependerá de la evolución de la economía, el mercado laboral y las políticas públicas en los próximos años.

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 aproximadamente cuarenta años, aunque con cambios metodológicos. Como señala el recuadro 1.1, la calidad y continuidad de las estadísticas son esenciales para enfrentar los desafíos del país. El fortalecimiento de las capacidades nacionales para producir, preservar y acceder a estadísticas de calidad es una condición indispensable para diagnosticar los desafíos del desarrollo humano, diseñar políticas públicas efectivas y evaluar sus resultados.

La medición disponible más reciente para el análisis de este Informe[7] es la Enaho del 2025. Según esa encuesta, los hogares costarricenses registraron una fuerte mejora en sus ingresos reales

Recuadro 1.1

Urge fortalecer la producción continua y el acceso a estadísticas nacionales de calidad para atender los desafíos del Desarrollo Humano

Los rezagos estructurales que Costa Rica mantiene y urge atender requieren del diseño y la planificación de políticas públicas sustentadas en información de calidad. Las estadísticas públicas forman parte de las capacidades que un país necesita para orientar su desarrollo. Son por ello un bien público, cuyos beneficios se extienden más allá de quienes financian su producción. Permiten conocer las condiciones de vida de la población, identificar desigualdades y evaluar los resultados de la acción pública. Asimismo, su valor depende de la calidad de los datos, la continuidad de las mediciones, el acceso a la información y la independencia técnica de las instituciones responsables de producirla.

La generación de estadísticas nacionales recae tanto en las instituciones públicas, mediante sus registros administrativos, como en el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), ente coordinador del Sistema Estadístico Nacional y responsable de operaciones fundamentales como la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (Enigh), la Encuesta Continua de Empleo (ECE) y los censos nacionales de población y vivienda. Estas fuentes constituyen insumos esenciales para el diseño, monitoreo y evaluación de políticas públicas en ámbitos como pobreza, empleo, educación, vivienda, servicios públicos, protección social y desarrollo territorial, entre otros.

En años recientes, sin embargo, se han observado limitaciones tanto en el acceso a registros administrativos como en la disponibilidad de información estadística. El cierre o debilitamiento de unidades técnicas en algunas instituciones públicas ha reducido las posibilidades de seguimiento de áreas estratégicas para el desarrollo nacional. Para la elaboración de este *Informe* se enfrentaron dificultades para obtener datos utilizados históricamente en las investigaciones. Por primera vez en más de tres décadas no fue posible actualizar indicadores sobre cobertura de agua potable debido a la ausencia del reporte anual elaborado por el Laboratorio Nacional de Aguas del AyA, ni tampoco se logró obtener información asociada a la gestión del recurso hídrico. Situaciones similares ocurrieron en el sector agropecuario (MAG), extensión de las reservas privadas e información sobre cambio climático y energía.

A estas limitaciones se suman desafíos asociados a la calidad y continuidad de las estadísticas provenientes de fuentes primarias. En el 2026, la Contraloría General de la República (CGR) realizó una auditoría especial al INEC sobre el período 2021-2025, incluyendo el Censo 2022, la Enigh 2024, la Enaho y la ECE. Entre otros hallazgos, el estudio identificó debilidades en la supervisión de algunas operaciones estadísticas, inconsistencias en los procesos de control de calidad y problemas asociados al Censo Nacional 2022, entre ellos deficiencias en la documentación y estandarización de los procedimientos de supervisión, consultas de campo no atendidas y la omisión de viviendas inicialmente previstas en el operativo censal. La auditoría también señaló retrasos en la actualización del marco muestral nacional, lo que obligó a utilizar como referencia el Censo 2011 para algunas operaciones estadísticas posteriores.

Los hallazgos sobre la gestión de la calidad no demuestran, por sí mismos, que los indicadores oficiales publicados por el INEC estén sesgados; tampoco permiten descartar posibles efectos sobre las estimaciones. Su relevancia radica en la necesidad de fortalecer los procesos que sustentan la producción estadística nacional y permiten evaluar su calidad. Reconocer las debilidades detectadas y continuar utilizando las estimaciones con rigor son posiciones compatibles. Esto implica mantener una lectura crítica de las cifras, explicitar sus limitaciones y dar seguimiento a las mejoras institucionales. La calidad de los resultados y de los procesos que los sustentan están vinculadas, mejorar estos últimos es necesario para respaldar la confianza en las estadísticas oficiales. También se requiere fortalecer las capacidades y garantizar el financiamiento sostenido, tanto del INEC como de los departamentos de estadísticas de las instituciones, para asegurar su carácter de bien público.

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

(8,6%) y una reducción de la pobreza (al 15,2%), que alcanzó el nivel más bajo de la serie reciente (gráfico 1.6). No obstante, la pobreza sigue afectando a los grupos con menores oportunidades y capacidades, tales como los hogares numerosos, aquellos integrados por más menores de edad, sin personas ocupadas, población con baja escolaridad, hogares con jefaturas femeninas o personas con vulnerabilidades, tales como la discapacidad o la vejez.

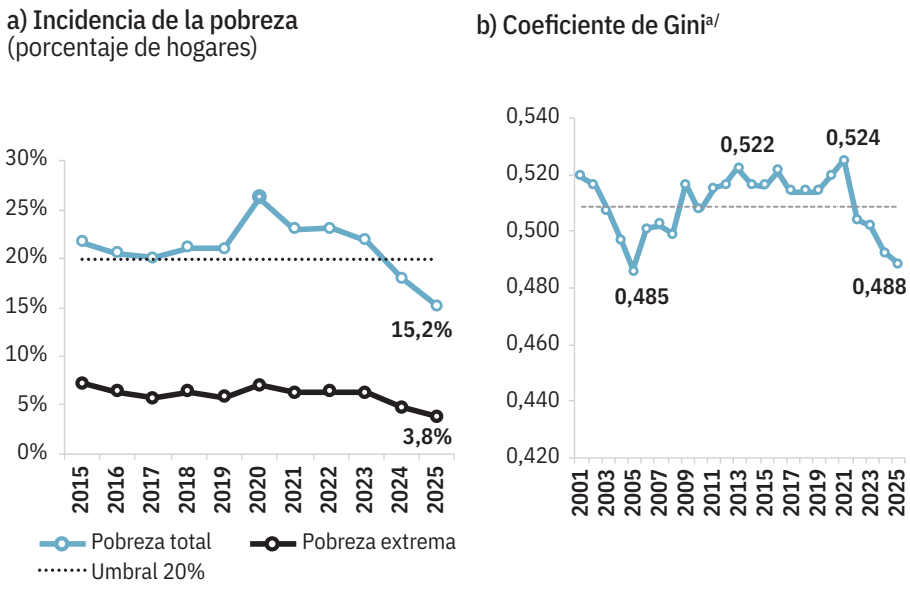
En el 2025, un 29% de la población menor de 18 años estaba en condiciones de pobreza por ingresos, cifra que es aún mayor en el grupo de 7 a 12 años (30,5%) y en la primera infancia (0 a 6 años; 29,8%). Este resultado tiene implicaciones estratégicas para el desarrollo futuro del país, pues pone en evidencia que se acumulan rezagos y barreras persistentes para que las nuevas generaciones logren desarrollar sus capacidades en esta etapa crucial, y así lograr un mayor bienestar a lo largo de sus vidas.

Estos avances no se tradujeron en cambios significativos en la distribución del ingreso del 2025. El coeficiente de Gini permaneció prácticamente sin variaciones respecto al año anterior (0,488) y, aunque se ubica por debajo del promedio 2000-2024 (0,509), aún muestra niveles elevados en el contexto internacional.

La estructura de ingresos evidencia marcadas diferencias entre estratos: mientras los hogares de mayor ingreso tienen acceso al mercado laboral formal,

Gráfico 1.6

Incidencia de la pobreza por ingresos y coeficiente de Gini, por año



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 2000-2024. En el año 2010 se dio un cambio metodológico, por lo que las cifras no son comparables con el período anterior. En el año 2020 la tendencia de los indicadores se ve afectada por la pandemia del covid-19.

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

los más pobres continúan requiriendo un aporte importante de transferencias monetarias para solventar sus necesidades básicas. En este contexto, la reducción de la pobreza representa un resultado favorable para el país, pero no implica una transformación semejante de las brechas distributivas ni una mejora significativa en el bienestar de todos los hogares que superaron la línea de pobreza, pues muchos continúan siendo vulnerables a los riesgos sociales y a las fluctuaciones económicas.

El análisis del capítulo 2 muestra que la disminución de la pobreza observada en los últimos años responde a la interacción de varios mecanismos. Destacan los cambios demográficos asociados a la reducción del tamaño promedio de los hogares, las transferencias monetarias y, en menor medida, las mejoras en los ingresos laborales. En el año 2025, el factor con mayor aporte fue, nuevamente, la reducción del tamaño de los hogares, seguido por las transferencias monetarias estatales y privadas.

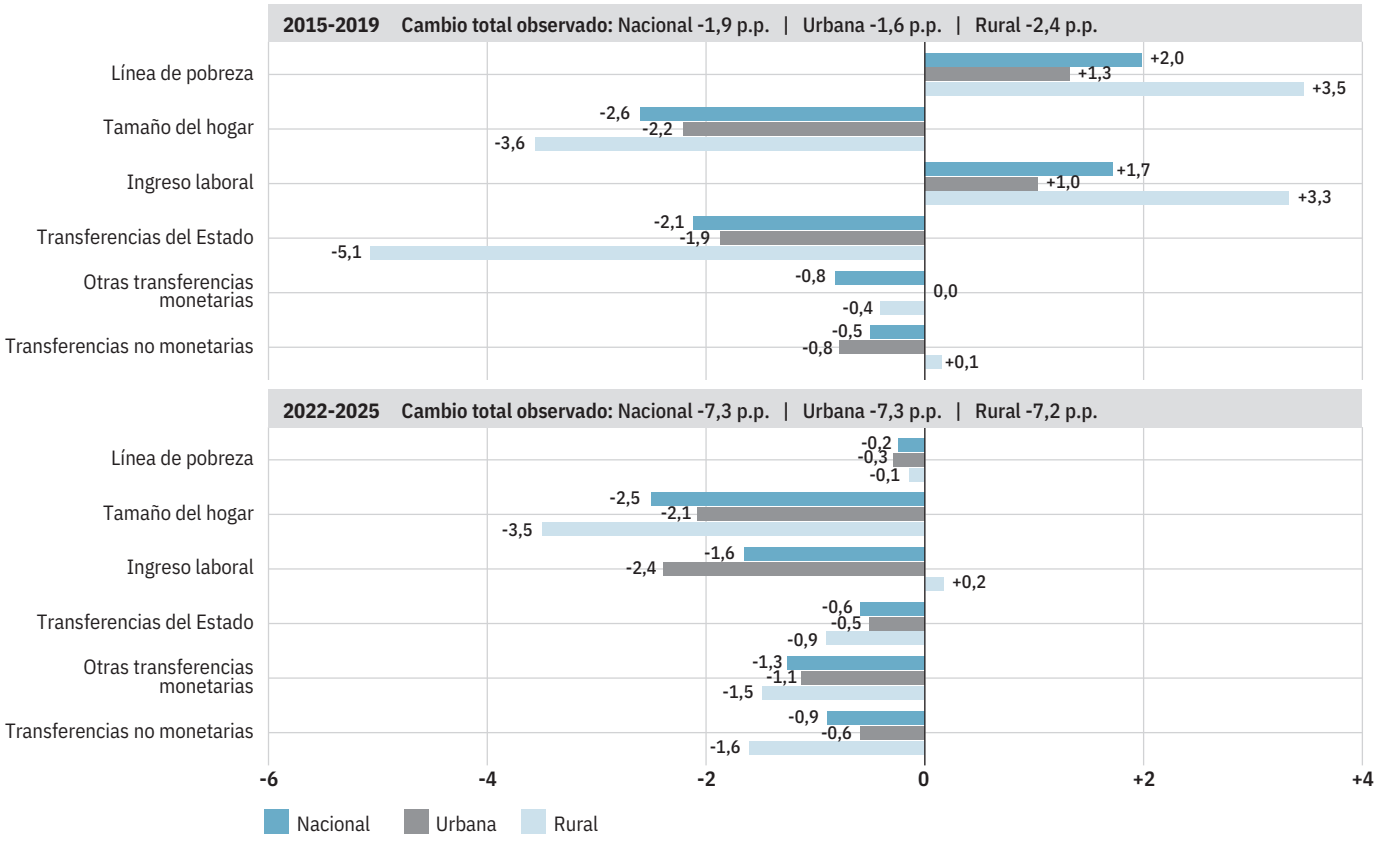
La importancia de estos factores varía entre años. Antes de la pandemia, los ingresos laborales tendían a contribuir poco a la reducción de la pobreza y las transferencias estatales tenían un mayor protagonismo. En contraste, entre 2022 y 2025 el mercado laboral recuperó relevancia como mecanismo de salida de la pobreza: los hogares que superaron esta condición mostraron aumentos en sus ingresos laborales, más personas ocupadas y mayor cantidad de horas trabajadas. Sin embargo, este patrón no fue uniforme en todo el país (gráfico 1.7). Mientras la reducción reciente de la pobreza urbana estuvo más asociada a la recuperación del empleo y los ingresos laborales, en los territorios rurales continuaron siendo importantes la reducción del tamaño de los hogares y las transferencias monetarias. La evidencia muestra así que las oportunidades para salir de la pobreza continúan distribuyéndose de forma desigual entre territorios y segmentos de la población, lo cual mantiene abiertos desafíos para la equidad y la integración social.

La convergencia de múltiples factores que actuaron en la reducción reciente de la pobreza monetaria constituye una fortaleza, pero a la vez un desafío para la política pública: fortalece la resiliencia del proceso al no depender de un único factor, pero también evidencia que parte de esa mejora se asocia a fuentes de ingreso cuya naturaleza y permanencia aún requieren de una mejor comprensión. Además, la sostenibilidad de estos avances depende del desempeño de la economía nacional y del entorno internacional, así como de las políticas de Estado en materia de empleo, fomento productivo, envejecimiento de la población, entre otras. Una eventual crisis económica o un deterioro de las condiciones externas podrían debilitar las fuentes de ingreso de los hogares y revertir, al menos parcialmente, los resultados registrados en materia de pobreza.

El balance general de indicadores para monitorear la acumulación de capacidades en desarrollo humano del país con perspectiva de mediano plazo encuentra que hace diez años el principal problema de Costa Rica era la tendencia inercial en muchos indicadores clave –con logros en áreas específicas, aunque pocos retrocesos importantes– lo cual imposibilitaba tener avances significativos en las aspiraciones de equidad e integración social (PEN, 2016). Hoy, el problema no es solo que los logros no alcanzan, sino que hay retrocesos significativos en algunas aspiraciones, como el acceso a una vida libre de amenazas y algunos ámbitos estratégicos relacionados con el acceso de la población al conocimiento y a una vida larga y sana. Las mejoras recientes en indicadores que miden el acceso a un ingreso digno no compensan los retrocesos de años atrás y del golpe pandémico en la ampliación de las desigualdades etarias, territoriales, de género, entre otras.

Gráfico 1.7

Contribución de los principales determinantes[a/] del cambio en la pobreza por ingreso, según zona y período
(puntos porcentuales)



a/ Corresponden a los aportes acumulados en cada período expresados en puntos porcentuales. Las barras negativas indican factores que contribuyeron a reducir la pobreza, mientras que las positivas aquellos que tendieron a incrementarla. La suma de las contribuciones reproduce el cambio acumulado observado en la pobreza en cada período. Se omite el aporte de las rentas de propiedad debido a su muy bajo valor. Para identificar la importancia relativa de los factores se utiliza una descomposición basada en valores de Shapley. Para más detalles, véase el capítulo 2.
Fuente: Fernández (2026b) con datos de varios semipaneles de las Enaho del INEC.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

POBREZA Y DESIGUALDAD DE INGRESOS
véase el Capítulo 2

Patrones de consumo evidencian desigualdades en el bienestar de los hogares

Las condiciones de bienestar de los hogares no se explican únicamente por la evolución de sus ingresos o los indicadores globales. También dependen de sus posibilidades efectivas para crear capacidades, cubrir necesidades, acceder a bienes y servicios y enfrentar distintas exigencias asociadas al territorio, la inserción económica y la calidad de vida.

En los últimos veinte años, la estructura del gasto de los hogares costarricenses ha experimentado una recomposición gradual de las prioridades, sin una transformación radical en la matriz de consumo. Los rubros esenciales de alimentos, transporte y vivienda continúan absorbiendo cerca de la mitad del presupuesto familiar, lo cual confirma la rigidez estructural de las necesidades básicas frente al gasto discrecional. El cambio más significativo está relacionado con los costos de movilidad y habitabilidad[8], que reflejan el aumento de gastos por las dinámicas urbanas, especialmente en contextos de movilidad y transporte no

planificados, así como del acceso a tecnologías de comunicación y del gasto privado en servicios como educación y salud.

Este *Informe* identifica seis grupos de hogares con distintos estilos de asignación del gasto de consumo, en los que coexisten diferentes condiciones de bienestar y vulnerabilidad (figura 1.1). Mientras un tercio de los hogares logra estructurar una canasta muy diversificada, la alta concentración del gasto en necesidades básicas actúa como una limitante estructural para los tres grupos más rezagados, que representan otro tercio de los hogares. Aquellos que tienen mayor logro educativo, mejor inserción laboral y ubicación en territorios más dinámicos presentan gastos más diversificados y una mayor capacidad para invertir en la acumulación de capacidades. Por el contrario, quienes enfrentan desventajas educativas, laborales y territoriales concentran una mayor proporción de sus recursos en necesidades básicas, lo que limita sus oportunidades de bienestar y movilidad social.

La estructura del gasto muestra hasta qué punto el bienestar depende de los ingresos familiares y de la cobertura de los servicios públicos. Cuando las necesidades básicas como salud, educación, vivienda o transporte se resuelven principalmente a través del mercado, se limitan las oportunidades de movilidad social. Por ello, la provisión pública de bienes colectivos sigue siendo fundamental para compensar las desigualdades de origen, ampliar las oportunidades en todo el territorio y evitar que las diferencias socioeconómicas se traduzcan en trayectorias divergentes de desarrollo humano.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

PATRONES DE CONSUMO
véase el Capítulo 2

Persisten tendencias en el uso de recursos y territorios que aumentan la presión ambiental

Las condiciones de bienestar están vinculadas con el uso de los recursos naturales y la ocupación del territorio. Cuando los patrones predominantes generan presiones sostenidas sobre estos recursos,

Figura 1.1

Perfil general[a/] de los conglomerados de hogares según sus patrones de consumo. 2024

1 Hogares con gasto intensivo en servicios cotidianos y movilidad (13%)

Principales rubros de gasto: **vivienda (21%)**, transporte (15%), consumo fuera del hogar (13%), comunicaciones (12%), alimentos (11%), salud (5%)

- **Ingreso total:** 952.002 colones
- **Por persona:** 448.260 colones

2 Hogares con gasto centrado en sostenimiento familiar (15%)

Principales rubros de gasto: **alimentos (29%)**, vivienda (16%), transporte (11%), comunicaciones (9%), prendas de vestir (7%), muebles (5%)

- **Ingreso total:** 564.431 colones
- **Por persona:** 180.623 colones

3 Hogares con gasto centralizado en necesidades básicas (11%)

Principales rubros de gasto: **alimentos (35%),** vivienda (20%), comunicaciones (9%), transporte (6%), muebles (6%), salud (5%)

- **Ingreso total:** 337.573 colones
- **Por persona:** 184.128 colones

4 Hogares con gasto más diversificado (33%)

Principales rubros de gasto: **alimentos (18%),** transporte (17%), vivienda (12%), comunicaciones (8%), consumo fuera del hogar (8%), salud (5%), recreación (6%), educación (5%)

- **Ingreso total:** 2.064.766 colones
- **Por persona:** 807.022 colones

5 Hogares con gasto dominante en vivienda (5%)

Principales rubros de gasto: **vivienda (29%)**, alimentos (21%), consumo fuera del hogar (12%), comunicaciones (10%), transporte (9%), prendas de vestir (5%)

- **Ingreso total:** 380.760 colones
- **Por persona:** 236.889 colones

6 Hogares con gasto equilibrado entre necesidades y servicios cotidianos (23%)

Principales rubros de gasto: **alimentos (23%),** vivienda (16%), transporte (12%), consumo fuera del hogar (11%), comunicaciones (9%), muebles (7%), salud (6%)

- **Ingreso total:** 928.904 colones
- **Por persona:** 496.847 colones

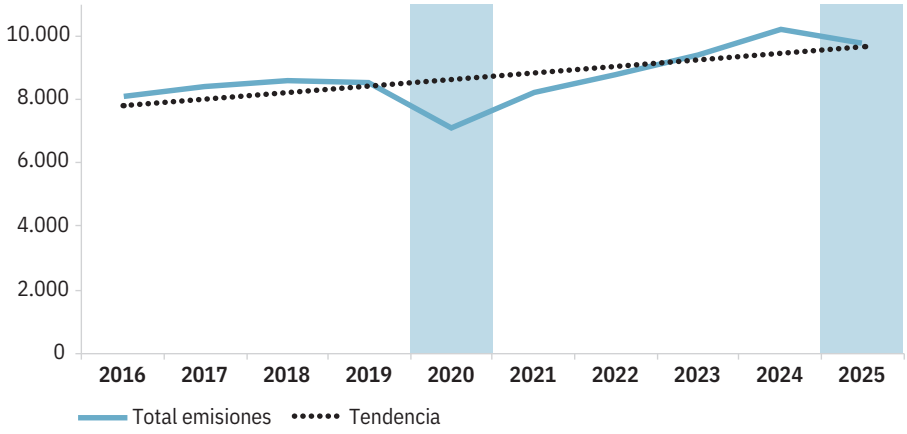
a/ El porcentaje que se indica en la descripción de cada conglomerado corresponde a la proporción de hogares que pertenece a cada uno. Se reporta el ingreso total mensual promedio del hogar y el promedio por persona. En el detalle de los rubros que más se consumen, el porcentaje indica cuánto representa del gasto de consumo total.

Fuente: Vargas-Valverde *et al.*, (2026), con datos de la Enigh 2024, del INEC.

se deterioran no solo las posibilidades de preservar la sostenibilidad ambiental, sino también las bases que permiten sostener las oportunidades y la calidad de vida. En este contexto, persisten desafíos estructurales que condicionan el avance hacia estilos de desarrollo más inclusivos y ambientalmente sostenibles. Dichos desafíos profundizan desigualdades existentes y generan nuevas tensiones en la gestión ambiental y territorial. Sus efectos se manifiestan de forma heterogénea entre recursos y territorios, con impactos diferenciados según las características de cada espacio. El consumo de energía y agua, así como los procesos de ocupación y expansión urbana, evidencian cómo estas tendencias incrementan la presión sobre el patrimonio natural, dificultan la compatibilización de objetivos ambientales, económicos y sociales, y elevan los retos para su conservación.

Gráfico 1.8

Emisiones de gases de efecto invernadero por combustión de derivados del petróleo
(gigagramos de dióxido de carbono equivalentes)



Fuente: Elaboración propia con datos de Bazán y Carranza (2026) y de Recope (2026).

Uso de recursos naturales críticos acentúa riesgos para la sostenibilidad

La dificultad para revertir las tendencias insostenibles en el uso de los recursos naturales no se explica únicamente por el aumento de la demanda, sino también por las formas en que se organiza la economía y la sociedad y se toman decisiones sobre su aprovechamiento. Las tensiones estructurales surgen de la necesidad de sostener la actividad económica y el bienestar de la población frente a la capacidad de los ecosistemas para mantener sus funciones y proveer recursos a largo plazo. Este es el caso de los patrones energéticos e hídricos.

La alta dependencia de los hidrocarburos en la matriz energética no tuvo cambios sustantivos. En el 2025 cubrieron el 69,2% del consumo final, frente a un 22,4% de electricidad y un 8,3% de biomasa, una estructura similar a la de años anteriores (Bazán y Carranza, 2026). En contraste, la generación eléctrica retomó su trayectoria histórica basada mayoritariamente en fuentes renovables, que aportaron el 98,4% del total, principalmente mediante generación hidráulica. Esta dependencia de los combustibles fósiles limita la transformación de la matriz y mantiene elevadas las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI; gráfico 1.8).

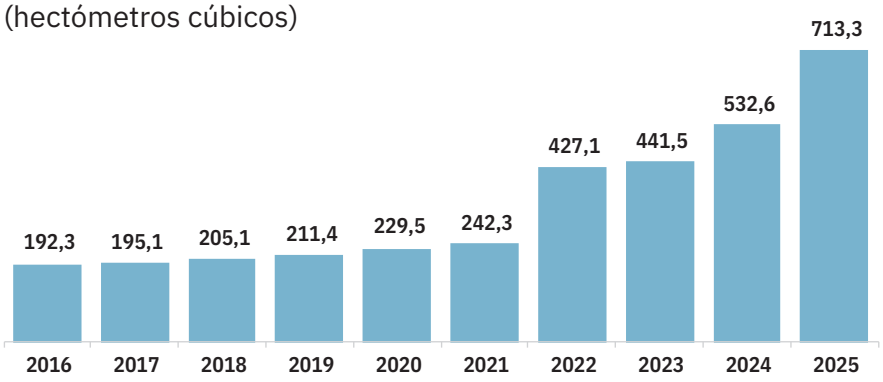
Las emisiones por combustión de derivados del petróleo disminuyeron un 4,6% entre el 2024 y el 2025, principalmente por un menor uso de hidrocarburos para producir electricidad. Sin embargo, este resultado no modifica la trayectoria de mediano plazo: fueron un 20,1% superiores a las del 2016. Cerca de tres cuartas partes provinieron del uso de diésel y gasolinas para el transporte terrestre, proporción que asciende al 80% al incorporar el transporte aéreo internacional (Bazán y Carranza, 2026). Esta trayectoria se aleja de los objetivos planteados por el país para descarbonizar su economía al 2050.

Este resultado deriva de la gran dependencia de vehículos y de su composición energética y tecnológica. Se estima que en el 2025 se encontraban en circulación 1.324.020 vehículos particulares y 738.140 motocicletas, un 7,3% y un 14% más que en el 2024, respectivamente. La flota de autos eléctricos aumentó 10.281 unidades en el 2025 y su participación evitó la emisión de cerca de 101 Gg de CO_2 equivalentes a la atmósfera. Sin embargo, solo representan un 2,2% del parque total de automotores particulares (Bazán y Carranza, 2025). Esta persistencia plantea un desafío estructural, pues la transformación de la matriz energética no depende solo de ampliar la generación renovable, sino de las condiciones que sostienen la demanda de hidrocarburos.

Otro bien ambiental clave para el desarrollo humano es el agua, que recibe presiones diferenciadas entre territorios y usos. El 93,1% del volumen extraído en el 2025 se concentró en seis cuencas: Reventazón, Grande de Tárcoles, San Carlos, Bebedero, Sarapiquí y Zapote (Dirección de Agua-Minae, 2026). La cuenca del río Bebedero reúne cerca de la tercera parte del agua destinada a usos consuntivos[9], seguida por Tempisque (15,0%) y Grande de Tárcoles (11,6%), en las cuales predominan la agricultura de riego, el abastecimiento para consumo humano y otras actividades productivas (Vargas, 2026). El agua extraída de fuentes subterráneas creció casi tres veces entre el 2015 y el 2025 (gráfico 1.9; Dirección de Agua-Minae, 2026), lo cual sugiere que la extracción de fuentes superficiales, aunque mayoritaria (más del 95% del total), enfrenta restricciones asociadas a factores climáticos, ambientales y socioeconómicos.

Gráfico 1.9

Volumen anual de agua registrado para aprovechamiento de fuentes subterráneas
(hectómetros cúbicos)



Fuente: Vargas (2026) con datos de la Dirección de Agua-Minae (2026).

La distribución del consumo se concentra en actividades productivas y de abastecimiento específicas, lo cual plantea desafíos diferenciados en gestión y sostenibilidad. En el 2025, el volumen total de agua aprovechado alcanzó los 34.342 hectómetros cúbicos (hm^3), frente a 34.019 hm^3 en el 2024, un incremento moderado. El 11,2% se dedicó a usos consuntivos, con una distribución similar en los últimos años: el riego aglutinó el 61,4%, el consumo humano el 23%, los usos agroindustriales el 6,2% y los agropecuarios el 5,7%. Los sectores industrial, turístico y comercial representaron menos del 5% (Dirección de Agua-Minae, 2026).

Es poco el avance en cuanto a lo que sucede con el agua después del uso, especialmente debido al rezago estructural en el saneamiento de las aguas residuales. La mayoría de la cobertura sigue dependiendo de tanques sépticos (PEN, 2025), sin transitar hacia soluciones colectivas de mayor escala y sistemas más integrales. La planta de tratamiento Los Tajos en la GAM expone esa problemática: pese a la inversión realizada y a su importancia estratégica, persisten desafíos para completar y consolidar su funcionamiento (E[10]: Astorga, 2026). El estancamiento no responde solo a la falta de tecnología, sino de capacidades de planificación, ejecución, financiamiento, operación y mantenimiento (Vargas, 2025; CGR, 2024).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

RIESGOS PARA LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL
véase el Capítulo 4

Dinámicas territoriales desafían la capacidad de gestión ambiental

Estas limitaciones estructurales para la sostenibilidad adquieren formas concretas en los territorios, donde la expansión urbana y productiva, la contaminación y otros usos del suelo generan conflictos y demandas de gestión que ponen a prueba la capacidad para anticipar, ordenar y responder a sus efectos sobre el patrimonio natural, la población y el desarrollo humano sostenible. Dos ejemplos identifican esta situación: las presiones del desarrollo inmobiliario sobre áreas protegidas y la respuesta a la contaminación hídrica en zonas con actividad productiva de alto impacto e importante afectación sobre la población.

El primer ejemplo se observa en la Zona Protectora Cerros de Escazú (ZPCE), ubicada en gran parte en el borde urbano y periurbano de la Gran Área Metropolitana (GAM). Se trata de una modalidad de área silvestre protegida (ASP) dominada mayoritariamente por propiedad privada, creada para resguardar bosques, suelos y recursos hídricos, que convive con fuertes presiones y con varias regulaciones superpuestas. Se traslapa con otros regímenes territoriales, entre ellos el Plan GAM, dos corredores biológicos y parte del territorio indígena de Quitirrisí.

La zona es relevante como ejemplo de las presiones estructurales que, a lo largo del tiempo, han crecido en intensidad desde el entramado urbano que la rodea y por las limitaciones para contenerla en su marco de gestión, la cual depende de varios instrumentos jurídicos y de planificación emitidos por distintas autoridades como el Sinac, las municipalidades, la Setena, el INVU y la Dirección de Agua. El resultado es una gestión poco previsible, lenta y con diferencias entre entidades o cantones. Un conjunto de personas entrevistadas señala que este problema no proviene de la ausencia de normas, sino de la fragmentación y la dificultad para convertirlas en reglas operativas coherentes E: Lobo, 2026; Ramírez, 2026; Cabrera, 2026; Sagot, 2026; Herrera, 2026; Picado, 2026).

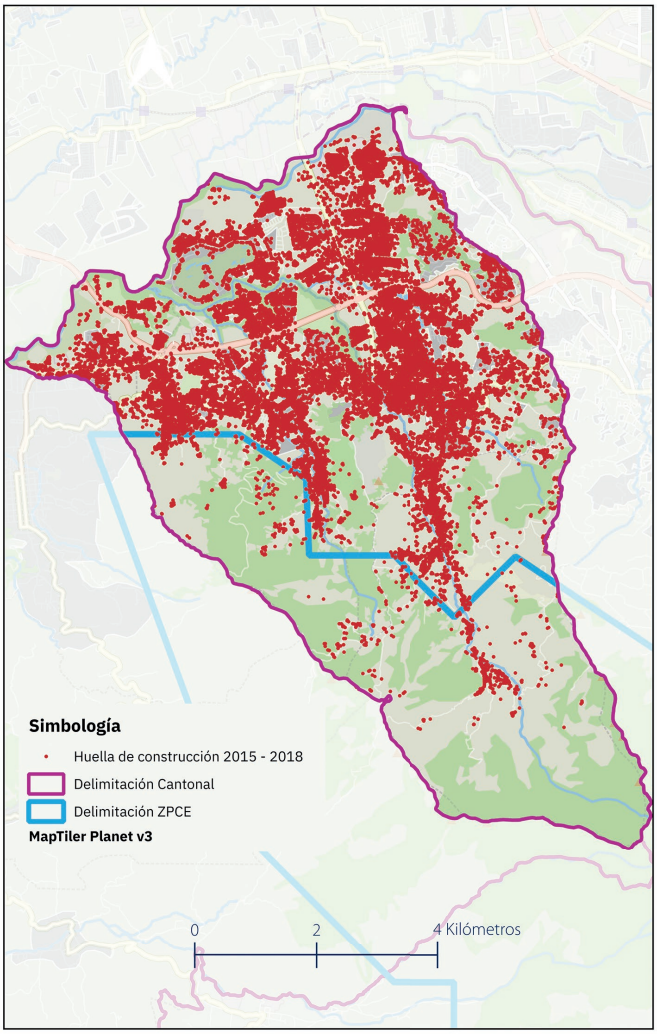
Esto cobra especial relevancia ante las presiones urbanas, productivas y ambientales que enfrenta el territorio. Una de las principales es el desarrollo inmobiliario: las construcciones tienden a expandirse desde los bordes urbanos hacia sectores internos de la ZPCE y a concentrarse a lo largo de caminos y vías de acceso. El caso de la porción que pertenece a Santa Ana ilustra esta tendencia. Entre el 2018 y el 2022 aumentaron tanto la densificación de las áreas previamente urbanizadas como la ocupación de nuevos espacios en la periferia e incluso dentro de los límites de la zona protectora (mapas 1.2). Aunque la existencia del Plan GAM y de esta área protegida ha contribuido a contener procesos más intensivos y a conservar importante cobertura natural, persisten dinámicas de ocupación y desarrollo constructivo poco controlado en su interior, fruto de la creciente presión urbana sobre territorios ambientalmente sensibles y con alto valor económico (Alfaro y Merino, 2026).

Distintos actores de la zona han señalado preocupaciones[11]. Por un lado, las

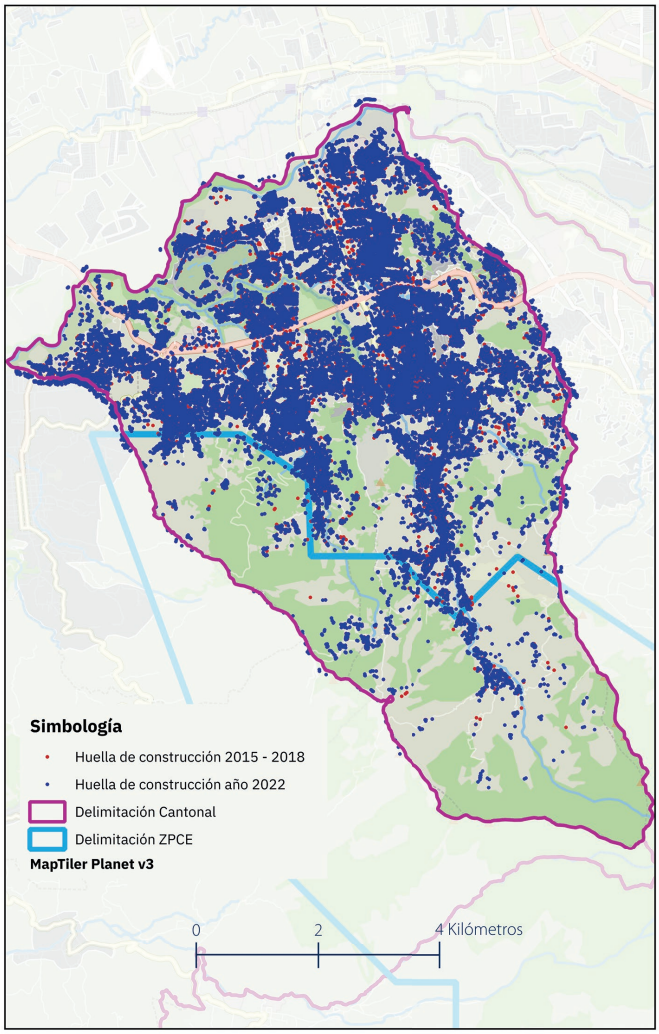
Mapas 1.2

Huella constructiva en el cantón de Santa Ana y su incursión en la ZPCE. 2015-2018 y 2022

a) 2015-2018



b) 2022



Fuente: Alfaro y Merino (2026) con datos de la Municipalidad de Santa Ana.

presiones identificadas y los conflictos que generan y pueden aumentar, vinculados con afectaciones al bosque y al recurso hídrico, restricciones sobre la propiedad privada, expansión urbana e inmobiliaria, entre otros. La revisión de denuncias en fuentes públicas muestra que esta conflictividad presenta expresiones concretas y persistentes en distintos cantones de la ZPCE, tales como desarrollos inmobiliarios cuestionados por sus impactos ambientales, reformas de planes reguladores que flexibilizan condiciones dentro del área protegida, la ausencia o atraso del Plan General de Manejo, movimientos de tierra, afectación de nacientes, apertura de trochas y construcciones sin permiso. Varias de estas situaciones llegaron al Tribunal Ambiental Administrativo (TAA), la Setena o la Sala Constitucional (Alfaro y Merino, 2026).

Según los actores, la respuesta institucional se describe como fragmentada y principalmente reactiva: distintas entidades intervienen según el tipo de afectación y, con frecuencia, la detección de problemas depende de denuncias y de la vigilancia de organizaciones y comunidades. Algunas personas entrevistadas lo identifican como una forma de "renuncia" institucional a ejercer mayor control. Por ejemplo, la administración de la ZPCE cuenta con solo una persona del Sinac para atender más de 7.000 hectáreas, y el nuevo Plan Regulador de Santa Ana excluyó de su zonificación el territorio de la zona protectora, aunque incorporó áreas de amortiguamiento y criterios de protección hídrica en sus alrededores (Alfaro y Merino, 2026).

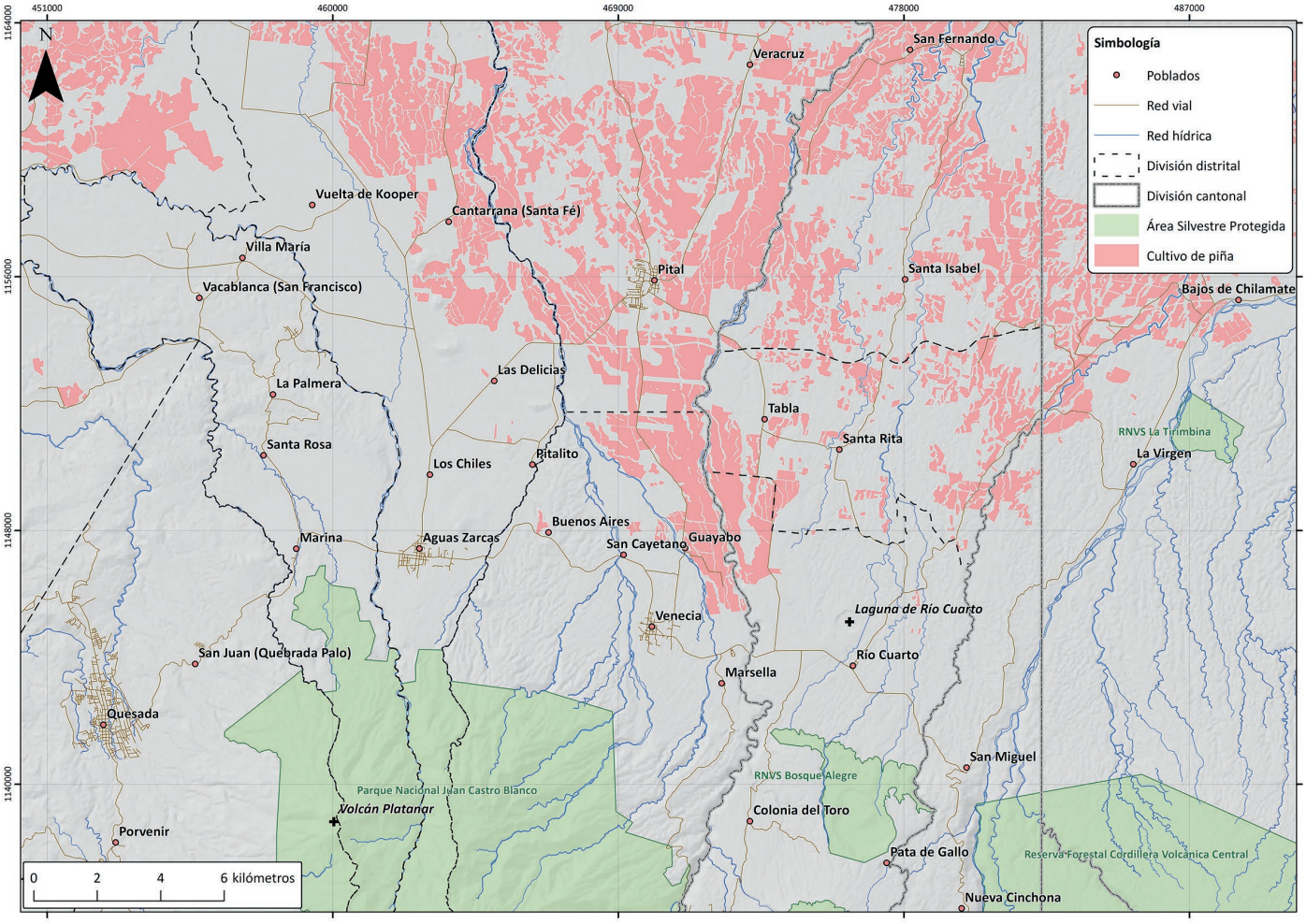
Estas dificultades para anticipar y gestionar los efectos de las dinámicas territoriales también se observan en otros contextos. Es el caso de la contaminación del agua asociada al uso de agroquímicos en la zona norte, concretamente en los distritos de Pital y Aguas Zarcas, y el cantón de Río Cuarto (mapa 1.3). Desde el 2015, el Centro de Investigación en Contaminación Ambiental de la UCR y el Servicio Fitosanitario del Estado analizaron las prácticas agrícolas y el uso de agroquímicos en la producción de piña, cuyos resultados preliminares, divulgados en el 2018, identificaron residuos de distintos plaguicidas y la presencia de bromacil en pozos y nacientes de varias Asada (O'Neal Coto, 2018; Brenes-Alfaro *et al*., 2021).

En esta zona la transformación productiva avanzó más rápido que las capacidades públicas para anticipar y gestionar sus presiones ambientales. Aunque desde el 2014 se identificaron riesgos para las fuentes y los recursos hídricos (Mideplan, 2014), durante buena parte del período los cantones con agricultura intensiva carecieron de instrumentos integrales y vigentes de ordenamiento territorial. San Carlos mantiene un PRC de 1981 limitado al casco urbano de Ciudad Quesada y Río Cuarto todavía elabora el suyo (Municipalidad de San Carlos, 2024; Municipalidad de Río Cuarto, 2025). Se trata, además, de un territorio con una extensa red hídrica que en 2019 concentró el 68% del área sembrada de piña del país y donde 19 Asada abastecen a más de 61.000 personas (Arguedas *et al*., 2021; AyA, 2024). En general, la expansión productiva ocurrió bajo normas nacionales y permisos sectoriales, sin instrumentos territoriales que articularan los usos agrícolas con la vulnerabilidad de las áreas de recarga y la protección de las fuentes de agua (Vargas, 2026).

La respuesta estatal se activó después de que las Asada de Santa Rita y Santa Isabel-San Rafael alertaran sobre los posibles efectos del cambio de uso del suelo y de cultivos de piña cercanos a nacientes y zonas de recarga. Posteriormente, la identificación de residuos de distintos agroquímicos en aguas superficiales y subterráneas llevó al cierre de pozos y a la prohibición del bromacil en 2017. Ante las dificultades para obtener una respuesta

Mapa 1.3

Área de estudio y distribución del cultivo de piña en Pital, Aguas Zarcas y Río Cuarto. 2025



Fuente: Muñoz (2026) con base en datos PNUD (2019); SNIT (2025), Sinac (2026) y Prias (2019).

institucional articulada, el caso se judicializó y, en 2019, la Sala Constitucional ordenó iniciar el saneamiento de las fuentes, garantizar la continuidad del abastecimiento y ejecutar las actuaciones mediante un plan único (resolución 0695-2019). En cumplimiento de esos mandatos se conformó el *Plan Único para la atención de la contaminación por agroquímicos en la Zona Norte*, que articuló acciones de monitoreo, inspección, abastecimiento alternativo, estudios hidrogeológicos y búsqueda de nuevas fuentes (ETPUZN, 2023), pasando de respuestas fragmentadas hacia un mecanismo formal de coordinación.

Desde la perspectiva comunitaria, las actuaciones estatales fueron necesarias, pero tardías y predominantemente reactivas. Se reconocen avances en el monitoreo, las inspecciones, la rehabilitación de algunas fuentes y la continuidad del abastecimiento; sin embargo, estas acciones se intensificaron después de comprobar la contaminación y, en varios casos, tras resoluciones judiciales. Además, las soluciones implementadas no esclarecieron por completo el origen de la contaminación, no recuperaron todas las captaciones ni resolvieron la distribución de los costos asociados al deterioro de las fuentes (Taller San Carlos[12], 2026). El conflicto mantiene así una asimetría: mientras las comunidades y las Asada enfrentan directamente la pérdida de fuentes y cambios en las condiciones del abastecimiento, la determinación de responsabilidades exige capacidades técnicas que no poseen por sí solas. Persisten además preocupaciones por la exposición a plaguicidas, la pérdida de confianza y la vulnerabilidad de las fuentes; en 2024, por ejemplo, se detectó bromacil en la naciente La Flor de la Asada La Tabla, previamente considerada segura.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

AFECTACIONES DE LAS DINÁMICAS TERRITORIALES
véase el Capítulo 4

Reorientación de la acción pública erosiona las capacidades estatales para impulsar el bienestar

A las debilidades estructurales persistentes examinadas en el apartado anterior se suma un segundo proceso que reduce la capacidad del país para enfrentarlas, los cambios en la orientación de la acción pública que erosionan capacidades estatales necesarias para impulsar el bienestar de la población. No se trata únicamente de contar con menos recursos, sino también de la forma en la que se establecen las prioridades, se distribuyen los recursos disponibles y se utilizan las capacidades institucionales para atender los rezagos y sostener las fortalezas construidas durante décadas. En un contexto que demanda mayores capacidades de respuesta, esta reorientación limita el margen de acción del Estado para actuar sobre problemas acumulados y, a la vez, debilita algunas de herramientas claves que el país requiere para enfrentar las amenazas que se analizarán en el cuarto mensaje, más adelante.

La evidencia de esta edición muestra distintas expresiones de este proceso. La estrategia fiscal continúa restringiendo inversiones esenciales para formar capacidades, atender necesidades de la población y sostener infraestructura estratégica, al tiempo que la recomposición del gasto plantea señales de reorientación del modelo de distribución del bienestar, de políticas que procuran garantizar un piso de acceso universal a derechos y servicios fundamentales hacia un mayor peso relativo de mecanismos de protección dirigidos a poblaciones específicas. En materia ambiental, la conservación ha perdido centralidad y enfrenta un debilitamiento de capacidades e instrumentos que históricamente permitieron sostener resultados y posicionar al país internacionalmente. A ello se suma un menor protagonismo del Poder Ejecutivo en la generación de decisiones vinculadas directamente con el desarrollo humano. En conjunto, estos procesos muestran cambios en los recursos, prioridades y formas de intervención del Estado que restringen algunas de las herramientas disponibles para responder a las necesidades del desarrollo humano sostenible.

Estrategia fiscal continúa restringiendo inversiones estratégicas

Una de las principales expresiones de esta reorientación se observa en la forma en que la estrategia fiscal ha condicionado la inversión pública. Sus efectos se manifiestan tanto en la recomposición del gasto destinado a sostener oportunidades, capacidades y bienestar, como en los rezagos de inversión y planificación en infraestructura estratégica, que tiene implicaciones sociales, económicas y ambientales. Los apartados siguientes examinan ambas dimensiones.

Recomposición de la inversión genera límites para impulsar el desarrollo humano

La restricción de la inversión pública no se expresa únicamente en una menor disponibilidad de recursos, sino también en cambios en su distribución entre distintas funciones del Estado. En los últimos años, la recomposición muestra un menor dinamismo relativo en áreas fundamentales para ampliar capacidades y garantizar oportunidades, como educación y salud, al tiempo que adquieren mayor peso otros componentes de protección social. Esta evolución plantea interrogantes sobre el balance entre políticas universales, que sostienen un piso común de bienestar, y aquellas dirigidas a poblaciones específicas.

La presente edición da cuenta, una vez más, de la insuficiente inversión en áreas que habilitan condiciones necesarias para el desarrollo humano, en un contexto de destacado crecimiento económico del país. Como se señala en este *Informe* y en sus ediciones anteriores, la mejora fiscal de los últimos años descansó en buena medida en la contención del gasto y el recorte de inversiones prioritarias, sin resolver de manera duradera las fragilidades fiscales.

El gráfico 1.10 muestra que la inversión promedio en salud como porcentaje del PIB fue de un 6,2% durante el período 2016-2024, con un máximo en el año 2020 por la atención de la pandemia del covid-19 (6,8%). La reducción en años posteriores ocurre en un contexto de aumentos en las listas de espera de la Caja

Costarricense de Seguro Social (CCSS). Según datos de la Defensoría de los Habitantes, los registros de espera alcanzaron un total de 1.338.825 en el 2025, de los cuales el 59% correspondía a procedimientos diagnósticos, el 26% a consultas especializadas y el 15% a cirugías. En comparación con el 2019, el volumen aumentó un 64,2%, con incrementos particularmente pronunciados en procedimientos (81%) y cirugías (66%), seguidos de las consultas especializadas (35%; Defensoría de los Habitantes, 2026; Sáenz-Madrigal *et al.*, 2026). Esta evolución evidencia las crecientes dificultades del sistema público de salud para responder oportunamente a las necesidades de atención de la población, con implicaciones negativas para su bienestar y riesgos de agravamiento de sus condiciones de salud.

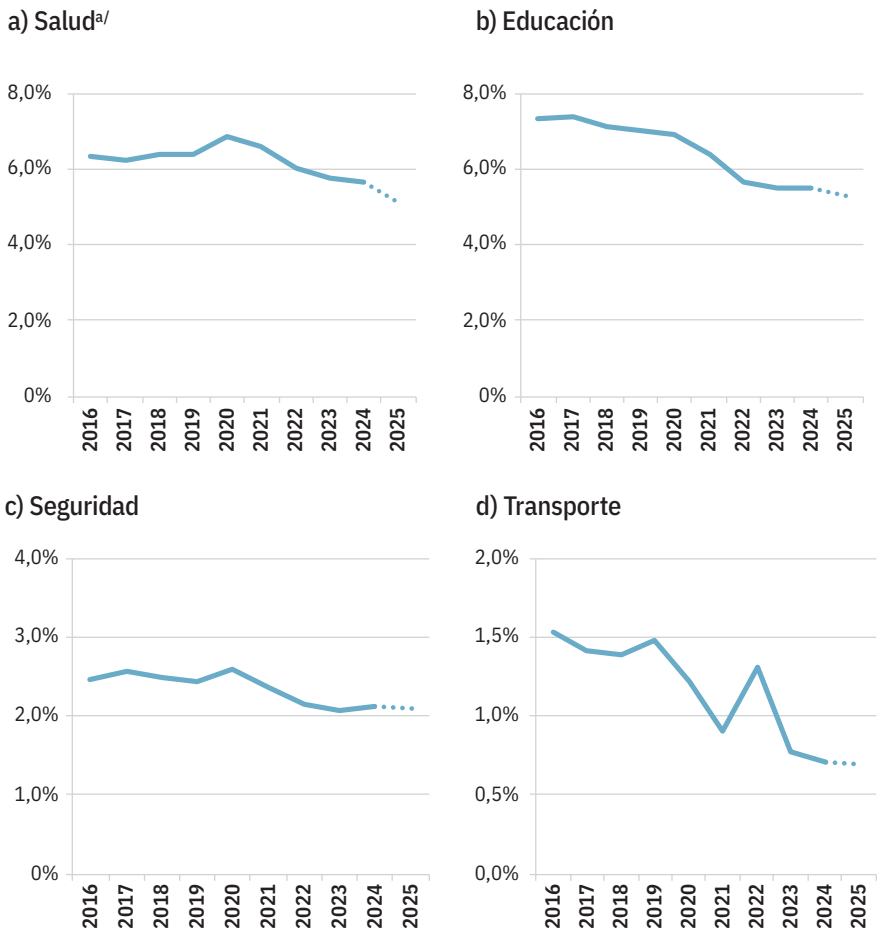
Por su parte, la inversión en seguridad pública como porcentaje del PIB pasó de un 2,5% en el 2016 a un 2,1% en el 2025. Este comportamiento no es consecuente con la escalada en la criminalidad, la cual se analiza más adelante.

La educación es otra de las inversiones prioritarias para el desarrollo humano que ha mostrado un descenso significativo en la última década. Como lo han documentado las ediciones del *Informe Estado de la Educación*, el sistema educativo costarricense presenta retos acuciantes y crecientes, al tiempo que la inversión en educación pasó de un 7,4% en el 2017 a un 5,3% del PIB en el 2025, la peor caída en los últimos 40 años, con lo cual se afecta a los distintos niveles educativos y el país se aleja, cada vez más, del mandato constitucional del 8%. Esta tendencia implica una pérdida de prioridad en distintas métricas, tanto la macroeconómica (porcentaje del PIB), en la prioridad fiscal (porcentaje del gasto público) y en la inversión social real por persona, lo que muestra un cambio de prioridades de la política social, en detrimento de la política educativa por parte de la administración pública.

En términos agregados, la inversión social pública (ISP) mantuvo en el 2025 un crecimiento por tercer año consecutivo y alcanzó cerca de 10,3 billones de colones, equivalentes al 19,9% del PIB y al 70,6% del gasto del Gobierno general.

Gráfico 1.10

Evolución de inversiones prioritarias, por año, según rubro
(porcentaje del PIB)



a/ Los datos de 2025 son preliminares (líneas punteadas). En el caso de salud, la información financiera de la CCSS no estuvo disponible a tiempo, por lo que el dato de 2025 corresponde a la estimación de Trejos (2026).

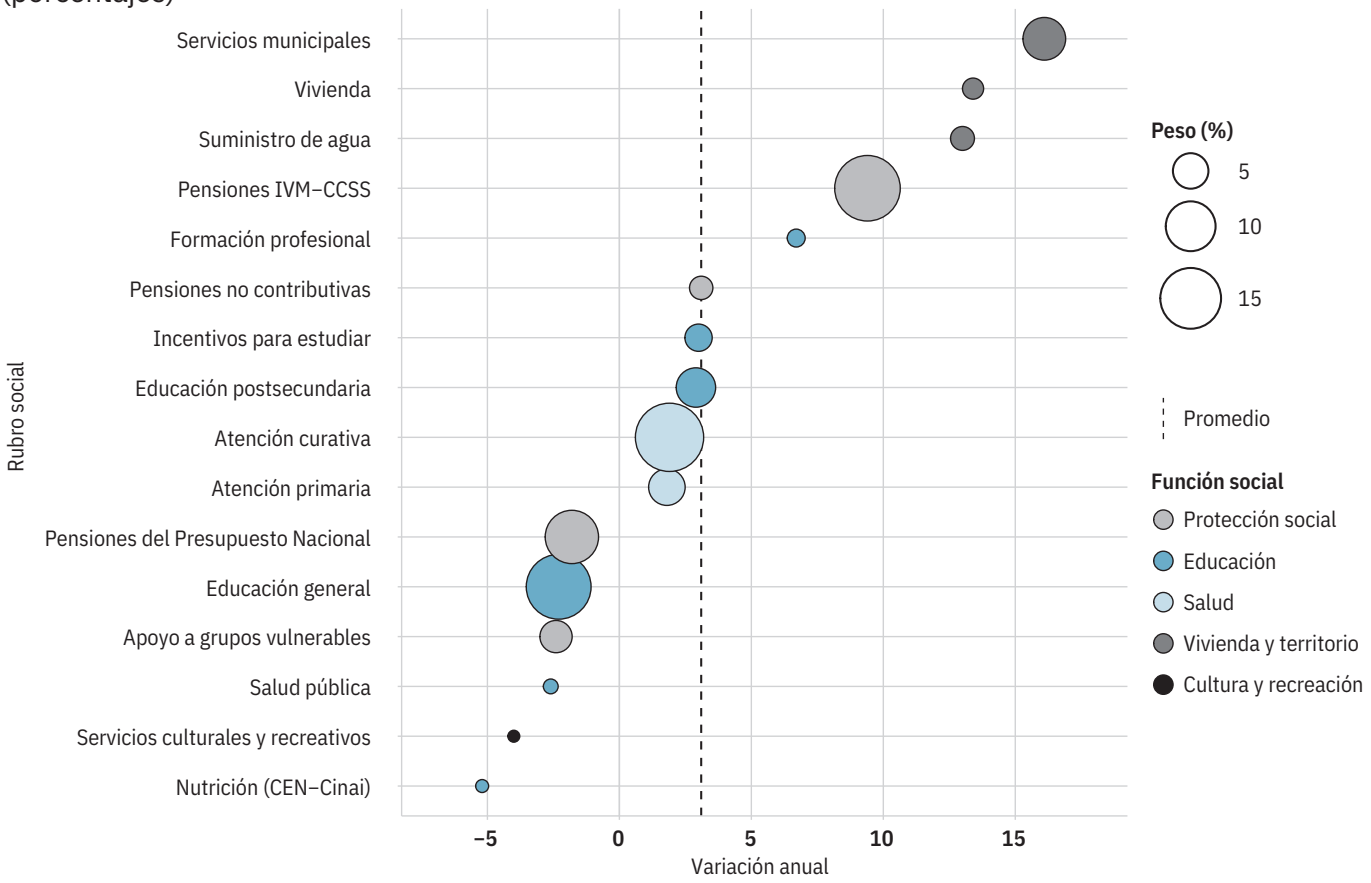
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP).

No obstante, ese aumento se concentra en pocos rubros de alto peso presupuestario y refleja cambios en las prioridades de la inversión social, con implicaciones para la sostenibilidad de un piso común de bienestar para la población (gráfico 1.11).

Además, el aumento general de la ISP ocurrió en un contexto de pérdida de prioridad macroeconómica y fiscal respecto de los niveles anteriores a la pandemia del covid-19. En términos reales, la ISP creció un 3,7% y un 3,1% por habitante, aunque una parte importante de ese dinamismo estuvo explicada por las pensiones contributivas y, en el 2025, por el crecimiento de la inversión en vivienda y territorio. Al excluir las pensiones contributivas, la ISP se reduce al 14,1% del PIB y al 50,1% del gasto del gobierno general y refleja una recomposición interna. La protección social concentró el 35% de la ISP y cerca del 7% del PIB, impulsada principalmente por las pensiones contributivas, mientras las áreas más directamente asociadas con la formación de capacidades y la igualdad de oportunidades (educación, salud, cultura y vivienda) mostraron menor dinamismo.

Gráfico 1.11

Variación real de la inversión social pública por habitante (ISP), por rubro, según función social y peso relativo[a/]. 2024-2025
(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 2025 y el color identifica la función social.
Fuente: Trejos (2026), con datos de STAP, BCCR, CGR, INEC, Ministerio de Hacienda y las instituciones sociales.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA
véase el Capítulo 2

En un contexto caracterizado por persistentes desigualdades en la distribución de los ingresos y crecientes restricciones fiscales, comprender la capacidad redistributiva de las políticas públicas constituye un elemento central para evaluar el desarrollo humano sostenible. Este *Informe* hace una primera aproximación mediante la plataforma de microsimulación CRIMod, desarrollada por la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica, con datos de la Enaho para el período 2018-2025. El estudio de Madrigal-Quesada y Moya-Díaz (2026) simula el efecto de los impuestos sobre la renta de las personas[13], las contribuciones a la seguridad social[14] y las transferencias monetarias públicas de algunos programas sociales selectivos[15] sobre la distribución del ingreso disponible de los hogares.

Los resultados muestran que los instrumentos analizados modifican el ingreso disponible de manera progresiva: los impuestos sobre la renta se concentran en los quintiles de mayor ingreso, mientras las transferencias monetarias benefician principalmente a los hogares más pobres. Las contribuciones a la seguridad social tienen un efecto más uniforme a lo largo de la distribución. Durante la pandemia del 2020, las transferencias públicas aumentaron su importancia relativa en los tres primeros quintiles debido a las ayudas extraordinarias y a la caída de los ingresos laborales.

Aunque estos instrumentos reducen la desigualdad, su efecto es menor que el observado en países de la Unión Europea. En Costa Rica, el coeficiente de Gini alcanza una disminución máxima de 0,029 puntos, mientras que en Irlanda, Países Bajos y Bélgica la reducción supera los 0,12 puntos en 2025. Esta diferencia

evidencia oportunidades para fortalecer la capacidad redistributiva del sistema tributario y fiscal costarricense.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

EFECTOS REDISTRIBUTIVOS DE INSTRUMENTOS FISCALES
véase el Capítulo 2

Déficits de inversión y planificación limitan las soluciones de movilidad

Las restricciones de la inversión pública no se expresan únicamente en lo social. También afectan otras áreas estratégicas para el desarrollo humano, como la infraestructura y la movilidad, donde la insuficiencia de recursos se combina con problemas de planificación que reducen el impacto de las inversiones realizadas. Ediciones previas del *Informe* han expuesto el descenso en la inversión en infraestructura de transporte en la última década y cómo esta se aleja cada vez más de los requerimientos estimados para cerrar las brechas existentes.

El 2025 mostró el nivel más bajo de la última década en inversión en infraestructura de transportes como porcentaje del PIB, pese a que se reconoce que la congestión vial en el país se sigue agravando. Según el Índice de Tráfico de Numbeo, San José es la segunda ciudad más congestionada del mundo y ocupa la primera posición en América Latina con un valor de 327,8 puntos, el cual supera el umbral de los 200, a partir del cual se considera que la congestión es un problema grave de salud pública, productividad y medio ambiente (Numbeo, 2026). Pero, adicionalmente, importantes inversiones en infraestructura de transportes en los últimos años no están mitigando los problemas de congestión del país y sus costos asociados.

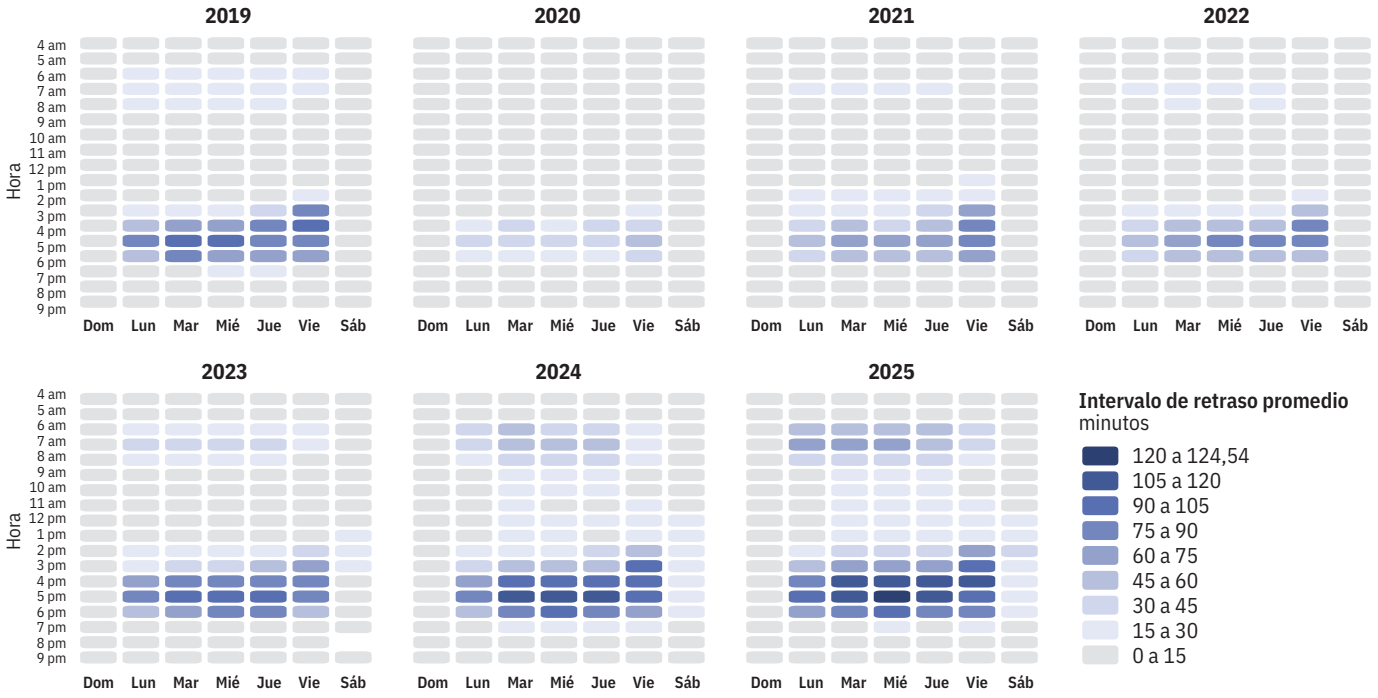
Se analizó el tramo Uruca-Garita de la Ruta 1 (General Cañas-Bernardo Soto). Poco más de cuatro años después de su finalización, se esperaría que las obras ejecutadas significaran una reducción de la congestión y tiempos de desplazamiento en la Ruta 1 y sus rutas alternas. Sin embargo, las estimaciones de los minutos de retraso promedio por día, hora y año, realizadas por Madrigal Quesada y Carrera Cerdas (2026), muestran lo contrario (gráfico 1.12).

Hasta el 2022, el tiempo de retraso en la ruta mostró una mejora en los horarios matutino y vespertino de desplazamiento al trabajo, siendo estos los años más influenciados por las restricciones de movilidad para contener la pandemia del covid-19. A partir del 2023, los tiempos igualan los observados en el 2019 y, en el 2024 y el 2025 se intensifican hasta alcanzar valores máximos en las horas pico de desplazamiento al trabajo y en el resto del día.

Para estimar el costo asociado con los retrasos por congestión, Madrigal-Quesada y Carrera-Cerdas (2026) se basan en una persona usuaria representativa con una jornada de lunes a viernes de

Gráfico 1.12

Retraso promedio en el tramo Uruca-Garita de la Ruta 1 por hora, día y año. 2019-2025



Fuente: Madrigal-Quesada y Carrera-Cerdas (2026) , con datos de Waze-MOPT.

8am a 5pm, que circula por la totalidad del tramo cada día de ida y vuelta y que requiere planear un tiempo de salida prudencial para llegar a tiempo el 75% de las veces. El tiempo promedio de retraso es de 57 minutos en horas de la mañana y 112 minutos en la tarde, más un *buffer* de alrededor de 23 minutos en cada horario, lo que en total significa aproximadamente 216 minutos de retraso diario. Al considerar este retraso durante 240 días laborales y que la persona usuaria representativa percibe un salario equivalente a la mediana del salario bruto de las personas asalariadas de los hogares de la Región Central con al menos un vehículo, el costo anual de la congestión, que incluye el tiempo perdido y la operación del vehículo, asciende a 1.687.233 colones anuales, equivalentes a 2,8 veces su salario mensual (cuadro 1.1)[16].

El análisis de las inversiones en el tramo Uruca-Garita de la Ruta 1 es un claro ejemplo de que el congestionamiento vial no podrá solucionarse solo con inversiones en infraestructura. Su combate efectivo también requiere abordar los retos en los patrones de consumo y movilidad, desarrollar herramientas robustas de ordenamiento del territorio y, ante todo, apostar por un sistema de transporte público masivo, interconectado, eficiente y limpio.

En suma, las evidencias señalan que la estrategia fiscal de los últimos años ha profundizado la desatención de inversiones prioritarias para el desarrollo humano, pese al crecimiento económico del país. La reducción de recursos en áreas sociales como salud, educación y cultura, así como en seguridad e infraestructura, sumadas a las deficiencias en la planificación y ejecución de las inversiones, compromete la capacidad del Estado para responder a las necesidades de la población y atender rezagos acumulados. La persistencia de esta situación no solo deteriora el bienestar de los hogares, sino que también debilita las condiciones necesarias para sostener el crecimiento económico y avanzar hacia un desarrollo humano inclusivo y sostenible de las actuales y futuras generaciones.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

INFRAESTRUCTURA VIAL
véase el Capítulo 3

Reciente pérdida de prioridad de la conservación arriesga logros de la política pública ambiental

Esta pérdida de capacidad para sostener inversiones estratégicas forma parte de una reorientación más amplia de la acción pública, en la que cambian prioridades, recursos y formas de intervención del Estado. Ese proceso también se expresa en otros ámbitos y, en materia ambiental, resulta especialmente visible en la conservación, uno de los campos en los que el país había acumulado algunas de sus principales fortalezas institucionales.

Durante décadas, la protección ambiental ha sido un pilar clave de Costa Rica en la meta de lograr la sostenibilidad, pero no alcanza por sí sola si se debilitan las capacidades institucionales que hicieron posibles los logros históricos y si no se atienden los factores que afectan el conjunto de la gestión ambiental. Los resultados de esta paradoja no solo se expresan en sus impactos sobre el patrimonio natural, sino que también empiezan a deteriorar la imagen de nación ecológicamente responsable que el país ha construido en el ámbito internacional.

Costa Rica perdió posiciones en una medición clave. En el índice de desempeño ambiental (EPI, por su sigla en inglés), que mide el estado de la sostenibilidad y el rendimiento ecológico de las políticas en este campo, el país pasó de la posición 3 en el 2010, al lugar 45 entre 177 naciones evaluadas en el 2025, con una caída de 86,4 a 49,3 puntos en una escala de 1 a 100. Es importante resaltar que este índice presentó cambios metodológicos[17] que ampliaron su alcance, desde aspectos centrados en ecosistemas y biodiversidad hasta la inclusión de elementos sobre contaminación, huella de carbono, agroquímicos y otros. Por tanto, se puede afirmar que, con una lupa más amplia, la posición del país pierde ventaja.

Además, comenzó a registrar valoraciones menos favorables en el ámbito global, en el cual ha tenido un liderazgo histórico indudable. Estas sugieren un estancamiento o debilitamiento de los avances alcanzados. Una revisión elaborada para este *Informe* identificó, entre el 2022 y el 2026, al menos una decena de observaciones de diferentes organismos y mecanismos internacionales sobre decisiones, dinámicas y presiones que afectan diferentes ámbitos de la gestión ambiental (cuadro 1.2). Refieren a situaciones que ponen en entredicho la capacidad

Cuadro 1.1

Costo anual de la congestión[a/] por transitar el tramo La Uruca-La Garita (Ruta 1)
(colones constantes de junio del 2026, porcentajes y meses)

Indicador	2019	2023	2024	2025
Salario mediano mensual de referencia	553.532	596.599	596.801	598.092
Costo total anual de la congestión	1.143.523	1.308.706	1.481.136	1.687.233
Como porcentaje del ingreso bruto anual[b/]	15,9%	16,9%	19,1%	21,7%
Equivalente en meses de salario	2,1	2,2	2,5	2,8

a/ La persona usuaria representativa es aquella que trabaja de 8:00 a. m. a 5:00 p. m., transita a diario por el tramo La Uruca-La Garita de la Ruta 1 para ir a su trabajo, sale con suficiente antelación para llegar a tiempo el 75% de las veces y percibe un salario igual a la mediana del salario bruto del empleo principal en los hogares de la región Central que poseen al menos un automóvil, según la Enaho.
b/ El ingreso bruto anual corresponde al salario bruto mensual multiplicado por 13 (12 meses más el aguinaldo). Para más detalles véase el capítulo 3.
Fuente: Madrigal Quesada y Carrera Cerdas (2026), con datos de la Enaho, del INEC y Waze.

Cuadro 1.2

Algunos señalamientos internacionales sobre la sostenibilidad ambiental en Costa Rica[a/]

Dimensión	Entidades	Principales señalamientos
Cambio climático y compromisos ambientales	*Climate Tracker Latam*; ONU	• Menor prioridad otorgada a compromisos climáticos como BOGA. • Necesidad de fortalecer la protección ambiental y atender impactos del cambio climático.
Gobernanza, participación y justicia ambiental	OCDE; ONU	• Pendiente ratificación del Acuerdo de Escazú. • Reforzar participación de comunidades y pueblos indígenas en decisiones ambientales.
Biodiversidad, ecosistemas y patrimonio natural	OCDE; Ramsar; Unesco; Cites	• Persisten presiones sobre biodiversidad, manglares y humedales. • Amenazas sobre sitios de patrimonio natural y áreas protegidas. • Preocupaciones sobre sostenibilidad del comercio de especies.
Contaminación y calidad del agua	CIDH-Redesca; Ramsar	• Contaminación de fuentes de agua con sustancias químicas. • Riesgos de contaminación de aguas subterráneas asociados a proyectos de disposición de residuos.

a/ La sistematización completa puede consultarse en el capítulo 4.
Fuente: Gómez (2026) con datos de OCDE (2023); Ramsar (2025); Unesco (2025); ONU (2025); Cites (2026); CIDH (2024).

de prevenir impactos, hacer cumplir las disposiciones existentes, proteger ecosistemas estratégicos o garantizar la participación y el acceso a la información.

Para revertir las tendencias que afectan la excepcionalidad ambiental del país en conservación se requiere, entre otros aspectos, fortalecer las capacidades del Estado. No obstante, los recursos destinados a las instituciones encargadas muestran una tendencia contraria. En el 2025, el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac) percibió más fondos que en el año previo, pero en una tendencia de caída en la primera mitad de esta década y el monto de ese año es 1,6 veces menor que en el 2020 (Sinac, 2026). Por su parte, el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo) obtuvo un 18,7% y un 13,4% menos que en el 2016 y el 2024, respectivamente (Ministerio Hacienda, 2026a).

La política pública es un componente central para construir, profundizar o defender una apuesta ambiental y avanzar hacia una gobernanza efectiva. En ediciones previas este Informe advirtió que Costa Rica enfrenta una brecha entre el desarrollo formal del marco normativo-institucional y su capacidad real para proteger su patrimonio y contener los impactos de las actividades humanas. Esta brecha responde, entre otros factores, a recursos limitados, intereses en conflicto y dificultades para armonizar objetivos ambientales, sociales y económicos, y puede ampliarse según la prioridad política que le otorgue el Estado.

Un análisis de la trayectoria de la política pública ambiental costarricense en los últimos treinta años (Cortés y Merino, 2026) evidencia una paradoja reiterada por el *Informe Estado de la Nación*: el país construyó fortalezas importantes en institucionalidad y normativa ambiental, conservación, recuperación de la cobertura forestal, protección de fuentes de agua, generación eléctrica renovable y posicionamiento internacional; sin embargo, esos avances no modificaron patrones de alto impacto asociados con el transporte y la movilidad, el crecimiento urbano, la gestión de residuos, el uso de agroquímicos, la contaminación y el ordenamiento territorial.

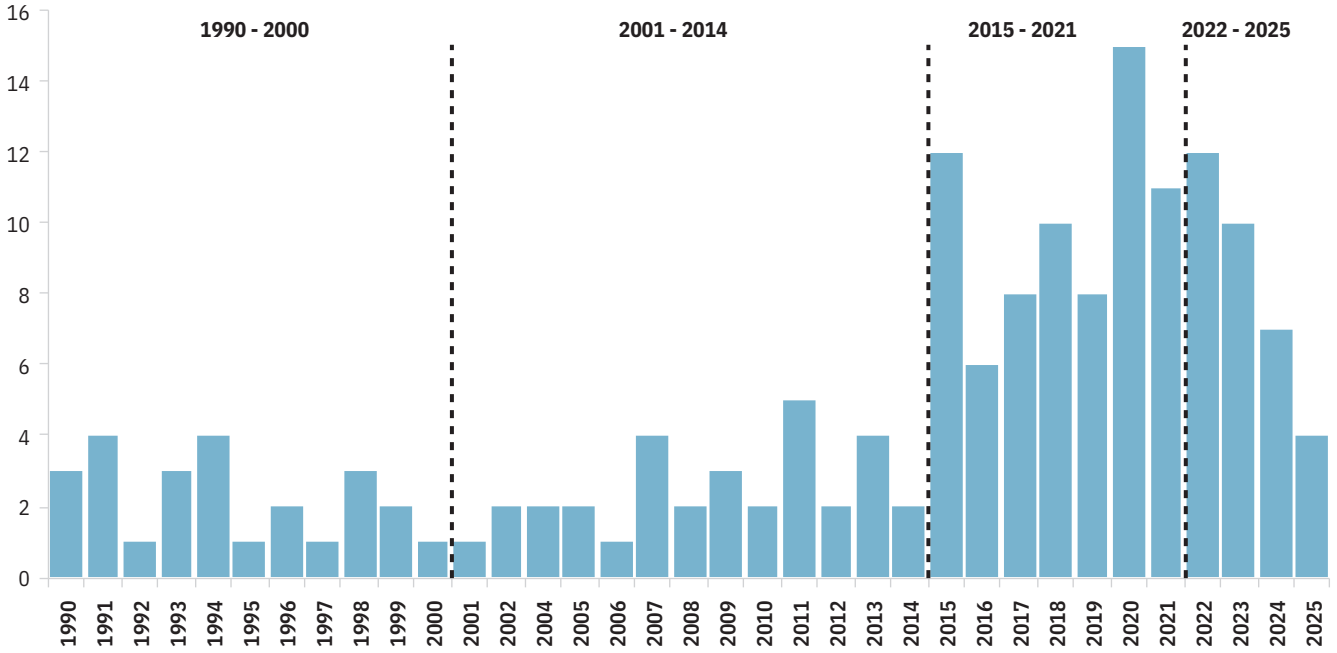
En los últimos años esta paradoja adquirió una dimensión distinta. Se pasó de registrar la persistencia de patrones insostenibles y debilidades de implementación, a advertir cambios en la prioridad política del ambiente, acompañados por el debilitamiento de capacidades, el cuestionamiento de regulaciones y señales de retroceso en algunos ámbitos (PEN, 2023; PEN, 2024; PEN, 2025).

La trayectoria de la política pública ambiental del Poder Ejecutivo se analizó en 162 documentos de 1990 al 2025 y muestra diferencias en su grado de iniciativa en el tiempo. Aunque los períodos no constituyen etapas cerradas, se distinguen tres grandes momentos: una fase fundacional y proactiva en los años noventa; una etapa de ampliación temática e internacionalización entre 2001 y 2014; y una fase de fuerte expansión programática desde 2015, con dos subperíodos entre 2015-2021 y 2022-2025, este último marcado por cambios en prioridades y discurso. La producción se aceleró desde 2015: cerca de dos terceras partes de los documentos se emitieron después de esa fecha (gráfico 1.13), especialmente asociados al cumplimiento de compromisos internacionales (Cortés y Merino, 2026).

Este aumento no debe interpretarse como evidencia de una limitada iniciativa ambiental en los períodos anteriores. Durante los años noventa se creó gran parte de la institucionalidad y de la normativa que todavía sustenta la gestión ambiental. Sin embargo, dicha consolidación se produjo principalmente en

Gráfico 1.13

Cantidad de documentos identificados de política pública ambiental[a/]



a/ No se identificaron documentos de política pública ambiental para el año 2003.
Fuente: Cortés y Merino (2026) a partir de la base de datos de política pública ambiental del PEN.

el ámbito legislativo. Durante casi tres décadas, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo compartieron en proporciones relativamente similares la iniciativa de leyes sustantivas y acuerdos internacionales ambientales. Desde el 2020, esa relación cambió: cerca de un 80% de las iniciativas provinieron del Poder Legislativo (Cortés y Merino, 2026).

Una mayor cantidad de políticas no implica necesariamente una mayor capacidad para aplicarlas. Casi todos los documentos analizados establecen objetivos y acciones, y la mayoría identifica a las instituciones responsables. En cambio, los componentes vinculados con la implementación son menos frecuentes: seguimiento y evaluación, metas, indicadores y plazos aparecen en poco más de dos terceras partes de los documentos, pero la asignación de recursos es el elemento más débil (poco más de la mitad). Se reproduce una dificultad ya señalada: la distancia entre los compromisos públicos y las capacidades efectivas para cumplirlos.

Como parte de las aproximaciones que ha hecho el *Informe* a los cambios del período más reciente en la prioridad política, se buscó responder si estos pueden interpretarse como retroceso o regresión ambiental[18]. Para ello, se realizaron entrevistas[19] con personas de ámbitos institucionales, académicos y de activismo vinculados con la política pública ambiental. El resultado no apunta a un desmantelamiento general ni uniforme del marco ambiental construido durante décadas, pero sí a una coincidencia amplia sobre varias señales de deterioro desde 2022: menor prioridad política, debilitamiento de capacidades institucionales y presupuestarias, menor peso otorgado a criterio técnico y científico, reducción o debilitamiento de espacios de participación y contrapeso, y una mayor apertura a decisiones o narrativas que cuestionan controles y regulaciones ambientales. En este contexto, el principal riesgo identificado no es únicamente una regresión normativa, sino una "regresión de hecho", que las normas e instituciones permanezcan formalmente vigentes, pero con el debilitamiento de la capacidad efectiva para vigilar, fiscalizar, sancionar, generar información y sostener los resultados ambientales alcanzados. Las señales identificadas abarcan distintos ámbitos y no tienen la misma naturaleza ni alcance. Vistas en conjunto, pueden agruparse en cinco dimensiones que resumen lo señalado por las personas entrevistadas (Cortés y Merino, 2026; cuadro 1.3).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL
véase el Capítulo 4

Menor protagonismo del Poder Ejecutivo en la generación de decisiones sustantivas

Una tercera expresión de la reorientación de la acción pública se observa en las particularidades de la producción de política pública del sistema político y en el papel que cumplen los distintos poderes en su generación. No es sencillo determinar en qué medida esas decisiones resuelven efectivamente los principales retos del desarrollo humano, pues ello

Cuadro 1.3

Principales señales de debilitamiento de la política pública ambiental identificadas por las personas entrevistadas. 2022-2025[a/]

Señal identificada	Argumento o evidencia
Menor prioridad política y cambio de orientación ambiental	• Pérdida de prioridad de BOGA. • Pérdida de centralidad del tema ambiental. • Reaparición de debates extractivos.
Debilitamiento de capacidades institucionales y financieras	• Menores recursos para Sinac y Fonafifo. • Dificultades en Setena y el Tribunal Ambiental Administrativo.
Flexibilización de controles y menor peso del criterio técnico	• Cambios en estándares de agua, plaguicidas y gestión de áreas protegidas. • Decisiones cuestionadas por su sustento técnico.
Debilitamiento de información, participación y contrapesos	• Inactividad de espacios científicos y consultivos. • Problemas de información y monitoreo. • Barreras a la participación ambiental.
Pérdida de capacidad efectiva para sostener resultados	• Menor fiscalización, control y presencia institucional.

a/ La sistematización completa que se puede consultar en Cortés y Merino, 2026.
Fuente: Cortés y Merino, 2026 con base en las entrevistas.

requeriría valorar sus resultados e impactos posteriores, aunque este *Informe* ha desarrollado esfuerzos por aportar en este tema. Una aproximación es examinar el contenido de las decisiones aprobadas y la participación de los poderes en su producción. Desde esta perspectiva, el *Informe Estado de la Nación* analiza la legislación y los decretos ejecutivos y encuentra, en el período reciente, un menor protagonismo del Poder Ejecutivo, no atribuible a bloqueos de las fuerzas de oposición, en la generación de entregas vinculadas directamente con el desarrollo humano.

En lo que corresponde a nueva legislación, la última legislatura del período 2022-2026 aprobó 223 proyectos, lo que consolidó la tendencia creciente observada desde los dos años previos. Este resultado representa la tercera legislatura con más leyes aprobadas desde 1986, y además uno de los desempeños más altos registrados en un último año de labores del Congreso.

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

De las 223 leyes aprobadas durante la legislatura 2025-2026, 100 (45%) corresponden a legislación sustantiva y 123 a otros tipos (gráfico 1.14). Estas cifras consolidan la tendencia durante todo el período 2022-2026, con una producción legislativa cuantiosa en términos absolutos, pero con una proporción de leyes sustantivas menor a la registrada en el período anterior. En las dos últimas legislaturas, las leyes con impacto en el desarrollo humano representaron poco más de cuatro de cada diez normas aprobadas (45% en el 2024-2025 y 2025-2026), en contraste con el 69,5% alcanzado en la legislatura 2021-2022, el pico de la serie con 203 leyes sustantivas. El período cierra, por tanto, con un volumen alto de actividad y con un aporte sustantivo también alto en número, pero con menor peso relativo (Cortés, 2026).

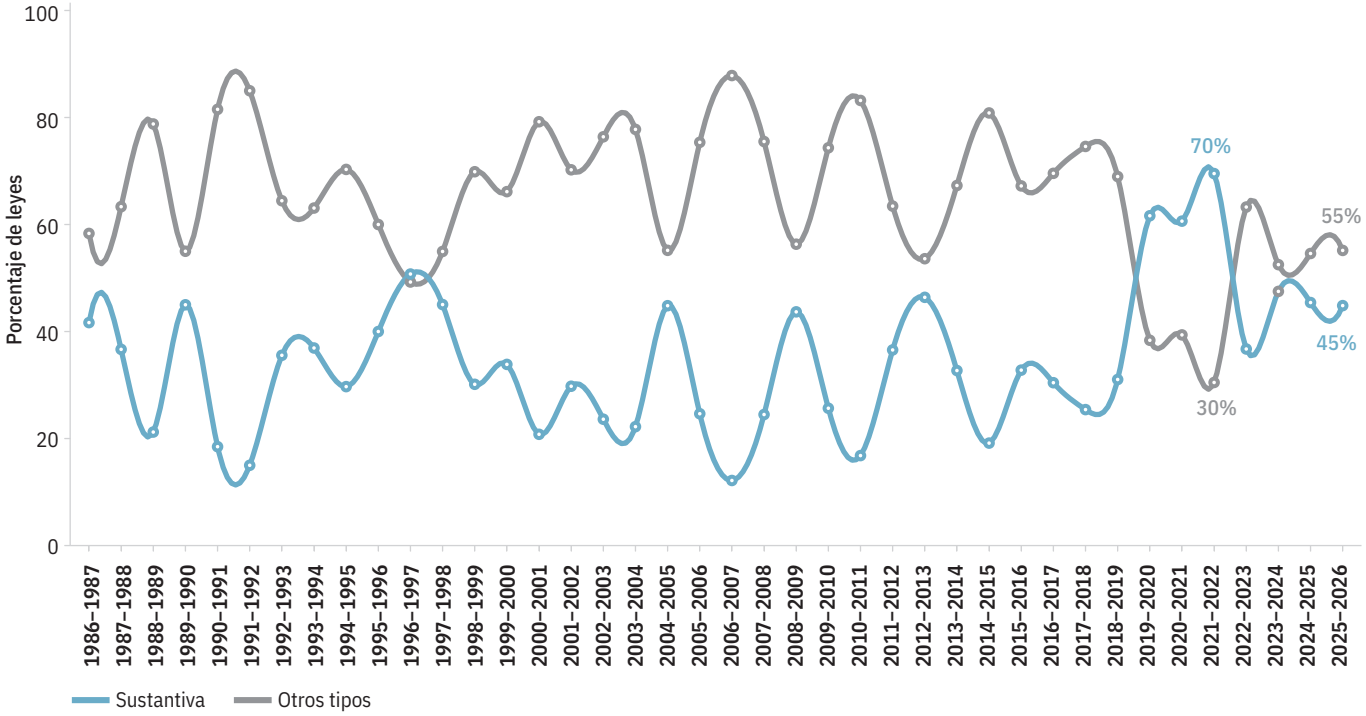
En contraste con el alto volumen de legislación aprobada, la agenda propia del Poder Ejecutivo tuvo un bajo nivel de éxito parlamentario. Entre 2022 y 2026 se presentaron 218 iniciativas, de las cuales 69 se convirtieron en ley, para una tasa de aprobación del 32%, inferior al promedio del período 2000-2026 (53%) y a la registrada por la administración anterior (59%). En el último año legislativo la limitada capacidad para convertir iniciativas propias en leyes resultó particularmente visible (gráfico 1.15). En consecuencia, se trata de la menor participación del Ejecutivo en la aprobación de leyes en toda la serie desde 1986. De las 223 leyes aprobadas, 21 son atribuibles al Poder Ejecutivo (9%), consolidando una tendencia que venía, con variaciones, desde inicios del siglo.

El decreto ejecutivo es otro "instrumento de gestión política" del que dispone el Poder Ejecutivo (Ramírez, 2016). Se trata de un acto administrativo ejercido por quien ocupa la Presidencia, en conjunto con uno o varios ministerios, para efectuar funciones administrativas, económicas, políticas y reglamentarias. Es importante mencionar que, a diferencia de otros países, en Costa Rica el decreto ejecutivo siempre tiene un rango inferior a una ley que aprueba el Congreso y las personas mandatarias no tienen atribuciones para hacer un uso ilimitado de esta herramienta.

Durante los cuartos años de cada administración entre 1990 y 2026 se aprobaron 6.555 decretos ejecutivos. En promedio, cada administración emitió 728 decretos durante este período y la Administración Chaves Robles se ubica por debajo de ese promedio, con 585.

Gráfico 1.14

Tendencia en el porcentaje de leyes aprobadas según tipo por legislatura de aprobación



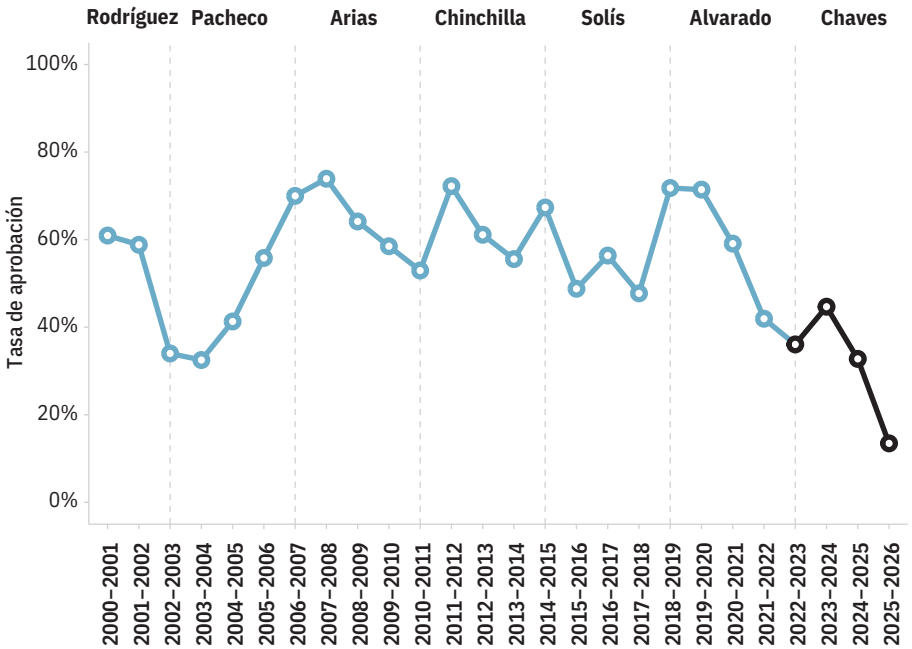
Fuente: Cortés (2026), con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

Ahora bien, al igual que con la legislación aprobada, no todos los decretos presentan la misma importancia para la gestión política de un país. En virtud de ello, un análisis basado exclusivamente en la cantidad de decretos promulgados por la administración es insuficiente y debe complementarse. 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[20]. Aquellos con una amplia relevancia en las tres dimensiones se denominan decretos de *alto alcance*, lo más cercano a decisiones sustantivas que un Ejecutivo procura implementar. Este es el indicador que se utiliza para medir la proactividad de un gobierno a la hora de implementar su agenda de políticas públicas, ya que estos decretos generan un impacto significativo en la población al regular temas de gran trascendencia o al modificar y crear nuevas normas jurídicas.

En lo concerniente a la administración 2022-2026, los datos muestran una caída

Gráfico 1.15

Tasa de éxito de proyectos de ley presentados por iniciativa del Poder Ejecutivo y aprobados por el Congreso



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

en su último año en comparación con los tres anteriores (86 decretos). El dato más relevante es que dicho valor es uno de los más bajos de toda la serie. En principio, este comportamiento indica que el Ejecutivo no empleó el poder del decreto de manera intensa en su último año para impulsar una agenda de prioridades públicas (gráfico 1.16).

Como complemento para el análisis, este *Informe* desarrolló una metodología que clasifica las leyes sustantivas y los decretos de alto alcance según su contribución al desarrollo humano. Para ello distingue entre entregas progresivas, orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población, y regresivas, que pueden deteriorar condiciones existentes.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

DESEMPEÑO DE LOS PODERES DE LA REPÚBLICA
véase el Capítulo 5

El análisis, realizado con herramientas de inteligencia artificial, muestra un desempeño mixto. Desde 1986, las administraciones Figueres Olsen (1994-1998), Chinchilla Miranda (2010-2014) y Alvarado Quesada (2018-2022) aumentaron las entregas progresivas, tanto en leyes como en decretos, respecto de sus antecesores; Rodríguez Echeverría (1998-2002) y Arias Sánchez (2006-2010) lo hicieron solo en uno de esos ámbitos. En cambio, las administraciones Pacheco de la Espriella (2002-2006), Solís Rivera (2014-2018) y Chaves Robles (2022-2026) registraron menos entregas progresivas en ambos tipos de instrumentos. Tanto la última legislatura en el Congreso como la administración del presidente Chaves Robles presentaron la mayor reducción relativa con el período previo en cuanto a entregas orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población en el período analizado (gráfico 1.17). Esto no implica caracterizar su orientación como regresiva, sino señalar que tuvieron una cantidad significativamente menor que su predecesor.

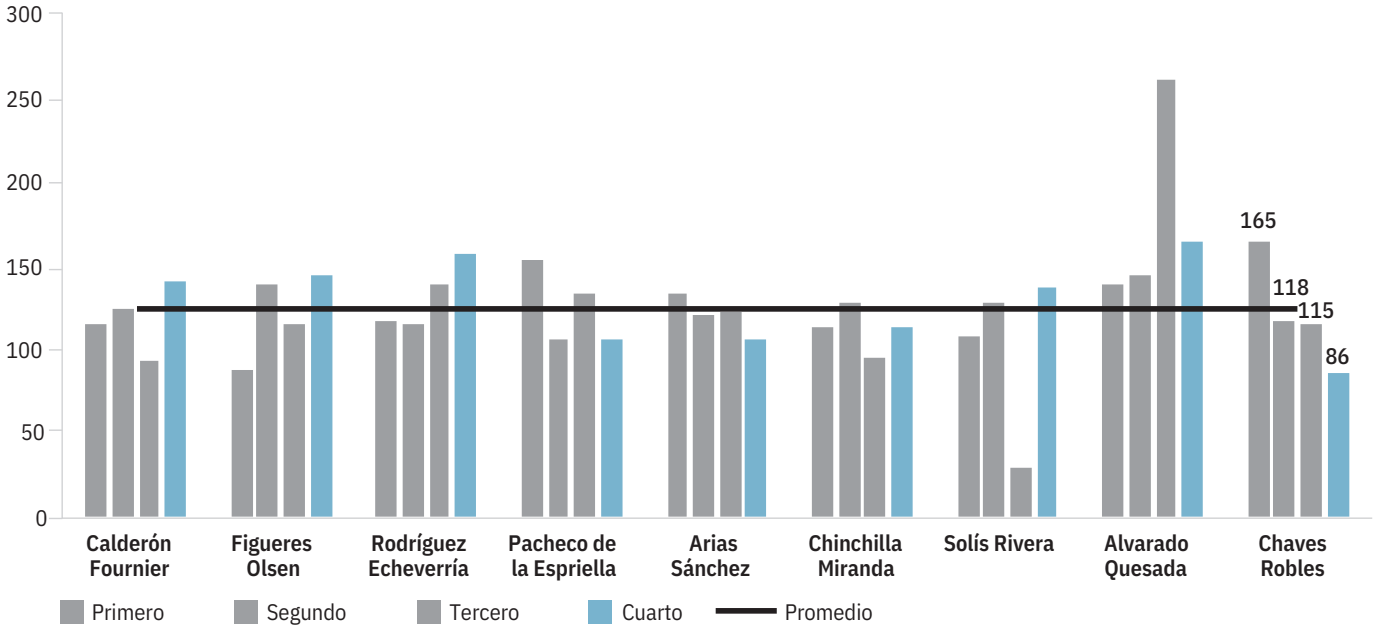
Reconfiguración del escenario político partidario convive con señales incipientes de retroceso democrático

Las condiciones para enfrentar los rezagos acumulados y sostener las capacidades estatales dependen también del funcionamiento del sistema político y de la forma en que se organiza y ejerce el poder. En ese campo, el período reciente produjo cambios significativos en al menos dos sentidos distintos: por una parte, una reconfiguración partidaria que genera condiciones institucionales más favorables para gobernar para el Ejecutivo y, por otra, señales que presionan el sistema de pesos y contrapesos sobre los que descansa la democracia costarricense.

En el primer aspecto, las elecciones nacionales del 2026 produjeron un reacomodo sustantivo del sistema de partidos que modifica las condiciones para la gobernabilidad democrática. El país pasó de un escenario de multipartidismo fragmentado (2002-2022) a una configuración bipolar, impulsada por el amplio

Gráfico 1.16

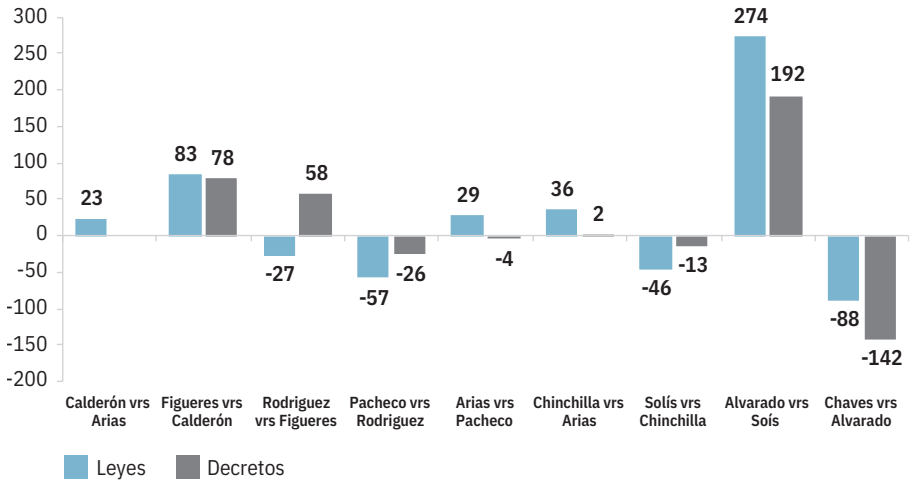
Cantidad de decretos de alto alcance según período y administración. 1990-2026



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

Gráfico 1.17

Variación absoluta en la cantidad de entregas progresivas, según tipo. 1986-2026



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

respaldo ciudadano hacia el oficialismo (Pueblo Soberano, PPSO), tanto en la elección presidencial como en la legislativa. La conformación de un gobierno unido –con mayoría oficialista en la Asamblea Legislativa– modifica las condiciones institucionales de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo y genera un escenario más favorable para la gobernabilidad en un régimen presidencialista como el costarricense, que permitiría impulsar una agenda política con amplio margen. Por la combinación entre respaldo electoral y fortaleza legislativa del partido de gobierno, se trata de una reconfiguración cuya referencia histórica más cercana se remonta a 1982.

Este reacomodo tuvo además una clara expresión territorial y ciudadana. El aumento de la participación electoral y del respaldo al oficialismo fue más intenso en las zonas fuera del Valle Central. Esta nueva geografía electoral coincide con una demanda persistente por mayor eficiencia del sistema político y con cambios en las preferencias ciudadanas sobre la forma de ejercer el poder. El resultado del 2026 desplaza así el problema de gobernabilidad, menos hacia la dificultad para construir mayorías y más hacia la forma en cómo se utilizará ese poder.

Paralelamente, el *Informe* sostiene que los cambios políticos documentados ocurren en un contexto de fuertes enfrentamientos entre los Poderes de la República, con especial intensidad desde el Ejecutivo hacia el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) durante la campaña electoral. En este escenario, por primera vez desde 1950, se registran señales incipientes de erosión democrática (*democratic backsliding*)[21], que se refleja también en distintos indicadores internacionales.

Resultado electoral facilita las condiciones institucionales para gobernar

Una fuerza política de reciente creación, el Partido Pueblo Soberano (PPSO), logró dar continuidad al oficialismo iniciado por el Partido Progreso Social Democrático (PPSD) y concentró una base de apoyo electoral superior a la observada en el anterior reordenamiento político que acompañó la irrupción del Partido Acción Ciudadana (PAC) en el 2014 y el 2018. El respaldo al partido ganador se expresó simultáneamente en las elecciones presidencial y legislativa, interrumpió la tendencia mayoritaria al quiebre del voto y produjo una fracción oficialista de 31 diputaciones, equivalente al 54% de las curules. Después de ocho elecciones consecutivas con gobiernos divididos, el país retorna a un escenario de gobierno unido, con menor fragmentación partidaria y condiciones más favorables para que el Ejecutivo impulse su agenda programática.

Veinticuatro años después de la elección del 2002 -que marcó el inicio de la dinámica multipartidista en Costa Rica- y sin que mediara una reforma política sustantiva, el electorado volvió a dar un giro: en el 2026 se alteró sustancialmente la correlación formal de fuerzas entre partidos en el sistema político. El gráfico 1.18 da cuenta de ese cambio, con el número efectivo de partidos en el Congreso. Los resultados reflejan una conformación bipolar, más semejante a lo ocurrido durante buena parte de la segunda mitad del siglo XX.

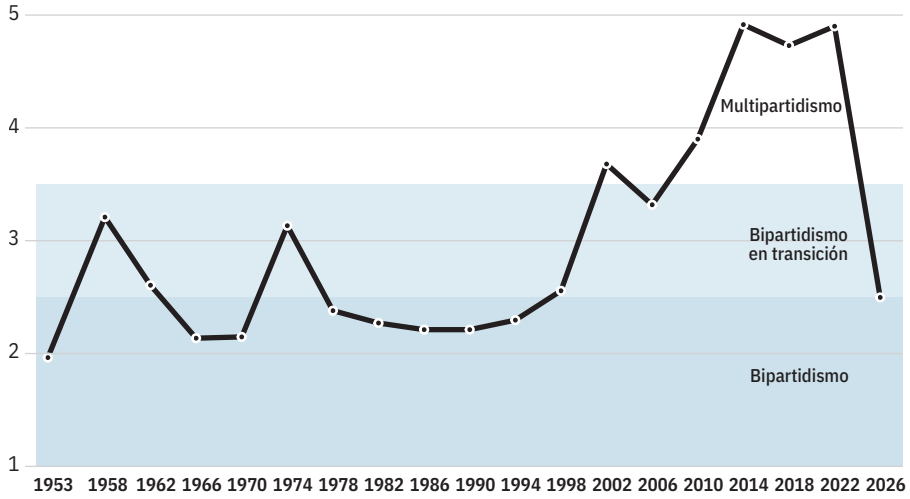
El escenario del 2026 marca un hito institucional, pues luego de más de cuarenta años la bancada oficialista (PPSO) alcanzó el 54% de las curules (gráfico 1.19). A ello se suma que la Asamblea Legislativa resultante registra la mayor presencia de mujeres en la historia republicana, con treinta legisladoras, y es, por tanto, la más paritaria hasta la fecha. De todas las agrupaciones que han liderado el Poder Ejecutivo, solo el PLN (1953, 1962, 1970, 1982 y 1986), el PUSC (1990) –todas en el siglo pasado– y ahora el PPSO han logrado gobernar bajo estas condiciones. Este mandato popular directo concede al Poder Ejecutivo una ventaja comparativa para la gestión política. El nuevo gobierno adquiere un margen de maniobra operacional que elimina la extrema dependencia de negociaciones atomizadas para avanzar su agenda prioritaria (Tsebelis, 2002). Esta ventaja institucional, sin embargo, no garantiza por sí sola una mayor capacidad para atender los desafíos del desarrollo humano, ello dependerá del contenido, alcance y prioridades de la agenda que se impulse.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

RESULTADO DE LAS ELECCIONES 2026
véase el Capítulo 5

Gráfico 1.18

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



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

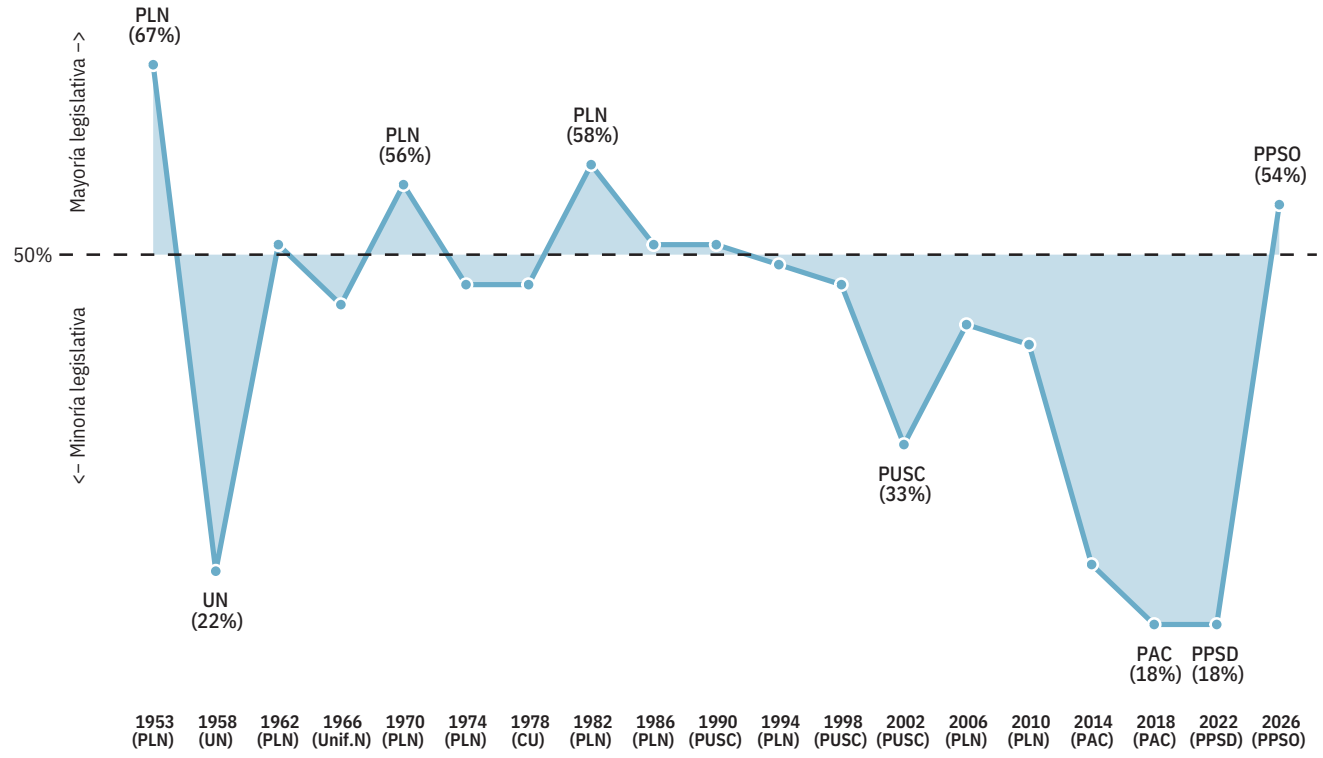
Mayor participación acompaña una nueva geografía electoral

Una de las particularidades de la elección del 2026 fue el aumento en la participación ciudadana. En esta oportunidad, el 70% de las personas empadronadas ejerció su derecho al sufragio. El incremento de 10 puntos porcentuales en 2026 con respecto al 2022 constituye el segundo aumento más grande entre una elección y la previa registrado en todo el período analizado (1958-2026). Este comportamiento interrumpe una larga tendencia de reducción de la afluencia a las urnas que inició a finales de los años noventa y constituye un retorno a los niveles de 1998 (70%), aunque sin alcanzar los que privaron en las décadas previas a esa fecha, mayores de 80%.

Además, el aumento mencionado se generalizó en una mayoría del país. Los mayores incrementos se concentraron en un corredor geográfico que recorre toda la vertiente del Pacífico (norte, centro y sur) y el Caribe; asimismo, sobresale la

Gráfico 1.19

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



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

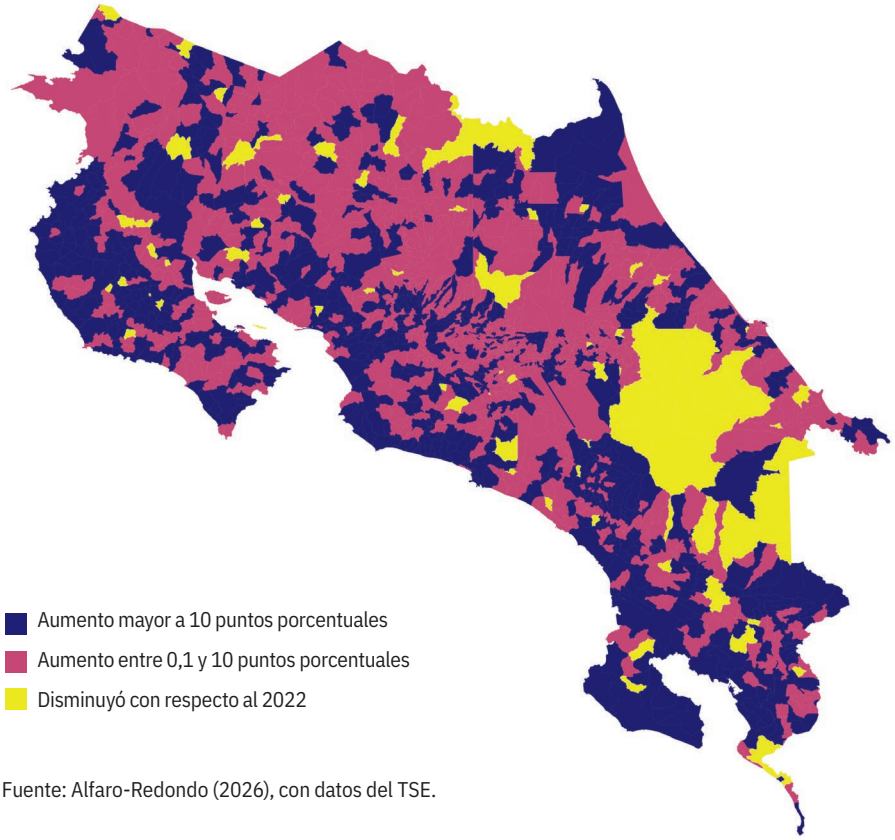
región fronteriza sur. Estas zonas se caracterizan por ser localidades con menor nivel de desarrollo humano y mayor exclusión social, factores evidenciados por los capítulos 2 y 3 de este *Informe*, y venían presentando bajos niveles de participación electoral. En el Valle Central también se registraron incrementos en la asistencia a las urnas, aunque no siguieron el mismo patrón de crecimiento que el observado en las zonas periféricas anteriormente mencionadas (mapa 1.4).

Los cambios en la concurrencia a las urnas y el respaldo al oficialismo coinciden con una mayor debilidad territorial del Partido Liberación Nacional (PLN), que ocupó el segundo lugar en las elecciones de 2022 y 2026. Sobresalen bastiones de respaldo (corredores periféricos *versus* el centro del país) y distribuciones territoriales heterogéneas. El bloque geográfico donde el PLN sufrió su mayor desgaste fue ganado electoralmente por el movimiento político articulado alrededor de los partidos PPSD en el 2022 y luego por el PPSO en el 2026. Para analizarlo, se dio seguimiento a los resultados en 82 cantones (excluyendo a los nuevos cantones de Monteverde y Puerto Jiménez) a lo largo de tres momentos: i) primera ronda del 2022, ii) segunda ronda del 2022 y iii) la elección del 2026. La evidencia resalta un patrón territorial en cuatro capas (Gómez-Campos, 2026).

El primer grupo comprende 52 territorios ganados por el oficialismo desde 2022. Se divide entre las zonas de origen del PPSD (3 cantones), donde se concentró inicialmente su respaldo, y el núcleo capturado electoralmente (49 cantones), formado por municipios ganados en la segunda ronda de 2022 y retenidos por el oficialismo en 2026. El segundo grupo corresponde a la frontera de avance en 2026 (9 cantones): casos en los que el PLN ganó en la segunda ronda de 2022, pero perdió frente al PPSO en la elección de 2026. El tercer grupo reúne el bastión del PLN (20 cantones), integrado por territorios donde ese partido mantuvo una posición mayoritaria en las tres elecciones analizadas. Finalmente, la única reversión corresponde al cantón central de Heredia, recuperado por el PLN en 2026. El detalle de las unidades que integran cada categoría se presenta en el capítulo Fortalecimiento de la Democracia de este *Informe*.

Mapa 1.4

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



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

La distribución territorial en la trayectoria electoral del período 2022-2026 (mapa 1.5a) coincide con la huella de debilidad territorial del PLN (mapa 1.5b). Los cantones del núcleo ganado por el movimiento oficialista PPSD-PPSO en el Caribe, el Pacífico, la zona norte y la frontera de avance son, precisamente, las geografías donde el PLN registró sus caídas más drásticas, por debajo de su promedio de votos (zonas en color azul en el mapa 1.5b). Por el contrario, los cantones que constituyen el bastión del PLN se concentran en la GAM (zonas en color amarillo). Esta coincidencia entre los mapas está respaldada por el análisis estadístico, que muestra una relación inversa entre el apoyo electoral a ambas fuerzas políticas (correlación de Pearson = -0,614; $p < 0,001$; Gómez-Campos, 2026).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

RESULTADO DE LAS ELECCIONES 2026
véase el Capítulo 5

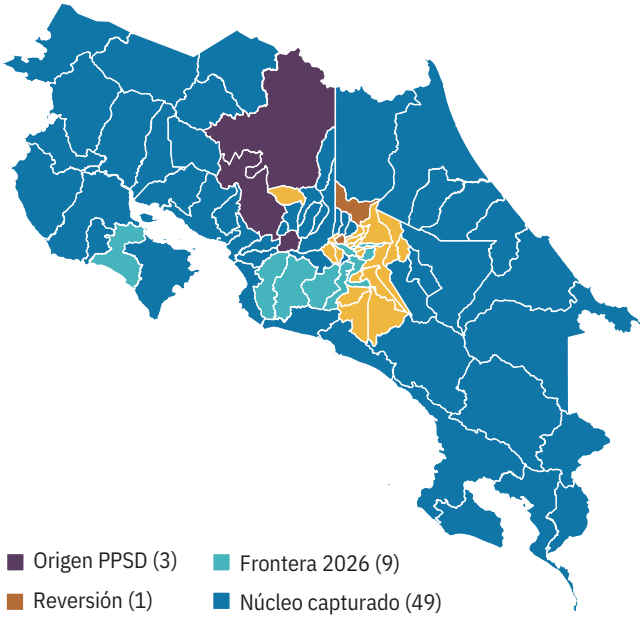
Reconfiguración del voto se asocia con demandas de eficiencia y cambios sobre el ejercicio del poder presidencial en las percepciones de la ciudadanía

La reconfiguración territorial del voto plantea una pregunta adicional: ¿qué preferencias ciudadanas acompañan el nuevo mapa electoral? La información del Votómetro[22] 2026 permite avanzar en esa dirección. La sociedad costarricense mantiene un fuerte respaldo a instituciones públicas como la Caja Costarricense

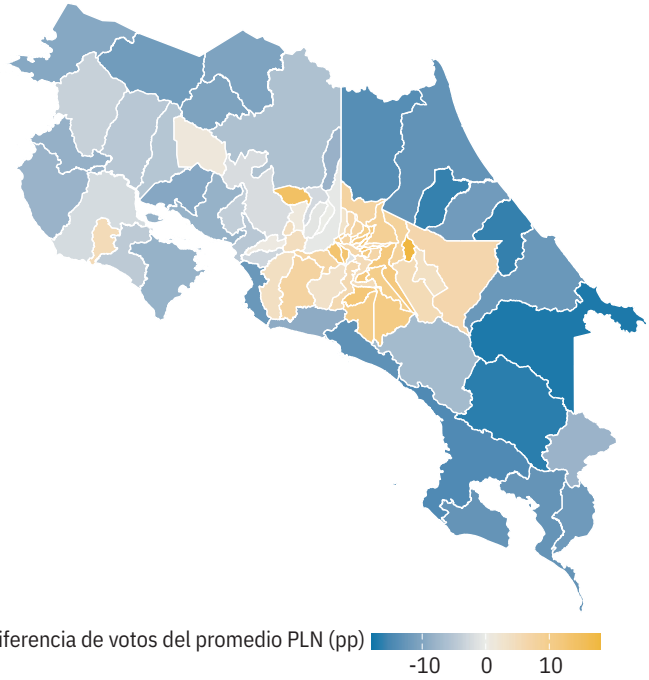
Mapas 1.5

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

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



b) Huella electoral del PLN en 2026



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

del Seguro Social (CCSS) y la educación pública, con promedios superiores al 70%, pero expresa al mismo tiempo una elevada insatisfacción con su desempeño. Esta tensión entre apoyo al Estado social y descontento con la calidad de sus servicios no se distribuye de manera uniforme en el territorio. Ediciones anteriores de este *Informe* han documentado que los rezagos en salud y educación son mayores en las zonas fuera del Valle Central. Esos territorios coinciden, además, con aquellos donde el oficialismo obtuvo sus mayores niveles de apoyo en el 2026. La evidencia sugiere, por tanto, que una parte relevante del descontento social acumulado no se orienta contra la provisión pública de servicios, sino contra su funcionamiento y capacidad de respuesta, una demanda que encontró una expresión electoral particularmente fuerte en el 2026. La evidencia sugiere, por tanto, que una parte relevante del apoyo electoral del 2026 provino de una parte de la ciudadanía que apoya el papel del Estado en la provisión pública de servicios, pero expresa una demanda de mejor funcionamiento y capacidad de respuesta.

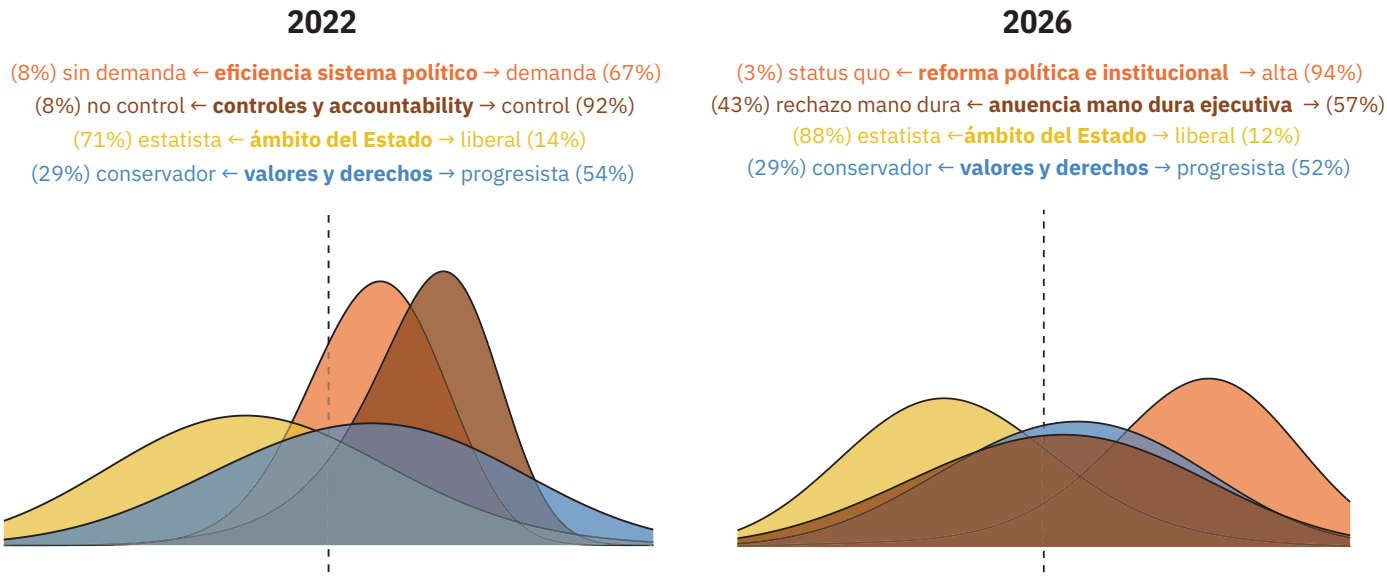
El análisis comparado del Votómetro 2022 y 2026 (gráfico 1.20) revela así dos dinámicas diferenciadas en la cultura política costarricense: continuidad en los valores culturales y en las preferencias sobre el papel del Estado, frente a movimientos más marcados en la forma de ejercer el poder y en las demandas sobre el funcionamiento del sistema político. La ciudadanía muestra una fuerte división respecto al uso de la "mano dura" desde el Ejecutivo, pues un 57% se inclina por ampliar sus potestades, en un contexto de fuertes enfrentamientos entre los Poderes de la República. Además, existe un consenso transversal sobre la necesidad de reformas orientadas a dar más eficiencia al desempeño institucional: más del 90% respalda la posibilidad de destituir por mal desempeño a personas funcionarias públicas, incluidas las diputaciones y la Presidencia de la República. Estos resultados sugieren que el descontento no se dirige únicamente a la calidad de los servicios públicos, sino también a la capacidad del sistema político para responder y rendir cuentas (Gómez-Campos *et al.*, 2026).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

RESULTADO DEL VOTÓMETRO
véase el Capítulo 5

Gráfico 1.20

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



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

Escalada de la confrontación institucional alcanza al Tribunal Supremo de Elecciones

La disputa por el poder político alcanzó una intensidad inédita durante el período analizado. El conflicto entre Poderes de la República (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) se agudizó y, en campaña electoral, alcanzó al Tribunal Supremo de Elecciones. Los ataques del Ejecutivo pasaron de ser esporádicos a convertirse en un recurso recurrente y se desplegaron esfuerzos por ampliar su margen de acción sobre espacios de decisión y control.

El último recuento de ataques entre poderes e instituciones de control, que cubre el período constitucional de mayo del 2022 a abril del 2026, confirma su recrudecimiento. Al inicio de la administración, estos episodios eran esporádicos, pero aumentaron de manera marcada en cantidad e intensidad a partir de la mitad del período. Entre mayo de 2022 y abril de 2023 se registraron diez ataques; en 2023-2024 aumentaron a 18; en 2024-2025 alcanzaron 88; y entre mayo de 2025 y abril de 2026 se identificaron 152. Estas acciones y discursos, promovidos principalmente por actores vinculados al Ejecutivo, buscan desacreditar, presionar o debilitar la autonomía de otros poderes del Estado y de las instituciones de control (CGR y DHR, por ejemplo). Frente a esta creciente hostilidad, los poderes e instituciones reaccionaron también con mayor frecuencia, configurando una escalada del conflicto institucional (gráfico 1.21). Este *Informe* llama la atención sobre este fenómeno porque desplaza parte de la discusión política de los desafíos estructurales que el país tiene y asuntos prioritarios para el desarrollo humano –como la inseguridad ciudadana, el empleo informal, la crisis educativa o los problemas de infraestructura y congestión vial– hacia disputas sobre el ejercicio y los límites del poder.

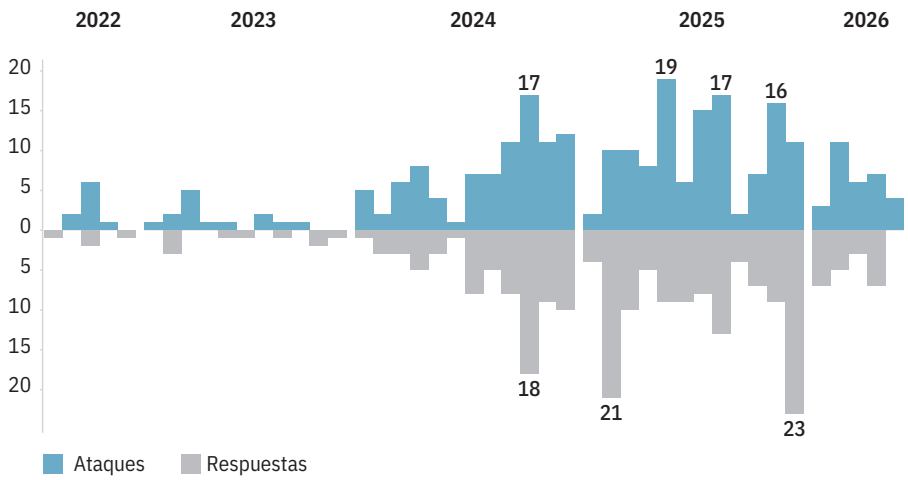
Un análisis a profundidad de las conferencias de prensa realizadas por el Poder Ejecutivo entre el 2022 y abril del 2026, muestra referencias recurrentes a la Asamblea Legislativa, el Poder Judicial, y durante el período electoral (2025-2026) aparece el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), como una de las más agraviadas. Del total de 1.893 intervenciones identificadas, 856 (45%) corresponden a comentarios contra una persona con connotación negativa, los cuales constituyen la categoría con mayor frecuencia durante el período de estudio. En segundo lugar, 649 intervenciones (34%) fueron clasificadas como control político con connotación negativa, mientras que 303 (16%) corresponden a intervenciones de control político con connotación positiva (Alpízar *et al.*, 2026).

Las referencias al TSE con connotación negativa acumulan 133 registros (gráfico 1.22). Una parte importante se relaciona con actuaciones del Tribunal en procedimientos por presunta beligerancia política contra el presidente de la República, incluida la remisión a la Asamblea Legislativa de la solicitud para levantar su inmunidad, así como con resoluciones adoptadas durante el proceso electoral.

También se registran numerosas referencias a las restricciones impuestas por

Gráfico 1.21

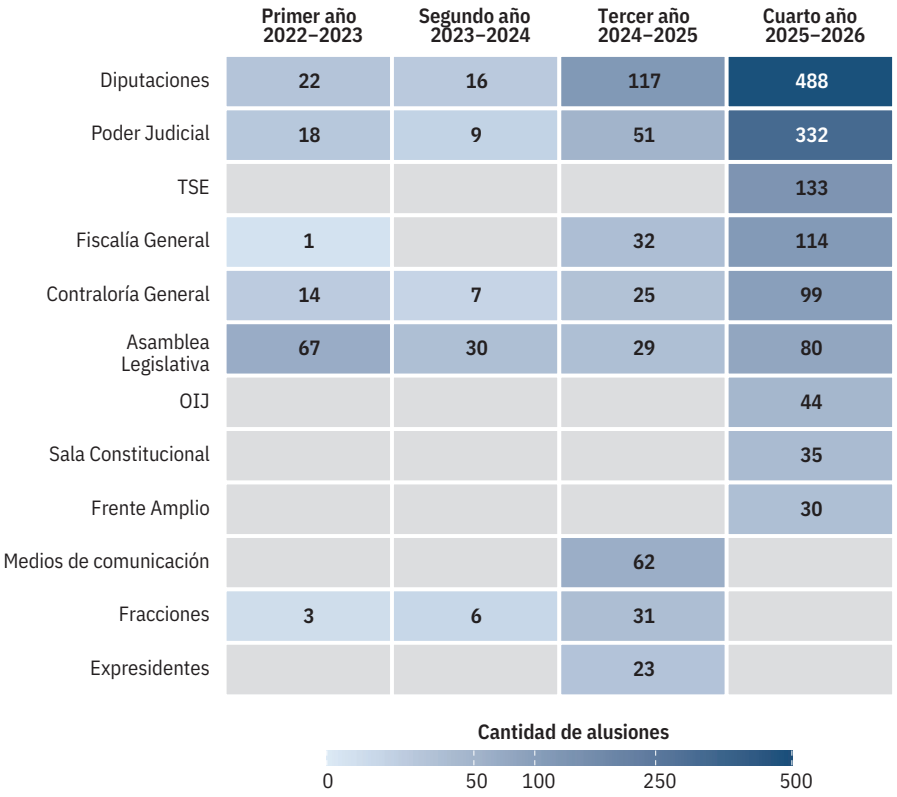
Confrontación entre el Poder Ejecutivo y otros poderes, e instituciones de control según tipo, por año



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

Gráfico 1.22

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



Fuente: Elaboración propia con base en Alpízar *et al.*, (2026).

el TSE a las manifestaciones públicas del exmandatario en contexto electoral. Representantes del Ejecutivo calificaron estas disposiciones como una "mordaza", en alusión a los límites sobre expresiones que pudieran interpretarse como participación político-electoral o beligerancia política. Estas menciones aumentaron conforme avanzó la campaña y se intensificó la discusión sobre las competencias del Tribunal. En este contexto, el TSE —institución creada para evitar que la disputa por el poder político se resolviera mediante confrontación extrainstitucional y violencia— pasó a ocupar un lugar central en la narrativa confrontativa del Ejecutivo.

Desde la perspectiva institucional, los procedimientos por beligerancia no pudieron ser procesados por las entidades judiciales, dada la decisión de la Asamblea Legislativa –amparada en sus competencias constitucionales- de no levantar el fuero presidencial. Esto significa que no fue posible conocer si, en la práctica, se habían dado acciones que alteraran las condiciones equitativas de participación electoral.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

CONFLICTO ENTRE PODERES DEL ESTADO
véase el Capítulo 5

Indicadores internacionales advierten señales incipientes de erosión institucional

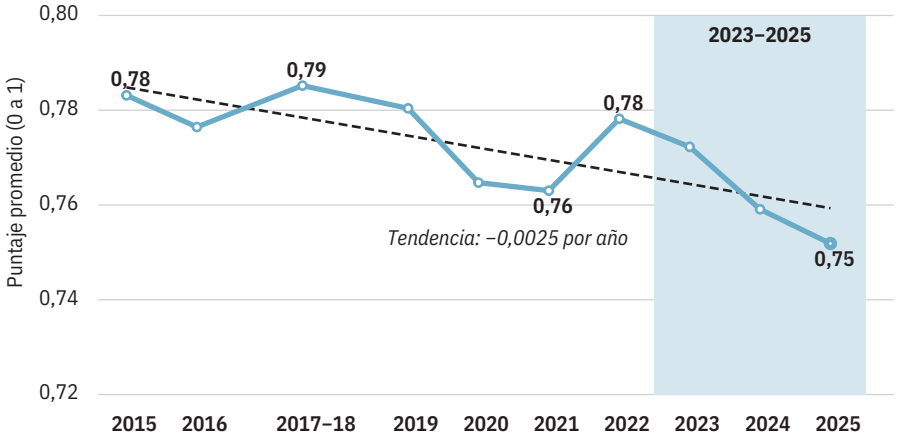
El recrudecimiento del conflicto entre los poderes del Estado aumenta la presión sobre el sistema de pesos y contrapesos que sostiene el equilibrio institucional de la democracia costarricense. Este proceso coincide con señales incipientes de retroceso en indicadores internacionales vinculados con los límites al poder gubernamental. La evidencia disponible no permite hablar todavía de una erosión profunda del régimen democrático (*democratic backsliding*), pero sí de cambios consistentes con etapas incipientes de debilitamiento institucional y democrático del país

Dos fuentes distintas muestran resultados en la misma dirección. La primera corresponde al Índice de Estado de Derecho 2025 del *World Justice Project*. Uno de sus componentes, denominado "límites a los poderes del gobierno", evalúa los mecanismos de control al Ejecutivo por parte del Legislativo, el Poder Judicial, los órganos de control y actores externos, como los medios de comunicación, así como la capacidad de sancionar a funcionarios públicos por mala conducta. Los resultados muestran un descenso leve pero sostenido en el promedio agregado de estos componentes. Aunque el indicador ya había registrado disminuciones anteriormente, esta es la primera vez, desde el 2015, que el deterioro se mantiene durante tres años consecutivos (gráfico 1.23).

La segunda fuente internacional es el proyecto Variedades de la Democracia (V-Dem), que para el 2025 reporta información de 179 países y analiza múltiples dimensiones de la democracia mediante más de 600 indicadores y atributos. Uno de ellos, censura gubernamental a los medios de comunicación, mide los esfuerzos directos o indirectos por restringir la difusión de la información. En Costa Rica, este indicador muestra un deterioro marcado: pasó de 3,5 en el 2021 a 3,0 en el 2022 y a 2,7 en el 2023, su nivel más bajo desde 1949, valor que se mantuvo hasta el 2025 (gráfico 1.24). Dado que valores más altos representan menor censura, esta trayectoria indica un aumento de los esfuerzos gubernamentales por restringir a los medios. En contraste, el indicador de purgas judiciales, que evalúa en qué medida las destituciones de jueces responde a procedimientos justificados o a decisiones arbitrarias y políticamente motivadas, presenta fluctuaciones desde 2010, pero no una tendencia sostenida de deterioro. Desde el 2022 se mantiene estable en 3,8, uno de los valores más altos de la serie reciente. En esta dimensión específica, por tanto, la evidencia no muestra un debilitamiento de la institucionalidad judicial comparable al observado en materia de censura de medios.

Gráfico 1.23

Evolución del promedio en los indicadores sobre límites a los poderes del gobierno en Costa Rica del *World Justice Project*[a/]



a/ Promedio simple de seis factores sobre los límites al Poder Ejecutivo, ejercidos por otros poderes, órganos de control, actores externos y mecanismos de sanción. La línea punteada marca la tendencia de la serie de datos.
Fuente: Elaboración propia con datos del *World Justice Project* (2025).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

DEBILITAMIENTO EN ÍNDICES DE DEMOCRACIA
véase el Capítulo 5

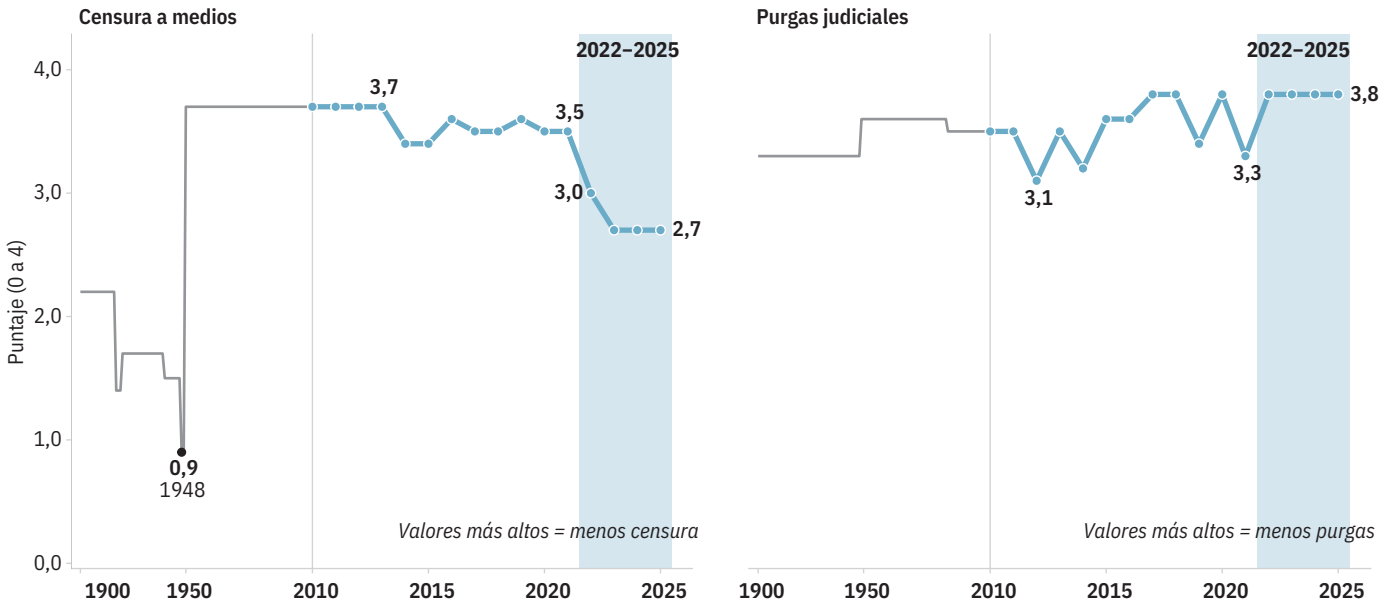
El país tiene menor margen de respuesta ante amenazas estratégicas

Los mensajes anteriores adquieren especial relevancia frente a un entorno en el que varias amenazas estratégicas se intensifican o comienzan a materializarse. Costa Rica las enfrenta después de años de acumulación de rezagos y desigualdades, con cambios en la acción pública que han restringido algunas capacidades estatales y en medio de un reordenamiento político que, aunque genera condiciones de gobernabilidad más favorables para el Ejecutivo, también convive con intentos de concentración del poder, ataques al sistema de pesos y contrapesos democráticos y señales incipientes de erosión en algunos aspectos institucionales. Esta convergencia reduce los márgenes de acción para abordar los desafíos acumulados y responder a nuevos riesgos e impactos, anticiparlos y construir respuestas sostenidas.

Las amenazas que se analizan son de distinta naturaleza, pero comparten su capacidad para incidir sobre pilares fundamentales del desarrollo humano que Costa Rica construyó por décadas y le permitieron estabilidad social y reconocimiento internacional. Algunas de ellas son relativamente nuevas, pero sus efectos también se explican por problemas estructurales acumulados y por la evolución de las respuestas institucionales examinadas en los apartados anteriores. Los cambios en el entorno internacional plantean nuevos retos. Por un lado, la nueva política comercial ya está afectando al sector externo, que ha sostenido buena parte del crecimiento económico. Pero estas transformaciones se suman a otras de la geopolítica y el multilateralismo que desafían a la política exterior costarricense a revisar las prioridades estratégicas y las capacidades con que el país defiende sus intereses. Además de esos aspectos, el crimen organizado adquiere

Gráfico 1.24

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



a/ Los valores más bajos del "eje Y" refieren a una purga masiva y arbitraria del sistema judicial por parte de las autoridades políticas y censura rutinaria y directa a los medios de comunicación.
Fuente: Elaboración propia con datos de Variedades de la democracia (V-dem) (2025).

mayor escala, con presencia territorial e inserción en actividades económicas; también se observan cambios en las actitudes ciudadanas hacia el ejercicio del poder y los contrapesos democráticos que pueden dificultar el diálogo entre actores y la capacidad de llegar a los acuerdos necesarios para abordar ese y los demás riesgos mencionados. Por último, se analiza el caso de Crucitas en Cutris de San Carlos, desarrollado ampliamente en un aporte especial del capítulo 4, un estudio de caso que sintetiza muy bien varias de estas tensiones al mostrar cómo las actividades económicas, rezagos territoriales, economías ilícitas, presiones ambientales, necesidades sociales no atendidas y debilidades institucionales pueden converger en un mismo territorio y generar nuevas amenazas y riesgos con importantes impactos sobre el desarrollo humano sostenible.

Cambios en el entorno económico mundial debilitan principal motor de crecimiento

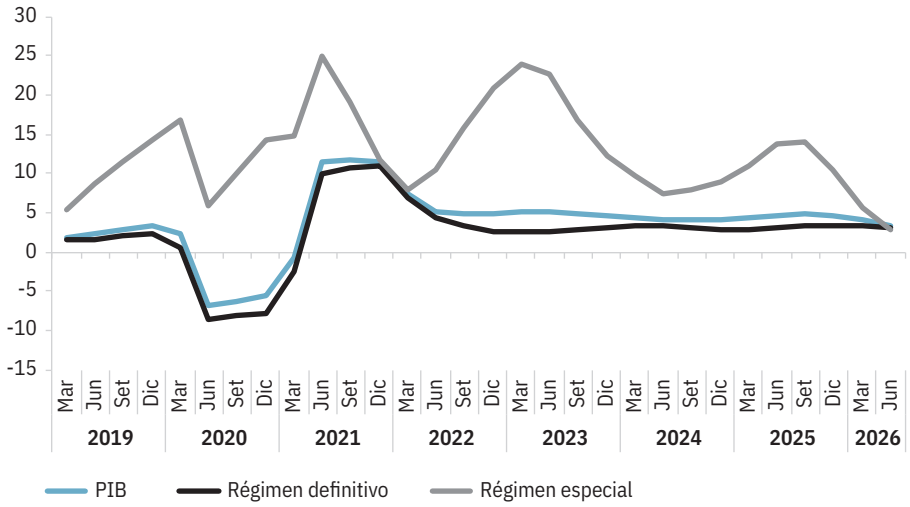
Una primera amenaza estratégica proviene de los cambios en el entorno internacional y las políticas comerciales del principal mercado del país. Su importancia es mayor porque alcanza uno de los principales soportes del crecimiento económico reciente. El *Informe 2025* documentó el riesgo estratégico que representa la alta dependencia nacional en el comercio y la inversión estadounidenses y la amenaza que generan los cambios en la política comercial de ese país para el sector externo, motor clave de la economía costarricense. Estos cambios han profundizado las tensiones geopolíticas y contribuido a elevar la incertidumbre económica mundial a niveles máximos en las últimas cuatro décadas, según el *World Uncertainty Index* (Ahir *et al.*, 2026).

Los riesgos advertidos comienzan a materializarse en una pérdida de dinamismo del sector externo, principal motor del crecimiento. Esto afecta al régimen especial, que concentra las exportaciones nacionales y creció a más de dos dígitos durante la última década (gráfico 1.25). En el 2025, aunque muestra desaceleración, el régimen especial o zonas francas creció un 12,2%. Sin embargo, al segundo trimestre del 2026 su crecimiento pasó a un 2,7%, lo que significó una desaceleración de 11 puntos porcentuales con respecto a ese mismo período en el 2025 y posicionarse por debajo del crecimiento agregado de la producción nacional.

Pero la situación también afecta a las actividades agroalimentarias del régimen definitivo, menos dinámicas y concentradas en territorios periféricos. Aunque estas últimas enfrentan mayores vulnerabilidades estructurales, la desaceleración

Gráfico 1.25

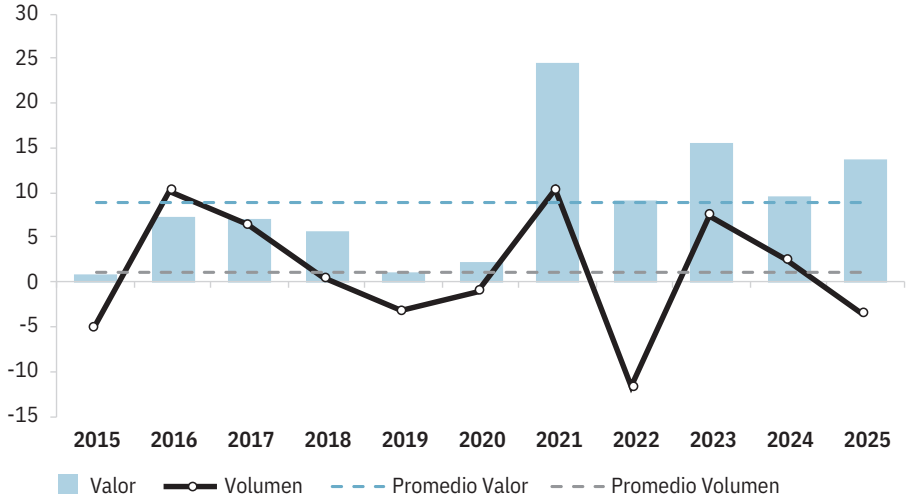
Crecimiento del PIB trimestral, según régimen de producción
(tasa de variación interanual)



Fuente: Elaboración propia con base en Meneses y Córdova (2026), con datos del BCCR.

Gráfico 1.26

Crecimiento anual del volumen y del valor de las exportaciones totales de bienes
(porcentajes)



Fuente: Jiménez y Arce (2026) con datos de Procomer.

de las zonas francas, por su peso en el crecimiento de las exportaciones, constituye uno de los principales factores detrás de la pérdida de impulso de la economía nacional (BCCR, 2026).

Cuando se analiza el valor exportado en la última década, se observa que el país ha mantenido un crecimiento promedio del 8,8% y siempre con valores positivos, a pesar de haber atravesado un choque pandémico (gráfico 1.26). El destacado crecimiento y resiliencia del sector externo se ha sostenido en un régimen especial que alberga industrias en cadenas globales de valor muy dinámicas. Por el contrario, el volumen exportado ha mostrado un comportamiento cíclico, con un promedio de crecimiento de 1,1%, que está 7,7 puntos porcentuales por debajo del cambio en el valor exportado.

En el 2025, el volumen exportado presentó un decrecimiento de -3,6% comparado con un crecimiento de 4,6% en el comercio mundial de mercancías (Jiménez y Arce, 2026). Esta es la quinta vez en la última década que se presenta esta situación; sin embargo, las razones entre períodos difieren. En el 2015 esta disminución se explicó por el cierre de una planta de procesamiento de Intel (Comex, 2016); en el 2019 por la caída de las exportaciones de piña (Comex, 2020); en el 2020 por el choque pandémico y en el 2022 por el choque inflacionario (BCCR, 2023). Para el 2025, este decrecimiento se asocia con la materialización de las amenazas señaladas en la edición 2025 de este *Informe*. Una de ellas fue la reconfiguración de la política comercial de los Estados Unidos, con incrementos significativos en los aranceles a los bienes importados desde distintos mercados, incluido el costarricense. La otra es el menor dinamismo económico mundial y presiones inflacionarias generadas por el avivamiento de conflictos geopolíticos, en especial los constantes cierres en el Estrecho de Ormuz, producto de la guerra entre Estados Unidos-Israel e Irán.

El dinamismo productivo de las zonas francas también se ha reflejado en su capacidad de generación de empleo, con una tasa de crecimiento promedio anual del 9,2% entre el 2021 y el 2025. Sin embargo, esta tendencia ha mostrado señales de debilitamiento. En el 2025, el empleo creció un 3,3%, por debajo del ritmo registrado en el 2024 (4,2%) y del promedio del período 2021-2025. La situación se tornó más preocupante en el 2026, cuando la desaceleración dio paso a una contracción del empleo, con una pérdida de 2.205 puestos de trabajo entre julio del 2025 y julio del 2026, equivalente al 1,1% del empleo en ese régimen (gráfico 1.27). Este resultado marca un cambio relevante en la trayectoria de las zonas francas, que han constituido uno

de los principales motores de generación de empleo formal del país, y plantea interrogantes sobre la sostenibilidad de su contribución al mercado laboral costarricense.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

SECTOR EXTERNO
véase el Capítulo 3

Nuevo escenario internacional requiere acciones decisivas de la política exterior costarricense

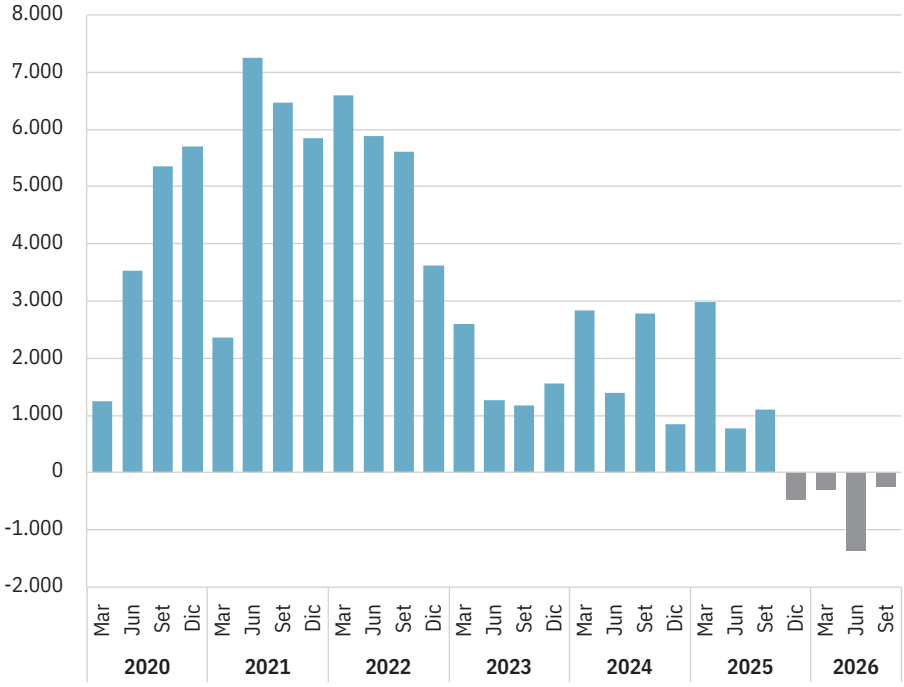
A la anterior amenaza externa, enfocada en la política comercial y su impacto en la economía, se suman las transformaciones en el escenario internacional, que se vinculan con aspectos institucionales y políticos de las relaciones entre países y zonas. Por tanto, no solamente afectan al sector externo, sino que también plantean nuevos desafíos para la política exterior costarricense, que exigen revisar las prioridades estratégicas y las capacidades con que el país defiende sus intereses nacionales. La fragmentación geopolítica, la competencia entre potencias, los conflictos armados, las disputas comerciales y la erosión de las reglas e instituciones internacionales reducen la previsibilidad y dificultan la coordinación en asuntos como seguridad, democracia, derechos humanos, tecnología y ambiente. Al mismo tiempo, la interdependencia global expone a Costa Rica a riesgos que no controla y hace necesario anticipar escenarios, gestionar vulnerabilidades y fortalecer su capacidad de respuesta. Esta edición del Informe realiza un aporte en esta materia, construido a partir de dos insumos: un intercambio con excancilleres de la República, con un componente propositivo (Whyte, 2026) y una investigación temática sobre el servicio exterior (Jarquín, 2026).

Costa Rica ha construido una presencia internacional que supera su peso relativo gracias a una trayectoria basada en el derecho internacional, la paz, la democracia, los derechos humanos, el desarrollo sostenible y el multilateralismo. La continuidad de esos principios, la capacidad de adaptación a diferentes coyunturas históricas y la articulación de la política exterior con los objetivos nacionales de desarrollo permitieron defender intereses del país y ampliar sus oportunidades económicas y diplomáticas. Sin embargo, las condiciones para asimilar los cambios globales recientes ponen a prueba esa trayectoria. Según las personas expertas consultadas en el aporte especial sobre la política exterior costarricense del capítulo 5, se ha debilitado el vínculo entre la acción exterior y la estrategia nacional de desarrollo, ha disminuido la participación presidencial en espacios internacionales y se observan tensiones entre la imagen que el país proyecta y algunas de sus acciones internas (PEN, 2026). También señalan dificultades en las capacidades operativas y prospectivas de la Cancillería, afectadas por limitaciones presupuestarias, procedimientos desactualizados, problemas de coordinación y debilidades en la gestión del servicio exterior (PEN, 2026).

Las relaciones con los principales socios requieren, según las personas expertas, una mirada estratégica. Por un lado, Estados Unidos mantiene un peso decisivo en materia económica, migratoria y de seguridad, pero la asimetría bilateral desafía la capacidad de negociación costarricense y la obtención de contrapartidas. Por su parte, en Centroamérica, el deterioro del diálogo político y de los consensos sobre paz, democracia y desarrollo dificulta la coordinación regional. Asia ofrece oportunidades para diversificar el comercio, la inversión, la tecnología y la cooperación, aunque la competencia entre Estados Unidos y China condiciona esos vínculos. Europa, por su parte,

Gráfico 1.27

Cambio neto trimestral[a/] del empleo en zona franca[b/]
(puestos de trabajo)



a/ El primer trimestre del 2020 incluye solo los cambios de febrero y marzo, pues no se cuenta con el dato de diciembre del 2019; el tercer trimestre del 2026 incluye solo el cambio de julio.
b/ Las barras en color gris corresponden a trimestres con cambio neto negativo, es decir, con pérdida de empleo.
Fuente: Elaboración propia con datos de CCSS.

constituye un socio político y económico relevante y un aliado potencial en la defensa del multilateralismo, la democracia y el derecho internacional. La presión que están ejerciendo algunas potencias sobre los organismos multilaterales, la irrupción de tecnologías emergentes y las posibles restricciones al acceso a cooperación y financiamiento agregan nuevos desafíos.

Las propuestas identificadas en la consulta con personas que han liderado la Cancillería de la República en distintas administraciones gubernamentales indican que la respuesta no consiste en reinventar la política exterior ni en asumir alineamientos rígidos, sino en resignificar sus fundamentos y actualizar sus instrumentos. Esto supone revalorar el capital político, los principios y las capacidades institucionales acumuladas, a la vez que se incorporan nuevos temas y se recupera la coherencia entre la política interna y la proyección internacional (PEN, 2026). La política exterior debe vincularse de manera más clara con los objetivos nacionales de desarrollo y con una visión de mediano plazo que trascienda los ciclos gubernamentales. Las personas consultadas consideran necesario definir prioridades explícitas, ordenar las acciones en una secuencia viable y distinguir entre los cambios que pueden impulsarse con los recursos disponibles y aquellos que requieren acuerdos, reformas o inversiones mayores.

Una política exterior capaz de manejar la complejidad requiere diversificar activamente las dependencias y combinar socios, mecanismos y ámbitos de cooperación. Según el ejercicio de consulta, Costa Rica puede cooperar con distintos actores en seguridad, comercio, inversión, educación y tecnología, mientras amplía sus opciones en materia ambiental, jurídica, diplomática y productiva. La finalidad es reducir vulnerabilidades sin renunciar a la autonomía de decisión, mediante alianzas flexibles, coaliciones y el uso estratégico de su reputación, conocimiento y arquitectura institucional. También es importante recuperar la participación activa de la Presidencia de la República en los principales espacios internacionales, fortalecer la coordinación entre las instituciones públicas y asegurar que la política exterior contribuya a una apuesta estratégica definida por el propio país (PEN, 2026).

La capacidad de llevar adelante esa orientación depende, además, de fortalecer la Cancillería y el servicio exterior. Según la consulta, se plantea dotar a la diplomacia de recursos suficientes y prioridades claras, revisar integralmente el Estatuto del Servicio Exterior, actualizar los procedimientos de ingreso y ascenso, mejorar la formación continua y vincular las responsabilidades diplomáticas con el mérito, la experiencia y la preparación técnica. También propone sensibilizar a las autoridades y a la ciudadanía sobre la función de la diplomacia en la defensa de los intereses nacionales y en el logro de los objetivos de desarrollo. Estas medidas son necesarias para superar una gestión centrada en administrar la escasez y desarrollar capacidades de análisis, anticipación, negociación y construcción de alianzas (PEN, 2026).

Otro desafío identificado por voces expertas consiste en precisar la apuesta estratégica a mediano y largo plazo. Esa definición debe orientar los recursos diplomáticos, políticos y materiales hacia objetivos y ámbitos de cooperación identificados a partir de los intereses nacionales y de una valoración de sus beneficios, costos y riesgos. En el contexto actual, la supervivencia también depende de proteger sistemas críticos y cadenas de suministro de los que el país necesita para su funcionamiento: energía, alimentos, insumos médicos, conectividad e infraestructura. Por ello, proponen incorporar una perspectiva de supervivencia crítica que considere la seguridad de los abastecimientos, la protección de infraestructura estratégica y una concepción multidimensional de la seguridad territorial y de la población.

Finalmente, se requiere recalibrar la presencia diplomática en el mundo. Esto implica revisar la distribución geográfica de las misiones con criterios geopolíticos actualizados, valorar la relevancia de los centros de decisión y de las potencias emergentes, y examinar oportunidades para integrar servicios administrativos y reducir duplicidades sin debilitar la representación bilateral o multilateral. Una red más estratégica puede combinar embajadas residentes selectivas, acreditaciones múltiples, concurrencias, plataformas sectoriales y misiones ante organismos internacionales. La meta no es necesariamente ampliar el número de sedes, sino aprovechar mejor los recursos y concentrarlos en espacios y temas de mayor relevancia para los intereses nacionales (Jarquín, 2026).

La puesta en práctica de estas orientaciones enfrenta restricciones presupuestarias, limitaciones institucionales y dificultades para mantener prioridades más allá de los cambios de gobierno. Por eso, las recomendaciones elaboradas por las personas que han liderado la Cancillería no constituyen una agenda que pueda ejecutarse simultáneamente: requieren priorización, secuencia y acuerdos que aseguren continuidad y permitan evaluar resultados. En particular, diversificar los socios comerciales y diplomáticos puede ampliar las oportunidades de inserción internacional y reducir dependencias, mientras que construir relaciones equilibradas con las grandes potencias permite aprovechar la cooperación sin delegar en actores externos la definición de los intereses nacionales. El reto es convertir los principios y aspiraciones de la política exterior en decisiones viables y sostenibles que preserven la autonomía del país y contribuyan al desarrollo humano.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

POLITICA EXTERIOR
véase el Aporte especial del Capítulo 5

Complejidad y profundidad del crimen organizado desafían las respuestas de seguridad

Otra de las amenazas estratégicas que estrechan el margen de respuesta del país proviene de la transformación del crimen organizado y de los desafíos que plantea para la política pública. La evidencia de esta edición muestra, por una parte, que las economías criminales adquieren mayor escala, extienden su presencia

territorial y fortalecen sus vínculos con actividades económicas lícitas, con efectos que trascienden la seguridad ciudadana. Por otra, el análisis de las propuestas partidarias ante la inseguridad muestra un peso importante de respuestas operativas y de control, frente a un fenómeno cuya complejidad demanda también fortalecimiento institucional, coordinación, prevención y protección de derechos. Los apartados siguientes examinan ambas dimensiones: la expansión y diversificación de la economía del crimen y los enfoques que predominan en la oferta política para enfrentarla.

El crimen organizado adquiere mayor escala e inserción económica

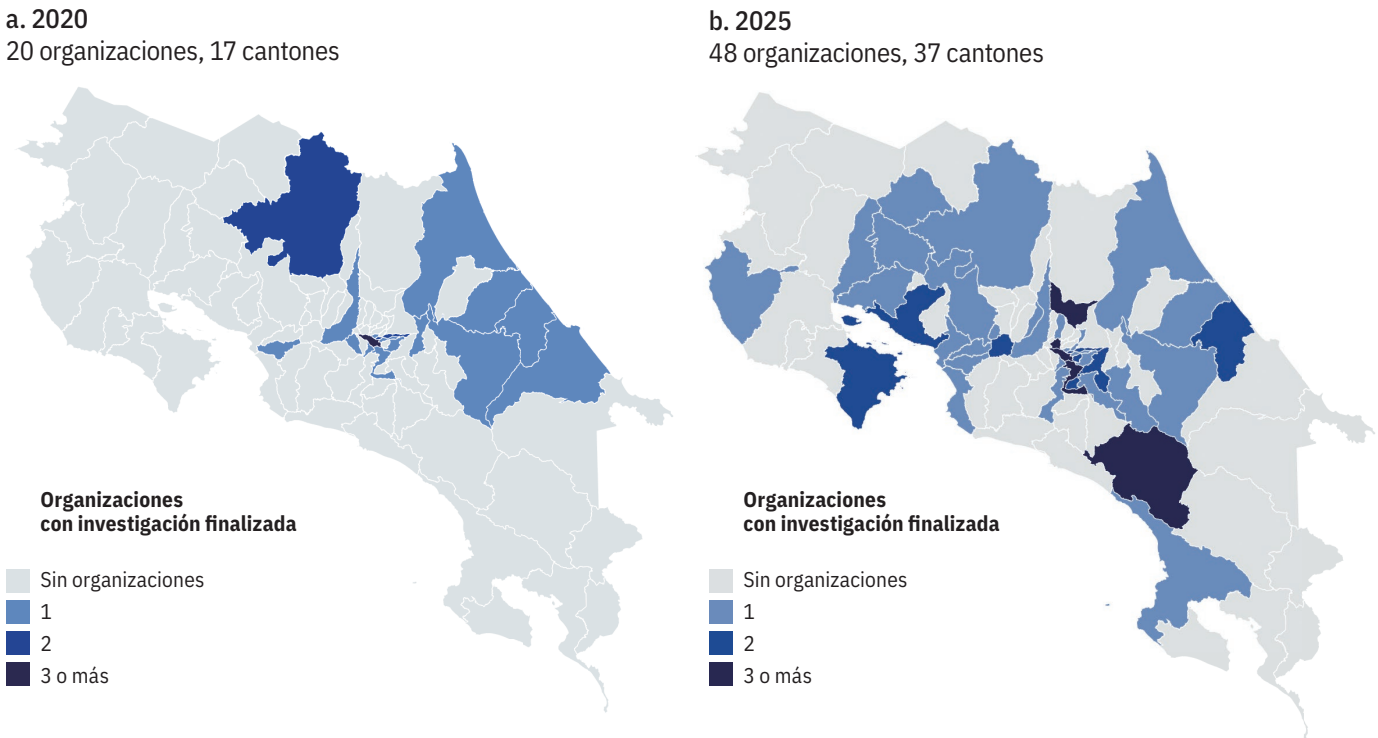
En un contexto de exclusión económica de grupos de población y territorios, rezagos de inversión pública y expansión de los mercados criminales, adquiere creciente relevancia una tercera economía: la economía del crimen. Junto con la economía doméstica y la orientada al sector externo, y las economías formal e informal, la economía del crimen se organiza con sus propios mercados —por ejemplo, venta de drogas, sicariato, legitimación de capitales, fraude electrónico, comercio ilícito, entre otros—, flujos financieros y demanda de trabajo. No opera de forma aislada, sino que se nutre de la economía lícita y busca infiltrarse en ella para legitimar sus ganancias. Costa Rica dispone de indicadores sobre distintas manifestaciones criminales y evaluaciones de riesgo asociadas al contexto que enfrenta el país, pero hay poca evidencia sistemática de la estructura y funcionamiento de la economía del crimen y los mecanismos mediante los cuales los recursos ilícitos ingresan y circulan en la economía lícita.

La situación de la criminalidad ha cambiado al punto de que el más reciente informe de la *Global Initiative Against Transnational Organized Crime* (GI-TOC, 2025) reconoció a Costa Rica como un nodo estratégico para las economías ilícitas en la región. Este mismo informe explica que el país funciona como centro de tránsito clave para el tráfico de cocaína, mercado de *cannabis*, y punto de destino y tránsito de armas ilícitas provenientes principalmente de Honduras, Guatemala, México y Estados Unidos. También, el informe reconoce la mayor presencia de crímenes ambientales como la extracción ilegal de madera traficada hacia China y la minería ilegal de oro en Crucitas, así como la inserción de la economía ilícita en distintos mercados de la economía lícita (GI-TOC, 2025).

La evolución del número de organizaciones criminales desarticuladas por las autoridades es una señal aproximada de la extensión del crimen organizado.

Mapa 1.6

Distribución territorial de organizaciones criminales[a/] con investigación finalizada por cantón



a/ Se excluyen las organizaciones cuyo ámbito de operación se registra como nacional: cinco en 2020 y siete en 2025. Una organización que opera en varios cantones se contabiliza en cada uno.

Fuente: Vargas-Montoya y Carrera-Cerdas (2026), con datos del OIJ y del INEC.

Como se muestra en el mapa 1.6, la cantidad de organizaciones desarticuladas entre el 2020 y el 2025 creció 2,4 veces y pasaron de estar presentes en 17 cantones a 37. En el 2020, las organizaciones criminales se concentraban en el Valle Central, San Carlos y la costa del Caribe, y para el 2025 se extendieron al occidente del país y la costa del Pacífico.

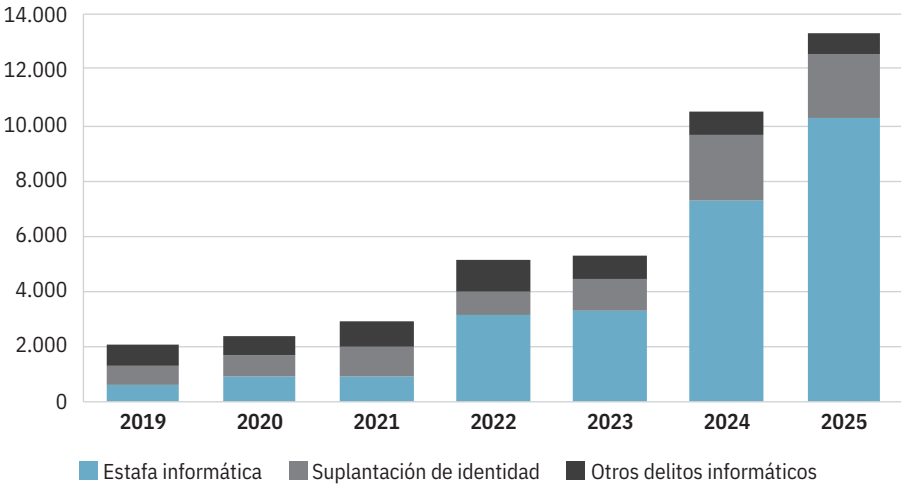
El crimen organizado también ha sofisticado su forma de operar, incluyendo nuevas actividades ilícitas que le permiten movilizar e incrementar su capital. Parte de esto resulta en el crecimiento de las denuncias por delitos informáticos, las cuales se multiplicaron por seis veces entre el 2019 y el 2025. Su crecimiento fue impulsado por la estafa informática, que desde 2022 concentra más del 60% de las denuncias y cerca del 77% en el 2025 (gráfico 1.28). Como explican la Unodc (2010) y Buil-Gil y Zeng (2023), el delito se traslada al mundo digital, como una línea de negocio de menor riesgo y alto rendimiento, en gran medida, por la complejidad que implica la persecución de estos delitos.

Otro de los mercados en los que el crimen organizado se ha diversificado es el comercio ilícito. Según Catrade (2026), en Costa Rica este ascendió a 1,6 billones de colones para 2022, equivalentes a cerca de 2.700 millones de dólares. Este monto representó un 3,5% del PIB y un crecimiento de 1,5 puntos porcentuales respecto a la estimación del 2019 (Catrade, 2019). En relación con el gasto de las familias, el comercio ilícito de mercancías equivale a 10,2% del consumo de los hogares (Catrade, 2026). Un caso de particular atención es el de los cigarrillos, en el que distintas fuentes estiman que alrededor del 50% del mercado es cubierto con comercio ilícito (Catrade, 2026; DGH, 2025; Ocindex, 2025; OBCI, 2022).

Relacionado con la expansión del comercio ilícito, según cifras del OIJ (2026), los asaltos y hurtos a unidades de transportes de carga han sufrido un incremento del 26% entre el 2016 y el 2025 (mapa 1.7). La distribución territorial muestra que los cantones con mayor concentración se ubican en el eje que une los puertos de Caldera y Moín con el Valle Central, que en el 2025 acumularon el 90% del total de asaltos y hurtos a unidades de carga. Algunos cantones del eje son a su vez los que mostraron un mayor crecimiento de este delito entre el 2016 y el 2025, con aumentos que van desde el 1.300% en Esparza hasta el 100% en Matina.

Gráfico 1.28

Distribución de las denuncias por delitos informáticos, según tipo
(número de denuncias)



Fuente: Vargas-Montoya (2026), con datos del OIJ.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

ECONOMÍA DEL CRIMEN ORGANIZADO
véase el Capítulo 3

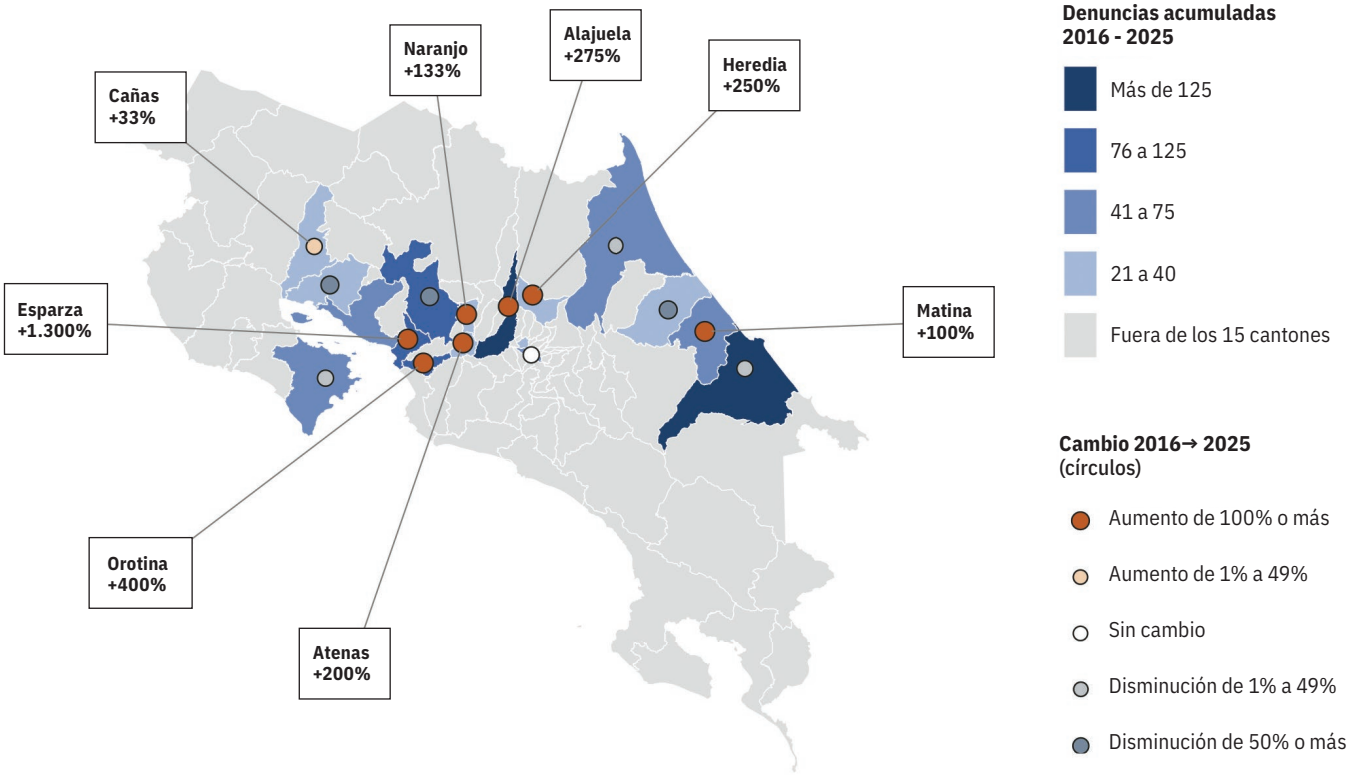
Enfoques operativos predominaron en las propuestas partidarias sobre seguridad

La creciente escala y complejidad del crimen organizado plantea también interrogantes sobre el tipo de respuestas que el sistema político propone para enfrentar la inseguridad. Un análisis de 434 propuestas formuladas por nueve partidos políticos que compitieron en las elecciones de 2026 muestra un predominio de enfoques operativos y territoriales, entre ellos propuestas asociadas con la "mano dura", frente a alternativas con mayor énfasis preventivo, institucional y de protección de derechos que ha sido la vía costarricense. Para ello, se aplicó una ontología[23] de análisis textual, con participación humana y apoyo de IA, organizada en dos dimensiones. La primera evalúa el fin perseguido, es decir, el resultado que busca alcanzar cada propuesta. La segunda clasifica el enfoque o paradigma desde el cual se plantea la acción en materia de seguridad. El cruce de ambas dimensiones permite distinguir cuatro tipos analíticos de respuesta programática (Chacón-Mendoza *et al.*, 2026).

Según el gráfico 1.29, el cuadrante de "mano dura" combina acciones dirigidas directamente al fenómeno delictivo con un enfoque operativo y territorial, basado en medidas de control y capacidad coercitiva del Estado. Allí se ubican Liberación Nacional (PLN), Nueva República (PNR) y el partido que ganó las elecciones Pueblo Soberano (PPSO). El Liberal Progresista (PLP), que presenta el enfoque más operativo entre los nueve partidos analizados, se sitúa prácticamente en el límite entre "mano dura" y "Estado fuerte", aunque con una ligera inclinación hacia el primero. Entre las propuestas que ilustran este enfoque se

Mapa 1.7

Distribución territorial de asaltos y hurtos a unidades de transporte de carga por cantón[a/]. 2016 - 2025
(número de casos)



a/ En cuatro casos no se registra el cantón. La capa cantonal corresponde a la Unidad Geoestadística Cantonal 2024 del INEC.
Fuente: Vargas-Montoya y Carrera-Cerdas (2026), con datos del OIJ y la cartografía cantonal del INEC.

encuentra la realización de megaoperativos policiales planteada por el PLN para comunidades y zonas turísticas con alta incidencia delictiva. El PPSO, por su parte, planteó tramitar el levantamiento o la suspensión de garantías individuales para facilitar la captura de personas vinculadas con actividades como el sicariato o el narcotráfico en barrios identificados como puntos de alta concentración delictiva.

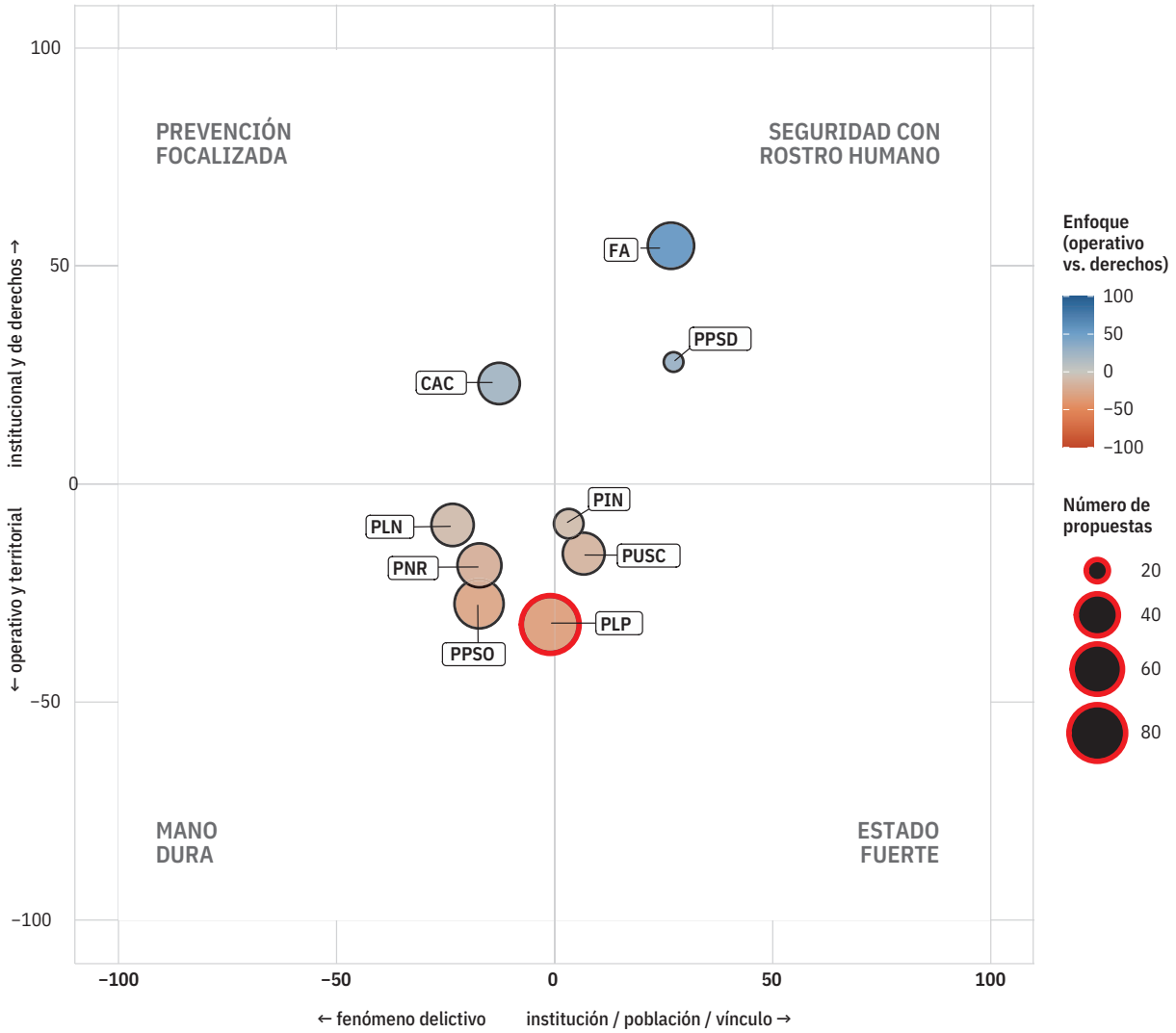
El "Estado fuerte", donde se sitúan el PUSC y el PIN, comparte el énfasis operativo, pero orienta las intervenciones al fortalecimiento de las capacidades institucionales de seguridad, mediante recursos, equipamiento, profesionalización, tecnología e inteligencia.

Los otros dos cuadrantes privilegian enfoques institucionales y preventivos. La "prevención focalizada", representada por la Coalición Agenda Ciudadana (CAC), dirige la acción hacia el fenómeno delictivo mediante prevención, coordinación institucional y participación comunitaria. La "seguridad con rostro humano", donde se ubican el Frente Amplio (FA) y Progreso Social Democrático (PPSD), incorpora con mayor peso la protección de derechos, la prevención social y comunitaria y el fortalecimiento de los vínculos sociales. El FA destaca, además, por el volumen de propuestas en esta orientación.

En conjunto, el principal hallazgo es la concentración de la oferta partidaria en el componente operativo y territorial: seis de los nueve partidos analizados se ubican en la mitad inferior del mapa. Tres lo hacen claramente en el cuadrante de "mano dura", dos en el de "Estado fuerte" y el PLP se sitúa en la frontera entre ambos, con una ligera inclinación hacia el primero. Frente a este patrón, solo tres agrupaciones se orientan hacia respuestas predominantemente preventivas, institucionales y de derechos. Estos hallazgos contrastan con el capítulo especial sobre seguridad ciudadana y violencia homicida del *Informe Estado de la Nación 2024*, el cual planteó, con base en trabajo de campo con personas vinculada a la primera línea de atención al tema en varias comunidades, que se requiere combinar medidas de fortalecimiento de las instituciones de seguridad, coordinación intersectorial y acciones preventivas, así como garantizar que no se violenten derechos (PEN, 2024).

Gráfico 1.29

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



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

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

PROGRAMAS DE GOBIERNO
véase el Capítulo 5

Creciente apoyo ciudadano a reducir contrapesos democráticos plantea riesgos para la convivencia democrática

Entre las amenazas estratégicas que enfrenta el país también se encuentran cambios en las actitudes ciudadanas hacia el ejercicio del poder y los contrapesos democráticos. La evidencia reunida para esta edición muestra, por un lado, una menor expresión del conflicto mediante la protesta y una mayor canalización hacia instancias judiciales y, por otro, una creciente apertura a fórmulas que amplían la autoridad del Ejecutivo o reducen controles institucionales. Estas tendencias no permiten establecer relaciones causales entre sí, pero adquieren especial relevancia en un contexto de confrontación entre poderes y de narrativas que cuestionan la legitimidad de instituciones de control. El riesgo es que una mayor aceptación social de formas de ejercicio del poder con menos

contrapesos deteriore la confianza entre los actores políticos y dificulte la construcción de diálogo, negociación y consensos necesarios para procesar los conflictos y acordar soluciones a los problemas urgentes del desarrollo humano.

En el contexto de las elecciones del 2026 se consolidan cambios relevantes en las preferencias ciudadanas sobre el ejercicio del poder Ejecutivo y en las formas de participación y acción política que sostienen la convivencia democrática. Esta sección examina cuatro evidencias empíricas que, en conjunto, muestran una reconfiguración de esos patrones: menores niveles de protesta y acción colectiva en las calles conviven con una mayor canalización de conflictos hacia instancias judiciales, lo que refuerza la centralidad del Poder Judicial como contrapeso al Ejecutivo y en su rol de árbitro. Al mismo tiempo, se observa una fuerte demanda ciudadana por reformas orientadas a mejorar la eficiencia del sistema político y una mayor apertura a concentrar poder en la Presidencia. Esto ocurre en un contexto de ataques del Ejecutivo a las instituciones de control, como se analizó en una sección previa.

La primera evidencia se relaciona con la fuerte reactivación del ejercicio de la ciudadanía en la dimensión electoral por la vía del voto. Más participación es mejor para la democracia. No obstante, este *Informe* estudia cada año en qué medida la democracia costarricense promueve el ejercicio activo de la ciudadanía para participar en la gestión pública, y por ello se analiza la participación ciudadana en una perspectiva que trasciende la electoral.

Un ámbito en el que recientemente no ha variado el panorama sobre el ejercicio de la ciudadanía es el de la acción colectiva, es decir, las formas de expresión de la protesta social. El *Informe* anterior concluyó que la sociedad costarricense atravesaba un ciclo de baja protesta ciudadana que se había extendido a lo largo de la última década. La evidencia recopilada para esta edición confirma la prolongación de ese ciclo, el más largo del que se tiene registro (1992) hasta ahora.

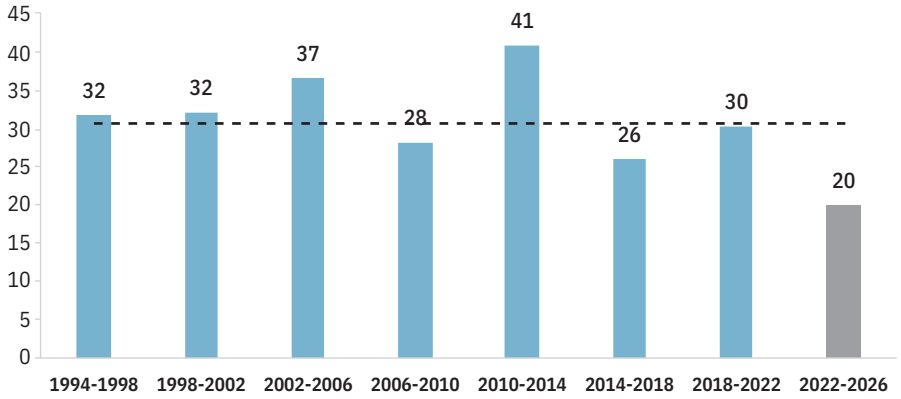
Según la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación, en los últimos 34 años se reporta un promedio de 358 eventos anuales, es decir, una frecuencia aproximada a un evento diario. Desde el 2020, la protesta se ha mantenido en el margen o por debajo del promedio histórico. En el 2025 se registraron 241 acciones colectivas (Moncada, 2026). El gráfico 1.30 ilustra el promedio mensual para cada período constitucional de gobierno. En la mayoría (5 de 8) se registran promedios superiores a 31; es decir, una acción colectiva diaria en promedio. La administración Chinchilla Miranda (2010-2014) supera el promedio de 40, siendo el momento con mayor cantidad por mes, mientras que la administración Chaves Robles (2022-2026) registra el menor promedio mensual, menos de 20.

La segunda evidencia empírica contrasta la evolución de las acciones colectivas con los recursos de amparo interpuestos contra las administraciones gubernamentales como indicadores de la conflictividad social. Este enfoque parte de que, en un régimen democrático, las tensiones y disputas en torno a los asuntos públicos pueden canalizarse por distintas vías y no únicamente mediante la movilización social. Aunque la protesta ha disminuido, aumenta la evidencia de que sectores de la sociedad civil costarricense están trasladando una parte creciente de sus controversias al ámbito judicial. Este fenómeno, conocido como *judicialización de la política*, supone la transferencia de disputas de carácter político a los tribunales para que sean resueltas mediante mecanismos jurisdiccionales. De este modo, la reducción de la protesta convive con una mayor canalización de desacuerdos sobre asuntos públicos hacia la vía judicial, lo que incrementa las presiones sobre la administración de justicia.

Para el análisis de este fenómeno se actualizaron los datos del Centro de Jurisprudencia Constitucional del Poder Judicial para el período 2015-2025. El registro incluye los recursos de amparo declarados con lugar por la Sala Constitucional que dieron origen a una orden expresa hacia alguna entidad del Poder Ejecutivo. En consecuencia, no contempla el universo de recursos recibidos, sino únicamente aquellos que, luego de su revisión, fueron acogidos y motivaron una intervención correctiva. Estos casos constituyen un indicador relevante de actuaciones administrativas que la Sala estimó contrarias al marco jurídico vigente o excedidas respecto de las competencias legalmente atribuidas.

Gráfico 1.30

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



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

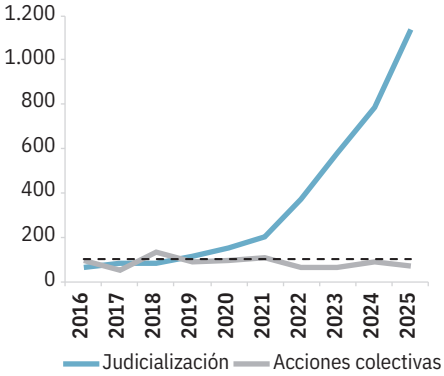
En la última década hay comportamientos distintos (gráfico 1.31). Durante la administración Solís Rivera (2014-2018), la judicialización se mantuvo relativamente estable, con un promedio cercano a 615 recursos de amparo declarados con lugar. Durante la administración Alvarado Quesada (2018-2022) se percibe un aumento, especialmente en su segundo año y en el marco de las restricciones por la pandemia, cuando el promedio alcanzó 1.066 recursos declarados con lugar contra alguna entidad pública. En la administración Chaves Robles (2022-2026), se superaron los registros de las dos administraciones previas, incluso respecto de períodos de alto potencial de litigiosidad, como las reformas a las convenciones colectivas, las restricciones por la pandemia, la reforma al empleo público y la reforma fiscal. Los 24.779 casos ingresados entre 2022 y 2026 representan una magnitud cinco veces mayor que la registrada en el período 2018-2022 y diez veces superior a la de 2014-2018.

Una tercera evidencia empírica ejemplifica los cambios en las preferencias de la ciudadanía en materia de contrapesos democráticos. Ya este Informe ha registrado una narrativa desde la actual administración del Poder Ejecutivo enfocada en ataques a los contrapesos institucionales –Contraloría General de la República, Poder Judicial y Tribunal Supremo de Elecciones, entre otros–, bajo el argumento (registrado en las intervenciones recopiladas por el PEN) de que no constituyen acciones antidemocráticas sino mecanismos para recuperar eficiencia del sistema político para gobernar bajo los intereses "del pueblo".

Con ese punto de partida, se indagó si esta narrativa tiene correlato en las percepciones ciudadanas. Para ello, se analizaron datos del Barómetro de las Américas para Costa Rica entre el 2010 y el 2025. La variable de interés mide el respaldo ciudadano a que el Presidente de la República de cada país pueda cerrar el Congreso o disolver la Corte Suprema y gobernar sin esos contrapesos. Los resultados del análisis evidencian que, si bien es cierto, el apoyo a estas medidas no es mayoritario en la población

Gráfico 1.31

Índice de los recursos de amparo con lugar contra el Poder Ejecutivo y las acciones colectivas[a/]
(base año 2015=100)



a/ La línea punteada representa el año base (2015=100).
Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial (2026) y Moncada (2026), a partir de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

costarricense, ha crecido con el paso del tiempo. En el caso de la posibilidad de cerrar la Asamblea Legislativa, en el 2010 el 13% de las personas entrevistadas lo consideraba justificable. En el 2025 esa cifra aumentó al 28%. El cambio en las actitudes es mayor en el tema de disolver la Corte Suprema de Justicia en tiempos difíciles, pues su justificación pasó del 13% al 37% en el mismo período. En ambos casos, el crecimiento se aceleró en la medición del 2023.

Al relacionar el respaldo a estas acciones con la aprobación hacia la Presidencia, el cambio reciente es notorio. En el 2010 esa relación era negativa, débil y no superaba los umbrales para considerarla estadísticamente significativa. Sin embargo, según los datos del 2025, la relación se volvió positiva y fuerte; en otras palabras, se identifica una relación entre quienes más respaldan la labor presidencial y un mayor apoyo a las ideas antidemocráticas como cerrar el Congreso y disolver la Corte Suprema de Justicia en tiempos difíciles (gráfico 1.32). Cabe aclarar que a esta relación identificada no se le atribuye causalidad, simplemente se plantea que existe una asociación entre ambos aspectos.

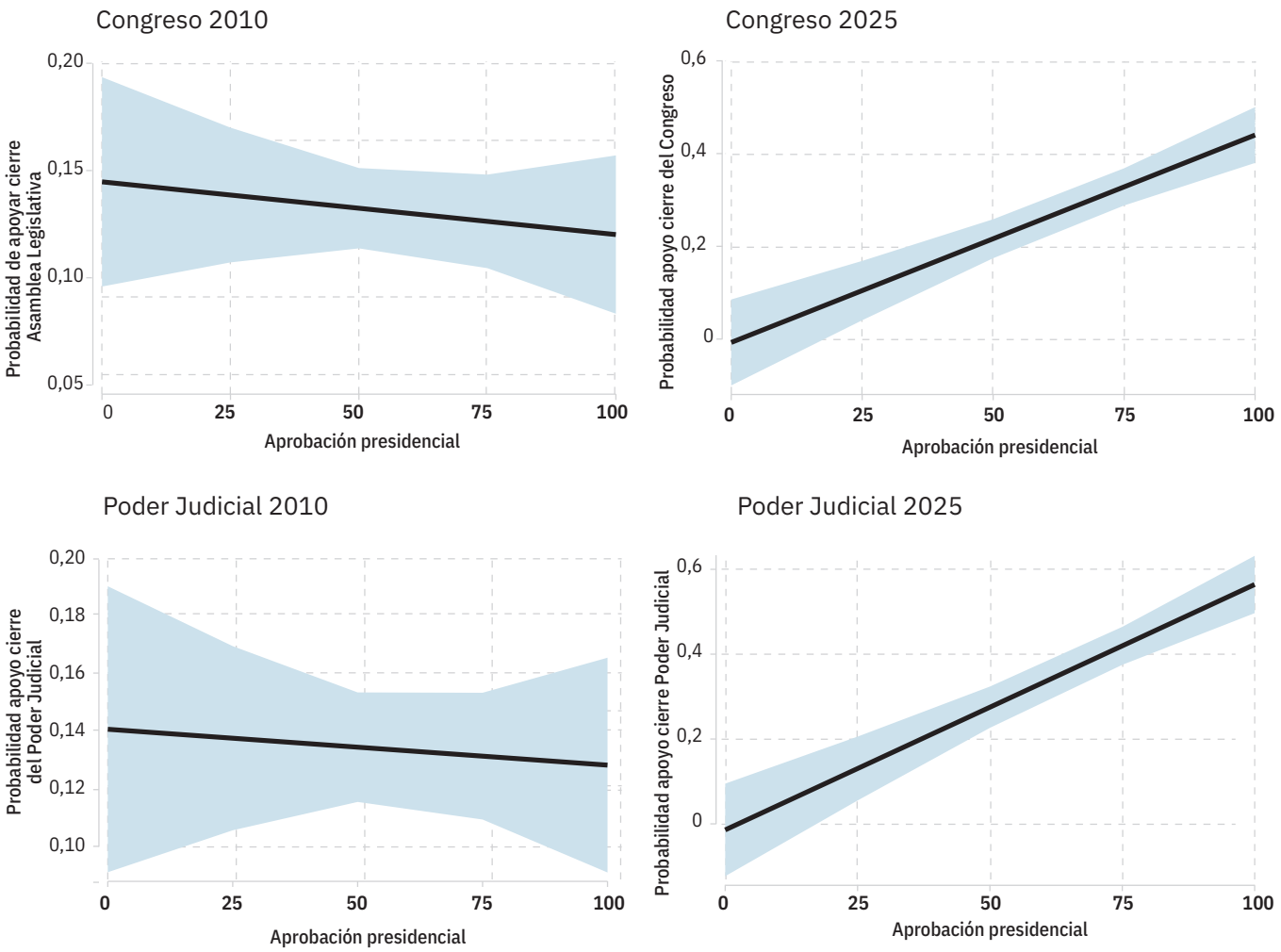
El hallazgo más relevante de este análisis es que una narrativa que deslegitima a otros poderes de la República y a los órganos de control puede tener efectos sobre la convivencia democrática, al influir en las percepciones ciudadanas acerca de los límites y comportamientos considerados aceptables en el ejercicio del poder. El riesgo no reside únicamente en las acciones de los actores políticos, sino también en la huella que este tipo de discursos puede dejar en las actitudes de la ciudadanía. Ello puede dificultar la construcción de consensos sobre los límites del poder presidencial, debilitar las condiciones para el diálogo y reducir la capacidad de la opinión pública para actuar como mecanismo de rendición de cuentas, al disminuir los costos políticos asociados con el debilitamiento de los controles institucionales.

Finalmente, el cuarto caso empírico se registra durante el período electoral. Los datos del Votómetro 2026, con una muestra representativa del país, incorpora por primera vez una medición directa sobre cómo prefiere la ciudadanía que se ejecuten algunas reformas al sistema político. La dimensión control-poder (FA3) capta la anuencia a concentrar autoridad en el Ejecutivo y está definida principalmente por ítems asociados con el ejercicio de la "mano dura" frente a la inseguridad y los mecanismos para impartir justicia -destituir jueces, controlar la policía, encarcelar personas o imponer toques de queda-, junto con otros como la reelección presidencial continua, la convocatoria a una Asamblea Constituyente o la sanción a medios por noticias falsas. El resultado muestra que 57% de la población se ubica a favor de ampliar las potestades del Ejecutivo, frente a 43% que se inclina por un mayor control institucional. En otras palabras, la ciudadanía se divide entre otorgar mayor preponderancia al Ejecutivo para impulsar reformas o preservar una mayor preeminencia de los controles institucionales.

La distribución de la dimensión control-poder (FA3) muestra diferencias marcadas entre grupos sociales y políticos. La mayor anuencia a concentrar autoridad en el Ejecutivo -incluidas medidas asociadas con la "mano dura"-

Gráfico 1.32

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



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

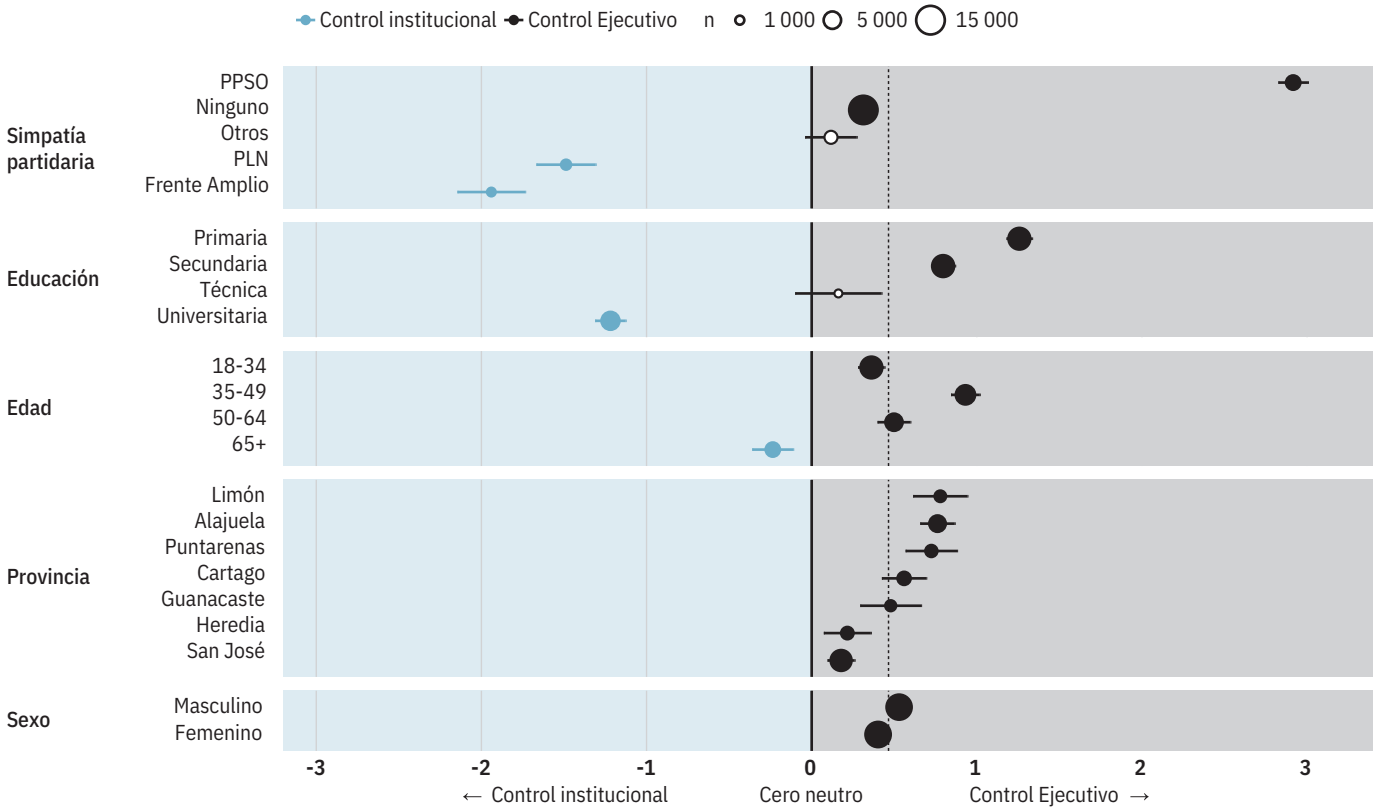
se registra entre las personas identificadas con el partido oficialista (PPSO), ubicadas con claridad en el extremo de control Ejecutivo del gráfico 1.33. En sentido contrario, las personas simpatizantes del PLN y, con mayor intensidad, del Frente Amplio se sitúan del lado del control institucional. También se observa un gradiente educativo: las personas con educación primaria y secundaria muestran mayor inclinación hacia el control Ejecutivo, mientras quienes tienen educación universitaria se ubican hacia el control institucional (Gómez Campos *et al.*, 2026).

Las diferencias también presentan un componente territorial y generacional. Limón, Alajuela y Puntarenas registran las posiciones más favorables al control Ejecutivo y coinciden con algunos de los principales bastiones territoriales del oficialismo (PPSO) en 2026. En contraste, Heredia y San José muestran valores más cercanos al punto neutro y una mayor presencia electoral de fuerzas de oposición. Esta coincidencia no establece una relación causal, pero sí evidencia una correspondencia entre la geografía del voto y las preferencias sobre la concentración de autoridad en el Ejecutivo.

Por edad, las personas de 35 a 49 años exhiben la mayor inclinación hacia una ampliación de la autoridad del Ejecutivo, mientras que el grupo de 65 años y más se desplaza hacia el control institucional. Las diferencias por sexo son comparativamente menores. En conjunto, la división entre mayor control Ejecutivo y control institucional presenta una distribución social, política y territorial diferenciada, particularmente según simpatía partidaria, nivel educativo, edad y territorio.

Gráfico 1.33

Anuencia a la concentración de poder en el Ejecutivo (mano dura), según perfil sociodemográfico y simpatía partidaria. Votómetro 2026[a/]



a/ La dimensión control-poder (FA3) se construye mediante un análisis factorial, que identifica qué preguntas tienden a variar conjuntamente y las resume en una dimensión común. En este caso, agrupa los siguientes ítems del Votómetro 2026: facultar al Presidente para destituir jueces por mal desempeño; ampliar sus potestades para encarcelar personas; permitir al Gobierno aplicar toques de queda ante situaciones de inseguridad; otorgar al Presidente control total sobre la policía; permitir la reelección presidencial continua; reformar la Constitución mediante una Asamblea Constituyente; y sancionar a medios de comunicación por divulgar noticias falsas.
Fuente: Gómez-Campos *et al.* (2026), con datos del Votómetro 2026 del PEN.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

PESOS Y CONTRAPESOS DEMOCRÁTICOS
véase el Capítulo 5

El caso Crucitas: un espejo de la urgencia de revertir el abandono institucional

El último tema de este mensaje funciona como una expresión integrada de varias de las tensiones examinadas a lo largo de esta Sinopsis. Crucitas reúne, en un mismo territorio, rezagos sociales y productivos acumulados, debilidades de la acción pública, expansión de economías ilícitas, presiones ambientales y dificultades institucionales para construir respuestas sostenidas. Por ello, más que un problema aislado de minería ilegal, permite observar, a manera de espejo, cómo distintas vulnerabilidades pueden superponerse, y reducir el margen del país para resolver amenazas y conflictos complejos de desarrollo humano. Este apartado sintetiza un aporte especial realizado con amplio apoyo documental, visitas y consultas de campo con actores locales, que se presenta en su versión completa en el capítulo 4 de este Informe.

El conflicto socioambiental asociado a la minería ilegal en Cutris de San Carlos evidencia las dificultades para construir respuestas frente a problemas que adquieren distintas dimensiones según el territorio y los grupos involucrados. Las diferencias en las condiciones socioeconómicas, las oportunidades de empleo, las actividades productivas y las percepciones sobre el uso y aprovechamiento de los recursos naturales han contribuido a profundizar posiciones divergentes entre comunidades, sectores económicos,

actores institucionales y otras zonas del país. Más que un fenómeno aislado, la situación de Crucitas refleja tensiones acumuladas en torno al desarrollo territorial, la distribución de las oportunidades, la gobernanza ambiental y la capacidad institucional para gestionar los costos y beneficios asociados al aprovechamiento de los recursos.

El distrito de Cutris[24], en el cantón de San Carlos, constituye el entorno territorial inmediato de la discusión sobre la minería metálica en Crucitas. Es un territorio extenso, predominantemente rural y fronterizo, ubicado al norte del cantón y colindante con Nicaragua. Esta condición resulta relevante por los movimientos transfronterizos de población reportados en el contexto de la extracción ilegal de oro. Cuenta además con una red dispersa de poblados, servicios básicos e infraestructura vial.

En el distrito se localizan parcialmente el Refugio Nacional de Vida Silvestre Corredor Fronterizo y el Refugio Nacional de Vida Silvestre Maquenque, y forma parte del Corredor Biológico San Juan-La Selva. También existen fincas con pago por servicios ambientales y una extensa red de cuerpos y fuentes de agua. La localización de Crucitas, relativamente próxima a espacios de conservación y a la frontera internacional, ayuda a comprender el peso que las implicaciones ambientales han tenido en la discusión.

Cutris registra importantes rezagos sociales. Según el Índice de Desarrollo Social 2023, se ubicó en la posición 430 de 489 distritos del país, dentro de la categoría de menor desarrollo relativo (Mideplan, 2023). Su estructura económica continúa fuertemente vinculada con las actividades primarias, aunque entre el 2011 y el 2022 aumentó el peso del sector terciario. En el 2022, la agricultura, ganadería y pesca concentraban la mayor proporción del empleo, seguidas por el comercio. La actividad de minas y canteras representaba una fracción muy reducida del empleo, en concordancia con la prohibición formal de la actividad.

El conflicto socioambiental en Cutris tiene raíces históricas y profundas, vinculadas con las transformaciones económicas, sociales y territoriales que han experimentado la zona y con las distintas formas de aprovechamiento de sus recursos naturales. Su evolución no responde a un único momento de tensión, sino a un proceso en el que intervienen diversos actores, intereses y posiciones. En este proceso se pueden identificar al menos tres grandes fases.

Una primera fase corresponde al período 1980-1993 y estuvo marcada por el *bajo desarrollo de la actividad minera y las primeras exploraciones*. Durante este lapso, el Estado asumió una posición favorable a la minería a cielo abierto como parte de sus estrategias de crecimiento económico. En 1982 se aprobó el Código de Minería (Ley n° 6797), el cual establecía que el Estado costarricense tenía dominio absoluto, inalienable e imprescriptible sobre todos los recursos minerales existentes en el territorio nacional, y, posteriormente, en 1993 se otorgó el primer permiso de exploración en Crucitas a la empresa "Placer Dome de Costa Rica" (expediente n° 7339-Minae), el cual se extendió hasta 1999, momento en que se realizaron estudios para determinar la presencia de oro en la zona (proyecto de Ley n° 24.577) y se otorgaron 33 concesiones de exploración minera (Arévalo, 2016).

En este marco, Crucitas comenzó a adquirir visibilidad para la institucionalidad principalmente por el potencial económico asociado a la explotación de oro, más que por las condiciones sociales, ambientales y territoriales de la población asentada en la zona. Esta aproximación reprodujo, en cierta medida, un patrón histórico de intervención estatal caracterizado por acciones puntuales y reactivas frente a coyunturas específicas. Para este período no se identifican evidencias de una estrategia explícita orientada a promover un proceso de desarrollo humano sostenible en Crucitas y, más ampliamente, en Cutris.

Una segunda fase se desarrolló entre 1993 y el 2010 y se caracterizó por el otorgamiento de *permisos legales de explotación y la creciente conflictividad socioambientales*. Esta segunda etapa sobresale por el creciente protagonismo de la dimensión ambiental y por la ampliación del conflicto en torno a la actividad minera. En el ámbito internacional, la perspectiva del desarrollo sostenible adquiere fuerza y comienza a incorporarse en las políticas nacionales. Paralelamente, en Costa Rica la sociedad civil organizada, especialmente los movimientos ambientalistas y universitarios, adquiere un papel más activo en la fiscalización de las actuaciones de la empresa minera y del Estado. Estos actores ejercen presión sobre las decisiones y políticas públicas relacionadas con la concesión en Crucitas, al tiempo que advierten sobre los daños ambientales reales y potenciales asociados con la actividad minera.

En este contexto, no se evidencia una política de Estado clara y consistente respecto a la minería a cielo abierto. A lo largo del conflicto se suceden decisiones y posiciones institucionales contradictorias, particularmente dentro del Poder Ejecutivo y entre este y otras instituciones del Estado. Esta situación contribuye a generar un escenario de inseguridad jurídica y política que profundiza el conflicto.

Ante estas contradicciones, los tribunales de justicia adquieren un papel creciente como instancia de resolución de disputas y de exigencia del cumplimiento de la normativa vigente, estableciendo en determinados momentos límites a actuaciones del Poder Ejecutivo consideradas contrarias al ordenamiento jurídico.

A su vez, el desarrollo de Crucitas durante esta etapa parece responder principalmente a las necesidades de operación de la empresa minera, más que a una estrategia sostenida de desarrollo local. La pérdida de centralidad del territorio en la agenda política tras la salida de Industrias Infinito sugiere que la atención institucional estuvo estrechamente vinculada con la actividad minera, sin consolidarse una estrategia independiente para mejorar las condiciones de vida de las comunidades.

La tercera y última fase corresponde al período más reciente, del 2010 al 2026, y se caracteriza por la *expansión de la minería ilegal y la profundización de las tensiones*. Después de la salida de Industrias Infinito de la finca Vivoyet, en Crucitas, y el cese de las actividades mineras, el Estado costarricense no logró articular una estrategia de desarrollo alternativa para las

comunidades cercanas a la zona de explotación. La dinámica económica que se había generado durante los períodos de operación de las distintas empresas mineras se contrajo y la inversión y presencia pública volvieron a mostrar un desfase respecto de las necesidades sociales, económicas y ambientales del territorio.

Esta situación adquiere particular relevancia porque, tras la prohibición de la minería y el cese de las actividades de Industrias Infinito, el Estado enfrentó restricciones derivadas del conflicto jurídico posterior a la legislación de 2010 y de la condición privada de la finca Vivoyet. Estas condiciones limitaron las posibilidades de intervención directa y contribuyeron a que las dimensiones sociales, económicas y ambientales no fueran abordadas de manera integral. A ello se sumaron el conocimiento acumulado sobre el potencial aurífero de la zona y la experiencia previa de explotación, condiciones que facilitaron la posterior incursión de actores vinculados con la minería ilegal.

Por lo anterior, adquiere más presencia la percepción de que minería ilegal puede entenderse, al menos parcialmente, como una estrategia de subsistencia frente a la ausencia de alternativas económicas y a las condiciones de vulnerabilidad de las comunidades. Sin embargo, posteriormente adquiere una escala y una lógica distintas: el aumento sostenido del precio internacional del oro incrementa la rentabilidad de la actividad y favorece la participación de actores externos y estructuras criminales.

Ante ello, la respuesta institucional ha sido predominantemente reactiva. Distintas entidades con competencias en el territorio respondieron a problemas una vez que sus efectos eran visibles, en lugar de hacerlo desde una estrategia preventiva y articulada. Mientras tanto, el problema alcanzó una escala que supera las capacidades ordinarias de respuesta del Estado, tanto por limitaciones de recursos, personal y capacidades técnicas, como por las decisiones estatales sobre cómo o con qué capacidades abordar el tema.

Al mismo tiempo, la persistencia de necesidades sociales y económicas modifica la manera en que se valora la dimensión ambiental. La protección de los recursos naturales, aunque continúa siendo una preocupación, pierde fuerza en las percepciones frente a la necesidad de generar ingresos, empleo y oportunidades de subsistencia, en un contexto en que el alto precio del oro mantiene la rentabilidad de la extracción ilegal y alimenta la participación de organizaciones criminales.

En este contexto, en las consultas a actores sociales e institucionales, así como según la documentación y propuestas existentes, hasta el momento se identifican dos vías para el abordaje del conflicto socioambiental en Crucitas. La primera consiste en mantener la moratoria vigente a la minería metálica a cielo abierto, lo que supone definir y fortalecer respuestas alternativas frente a las dimensiones sociales, económicas y ambientales del conflicto, así como valorar sus ventajas, limitaciones y las condiciones institucionales necesarias para su implementación. La segunda plantea modificar el marco legal vigente para permitir nuevamente la minería metálica a cielo abierto. Esta opción incluye distintas alternativas que se encuentran actualmente en discusión y requiere valorar, igualmente, sus posibles efectos y capacidad de respuesta frente a las dimensiones sociales, económicas y ambientales del conflicto, así como los beneficios, riesgos y requisitos necesarios para su eventual implementación.

La figura 1.2 presenta un árbol de decisiones que sintetiza los principales escenarios asociados con ambas vías y los posibles resultados derivados de cada una de ellas. Más que plantear una solución única, este ejercicio permite visualizar las decisiones que deberían adoptarse y las condiciones que tendrían que cumplirse para abordar las distintas dimensiones del conflicto bajo cada escenario.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

CONFLICTO SOCIOAMBIENTAL EN CRUCITAS
véase el Aporte Especial del Capítulo 4

Cierre

Esta Sinopsis repasó el desempeño del país en desarrollo humano sostenible en el 2025 y la primera mitad del 2026. En este período, Costa Rica mantuvo un buen crecimiento económico y registró repuntes en algunos indicadores sociales y económicos importantes. Sin embargo, estos avances no implicaron el retorno a una senda sostenida de desarrollo humano. El balance de esta edición muestra, más bien, que el país llega a un punto que exige decisiones capaces de modificar tendencias que se han prolongado por varios años, bajo un escenario de nuevos riesgos y menor capacidad de respuesta.

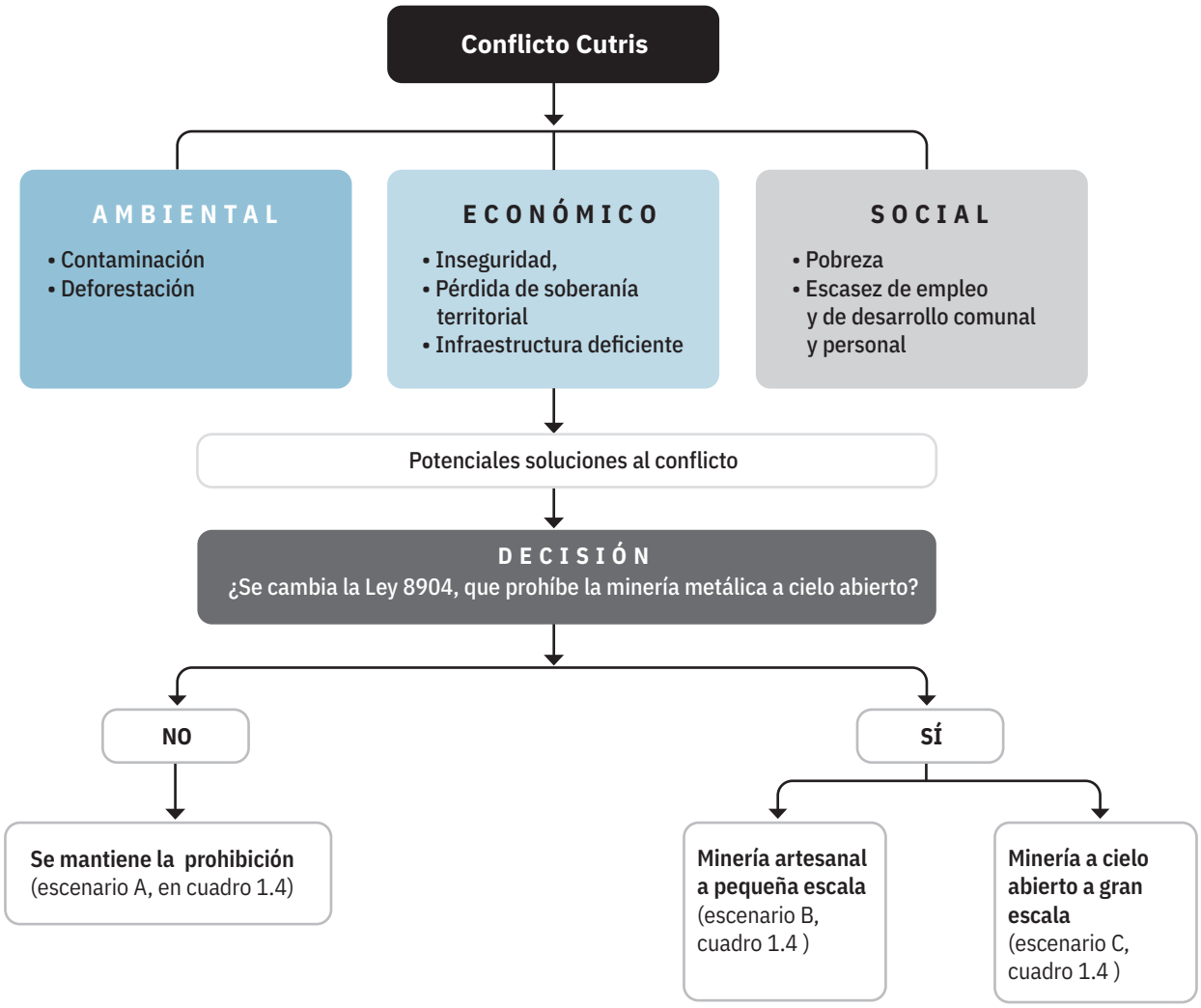
También mostró una convergencia de tendencias que reducen la capacidad del país para afrontar un escenario de mayores exigencias, riesgos y nuevas amenazas. Por una parte, la persistencia de rezagos estructurales y una prolongada etapa de retrocesos en desarrollo humano que limitan la transformación del crecimiento y de los recursos disponibles en oportunidades amplias para la población. A su vez, cambios en la orientación de la acción pública que restringen las capacidades estatales necesarias para sostener logros y atender problemas acumulados. Finalmente, el marco político se transforma: por un lado, el proceso electoral de 2026 modificó de manera sustantiva las condiciones de gobernabilidad, pero en un contexto que también presenta señales incipientes de erosión democrática y tensiones sobre los contrapesos institucionales. Esta convergencia adquiere peso porque ocurre mientras se intensifican o comienzan a materializarse nuevas amenazas internas y externas, desde cambios en el entorno internacional hasta la expansión del crimen organizado, frente a las cuales Costa Rica dispone de márgenes de respuesta cada vez más estrechos.

Aunque el panorama documentado es complejo, este *Informe* también señala que el futuro no está escrito: la realidad no condena al país a la inacción ni le impide emprender cambios.

En la edición anterior, se plantearon distintos escenarios que se podrían abrir tras el proceso electoral respecto a los caminos que el país podría tomar para

Figura 1.2

Árbol de decisiones frente al conflicto socioambiental en Crucitas



Fuente: Elaboración propia con datos de Salas (2026) a partir de los proyectos de ley sobre minería, entrevistas especializadas y consultas a actores vinculados al conflicto socioambiental.

hacer frente a los problemas acumulados y definir el rumbo estratégico de las próximas décadas. No se trataba de trayectorias inevitables, sino de posibilidades asociadas a las decisiones políticas y a la forma en que se ejerciera el poder en el nuevo período. Los resultados de esta edición permiten recuperar esa reflexión, aunque también obligan a matizarla a la luz de los hallazgos recientes.

Un primer escenario era la prolongación de los retrocesos en desarrollo humano por ausencia de una acción pública y política capaz de modificar tendencias acumuladas. La evidencia de esta edición muestra que ese riesgo no proviene únicamente de la inacción. También puede surgir cuando las decisiones adoptadas modifican prioridades o debilitan capacidades necesarias para sostener logros, atender rezagos y responder a nuevas exigencias. Tener capacidad para decidir, por tanto, no garantiza por sí mismo una mejora en el desarrollo humano: importa también hacia dónde se orientan las decisiones y qué capacidades se fortalecen o debilitan con ellas.

Una segunda posibilidad advertía sobre la prolongación de la confrontación y las descalificaciones entre actores políticos e instituciones, sin que esa disputa se tradujera en acuerdos sobre el rumbo del país. En ediciones anteriores, el *Informe* llamó la atención sobre el uso del "poder del megáfono", entendido como la capacidad informal de quienes ocupan posiciones

Cuadro 1.4

Aspectos a considerar según la decisión de modificar o no la Ley 8904 con relación al conflicto socioambiental en Crucitas

Escenario A | Se mantiene la prohibición (no se cambia la Ley 8904)		
Propuestas	**Ventajas**	**Desventajas**
• Control policial absoluto en los cerros de Cutris para bloquear el ingreso de coligalleros. • Riguroso control territorial y de fronteras para evitar nuevas invasiones.	• Se asume que será posible recuperar la soberanía territorial.	• Incapacidad del Estado para implementar este tipo de respuesta.
Opciones de desarrollo socioeconómico para las comunidades aledañas que no involucren la explotación minera. → Fomentar actividades como el ecoturismo, el turismo rural comunitario y la agroecología. → Inversión estatal en infraestructura vial y de servicios para el desarrollo de la zona.	• Romper el ciclo de la pobreza minera.	• **No hay una respuesta en el corto plazo:** la desigualdad seguirá alimentando las actividades mineras ilegales. • **Círculo vicioso:** la inversión estatal llega con el desarrollo de nuevas actividades económicas, pero sin estas no se pueden iniciar.
• Regeneración natural del bosque con intervención mínima. • Impulsar una restauración activa, mediante el procesamiento técnico de los sedimentos acumulados.	• Evita costos de regeneración. • Protección ecológica absoluta.	• La eliminación natural del mercurio y el cianuro filtrados es poco probable o se lograría en el largo plazo.
Viabilidad política y legal: Apoyo del sector ecologista. No requiere modificaciones a la legislación vigente. Expediente 24675.		
Escenario B | Minería artesanal a pequeña escala (se cambia la Ley 8904)		
• Sin propuesta específica	• **Soberanía territorial:** recuperar la presencia institucional en el cordón fronterizo.	• **Desfase ante el crimen organizado:** la propuesta es limitada frente a la escala de violencia y la presencia de grupos deliencuentes en el territorio.
• Otorgar concesiones de explotación exclusivamente a coligalleros locales organizados. • Financiar infraestructura básica mediante el cobro de permisos e impuestos.	• Aprovechar el conocimiento empírico sobre minería artesanal local para generar empleo bajo un esquema cooperativo.	• Se cuestiona si las ganancias de la minería de pequeña escala son suficientes para costear la restauración ecológica y la infraestructura vial. • **No es una respuesta de corto plazo:** requiere reglamentación, concesiones e inversión inicial.
• Brindar asistencia técnica y financiera con el fin de promover la adopción de alternativas al mercurio y al cianuro. • Solicitar un plan de corrección ambiental para la zona impactada, como requisito de la concesión.	• **Remediación ambiental activa**: limpiar la contaminación difusa por mercurio en el acuífero superficial.	• **Alteración paisajística permanente**: la remediación mitiga el riesgo químico, pero no la alteración de la topografía y el paisaje original.
Viabilidad política y legal: Requiere modificaciones legales para levantar temporalmente en Cutris la moratoria vigente. Requiere crear una habilitación legal o permiso especial para procesar exclusivamente las «lamas» (material residual ya extraído).		

Dimensión social Dimensión económica Dimensión ambiental

CONTINÚA →

Cuadro 1.4 (continuación)

Aspectos a considerar según la decisión de modificar o no la Ley 8904 con relación al conflicto socioambiental en Crucitas

Escenario C | Minería a cielo abierto a gran escala (se cambia la Ley 8904)		
Propuestas	**Ventajas**	**Desventajas**
• La empresa asume el costo de la seguridad privada de la zona concesionada para repeler la minería ilegal.	• Presencia corporativa y de seguridad privada desplazan redes criminales en la zona.	• La corporación solo resguda el área concesionada. • Se mantiene la extracción ilegal en fincas periféricas y zonas protegidas como Conchudita. • Dejar el control territorial a la vigilancia privada de una transnacional implica ceder competencias soberanas del Estado.
• Se otorga en concesión un área del territorio de Cutris a una empresa minera internacional para su explotación. • Esquema tripartito: pequeñas concesiones de minería artesanal subterránea para cooperativas locales y propietarios de fincas de la zona.	• Generación inmediata de empleo formal y reactivación del comercio local. • Captación de fondos para el Estado, la Municipalidad de San Carlos y las asociaciones de desarrollo.	• Las ganancias que saldrán del país serán muy superiores a las regalías que percibirá el Estado. • El proyecto no atiende la crisis económica actual.
• Saneamiento y remediación técnica final del territorio a cargo de la corporación.	• Aplicación de estándares tecnológicos internacionales para controlar impactos ambientales y manejar los lodos de cianuro.	• Debe permitirse la explotación de la roca profunda (más allá de los 15 metros de saprolita), lo que generaría un impacto ecológico mucho mayor que el actual.
Viabilidad política y legal: Requiere modificaciones legales para levantar en Cutris la moratoria vigente. Implica reglamentar el proyecto, abrir una licitación pública internacional y adjudicar formalmente la concesión antes de generar beneficios reales (mínimo 4-5 años). Expediente legislativo 24.717.		

Dimensión social
Dimensión económica
Dimensión ambiental

Fuente: Elaboración propia con datos de Salas (2026) a partir de los proyectos de ley sobre minería, entrevistas especializadas y consultas a actores vinculados al conflicto socioambiental.

de poder para instalar narrativas, caracterizar a sus adversarios y definir públicamente los términos del conflicto político (PEN, 2024). Durante el período reciente, esa dinámica adquirió mayor intensidad al pasar de episodios esporádicos a un recurso recurrente. El problema ya no consiste únicamente en que la confrontación dificulte la construcción de acuerdos para atender rezagos y nuevas amenazas, la evidencia reunida en esta edición muestra que, cuando alcanza a instituciones de control y se acompaña de una mayor aceptación de formas de ejercicio del poder con menos contrapesos, también puede generar riesgos para la convivencia y el funcionamiento democrático.

Frente a estas posibilidades, el *Informe* planteó una tercera opción, la del cambio constructivo, que considera clave provechar las capacidades políticas e institucionales disponibles para recuperar la confianza, reconstruir espacios de diálogo y orientar la acción pública hacia los problemas sustantivos del desarrollo humano. Las nuevas condiciones de gobernabilidad surgidas de las elecciones de 2026 amplían las posibilidades para tomar decisiones y construir reformas. El desafío es utilizar esa capacidad para atender rezagos acumulados y nuevas amenazas, preservando al mismo tiempo los contrapesos, las reglas y los espacios de deliberación que sostienen la democracia.

Precisamente, este es el mensaje que transmite la portada de este Informe. La imagen expresa una idea central: "a Costa Rica le urge apagar el megáfono para concentrarse en resolver los problemas urgentes". Con el incremento de ataques y descalificaciones, los actores políticos tienden a dejar de reconocerse como "adversarios legítimos" dentro de una política pluralista y democrática moderna y a reducirse mutuamente a la condición de "enemigos", entre los cuales pareciera no existir un espacio común. En estas condiciones, el debate público democrático pierde su función y se degrada, lo que dificulta la deliberación y la búsqueda de acuerdos.

En un contexto internacional cada vez más hostil, el país requiere recuperar su tradición de diálogo y cooperación entre las distintas fuerzas políticas y poderes de la República, fundamentales para el funcionamiento del sistema democrático. Ello no implica que todos estén de acuerdo en lo mismo, sino que el bienestar común guíe la deliberación y que las soluciones y los acuerdos se construyan colectivamente, con visión de largo plazo. Para ello, es necesario dejar atrás las descalificaciones e insultos y dar paso al intercambio de las ideas, la discusión de argumentos basados en evidencia robusta y la búsqueda de consensos para los graves problemas nacionales, desde una concepción del bienestar que mantenga visión universal y solidaria. Este cambio debe producirse tanto en los espacios institucionales establecidos y garantizados por el orden constitucional como en la vida cotidiana de la ciudadanía, construyendo confianza y promoviendo relaciones basadas en el respeto y la dignidad de todas las personas. Esta nueva entrega del *Informe* busca aportar información útil y relevante al servicio de toda la ciudadanía para contribuir a hacer posible este escenario.

Este capítulo fue preparado por Natalia Morales Aguilar, Leonardo Merino Trejos, Steffan Gómez Campos, Isabel Román Vega, Ronald Alfaro Redondo, Karen Chacón Araya, Daniela Chacón Mendoza, Luis Vargas Montoya y Jimena Valverde Cordero.

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

Las reuniones del Consejo Consultivo en que se discutieron y aprobaron el abordaje general de investigación y este capítulo se realizaron el 10 de marzo y 13 de octubre del 2026, con la participación de las siguientes personas: Marielos Alfaro, Margarita Bolaños, Alberto Cañas, David Díaz, Fabiana Dobles, Leonardo Garnier, Pascal Girot, Miguel Gutiérrez, Miguel Guzmán, Pedro León, Rolando Marín, Juan Carlos Pereira, Joel Porras, Ciska Raventós, Alexander Rodríguez, Marcela Román, Eduardo Ulibarri, Andrés Valenciano, Jorge Vargas, Saúl Weisleder, Fernando Zumbado.

Por lo comentarios recibidos, se agradece a: David Díaz Arias, Leonardo Garnier, Miguel Gutiérrez Saxe, Pedro León Azofeifa, Juliana Martinez Franzoni, Alberto Mora Román, Ciska Raventós, Jorge Vargas Cullell.

Revisión y corrección de cifras: Rafael Segura Carmona, Yarlin Vargas Valverde, Jimena Valverde Cordero, Javier Bogantes Retana, Sofía Altamura Gamboa, Karen Chacón Araya, Daniela Chacón Mendoza.

Preparación de gráficos y visualizaciones: Natalia Morales Aguilar, Steffan Gómez Campos, Karen Chacón Araya, Ronald Alfaro Redondo, Daniela Chacón Mendoza y Luis Vargas Montoya.

Notas

1 La deflación es la disminución generalizada y sostenida de los precios de los bienes y servicios en una economía durante al menos dos semestres consecutivos. Es el fenómeno opuesto a la inflación (también denominada "inflación negativa"). La economía costarricense acumula 40 meses por debajo del rango meta de inflación establecido por el BCCR.

2 La apreciación del colón significa que este vale más con respecto al dólar. De este modo, el tipo de cambio nominal disminuye debido a que se necesitan menos colones para adquirir un dólar. Desde el año 2023, hasta el cierre de edición de este *Informe* (octubre del 2026), el tipo de cambio en el país ha tenido una tendencia a la baja.

3 Se considera que una actividad es menos intensiva en empleo cuando su participación en el valor agregado nacional supera su participación en el empleo total. La situación inversa corresponde a actividades más intensivas en empleo.

4 Algunos ejemplos de comercio detallista son la pulpería del barrio, las sodas, las ventas de comida, las pequeñas tiendas de ventas (de ropa, calzado, joyería, accesorios de celulares, artesanías, entre otros), los bazares, los viveros, las panaderías, las carnicerías, etc.

5 Un emprendimiento dinámico es una pyme que nace con una alta capacidad de crecimiento rápido, rentable y escalable, impulsada por la innovación, un modelo de negocio diferenciado y un mercado potencial más amplio que la escala local.

6 La regla fiscal es un instrumento incluido en la reforma fiscal del 2018 (Ley n° 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.

7 Cuando este Informe sea publicado ya se conocerán los resultados de la Enaho 2026, del INEC.

8 La habitabilidad se entiende como la dimensión sintética que articula las condiciones estructurales de la vivienda con los flujos de servicios esenciales necesarios para sostener una vida digna y segura.

9 Son aquellos usos 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).

10 Las referencias antecedidas por la letra "E" corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe y se presentan en el apartado "Entrevistas", de las referencias bibliográficas de este capítulo.

11 Se realizó un proceso de entrevistas en la zona vinculadas con instituciones públicas, organizaciones comunales y ambientales, actividades locales y espacios de participación territorial: Alberto Ureña Herrera, Irene Araya González, Marianella Lobo Cabezas, Indira de Beausset, Mariana Badilla Marín, Millie Spesny Garrón, Rommy Quirós Aguilar, Silvia Elizondo Solís, Javier Sánchez, Enrique Zúñiga, Francisco Mejía, Ana Gutiérrez Molina y Ciska Raventós (Alfaro y Merino, 2026).

12 Este taller se realizó en Aguas Zarcas el 18 de mayo de 2026 con la participación de Nerwin Najera Zamora, Gerardo Carpio Acuña, Margarita Alvarado, Gabriela Valerio, Jose Marvin Mora, Luis Fernando Cruz, Asdrubal Campos Mora, Laura Corella Rojas, Vanessa Barrantes, Luis Barrientos Camacho, Grace Vargas, Matilde Gómez Bolaños, Benhil Sánchez Porras, Mauricio Estrada Ugalde, Marianela Rojas Quirós y Dionisio Sibaja.

13 En este análisis los impuestos sobre la renta incluyen el impuesto sobre los salarios, las pensiones, las ganancias de las personas trabajadoras independientes, las rentas de la propiedad, los dividendos, los intereses y las participaciones en cooperativas (Madrigal-Quesada y Moya-Díaz, 2026).

14 Las contribuciones a la seguridad social son los aportes realizados por personas trabajadoras asalariadas e independientes al Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM-CCSS), al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM-CCSS) y al Banco Popular. En el análisis se consideran únicamente las contribuciones efectuadas por las personas, no consideran las patronales.

15 Se incluyen los siguientes beneficios monetarios otorgados por el Estado a los hogares: las pensiones del Régimen No Contributivo, las becas educativas como Avancemos, otras becas para educación y las ayudas del IMAS.

16 Para mayores detalles sobre los rubros considerados y la estimación realizada, ver Madrigal-Quesada y Carrera (2026).

17 Desde su primera edición en 2006, el Índice de Desempeño Ambiental (EPI) ha experimentado sucesivas modificaciones metodológicas en sus publicaciones bienales. Estos ajustes incluyen cambios en el número y composición de los indicadores, incorporación de nuevas fuentes de información, modificaciones en los procedimientos de normalización y ponderación, así como revisiones en los criterios utilizados para evaluar el desempeño ambiental de los países.

18 Para el análisis se distingue entre regresividad y retroceso: la primera refiere a cambios que deterioran las condiciones de protección y sostenibilidad; el segundo identifica decisiones o cambios específicos que reducen niveles de protección, capacidades institucionales, recursos, controles o prioridad política, sin asumir que cada uno constituye una regresión estructural (Faerrón y Mora, 2023).

19 Las personas entrevistadas fueron Arturo Carballo Madrigal, Jorge Cabrera Medaglia, Jorge Polimeni Salinas, Kifah Sasa Marín, Pascal Olivier Girot Pignot, Irene Murillo Ruin, Lenin Corrales Chávez, Pía Carazo, Carlos Manuel Rodríguez y Silvia Matamoros.

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

21 *Democratic backsliding* es el debilitamiento o la eliminación, impulsados desde el poder estatal, de las instituciones políticas que sostienen una democracia existente (Bermeo, 2016). Se trata de un proceso gradual y deliberado que erosiona el Estado de derecho y las prácticas democráticas y favorece la concentración del poder político, social y económico (Sitter y Bakke, 2019).

22 Plataforma guía de voto en línea (*voter advice application*) del Programa Estado de la Nación. Las personas usuarias responden 32 preguntas de política pública (a favor / en contra) y obtienen su afinidad con cada candidatura presidencial. El análisis estadístico de esas respuestas identifica las dimensiones que estructuran las posiciones políticas de la ciudadanía (Gómez-Campos *et al*., 2026).

23 Una ontología de análisis textual es el esquema conceptual que define qué se va a buscar y codificar en un conjunto de textos, con qué categorías y cómo se relacionan entre sí. Su propósito es que la codificación sea consistente, comparable.

24 El breve perfil sobre Cutris presenta algunas características físicas, demográficas y socioeconómicas de la zona y su población, desde una perspectiva del desarrollo humano. La información disponible a escala distrital es limitada y no permite, para todos los temas, comparaciones actualizadas y sistemáticas. Por lo anterior, el análisis describe algunos elementos sobre el territorio y algunos cambios registrados, especialmente, entre los censos de 2011 y 2022 del Instituto Nacional de Estadística y Censos.