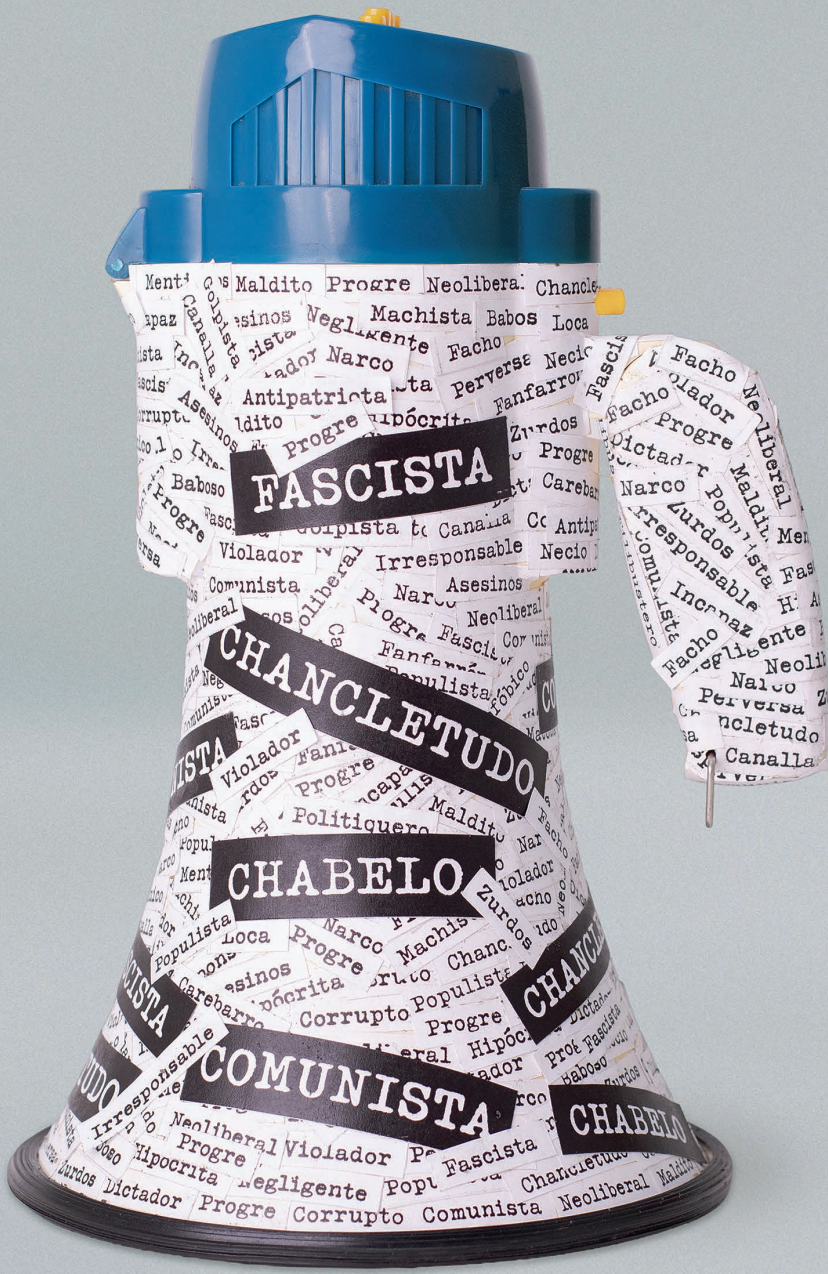

FASCISTA
CHANCLETUDO
CHABELO
COMUNISTA
CHABELO

Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026

CONSEJO NACIONAL DE RECTORES
www.conare.ac.cr

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN

APDO. 1174-1200 PAVAS, COSTA RICA

www.estadonacion.or.cr

303.4
C755-i

Consejo Nacional de Rectores (Costa Rica). Programa Estado de la Nación.
Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026 /
Programa Estado de la Nación -- San José, C.R. : PEN, 2026.
1 recurso en línea (370 páginas): archivos de texto PDF, 71 MB

ISBN 978-9930-667-24-8 Digital
ISBN 978-9930-667-25-5 Impreso
(Informe Estado de la Nación ; no. 32–2026)

1.DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE. 2. INTEGRACIÓN SOCIAL. 3. DESARROLLO ECONÓMICO. 4. POLÍTICA PÚBLICA. 5. SEGURIDAD CIUDADANA. 6. DEMOCRACIA. 7. INVERSIONES PÚBLICAS. 8. PRODUCTIVIDAD. 9. EMPLEO. 10. MERCADO LABORAL. 11. INVERSIÓN SOCIAL. 12. POLÍTICA AMBIENTAL. 13. IMPUESTOS. 14. EQUIDAD SOCIAL. 15.CAMBIO CLIMÁTICO. 16. COSTA RICA. I. Título.

Esta obra se comparte bajo la licencia
Reconocimiento – No Comercial – Compartir Igual (CC-BY-NC-SA)
Permite usar una obra para crear otra obra o contenido, modificando o no la obra original, siempre que se cite al autor, la obra resultante se comparta bajo el mismo tipo de licencia y no tenga fines comerciales.

Primera edición: Noviembre, 2026.

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar/ Insignia | ng
Concepto de portada, diseño y fotografía: Erick Valdelomar/ Insignia | ng
Impresión: Mundo Creativo

Equipo responsable

Consejo Consultivo
Rodrigo Aguilar, Marielos Alfaro, María Luisa Ávila, Margarita Bolaños, Wilson Campos, Alberto Cañas, Eva Carazo, Mauricio Castro, Rocío Córdoba, David Díaz, Helio Fallas, Leonardo Garnier, Pascal Girot, Velia Govaere Vicarioli, Miguel Gutiérrez, Pedro León, Juliana Martínez, Luis Mesalles, Rolando Marín, Ciska Raventós, Pablo Sauma, Eduardo Ulibarri, Andrés Valenciano, Jorge Vargas Cullell, Saúl Weisleder, Fernando Zumbado.

Consejo Directivo
Jorge Herrera Murillo, Angie Cruickshank, Katalina Perera.

Convenios marco de cooperación
Consejo Nacional de Rectores, Defensoría de los Habitantes de la República.

Director del Programa
Isabel Román Vega.

Coordinador general de investigación
Natalia Morales Aguilar.

Investigadores principales de capítulos temáticos
Ronald Alfaro, Karen Chacón, Natalia Morales, Luis Vargas-Montoya.

Consejo Editorial
Ronald Alfaro, Karen Chacón, Steffan Gómez, Leonardo Merino, Natalia Morales, Isabel Román.

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

Mesa de Ciencia de datos y visualización
Steffan Gómez y Carlos Agüero.

Área de Estadística
Rafael Segura y Yarlin Vargas.

Área de Difusión
Vera Brenes, Manuel Alfaro, Guido Barrientos, Gabriela Monge y Joel Porras.

Área Administrativa
Susan Rodríguez, Karol Arroyo, Suyen Miranda, José Jorge Montero y Giselle Rojas.

Editor
Programa Estado de la Nación.

Revisión filológica
Gabriela Fonseca.

Diseño y diagramación
Erick Valdelomar | Insignia | ng.

Reconocimientos

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

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

Especial reconocimiento merecen las numerosas instituciones y organizaciones que suministraron información o facilitaron el acceso a bases de datos y otros registros durante el proceso de investigación para este y todos los Informes anteriores. Asimismo, muchas entidades brindaron valiosa información, tanto para los estudios en las diversas áreas que analiza el Informe, como para la actualización del Compendio Estadístico, entre ellas: Academia de Centroamérica, Asamblea Legislativa, Aresep, Banco de Costa Rica, Banco Nacional de Costa Rica, Banhvi, BCCR, Benemérito Cuerpo de Bomberos, Cámara Costarricense de la Construcción, Cámara Costarricense Forestal, Cámara de Industrias de Costa Rica, Cámara de Insumos Agropecuarios, Canatur, Casa Presidencial, Catie, CCP (UCR), CCSS, Cicad, CFIA, CIEM (UCR), Cinde, Cinpe (UNA), Cites (Minae), CMCA, CNP, Comex, Comisión Nacional del Consumidor (MEIC), CNE, Comisión para la Promoción de la Competencia (MEIC), CNFL, Conai, Conare, Conarroz, Conavi, Conesup, Contraloría General de la República, Cosevi, Defensoría de los Habitantes, Departamento de Servicios Parlamentarios (Asamblea Legislativa), DesInventar, Digepyme (MEIC), Dirección de Aguas (Minaet), Dinadeco, Dirección General de Adaptación Social (MJG), Dirección Sectorial de Energía (Minaet), Fiscalía Ambiental (Poder Judicial), Fodemipyme (Banco Popular), Fodesaf, Fonabe, Fonafifo, Fundación Omar Dengo, Fuprovi, Gerencia de Biotecnología (MAG), Gerencia Técnica de Acreditación y Registro en Agricultura Orgánica (MAG), IAFA, ICAA, Icafe, ICE, ICT, Idespo, IFAM, IICE (UCR), IIS (UCR), IMAS, IMN, INA, INBio, Incae, Incop, Incopesca, Infocoop, Inisa (UCR), INS, INEC, Inamu, Inder, INVU, IRET (UNA), ITCR, Laboratorio de Aguas (ICAA), Laboratorio de Hidrología (UNA), Laboratorio de Química de la Atmósfera y de Calidad del Aire (UNA), Lanamme (UCR), MEIC, MEP, Micyt, Mideplan, MAG, Ministerio de Cultura y Juventud, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Justicia y Gracia, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ministerio de Salud, Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Minaet, Mivah, MOPT, Movimiento Solidarista Costarricense, Municipalidad de San José, Observatorio de Mipymes (UNED), Oficina Costarricense de Implementación Conjunta, Oficina ISBN Costa Rica, Oficina Nacional Forestal (MAG), OIJ, PANI, PNUD, Poder Judicial, Procomer, Procuraduría General de la República, Programa del Corredor Mesoamericano, Pronamype, Recope, Red Costarricense de Reservas Privadas, Registro Nacional, Riteve, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, Senara, Sepsa, Setena, SFE (MAG), Sinac, Sistema de Emergencias 9-1-1, Sugef, Sugess, Sugeval, Supen, Sutel, TSE, Tribunal Ambiental Administrativo (Minaet), Uccaep, UICN, UNED, Unesco, Unión Nacional de Gobiernos Locales, Unimer, Universidad de Costa Rica y Universidad Nacional.

Índices

EQUIPO RESPONSABLE 3

RECONOCIMIENTOS 5

PRESENTACIÓN 13

PRÓLOGO AL INFORME ESTADO DE LA NACIÓN 2025 15
Una visión de mediano plazo y con enfoque propositivo 15
La misión del *Informe* 16
Palabras finales 16

PARTE I 17

CAPITULO 1 | SINOPSIS 18

Valoración general 2026 19
Introducción 21

Se prolonga una época de retrocesos en desarrollo humano sostenible 22
Crecimiento económico mantiene debilidades para generar más bienestar 22
Concentración de oportunidades en sectores y territorios sigue en aumento *23*
El mercado laboral integra a menos personas mediante empleo formal *24*
Deterioro de la solvencia fiscal continúa limitando el financiamiento del desarrollo humano 27
Mejoras sociales recientes no revierten las debilidades estructurales 28
Patrones de consumo evidencian desigualdades en el bienestar de los hogares 31
Persisten tendencias en el uso de recursos y territorios que aumentan la presión ambiental 32
Uso de recursos naturales críticos acentúa riesgos para la sostenibilidad *33*
Dinámicas territoriales desafían la capacidad de gestión ambiental 32
Reorientación de la acción pública erosiona las capacidades estatales para impulsar el bienestar **37**
Estrategia fiscal continúa restringiendo inversiones estratégicas 37
Recomposición de la inversión genera límites para impulsar el desarrollo humano *37*
Déficits de inversión y planificación limitan las soluciones de movilidad *40*
Reciente pérdida de prioridad de la conservación arriesga logros de la política pública ambiental 41
Menor protagonismo del Poder Ejecutivo en la generación de decisiones sustantivas 43
Reconfiguración del escenario político partidario convive con señales incipientes de retroceso democrático **46**
Resultado electoral facilita las condiciones institucionales para gobernar 47
Mayor participación acompaña una nueva geografía electoral 48
Reconfiguración del voto se asocia con demandas de eficiencia y cambios sobre el ejercicio del poder presidencial en las percepciones de la ciudadanía 49
Escalada de la confrontación institucional alcanza al Tribunal Supremo de Elecciones 51
Indicadores internacionales advierten señales incipientes de erosión institucional 52
El país tiene menor margen de respuesta ante amenazas estratégicas **53**
Cambios en el entorno económico mundial debilitan principal motor de crecimiento 54

Nuevo escenario internacional requiere acciones decisivas de la política exterior costarricense 56
Complejidad y profundidad del crimen organizado desafían las respuestas de seguridad 57
El crimen organizado adquiere mayor escala e inserción económica *58*
Enfoques operativos predominaron en las propuestas partidarias sobre seguridad *59*
Creciente apoyo ciudadano a reducir contrapesos democráticos plantea riesgos para la convivencia democrática 61
El caso Crucitas: un espejo de la urgencia de revertir el abandono institucional 65
Cierre **67**

PARTE II I SEGUIMIENTO **75**

CAPÍTULO 2
EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL **77**

Hallazgos relevantes **77**
Valoración general **79**
Valoración del *Informe Estado de la Nación 2025* ***80***
Aspiraciones **80**
Introducción **81**
Avances recientes en indicadores sociales no revierten rezagos acumulados en desarrollo humano **82**
Mejoras del 2025 se concentran en indicadores que mantienen importantes rezagos de desarrollo humano 82
Reducción de brechas territoriales de largo plazo en mortalidad infantil contrastan con repunte reciente y desigualdades de atención persistentes 87
Limitada capacidad del mercado laboral para generar empleo formal debilita su función como mecanismo de inclusión y movilidad económica **90**
Mercado laboral pierde capacidad para incorporar población al empleo, pese a reducción del desempleo 91
Segmentación del mercado laboral se refleja en mayor informalidad e ingresos más precarios en personas de baja calificación o que pierden empleos 93
Aporte especial: pocas alternativas de política pública para formalización de microempresas 96
Cambios demográficos, transferencias e ingresos laborales reducen la pobreza entre hogares cercanos al umbral, pero no superan desventajas estructurales de los más rezagados **98**
Fuerte aumento real en ingresos de los hogares no modifica amplias brechas entre grupos de ingresos 98
Menor tamaño de hogares y transferencias sostienen reducción de la pobreza en 2025 100
Hogares más pequeños y transferencias públicas venían reduciendo la pobreza, tras la pandemia se sumó el ingreso laboral y otras transferencias privadas 101
Patrones de consumo evidencian desigual capacidad de hogares para sostener su bienestar y refuerzan la función redistributiva del Estado **104**
Transporte, vivienda, salud y comunicaciones ganan peso en el gasto de los hogares 105
Alta concentración del gasto en alimentación y vivienda reduce el margen de los hogares para destinar recursos a otros ámbitos del bienestar 106
Desventajas educativas, laborales y territoriales se asocian con mayor concentración del gasto de hogares en necesidades básicas y refuerza la importancia de la provisión pública 108
Prosigue redistribución de la inversión social disociada de objetivos de desarrollo humano **110**
Crecimiento de la inversión social pública se concentra, cada vez más, en pensiones contributivas, mientras educación y salud siguen perdiendo prioridad política 111
Progresividad de transferencias públicas e impuestos sobre la renta a personas tienen limitados efectos redistributivos 114
Gobernanza de la política social selectiva dificulta conectar de manera efectiva decisiones, recursos y servicios 117
Fragmentación caracteriza sector social costarricense 118
Rectoría del sector social selectivo ha sido inestable y carece de capacidades técnicas permanentes de coordinación 120
Menor capacidad de control sobre los recursos de Fodesaf desplaza gobernanza de la política social selectiva hacia el Ministerio de Hacienda 121
Propuestas de reforma del sector social selectivo coinciden en el diagnóstico pero divergen en reorganización institucional 122
Anexo metodológico **125**

CAPÍTULO 3
OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICA 135

Hallazgos relevantes 135
Valoración general 137
Valoración del *Informe Estado de la Nación 2025* 138
Aspiraciones 138
Introducción 139
Concentración de oportunidades en sectores y territorios sigue en aumento y obstaculiza un desarrollo humano sostenible e inclusivo 139
Buen crecimiento económico relativo pese a expectativa de desaceleración 140
Diferencia entre lo producido y lo que se queda en el país es más del doble que en América Latina 140
Concentración sectorial de la producción profundiza pérdida de empleo y rezago de territorios periféricos 141
Amenazas al sector externo se materializan y golpean con más fuerza a actividades menos sofisticadas en cantones periféricos 146
Cantidad exportada crece por debajo del promedio de la última década y empleos en zonas francas caen en el último año 146
Creciente concentración del sector externo en el mercado estadounidense y sectores más sofisticados representa un riesgo estratégico 148
Concentración del sector externo refuerza la falta de oportunidades en sectores y territorios rezagados 149
Deflación y un colón más fuerte no se han traducido en mejoras en el bienestar y la competitividad 153
El poder adquisitivo de los hogares en la última década no ha aumentado pese a tres años de precios a la baja y apreciación del colón 153
Endeudamiento y rigideces en las tasas de interés vulneran el bienestar de los hogares, especialmente los de menores ingresos 155
La apreciación del colón sigue presionando la competitividad del sector exportador 157
La solvencia fiscal retrocede y compromete aún más inversiones prioritarias 159
Reducción en ingresos tributarios y alta carga de la deuda debilitan las finanzas públicas 159
Una reforma fiscal, centrada en el recorte de gastos, es insuficiente para contener la deuda y requiere acciones impostergables 161
Deterioro fiscal compromete inversiones en salud, educación, seguridad e infraestructura 163
Principales inversiones en infraestructura no alcanzan para reducir el costo de la congestión 165
Empeoran la congestión en la Ruta 1 y su costo asociado pese a importantes inversiones 165
Se diluyen la mejora en la congestión y costo asociado a las inversiones en la Ruta 167
Reducir la congestión requiere cambios en el sector transporte que trascienden la inversión en infraestructura 169
Economía del crimen surge como la "tercera economía" en un contexto de creciente concentración de oportunidades 170
La criminalidad se extiende a más territorios y se sofistica 170
Aumentan los riesgos de inserción del crimen organizado en la economía lícita 174
Combate del crimen organizado requiere mediciones sistemáticas más precisas 175
Anexo metodológico 181

CAPÍTULO 4
ARMONÍA CON LA NATURALEZA 185

Hallazgos relevantes 185
Valoración general 187
Valoración general del *Informe Estado de la Nación 2025* 188
Aspiraciones 188
Introducción 189
Apuesta ambiental del país se debilita en sus bases más sólidas 189
Conservación pierde prioridad y capacidad de sostener resultados en política ambiental 189
Se erosiona la excepcionalidad ambiental del país en indicadores globales 190
Reducción de recursos debilita capacidad del Estado para proteger y gestionar agenda verde 192
Presión inmobiliaria arriesga la conservación: el caso de la Zona Protectora Cerros de Escazú 195

Agendas ambientales persistentemente débiles mantienen tendencia a la insostenibilidad 199
Mayor presión sobre los bienes naturales revela límites en su gestión *199*
Usos del suelo presionan y afectan el ambiente y el territorio *204*
Se registran menos desastres por eventos naturales pero persisten condiciones de riesgo *205*
Desconexión con dinámicas territoriales poco visibles incide en resultados ambientales **210**
Acción institucional fragmentada y reactiva ante presiones en zonas protegidas 211
Respuesta a contaminación del agua no aborda causas estructurales ni territoriales 212
Avance normativo no se traduce en mejores resultados en la gestión territorial de residuos 219
Aporte especial: ordenamiento espacial marino como herramienta de gobernanza participativa 223
Brecha entre normativa y resultados ambientales enfrenta nuevas condiciones políticas **224**
Sólido marco legal afronta problemas para alcanzar implementación y mantener progresividad 225
Política pública ambiental combina fortalezas acumuladas con señales de retroceso 229
Fortalezas acumuladas y límites persistentes de la política ambiental *230*
Los años noventa construyeron la base institucional de la política ambiental *232*
Inicios del siglo XXI: ampliación e internacionalización de la agenda ambiental *232*
Del liderazgo internacional fuerte a riesgos de retroceso en la política ambiental *233*
Sectores ciudadanos articulan respuestas e iniciativas frente a presiones ambientales 235
Ambiente sigue accionando a la ciudadanía aunque con mucho peso de la vía judicial *236*
Acciones individuales revelan potencial de impulso transformador *239*
Debilidades en gestión de bienes ambientales limita condiciones para desarrollo humano **242**

APORTE ESPECIAL: EL CASO CRUCITAS: UNA EXPRESIÓN DE LAS TENSIONES Y LOS REZAGOS DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE **251**

Introducción **251**
Breve perfil territorial y socioeconómico del distrito de Cutris **252**
Conflicto socioambiental en Crucitas: rezagos históricos y tensiones no resueltas **255**
Principales fases de desarrollo del conflicto socioambiental en Crucitas 255
Primeros indicios y exploraciones de oro (1980-1993) *255*
Desarrollo minero y creciente conflictividad socioambiental (1993-2010) *256*
Expansión de la minería ilegal y profundización de tensiones (2010-2026) *261*
Perspectivas de los actores sobre la respuesta ante el conflicto socioambiental en Cutris 262
Experiencias internacionales: no existe un abordaje único para los conflictos mineros **270**
Conclusiones **273**
Metodología y fuentes de información **274**

CAPITULO 5
FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA **279**

Hallazgos relevantes **279**
Valoración General **281**
Valoración del *Informe Estado de la Nación 2025* **282**
Aspiraciones **282**
Introducción **283**
Intensificación de la competencia política en un escenario de ataques a la institucionalidad electoral crea nuevos riesgos para la democracia **283**
Fuerte incremento en la asistencia a las urnas se concentra en corredores geográficos de la periferia 284
Contundencia del triunfo oficialista rompió la hegemonía del PLN debido a su capacidad de movilización en los territorios 285
Mejor evaluación gubernamental y movilización de sectores medios explicarían el aumento de la participación 289
Irrupción de una nueva identidad política reactiva viejas tensiones de la democracia costarricense 292
Por primera vez hay un ataque sistemático del gobierno a la autoridad electoral 294
Aumento de la participación electoral no se extiende a otros ámbitos del ejercicio de la ciudadanía 299
Holgado triunfo electoral del oficialismo creó condiciones políticas favorables para implementar su propuesta **303**
Reacomodo partidario provoca cambios sustantivos en las condiciones para la gobernabilidad 304

La ciudadanía coincide en la necesidad urgente de reformas políticas, pero se divide ante el uso de "la mano dura" en el ejercicio del poder 307
Mayoría de partidos políticos con propuestas hacia la intervención y mano dura en seguridad ciudadana 309
Se profundiza conflicto de poderes por estrategia de concentración de poder del ejecutivo 323
Recrudecen los ataques del Ejecutivo a los otros poderes de la República 313
Ejecutivo concentra sus esfuerzos en ampliar sus poderes 316
Inédito nombramiento de "doble sombrero" de un exmandatario expande sus poderes 317
Sala Constitucional ejerce contrapeso ante un Ejecutivo que excede sus poderes 318
Oficialismo arrebata liderazgos locales en comunidades cuyos presupuestos dependen más de transferencias del Gobierno Central y son menos desarrolladas 319
Indicadores internacionales dan cuenta de proceso concentrador del poder 321
Narrativa que deslegitima a los otros Poderes se asocia con opiniones públicas favorables a la concentración de poder del Ejecutivo 232
Administración Chaves forma opinión pública mediante estrategia conversacional e interpelación 235
Gobierno saliente debilitó la capacidad del sistema político para gestionar política pública 328
El ejercicio de los poderes gubernamentales se traduce en una menor capacidad para gestionar política pública 328
Gobierno desactiva su principal herramienta de política pública en el último año de su administración 328
Ante la ausencia de iniciativas del Ejecutivo, el Legislativo intensificó su protagonismo en la propuesta de legislación 329
Alta producción legislativa no se tradujo en entregas sustantivas a la población 330
Ejecutivo con una de las tasas de éxito de iniciativas parlamentarias más baja del período analizado 331
Administración Chaves Robles cierra su mandato con un uso extraordinario del veto 332
Alta rotación caracterizó al gabinete saliente, en el entrante sobresalen la continuidad y transfuguismo 334
Entregas del sistema político a la población contribuyen poco al desarrollo humano 336
Anexo metodológico 339

APORTE ESPECIAL: AVANCES, TENSIONES Y DESAFÍOS EN LA POLÍTICA EXTERIOR COSTARRICENSE 345

Introducción 345
Breve repaso a algunos hechos relevantes recientes en materia de política exterior costarricense 345
Nuevo entorno global: nuevos desafíos de la política exterior costarricense 345
Aumenta la complejidad del contexto internacional 348
La política exterior de Costa Rica: avances, tensiones y desafíos 349
Sólida trayectoria con una presencia internacional sustantiva 349
Tensiones internas y erosión de la acción internacional del Estado 350
Misiones diplomáticas extranjeras en Costa Rica: estudio exploratorio 350
Mirada hacia adelante: ¿Qué hacer? 352

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 359

Presentación

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

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

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

En cada una de sus entregas, el *Informe Estado de la Nación* lleva el pulso del país e incluye nuevas investigaciones y hallazgos, aumentando así la plataforma de datos sobre la situación nacional y de instrumentos útiles para analizarla. De este modo, el Informe se amplía y se renueva cada año, de acuerdo con la permanencia y la renovación de las tendencias que van marcando el devenir de la sociedad costarricense.

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

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

Esta edición presenta estudios que refieren al comportamiento del país durante el año 2025 y primer semestre de 2026, hasta donde lo permitieron

las fuentes de información. Se organiza en una Sinopsis y los cuatro capítulos regulares, comunes a todas las ediciones. Este Informe da cuenta de los resultados electorales, del comportamiento del país en materia ambiental, social y económica con una clara visión territorial, novedad que resalta en cada uno de los temas que se desarrollan. Además, se presentan dos aportes con el fin de contribuir a la discusión del nacional en dos temas importantes y actuales: política exterior, donde mediante un diálogo de consulta con excancilleres de la República se presentan reflexiones sobre los desafíos actuales y recomendaciones de quienes han liderado la diplomacia costarricense en distintos momentos geopolíticos, en los últimos 30 años. También se aborda el conflicto socioambiental asociado a la minería ilegal en Cutris de San Carlos, conocido como el caso Crucitas. Desde la voz de los actores involucrados se identifican dificultades y alternativas para construir respuestas por parte de la institucionalidad pública con acompañamiento de las comunidades.

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

Al presentar este nuevo *Informe*, queremos dejar constancia de nuestro reconocimiento al equipo de investigación, difusión y demás colaboradores que han tenido la responsabilidad de realizar de manera ininterrumpida este trabajo durante estos años; a los miembros del Consejo Consultivo por su orientación y valiosos aportes a lo largo del proceso de elaboración del Informe; al personal de la OPES; a todas las personas que por distintos medios han nutrido este trabajo con comentarios y sugerencias, y al pueblo de Costa Rica, que espera con anhelo y esperanza la entrega anual del *Informe Estado de la Nación*.

La presentación de ese *Informe* coincide con una nueva dirección del PEN, a cargo de la señora Isabel Román Vega, a quien se le reconoce su compromiso de mantener el legado de años de trabajo riguroso, novedoso y de aportes al país para que el PEN y el CONARE se mantengan como centro de la discusión nacional.

San José, Costa Rica.
Noviembre de 2026



Jorge Herrera Murillo
Rector
Universidad Nacional
Presidente del Conare



Carlos Araya Leandro
Rector
Universidad de Costa Rica



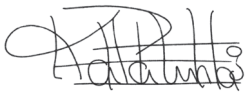
María Estrada Sánchez
Rectora
Instituto Tecnológico de Costa Rica



Rodrigo Arias Camacho
Rector
Universidad Estatal a Distancia



William Rojas Meléndez
Rector
Universidad Técnica Nacional



Katalina Perera
Director a.i.
Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES)

Prólogo al *Informe Estado de la Nación 2026*

Una visión de mediano plazo y con enfoque propositivo

La presente edición del *Informe* reporta la situación nacional en el año 2025 y la primera mitad del 2026, desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible. Con éste, son ya treinta y dos años consecutivos en los que el Programa Estado de la Nación (PEN-CONARE) valora el desempeño del país con base en la información más completa y actualizada posible.

El *Informe Estado de la Nación* (2026) se divide en dos grandes partes. La primera es el capítulo 1 "Sinopsis", que efectúa una lectura con visión de conjunto sobre los principales hallazgos de esta edición. La segunda parte, sobre el "Seguimiento del desarrollo humano sostenible", comprende los cuatro capítulos regulares del Informe: Equidad e integración social; Oportunidades, Solvencia y Estabilidad Económicas; Armonía con la Naturaleza y Fortalecimiento de la democracia. Dan una perspectiva especializada sobre la evolución del país en dimensiones claves del desarrollo humano y ofrecen nuevo conocimiento mediante el tratamiento a profundidad de ciertos temas.

Este *Informe* se publica después los comicios electorales de febrero de 2026 y ofrece una amplia y detallada información de los resultados y el comportamiento del voto que los costarricenses ejercieron para elegir a las nuevas autoridades del gobierno y la Asamblea Legislativa que conducirán los asuntos nacionales en el período 2026-2030. Esto fue posible gracias plataforma de información electoral VotemosCR.com que el Programa Estado de la Nación puso al servicio de la ciudadanía con una gran cantidad de datos sobre los partidos políticos, sus programas de gobierno y candidatos, las preferencias ciudadanas así como el tradicional Votómetro, que permitió a las personas comparar sus ideas en relación con las de las y los candidatos.

El *Informe Estado de la Nación* (2026) es el resultado de un año intenso trabajo por parte del Equipo Técnico en el cual se han incorporado nuevas perspectivas de trabajo y herramientas de recolección de información orientadas a entregar datos y análisis oportunos y precisos para que, en un período de muy fuerte incertidumbre como el que atraviesa el país, las personas puedan formarse un juicio certero sobre los asuntos públicos. Entre esas perspectivas destaca, por ejemplo, el fortalecimiento del enfoque territorial en el análisis de distintos temas y la consulta a actores y comunidades dentro y fuera de la Gran Área Metropolitana de San José. Esta será una línea de trabajo que el Informe fortalecerá en los próximos años, utilizando metodologías de análisis regional y la identificación "Sitios de estudio centinelas", con el fin de realizar estudios en profundidad en distintas zonas del país. La identificación de los mismos ha sido posible mediante el uso de diversos indicadores con técnicas estadísticas sofisticadas de agregación espacial y diversos criterios sociales, económicos y ambientales.

En 2026 el PEN también dio inicio a un nuevo ciclo de investigación en sus otras mesas de trabajo para las cuales cuenta con estrategias de investigación aprobadas y en marcha para el I*nforme Estado de la Educación* (2027); el *Informe Estado de la Justicia* para el cual se logró firmar Convenio de colaboración entre el CONARE y el Poder Judicial (2028); para el *Informe Estado de la Región* de Centroamérica y República Dominicana (2029). Por su parte, la plataforma hipatia.cr, ofrecerá el próximo año al país una radiografía actualizada del talento humano científico-tecnológico con el que cuenta dentro y fuera del territorio, así como nuevas herramientas para analizar el comportamiento de la demanda nacional de empleo y habilidades. Mediante métodos innovadores, que integran ciencia de datos e inteligencia artificial, se encuentra en desarrollo un sistema para generar inteligencia del mercado laboral costarricense de forma actualizada y detallada, a partir de vacantes de empleo publicadas en la web. Este busca atender un vacío de información sobre la demanda laboral en el país y aportar un insumo complementario a las fuentes existentes, para apoyar la toma de decisiones desde diversos sectores socio productivos.

En este año el PEN también mantuvo su línea de apoyo a ejercicios de diálogos ciudadanos en temas estratégicos para el país. Destaca en particular los "*Diálogos Propositivos hacia una Reforma Judicial Democrática y Viable*", un esfuerzo colaborativo con otras organizaciones como el Foro de Justicia, el Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil), cuyos resultados fueron presentados al Poder Judicial en octubre del 2026, como una contribución

ciudadana al mejoramiento de una justicia pronta e independiente.

El proceso implicó la organización de una serie de talleres participativos para discutir problemas del sistema de justicia costarricense y formular propuestas alrededor de diversos temas de análisis. Estos talleres se realizaron en San José, Limón, Puntarenas y San Ramón y contaron con la participación de personal del Poder Judicial y otras entidades públicas, abogados litigantes, organizaciones de la sociedad civil y especialistas. La sistematización de los resultados presentados al público constituye un insumo, a modo de un abanico de posibilidades y prioridades, que puede servir para alimentar las deliberaciones y, sobre todo, recordar la necesidad de incorporar a diversos sectores en el diseño de las reformas judiciales. Además, servirá de base para estudios posteriores más profundos sobre posibles reformas al Poder Judicial de Costa Rica en el marco del próximo Informe Estado de la Justicia.

La misión del *Informe*

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

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

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

La preparación y la divulgación del Informe se basan en tres principios: **el rigor académico** en el proceso de investigación, que se consigue gracias al apoyo en entidades y personas expertas, la minuciosa revisión de los datos y afirmaciones y la crítica a las fuentes. La **legitimidad social**, que se procura por medio de la identificación participativa de temas, los mecanismos de consulta, y la integración de un Consejo Consultivo con personalidades de diversas filosofías y procedencia social. Y, finalmente, la **amplitud en la difusión**, con esfuerzos para lograr la máxima divulgación de los hallazgos del *Informe* y su adecuación a los cambios tecnológicos y culturales con el fin de acercarse mejor a la ciudadanía.

Palabras finales

El PEN-CONARE sigue comprometido con la mejora continua de la calidad y la trascendencia del Informe, con renovar las estrategias de investigación y difusión, sin abandonar los principios y conceptos que dieron lugar a esta iniciativa. Los tiempos de fuertes e inesperados cambios que vivimos, nos ha hecho redoblar esfuerzos para cumplir con la misión fundacional del Programa.

La responsabilidad del *Informe Estado de la Nación* está a cargo de un equipo de trabajo que ha construido amplios mecanismos y nexos de consulta, así como una red de apoyo que participa en la investigación, el diseño gráfico, la edición técnica y la difusión de los Informes con gran dedicación y compromiso. Así se ha desarrollado el alto perfil público y credibilidad del PEN-CONARE, sobre la base del aporte autónomo y, a la vez, profundamente orgánico. Expresamos nuestra sincera gratitud a todas las personas y entidades que lo hacen posible, que facilitan insumos y alimentan la base sobre la que se sustenta este esfuerzo académico, para darle un valor agregado que permita acercar la información a la ciudadanía. Esperamos que este I*nforme Estado de la Nación 2026* honre esa colaboración, y contribuya a mejorar la calidad del debate político y la participación ciudadana.

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



Isabel Román Vega
Directora a.i



Natalia Morales Aguilar
Coordinadora de investigación

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).

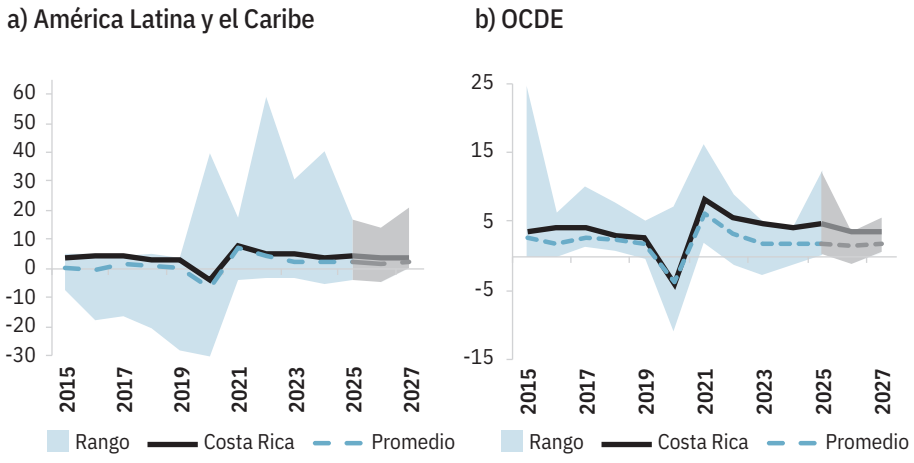
Para el bienio 2026-2027 se espera una desaceleración de la economía costarricense, con crecimientos del 3,4% y 3,5%, respectivamente. Según el BCCR (2026), esta pérdida de dinamismo responde, en gran medida, a la incertidumbre geopolítica, los cambios en la política comercial estadounidense y la fragmentación 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.

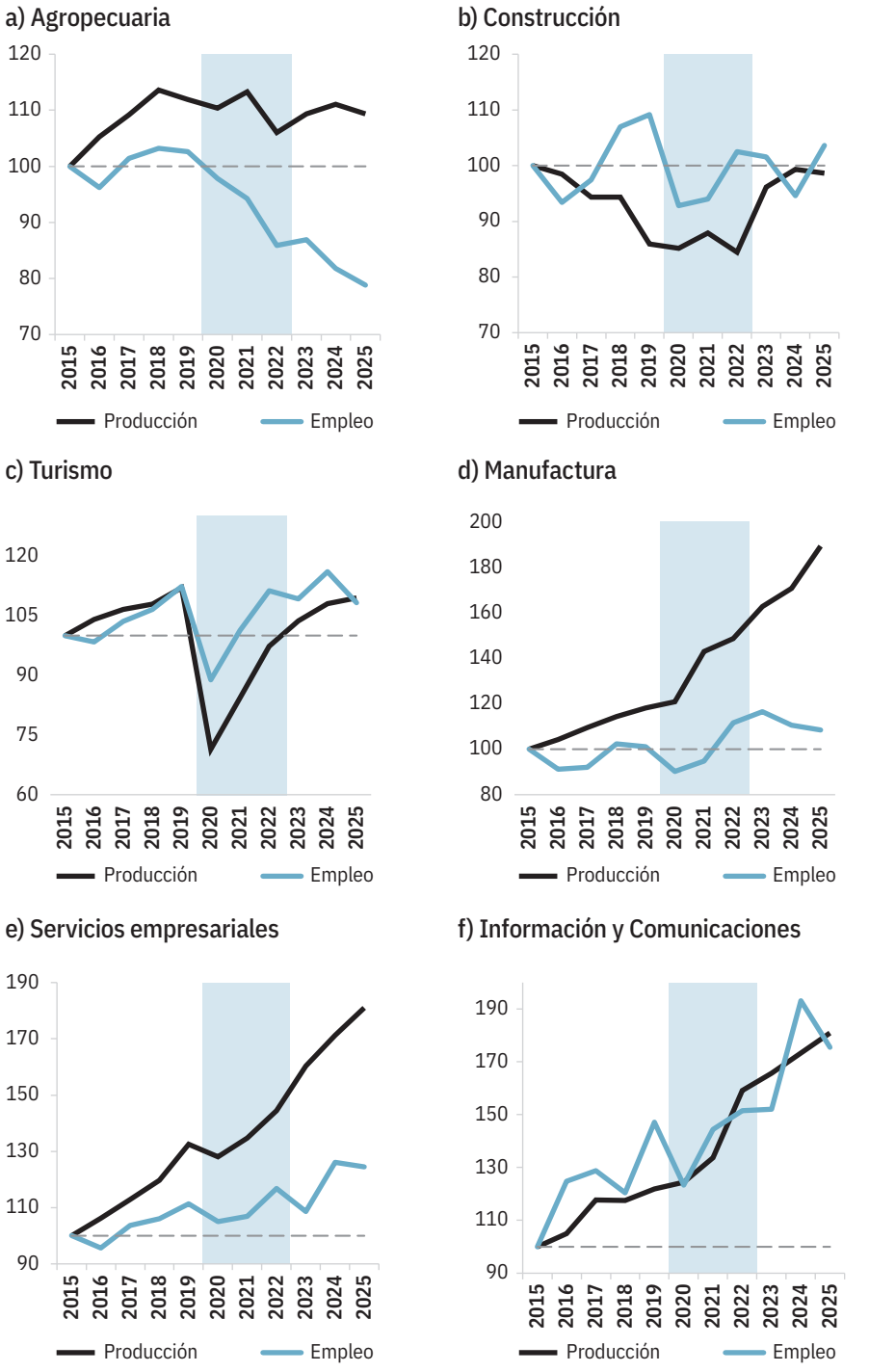
Volviendo a la estructura productiva costarricense, durante el período 2015-2025 se evidencia una transformación relevante. Las actividades agropecuarias perdieron -1,5 puntos porcentuales de su peso en el valor agregado y -3,2 en el empleo, mientras que la construcción registró reducciones de -1,8 y -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

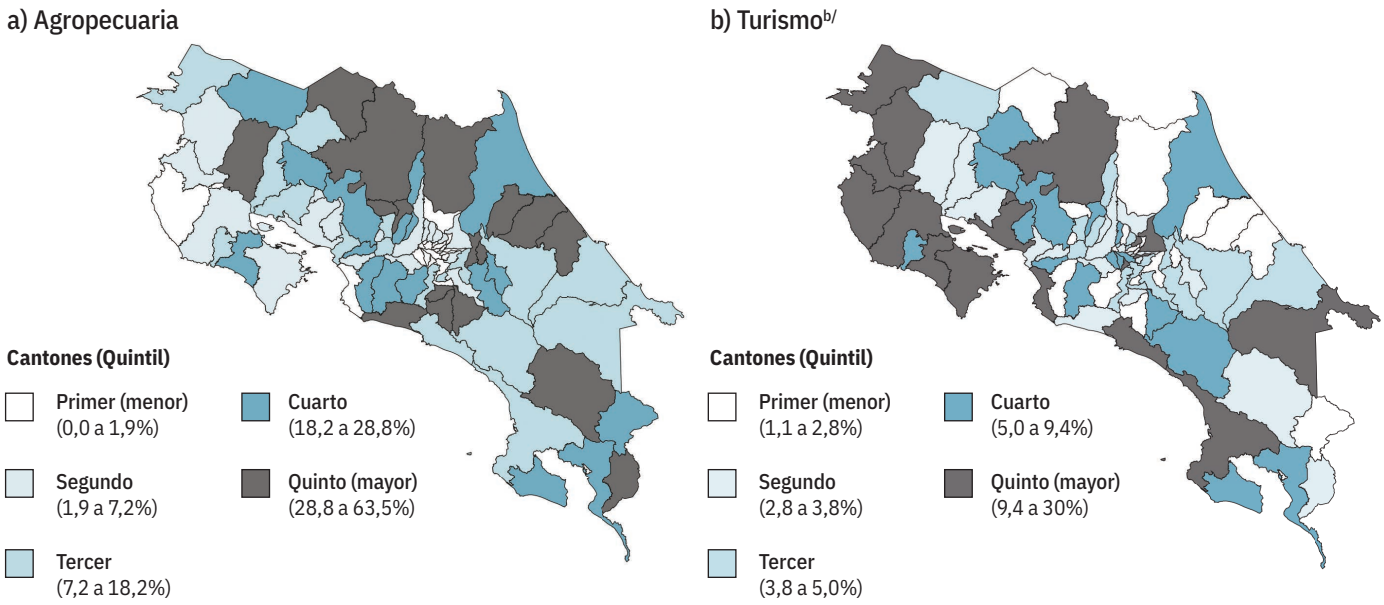
PRODUCCIÓN Y EMPLEO SECTORIAL Y TERRITORIAL
véase el Capítulo 3

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).

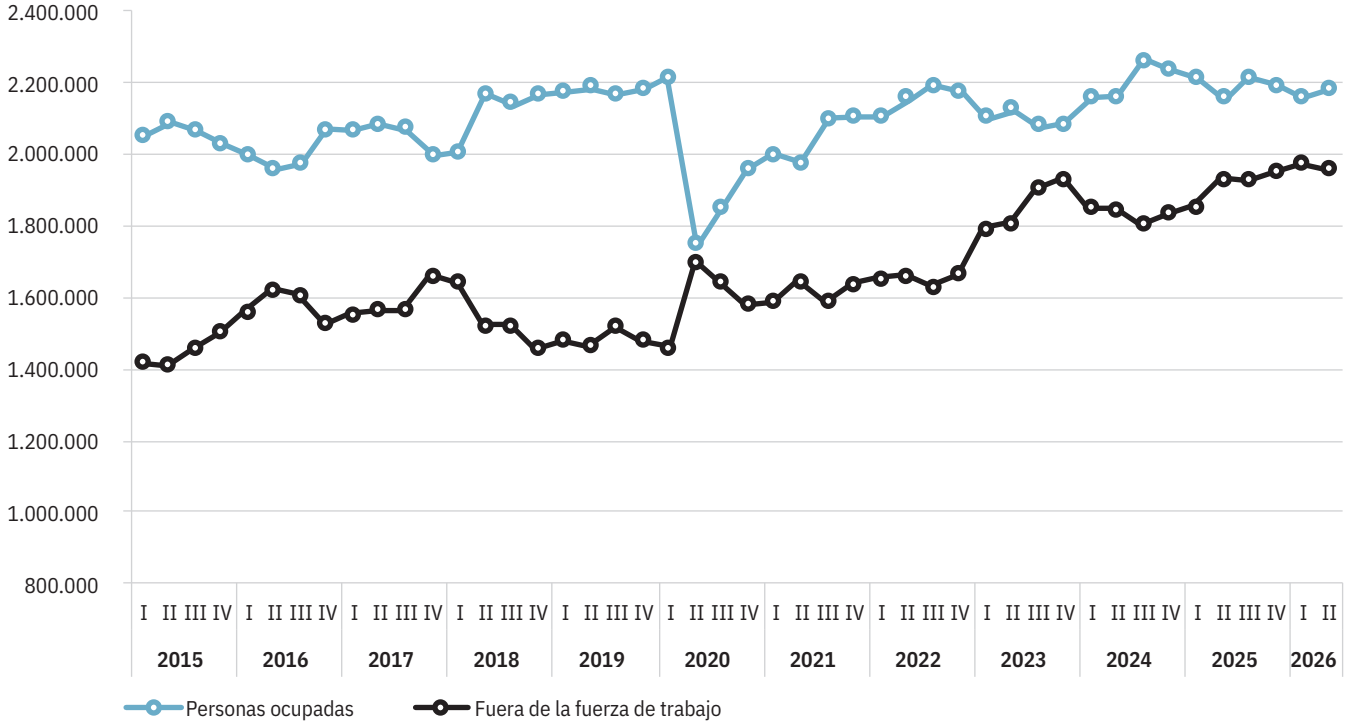
Como ha puesto en evidencia distintas ediciones de este *Informe*, las mujeres costarricenses enfrentan más barreras laborales para insertarse, acceder a un empleo formal y recibir una remuneración equitativa con los hombres en puestos de igual valor. En el 2025, la tasa neta de participación fue de 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

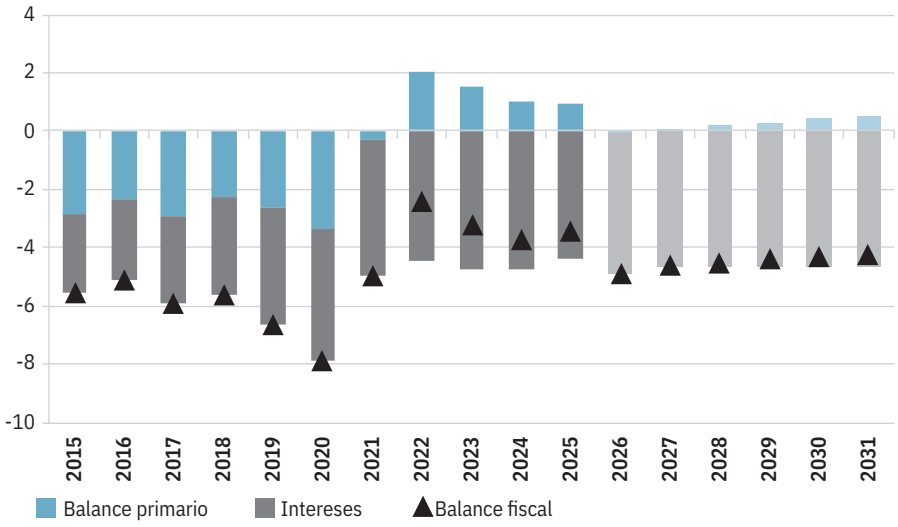
Deterioro de la solvencia fiscal continúa limitando el financiamiento del desarrollo humano

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)



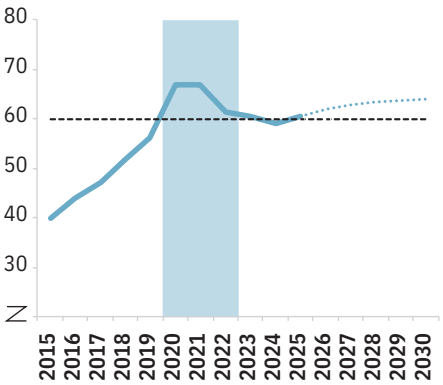
a/ Los datos del 2026 en adelante son estimaciones de Monge y Sauma (2026) con base en información del Ministerio de Hacienda.
Fuente: Elaboración propia con datos de Monge y Sauma (2026) y del Ministerio de Hacienda.

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.

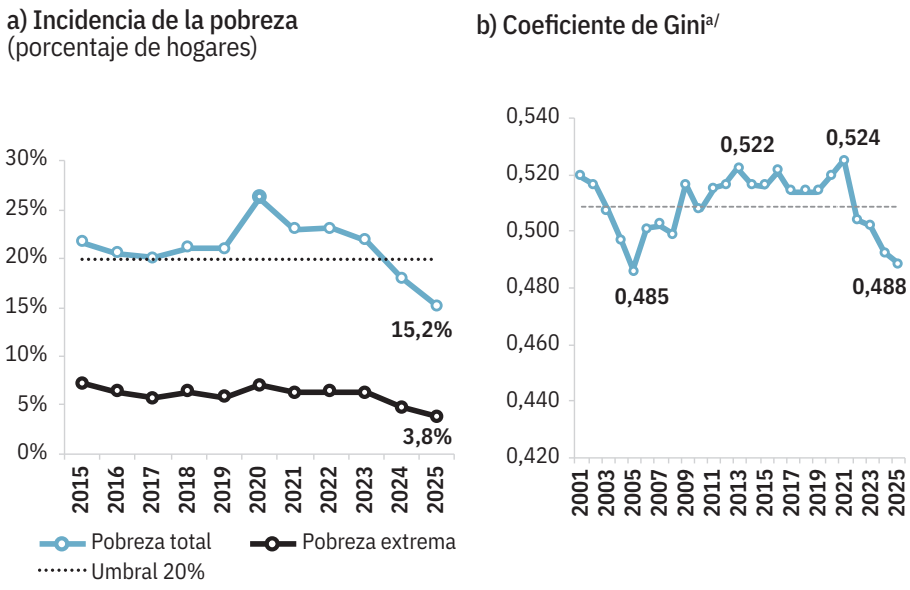
En el 2025, un 29% de la población menor de 18 años estaba en condiciones de pobreza por ingresos, cifra que es aún mayor en el grupo de 7 a 12 años (30,5%) y en la primera infancia (0 a 6 años; 29,8%). Este resultado tiene implicaciones estratégicas para el desarrollo futuro del país, pues pone en evidencia 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.

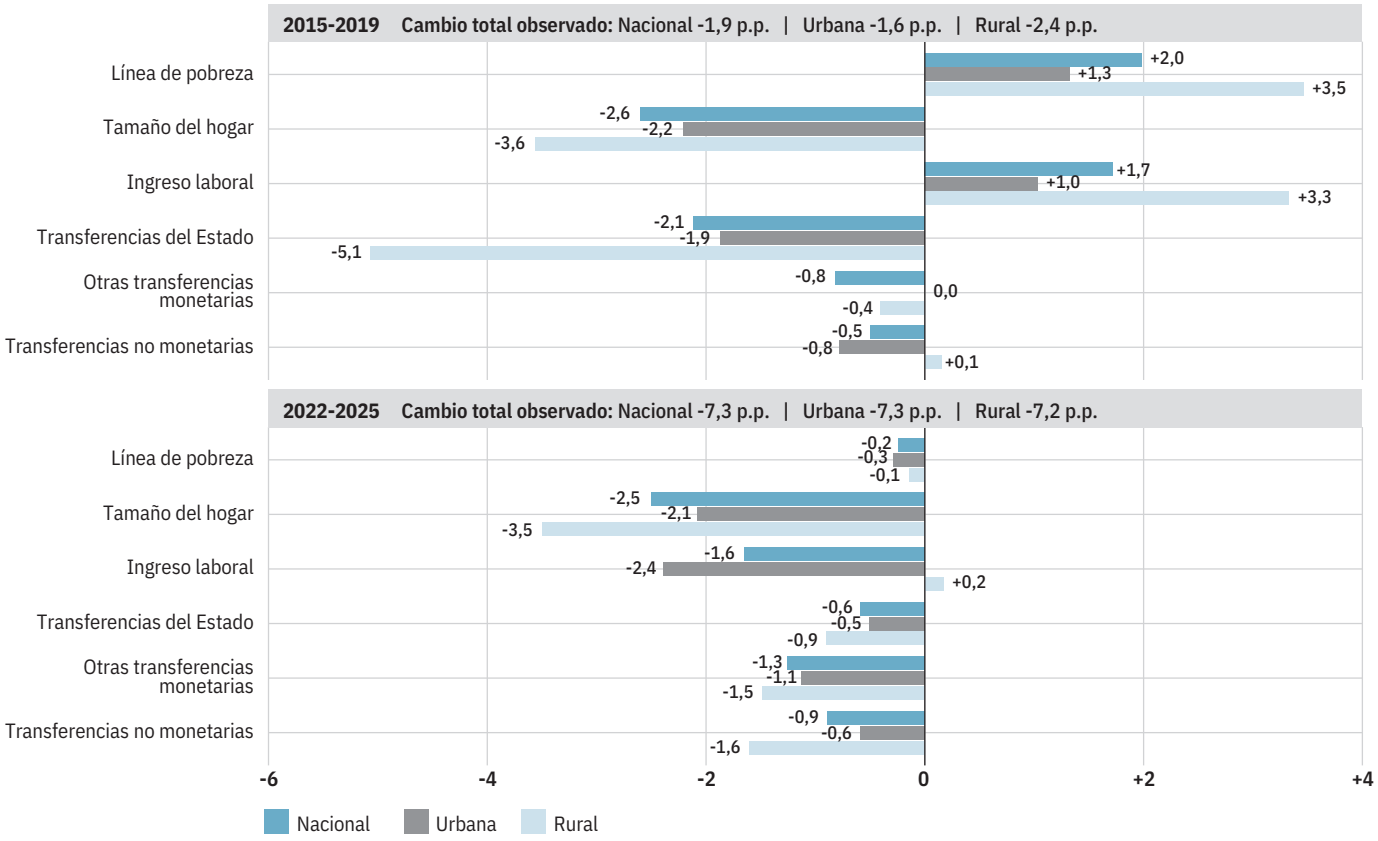
La importancia de estos factores varía entre años. Antes de la pandemia, los ingresos laborales tendían a contribuir poco a la reducción de la pobreza y las transferencias estatales tenían un mayor protagonismo. En contraste, entre 2022 y 2025 el mercado laboral recuperó relevancia como mecanismo de 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

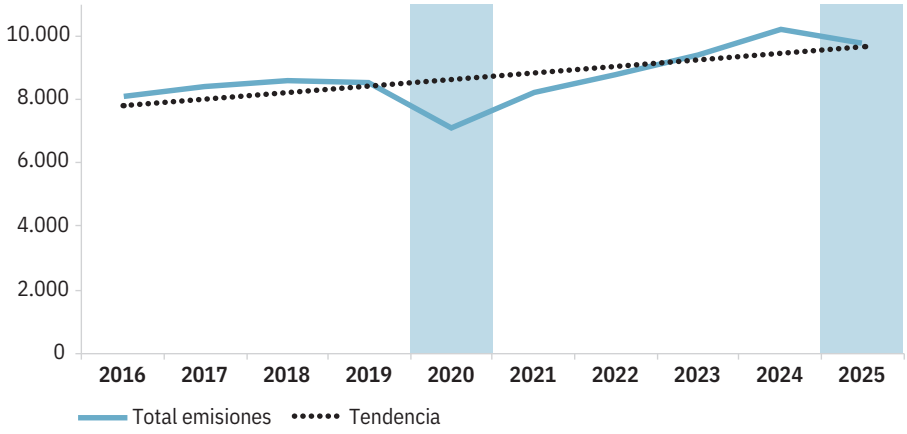
a/ El porcentaje que se indica en la descripción de cada conglomerado corresponde a la proporción de hogares que pertenece a cada uno. Se reporta el ingreso total mensual promedio del hogar y el promedio por persona. En el detalle de los rubros que más se consumen, el porcentaje indica cuánto representa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

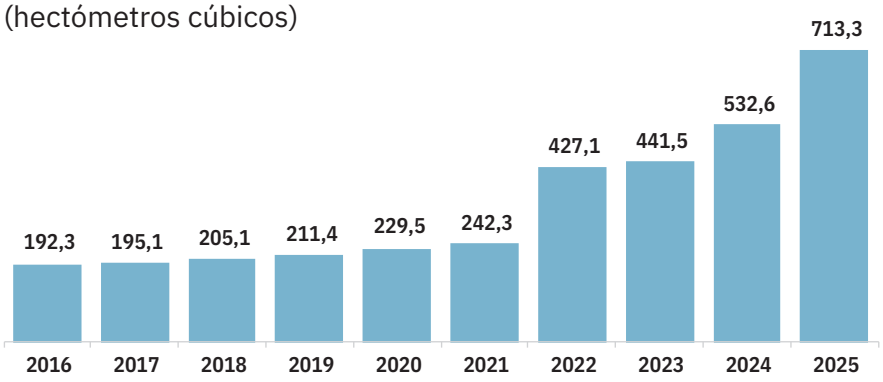
Las emisiones por combustión de derivados del petróleo disminuyeron un 4,6% entre el 2024 y el 2025, principalmente por un menor uso de hidrocarburos para producir electricidad. Sin embargo, este resultado no modifica la trayectoria de mediano plazo: fueron un 20,1% superiores a las del 2016. Cerca de 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).

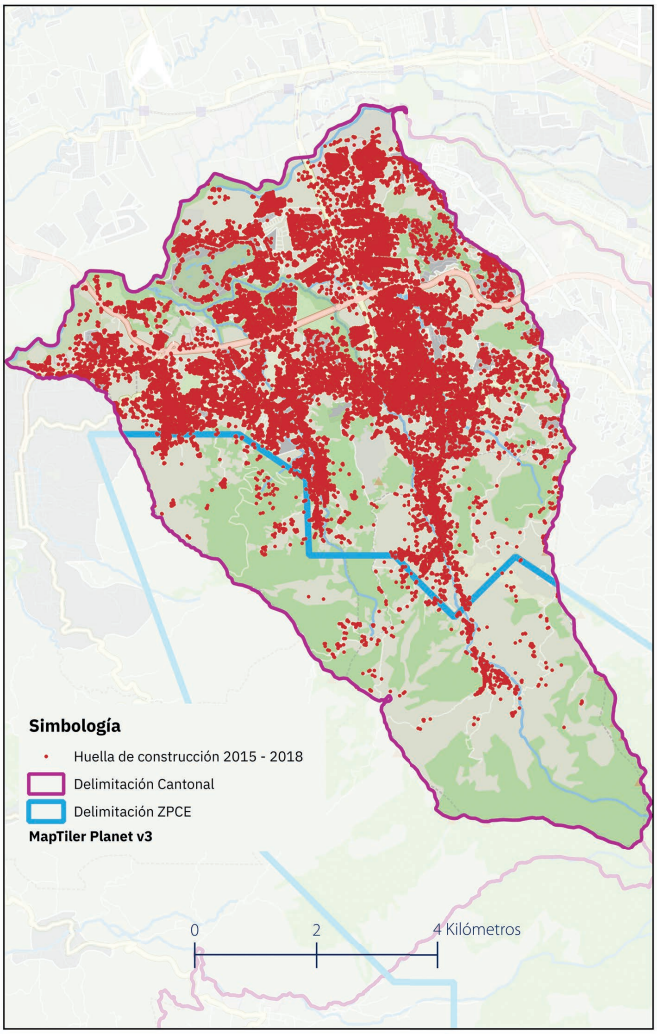
Esto cobra especial relevancia ante las presiones urbanas, productivas y ambientales que enfrenta el territorio. Una de las principales es el desarrollo inmobiliario: las construcciones tienden a expandirse desde los bordes urbanos hacia sectores internos de la ZPCE y a concentrarse a lo largo de caminos 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

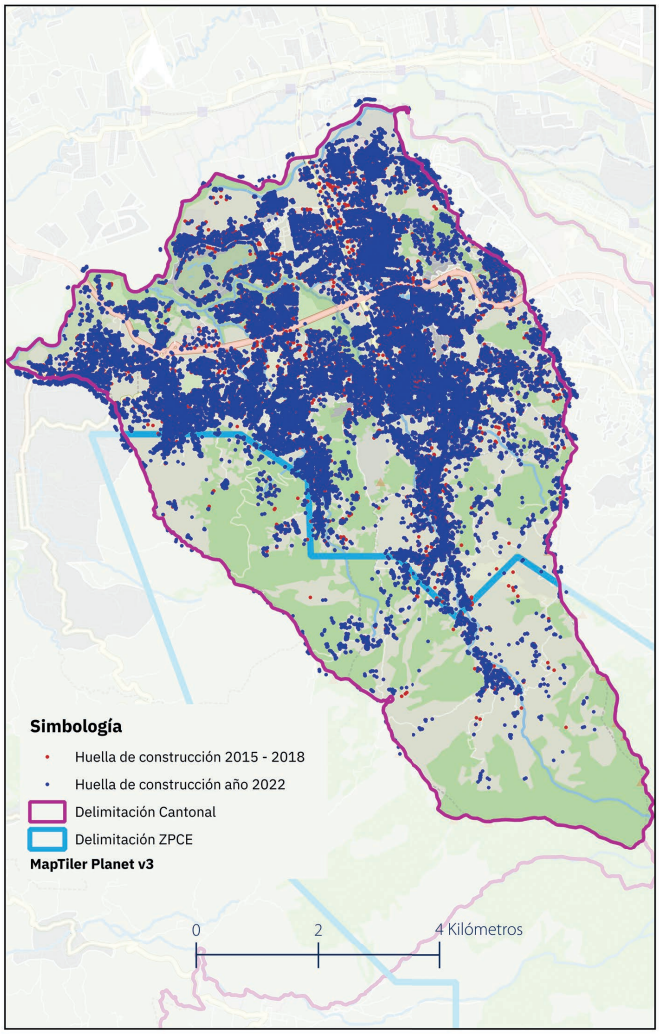
Mapas 1.2

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).

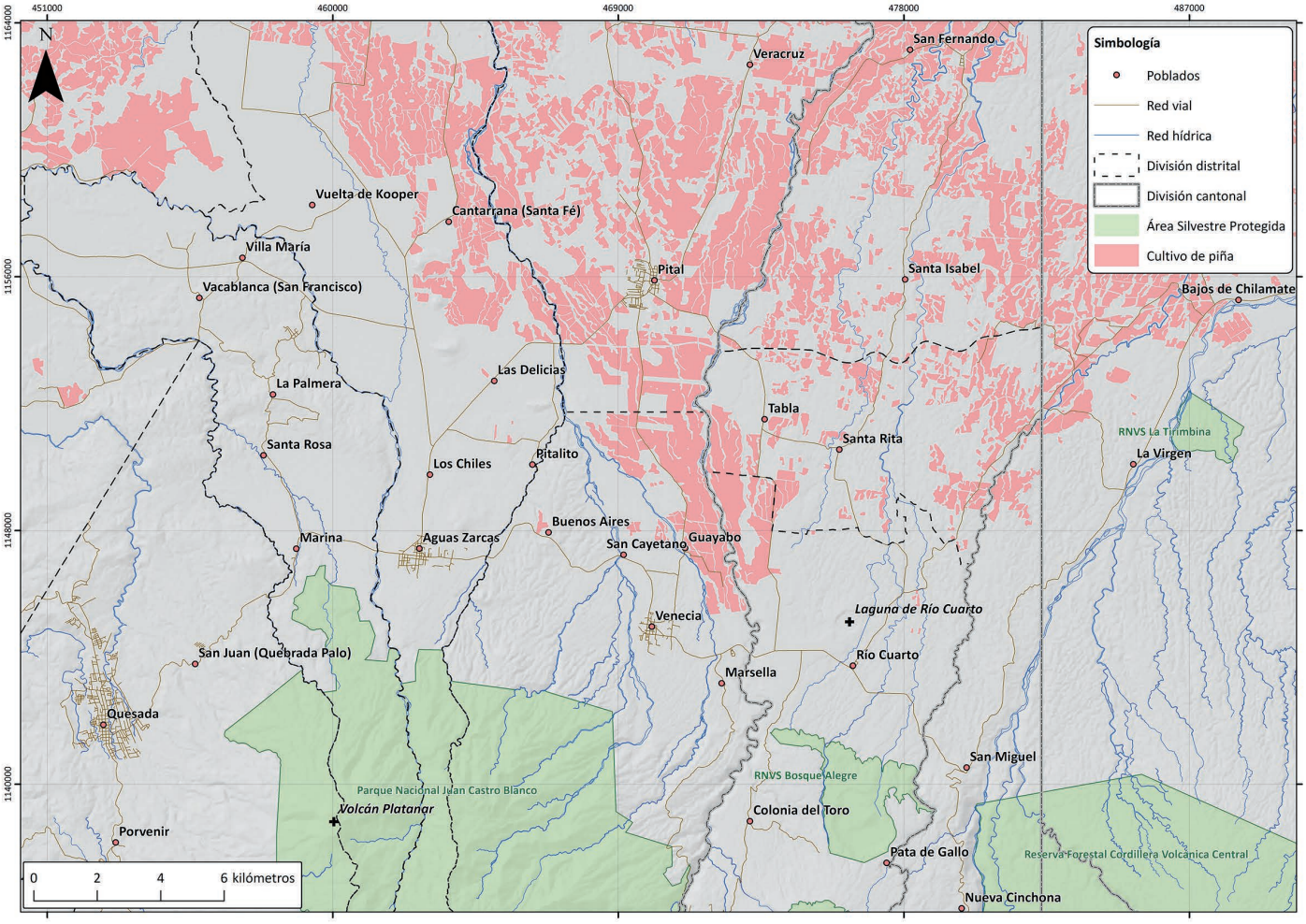
Estas dificultades para anticipar y gestionar los efectos de las dinámicas territoriales también se observan en otros contextos. Es el caso de la contaminación del agua asociada al uso de agroquímicos en la zona norte, concretamente en los distritos de Pital y Aguas Zarcas, y el cantón de Río Cuarto (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.

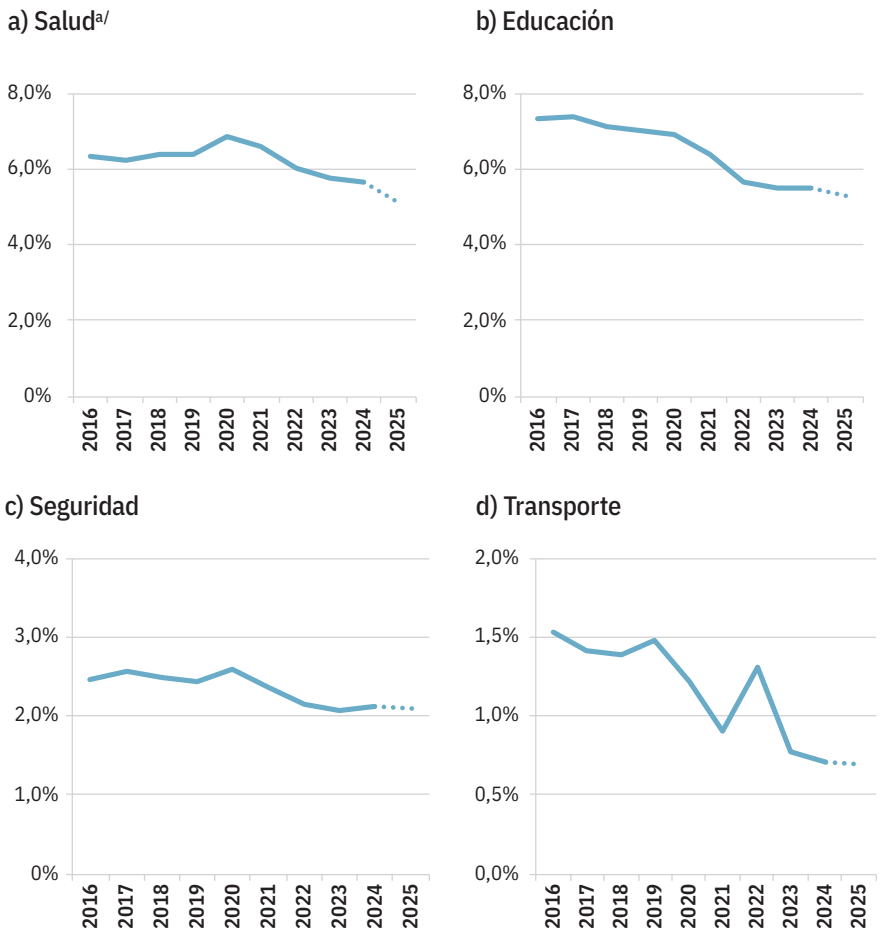
Por su parte, la inversión en seguridad pública como porcentaje del PIB pasó de un 2,5% en el 2016 a un 2,1% en el 2025. Este comportamiento no es consecuente con la escalada en la criminalidad, la cual se analiza más adelante.

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).

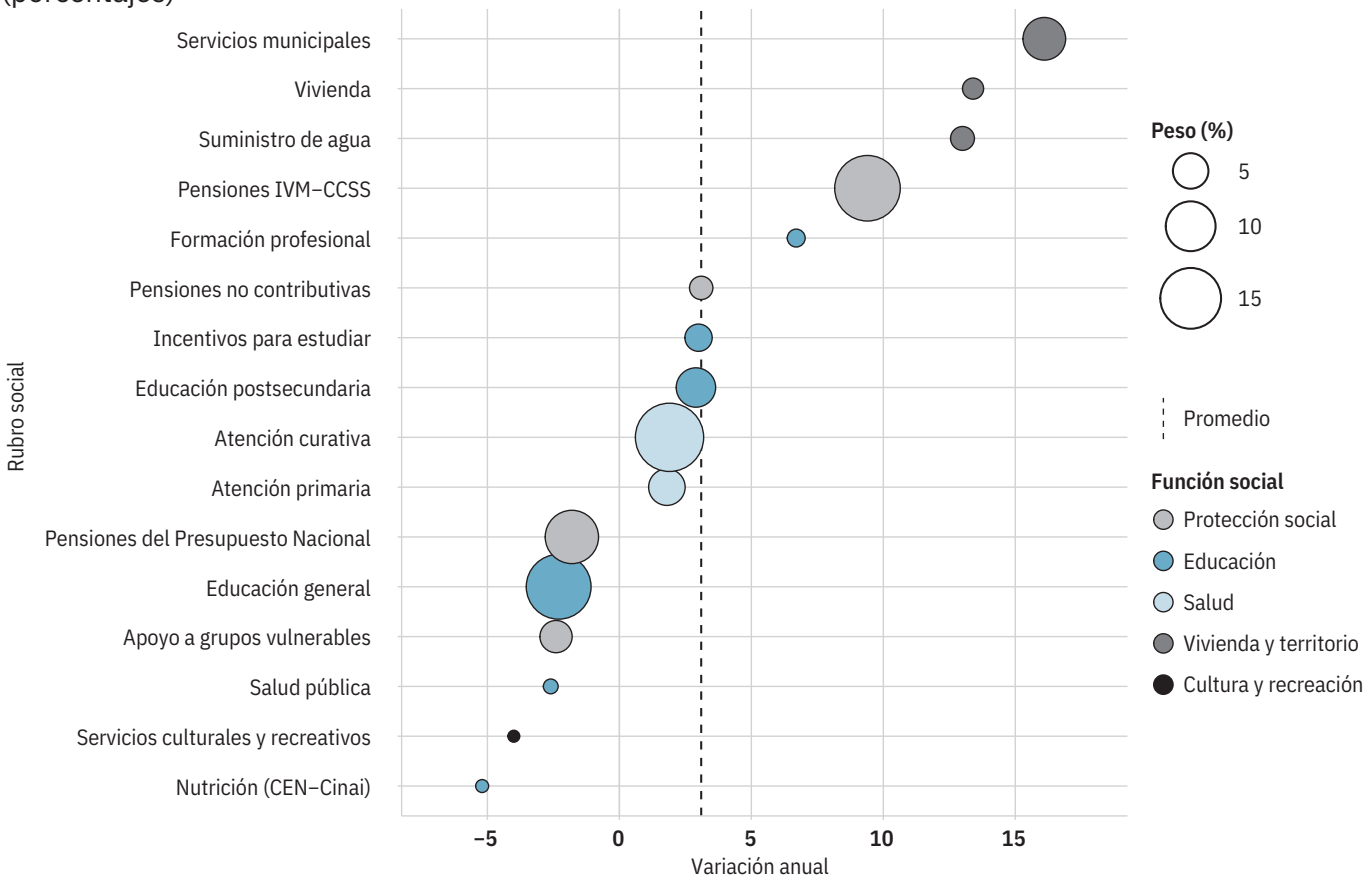
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP).

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.

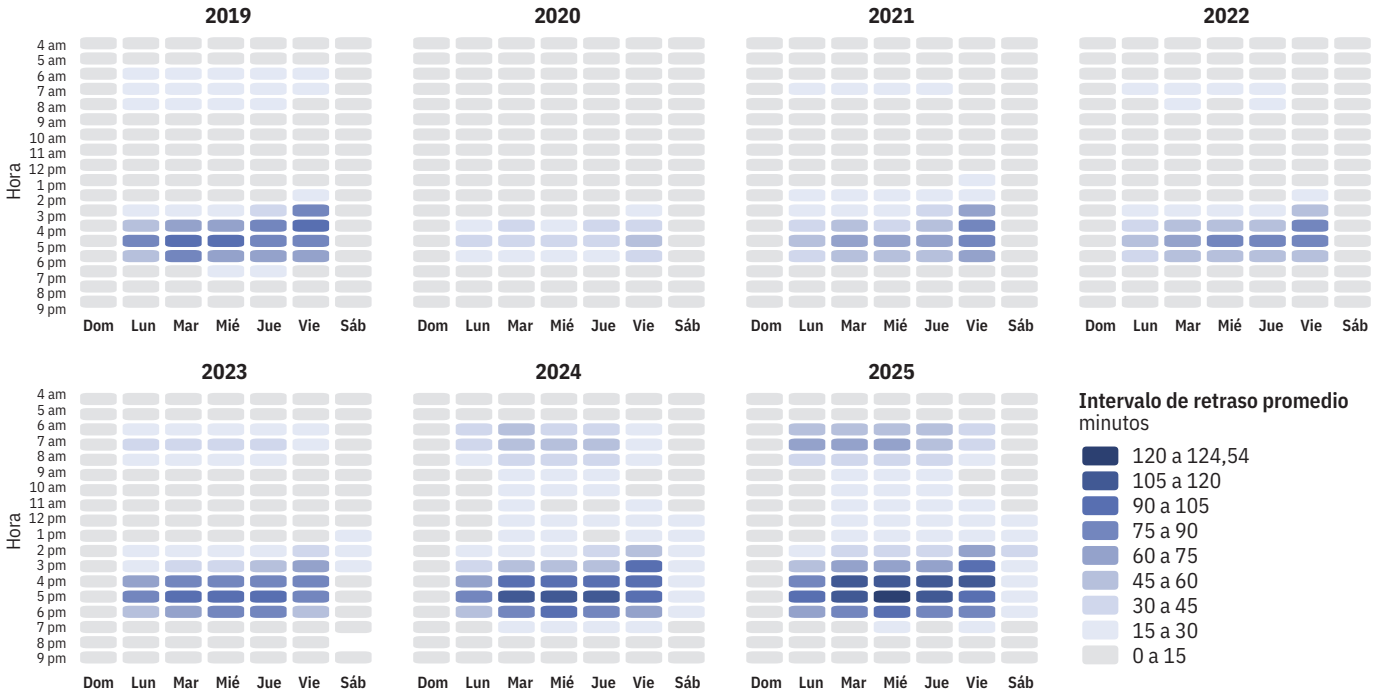
Se analizó el tramo Uruca-Garita de la Ruta 1 (General Cañas-Bernardo Soto). Poco más de cuatro años después de su finalización, se esperaría que las obras ejecutadas significaran una reducción de la congestión y tiempos de desplazamiento en la Ruta 1 y sus rutas alternas. Sin embargo, las estimaciones 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.

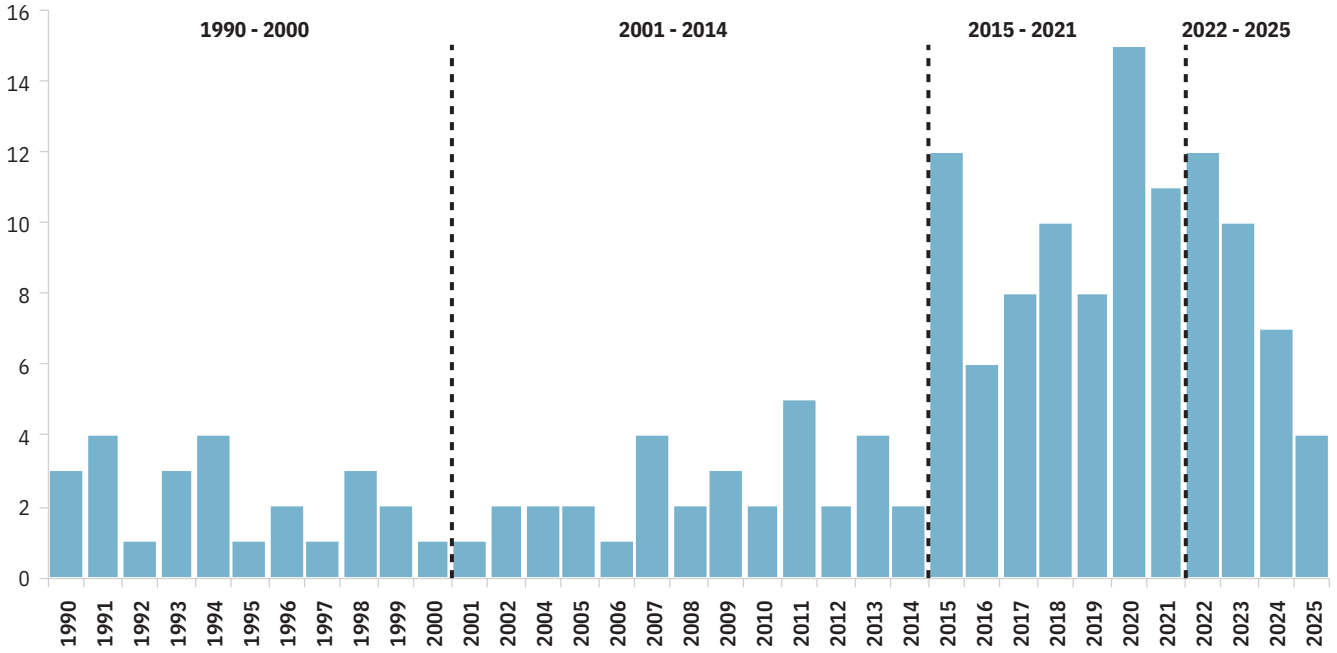
En los últimos años esta paradoja adquirió una dimensión distinta. Se pasó de registrar la persistencia de patrones insostenibles y debilidades de implementación, a advertir cambios en la prioridad política del ambiente, acompañados por el debilitamiento de capacidades, el cuestionamiento de regulaciones 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).

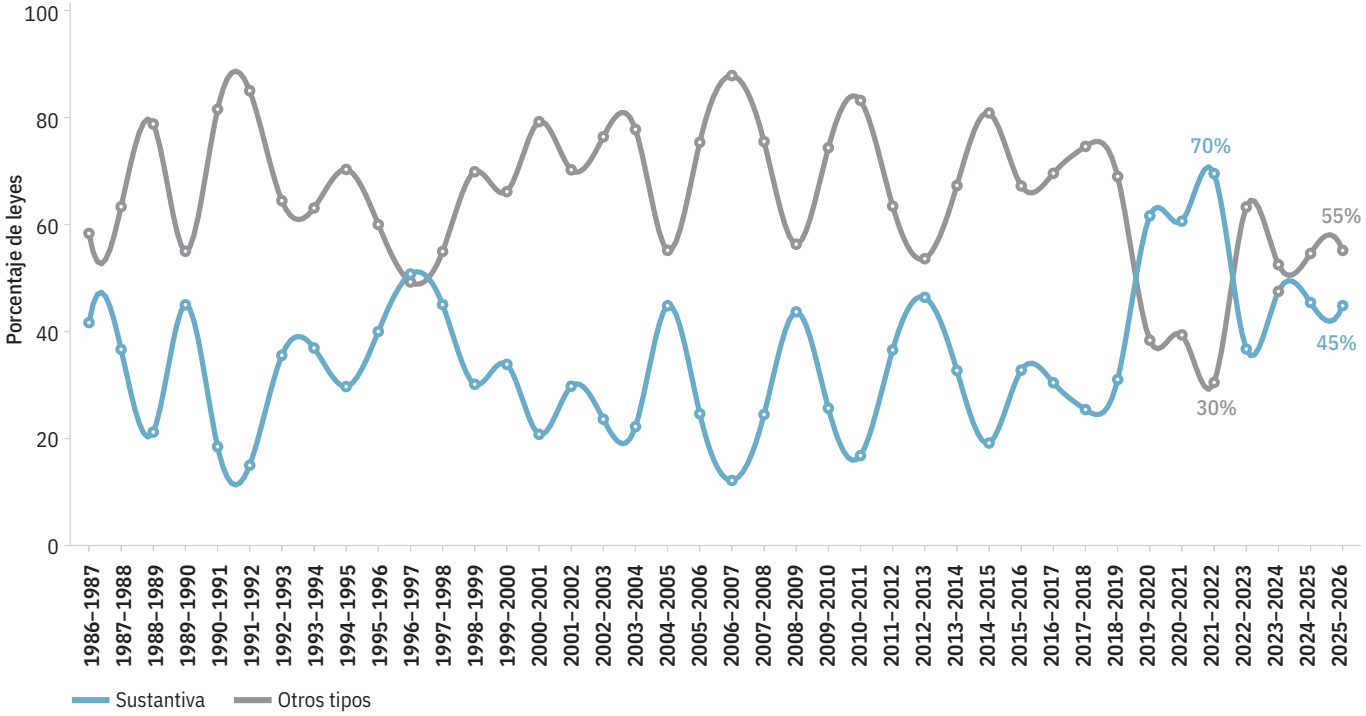
En contraste con el alto volumen de legislación aprobada, la agenda propia del Poder Ejecutivo tuvo un bajo nivel de éxito parlamentario. Entre 2022 y 2026 se presentaron 218 iniciativas, de las cuales 69 se convirtieron en ley, para una tasa de aprobación del 32%, inferior al promedio del período 2000-2026 (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



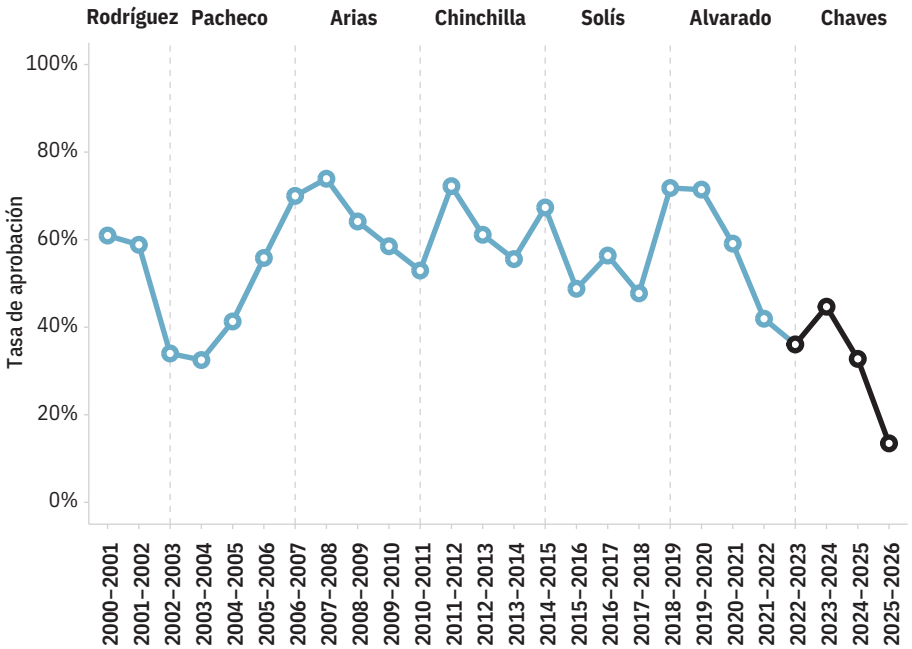
Fuente: Cortés (2026), con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

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.

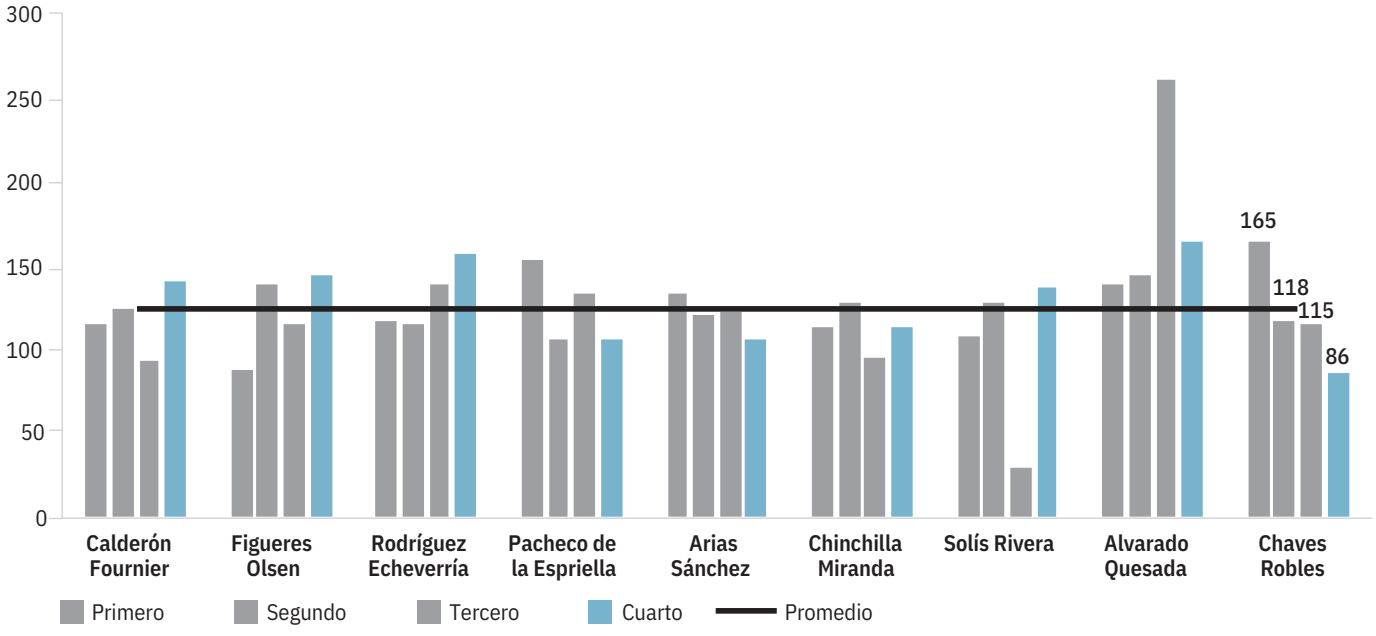
Reconfiguración del escenario político partidario convive con señales incipientes de retroceso democrático

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

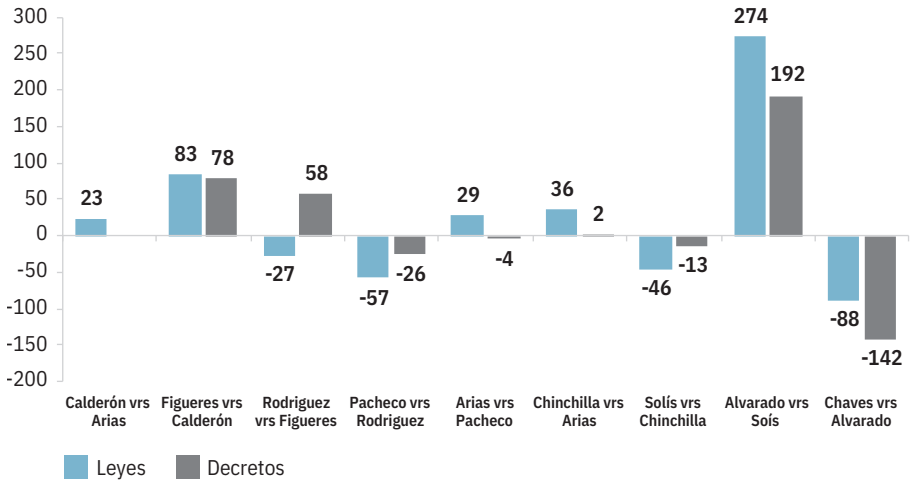
Cantidad de decretos de alto alcance según período y administración. 1990-2026



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.

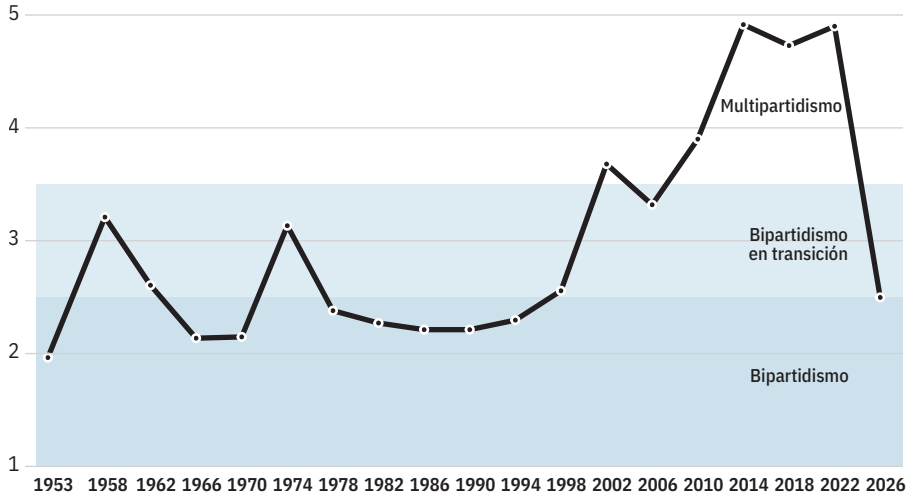
El escenario del 2026 marca un hito institucional, pues luego de más de cuarenta años la bancada oficialista (PPSO) alcanzó el 54% de las curules (gráfico 1.19). A ello se suma que la Asamblea Legislativa resultante registra la mayor presencia de mujeres en la historia republicana, con treinta legisladoras, 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.

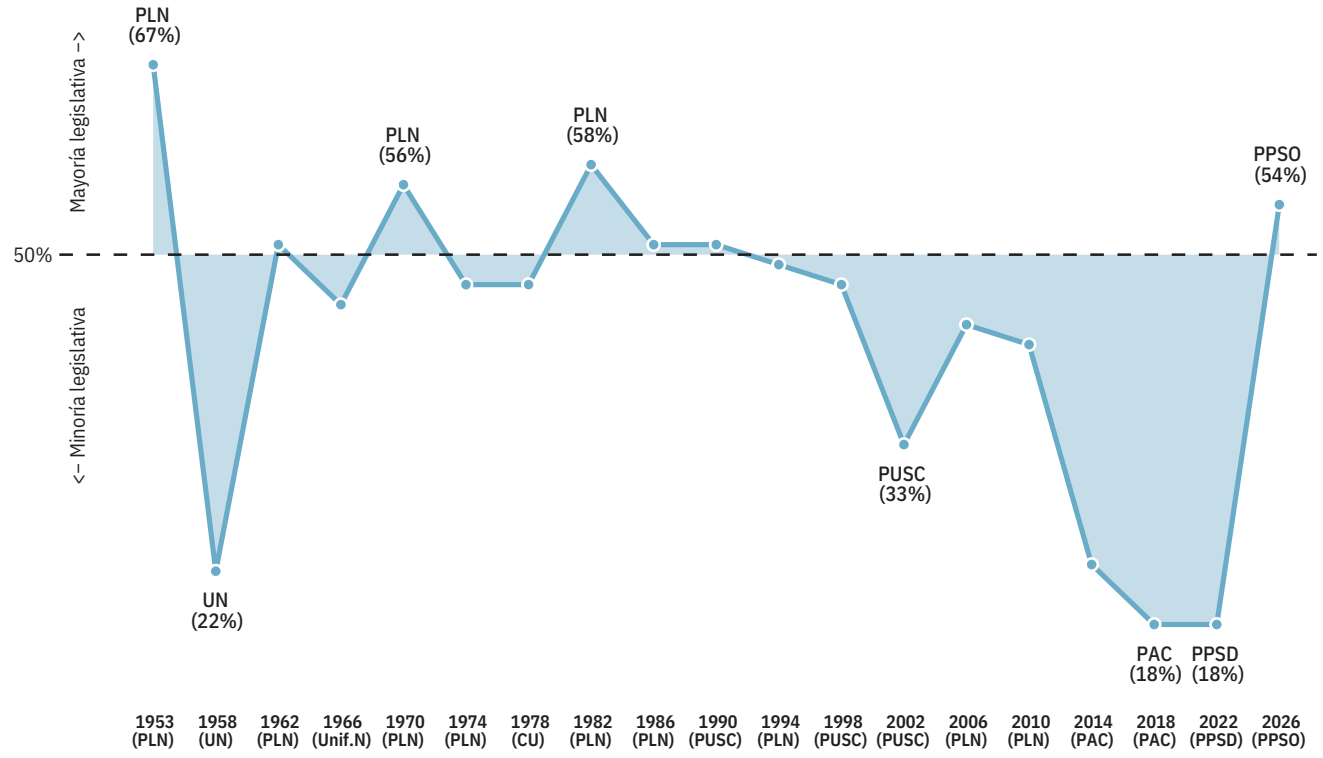
Mayor participación acompaña una nueva geografía electoral

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.

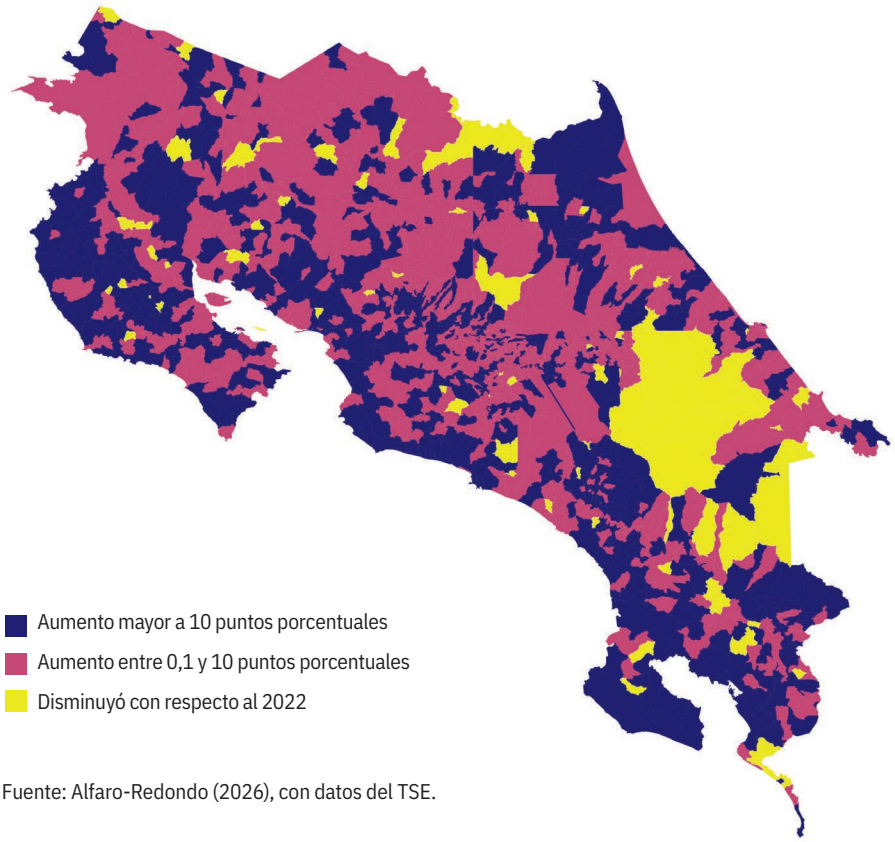
región fronteriza sur. Estas zonas se caracterizan por ser localidades con menor nivel de desarrollo humano y mayor exclusión social, factores evidenciados por los capítulos 2 y 3 de este *Informe*, y venían presentando bajos niveles de participación electoral. En el Valle Central también se registraron 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

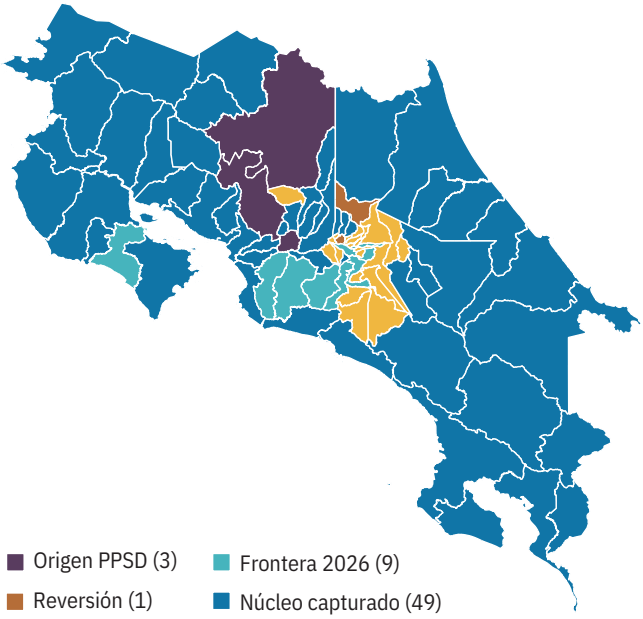
Reconfiguración del voto se asocia con demandas de eficiencia y cambios sobre el ejercicio del poder presidencial en las percepciones de la ciudadanía

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

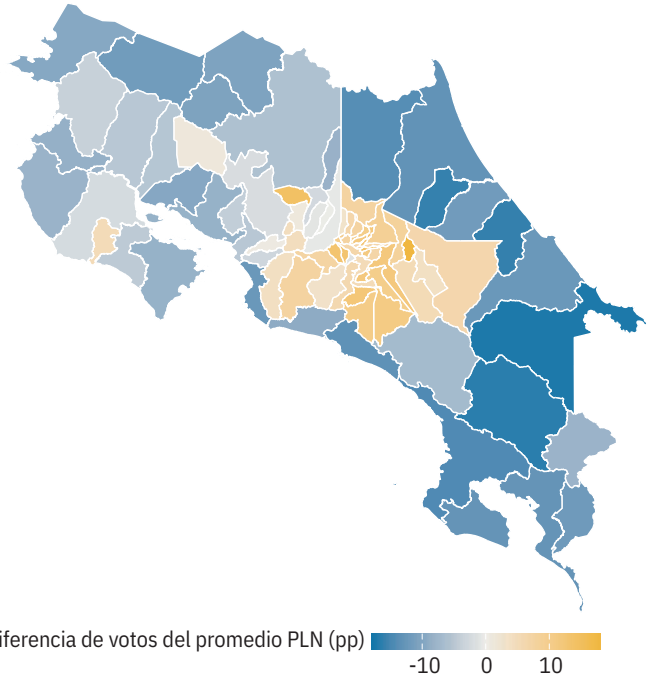
Mapas 1.5

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.

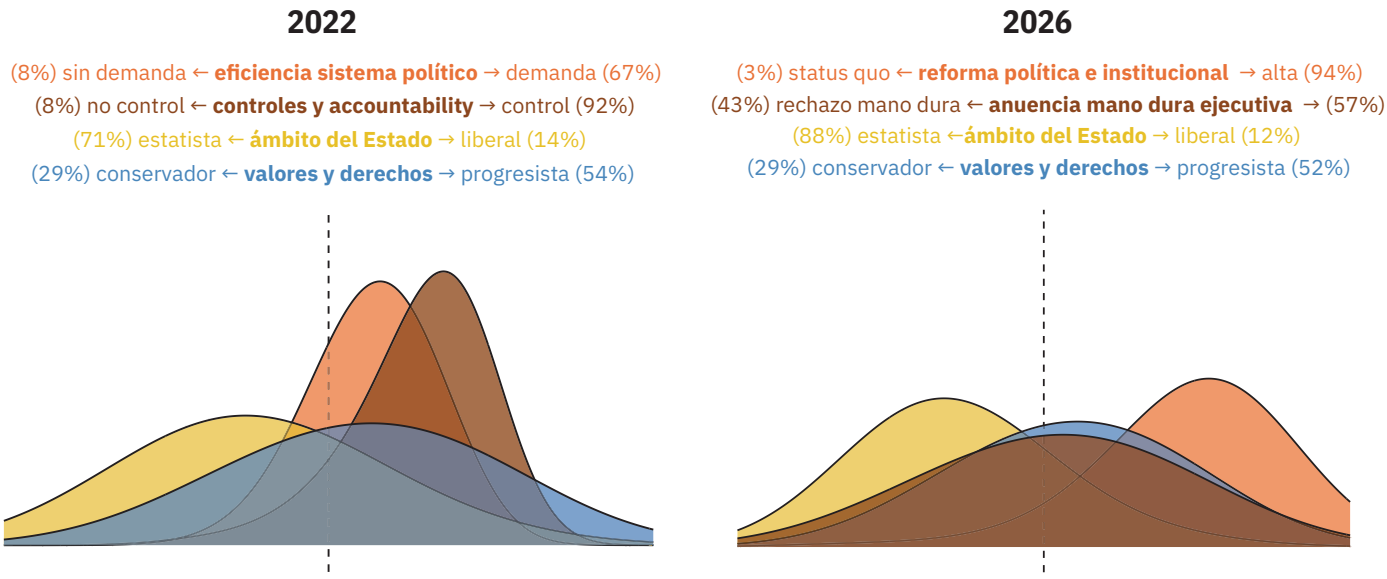
El análisis comparado del Votómetro 2022 y 2026 (gráfico 1.20) revela así dos dinámicas diferenciadas en la cultura política costarricense: continuidad en los valores culturales y en las preferencias sobre el papel del Estado, frente a movimientos más marcados en la forma de ejercer el poder y en las 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.

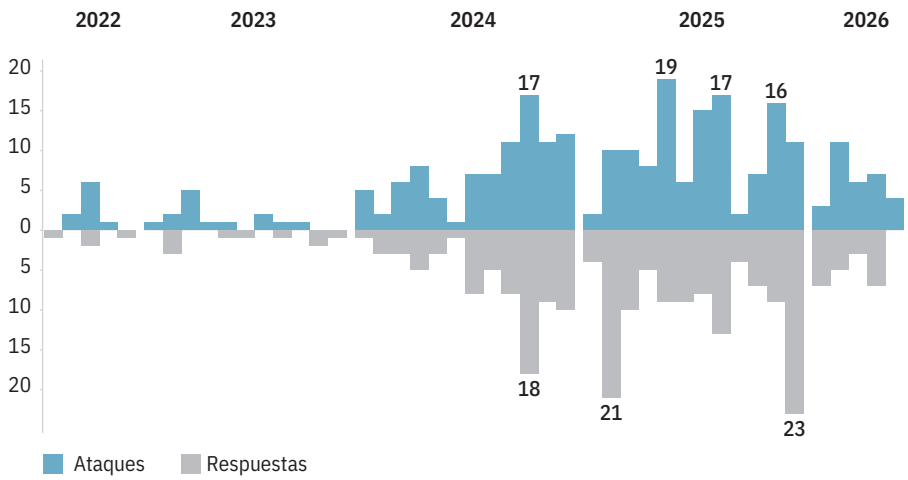
Un análisis a profundidad de las conferencias de prensa realizadas por el Poder Ejecutivo entre el 2022 y abril del 2026, muestra referencias recurrentes a la Asamblea Legislativa, el Poder Judicial, y durante el período electoral (2025-2026) aparece el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), como una 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

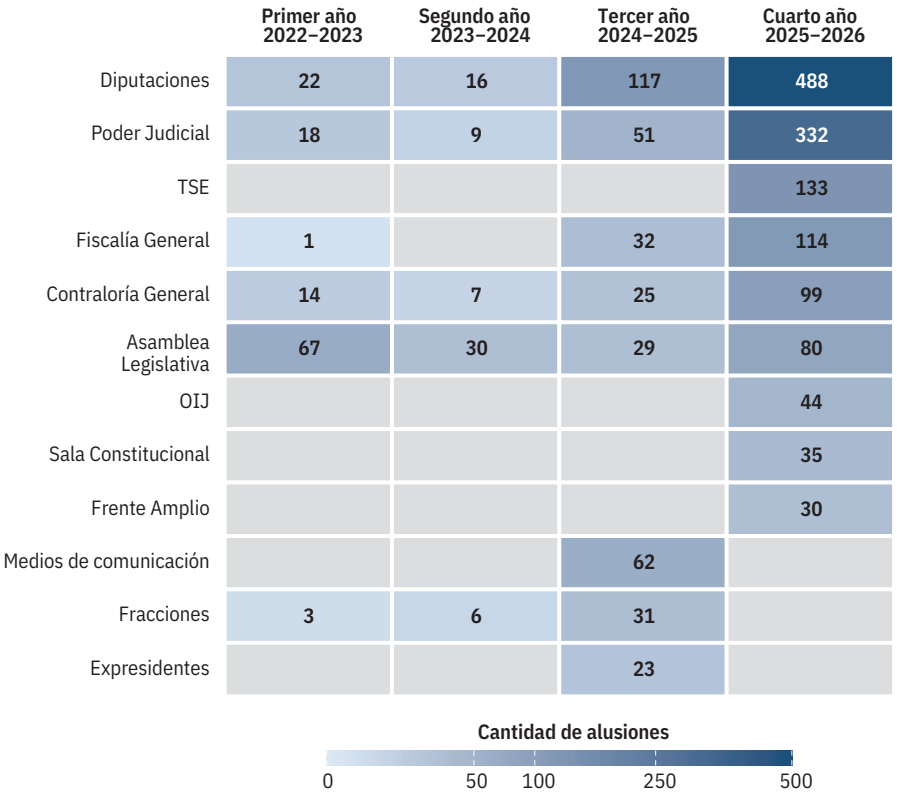
Confrontación entre el Poder Ejecutivo y otros poderes, e instituciones de control según tipo, por año



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

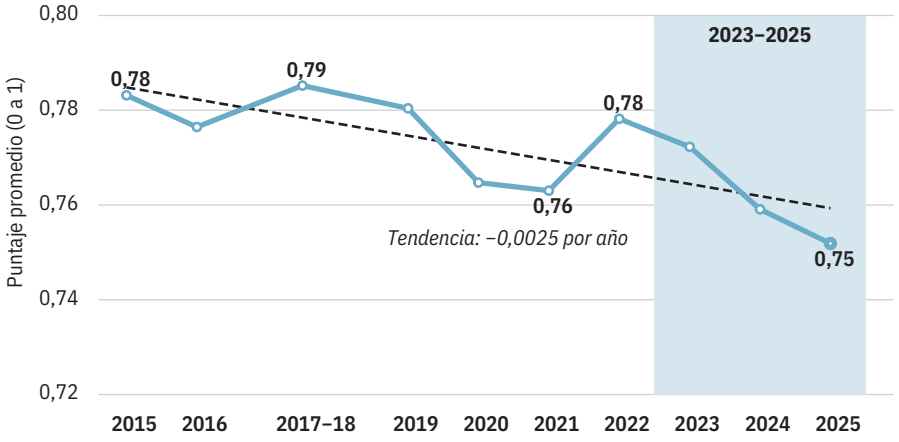
El recrudecimiento del conflicto entre los poderes del Estado aumenta la presión sobre el sistema de pesos y contrapesos que sostiene el equilibrio institucional de la democracia costarricense. Este proceso coincide con señales incipientes de retroceso en indicadores internacionales vinculados con los 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

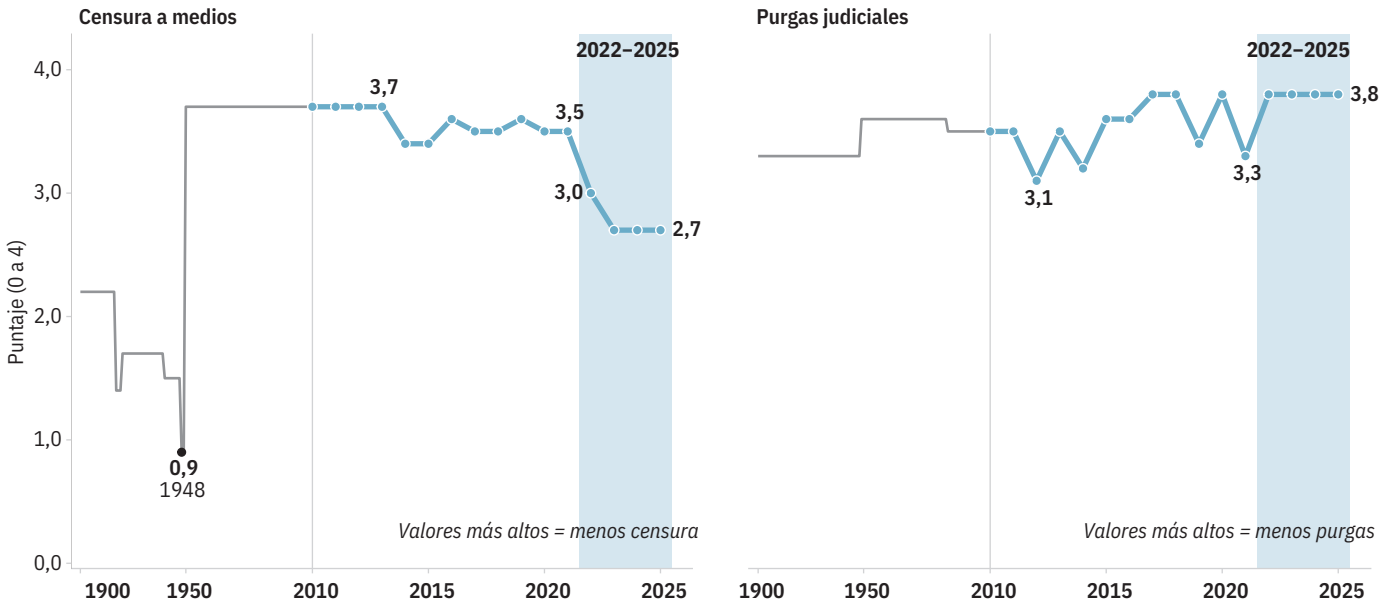
El país tiene menor margen de respuesta ante amenazas estratégicas

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

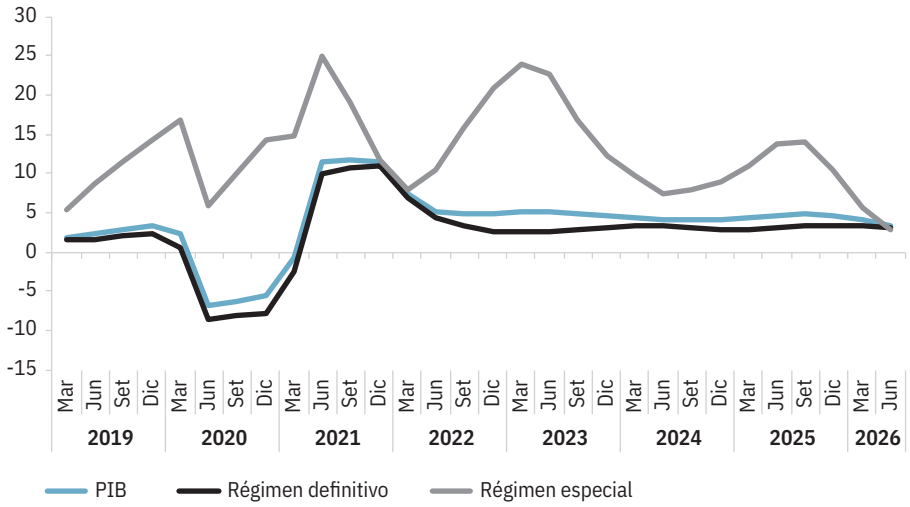
Una primera amenaza estratégica proviene de los cambios en el entorno internacional y las políticas comerciales del principal mercado del país. Su importancia es mayor porque alcanza uno de los principales soportes del crecimiento económico reciente. El *Informe 2025* documentó el riesgo estratégico 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

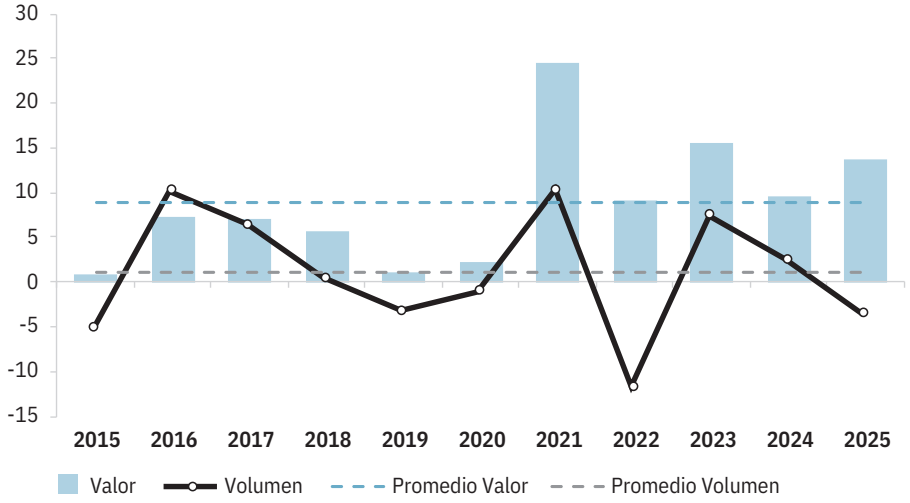
Crecimiento del PIB trimestral, según régimen de producción
(tasa de variación interanual)



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

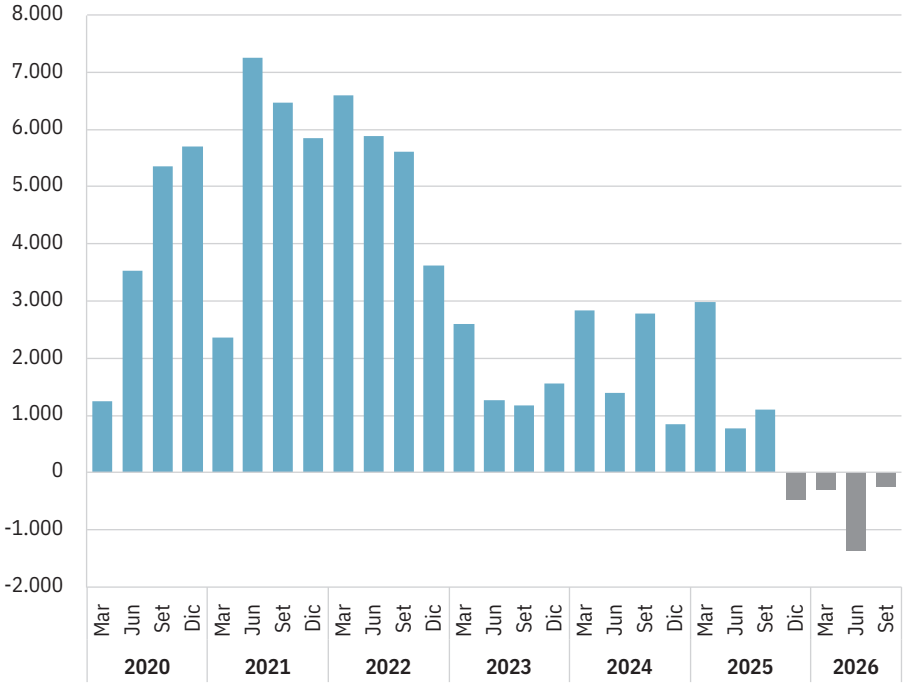
A la anterior amenaza externa, enfocada en la política comercial y su impacto en la economía, se suman las transformaciones en el escenario internacional, que se vinculan con aspectos institucionales y políticos de las relaciones entre países y zonas. Por tanto, no solamente afectan al sector externo, 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

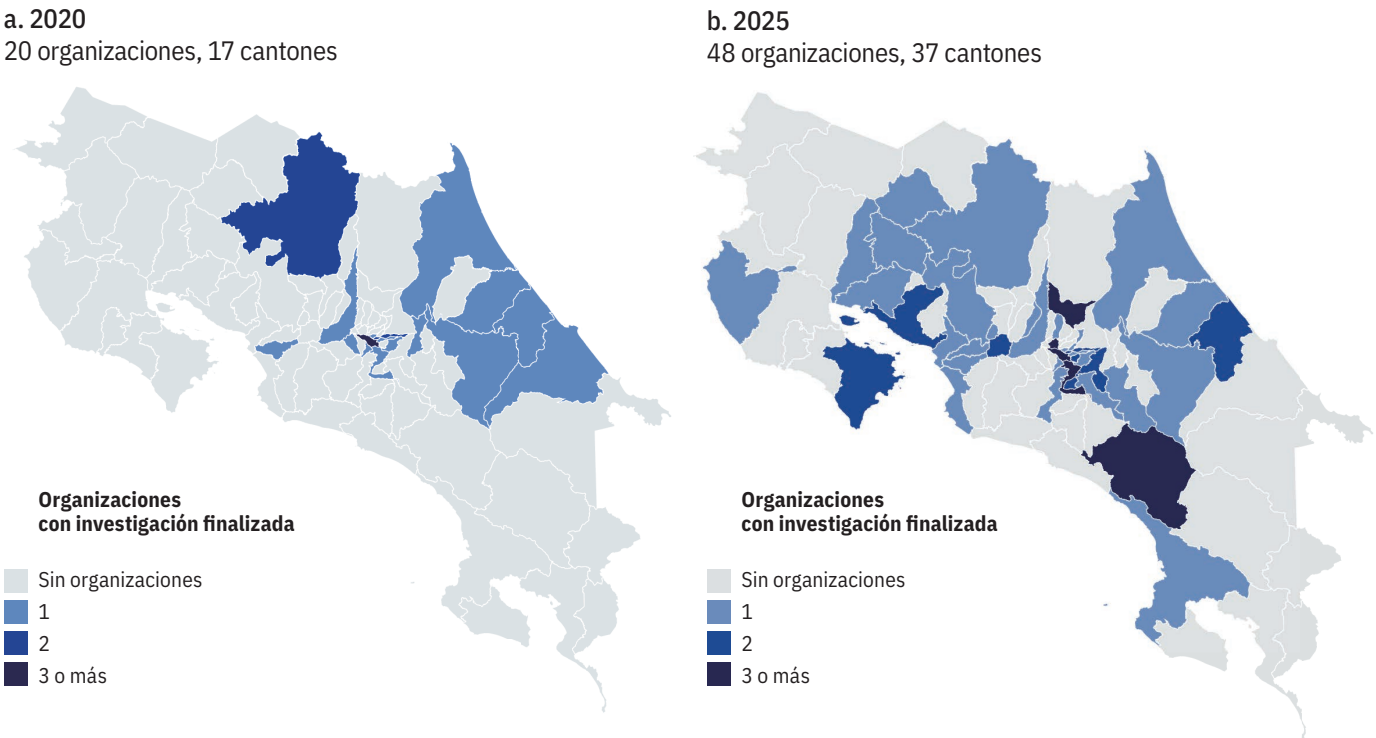
En un contexto de exclusión económica de grupos de población y territorios, rezagos de inversión pública y expansión de los mercados criminales, adquiere creciente relevancia una tercera economía: la economía del crimen. Junto con la economía doméstica y la orientada al sector externo, y las economías 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.

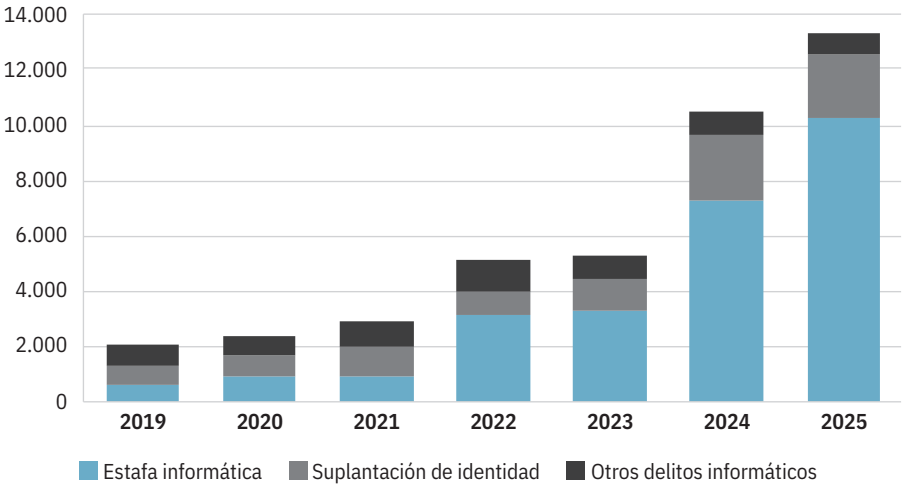
El crimen organizado también ha sofisticado su forma de operar, incluyendo nuevas actividades ilícitas que le permiten movilizar e incrementar su capital. Parte de esto resulta en el crecimiento de las denuncias por delitos informáticos, las cuales se multiplicaron por seis veces entre el 2019 y el 2025. 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

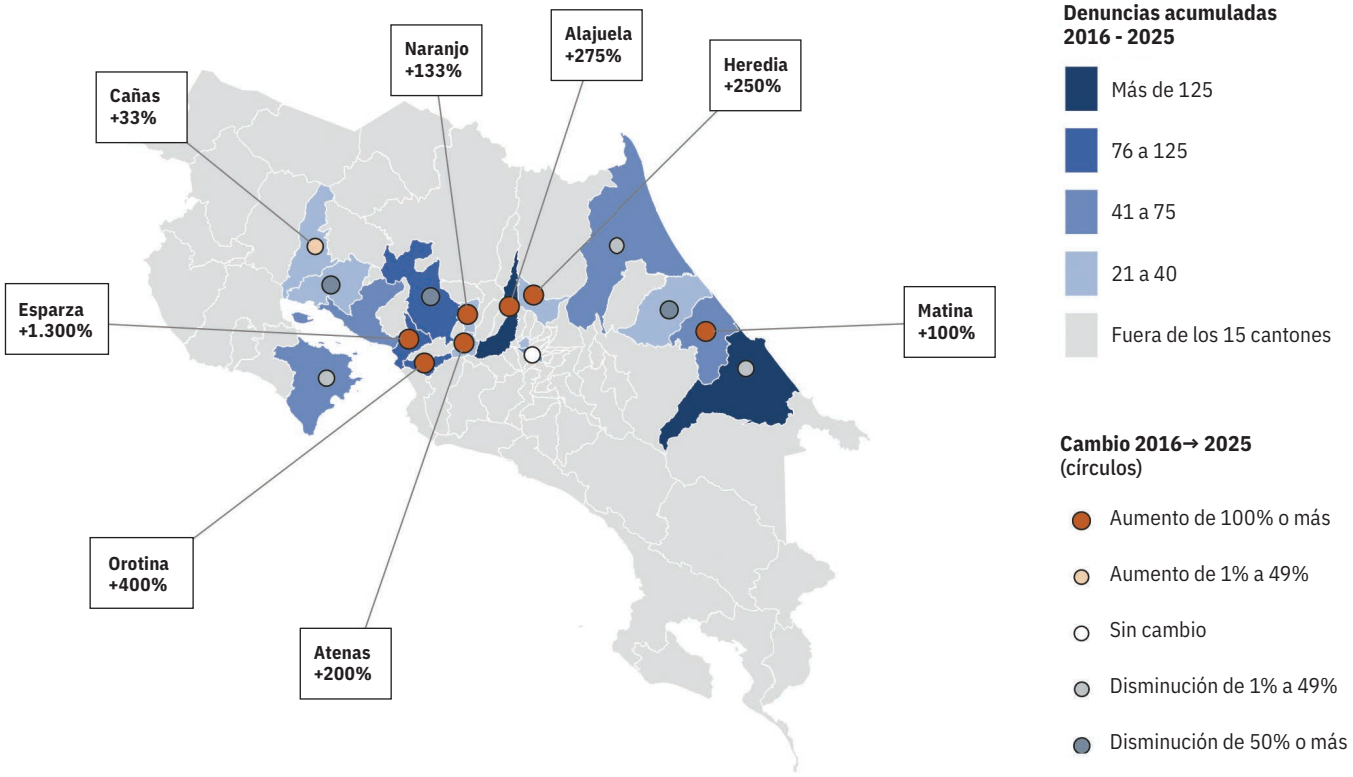
Enfoques operativos predominaron en las propuestas partidarias sobre seguridad

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.

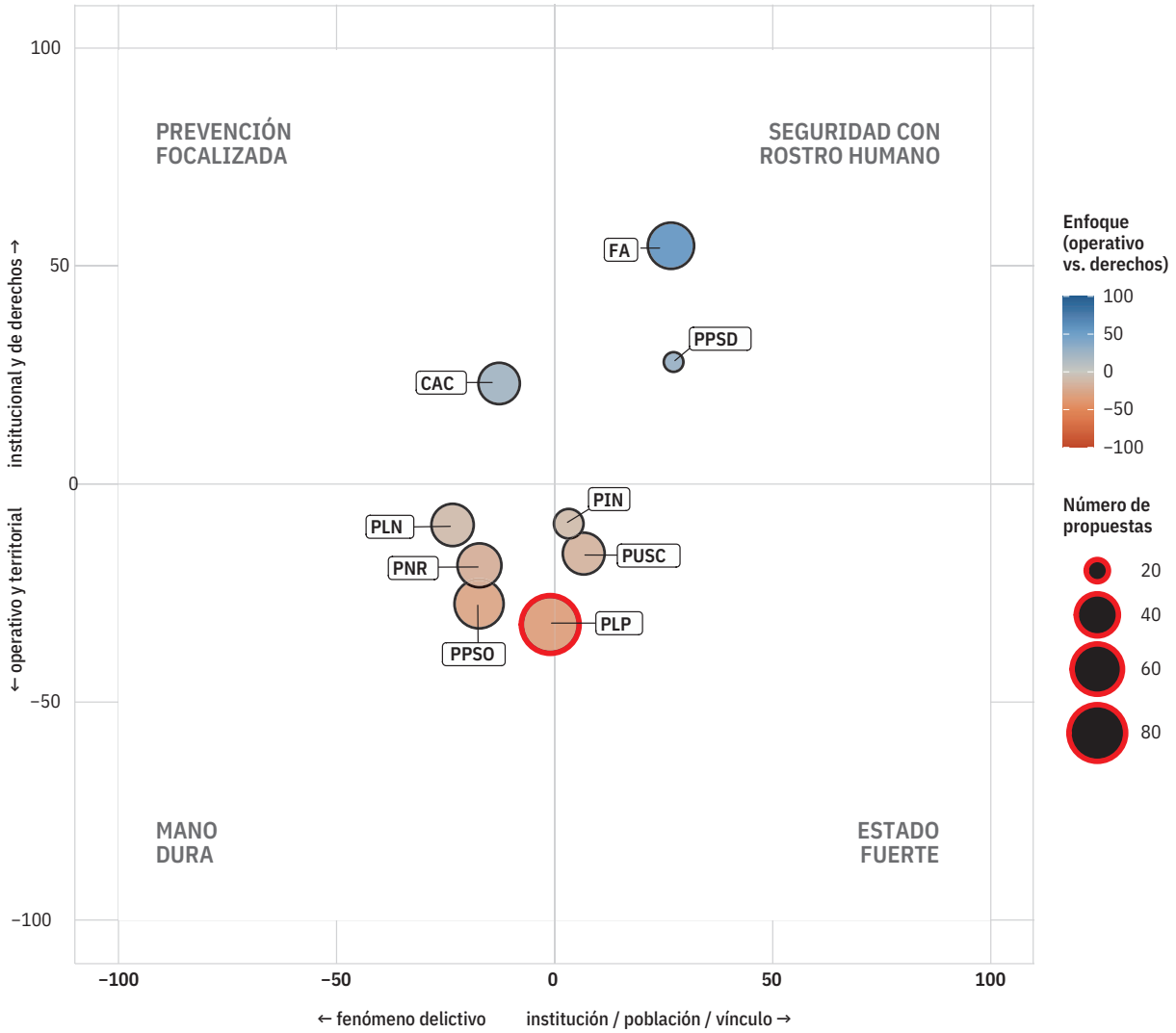
El "Estado fuerte", donde se sitúan el PUSC y el PIN, comparte el énfasis operativo, pero orienta las intervenciones al fortalecimiento de las capacidades institucionales de seguridad, mediante recursos, equipamiento, profesionalización, tecnología e inteligencia.

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.

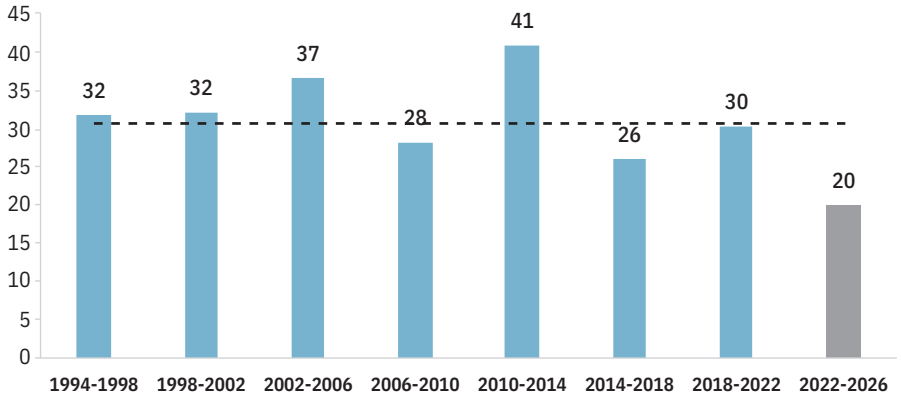
Según la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación, en los últimos 34 años se reporta un promedio de 358 eventos anuales, es decir, una frecuencia aproximada a un evento diario. Desde el 2020, la protesta se ha mantenido en el margen o por debajo del promedio histórico. En 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.

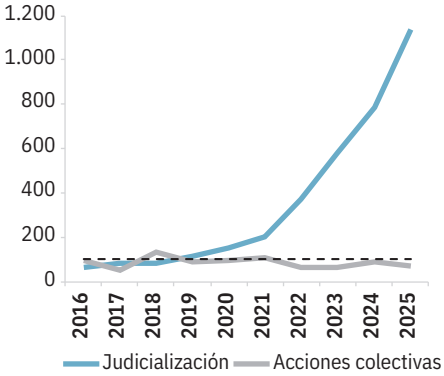
En la última década hay comportamientos distintos (gráfico 1.31). Durante la administración Solís Rivera (2014-2018), la judicialización se mantuvo relativamente estable, con un promedio cercano a 615 recursos de amparo declarados con lugar. Durante la administración Alvarado Quesada (2018-2022) se percibe 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.

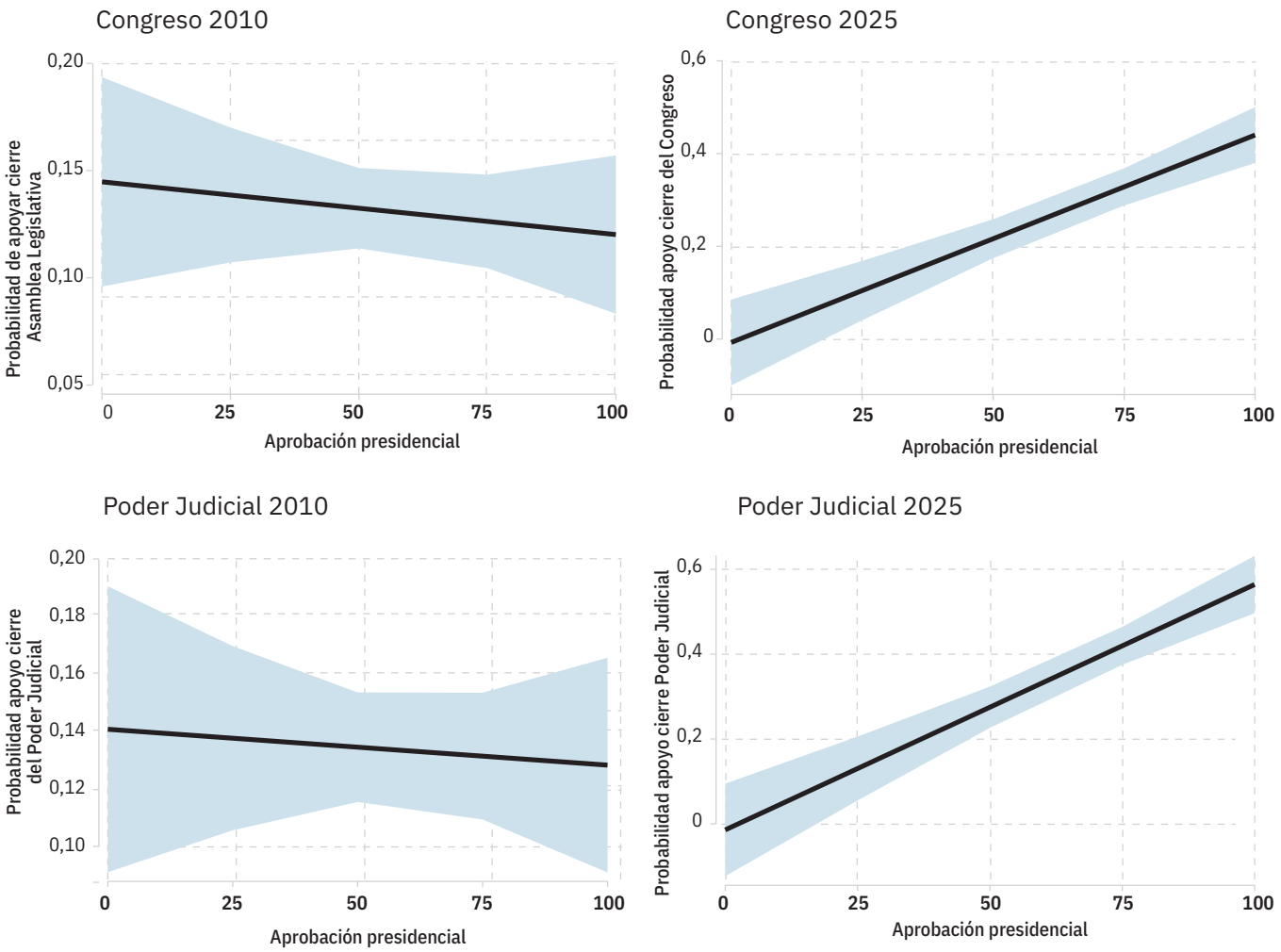
El hallazgo más relevante de este análisis es que una narrativa que deslegitima a otros poderes de la República y a los órganos de control puede tener efectos sobre la convivencia democrática, al influir en las percepciones ciudadanas acerca de los límites y comportamientos considerados aceptables en 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.

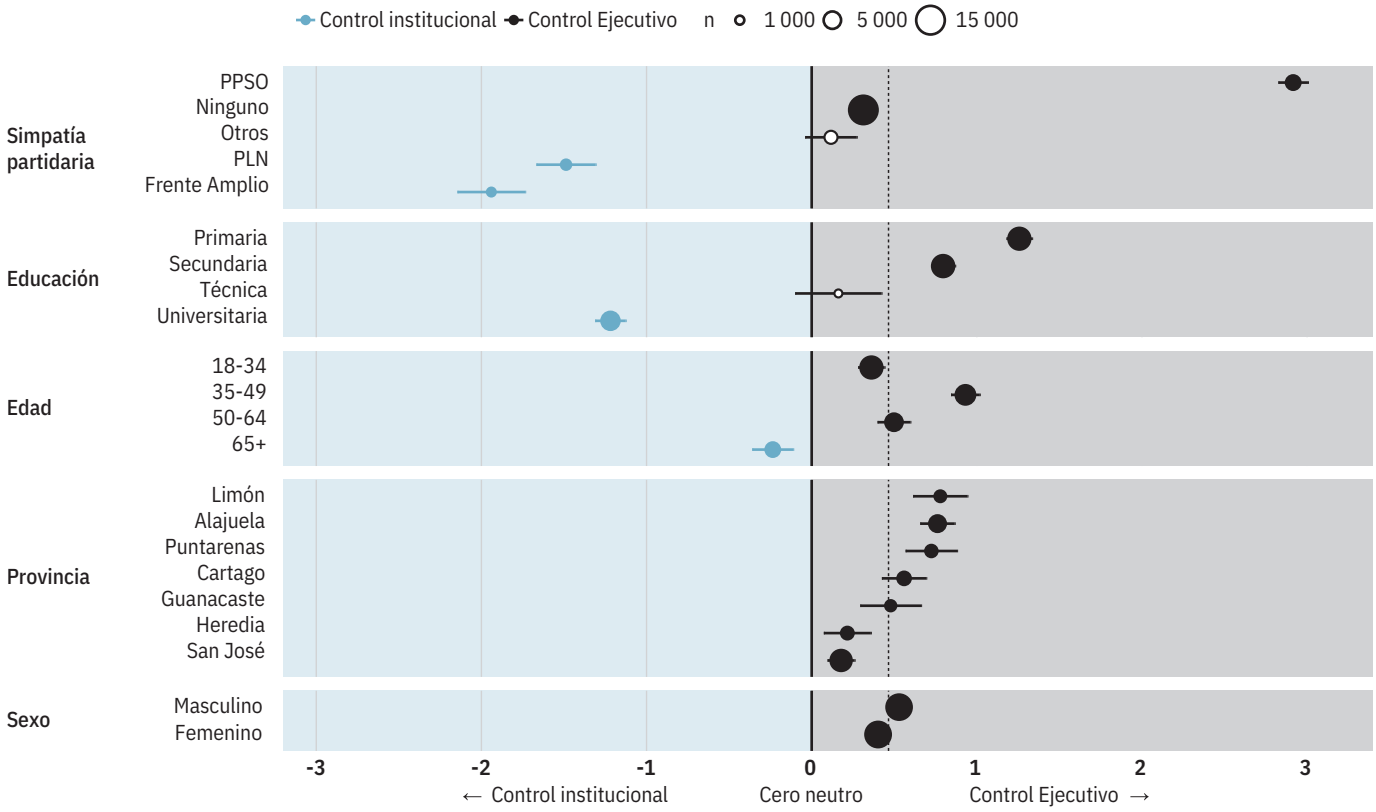
se registra entre las personas identificadas con el partido oficialista (PPSO), ubicadas con claridad en el extremo de control Ejecutivo del gráfico 1.33. En sentido contrario, las personas simpatizantes del PLN y, con mayor intensidad, del Frente Amplio se sitúan del lado del control institucional. 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.

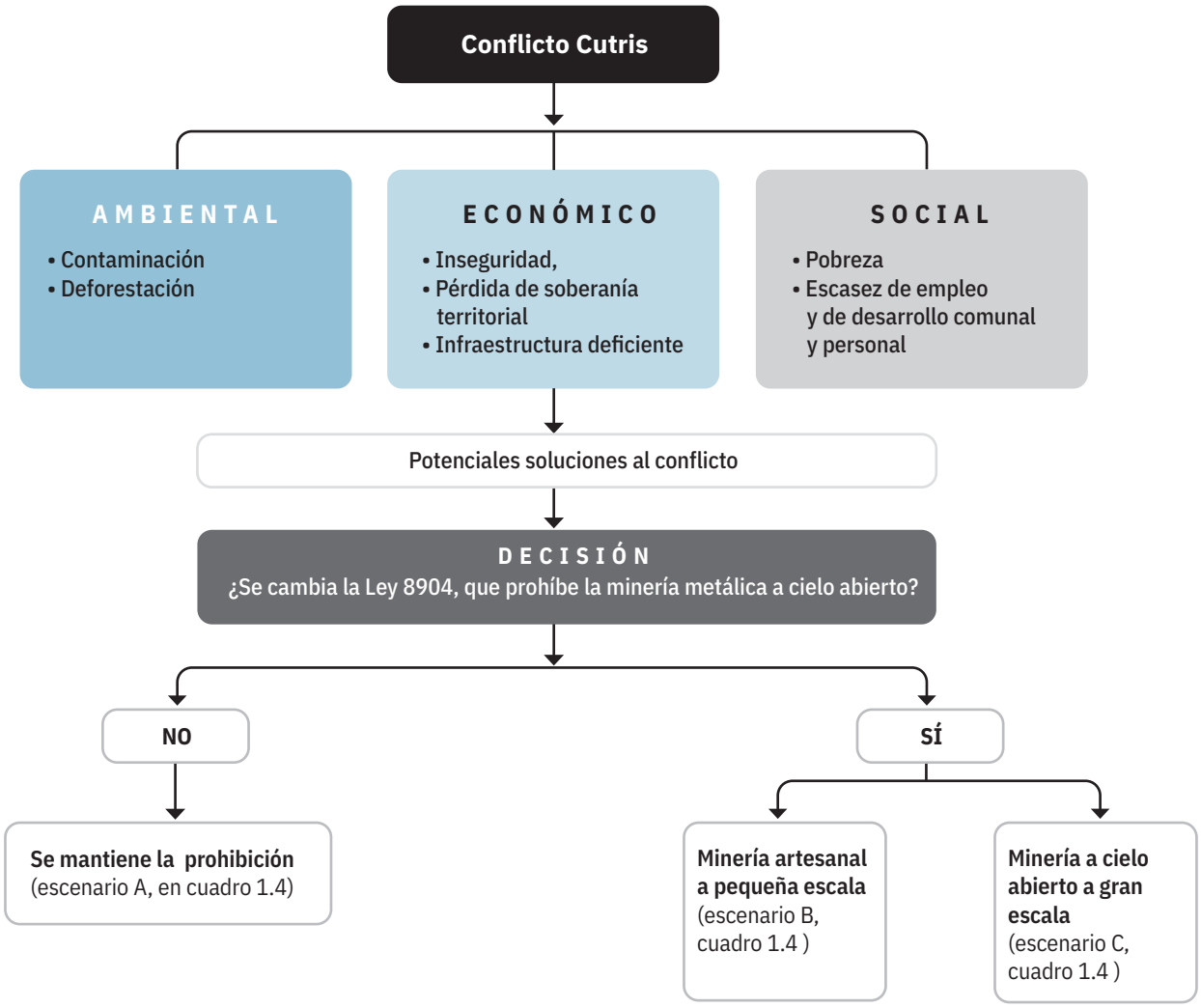
También mostró una convergencia de tendencias que reducen la capacidad del país para afrontar un escenario de mayores exigencias, riesgos y nuevas amenazas. Por una parte, la persistencia de rezagos estructurales y una prolongada etapa de retrocesos en desarrollo humano que limitan la transformación 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.

PARTE 2

Seguimiento

CAPÍTULO

2

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

BALANCE

Equidad e integración social

ÍNDICE

Hallazgos relevantes 77
Valoración general 79
Valoración del *Informe Estado de la Nación 2025* 80
Aspiraciones 80
Introducción 81

Avances recientes en indicadores sociales no revierten rezagos acumulados en desarrollo humano 82

Limitada capacidad del mercado laboral para generar empleo formal debilita su función como mecanismo de inclusión y movilidad económica 90

Cambios demográficos, transferencias e ingresos laborales reducen la pobreza entre hogares cercanos al umbral, pero no superan desventajas estructurales de los más rezagados 98

Patrones de consumo evidencian desigual capacidad de hogares para sostener su bienestar y refuerzan la función redistributiva del Estado 104

Prosigue redistribución de la inversión social disociada de objetivos de desarrollo humano 110

Anexo metodológico 125

HALLAZGOS RELEVANTES

- Entre el segundo y cuarto trimestre del 2025 se perdieron aproximadamente 100.700 empleos, pese a que la tasa de desempleo disminuyó de un 7,5% a un 6,3%. Un año más este resultado se acompañó de un aumento de la población ausente de la fuerza de trabajo.
- Cerca del 38% del empleo es informal. La proporción de personas calificadas en estos trabajos aumentó de un 22% en el 2015 a aproximadamente un 33% en el 2025, lo cual implica menores ingresos e incumplimiento de garantías laborales.
- Entre el 2024 y el 2025 la incidencia de pobreza disminuyó de un 18,0% a un 15,2% de los hogares, el nivel más bajo de la serie reciente. El análisis muestra que el principal factor asociado con este resultado fue la disminución del tamaño de los hogares, seguido de las transferencias monetarias estatales y de otras transferencias privadas.
- La estructura del gasto de consumo de los hogares ha cambiado gradualmente en las últimas dos décadas. Mientras alimentación, transporte y vivienda mantienen cerca de la mitad del gasto, otros rubros aumentan su peso relativo por mayores costos o por un menor acceso a la provisión pública.
- Los patrones de la estructura de consumo de los hogares del 2024 evidencian que aproximadamente un tercio de ellos tienen un gasto más diversificado, mientras que alrededor de otro tercio de los hogares destina la mayor parte de sus recursos a cubrir las necesidades básicas.
- Se identifican seis grupos de hogares con distintos estilos de asignación del gasto de consumo: mientras un tercio logra diversificar su consumo, otro tercio de los hogares enfrenta restricciones estructurales derivadas del peso de los gastos en necesidades básicas, lo cual les limita el acceso a bienes y servicios para mejorar su calidad de vida, como educación, cultura y recreación.
- En el 2025 la inversión social pública (ISP) aumentó un 3,7% en términos reales (3,1% por persona). Sin embargo, la educación acumula una caída del 7% por habitante desde el año 2020, mientras que las pensiones contributivas crecieron un 31% en el mismo período y se consolidaron como el principal motor de expansión de la ISP de los últimos años.
- Las transferencias públicas y el impuesto sobre la renta a las personas reducen la desigualdad del ingreso, medida con el coeficiente de Gini, en aproximadamente 0,029 puntos. A pesar de ser progresivos, su capacidad redistributiva es menor que la observada en países europeos, donde las reducciones de desigualdad superan habitualmente los 0,12 puntos del Gini.
- En los últimos veinte años el sector social selectivo cambió en repetidas ocasiones de estructura, autoridad rectora y mecanismos de coordinación. La evidencia señala dificultades de articulación entre rectoría, financiamiento, información y prestación de servicios, situación que se ha profundizado con el creciente peso del Ministerio de Hacienda en la asignación y control de los recursos dirigidos a los programas y servicios sociales.
- En los últimos 25 años se redujeron las brechas territoriales en mortalidad infantil, pero persisten focos de alta vulnerabilidad asociados a desventajas sociales y de acceso a servicios de salud, concentrados territorialmente en el Caribe y la Zona Sur del país.
- La tasa de homicidios continúa registrando niveles históricamente altos. Tras el máximo histórico alcanzado en el 2023 (17,2 casos por 100.000 habitantes), la disminución posterior ha sido marginal (16,2 en el 2025), con cerca de 900 asesinatos por año.

Cuadro 2.1

Resumen de indicadores sociales. 1990-2025

Indicador	1990	2000	2010	2020	2024	2025
Expansión de capacidades						
Esperanza de vida al nacer (años)	77,0	77,7	79,2	79,7	80,9	81,0
Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos con vida)	14,8	10,2	9,5	7,9	10,3	8,4
Cobertura de la PEA por seguro de salud[a/] (%)	64,7	64,6	63,0	71,7	76,5	70,8
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones[a/] (%)	44,6	48,0	57,7	64,1	68,9	64,4
Escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años[b/] (años)	7,2	8,0	8,8	9,4	9,8	9,9
Población de 25 a 39 años con secundaria completa y más[b/] (%)	31,2	32,8	40,3	53,2	58,2	60,9
Población de 15 a 24 años que no estudia ni trabaja[b/]	23,3	18,7	13,9	12,0	9,5	8,9
Población de 12 a 18 años que asiste a la educación[b/] (%)	58,6	69,1	82,4	93,0	90,6	91,0
Tasa neta de escolaridad en educación regular[c/] (%)						
Primaria		96,5	98,0	93,8	94,7	96,1
Secundaria		51,6	67,7	74,3	80,2	81,9
Población de 18 a 24 años que asiste a educación superior[b/] (%)		22,1	25,2	29,6	36,4	36,5
Tasa neta de participación laboral[b/]	57,3	58,0	59,1	53,1	54,5	56,3
Hombres	82,5	79,2	75,9	67,4	67,4	69,1
Mujeres	32,5	37,8	43,5	40,0	43	44,7
Tasa de desempleo abierto[b/] (%)	4,5	5,1	7,3	17,4	7,1	5,5
Hombres	4,0	4,3	6,0	15,5	6,2	4,8
Mujeres	5,8	6,7	9,5	20,3	8,3	6,5
Índice de salarios mínimos reales, promedio del año (base 1984=100)	100,8	115,6	122,3	140,7	144,2	147,8
Gasto público social real en relación con el PIB (%)	14,9	17,3	21,1	23,9	19,9	19,9
Inversión social real per cápita (miles de colones del 2000)	172,5	203	243,6	292	306,5	316,1
Tasa de víctimas de homicidios (por cien mil habitantes)	4,6	6,1	11,5	11,2	16,6	16,2
Brechas de equidad						
Coeficiente de Gini[b/]	0,450	0,479	0,507	0,519	0,490	0,488
Relación del ingreso promedio del hogar del V quintil y I quintil[e/] (veces)	9,3	8,0	10,8	11,4	10,4	10,5
Relación de dependencia económica en los hogares[f/]						
Pobres	3,0	3,0	2,4	2,3	3,0	2,8
No pobres	1,5	1,3	1,0	1,1	1,0	0,9
Hogares pobres[b/] (%)	27,4	20,6	21,3	26,2	18,0	15,2
Relación entre la incidencia de pobreza en la región más alta y en la más baja (veces)	2,09	2,29	2,04	1,46	2,39	2,31

a/ El año 2025 muestra una disminución en los indicadores de cobertura de la PEA por dos aspectos principales: i) cambio metodológico, ya que se considera una cotización única por persona en el empleo principal, correspondiente al de mayor salario; ii) las estimaciones de la PEA presentaron un crecimiento considerable este año, mientras que la cantidad de cotizantes creció levemente. Desde el 2010 no se incluye como población ocupada asegurada a las personas que cotizan en el seguro voluntario.

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

c/ El Departamento de Análisis Estadístico del MEP ajustó las estimaciones de las tasas netas de escolaridad con las proyecciones de población de marzo del 2013. Sin embargo, la nueva serie está disponible a partir de 1999. Al cierre de edición no están disponibles los datos del 2024.

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

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

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

Valoración general

Costa Rica atraviesa una etapa de debilitamiento progresivo de uno de los pilares que históricamente sustentó su modelo de desarrollo humano: la capacidad y la forma de redistribuir oportunidades mediante la acción pública. Durante la segunda mitad del siglo XX, el país logró combinar crecimiento económico, inversión social pública, un mercado laboral relativamente formalizado en comparación con el resto de América Latina y una institucionalidad capaz de ampliar, mediante políticas universales y focalizadas, el acceso a la educación, la salud, la protección social y otros servicios públicos fundamentales. Esta combinación permitió no solo reducir brechas materiales, sino también movilidad social, ampliar capacidades de la población y construir las bases sociales de la democracia. No obstante, como se ha documentado en ediciones anteriores de este Informe, en el transcurso del siglo XXI esos mecanismos han perdido fuerza, se han ampliado rezagos y desigualdades sociales (por ingresos, género, territoriales, etarias, educativas, digitales, etc.) y cada vez son más visibles señales de erosión de la función redistributiva del Estado.

El balance del 2025 e inicios del 2026 identifica una paradoja que enfrenta el país: mejoras sociales sin un desarrollo de las capacidades de toda la población. Las recientes reducciones en pobreza, desempleo y mortalidad infantil, por ejemplo, junto con el aumento en recursos destinados al bienestar (inversión social pública) no han logrado mejorar las capacidades para que la mayoría de las personas desarrollen sus proyectos de vida. La pregunta que surge es ¿por qué las mejoras recientes no producen avances sustantivos en bienestar? El enfoque de capacidades del Desarrollo Humano y la evidencia de este Capítulo ofrecen varias respuestas. La primera es que el desarrollo no solo se mide por los ingresos de las personas, ni por los recursos que reciben del Estado, sino también por las libertades reales que tienen para ser y hacer aquello que valoran.

Una persona puede superar la línea de pobreza pero seguir enfrentado limitaciones importantes, como un mercado laboral con reducida capacidad para generar empleos formales; vivir en territorios que generan escasas oportunidades de inserción económica y con poca conectividad; recibir servicios educativos o de salud sin resultados satisfactorios y de calidad, así como experimentar un deterioro persistente de su seguridad debido a la violencia y el crimen organizado. Estas condiciones muestran que Costa Rica enfrenta crecientes obstáculos para que los avances sociales se correspondan con la expansión de capacidades de todas las personas, ni la inversión social en mejores resultados educativos, sanitarios y laborales.

La paradoja también se explica por la persistencia de restricciones estructurales que impiden mejoras en oportunidades y capacidades especialmente para personas en vulnerabilidad social. El debilitamiento del vínculo entre crecimiento económico y oportunidades laborales, la mayor dependencia del mercado para adquirir servicios esenciales para la calidad de vida, la persistencia de desigualdades sociales, la distribución de la inversión pública y limitaciones de la gobernanza del sector social selectivo apuntan a una erosión gradual de la capacidad redistributiva del Estado costarricense.

La primera evidencia de problemas estructurales es que el mercado laboral ha perdido la capacidad de integrar productivamente a personas en edad de trabajar. La reducción del desempleo coexiste con una pérdida neta de empleos, un aumento de la población fuera de la fuerza laboral y una dependencia de la informalidad como mecanismo de inserción económica. El empleo de calidad continúa concentrándose en pocos sectores y territorios, lo cual afecta sistemáticamente a mujeres, personas jóvenes, aquellas con baja escolaridad, entre otros grupos de población. Este Capítulo también analiza la formalidad en el sector comercio al detalle en la Gran Área Metropolitana (GAM) y encuentra que hay pocas alternativas de política pública para que las microempresas informales transiten hacia la formalización. No es simplemente un problema de incumplimiento normativo, está vinculado a la falta de oportunidades económicas, pocas capacidades empresariales, baja productividad y trámites dispersos y complejos.

La segunda evidencia es que los patrones de gasto de consumo muestran una creciente segmentación en las condiciones materiales de vida de los hogares. El análisis de este Capítulo identifica seis grupos con perfiles diferenciados de bienestar y vulnerabilidad. Mientras cerca de un tercio dispone de recursos suficientes para mantener una canasta amplia y diversificada, para los tres grupos más rezagados (otro tercio de los hogares) la concentración del gasto en necesidades básicas constituye una restricción estructural para ampliar su consumo. Esta situación revela una sociedad en la que el acceso a educación, recreación, salud, movilidad y entornos seguros dependen cada vez más de la capacidad económica de las personas. A medida que aumenta la dependencia de los mercados para acceder a bienes y servicios esenciales, se erosiona uno de los arreglos institucionales que históricamente permitió a Costa Rica articular desarrollo humano y movilidad social.

La tercera evidencia de que se debilita la acción pública redistributiva es la pérdida de la prioridad fiscal de la inversión universal, fundamentalmente educación y salud. Aunque la inversión social pública (ISP) creció por tercer año consecutivo, este dinamismo se concentró nuevamente en las pensiones contributivas (IVM-CCSS), y en 2025 se sumaron programas vinculados a vivienda y territorio. En contraste, sectores fundamentales para la formación de capacidades humanas, como educación, muestran una pérdida relativa. En 2025 la inversión en educación fue equivalente al 5,5% del PIB (muy por debajo del 8% que establece la Constitución Política), lo cual compromete la sostenibilidad de logros históricos.

Al debilitamiento de las políticas universales, ese piso básico que garantiza la igualdad de oportunidades para toda la población, se suma un sector social selectivo fragmentado, que dificulta la gobernanza. Es importante señalar que la fragmentación institucional no es una limitación en sí misma, sino la dificultad para articular de manera consistente rectoría, financiamiento, información y ejecución de los programas sociales, en un contexto donde las restricciones fiscales han adquirido un peso relevante. La creciente incidencia del Ministerio de Hacienda en las decisiones estratégicas de asignación de recursos reconfigura la capacidad efectiva de las instituciones para programar y asignar beneficios sociales, que podría llevar a una reforma de facto, que sin modificar formalmente el organigrama social, altere la distribución del poder. En consecuencia, el desafío no consiste únicamente en reordenar instituciones o programas, sino en construir una gobernanza capaz de alinear recursos, responsabilidades y resultados alrededor de una estrategia compartida de desarrollo humano.

Los mecanismos que históricamente permitieron desacoplar oportunidades de vida de las condiciones socioeconómicas de origen han perdido fortaleza. De mantenerse estas tendencias, el país podría enfrentar mayores dificultades para sostener avances alcanzados en su desarrollo humano y enfrentar nuevos riesgos. Recuperar la capacidad redistributiva que históricamente ha distinguido a Costa Rica, a través de servicios públicos de calidad con resultados efectivos, un crecimiento económico que genere empleos formales, que los beneficios lleguen a todas las regiones y grupos de población, constituyen condiciones indispensables para fortalecer la equidad, ampliar las oportunidades y preservar las bases sociales de la democracia en las próximas décadas.

Valoración del *Informe Estado de la Nación 2025*

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

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

Aspiraciones

Equidad creciente

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

Oportunidades ampliadas

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

Integración

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

Seguridad humana

Un entorno de seguridad humana propicio para el aprovechamiento de las oportunidades y el desarrollo de las capacidades creativas y participativas de toda la población[2].

CAPÍTULO

2

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

BALANCE

Equidad e integración social

Introducción

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

El concepto de equidad se refiere a la similitud de condiciones, capacidades[3] y oportunidades que les permitan a las personas desplegar un conjunto de cualidades básicas para tener la vida que desean y valoran. El concepto de integración alude al acceso de la población a una convivencia sin exclusiones por motivos de ubicación geográfica, sexo, edad, origen étnico, creencias y condición económica. La pregunta básica que se trata de responder es cuánto se alejó o se acercó Costa Rica de la aspiración de tener una sociedad cada vez más equitativa y con mayores oportunidades para todas las personas, sin exclusión, en un entorno favorable de seguridad humana (PEN, 1994).

Por lo tanto, este capítulo da cuenta de los avances y retrocesos del país en cuanto a la generación de oportunidades y la acumulación de capacidades básicas en DHS. Trata temas como la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la inseguridad ciudadana, analizados como situaciones que limitan el aprovechamiento de las oportunidades y el despliegue de las capacidades. Además, considera el acceso a empleos de calidad, así como la gestión de la equidad y la integración social, entendidas como responsabilidades que competen tanto al Estado como al mercado.

Sin embargo, no en todas las ediciones los temas que componen este análisis se estudian con la misma profundidad. En realidad, el foco de interés puede variar para profundizar en nuevos asuntos, pero sin descuidar el seguimiento de las tendencias generales de mediano y largo plazo. Además, en todos los casos se contrasta el desempeño del país en el período bajo análisis -el año 2025 e inicios del 2026- en relación con dichas tendencias.

En esta edición se incluyen varios estudios novedosos. El primero profundiza en los factores asociados con la movilidad de los hogares en su condición de pobreza monetaria en el período 2015-2025, con énfasis en los años más recientes de la reducción significativa, para lo cual se utilizan los datos de semipaneles de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del INEC. El segundo realiza un análisis de los patrones de gasto de consumo de los hogares, con los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (Enigh) del INEC. El tercero calcula los efectos redistributivos que tienen algunos instrumentos de la política fiscal, como el impuesto sobre la renta a las personas y las transferencias monetarias, en la desigualdad de ingresos utilizando la plataforma de microsimulación CRIMod, de la Escuela de Economía del la UCR, una adaptación del modelo europeo Euromod a Costa Rica. El cuarto identifica y caracteriza la informalidad en el sector comercio detallista en la Gran Área Metropolitana (GAM). El quinto analiza en profundidad la arquitectura institucional de la política social selectiva, la trayectoria de la rectoría y las principales propuestas de reformas recientes presentadas en la Asamblea Legislativa para reorganizar el sector

Este capítulo se estructura en seis secciones, además de esta introducción. Cada una plantea un mensaje o idea principal y presenta la evidencia que lo fundamenta. La primera desarrolla un análisis de tendencias en el desempeño de Costa Rica en materia de equidad e integración social. La segunda sección analiza el mercado laboral con énfasis en el 2025, un tema clave para entender la evolución de los ingresos de la población y su capacidad para tener vidas dignas y libres. La tercera examina los resultados redistributivos en materia de pobreza y desigualdad de ingresos, los cuales fueron positivos en el corto plazo. La cuarta aborda los patrones de consumo de los hogares costarricenses para identificar diferencias en el nivel de vida (o bienestar material), que ayuden a aproximar las desigualdades en las oportunidades reales de DHS y su grado de mercantilización. La quinta se enfoca en la inversión social pública, un pilar clave para crear capacidades humanas, pero que en los

últimos años ha experimentado importantes recortes asociados a los ajustes fiscales. Finalmente, la sexta y última sección trata sobre la gobernanza de la política social selectiva, una estrategia central para, entre otros aspectos, reducir las carencias de los hogares en condición de pobreza y vulnerabilidad social.

Avances recientes en indicadores sociales no revierten rezagos acumulados en desarrollo humano

Hace diez años el principal problema del desarrollo humano de Costa Rica era la tendencia inercial en muchos indicadores clave, con logros en áreas específicas y 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 las aspiraciones, como en el acceso a una vida libre de amenazas y en algunos ámbitos del acceso al conocimiento y a una vida larga y sana. Por su parte, a pesar de las mejoras recientes en indicadores que miden el acceso a un ingreso digno, no se compensan los retrocesos de años atrás y del golpe pandémico en la ampliación de las desigualdades etarias, territoriales, de género, entre otras.

Esta primera parte del capítulo ofrece un balance general de indicadores para monitorear la acumulación de capacidades en desarrollo humano del país con perspectiva de mediano plazo. Además, en esta edición se profundiza en torno a las tendencias en la mortalidad infantil (menores de un año) y en indicadores generales del acceso y calidad de las viviendas.

Mejoras del 2025 se concentran en indicadores que mantienen importantes rezagos de desarrollo humano

Para evaluar los resultados a corto plazo, este capítulo analiza un conjunto seleccionado de indicadores sociales nacionales correspondientes al último año disponible (2025), los compara con la tendencia del período 1990-2024 y examina la posición de Costa Rica dentro de la OCDE, organización a la que pertenece desde 2021.

El resultado evidencia un país con mejoras en indicadores como la incidencia de la pobreza por ingresos, las tasas de desempleo, la población de 25 a 39 años que completó la secundaria y la tasa de mortalidad infantil (los datos se pueden consultar en el cuadro 2.1 al inicio del capítulo). Por el contrario, las desmejoras se observan en las coberturas de la población económicamente activa (PEA) a la seguridad social y a la inversión pública para financiar la educación y la salud. Además, por tercer año consecutivo el retroceso más significativo se dio en la tasa de homicidios, que sigue en niveles superiores al umbral de epidemia definido por la Organización Mundial de la Salud (OMS). El resto de los indicadores se mantuvo dentro de la tendencia histórica (cuadro 2.2).

De acuerdo con la Dirección Actuarial de la CCSS, la disminución observada en

Cuadro 2.2

Valoración de algunos indicadores sociales según su desempeño. 2025

Posición[b/]	Mejora	Se mantiene[c/]	Desmejora
Alta		• Esperanza de vida	
Media	• Tasa de mortalidad infantil • Viviendas con acceso a internet • Incidencia de la pobreza	• Población de 12 a 18 años que asiste a la educación • Participación laboral femenina	• Coberturas PEA en seguridad social • Tasa de homicidios
Baja	• Tasa de desempleo • Población de 25 a 39 años que completó la secundaria	• Población adulta con secundaria completa o más • Años de escolaridad promedio • Jóvenes que no estudian ni trabajan • Inversión social pública (% PIB) • Coeficiente de Gini	• Inversión pública en educación • Inversión pública en salud

Tipo de resultado	Muy bueno	Bueno	Intermedio	Malo	Muy malo

a/ La valoración se realiza con base en dos criterios: el valor de la tendencia 1990-2024 se compara con el valor obtenido en el 2025, y el crecimiento anual del 2025 se compara con el crecimiento promedio anual del período 1990-2024.
b/ Se determina por comparación internacional, a partir de un *ranking* de países. En la mayoría de los indicadores se utiliza como referencia la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de la cual Costa Rica forma parte desde el año 2021.
c/ "Se mantiene" significa que en el 2025 el indicador sostuvo la tendencia mostrada en el período 1990-2024; es decir, no hubo cambios con significancia estadística, a pesar de que el valor pudo modificarse levemente sin salirse de la tendencia esperada.
Fuente: Elaboración propia con datos del INEC, CCSS, MEP, STAP-Ministerio de Hacienda, Poder Judicial, BCCR.

los indicadores de coberturas de la PEA a la seguridad social en el año 2025 se debe a dos aspectos principales. Primero, a un cambio metodológico en el cálculo de los indicadores, pues ahora se considera solamente las cotizaciones únicas por persona trabajadora; es decir, si una persona tiene dos empleos, su cotización se contabiliza una única vez, en el empleo de mayor salario. La segunda razón es que el denominador del indicador, es decir, las estimaciones de la PEA con base en la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del INEC presentaron un crecimiento notable en ese año: el 5,8% la total, el 4,4% la asalariada y el 14,5% la no asalariada; a diferencia de la cantidad de cotizantes que apenas aumentaron. Por tal motivo, entre el 2024 y el 2025 las coberturas de la PEA cayeron del 76,5% al 70,8% en el seguro de salud y del 68,9% al 64,4% en el de pensiones. Las disminuciones fueron más fuertes en la PEA no asalariada, al pasar del 68,2% al 55,8% en el seguro de salud y del 59,6% al 49,9% en pensiones.

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

Como se señaló, este ejercicio se realiza en los *Informes Estado de la Nación* desde hace muchos años. Si se compara el resultado del 2025 con respecto al obtenido diez años atrás es claro el retroceso vivido. En el 2015, un 10% de los indicadores se ubicaron en la casilla de "muy bueno" (alta posición internacional y mejoras en la tendencia), si se suman los "buenos" la cifra aumenta a un 35%. En el 2025 no se logró clasificar ningún indicador como "muy bueno", la alta esperanza de vida sigue siendo el principal logro de salud del país, pero con una tendencia inercial. Por lo tanto, solamente el 18% de los indicadores registraron un buen desempeño.

En el extremo opuesto, con una valoración "muy mala" (baja posición internacional y desmejora nacional) se ubica el 18% de los indicadores en el 2025. Diez años atrás no había ninguno en esta categoría. Si se les agregan aquellos catalogados como "malos", la cifra sube al 59%, muy superior al 25% registrado en el 2015.

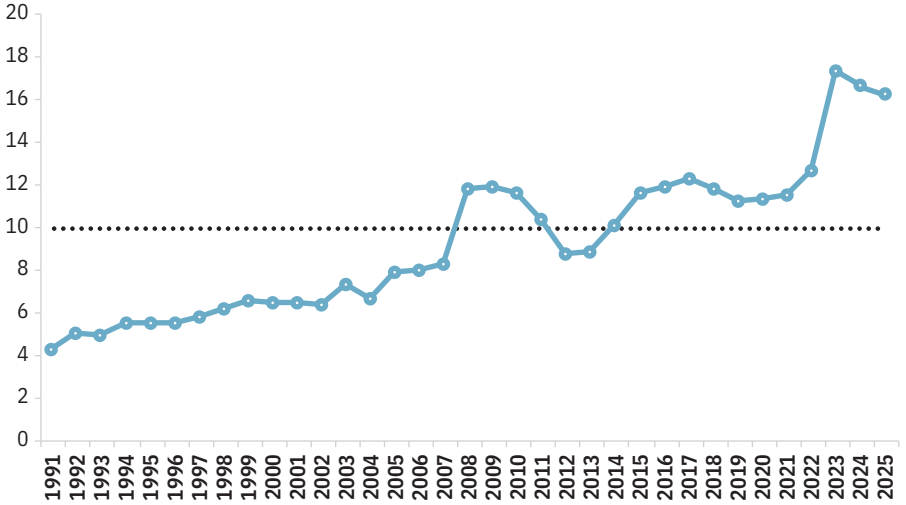
En lo concerniente al tema de seguridad ciudadana, Costa Rica sigue en niveles de violencia homicida históricamente altos (gráfico 2.1). Tras alcanzar la tasa más alta de la serie histórica (17,2 casos por cada cien mil habitantes) en el año 2023, el indicador ha descendido de forma leve hasta 16,2 en el 2025, con 870 homicidios según datos del Organismo de Investigación Judicial. La reducción entre el 2024 y el 2025 fue mínima, apenas ocho casos (-0,9%), por lo que se afianza en casi 900 víctimas por tercer año consecutivo.

Por provincias, San José concentró el mayor aumento en la cantidad de víctimas entre el 2024 y el 2025, al pasar de 249 a 291 homicidios (+42 casos), impulsados particularmente por el cantón central, en el cual subieron de 98 a 141 y la tasa se disparó de 27,5 a 39,4. Crecimientos más moderados se registraron en cantones como Santa Cruz (de 13 a 26), Curridabat (de 5 a 12) y Guácimo (de 18 a 23). En sentido contrario, Puntarenas (-24), Cartago (-14) y Limón (-9) mostraron reducciones a escala provincial, con caídas cantonales relevantes en Turrialba (de 19 a 7), Goicoechea (de 26 a 15), Sarapiquí (de 13 a 4) y Matina (de 35 a 27).

Limón sigue siendo la provincia y el cantón con las mayores tasas, como lo ha sido en años recientes. En el 2025 el cantón central de Limón registró una tasa de 81,5 homicidios por 100.000 habitantes, la más alta del país, seguida por Parrita (67,8), Matina (55,3) y Quepos (53,7), cantones que también son recurrentes con altas tasas en los últimos años. Por su parte, la provincia de San José, con una

Gráfico 2.1

Tasa de homicidios dolosos, por año[a/]
(por 100.000 habitantes)



a/ La línea horizontal punteada indica el umbral que la OMS establece como epidemia (tasa de diez).
Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial.

tasa de 16,9, concentra un tercio de los homicidios del país (33,4%).

Los cinco cantones con más casos de homicidios en el 2025 reunieron el 41% del total nacional y los diez principales el 55,3%. Aquellos que ostentan tasas superiores a diez homicidios por 100.000 habitantes, número que la OMS establece como epidemia, aumentaron de 37 a 42, y los que superan una tasa de 20, de 16 a 18.

El perfil de las víctimas es similar al reportado en años anteriores. Los ajustes de cuentas o venganzas continúan siendo la principal modalidad, con siete de cada diez homicidios (69,4% en el 2025, 604 casos), mientras la discusión o riña (11,7%) y los homicidios asociados a otro delito (6,1%) perdieron peso relativo. Las víctimas siguen siendo mayoritariamente hombres (90,3%), aunque la participación de las mujeres aumentó del 7,8% en el 2023 al 9,7% en el 2025. También se incrementaron los homicidios de menores de edad, de 42 en el 2023 a 50 en el 2025 (5,7% del total), una señal que el Informe Estado de la Nación ya había identificado en ediciones anteriores.

Los datos parciales del 2026 apuntan a una menor cantidad con respecto al mismo período del 2025: al 2 septiembre se contabilizaron 491 homicidios, frente a 595 un año antes (-17,5%). La caída se concentra en los ajustes de cuentas, cuyo peso relativo bajó del 72,3% al 61,1%, mientras el perfil por sexo y la presencia de menores de edad se mantiene sin cambios. Se trata de un resultado preliminar que no debe interpretarse como definitivo del año, se le dará seguimiento en la siguiente edición de este Informe.

El femicidio[4] es la más grave de las manifestaciones de las violencias contra las mujeres, son asesinatos que ocurren por la condición de ser mujer, usualmente a manos de la pareja actual o pasada, o de otro hombre en el marco de una relación de poder o de confianza. También se consideran femicidios los ocurridos en escenarios de familia, violencia sexual, pandillas o crimen organizado, entre otras. El Observatorio de violencia de género contra las mujeres y acceso a la justicia del Poder Judicial contabiliza 37 mujeres asesinadas en el 2025, cifra menor al máximo registrado en el 2024 (48 casos), pero está entre los niveles más altos desde que se aprobó la Ley n.° 8589 de Penalización de Violencia contra las Mujeres (LPVcM) del 2007. Varias auditorías y órganos de control han documentado problemas de gestión, control, especialización, transparencia y uso de recursos públicos en la institucionalidad que atiende la violencia contra las mujeres, específicamente en el Inamu, lo cual debilita las capacidades de respuesta oportuna y coordinadas a las víctimas y su familia (recuadro 2.1).

Otro tema al cual se le da seguimiento en este balance social es el acceso de los hogares costarricenses a una vivienda digna. La situación habitacional durante la última década evidencia que el país mantiene altos niveles de propiedad de viviendas y una política de subsidios relevante para los hogares de menores ingresos; sin embargo, persisten importantes limitaciones en el acceso efectivo de este activo para varios segmentos de la población. El creciente déficit cualitativo indica que los principales desafíos no se concentran exclusivamente en construir

Recuadro 2.1

Auditorías y órganos de control señalan debilitamiento en la institucionalidad de atención de la violencia contra las mujeres en Costa Rica

Distintos órganos de control, organizaciones de mujeres y procesos de auditoría interna del Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu) han señalado debilidades en la capacidad institucional para responder adecuadamente al deterioro en los indicadores de la violencia contra las mujeres. Según datos del Observatorio de violencia de género contra las mujeres y acceso a la justicia del Poder Judicial, el año 2024 registró 48 femicidios, la cifra más alta desde la tipificación de este delito en el 2007. Los femicidios íntimos o de pareja se duplicaron de 12 casos en el 2022 a 24 en el 2025. Paralelamente, organizaciones feministas han alertado sobre el incremento de otras formas de violencia contra las mujeres, incluyendo sexual, mediática, simbólica y violencia política.

Principales problemas detectados:

- **Deficiencias de control, seguimiento y evaluación de resultados.** La investigación realizada por la Auditoría interna del Inamu[5], ordenada por la CGR (2023a), concluyó que la estrategia denominada como Puntos Violeta, carecía de indicadores claros, mecanismos adecuados de monitoreo, fiscalización y controles suficientes para verificar el cumplimiento de sus objetivos. La Auditoría advirtió riesgos legales y financieros asociados a la ejecución de más de 534 millones de colones sin instrumentos efectivos para medir resultados.

- **Tercerización de servicios especializados sin garantías suficientes de calidad.** Tanto la auditoría interna del Inamu como la Defensoría de los Habitantes de la República (DHR, 2025) documentaron que los servicios tercerizados en el marco de la estrategia Puntos Violeta presentaban problemas de idoneidad profesional, pues se contrató personal con experiencia limitada o insuficientemente verificada para atender situaciones de violencia contra las mujeres, así como el pago de servicios que en algunos casos no se prestaron o tuvieron una demanda muy baja.

- **Ausencia de estudios previos de costo-beneficio.** La investigación de la DHR concluyó que no existían estudios institucionales que justificaran el inicio ni la continuidad de la estrategia Puntos Violeta ni mecanismos para evaluar su eficiencia. También señaló que el Inamu tuvo conocimiento de los problemas de la baja cantidad de atenciones, consultas que no respondían a los objetivos de la estrategia y dificultades operativas, sin que fueran corregidos de forma oportuna.

CONTINÚA →

Recuadro 2.1 (continuación)

Auditorías y órganos de control señalan debilitamiento en la institucionalidad de atención de la violencia contra las mujeres en Costa Rica

- **Debilitamiento de la especialización institucional.** Organizaciones de mujeres y la DHR alertaron sobre la eliminación del Departamento de Violencia de Género en el Inamu, la dispersión de servicios y funciones especializadas entre distintas dependencias y la asignación de responsabilidades técnicas a personal sin experiencia en la materia.

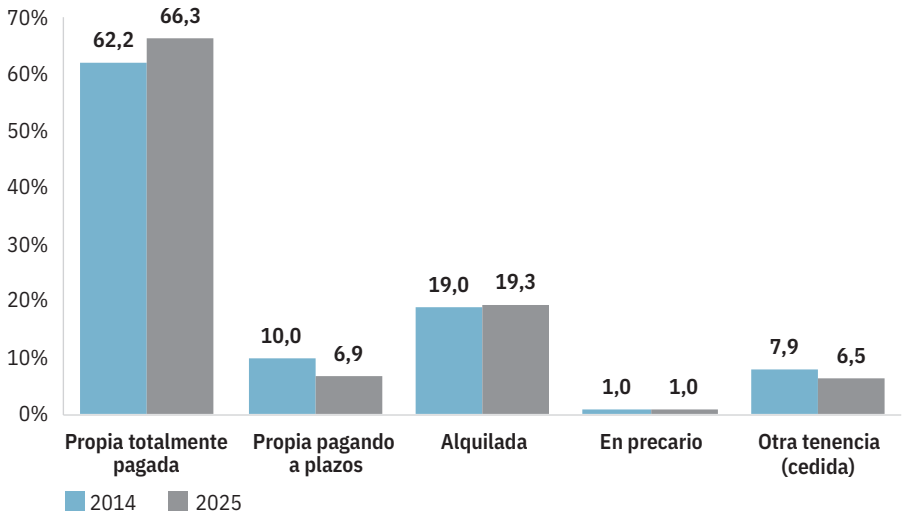
- **Insuficiente justificación técnica, falta de transparencia y participación en la reorganización del Inamu.** Las organizaciones de mujeres participantes en la auditoría social[6], así como personal agremiado en organizaciones sindicales, denunciaron que la reorganización de esta institución fue desarrollada sin consulta efectiva a usuarias, territorios, organizaciones sociales ni funcionariado. También señalaron dificultades para acceder a la información técnica que sustentaba los cambios, la cual fue conocida de manera completa por los colectivos de mujeres hasta julio del 2026.

- **Riesgo de afectación en la continuidad y calidad de los servicios.** El informe de auditoría social ciudadana advirtió que la reorganización y regionalización propuestas para el Inamu no garantizaban recursos humanos, técnicos ni financieros suficientes para mantener la calidad de los servicios. Estos cambios podrían afectar la atención de mujeres en vulnerabilidad, como las habitantes de zonas rurales, indígenas, afrodescendientes, refugiadas, con discapacidad, entre otras poblaciones.

Fuente: Elaboración propia con información del Inamu, DHR y CGR.

Gráfico 2.2

Distribución de los hogares según tipo de tenencia de la vivienda. 2014 y 2025



Fuente: Pacheco (2026b) con datos de las Enaho, del INEC.

nuevas viviendas, sino también en conservar, mejorar y rehabilitar las existentes. El fortalecimiento de los programas de mejoramiento habitacional, la ampliación de las opciones de financiamiento y el fortalecimiento de las políticas dirigidas a los grupos con mayores barreras de acceso aparecen como elementos centrales para reducir las brechas habitacionales observadas en el país.

De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del INEC, en el año 2025 el país contaba con aproximadamente 1.873.372 viviendas, de las cuales el 73,2% eran propias, proporción similar a la del 2014 (gráfico 2.2). Aquellas totalmente pagadas aumentó del 62,2% al 66,3% y las hipotecadas disminuyeron del 10,0% al 6,9% del total. Paralelamente, cerca del 19,3% están en condición de alquiler, situación que involucra aproximadamente a un millón de personas que viven en esta condición.

El acceso afecta con más intensidad a grupos poblacionales específicos. Las personas jóvenes (menores de 35 años) constituyen el segmento con menor proporción de vivienda propia, con apenas el 39,7% de las jefaturas y el 47,6% reside en casas alquiladas. Los hogares en situación de pobreza también presentan niveles de propiedad inferiores al promedio nacional (Pacheco, 2026b).

El análisis del déficit habitacional[7] confirma que la principal problemática de la vivienda en Costa Rica continúa siendo de carácter cualitativo. Entre el 2014 y el 2025 este indicador promedió aproximadamente 173.800 viviendas por año, de las cuales cerca del 88% correspondió a problemas asociados con la calidad de la vivienda y apenas un 12% a déficit cuantitativo. En el año 2025, el déficit habitacional se estima en 168.614 viviendas, equivalente al 9% de los hogares, con un incremento de 23.430 viviendas respecto al 2024.

Entre el 2014 y el 2025, el número de viviendas en mal estado aumentó de 127.832 a 135.204 unidades, mientras que las mejoras en materia de hacinamiento resultaron relativamente limitadas. En términos prácticos, esto significa que el país ha logrado reducir parcialmente las necesidades asociadas a la construcción de nuevas viviendas, pero no ha conseguido avances en la mejora de la calidad del parque habitacional existente.

Las desigualdades territoriales y socioeconómicas continúan siendo un rasgo central del déficit habitacional.

Desde una perspectiva regional, la Huetar Caribe presenta la mayor incidencia del déficit (13,8% de sus viviendas), seguida por la Pacífico Central (13,4%), la Huetar Norte (12,4%) y la Brunca (11,0%), mientras que la Central registra una afectación menor (7,0%). Por nivel de ingresos, los dos primeros deciles (20% más pobre) concentran el 43% de todo el déficit habitacional nacional. La situación es más difícil para el primer decil, con un déficit del 22,9%, lo cual implica que más de una de cada cinco familias de menores recursos enfrenta problemas de acceso, infraestructura o hacinamiento.

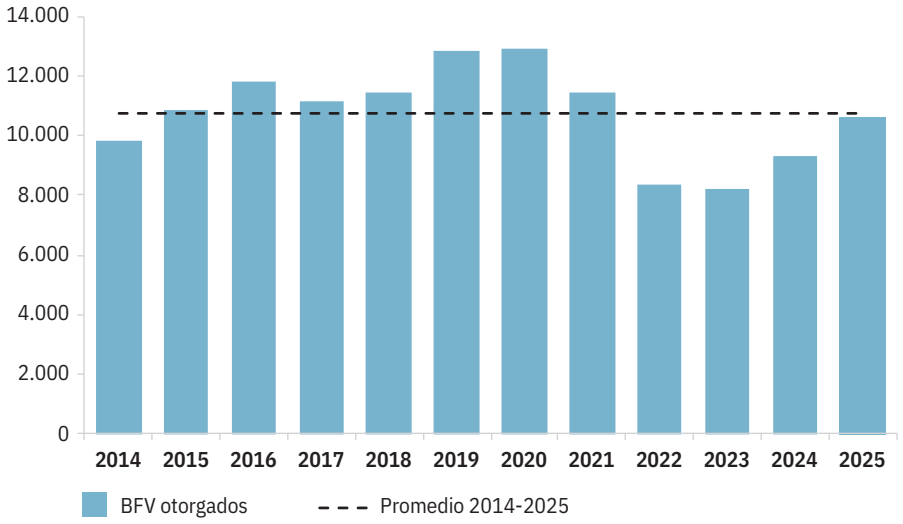
Estos hallazgos coinciden con el estudio de la UCR *et al.* (2026), el cual apunta que los problemas de calidad habitacional siguen siendo significativos, al calcular un indicador de déficit cualitativo alternativo[8] que alcanza al 40,3% de los hogares. Agregan que, aunque la construcción residencial mantiene un alto dinamismo, persisten dificultades para atender la demanda de los segmentos de menores ingresos, especialmente en la Región Central, donde el alto costo del suelo limita el acceso a los programas de vivienda social (UCR *et al.*, 2026).

El acceso al crédito hipotecario es una de las principales limitaciones para adquirir vivienda. Solo el 8% de los hogares costarricenses vive en una propiedad financiada, frente a un 24,7% promedio en los países de la OCDE. Las exigencias de prima, capacidad de pago, endeudamiento previo, formalización de ingresos y trámites excluyen o condicionan a la mayoría de los hogares de ingresos bajos y medios (primeros tres quintiles). El estudio de la UCR *et al.* (2026) estima que ocho de cada diez hogares que alquilan vivienda enfrentan algún grado de restricción para acceder a financiamiento formal.

En este contexto, el bono familiar de vivienda (BFV) continúa desempeñando un papel fundamental dentro de la política habitacional costarricense. Entre el 2014 y el 2025 se otorgaron 128.762 bonos, para un promedio anual cercano a los 10.730 subsidios. Durante el año 2025 se entregaron 10.596 bonos, cifra que representa un aumento del 13,7% respecto al año anterior y constituye el valor más elevado desde el 2021 (gráfico 2.3). Aunque este resultado muestra señales de recuperación, el número de subsidios todavía se mantiene por debajo del promedio registrado antes de la pandemia.

Gráfico 2.3

Bonos familiares de vivienda (BFV) otorgados por año[a/]



a/ La línea horizontal punteada indica el promedio del período 2014-2025 que corresponde a 10.730 bonos.

Fuente: Pacheco (2026b) con datos del Banhvi.

La composición de los BFV plantea importantes interrogantes frente a la estructura actual del déficit habitacional. Durante la última década, el 66,2% se orientó a la construcción en lote propio o segunda planta, mientras que apenas el 7,5% se destinó a ampliaciones, reparaciones y mejoras. En el 2025, esta última modalidad representó solo el 5,9% de los bonos otorgados, pese a que el principal problema habitacional del país continúa siendo el deterioro de las viviendas existentes. Esta discrepancia sugiere que el diseño de la política habitacional podría enfrentar desafíos para responder efectivamente al predominio del déficit cualitativo (Pacheco, 2026b).

Los asentamientos informales son una manifestación de la exclusión habitacional. En los últimos años, el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (Mivah) ha realizado un esfuerzo para construir un registro nacional que sirva como fuente de información en esta problemática. Los datos más recientes registran 572 asentamientos en donde residen más de 232.000 personas, distribuidos en 64 cantones y 164 distritos. Casi la mitad se ubican en la GAM. La CGR identificó, además, 170 asentamientos (30%) con potencial afectación por inundación, aunque advierte que el país aún carece de una metodología estandarizada para evaluar el riesgo (CGR, 2025).

Atender los asentamientos existentes resuelve solo una parte del problema. Mientras persistan las barreras estructurales de acceso al suelo y la vivienda formal, la política pública corre el riesgo de seguir interviniendo sobre las manifestaciones de la informalidad sin modificar las condiciones que la siguen produciendo. Es importante pasar del registro al seguimiento, y de respuestas sectoriales fragmentadas a estrategias articuladas que actúen tanto sobre sus manifestaciones como sobre sus causas estructurales (UCR *et al.*, 2026).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

INDICADORES DE VIVIENDA
véase Pacheco (2026b), en
www.estadonacion.or.cr

Reducción de brechas territoriales de largo plazo en mortalidad infantil contrastan con repunte reciente y desigualdades de atención persistentes

La mortalidad infantil constituye uno de los indicadores más utilizados para evaluar el nivel de desarrollo humano y bienestar social de los países. A diferencia de otros indicadores de salud más específicos, la probabilidad de sobrevivir al primer año de vida refleja simultáneamente la situación nutricional de las madres, la calidad de la atención prenatal y del parto, el acceso oportuno a servicios de salud, las condiciones de la vivienda, el acceso al agua potable y saneamiento, el logro educativo y la capacidad de los hogares para satisfacer las necesidades básicas.

Entre el 2000 y el 2024, la mortalidad infantil costarricense experimentó una profunda reconfiguración territorial. Si bien las brechas históricas entre muchos cantones tendieron a reducirse, persisten territorios donde las desventajas sociales y sanitarias continúan concentrando una proporción importante de las defunciones infantiles. El acceso efectivo al control prenatal, la atención primaria de salud, el embarazo adolescente y las condiciones materiales de vida constituyen factores estrechamente asociados a la distribución territorial de la mortalidad infantil y, por tanto, los principales ámbitos de intervención para reducir las desigualdades persistentes.

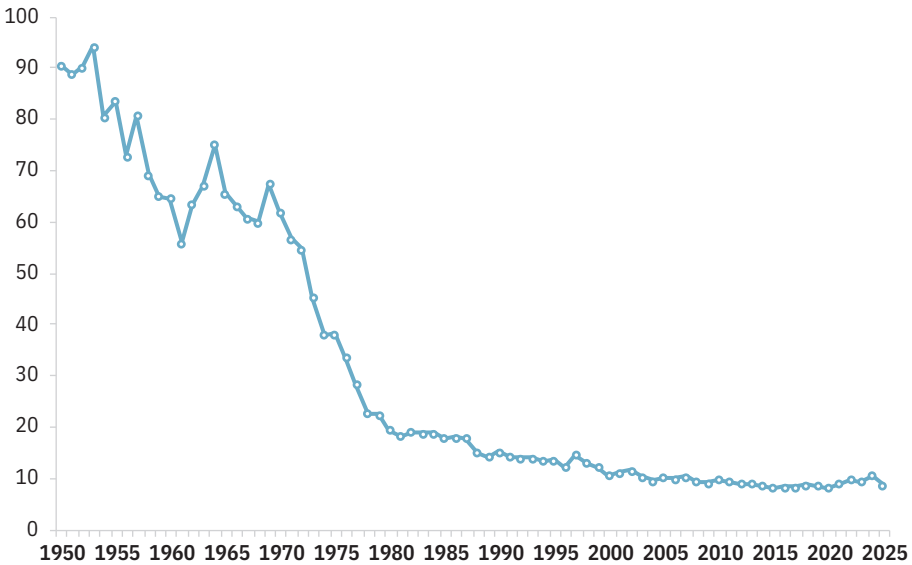
En Costa Rica este indicador ha seguido una trayectoria histórica caracterizada por una reducción sostenida desde mediados del siglo XX, convirtiéndose en uno de los principales logros sanitarios y sociales del país. Este descenso se asoció a la expansión de los servicios de salud, la universalización de la seguridad social, el fortalecimiento de la atención primaria, el aumento de la cobertura de vacunación, las mejoras en educación y nutrición y la ampliación del acceso al agua potable. Durante las primeras décadas del siglo XXI, la tendencia descendente continuó hasta alcanzar sus niveles más bajos hacia mediados de la década del 2010 (gráfico 2.4). Sin embargo, a partir de entonces se observa un cambio de trayectoria, con una estabilización y posterior aumento que se extendió hasta el 2024. Aunque los niveles actuales continúan siendo bajos en comparación con los observados décadas atrás, el repunte reciente constituye un punto de inflexión en la evolución histórica del indicador y plantea interrogantes sobre los factores demográficos, epidemiológicos, sociales y territoriales que están afectando la supervivencia infantil en el país.

Durante el período 2000-2024, con el proceso de reducción de la mortalidad infantil y la reversión posterior de esa tendencia, paralelamente ocurrió una modificación sustancial de la geografía del riesgo. La mortalidad infantil dejó de responder a un patrón territorial simple de centro-periferia y evolucionó hacia una configuración más compleja, caracterizada por una mayor dispersión espacial, la persistencia de territorios históricamente vulnerables y el surgimiento de nuevos focos de riesgo. Al mismo tiempo, la evidencia confirma que las disparidades territoriales continúan asociadas a determinantes sociales de la salud vinculados con el acceso efectivo a servicios sanitarios, las condiciones socioeconómicas y las oportunidades de desarrollo humano.

Estos resultados proceden de un estudio de Pacheco (2026a) como insumo para este capítulo, quien analiza la dinámica territorial de la mortalidad infantil en el período 2000-2024. En particular, estudia los cambios en la distribución geográfica, la existencia de conglomerados espaciales o *hot spots* de alta mortalidad y la relación de estos patrones con diversos determinantes sociales de la salud, tales como las condiciones socioeconómicas, el acceso a servicios sanitarios, la atención prenatal y las características demográficas de los territorios. Los aspectos metodológicos se explican en el anexo al final de este capítulo.

Gráfico 2.4

Evolución de la tasa de mortalidad infantil, por año
(tasa por mil nacimientos)



Fuente: Pacheco (2026a) con datos del INEC.

El análisis territorial evidencia que en el primer quinquenio del siglo XXI (2000-2004), 40 de los 81 cantones registraban tasas superiores a 10 defunciones por mil nacimientos, mientras únicamente 13 presentaban tasas inferiores a 7,5 por mil. La situación más favorable se observa en el quinquenio 2015-2019, cuando los cantones con tasas elevadas se redujeron a trece y casi la mitad del país se ubicó en niveles relativamente bajos.

Sin embargo, en el quinquenio más reciente (2020-2024) se interrumpió esa trayectoria. La mortalidad infantil aumentó nuevamente en la mayoría de los territorios, lo cual provocó un deterioro parcial de los avances acumulados durante los veinte años previos. Los cantones con tasas superiores a 10 por mil aumentaron de 13 a 23 y los niveles relativamente bajos descendieron de 39 a 24 cantones, una mala noticia en materia de desarrollo humano.

La modificación en las tasas ocurrió con una transformación de su distribución espacial. A principios del siglo XXI predominaba un patrón territorial relativamente claro: las mayores tasas se concentraban en el Caribe, la Zona Norte y el Pacífico Sur, mientras que el Valle Central exhibía una situación más favorable. En el quinquenio 2020-2024 se volvió más difuso. Algunos territorios periféricos mejoraron de manera significativa, mientras que varios cantones urbanos comenzaron a registrar niveles de mortalidad infantil comparativamente más altos. Como resultado, la tradicional diferenciación centro-periferia perdió la capacidad para explicar la distribución territorial del fenómeno.

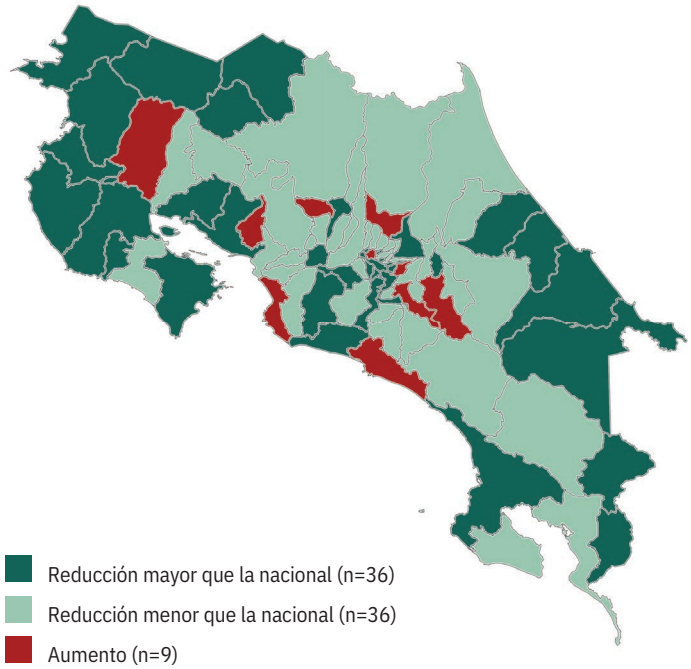
La evidencia empírica muestra que los cantones que presentaban las tasas más elevadas a inicios del período fueron precisamente los que experimentaron las reducciones más pronunciadas, lo cual se comprueba con una correlación de -0,84 entre la mortalidad inicial y la magnitud del cambio posterior. Los casos de Talamanca, Siquirres y Upala ilustran esta dinámica, con disminuciones superiores al promedio nacional (mapas 2.1). Este comportamiento redujo las brechas históricas entre territorios y cambió la jerarquía espacial existente al inicio del siglo.

Sin embargo, entre los quinquenios 2015-2019 y 2020-2024, las tasas de mortalidad infantil aumentaron en 73 de los 81 cantones; esto demuestra que el deterioro reciente no puede atribuirse exclusivamente a un conjunto reducido de territorios rezagados. Se trata, más

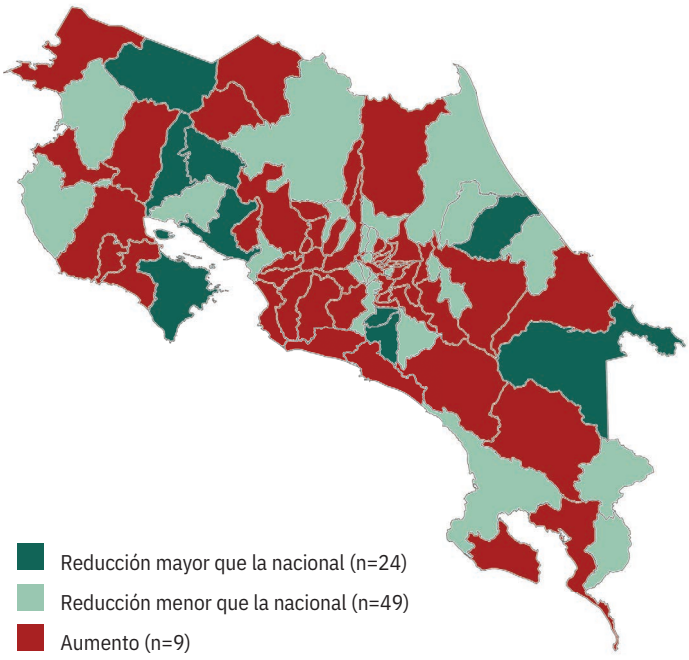
Mapas 2.1

Costa Rica: grado de cambio en la tasa suavizada[a/] de mortalidad infantil, por cantón, según período contrastado

a) 2000-2004 versus 2020-2024



b) 2015-2019 versus 2020-2024



a/ Debido a la reducción sostenida en la cantidad de nacimientos en el país, se utilizan las tasas suavizadas mediante el método bayesiano empírico propuesto por Marshall (1991), para evitar la alta inestabilidad de las tasas brutas en áreas pequeñas.
Fuente: Pacheco (2026a) con datos del INEC.

bien, de un fenómeno de alcance nacional cuyos efectos se distribuyeron de manera generalizada.

Por otro lado, el análisis espacial de Pacheco (2026a) identifica la persistencia de áreas territoriales donde la tasa de mortalidad infantil continúa concentrándose significativamente por encima de lo esperado. Los resultados del índice de Moran[9] muestran que este indicador mantuvo durante gran parte del período una autocorrelación espacial positiva; es decir, una tendencia a que cantones con niveles elevados se localizaran próximos entre sí.

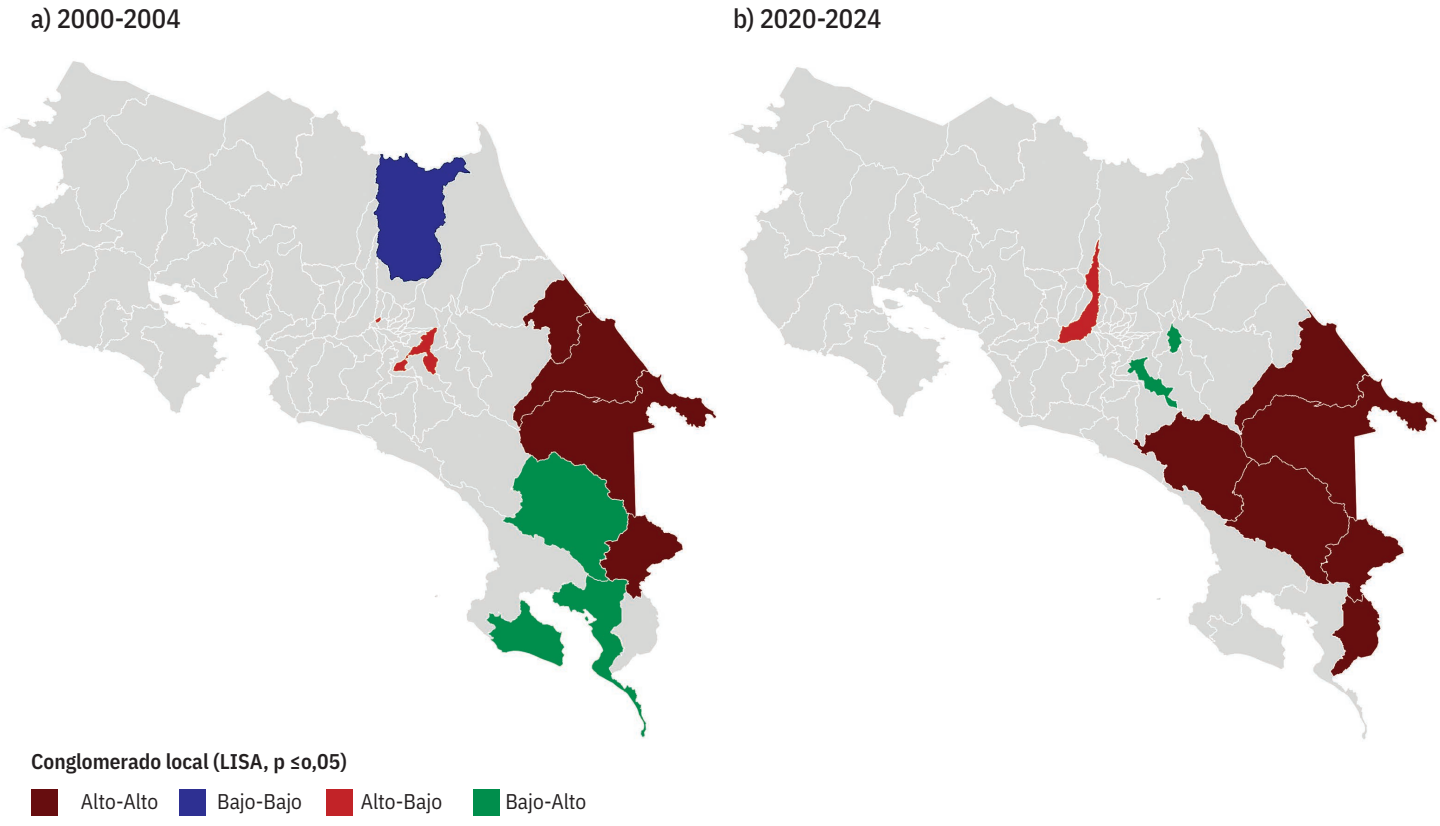
Aunque esta correlación espacial disminuyó de forma progresiva, al pasar de un índice de Moran de 0,185 en el período 2000-2004 a 0,114 en el 2020-2024, la evidencia local continúa identificando grupos espaciales significativos. Este debilitamiento de la autocorrelación sugiere que las diferencias territoriales se volvieron menos estructuradas que en el pasado, pero no desaparecieron completamente (Pacheco, 2026a).

Los principales puntos calientes (*hot spots*) de mortalidad infantil se ubican en un corredor territorial que conecta el Caribe con el Pacífico Sur de Costa Rica. A comienzos del período de análisis, el conglomerado espacial de alta mortalidad estaba integrado principalmente por Talamanca, Limón y Coto Brus, con Matina en una posición periférica. Dos décadas después, este núcleo no solo persistió, sino que se amplió al sumarle a Pérez Zeledón, Buenos Aires y Corredores (mapas 2.2).

La tipología territorial construida en el estudio de Pacheco (2026a) permite identificar un grupo específico de cantones donde convergen las condiciones más adversas. Este conglomerado, denominado "territorios de exclusión", lo conforman Coto Brus, Limón, Los Chiles, Talamanca y Turrialba. Los resultados muestran que las diferencias territoriales en mortalidad infantil se asocian a una combinación de factores sociales y sanitarios que operan de manera simultánea.

Mapas 2.2

Costa Rica: conglomerados espaciales[a/] de la tasa suavizada[b/] de mortalidad infantil, por cantón, según período



a/ Para identificar los conglomerados espaciales se utiliza el índice de Moran. En color rojo se muestran los conglomerados de cantones que tienen alta mortalidad infantil rodeados de otros en la misma situación.

b/ Debido a la reducción sostenida en la cantidad de nacimientos en el país, se utilizan las tasas suavizadas mediante el método bayesiano empírico propuesto por Marshall (1991), para evitar la alta inestabilidad de las tasas brutas en áreas pequeñas.

Fuente: Pacheco (2026a) con datos del INEC.

Entre ellos destacan el control prenatal, los nacimientos de madres adolescentes, la escolaridad promedio, la privación en salud, la disponibilidad de atención primaria y el acceso a agua potable.

El control prenatal es uno de los mecanismos que ayuda a moderar los efectos de otras condiciones estructurales desfavorables. Los cantones con menores niveles de desarrollo social pueden alcanzar tasas de mortalidad infantil relativamente bajas cuando logran sostener niveles adecuados de seguimiento prenatal. De manera inversa, cantones con mejores condiciones educativas y materiales presentan resultados menos favorables cuando la cobertura prenatal es insuficiente.

La evidencia también señala que los nacimientos de madres adolescentes continúan siendo un importante marcador de vulnerabilidad territorial. Aunque este indicador ha disminuido en todo el país, las brechas entre territorios aumentaron. El grupo de exclusión registra todavía 45,9 por mil frente a 18,5 en el Valle Central, dos veces y media más.

Asimismo, los territorios más rezagados presentan de forma simultánea menores niveles de escolaridad de la madre, peores condiciones sanitarias, mayores privaciones sociales y más obstáculos para acceder oportunamente a los servicios de salud. Los cantones agrupados en los territorios de exclusión registran, en promedio, 7 años de escolaridad frente a más de 9 años en el conglomerado del Valle Central; además, presentan una cobertura de agua potable del 64%, en los territorios más favorecidos el acceso es prácticamente universal.

A lo anterior se suma la menor disponibilidad relativa de servicios de atención primaria. Estas desventajas se reflejan en resultados sanitarios más adversos: mientras los territorios de exclusión concentran una proporción significativamente mayor de muertes posneonatales (36,4% de las defunciones infantiles) y de fallecimientos ocurridos sin asistencia médica (17,4%), en el Valle Central estas alcanzan 21,8% y 3,3%, respectivamente. En conjunto, la evidencia sugiere que las brechas en educación, infraestructura sanitaria y acceso efectivo a los servicios de salud continúan siendo factores asociados a las diferencias territoriales en la supervivencia durante el primer año de vida.

Con base en el estudio de Pacheco (2026a), el perfil de la mortalidad infantil de Costa Rica en el último quinquenio determina cuáles recomendaciones internacionales le resultan pertinentes y cuáles no. Con una mayoría de las defunciones concentradas en afecciones perinatales y malformaciones congénitas, y con más de la mitad en la primera semana de vida, el país se ubica en el tramo donde las intervenciones de saneamiento básico y nutrición consiguieron su mejor rendimiento. El margen de reducción está en la calidad clínica de la atención del embarazo, el parto y el período neonatal.

Las intervenciones con mayor retorno en las condiciones actuales son la captación temprana y la calidad del control prenatal, la identificación y referencia de embarazos de alto riesgo, los corticoides antenatales, la regionalización efectiva de los partos prematuros hacia centros con cuidados intensivos neonatales y la disponibilidad de surfactante y ventilación adecuada. Asimismo, resulta relevante tener una focalización territorial para mejorar la atención primaria en los territorios de exclusión, así como sostener la política de captación prenatal y evitar el retroceso en las zonas urbanas y la prevención del embarazo adolescente en algunos territorios con cifras altas. Para que este tipo de acciones se pongan en práctica, se requiere una CCSS que tenga sostenibilidad financiera, para lo cual es imprescindible cumplir con el pago de la deuda del Estado con dicha institución.

Por último, un aspecto que debe considerarse en el monitoreo de la mortalidad infantil es la cautela metodológica. Con menos de 46.000 nacimientos al año y menos de 500 defunciones, la tasa se ha vuelto estadísticamente inestable, pues diferencias de un punto pueden no ser significativas. Se recomienda monitorear medias móviles trienales, tasas específicas por causa y recuentos absolutos, publicar los indicadores cantonales con intervalos de confianza o en su versión suavizada, así como evitar *rankings* cantonales basados en tasas brutas anuales (Pacheco, 2026a).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

MORTALIDAD INFANTIL
véase Pacheco (2026a), en
www.estadonacion.or.cr

Limitada capacidad del mercado laboral para generar empleo formal debilita su función como mecanismo de inclusión y movilidad económica

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

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 empleos, un aumento de la población fuera de la fuerza laboral y una dependencia de la informalidad como mecanismo de inserción económica. Además, las oportunidades laborales de mayor calidad continúan concentrándose en sectores que demandan perfiles distintos a los de las actividades que pierden empleo, mientras que la formalización enfrenta barreras asociadas a la baja productividad, el acceso limitado a activos y a débiles capacidades empresariales.

Como un caso de estudio en esta edición, la informalidad en el sector comercio al detalle indica que esta no obedece solo a la tramitología y a los costos asociados. Los factores que aumentan la probabilidad de formalización incluyen

también el acceso al financiamiento, a conocimientos y a capacitaciones en administración y gestión empresarial, la existencia de un local independiente al hogar y el motivo por el cual surgió el emprendimiento. En contraste, los negocios que han nacido de la necesidad, que operan desde el hogar y tienen limitadas capacidades de gestión, muestran menores probabilidades de transitar hacia la formalidad.

Mercado laboral pierde capacidad para incorporar población al empleo, pese a reducción del desempleo

En el 2025, el mercado laboral costarricense revirtió el aumento de las personas ocupadas observada en el 2024: tras un primer trimestre con crecimiento moderado del empleo, a partir del segundo se instaló una pérdida sostenida de puestos de trabajo que se fue acelerando hasta cerca del -2%, lo cual dio como resultado una pérdida neta acumulada de alrededor de 100.700 empleos entre el segundo y cuarto trimestres de ese año, y esto significa un promedio trimestral interanual de 11.700 personas menos en el 2024 y el 2025 (gráfico 2.5).

Para dar seguimiento al mercado laboral, el capítulo se basa en los estudios de Meneses (2026) y Meneses y Morales (2026). El primero analiza los principales indicadores de inserción y la calidad del empleo, según grupos de población. Este seguimiento se realiza con base en la Encuesta Continua de Empleo (ECE) del INEC, con cortes por trimestres del año calendario. Algunos conceptos y definiciones importantes se resumen en el recuadro 2.2. El segundo estudio hace una descripción de las características y los factores asociados con la informalidad en las unidades económicas del sector comercio detallista en Costa Rica.

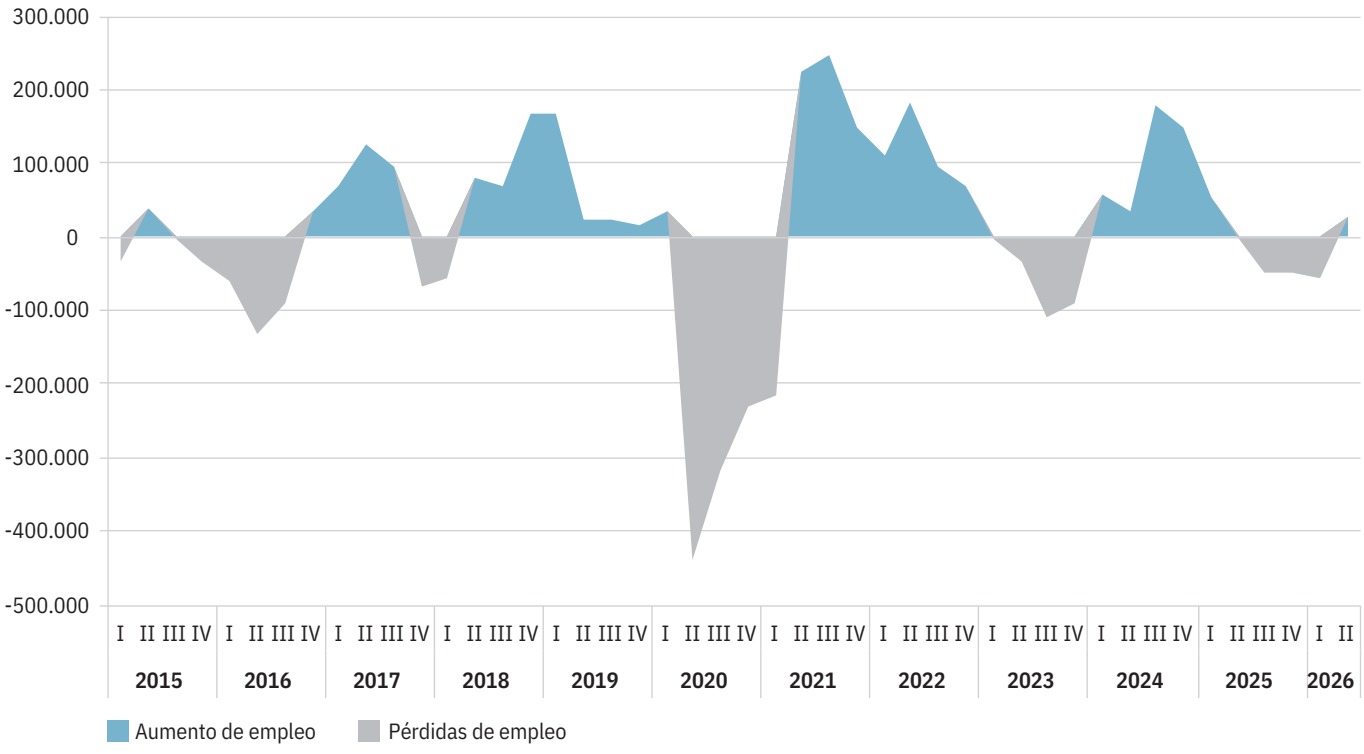
El empleo evoluciona de forma lenta e irregular, y en ocasiones disminuye de manera sostenida pese a los cambios en la actividad económica. La pérdida de puestos de trabajo no es un fenómeno temporal ni exclusivo de la crisis provocada por la pandemia, sino una situación recurrente que ha afectado a 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 una creciente desconexión con la generación de empleos.

En el 2025, las pérdidas de empleos no se reflejaron en un incremento del desempleo, como era lo usual antes de la pandemia. El desempleo siguió con una tendencia a la baja en todos los trimestres del año: pasó de un 7,5% a un 6,3%. La disminución fue generalizada entre los distintos perfiles de la población desempleada: hombres, mujeres, jóvenes y personas con y sin calificación (gráfico 2.6).

Las menores tasas de desempleo han favorecido el cierre de las brechas entre perfiles. Aunque las mujeres, las personas

Gráfico 2.5

Variación interanual de la población ocupada, por trimestre[a/]



a/ La fuerte caída en el año 2020 se explica por la pandemia de Covid-19.
Fuente: Meneses (2026) con datos de la ECE del INEC.

Recuadro 2.2

Principales conceptos y definiciones de indicadores del mercado laboral

La clasificación internacional, que aplica el INEC para Costa Rica, plantea que la población en edad de trabajar (PET) es aquella con 15 años o más. Este grupo se divide en dos categorías: quienes trabajan o desean hacerlo y quienes que no están buscando empleo, ya sea porque no pueden, no les interesa o creen que no va a ser posible conseguirlo. Al primer grupo se le denomina "fuerza de trabajo" (FT) o población económicamente activa (PEA), y esta tiene dos condiciones[10]: personas que están trabajando (población ocupada) y quienes están buscando, pero no consiguen empleo (desempleada). Al segundo grupo de la PET se le denomina "población fuera de la fuerza de trabajo" (FFT). La figura 2.1 expone esta estructura para Costa Rica en el 2025.

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

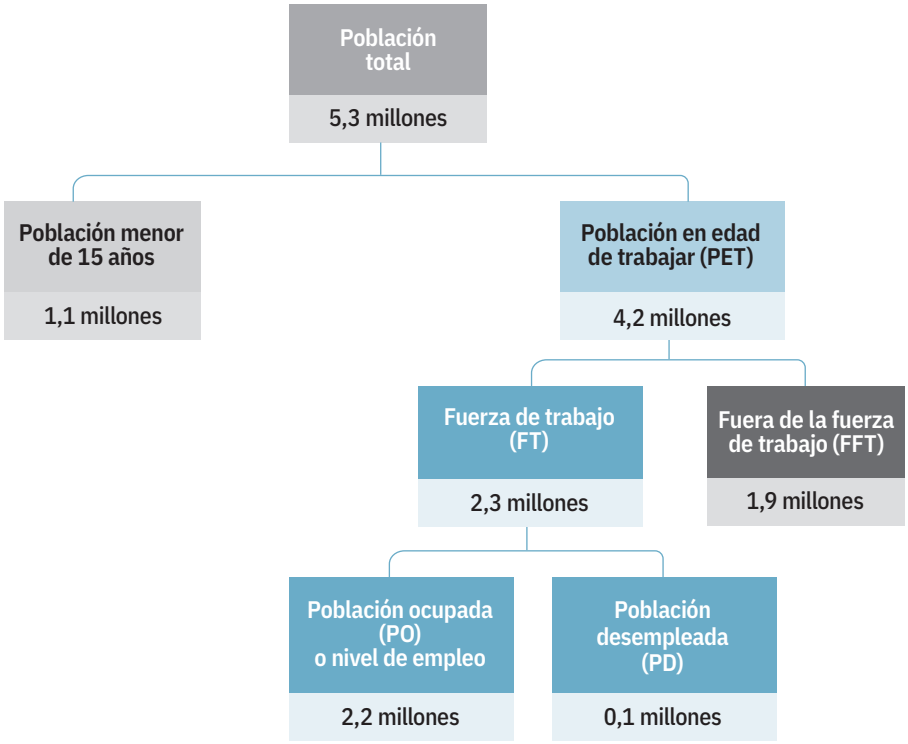
- **Tasa de participación:** porcentaje de la FT en la PET; es decir, de la población de 15 años y más, cuántas personas trabajan o están buscando empleo.
- **Tasa de no participación:** porcentaje de la PET que se encuentra fuera de la fuerza de trabajo. Puede ser por razones de estudio, discapacidad, jubilación, trabajo doméstico, se desalentaron al no conseguir un empleo, entre otras.
- **Tasa de desempleo:** porcentaje de personas desempleadas en la FT; en otras palabras, qué porcentaje de las personas que desean trabajar no encuentra empleo.
- **Tasa de ocupación:** porcentaje de personas ocupadas en la PET.

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

Fuente: Meneses (2026).

Figura 2.1

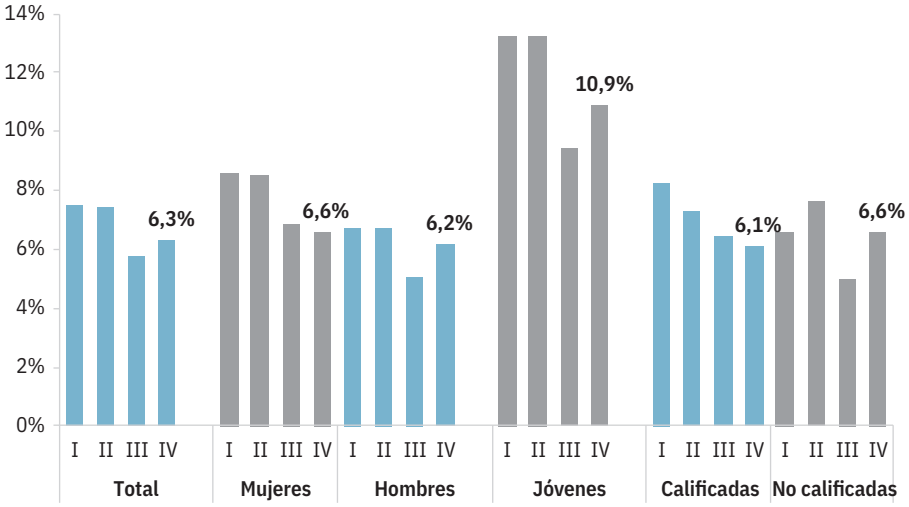
Composición del mercado laboral costarricense. 2025



Fuente: Meneses (2026) con datos de las Encuestas Continuas de Empleo, del INEC.

Gráfico 2.6

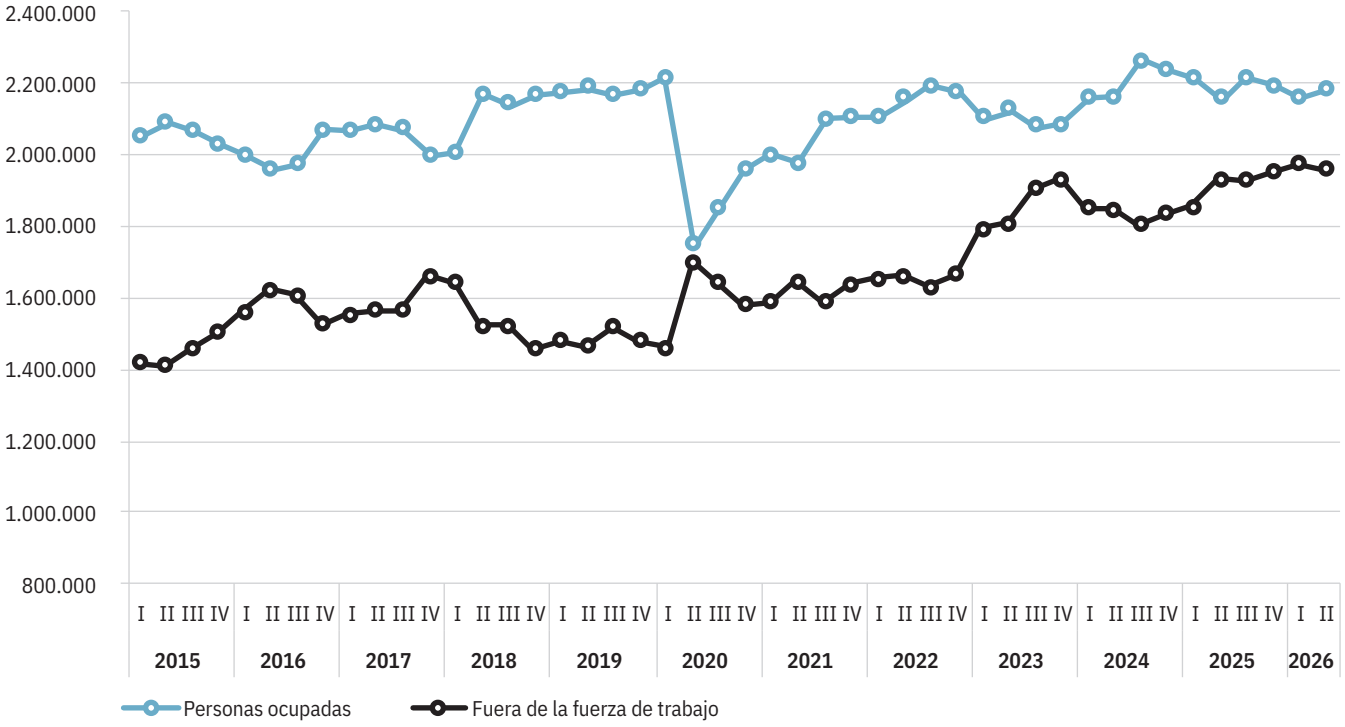
Tasa de desempleo por trimestres, según perfil[a/]. 2025



a/ La población joven corresponde a personas menores de 34 años. Las calificadas tienen secundaria completa o más de escolaridad y las no calificadas tienen secundaria incompleta o menos.
Fuente: Meneses (2026) con datos de la ECE del INEC.

Gráfico 2.7

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 de covid-19.
Fuente: Meneses (2026) con datos de la ECE del INEC.

jóvenes y las no calificadas siguen registrando más afectación que sus contrapartes, en los tres casos las diferencias se han reducido, por lo que la caída ha sido más pronunciada en los grupos históricamente más afectados.

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 lo absorbe únicamente la tasa de desempleo, sino esta otra categoría, que ha aumentado de forma acelerada en los últimos años (gráfico 2.7).

Luego de la pandemia se ha dado un cambio estructural con una tendencia creciente en la cantidad de personas que no participan laboralmente, una parte debido al envejecimiento, pero otra parte sustantiva a las barreras de entrada para grupos como las mujeres, las personas jóvenes y las no calificadas; precisamente los grupos con más reducción del desempleo. Según perfiles, casi todos mostraron un aumento en la participación en la PFFT durante los trimestres del 2025; aunque en este año las variaciones fueron más fuertes en los hombres y las personas calificadas (gráfico 2.8).

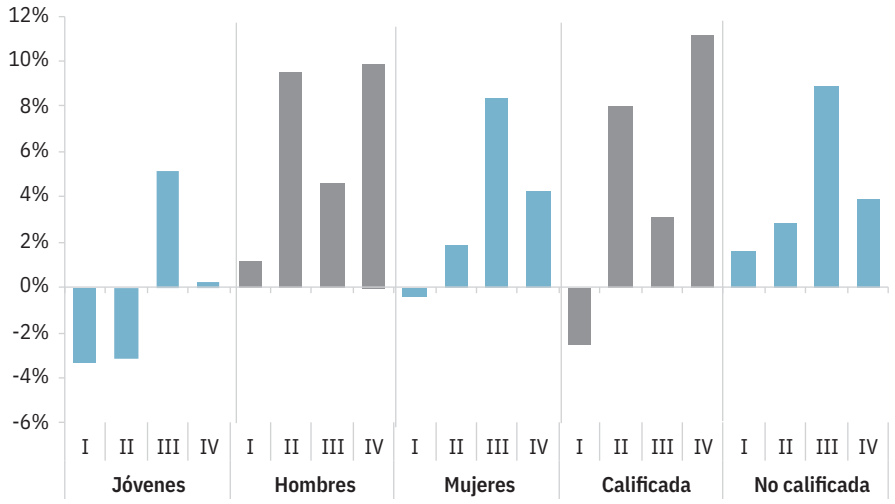
La acumulación de personas en edad de trabajar que están desempleadas o que dejan de buscar empleo puede acarrear consecuencias futuras. Para muchas de ellas no responde a una falta de interés, sino a la convergencia de decisiones racionales ante expectativas negativas, barreras estructurales del mercado laboral y carencias institucionales que limitan el acceso efectivo a las oportunidades (OIT, 2023; Mortensen y Pissarides, 1994). Este fenómeno es acumulativo, pues mientras más tiempo permanece una persona desempleada o fuera de la fuerza de trabajo, mayor es su desconexión de las redes laborales y profesionales, más se acelera el desánimo y más se profundiza la pérdida de hábitos laborales esenciales para la productividad y la acumulación de conocimiento. A ello se suma que la exposición prolongada al desaliento puede reducir las ofertas salariales futuras y las probabilidades de ascenso, incluso tras la reinserción en el mercado de trabajo (Banco Mundial, 2022).

Segmentación del mercado laboral se refleja en mayor informalidad e ingresos más precarios en personas de baja calificación o que pierden empleos

Detrás de este comportamiento agregado de los indicadores laborales se esconde una heterogeneidad en el perfil de las personas y el tipo de sector en donde se insertan. Las ramas que sostienen una cantidad importante de las fuentes de empleo en la última década tienden a concentrar un perfil más calificado,

Gráfico 2.8

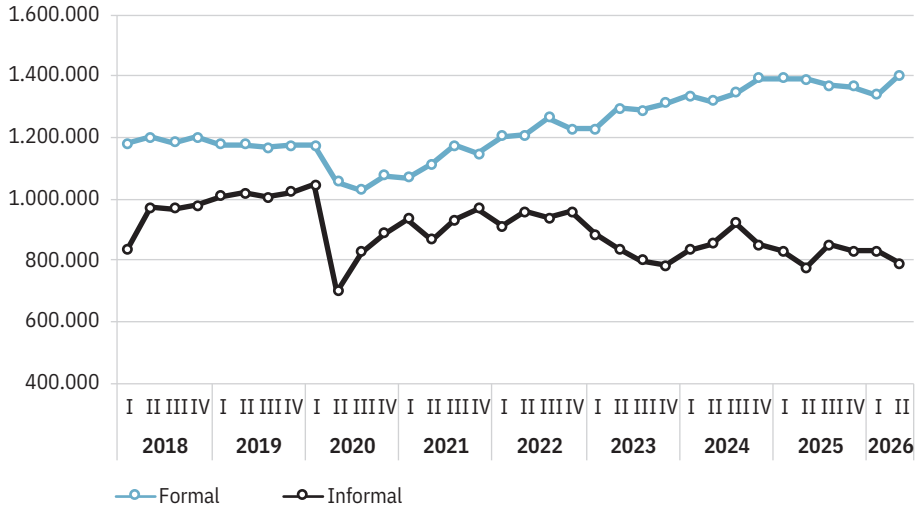
Variación interanual de la población fuera de la fuerza de trabajo (PFFT), por trimestres, según perfil[a/]. 2025
(porcentajes)



a/ La población joven corresponde a personas menores de 34 años. Las calificadas tienen secundaria completa o más escolaridad y las no calificadas tienen secundaria incompleta o menos.
Fuente: Meneses (2026) con datos de la ECE del INEC.

Gráfico 2.9

Población ocupada, según formalidad[a/] del empleo, por trimestre



a/ Según el INEC se clasifican como empleos informales aquellos que carecen de seguridad social, las empresas que no están registradas ni llevan contabilidad formal, o cuando tienen personas que no reciben remuneración. La caída del empleo en el año 2020 se explica por la pandemia de Covid-19.
Fuente: Meneses (2026) con datos de la ECE del INEC.

femenino, joven, con mayor formalidad y mejores condiciones laborales; mientras que aquellas que expulsan mano de obra de manera recurrente se caracterizan por una elevada participación de personas no calificadas, hombres, mayor informalidad e ingresos más precarios.

Esta brecha de habilidades y calificaciones entre unos sectores y otros permite anticipar una menor probabilidad de movilidad laboral para las personas trabajadoras de las actividades productivas en decrecimiento neto de puestos de trabajo, en la medida en que su traslado a las actividades más dinámicas requeriría procesos de recalificación que no siempre están al alcance de esta fuerza de trabajo, ya sea por el bajo nivel de escolaridad o por el territorio donde residen *(para más detalles del empleo y los sectores productivos con enfoque territorial véase el capítulo 3 de este Informe)*.

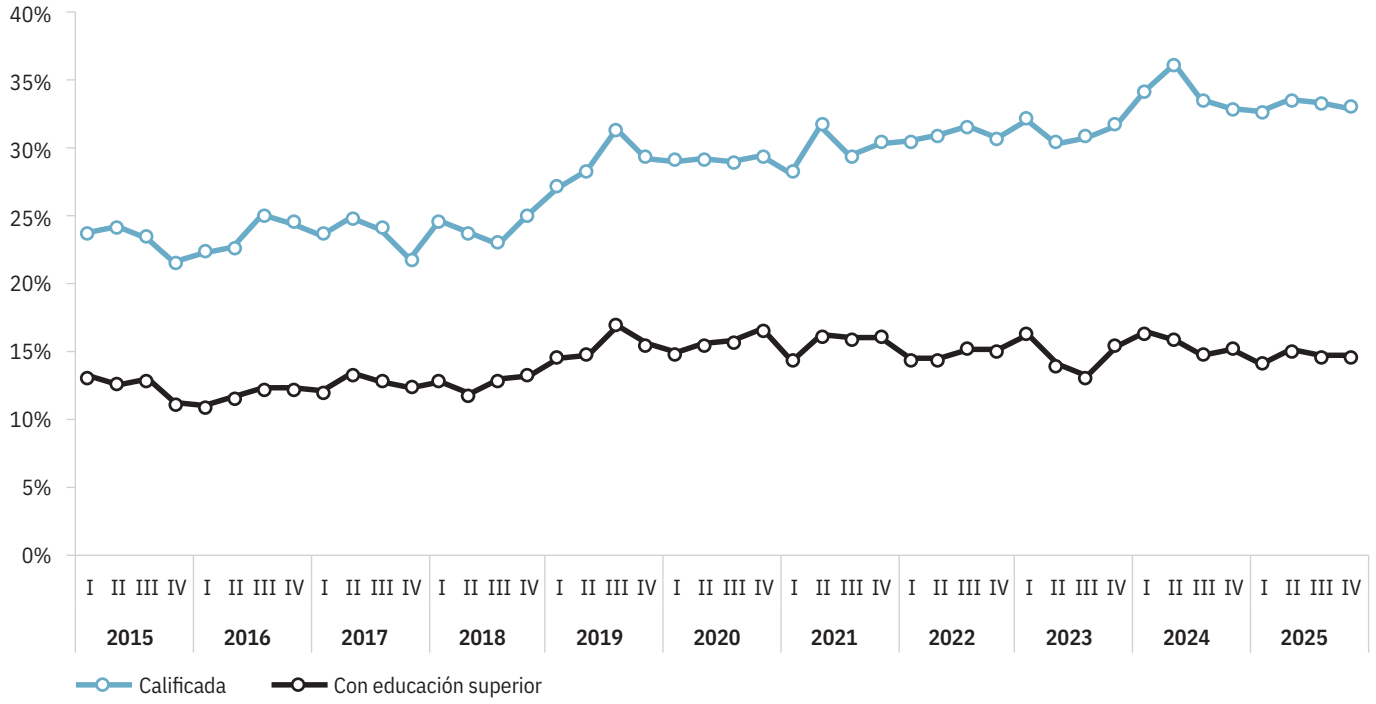
Un mecanismo que actúa como un sector de refugio o amortiguador ante el desempleo para quienes no reúnen las condiciones para acceder a los puestos más calificados, o cuando pierden un empleo formal y no logran encontrar otro, a esto se le llama informalidad. Para medir la cantidad de personas ocupadas 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 que trabajan sin recibir remuneración. En el país, aproximadamente el 38 % del empleo es informal.

Después de la pandemia, la participación del empleo informal mantiene una tendencia a la baja, pero no necesariamente se explica porque las personas transitaran a la formalidad. En el 2025, la pérdida de empleos recayó principalmente en los informales, durante todos los trimestres del año se registraron menores cantidades. Por su parte, el formal muestra una trayectoria de desaceleración que terminó el año también con pérdidas (gráfico 2.9).

La relación entre formalidad e informalidad es compleja, pues no operan de manera independiente. Cuando las personas no logran acceder a empleos de calidad, el informal actúa como un sec-

Gráfico 2.10

Participación de personas calificadas[a/] y con educación superior en empleos informales, por trimestre



a/ La población calificada es la que tiene secundaria completa o más años de escolaridad. En el año 2020 la tendencia se ve afectada por la pandemia por Covid-19.

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

tor de supervivencia (Doeringer y Piore, 1970; Marinescu y Răvdan, 2021), que puede absorber tanto al perfil de baja escolaridad como al altamente calificado. Si bien no existe evidencia reciente sobre la movilidad laboral en Costa Rica, el estudio de Gindling (1991) adelantaba que dicho sector estaba compuesto por al menos dos segmentos con dinámicas distintas: uno de "escape", conformado por personas de baja calificación excluidas del sector formal y otro de naturaleza más competitiva, integrado por perfiles semejantes al del sector formal.

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 sostenido. Durante la última década, el peso de estas últimas pasó de un promedio del 23% al 33%. Asimismo, también lo hizo la participación de personas con educación superior: de un 12% en el 2015 a un 14%-15% en el 2025 (gráfico 2.10).

Una estimación de la brecha de ingresos entre las personas trabajadoras del sector formal e informal en Costa Rica muestra que los retornos de los años de escolaridad (es decir, cuánto dinero adicional gana una persona conforme acumula un año más de educación) son menores en el sector informal; desigualdad que se amplía a mayor logro educativo. Por ejemplo, una persona con uno o dos años de escolaridad obtiene un ingreso bajo por hora y no muy distinto, independientemente de si trabaja de manera formal o informal. Sin embargo, conforme se incrementa la escolaridad, las diferencias se vuelven más pronunciadas. Una persona con seis años de escolaridad (equivalente a primaria completa) que trabaja en el sector formal gana aproximadamente 1,3 veces más que si lo hiciera en el informal. Esta brecha se amplía a dos veces cuando se comparan personas con 20 años de educación; es decir, quienes completaron una carrera universitaria (gráfico 2.11).

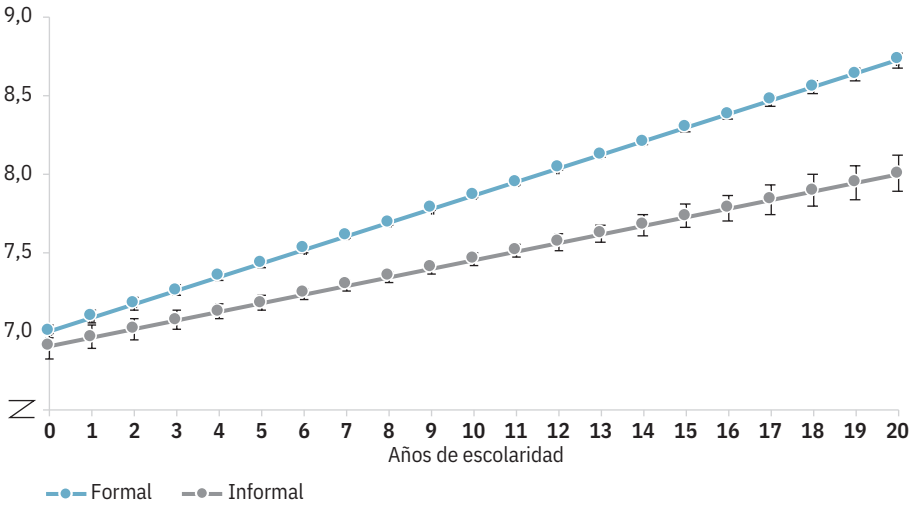
Además de los profundos impactos en la calidad de vida las personas y los hogares, los empleos informales conllevan desafíos que trascienden el ámbito estrictamente laboral, en la medida en que se reduce la base contributiva de la seguridad social, pues un menor número de personas en edad de trabajar cotizan, lo cual compromete la sostenibilidad financiera del sistema y su capacidad para garantizar una vejez digna a la población, en un contexto de transición demográfica avanzada.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

SITUACIÓN DEL MERCADO LABORAL
véase Meneses (2026), en
www.estadonacion.or.cr

Gráfico 2.11

Ingreso laboral estimado, según años de escolaridad[a/] y tipo de empleo. 2025
(en logaritmo natural)



a/ Los puntos representan el valor esperado del ingreso laboral estimado (expresado en logaritmo natural) para cada nivel educativo, según el sector formal o informal. Las barras verticales indican el margen de error de esa estimación (a mayor barra, menor precisión).
Fuente: Meneses y Morales (2026) con datos de la Enaho 2025 del INEC.

Aporte especial: pocas alternativas de política pública para formalización de microempresas

La informalidad es una opción para generar ingresos, pero no garantiza avances en la equidad ni en la integración social. No es simplemente un problema de incumplimiento normativo, sino que también está vinculado a la falta de oportunidades económicas, capacidades empresariales y desigualdades sociales.

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 que contienen evidencia empírica y normativa publicada en los últimos años por dicha organización, con el propósito de comprender las dinámicas, las características y los factores asociados con la informalidad en las unidades económicas, con énfasis en el sector comercio detallista como un estudio de caso no generalizable al resto de ramas de actividad en el país (Meneses y Morales, 2026).

De acuerdo con los datos del INEC y BCCR, en el 2025 el sector comercio es la actividad que concentra la mayor cantidad de personas ocupadas (16%) y la cuarta actividad económica con mayor participación en el Producto Interno Bruto (PIB), con un 9%. No obstante, este sector se caracteriza por los altos niveles de informalidad, tanto a nivel empresarial como laboral.

Por su parte, la informalidad en el comercio minorista (o al detalle) costarricense constituye una estrategia de subsistencia más que una vía de emprendimiento productivo, pues muchos de ellos sirven como mecanismo de generación básica de ingresos para los hogares, pero presentan bajos niveles de productividad, escasa capacidad de crecimiento y generación de empleo, reducidas condiciones empresariales y limitadas posibilidades de formalización, lo cual restringe su contribución al desarrollo económico y a la mejora sostenible del bienestar de las personas propietarias. Algunos ejemplos de estas actividades 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.

Los negocios pequeños tienen más peso en el sector informal, especialmente aquellos que son de subsistencia. La Encuesta Nacional de Microempresas de los Hogares (Enameh 2025) que realiza el INEC ofrece información para aproximar características socioeconómicas de estos establecimientos y las personas propietarias. Los datos del 2025 indican que el 64,5% de las 105.780 microempresas del sector comercio operaba en la informalidad.

La evidencia muestra que la mayoría de los micronegocios informales del comercio al detalle no responden a procesos de emprendimiento dinámico,[11] sino a estrategias de sobrevivencia económica. Según los atributos de las empresas, estos micronegocios son 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. El 56% empezó a operar por necesidad y muchos de ellos fueron una respuesta a la pandemia, pues el 47% tiene menos de cinco años de funcionamiento.

Los resultados contables muestran que, en promedio, las ventas mensuales de estos negocios ascienden a 532.692 colones, los gastos a 315.556 colones, para una ganancia media de 217.136 colones. Este monto, aunque vulnerable, ubica a las personas con una ganancia por encima de la línea de pobreza para la zona urbana (127.324 colones), lo cual refuerza la idea del perfil de subsistencia.

Aunque la propiedad de los micronegocios comerciales está distribuida de forma relativamente equilibrada entre hombres y mujeres, la informalidad resulta significativamente mayor en los negocios dirigidos por ellas: el 76% están liderados por mujeres y el 53% por hombres. De este modo, se reproducen las desigualdades de género y las limitaciones de los sistemas de cuido para favorecer la autonomía económica de las

mujeres, pues la mayoría de ellas atienden su negocio en el mismo lugar donde tienen su hogar; es decir, el mismo espacio de trabajo remunerado y no remunerado.

Para identificar y caracterizar los factores asociados a la informalidad de los micronegocios del sector comercio al detalle se utilizan los datos de la Encuesta de Micronegocios e Informalidad (Emininfo 2025), de la Cámara Nacional de Comerciantes Detallistas y Afines y financiada por la OIT, que entrevistó a 520 personas propietarias de la GAM. Antes de analizar los resultados es importante señalar que estos no pueden ser generalizados a la realidad de todo el sector, pero permiten aproximarse a situaciones y percepciones para orientar acciones de política pública que ayuden a la formalización de una parte de ellos.

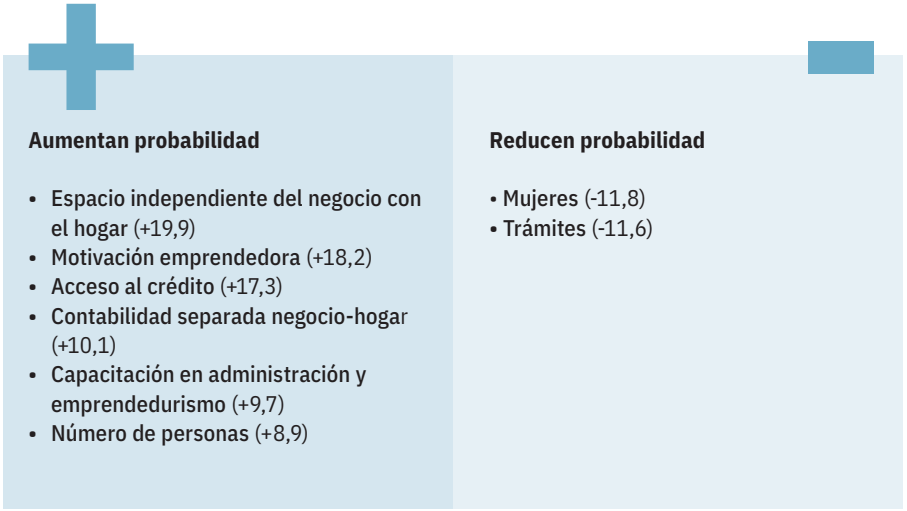
Los micronegocios entrevistados tienen, en promedio, tres personas trabajadoras (el 92,7% cuenta con menos de cinco), el 44% vende menos de un millón de colones al mes y se distribuyen homogéneamente entre formales e informales. Con esta información se calculó un modelo estadístico para identificar factores asociados con la formalización.

Los resultados muestran que 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 (figura 2.2). Por el contrario, entre los factores que reducen las probabilidades de formalización están los obstáculos que presentan los trámites requeridos para su cumplimiento y la participación femenina en el negocio.

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. Por lo tanto, en muchos negocios de subsistencia, cuya propietaria es una mujer, ese emprendimiento es una forma de generar ingresos, pero las responsabilidades del hogar difícilmente pueden ser delegadas en terceras personas, lo cual les limita asumir los procesos de formalización, más aún si es una jefa monoparental.

Figura 2.2

Factores asociados[a/] con la formalización de los micronegocios de comercio detallista en la GAM. 2025
(puntos porcentuales)



a/ Para cada factor se indica cuántos puntos porcentuales aumenta la probabilidad de que una microempresa sea formal cuando dicho factor está presente, manteniendo constante las demás características del negocio. Los datos provienen de una encuesta que no tiene representación a nivel nacional, por lo que los resultados no se pueden generalizar.
Fuente: Meneses y Morales (2026), con datos de la Encuesta de Micronegocios e Informalidad, de la Cámara Nacional de Comerciantes Detallistas y Afines.

En relación con la tramitología, el 60% de las personas encuestadas señala que la complejidad y los costos incurridos constituyen obstáculos para la formalización, por lo que una tercera parte de los negocios informales creen que es casi imposible o poco probable poder formalizarse en los próximos cinco años.

Al examinar la presencia de los factores impulsores en los negocios encuestados se observa una baja proporción entre los informales, lo que dificulta su transición. Por ejemplo, un 87% de los negocios formales cuenta con un espacio físico independiente y contabilidad separada de la del hogar; esto ocurre en un 23% de los negocios informales. La motivación emprendedora o de oportunidad para crear el negocio está presente en el 81% de las actividades formales versus en el 44% de las informales. A esto se suma que un 43% de los negocios formales señalan que los trámites para cumplir con todos los requisitos y el pago mensual dificulta mantenerse en dicha condición.

Lagos (1995) examina las barreras a las que se enfrentan quienes requieren que su microempresa pase a la formalización en América Latina. El proceso está constituido por dos etapas: la primera consiste en alcanzar la legalidad y después mantenerla a lo largo del tiempo. Cada una tiene demandas burocráticas y financieras que representan una carga considerable. De igual manera, Bruhn y McKenzie (2014) argumentan que los trámites no solo representan un costo inicial, sino que también generan costos recurrentes de cumplimiento, los cuales ocupan dinero y tiempo que desincentiva la entrada y permanencia en la formalidad.

En una sesión de trabajo con personas microempresarias se señalaron como principales obstáculos de la formalización: la tramitología, las capacitaciones y el acceso al financiamiento. Para solventar el primer problema se recomendó crear una ventanilla única para realizar los trámites y los pagos mensuales, ojalá

de manera virtual, así como sensibilizar a las instituciones públicas que atienden a este sector y socializar mejor los procesos y requisitos. En el caso de las capacitaciones sugirieron más acceso a cursos de emprendedurismo, para adquirir conocimientos en administración, gestión y finanzas de una empresa, ya sea a través de instituciones públicas, como el INA, o privadas, como las cámaras empresariales.

El Programa de Acompañamiento Empresarial para la Formalización de la Asociación Cámara Nacional de Comerciantes Detallistas y Afines (Canacodea) y la Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (Digepyme) del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) son dos ejemplos de acciones que buscan impulsar el desarrollo de las MiPymes en el país, ya sea mediante asesorías técnica, legal, contable y tributaria para los trámites de incentivos fiscales, así como opciones de cursos de formación y talleres.

La evidencia sugiere que el tránsito hacia la formalidad es un proceso de maduración empresarial y no solo una decisión regulatoria o tributaria. Los factores más importantes son aquellos que resultan más difíciles de obtener para los negocios de subsistencia: acceso al crédito, local independiente, gestión empresarial y crecimiento del negocio. De este modo, existe una especie de círculo de exclusión, pues para formalizarse se requieren recursos, para acceder a ciertos recursos es necesario estar formalizado; la mayoría de los negocios informales carece de ambos.

Finalmente, la formalización suele generar rechazo cuando la institucionalidad que la acompaña es débil, desarticulada y los beneficios de formalizarse no son palpables. Además de los trámites, se señalan como obstáculos las condiciones del mercado y las capacidades de gestión interna. Por lo tanto, resulta relevante promover los programas de acceso al financiamiento y los apoyos complementarios que mejoren las capacidades empresariales y de gestión administrativa. Esto es especialmente relevante para los micronegocios informales creados por necesidad, que, como se ha analizado, representan una parte significativa del comercio minorista.

Cambios demográficos, transferencias e ingresos laborales reducen la pobreza entre hogares cercanos al umbral, pero no superan desventajas estructurales de los más rezagados

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

En el 2025, los hogares costarricenses registraron una fuerte mejora en sus ingresos reales y una reducción de la pobreza, que alcanzó el nivel más bajo de la serie reciente. No obstante, estos avances no se tradujeron en cambios significativos en la distribución del ingreso. El coeficiente de Gini permaneció prácticamente sin variaciones respecto al año anterior y, aunque se ubica por debajo del promedio histórico actual, aún muestra niveles elevados en comparación con el resto del mundo.

La estructura de ingresos también evidencia marcadas diferencias entre estratos: mientras los hogares de mayor ingreso tienen acceso al mercado laboral formal, 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 necesariamente una transformación semejante a las brechas distributivas, ni una mejora significativa en el bienestar de esos hogares que lograron superar la línea de pobreza, pues muchos continúan siendo vulnerables a los riesgos sociales y a las fluctuaciones económicas.

La evidencia indica que la disminución observada en los últimos años no puede atribuirse solo al crecimiento económico, al mercado laboral o a las políticas sociales por separado. Más bien responde a la interacción de varios mecanismos que operan de forma simultánea. Destacan especialmente 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 2025, el factor con mayor aporte a la reducción de la pobreza fue precisamente los hogares más pequeños, seguido por las transferencias monetarias estatales y otras transferencias privadas. Además, el análisis de la última década muestra que la importancia de los factores varía de un año a otro.

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 el 2022 y el 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. Mientras la reducción reciente de la pobreza urbana estuvo más asociada a la recuperación del empleo y a los ingresos laborales, en los territorios rurales continuaron siendo importantes la reducción del tamaño de los hogares y las transferencias monetarias. La evidencia destaca que las oportunidades para salir de la pobreza continúan distribuyéndose de forma desigual entre territorios y segmentos de la población, lo cual mantiene abiertos importantes desafíos para la equidad y la integración social.

Fuerte aumento real en ingresos de los hogares no modifica amplias brechas entre grupos de ingresos

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. La medición disponible más reciente para el análisis de este capítulo[12] es la del 2025.

El ingreso promedio por hogar estimado en la Enaho 2025 fue de 1.209.825 colones, que en comparación con el 2024 aumentó un 8,3% en términos reales. El incremento en el ingreso per cápita fue del 10,6%, ambas variaciones se consideran estadísticamente significativas. Además, constituyen el crecimiento interanual más alto desde el año 2010, cuando inició la Enaho excluyendo el efecto rebote del año 2021, luego de la importante caída en los ingresos en el 2020 producto de la pandemia del covid-19.

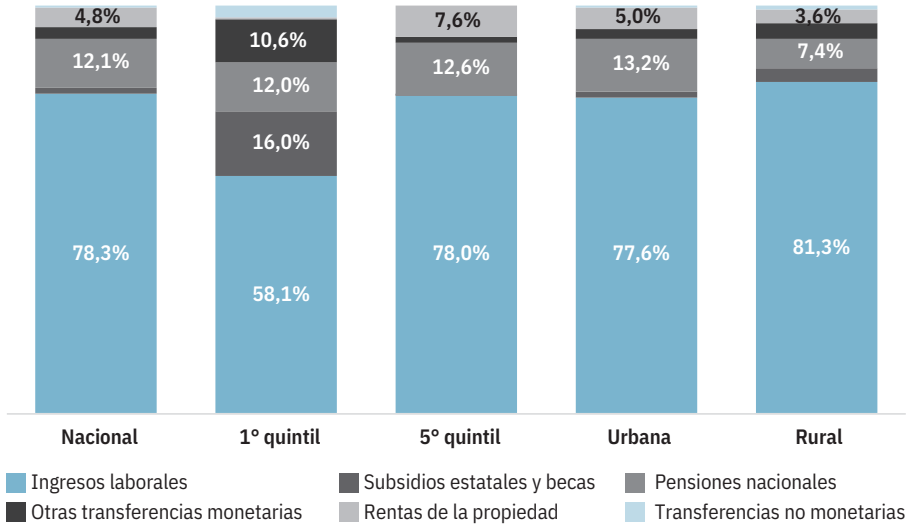
Tal y como ha señalado este *Informe* en ediciones anteriores, los ingresos laborales continúan como la principal fuente de recursos de los hogares costarricenses, aunque las transferencias monetarias mantienen un papel relevante entre los de menor ingreso. Los subsidios estatales y las becas destacan una fuerte concentración en los grupos más vulnerables, mientras que las diferencias entre zonas urbanas y rurales evidencian la importancia del territorio en la composición de los ingresos.

El ingreso total neto de los hogares se compone de los siguientes rubros generales: ingresos laborales, rentas de la propiedad, transferencias monetarias y transferencias no monetarias. A su vez, las transferencias monetarias pueden dividirse en dos grandes grupos: los subsidios estatales y las otras transferencias monetarias. El primer grupo incluye las pensiones del régimen no contributivo, las transferencias del IMAS, otros subsidios estatales y las becas para estudiar. El segundo comprende las pensiones alimentarias, las pensiones nacionales y extranjeras, las remesas, las transferencias recibidas de personas dentro del país y un componente residual de otras transferencias. Finalmente, las transferencias no monetarias corresponden a los aportes en especie que recibe el hogar.

En el 2025, los ingresos laborales constituyeron la principal fuente de recursos de las familias, al representar el 78,3% del ingreso total neto (gráfico 2.12). Sin embargo, su importancia varía según los estratos extremos: mientras aportan el 58,1% en los hogares del primer quintil (20% de menor ingreso), alcanzan el 78,0% en el quintil de mayor ingreso. En contraste, las transferencias monetarias tienen un peso mucho mayor entre los hogares más pobres, donde representan el 38,5% del ingreso total, frente al 14,3% en el quintil superior.

Gráfico 2.12

Composición del ingreso total neto de los hogares, según quintil[a/] y zona. 2025



a/ Los hogares se dividen en cinco grupos de igual tamaño (quintiles) con base en el ingreso per cápita. El primer quintil es el de menor ingreso (20% más pobre), el quinto quintil el mayor. Otras transferencias monetarias incluyen: pensiones alimentarias, pensiones extranjeras, transferencias del extranjero (remesas), transferencias dentro del país y otras transferencias (residual).
Fuente: Fernández (2026a) con datos de la Enaho del INEC.

Otras diferencias importantes se dan en los subsidios estatales y las becas. En el primer quintil estos aportan cerca del 16% del ingreso total, impulsados principalmente por las pensiones del régimen no contributivo y las transferencias del IMAS, mientras que en el quintil más alto su participación es casi nula. Esto confirma el carácter progresivo y focalizado de estas transferencias públicas.

También se observan diferencias territoriales. Los hogares rurales dependen, en mayor medida, de los ingresos laborales (el 81,3% frente al 77,6% en la urbana) y registran una participación relativamente mayor de los subsidios estatales y de transferencias no monetarias.

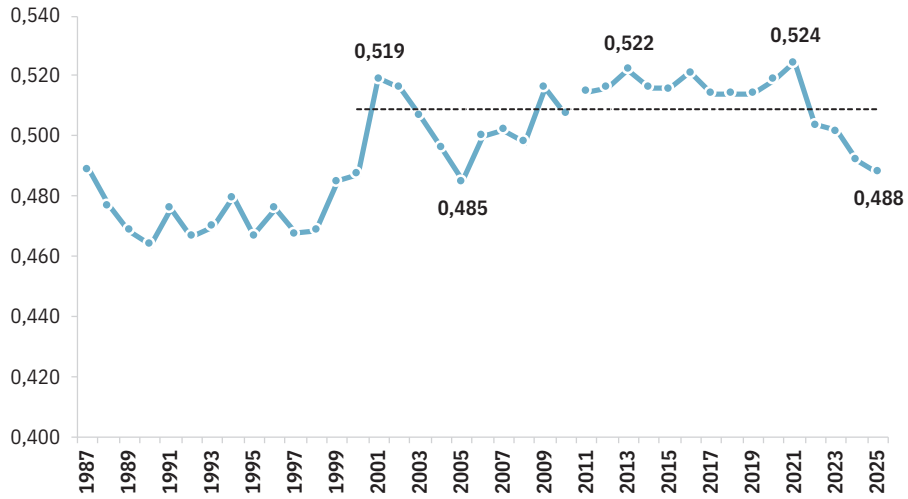
Un indicador muy utilizado en el estudio de la desigualdad de ingresos es el coeficiente de Gini[13]. En el 2025, se estimó para Costa Rica en 0,488 sin cambios estadísticamente significativos con respecto al año anterior (gráfico 2.13). Esta cifra se ubica por debajo del promedio de los últimos 24 años y es el más bajo de la serie de la Enaho que se mide desde el 2010, cuando hubo un cambio metodológico en la encuesta. Aunque este indicador disminuyó, su nivel sigue siendo comparativamente alto, tanto en el contexto histórico nacional como internacional.

Otro indicador usado para medir la desigualdad es el porcentaje del ingreso total que acumula cada decil. En esta metodología, los hogares se dividen en diez grupos iguales al ordenarlos según su ingreso per cápita. En julio del 2025, el primer decil (10% de menor ingreso) recibió apenas un 1,6% y el décimo concentró el 30,8% del total, para una relación de 19,4 veces, una cifra baja si se compara con el período 2010-2024, pues el pico se alcanzó en el 2015 cuando fue de 27,2 veces.

Este capítulo ha señalado que las estimaciones de las encuestas sobre los

Gráfico 2.13

Evolución del coeficiente de Gini[a/], por año

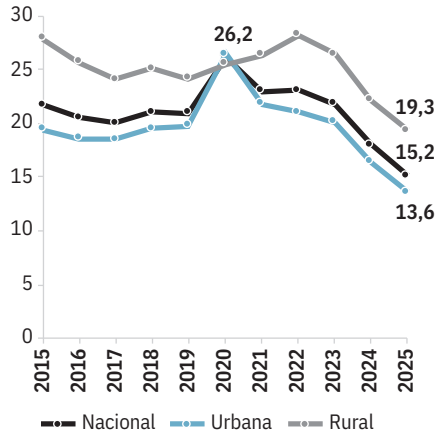


a/ Indicador usado para cuantificar la desigualdad en la distribución del ingreso. Las personas son ordenadas ascendentemente según el ingreso neto per cápita del hogar. Toma valores entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad y 1 a la perfecta desigualdad. La línea horizontal representa 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.
Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de hogares del INEC.

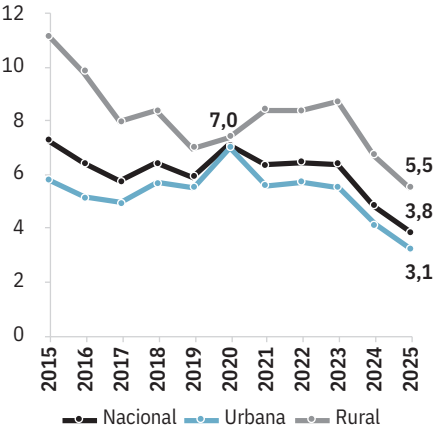
Gráfico 2.14

Incidencia de la pobreza total y extrema, por año, según zona de residencia[a/]
(porcentaje de hogares)

a) Pobreza total



b) Pobreza extrema



a/ En el año 2020 la tendencia se ve afectada por la pandemia por Covid-19.
Fuente: Fernández (2026b) con datos de las Enaho del INEC.

ingresos de los hogares presentan fuertes limitaciones para captar los extremos más ricos (residencias de lujo que tienen privacidad y seguridad) y más pobres (asentamientos informales). Por ello, es importante utilizar otras fuentes de información que complementen los datos de la Enaho. Un estudio novedoso en esta línea se presentó en el Informe *Estado de la Nación 2023*, cuyos resultados evidenciaron que la desigualdad es sustancialmente más amplia a la que registró el INEC (Zúñiga-Cordero, 2023). Esto ocurre porque las poblaciones de altos ingresos reúnen una mayor proporción de la riqueza que la reportada por la fuente tradicional. Además, al introducir la comparación internacional, Costa Rica destaca entre los países con la mayor desigualdad en la distribución del ingreso, no solo con respecto a los países más desarrollados, sino también en el contexto latinoamericano. Más adelante en este capítulo se realiza una comparación internacional del efecto redistributivo que tienen varios instrumentos fiscales. Finalmente, quedan pendiente hacer estudios sobre la distribución de la riqueza en el país, tema que no ha sido posible efectuar por la falta de aproximación metodológica y de información.

Menor tamaño de hogares y transferencias sostienen reducción de la pobreza en el 2025

Entre el 2024 y el 2025, el país registró una nueva disminución en la incidencia de la pobreza por ingresos[14] de 2,8 puntos porcentuales, al pasar de un 18% de los hogares a un 15,2%. Este porcentaje equivale a 286.000 hogares pobres, casi 41.000 menos que en el 2024. La pobreza extrema bajó un punto porcentual, a un 3,8%, que se traduce en 71.000 hogares pobres extremos a julio del 2025.

Si se amplía el período, entre el 2015 y el 2025 es posible identificar tres etapas de evolución de la incidencia de la pobreza (gráfico 2.14). La primera corresponde a los años previos a la pandemia (2015-2019), caracterizados por niveles relativamente estables, con tasas cercanas al 20% de los hogares. La segunda coincide con la emergencia sanitaria provocada por la pandemia por covid-19 (2020), cuando el país experimentó un incremento abrupto y alcanzó el 26,2%. Por último, en los años posteriores se observa una reducción sostenida, hasta registrar en el 2025 el porcentaje más bajo del período. Una trayectoria similar se observa en la pobreza extrema y en la desagregación urbano-rural.

Durante todo el período, la incidencia de la pobreza total y extrema fue sistemáticamente mayor en las zonas rurales, lo que mantuvo una brecha territorial que sobrevivió, tanto al incremento asociado con la pandemia como a la recuperación posterior. No obstante, las diferencias entre ambas se estrecharon 7,2 puntos porcentuales en el 2022 y 5,7 en el 2025. A pesar de esto, cuando se calcula la distribución de los hogares pobres, dos de cada tres residen en zonas urbanas, por lo que atenderlas a ambas es igual de prioritario, mediante programas específicos y diferenciados.

Los resultados ordenados de mayor a menor reducción de la pobreza regional entre el 2024 y el 2025 es el siguiente: Brunca (-6,8 puntos porcentuales), Chorotega (-5,6), Pacífico Central (-4,0), Huetar Norte (-3,1), Caribe (-2,4) y Central (-2,0); solo las dos primeras variaciones son estadísticamente significativas. Las regiones Huetar Caribe y Brunca persisten como las de mayor pobreza (23,8% y 24,9%, respectivamente). Como es usual, la Región Central ostenta los niveles más bajos (10,8%).

Al igual que en el *Informe* anterior, cuando se presenta un cambio estadísticamente significativo en la pobreza se analizan los factores asociados a dicho resultado. Para abordar este objetivo se dispone del estudio de Fernández (2026b), el cual utiliza la información del semipanel de las Enaho del INEC, un set de datos que da seguimiento a los mismos hogares dos años consecutivos, ya que recupera aproximadamente a la mitad de la muestra de las encuestas de un año al otro, lo cual permite observar, de forma directa, los cambios experimentados en las variables relacionadas con la estimación de la pobreza con el método de ingresos, para cada hogar y persona incluida en el semipanel. Los detalles metodológicos se exponen en un anexo al final de este capítulo.

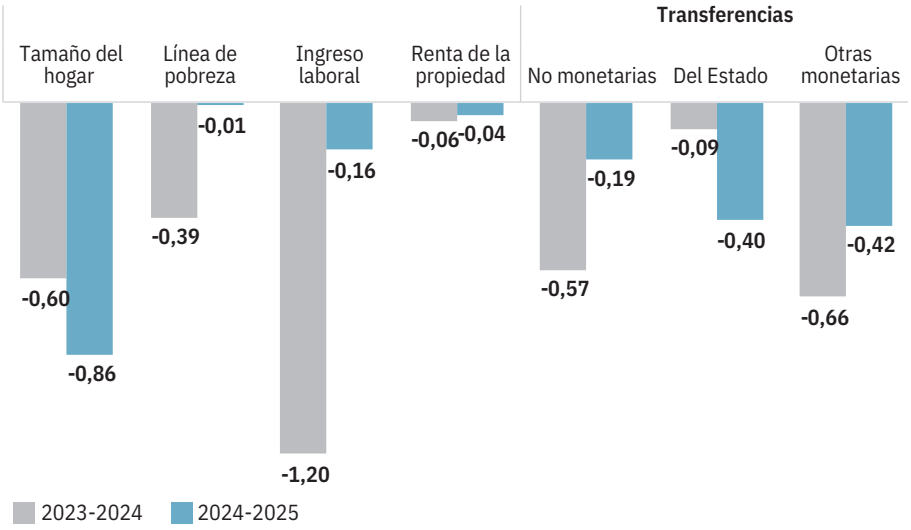
La pobreza por ingresos (monetaria) es el resultado de la interacción simultánea de múltiples factores que afectan el ingreso disponible de los hogares y, por consiguiente, su posición respecto de la línea oficial de pobreza. Para identificar la importancia relativa de cada uno de estos factores, Fernández (2026b) utiliza una descomposición basada en valores de *Shapley*, que permite atribuir el cambio observado a la contribución marginal de cada componente del ingreso, de los cambios demográficos y de las variaciones en la línea oficial de pobreza.[15]

Pequeñas variaciones en cualquiera de los factores anteriores afectan la estimación de la pobreza, especialmente si la línea es solo un valor de referencia. Un hogar puede experimentar cambios en su nivel de ingreso per cápita debido al efecto combinado de dos o más factores que varían simultáneamente. Por ejemplo, podría tener mejoras en el ingreso laboral porque uno de sus miembros, que estuvo desempleado, encontró trabajo y, al mismo tiempo, recibió dinero extra de familiares o de un beneficio social para solventar carencias.

Los resultados de la variación en la pobreza en el 2024 y el 2025 evidencian que responde a diversos factores (gráfico 2.15). El más relevante fue la reducción en el tamaño del hogar, que contribuyó en el 2025 con un 41%, seguida por las otras transferencias monetarias (como las pensiones nacionales, extranjeras y alimentarias) y las transferencias del Estado, cada una con un aporte del 20%. En comparación con la disminución que se dio en el año previo (entre el 2023 y el 2024) destaca la pérdida de importancia del ingreso laboral y, en menor medida, de las transferencias no monetarias; junto con el aumento del efecto del tamaño del hogar y las transferencias del Estado. Más adelante se explican los resultados de esta descomposición para un período más largo (2015-2025).

Gráfico 2.15

Descomposición[a/] de la disminución de la pobreza por ingresos, según año. Semipanel[b/] 2023-2024 y 2024-2025
(puntos porcentuales)



a/ Para identificar la importancia relativa de los factores en el cambio interanual de la pobreza, se utiliza una descomposición basada en valores de Shapley. Para más detalles, véase el anexo metodológico.
b/ Un semipanel corresponde a un set de datos que da seguimiento a los mismos hogares dos años consecutivos.
Fuente: Fernández (2026b) con datos del semipanel de las Enaho, del INEC.

Hogares más pequeños y transferencias públicas venían reduciendo la pobreza, tras la pandemia se sumó el ingreso laboral y otras transferencias privadas

Como ha señalado el *Informe Estado de la Nación* en ediciones anteriores, la pobreza no es un fenómeno estático; por el contrario, cada año, numerosos

hogares entran y salen de esta condición, lo que mantiene a amplios sectores de la población en un contexto de vulnerabilidad social constante, independientemente de que sean clasificados como pobres o no pobres en un momento determinado.

La investigación de Fernández (2026b) utiliza la información de ocho semipaneles de las Enaho del INEC del período 2015-2025, los cuales dan seguimiento a los mismos hogares en dos años consecutivos, lo cual le permite distinguir entre factores estructurales y coyunturales que han estado asociados a la movilidad de la pobreza. Entre los primeros destacan la reducción del tamaño de los hogares y el efecto persistente de las transferencias, entre los segundos sobresale el ingreso laboral, cuya influencia ha variado en la última década.

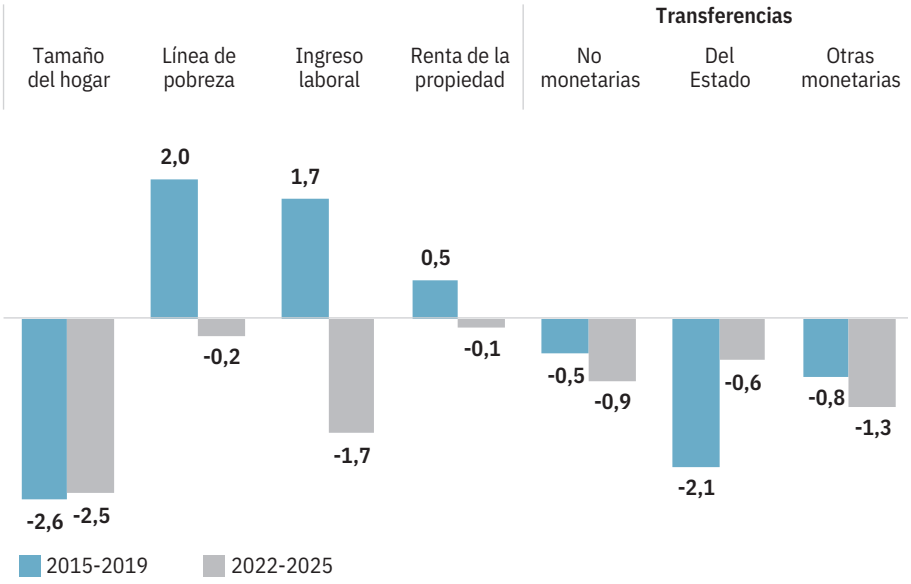
En general, los resultados muestran que la reducción reciente de la pobreza en Costa Rica no puede atribuirse exclusivamente al mercado laboral o a las políticas de transferencias. Más bien responde a la convergencia de varios factores que interactúan y se refuerzan entre sí: una mejora de la inserción laboral y la formalización de los hogares que lograron salir de la pobreza, la persistencia de cambios demográficos que aumentan el ingreso per cápita disponible y el aporte continuo de distintas modalidades de transferencias monetarias y no monetarias. La importancia relativa de estos factores, además, difiere entre las zonas urbanas y rurales.

En cada período interanual analizado, entre un 15% y un 20% de los hogares cambió de condición de pobreza, ya fuera al ingresar o salir de ella. Esto indica que, pese a la relativa estabilidad de las tasas agregadas durante la mayor parte del período analizado, se registra una dinámica significativa de movilidad entre hogares pobres y no pobres.

La pandemia alteró temporalmente este equilibrio. En el período 2019-2020, los hogares que ingresaron a la pobreza (12,5%) superaron ampliamente a quienes lograron salir de ella (7,7%), lo cual provocó un aumento neto. Más tarde, entre el 2022 y el 2025, se observó el patrón contrario: las salidas superaron sistemáticamente a las entradas, y esto permitió una reducción sostenida de la incidencia de la pobreza.

Gráfico 2.16

Descomposición[a/] de los factores asociados con la disminución de la pobreza por ingresos, según período[b/]
(puntos porcentuales)



a/ Corresponden a los aportes acumulados en cada período expresados en puntos porcentuales. Las barras negativas (por debajo del eje) indican factores que contribuyeron a reducir la pobreza, mientras que las positivas representan aquellos que tendieron a incrementarla. La suma de las contribuciones reproduce el cambio acumulado observado en la pobreza en cada período. Para identificar la importancia relativa de los factores se utiliza una descomposición basada en valores de Shapley. Para más detalles, véase el anexo metodológico.
b/ Las estimaciones utilizan los semipaneles de las Enaho, los cuales que dan seguimiento a los mismos hogares dos años consecutivos.
Fuente: Fernández (2026b) con datos de varios semipaneles de las Enaho del INEC.

Desde la perspectiva de la movilidad social, este resultado indica que la pobreza no debe entenderse solo como una condición permanente de ciertos hogares, sino también como una vulnerabilidad para un conjunto más amplio que oscila constantemente alrededor de la línea de pobreza, según las condiciones de acceso al mercado laboral y a las transferencias monetarias.

Un primer hallazgo más estructural del estudio de Fernández (2026b) es el papel que ha tenido el tamaño del hogar, asociado a las transformaciones demográficas de la sociedad costarricense. La reducción del número promedio de integrantes contribuyó a disminuir la pobreza de manera sistemática durante toda la década (gráfico 2.16). Su aporte acumulado fue casi idéntico antes y después de la pandemia: -2,6 puntos porcentuales entre el 2015 y el 2019 y -2,5 puntos entre el 2022 y el 2025.

A diferencia de otros determinantes, este efecto no depende del ciclo económico ni de coyunturas específicas. Por ello, el estudio lo identifica como un determinante estructural de largo plazo. Al disminuir el número de personas que dependen de los ingresos del hogar, aumenta de forma automática el ingreso per cápita disponible y mejora la posición relativa del hogar respecto a la línea de pobreza.

Un segundo hallazgo relevante es el papel del mercado laboral. El ingreso laboral constituye un factor asociado a la movilidad de la pobreza y el principal determinante coyuntural identificado. Sin embargo, su efecto cambió sustan-

cialmente entre períodos. Antes de la pandemia (2015-2019), los cambios en el ingreso laboral tendieron, en términos netos, a incrementar la pobreza. Por el contrario, entre el 2022 y el 2025 se convirtió en uno de los principales factores asociados a su reducción. Entre los hogares que lograron salir de la pobreza, el 73,3% incrementó sus ingresos laborales, mientras que solo el 5,5% registró reducciones. En contraste, entre quienes ingresaron a la pobreza, el 77,3% sufrió caídas en sus ingresos laborales y apenas un 4,2% obtuvo incrementos.

Los cambios no se limitaron al volumen de ingresos. El estudio encuentra que los hogares que salieron de la pobreza mejoraron simultáneamente varias dimensiones de su inserción laboral. Registraron aumentos en el número de personas ocupadas, más horas trabajadas, mayores ingresos laborales y una mayor formalización del empleo (Fernández, 2026b).

Particularmente relevante es el papel de la formalidad, pues un 16,3% de los hogares que salieron de la pobreza accedieron a un empleo formal, mientras que solo un 2,8% perdió esa condición. Entre los hogares que ingresaron a la pobreza ocurrió lo contrario: la pérdida de formalidad (17,5%) fue mucho más frecuente que su adquisición (3,4%).

Un tercer hallazgo es el papel de las transferencias monetarias como factor para reducir la pobreza durante todo el período analizado. Sin embargo, la composición de ese efecto cambió de manera significativa. Antes de la pandemia, el principal aporte provenía de las transferencias estatales, especialmente los subsidios, las becas y otros beneficios sociales. Entre el 2015 y el 2019 estas aportaron una reducción acumulada de -2,1 puntos porcentuales en la pobreza.

Después de la pandemia, su contribución disminuyó (-0,6 puntos porcentuales) y adquirieron mayor importancia otras transferencias monetarias, como las pensiones y las ayudas monetarias de familiares u otras organizaciones, cuyo aporte acumulado aumentó a -1,3 puntos porcentuales.

De este modo, los hogares que lograron salir de la pobreza presentaban, al inicio del período, condiciones relativamente más favorables que los que permanecieron en situación de pobreza. En promedio, contaban con un mejor clima educativo, hogares ligeramente más pequeños, un mayor número de personas ocupadas, una mayor proporción de empleo formal, con niveles de ingreso laboral relativamente mayores que los de otros hogares pobres. Estas diferencias iniciales sugieren que muchos de estos hogares se encontraban próximos al umbral de pobreza y que pequeñas mejoras en su inserción laboral fueron suficientes para superar dicha condición (Fernández, 2026b).

Un cuarto hallazgo demuestra una heterogeneidad territorial en los factores asociados al resultado de pobreza. Mientras la reducción reciente de la pobreza urbana estuvo más asociada a la recuperación del ingreso laboral, en las zonas rurales continuaron predominando los factores estructurales y las transferencias. Entre el 2022 y el 2025, el ingreso laboral explicó una reducción acumulada de -2,4 puntos porcentuales de la pobreza urbana, mientras que en la rural su contribución fue prácticamente nula (0,2 puntos).

Por el contrario, en la zona rural fueron determinantes la reducción del tamaño de los hogares, las transferencias monetarias y las no monetarias. Esto sugiere que las oportunidades asociadas al crecimiento económico y la recuperación del empleo no se distribuyeron de manera uniforme en el territorio nacional.

El gráfico 2.17 destaca dos dinámicas interesantes. En el período 2015-2019 se dieron fuertes efectos contrapuestos, especialmente en la zona rural donde la línea de pobreza y el ingreso laboral presionaron al alza, mientras el tamaño del hogar y las transferencias estatales redujeron la pobreza. Por su parte, en el período 2022-2025 la reducción fue más generalizada. A nivel nacional y en la zona urbana contribuyó el ingreso laboral; mientras que en la zona rural, la caída estuvo asociada principalmente con el tamaño del hogar y las transferencias.

Desde una perspectiva de política pública, estos resultados ayudan a identificar la naturaleza de los factores que han impulsado la reducción de la pobreza. Algunos de ellos reflejan mejoras en la capacidad autónoma para la generación de ingresos de los hogares, en particular las asociadas con el mercado laboral. Sin embargo, como se analizó en la sección anterior, tiene importantes deficiencias para generar oportunidades para segmentos de población de baja escolaridad, en ciertos territorios y actividades económicas. Otros corresponden a mecanismos de apoyo externo, como las distintas modalidades de transferencias monetarias y no monetarias, cuya continuidad depende de decisiones de terceros o de circunstancias que escapan al control de los propios hogares. Por último, existen factores demográficos, como la reducción del tamaño promedio, que modifican de forma permanente el ingreso per cápita disponible sin implicar cambios equivalentes en el ingreso total del hogar.

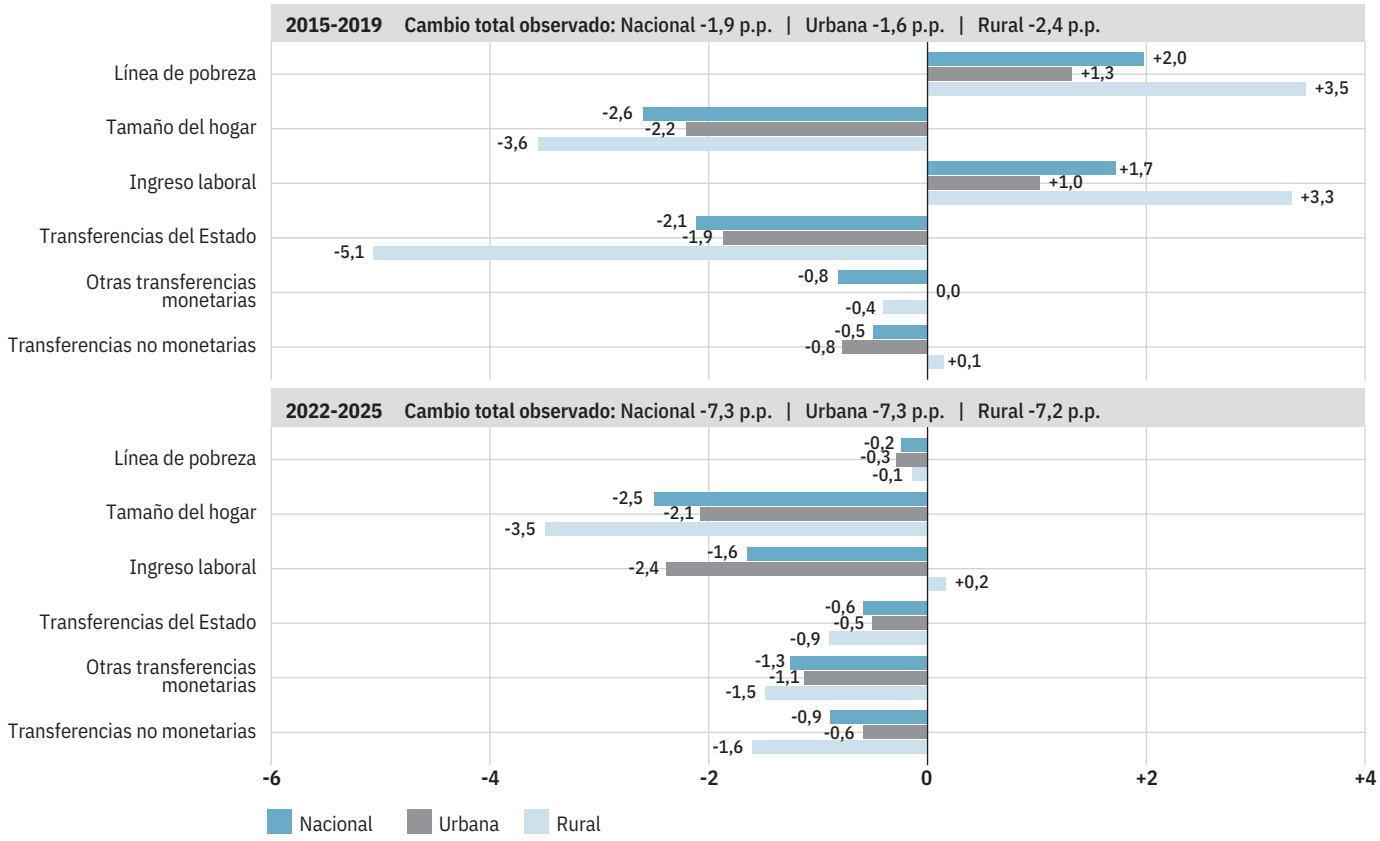
La convergencia de múltiples factores que actuaron en la reducción reciente de la pobreza monetaria constituye una fortaleza, pero a la vez un desafío para la política pública: fortalece la resiliencia del proceso al no depender de un único factor, también evidencia que parte de esa mejora se asocia 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.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

FACTORES ASOCIADOS CON LA POBREZA
véase Fernandez (2026b) en
www.estadonacion.or.cr

Gráfico 2.17

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 anexo metodológico.
Fuente: Fernández (2026b) con datos de varios semipaneles de las Enaho del INEC.

Patrones de consumo evidencian desigual capacidad de hogares para sostener su bienestar y refuerzan la función redistributiva del Estado

Las desigualdades entre los hogares costarricenses no dependen exclusivamente de las diferencias de ingresos. Como se ha explicado en este capítulo, también se relacionan con la inserción económica, las necesidades derivadas del curso de vida, las oportunidades que ofrece el lugar de residencia (el territorio) y las posibilidades de disfrutar bienes y servicios diversos.

En los últimos veinte años, la estructura del gasto de los hogares costarricenses ha experimentado una recomposición gradual de las prioridades, sin que se haya dado una transformación radical en la matriz de consumo. La evidencia empírica demuestra que 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 del período está relacionado con los costos de movilidad y habitabilidad[16]. Esto refleja un aumento de los gastos derivados de las dinámicas urbanas, especialmente en contextos de movilidad y transporte no planificados, así como el acceso a las tecnologías de comunicación y el gasto privado en algunos servicios como educación y salud.

En el período más reciente, aunque la alimentación sigue imperando en la canasta de consumo del hogar, su peso relativo descendió 4,2 puntos porcentuales entre el 2018 y el 2024, para situarse en un 20,2%. Este descenso no necesariamente refleja una holgura financiera, sino un desplazamiento del gasto para cubrir rubros de alta aceleración; por ejemplo, la adquisición de vehículos, el cuidado personal y el alquiler de la vivienda.

Este capítulo identifica seis grupos de hogares con distintos estilos de asignación del gasto de consumo, en los que coexisten distintas condiciones de bienestar y vulnerabilidad. Mientras un tercio de los hogares logra estructurar una canasta muy diversificada, la alta concentración del gasto en necesidades básicas (alimentos y vivienda) actúa como una limitante estructural para los tres grupos más rezagados (otro tercio de hogares). La canalización mayoritaria de recursos privados hacia la subsistencia delimita y restringe las posibilidades de diversificar el consumo hacia dimensiones que potencien la calidad de vida de las personas, tales como la educación, la cultura, el deporte y la recreación.

Los patrones de gasto observados constituyen un reflejo empírico de las oportunidades efectivas de desarrollo humano y de su grado de mercantilización. De acuerdo con Martínez Franzoni (2007), este último concepto alude a la sustitución de los derechos sociales universales por bienes y servicios que se compran y venden en el mercado, de modo que el bienestar de un hogar queda condicionado a su nivel de ingresos. En este contexto, el acceso a bienes y servicios fundamentales para la movilidad social, como la educación, la salud y la recreación, depende en gran medida de la interacción entre los ingresos de los hogares y la cobertura de los programas y servicios públicos.

Cuando los hogares se ven obligados a mercantilizar su bienestar, por ejemplo, al asumir altos costos por el transporte, la salud, la educación o la vivienda, se erosiona la acumulación de capacidades individuales. Por lo tanto, la acción pública y la provisión de bienes colectivos de calidad emergen como mecanismos urgentes para desmercantilizar el umbral mínimo de vida digna y corregir las profundas desigualdades en las condiciones de vida de la población costarricense. Esta ruta la siguió Costa Rica décadas atrás y le permitió acumular logros importantes en su desarrollo humano sostenible.

Transporte, vivienda, salud y comunicaciones ganan peso en el gasto de los hogares

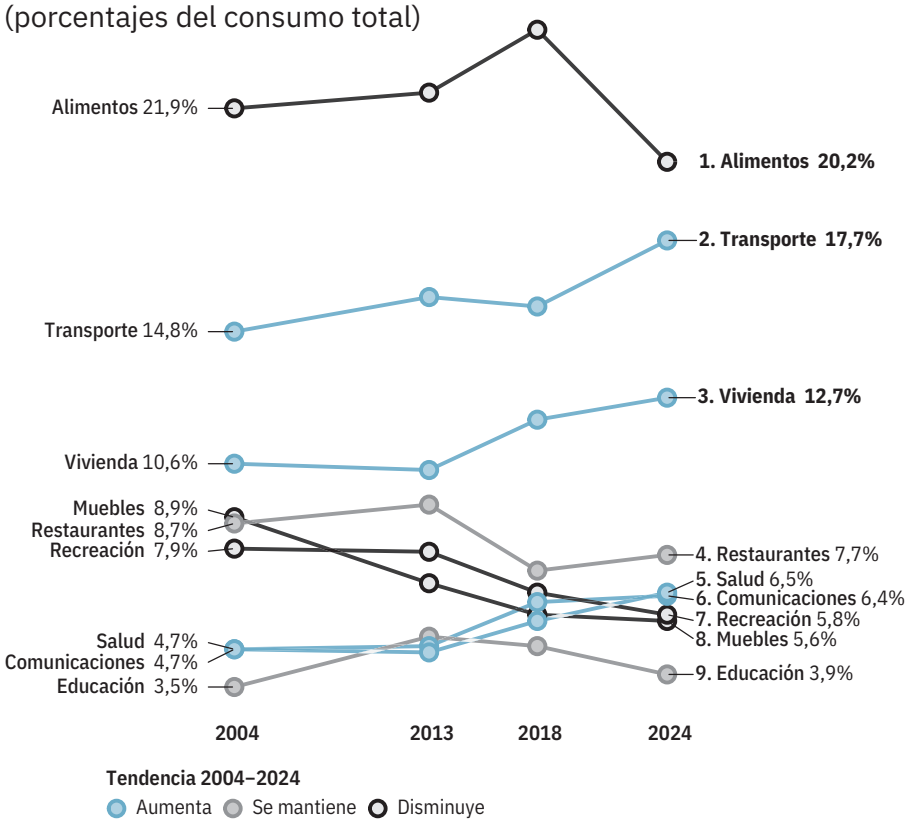
La distribución de la estructura de consumo promedio por hogar en los últimos veinte años ha mostrado cambios graduales, más que a una transformación radical. Los rubros considerados esenciales, como los alimentos, el transporte y la vivienda mantienen un fuerte peso, con cerca de la mitad del gasto (gráfico 2.18). Otros aumentan su peso relativo, ya sea porque son servicios más costosos en el mercado o porque han desmejorado el acceso al servicio público.

El cambio más relevante durante este período, medido en puntos porcentuales, corresponde al aumento de los gastos asociados al transporte, cuya participación pasó del 14,8% al 17,7% en el 2024. También se incrementó vivienda y servicios básicos, del 10,6% al 12,7%; así como salud (del 4,7% al 6,5%) y comunicaciones (del 4,7% al 6,4%). Estas variaciones sugieren una creciente relevancia de los costos asociados a la movilidad, los servicios esenciales del hogar, el acceso a las tecnologías de comunicación y a las necesidades de atención en salud.

Por el contrario, varios rubros vinculados al equipamiento del hogar y al consumo discrecional redujeron su participación. Entre el 2004 y el 2024, disminuyó el peso de muebles y artículos para la vivienda (del 8,9% al 5,6%), prendas de vestir y calzado (del 6,9% al 4,5%) y recreación y cultura (del 7,9% al 5,8%).

Gráfico 2.18

Distribución del gasto[a/] de consumo[b/] promedio del hogar, por rubro, según año de medición
(porcentajes del consumo total)



a/ Gasto a precios corrientes publicados por el INEC.
b/ La descripción de cada grupo se simplificó para facilitar la interpretación visual. A continuación, se detallan esos casos: alimentos, tabaco y bebidas; vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles; restaurantes y hoteles; recreación y cultura; muebles, artículos para el hogar y conservación ordinaria del hogar.
Fuente: Elaboración propia con base en INEC (2025).

La participación de educación también se redujo con respecto al 2013, pues había mostrado un aumento significativo en ese año con respecto al 2004 (del 3,5% al 5,1%).

El comportamiento de los alimentos merece una mención particular. Aunque continúan siendo el principal rubro del gasto de los hogares, su participación se mantuvo relativamente estable durante gran parte del período e incluso aumentó hasta alcanzar el 24,4% en el 2018. Sin embargo, para el 2024 descendió a un 20,2%, ubicándose por debajo del nivel registrado en el 2004 (21,9%).

Esta reducción reciente se da en un contexto donde otros rubros adquirieron mayor protagonismo. Entre el 2018 y el 2024 sobresalen en orden de aumento el grupo que aglutina cuidado personal, protección social, bienes y servicios diversos; los servicios médicos y de hospital, información y comunicación, y prendas de vestir y calzado.

Si se analizan los diez principales subgrupos de gasto, destacan entre los más importantes y de mayor crecimiento la adquisición de vehículos, con un aumento del 62,7% entre el 2018 y el 2024, el cuidado personal (36,5%), el alquiler de vivienda (23,7%), los servicios de comunicación (16,2%) y los alimentos fuera del hogar (3,5%). De este grupo de más consumo, redujeron significativamente el gasto promedio panes y cereales (-31,7%), carnes (-20,1%) y los servicios de electricidad, gas y otros combustibles (-10,7%) (INEC, 2025).

Alta concentración del gasto en alimentación y vivienda reduce el margen de los hogares para destinar recursos a otros ámbitos del bienestar

Los patrones de consumo de los hogares costarricenses en el 2024 muestran formas diferenciadas de asignación del gasto, las cuales van desde estructuras altamente concentradas en necesidades básicas hasta canastas de consumo más diversificadas, asociadas a distintas prioridades de bienestar y uso de los recursos disponibles. Los datos revelan que el peso que tienen los gastos en alimentos y vivienda condicionan el grado de diversificación del consumo hacia otros bienes y servicios.

Estos resultados se derivan de una investigación de Vargas-Valverde *et al.* (2026) como insumo para este capítulo, quienes aplicaron una metodología para segmentar los hogares según sus patrones de la estructura de consumo, utilizando los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (Enigh 2024) del INEC (recuadro 2.3).

Este análisis identifica seis grupos de hogares con distintos estilos de asignación del gasto de consumo (figura 2.3), cuyo eje central gira alrededor de:

Recuadro 2.3

Metodología aplicada para identificar los patrones de gasto de consumo de los hogares

El enfoque de capacidades de Sen (1999) plantea que el desarrollo humano depende de la expansión de las libertades y oportunidades reales que tienen las personas para llevar adelante los proyectos de vida que valoran. Nussbaum (2011) complementa este planteamiento al proponer una lista de capacidades centrales que toda sociedad debería garantizar como umbral mínimo para una vida digna. Por ejemplo, el gasto en educación puede interpretarse como una expansión de las capacidades relacionadas con el pensamiento y el aprendizaje, los gastos en movilidad como una ampliación del control sobre el entorno, y los montos destinados a la recreación y participación social como oportunidades para fortalecer la afiliación y el desarrollo personal.

Las capacidades individuales no dependen exclusivamente de los recursos privados de los hogares, sino también de las condiciones institucionales que facilitan o restringen su ejercicio. La literatura sobre el Estado de bienestar destaca que la provisión de bienes y servicios públicos constituye un mecanismo fundamental para ampliar oportunidades y reducir desigualdades de origen. Esping-Andersen (1990) argumenta que esto contribuye a la desmercantilización del bienestar, al permitir que las personas satisfagan necesidades fundamentales sin depender exclusivamente de su capacidad de compra en el mercado. La Cepal (2016) ha señalado que la acción pública desempeña un papel central en la construcción de mayores niveles de igualdad en la región más desigual del mundo. Desde esta perspectiva, los patrones de gasto de consumo observados en los hogares reflejan no sólo diferencias de ingreso, sino también desigualdades en el acceso a capacidades y oportunidades que son moldeadas por la interacción entre recursos privados, instituciones públicas y condiciones territoriales.

Para identificar las desigualdades en los patrones de consumo de los hogares costarricenses se aplicaron técnicas de análisis multivariado a los datos recopilados por la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (Enigh 2024) realizada por el INEC. Como punto de partida, los gastos se agrupan en doce grandes rubros, que incluyen por ejemplo alimentación, vivienda, salud, transporte, comunicaciones, recreación, educación, restaurantes y hoteles, entre otros bienes y servicios. Luego se aplica un análisis factorial para resumir la información en grandes dimensiones de consumo. Los tres factores resultantes tienen lógicas de bienestar diferenciadas: i) consumo doméstico esencial[17]; ii) servicios fijos, conectividad y movilidad[18]; iii) capital humano y esparcimiento.[19]

Posteriormente, se efectúa un análisis de conglomerados (*clustering*) con esas tres dimensiones de consumo, usando el algoritmo K-means. De esta manera, los resultados obtenidos agrupan los hogares con perfiles similares en las dimensiones de consumo, que, a su vez, se diferencian con el resto. Por último, los conglomerados fueron perfilados con indicadores sociodemográficos, educativos, laborales y territoriales. Para más detalles metodológicos, véase el anexo al final de este capítulo.

Fuente: Vargas-Valverde *et al.* (2026).

Figura 2.3

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.

- la satisfacción de necesidades básicas (conglomerado 3);
- la vivienda (conglomerado 5);
- los servicios cotidianos y la movilidad (conglomerado 1);
- el sostenimiento familiar (conglomerado 2);
- una combinación equilibrada de rubros entre necesidades básicas y servicios cotidianos (conglomerado 6);
- una estructura de consumo más diversificada (conglomerado 4).

La principal diferencia entre conglomerados radica en el nivel de concentración del gasto en determinadas categorías. Algunos hogares destinan más de la mitad de su presupuesto de consumo a alimentos y vivienda, mientras que otros pueden distribuir sus recursos de manera más equilibrada.

El peso que representa el gasto destinado a la compra de alimentos y a la vivienda son los principales rubros que diferencian los conglomerados. Los alimentos ocupan el primer lugar en cuatro de los seis grupos, con participaciones que oscilan entre el 17,7% y el 34,9%. La vivienda, el agua y la electricidad constituyen el principal rubro en dos conglomerados y fluctúan entre el 12,3% y el 29,4% del gasto total.

La proporción del gasto que destinen a los rubros anteriores definen las posibilidades que tienen los hogares para diversificar su consumo. Mientras algunos grupos concentran su gasto en unos pocos bienes y servicios, otros presentan distribuciones más equilibradas entre alimentación, transporte, vivienda, salud, recreación, educación y cuidado personal. El conglomerado 4 es el que exhibe la mayor diversificación de su estructura de consumo.

De este modo, el gasto asociado a los servicios de educación y a la recreación, deportes y cultura revelan las mayores diferencias relativas, pues constituyen los rubros más discrecionales. La participación del gasto en educación varía entre un 0,2% en algunos conglomerados y

un 4,8% en el más alto. Del mismo modo, la recreación oscila entre un 1,3% y un 5,9%. Estas categorías muestran una heterogeneidad considerable en comparación con las otras.

Desventajas educativas, laborales y territoriales se asocian con mayor concentración del gasto de hogares en necesidades básicas y refuerzan la importancia de la provisión pública

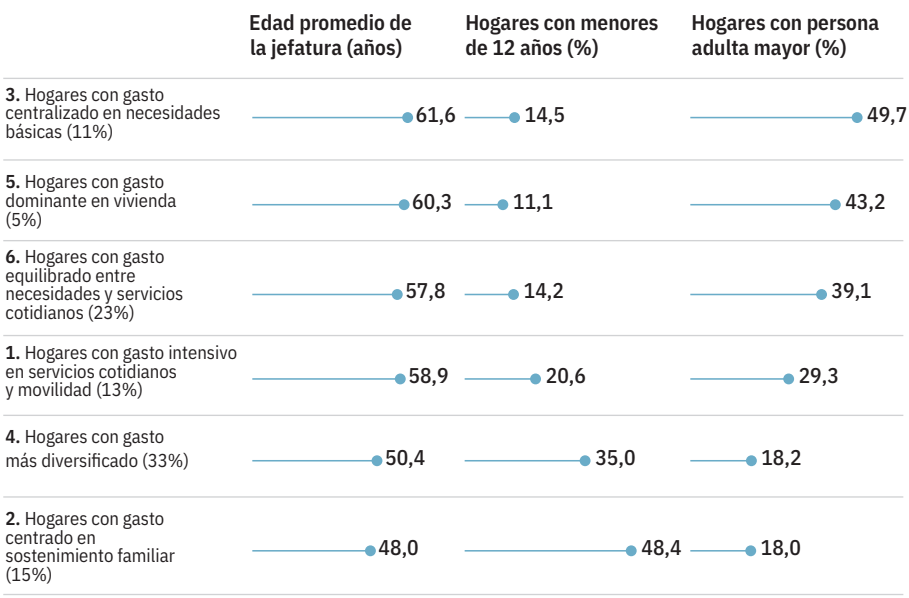
El análisis de los conglomerados resalta algo más complejo que solo las diferencias en las canastas de consumo. Dos grupos pueden tener ingresos promedio relativamente cercanos pero su estructura de gasto es muy distinta. Existen distintos perfiles de bienestar y vulnerabilidad asociados a la crianza, al envejecimiento, a la tipología de los hogares, a los territorios y a la inserción económica.

A este punto no interesa un análisis descriptivo de cada conglomerado, sino identificar semejanzas y diferencias en sus estilos de vida aproximados con los patrones de gasto. El primer hallazgo plantea que el curso de vida de los hogares genera demandas de consumo y protección social diferenciadas. Los conglomerados destacan una clara segmentación demográfica. Por un lado, hay hogares asociados a las etapas de crianza, caracterizados por un mayor tamaño, presencia de menores de 12 años y predominio de hogares conyugales con hijos/as. Por otro lado, existen conglomerados asociados al envejecimiento de la población, con un promedio de edad de la jefatura superior a los 60 años y alta presencia de personas adultas mayores (gráfico 2.19).

Las necesidades por edad se reflejan en la estructura de gasto. Los hogares vinculados a la crianza presentan mayor importancia relativa en alimentos, educación, vestimenta y transporte. En contraste, los más envejecidos muestran mayor concentración en alimentos, el pago de la vivienda y los servicios de atención en salud.

Gráfico 2.19

Indicadores demográficos seleccionados, según conglomerado de gasto de consumo de los hogares[a/]. 2024



a/ Los hogares se clasificaron en seis grupos que tienen distintos estilos de asignación del gasto. En la descripción de cada conglomerado se especifica entre paréntesis el porcentaje de hogares que pertenece a cada uno.

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

El segundo hallazgo señala que los hogares con menores posibilidades de inversión privada podrían depender, en mayor medida, de la provisión de bienes y servicios públicos. La tipología identifica diferencias en los recursos que los hogares destinan a actividades asociadas con la formación de capacidades y la participación social. Solo uno de los conglomerados registra un consumo más diversificado, con los mayores gastos en comparación con el resto en educación (4,8%), recreación (5,9%), salud (6%) y transporte (16,7%). En contraste, los hogares con más vulnerabilidades debido a la concentración de su consumo en necesidades básicas tienen participaciones muy bajas en estos rubros (gráfico 2.20).

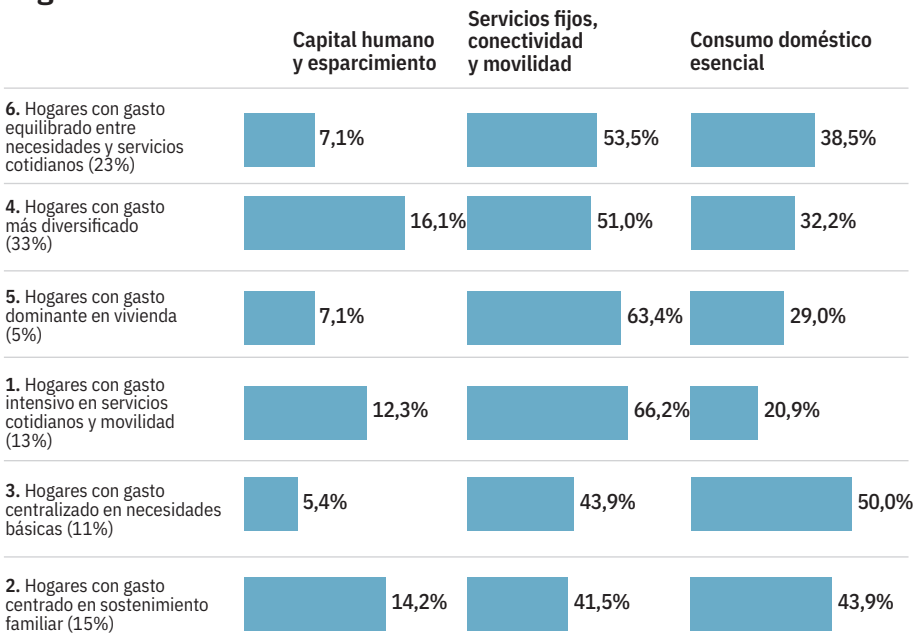
Para fortalecer la efectividad de las políticas de bienestar social, es importante adaptar las intervenciones a las etapas del curso de vida. Entre los hogares con menores de edad, la educación pública de calidad y ampliar las coberturas a los servicios de cuido son fundamentales para reducir las desigualdades de origen. Entre la población adulta mayor adquiere mayor relevancia los servicios de atención en salud y los sistemas de cuidados de largo plazo. El *Informe* anterior (PEN, 2025) analizó ampliamente este último tema.

El tercer hallazgo demuestra que las mayores oportunidades de participación económica favorecen patrones de consumo más diversificados. Los hogares tienen gastos distintos no solo por sus ingresos, o por las diferentes etapas del curso de vida, sino también porque participan de manera diferente en la estructura económica.

A modo de ejemplo, hay conglomerados con altos porcentajes de jefaturas de hogar con empleo, generalmente formal, los dos mayores ostentan promedios del 71% y al 84%, que tienen, además, alto nivel educativo, situación que les permite estructuras de gasto más diversificadas y una mayor presencia de rubros asociados a la recreación y la acumulación de capacidades futuras. Por su parte, otros grupos presentan altos porcentajes de jefaturas fuera de la fuerza de trabajo (casi del 50%), los cuales tienen baja escolaridad y concentran sus gastos en necesidades básicas inmediatas y servicios esenciales (gráfico 2.21).

Gráfico 2.20

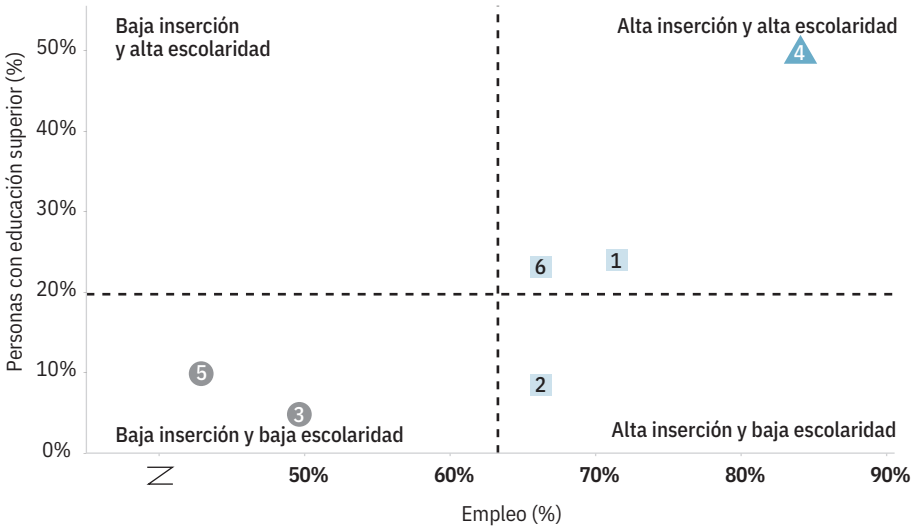
Distribución del gasto en grandes dimensiones[a/], según conglomerados de gasto de consumo de los hogares[b/]. 2024



a/ La dimensión "capital humano y esparcimiento" agrupa educación; recreación y cultura; prendas de vestir y calzado. "Servicios fijos, conectividad y movilidad" suma vivienda, agua y electricidad; comunicación; transporte; restaurantes y servicios de alojamiento; salud. Finalmente "consumo doméstico esencial" incluye alimentos y bebidas; muebles y artículos del hogar; otros bienes y servicios diversos. Se excluye el rubro de bebidas alcohólicas y tabaco.
b/ Los hogares se clasificaron en seis grupos que tienen distintos estilos de asignación del gasto. En la descripción de cada conglomerado se especifica entre paréntesis el porcentaje de hogares que pertenece a cada uno.
Fuente: Vargas-Valverde *et al.*, (2026) con datos de la Enigh 2024, del INEC.

Gráfico 2.21

Inserción económica[a/] de la jefatura, según conglomerados de gasto de consumo de los hogares[b/]. 2024



Nota: las líneas de referencia corresponden al promedio simple de los seis conglomerados en cada indicador (empleo y educación superior). Se incluyen únicamente como referencia visual, para identificar qué conglomerados se ubican por encima o por debajo del promedio del conjunto.

a/ Se mide con dos indicadores: porcentaje de hogares cuya jefatura cumple con la condición de tener un empleo y cuántos poseen educación superior. Las líneas de referencia corresponden al promedio simple en cada indicador.
b/ Los hogares se clasificaron en seis conglomerados que tienen distintos estilos de asignación del gasto: 1) Hogares con gasto intensivo en servicios cotidianos y movilidad; 2) Hogares con gasto centrado en sostenimiento familiar; 3) Hogares con gasto centralizado en necesidades básicas; 4) Hogares con gasto más diversificado (33%); 5) Hogares con gasto dominante en vivienda; 6) Hogares con gasto equilibrado entre necesidades y servicios cotidianos.
Fuente: Vargas-Valverde *et al.*, (2026) con datos de la Enigh 2024, del INEC.

El cuarto hallazgo evidencia que el territorio está asociado a los estilos de vida de los hogares. El conglomerado de mayor ingreso promedio, mayor escolaridad, más empleo y diversificación del gasto, también presenta la mayor concentración de hogares urbanos (84%) y en la Región Central (75%). Por el contrario, los grupos con estructuras de consumo más concentradas en necesidades inmediatas tienen un peso relativamente mayor en las regiones periféricas como las Huetar Caribe, Huetar Norte, Brunca, Chorotega y las zonas rurales.

Las diferencias según el territorio se dan incluso cuando los hogares comparten características demográficas similares. Intervenciones de política pública con el objetivo de mejorar la conectividad física y digital, ampliar la cobertura de los servicios educativos y culturales, estrategias de desarrollo económico local y la generación de empleos de calidad fuera de la Región Central podrían favorecer una distribución más equilibrada de las oportunidades en el territorio y mejorar el desarrollo humano.

Existe una fuerte concentración de oportunidades en uno de los conglomerados. No se trata simplemente de más recursos, pues acumula simultáneamente varias ventajas: educativas, laborales, territoriales y económicas. Mientras tanto, los conglomerados con más vulnerabilidades sociales concentran simultáneamente varias desventajas que tienden a reforzarse entre sí. Dannefer (2003) plantea el concepto de acumulación de ventajas y desventajas, muy utilizado en la literatura sobre desigualdad y sostiene que no debe entenderse como una condición estática, sino como un proceso acumulativo que opera a través del tiempo. Estas desigualdades pueden modificarse mediante políticas públicas, instituciones y cambios en las condiciones económicas.

Los resultados sugieren que ampliar la capacidad pública es relevante para compensar las desigualdades en los patrones de gasto de consumo, como aproximación a los estilos de vida de los hogares costarricenses. Esto requiere avanzar simultáneamente en varios frentes: fortalecer la acumulación de capacidades mediante el acceso universal a la educación, ampliar la oferta cultural, deportiva y recreativa en parques públicos y en las comunidades; promover la integración económica de los hogares, a través de un empleo formal; consolidar un sistema nacional de cuidados; mejorar la infraestructura de transporte público, ampliar la conectividad y reducir las brechas territoriales, y disminuir la presión que ejercen las necesidades básicas sobre los presupuestos familiares, por ejemplo con la política de vivienda y los incentivos fiscales a la canasta básica. De esta manera, el Estado puede contribuir a que las diferencias de ingreso no se traduzcan necesariamente en desigualdades permanentes de bienestar.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

PATRONES DE GASTO DE CONSUMO
véase Vargas *et al.* (2026), en
www.estadonacion.or.cr

Prosigue redistribución de la inversión social disociada de objetivos de desarrollo humano

Mantener y ampliar los logros en desarrollo humano sostenible demanda esfuerzos continuos en la oferta y el financiamiento de políticas públicas orientadas a promover la equidad y la integración social. Desde sus inicios, el *Informe* ha valorado el desempeño en este ámbito, tanto en lo concerniente al financiamiento y las prioridades de inversión social pública (ISP), como a la oferta de servicios de la política social. En esta sección se examinan los recursos hacia esta inversión con énfasis en el 2025. Su financiamiento ha venido experimentando una pérdida de prioridad fiscal como resultado de las políticas restrictivas que el país ha aplicado a lo largo de la presente década.

Por inversión social pública (ISP) se entienden los recursos que el Estado destina a financiar las acciones para mejorar la calidad de vida de la población, ya sea para ofrecer de manera directa una serie de servicios (por ejemplo, educación y salud), suministrar transferencias monetarias que ayuden a las familias a satisfacer sus necesidades más elementales o para financiar instituciones, públicas o privadas, que proveen bienes y servicios a bajo costo o en forma gratuita.

Los resultados del 2025 reflejan un Estado social que sigue expandiendo sus recursos, pero cuya capacidad para fortalecer todas sus áreas estratégicas parecen cada vez más limitada. La ISP real creció por tercer año consecutivo y registró un aumento real por habitante, pero este dinamismo se concentró en pocos componentes con peso presupuestario. Destacan las pensiones contributivas, los servicios municipales y las inversiones vinculadas a vivienda y territorio, mientras que otras áreas muestran señales de estancamiento o reducciones continuas.

Esta evolución revela una tensión en la asignación de los recursos públicos. Por una parte, el aumento de las pensiones responde al cambio demográfico que elevan las demandas de protección social y consolidan a esta función como la principal destinataria de la inversión pública, debido a que incluye a las pensiones contributivas. Por otra, la pérdida de prioridad de la educación y la salud, junto con el escaso crecimiento de varios programas sociales selectivos dirigidos a poblaciones vulnerables, podría debilitar la capacidad del Estado para atender los factores que generan bienestar e igualdad de oportunidades en el largo plazo. Así, junto a la reducción de la inversión social en áreas claves del desarrollo humano, se observa una recomposición de sus prioridades, con implicaciones importantes para la sostenibilidad y orientación futura de la política social costarricense.

El análisis de la ISP se basa en el estudio de Trejos (2026) como insumo para este capítulo, el cual estima, de manera muy detallada, los rubros, programas y servicios sociales, según función y criterios de acceso. El recuadro 2.4 sintetiza algunos aspectos metodológicos. Cabe señalar que el monto de la ISP para el año 2025 es preliminar, debido a que no fue posible de disponer a tiempo de la información financiera de la CCSS.

Para solventar esta limitante, Trejos (2026) hizo sus propias estimaciones.

Crecimiento de la inversión social pública se concentra, cada vez más, en pensiones contributivas, mientras educación y salud siguen perdiendo prioridad política

Los resultados de Trejos (2026) muestran que la ISP continuó creciendo en el 2025, hasta alcanzar cerca de 10,3 billones de colones, equivalentes al 19,9% del PIB y al 70,6% del gasto del Gobierno general. Aunque la inversión social acumula tres años consecutivos de expansión real, su prioridad macroeconómica y fiscal se mantienen por debajo de los niveles observados antes de la pandemia y durante buena parte del período 2009-2021 (gráfico 2.22).

En términos reales, la ISP aumentó un 3,7% en el 2025, expansión que equivale al 3,1% por habitante. Este resultado refleja cambios en los motores de expansión: mientras las pensiones contributivas han sido el principal impulsor durante el período reciente, en el 2025 se sumó el fuerte crecimiento de la inversión en vivienda y territorio.

Si se resta a la inversión social el monto destinado a las pensiones contributivas cae a un 14,1% del PIB y a un 50,1% del gasto del gobierno general en el 2025. En este caso, la variación con respecto al 2024 bajó a un 3,1% y al 2,5% per cápita.

Al desglosar los rubros, se observa que la inversión en protección social continúa consolidándose como la principal función social. En el 2025 concentró el 35% del total y alrededor del 7% del PIB, hasta alcanzar los niveles de prioridad fiscal más altos de las últimas décadas. Su dinamismo responde principalmente al crecimiento de las pensiones contributivas, particularmente del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), que representa cerca de la mitad de la inversión de esta función. En el 2025 creció un 4,2% y acumula un incremento de 31% desde el año 2018, lo que evidencia el creciente peso de las transferencias asociadas al envejecimiento de la población.

Por el contrario, aunque educación y salud mantienen una participación

Recuadro 2.4

Aspectos metodológicos en las estimaciones de la inversión social pública

Las estimaciones de la inversión social pública (ISP) utilizan la información generada y que proporciona la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) del Ministerio de Hacienda, con su consolidación funcional y referida al sector público. Se complementa con los datos que proveen las principales instituciones públicas.

Trejos (2026) parte de una aproximación general del gasto o inversión social, luego precisa la medición y se amplía la desagregación, para tener una mejor aproximación sobre el esfuerzo fiscal orientado a mejorar directamente la calidad de vida de la población. Además, pone la atención en un componente central de la ISP: las políticas sociales selectivas y el papel del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), la principal fuente de financiamiento de estos programas.

Para desagregar la ISP, Trejos (2026) recupera los órganos desconcentrados que la STAP deja afuera del sector social e identifica y separa otros que se encuentran dentro de los ministerios sociales. Se incorporan a las funciones sociales el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Instituto de Desarrollo Rural (Inder), desagrega el seguro de salud de la CCSS por nivel de atención y el Ministerio de Educación (MEP) por nivel educativo. También excluye del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) lo correspondiente a las tiendas libres y de la Junta de Protección Social (JPS) el pago de los premios de lotería, por ser empresas auxiliares, así como el programa de ahorro y crédito del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU). Además, realiza algunos cambios en las conciliaciones, entre estos el pago de las cargas sociales referidas al Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC) y excluye las cargas sociales del Fodesaf y el pago de la cuota del Estado a la CCSS, así como las transferencias del Fodesaf a la CCSS como parte de los programas financiados.

En los últimos años se han enfrentado limitaciones para realizar las estimaciones, debido a las reformas legales sobre los órganos desconcentrados[20] que obliga a ir a buscarlos dentro de los presupuestos ministeriales, que cada vez es más complicado de rastrear. Esto aumenta la necesidad de contar con las liquidaciones del presupuesto nacional por ministerio y programa, más allá de la publicada por la STAP, información que no siempre está disponible al menos con el detalle requerido ni con la oportunidad deseada.

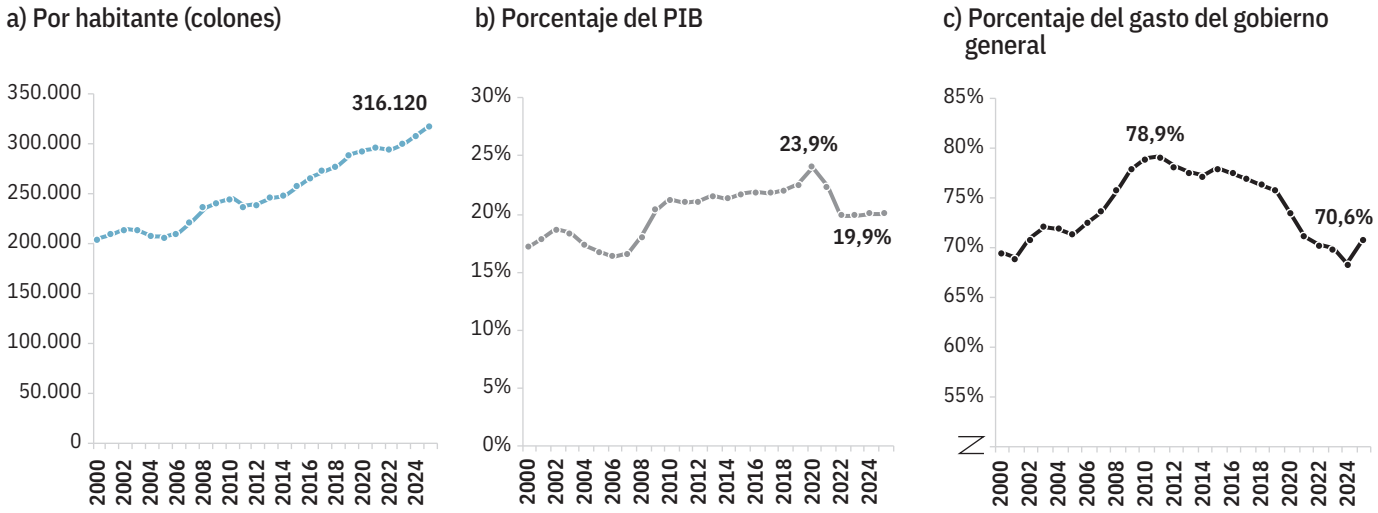
Para el año 2025, no fue posible disponer de la información presupuestaria completa de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), sino solo datos a mayo del 2025, hecho que obligó a realizar las estimaciones necesarias. Por ello, el monto global de la inversión social para ese año y los específicos de las funciones de salud y de protección social son preliminares.

Cabe señalar que las series de la inversión social pública de este capítulo muestran pequeñas modificaciones con las publicadas en años anteriores, debido a la utilización de las nuevas actualizaciones de las Cuentas Nacionales con base en 2022 (BCCR, 2025) y por la revisión de las estimaciones y proyecciones de población (INEC, 2024). Para más detalles metodológicos, véase el estudio completo de Trejos (2026) en el sitio www.estadonacion.or.cr

Fuente: Trejos (2026).

Gráfico 2.22

Evolución de la inversión social pública real por habitante[a/], como porcentaje del PIB y del gasto del gobierno general, por año



a/ En colones del año 2000, deflactadas con el índice de precios implícito del gasto de consumo del Gobierno general. Se utiliza la nueva estimación de Cuentas Nacionales del BCCR.

Fuente: Trejos (2026), con datos de STAP, BCCR, CGR, INEC, Ministerio de Hacienda y las instituciones sociales.

significativa dentro de la inversión social, han perdido relevancia relativa. La inversión en educación absorbió el 27% del total y el equivalente al 5,5% del PIB (muy por debajo del 8% que establece la Constitución Política), registró un virtual estancamiento en el 2025: creció apenas un 0,3% en términos reales y cayó un 0,2% por habitante. Este resultado se suma a una reducción acumulada del 7% por habitante desde el año 2019. Los programas más afectados son los incentivos para estudiar, cuya inversión por habitante disminuyó un 12% y cerca de un 29% en el caso de los programas Avancemos y otras becas para estudiar.

La inversión en salud, por su parte, representó el 26% de la ISP total y alrededor del 5,1% del PIB. Aunque aumentó un 2,1% en el 2025 (1,6% por habitante), su peso dentro del gasto público y de la economía continúa disminuyendo. El crecimiento reciente se concentró principalmente en los servicios de la CCSS y en gastos operativos, mientras la inversión en infraestructura se mantiene reducida (cercana al 4% de la inversión en salud).

La incertidumbre con respecto a la situación de la deuda del Estado con la CCSS, así como su ritmo de crecimiento, plantea una serie de retos para su gestión, de manera que se puedan atenuar las presiones financieras sobre los seguros de salud y pensiones, según lo señala un estudio de la CGR (2023). El principal problema radica en una brecha estructural y acumulativa que según la CCSS supera los cuatro billones de colones, generada principalmente por la cobertura y atención de poblaciones pobres y vulnerables, cuyos recursos no son presupuestados de manera completa por el Gobierno Central en varios períodos administrativos. Adicionalmente, existen otros adeudos que se encuentran en proceso en la vía judicial, tales como: el traslado del primer nivel de atención y las contribuciones no aportadas por las empresas públicas del Estado según el artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador n° 7983 (CGR, 2023). Esta situación se agrava por la falta de acuerdos contables permanentes de larga data entre el Ministerio de Hacienda y la Caja, lo que genera opacidad en las finanzas públicas y restringe el flujo de caja del seguro de salud, con retrasos en la ejecución del portafolio de infraestructura hospitalaria y limita la respuesta institucional ante las listas de espera. También compromete la sostenibilidad financiera del régimen de pensiones de IVM.

La función de vivienda y territorio mostró el desempeño más dinámico del año 2025. Con una participación del 11% de la ISP total, registró un crecimiento real cercano al 16%, impulsado simultáneamente por los servicios municipales, el suministro de agua y la vivienda. Gracias a este comportamiento, alcanzó los mayores niveles de prioridad social observados en más de dos décadas y se convirtió en uno de los principales motores del crecimiento de la inversión social en el 2025.

En contraste, cultura y recreación mantuvo una participación marginal, equivalente a apenas el 0,5% de la inversión social total, y experimentó una nueva contracción real de 3,5% durante el año. Esto consolida una tendencia de pérdida de importancia relativa dentro del conjunto de la política social.

En síntesis, el incremento de la ISP real per cápita en el 2025 estuvo concentrado en pocos rubros. Las mayores contribuciones al crecimiento (superiores al

promedio anual) provienen de los servicios municipales, el suministro de agua y las pensiones del IVM de la CCSS (gráfico 2.23). Esto confirma que la expansión no fue generalizada, sino impulsada por algunos componentes específicos de alto peso presupuestario.

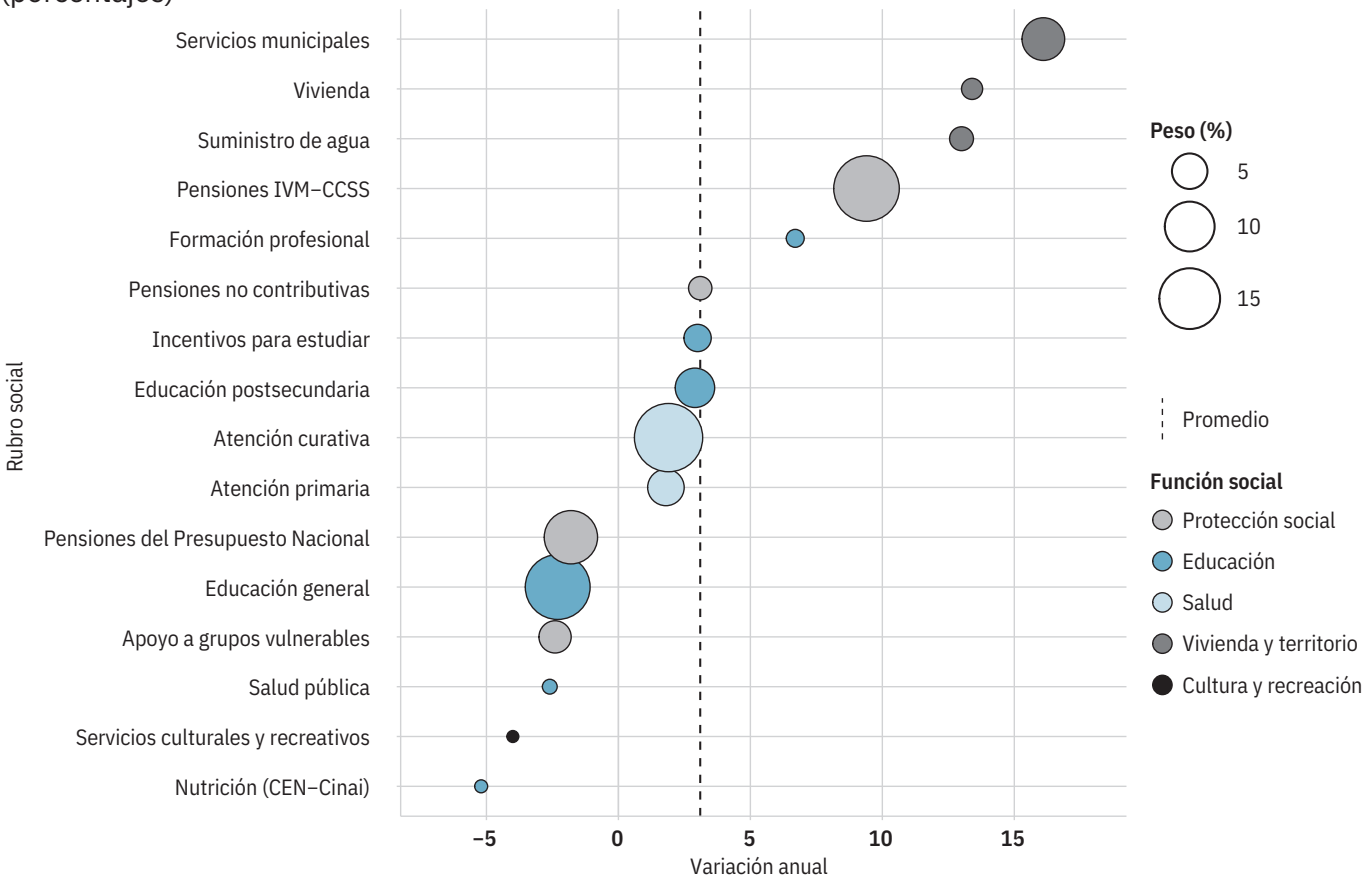
Las pensiones IVM-CCSS constituyen el rubro individual más importante de la ISP y además registran crecimientos positivos en los últimos años. Su doble condición de gran peso y expansión explica por qué la función de protección social continúa ganando participación dentro de la ISP. Los rubros educativos presentan un comportamiento mixto, aunque solo formación profesional creció por encima del promedio. Los incentivos para estudiar crecieron luego de algunos años de contracción, pero la educación general, que concentra la mayor parte del gasto educativo, exhibe una reducción (-2,3% per cápita). Dado su elevado peso relativo, esta caída limita el crecimiento de toda la función educativa y ayuda a explicar el estancamiento identificado para este sector. La atención curativa y primaria en salud crecieron a una tasa similar al promedio de toda la ISP.

En consecuencia, la estructura reciente de la inversión social pública costarricense refleja una creciente concentración del crecimiento en rubros asociados al envejecimiento poblacional de las personas que tienen derecho a una pensión contributiva y, en el año 2025, a vivienda y territorio; mientras que los servicios vinculados al desarrollo de capacidades humanas, particularmente la educación, muestran un dinamismo considerablemente menor, que sigue reduciendo su importancia relativa como inversión social.

La política social selectiva provee servicios públicos a grupos específicos de la población, usualmente aquellos en situación de vulnerabilidad. A diferencia de las políticas universales, que invierten en la creación de capacidades de largo plazo para la mayoría de las personas habitantes del país, las selectivas tienen objetivos más acotados, tanto porque se concentran en ciertos segmentos de la población como porque se plantean metas a corto plazo.

Gráfico 2.23

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.

En Costa Rica este tipo de políticas han sido una herramienta de gran importancia para reducir las carencias de los hogares en condición de pobreza o para asegurar el acceso a la educación mediante becas, entre otros objetivos. Sus programas son ejecutados por una gran cantidad de instituciones y el Fodesaf es el principal instrumento de financiamiento.

La inversión social en servicios selectivos representó en el 2025 el 11% de la ISP total, un 8% del gasto del Gobierno general y un 2,3% del PIB. Luego del fuerte aumento experimentado durante el 2024, por encima del 6%, cuando por disposiciones legislativas el Gobierno central tuvo que aportar al Fodesaf la parte que le correspondía por ley, durante el 2025 sigue aumentando, pero de manera más modesta (1,9% real por persona), apoyado principalmente por los programas de vivienda, y en menor medida, las pensiones no contributivas y algunos incentivos para estudiar. No obstante, caen los recursos para la red de cuido (-2,3%) y los programas de apoyo a la población en pobreza (-11,3%). Esto último responde a una contracción real de la inversión del IMAS.

Si se analiza el período 2019-2025 en su conjunto, el estancamiento acumulado de la inversión selectiva real por habitante (0,3%) se explica por la contracción del -12% en los incentivos para estudiar, principalmente Avancemos; por la red de cuido (-1,7%) y el acceso a la vivienda mediante bonos (-0,4%). Si bien se dieron aumentos reales acumulados en las pensiones no contributivas (18%), la atención a grupos pobres (9%) y los programas de apoyo a grupos vulnerables (1%), estos alcanzan para neutralizar las caídas, pero no para revertirlas (gráfico 2.24).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA
véase Trejos (2026) en
www.estadonacion.or.cr

Progresividad de transferencias públicas e impuestos sobre la renta a personas tienen limitados efectos redistributivos

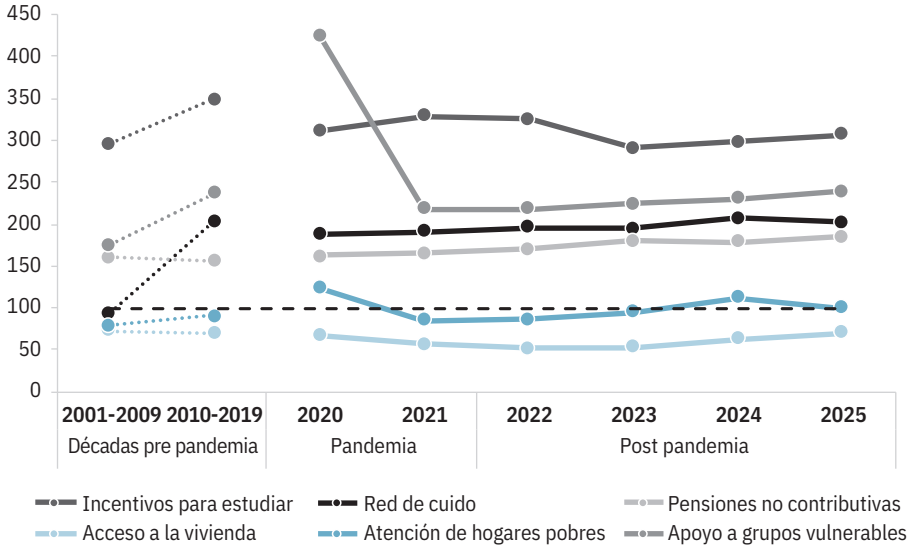
En un contexto caracterizado por las persistentes desigualdades en la distribución de los ingresos y de las oportunidades, junto a las crecientes restricciones fiscales, comprender la capacidad redistributiva de las políticas públicas, es decir, cómo el Estado logra disminuir la desigualdad de los ingresos de mercado mediante el pago de los impuestos y el otorgamiento de los beneficios sociales, constituye un elemento central para la evaluación del desarrollo humano sostenible en Costa Rica. Este enfoque resulta particularmente relevante en un escenario donde los recursos públicos son cada vez más escasos y las decisiones de política deben equilibrar objetivos de sostenibilidad fiscal con metas de equidad social.

En este contexto, los modelos de microsimulación fiscal ofrecen una herramienta valiosa para analizar el funcionamiento del sistema de protección social y tributario. A diferencia de los indicadores agregados, las microsimulaciones permiten reconstruir la situación de los hogares y las personas para estimar cómo los distintos instrumentos puedan afectar los ingresos disponibles de grupos específicos de la población. De esta forma, es posible identificar quiénes se benefician de las transferencias públicas, quiénes asumen la carga de los impuestos y cuál es el efecto conjunto de estas intervenciones sobre la desigualdad en la distribución de ingresos.

Este capítulo hace una primera aproximación a este tipo de investigaciones. Los resultados obtenidos muestran que, si bien los instrumentos fiscales logran reducir la desigualdad, la magnitud para el caso costarricense es inferior al alcanzado por los países de la Unión Europea. Mientras que el coeficiente de Gini llega a un máximo de disminución de 0,029 puntos, en los países europeos con mejor desempeño (Irlanda, Países Bajos y Bélgica) la reducción supera los 0,12

Gráfico 2.24

Índice de la inversión social pública selectiva por habitante, por periodo, según programa
(base 2000=100)[a/]



a/ Se calcula un índice tomando como base el monto del año 2000. Dicha base se marca con la línea punteada en el 100: valores por encima superan esa base, valores por debajo tienen menos inversión.
Fuente: Trejos (2026), con datos de STAP, BCCR, CGR, INEC, Ministerio de Hacienda y las instituciones sociales.

puntos en 2025. Esto abre un espacio de diálogo a posibles modificaciones para mejorar la equidad del sistema tributario y fiscal de Costa Rica.

Esta sección se basa en el estudio de Madrigal-Quesada y Moya-Díaz (2026), quienes estimaron la incidencia que tienen algunos instrumentos de la política fiscal en la desigualdad en la distribución del ingreso, con base en la plataforma de microsimulación CRIMod, desarrollado por la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica, una adaptación del modelo europeo Euromod, junto con los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del INEC para el período 2018-2025.

A partir de esta herramienta, el estudio simula el efecto que tienen los impuestos sobre la renta a las personas,[21] las contribuciones a la seguridad social[22] y las transferencias monetarias públicas[23] de algunos programas sociales selectivos sobre la distribución del ingreso disponible de los hogares, y examina cómo ha evolucionado la progresividad de estos instrumentos en los últimos años, particularmente en el contexto de la reforma fiscal de 2018-2019 y de la pandemia por covid-19. Los aspectos metodológicos pueden consultarse en el anexo al final de este capítulo.

Los instrumentos fiscales modifican el ingreso disponible de los hogares de manera progresiva: mientras los impuestos sobre la renta se concentran en los quintiles de mayor ingreso, las transferencias monetarias públicas benefician principalmente a los hogares más pobres. Por su parte, las contribuciones a la seguridad social tienen un impacto más uniforme a lo largo de toda la distribución del ingreso, ya que se calculan de manera proporcional al ingreso de las personas aseguradas, aunque tienen una base mínima contributiva, lo cual podría afectar las cotizaciones de las personas de bajos ingresos. 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.

En términos netos, durante el período 2018-2025 los impuestos directos, las contribuciones sociales y las transferencias monetarias públicas incrementan el ingreso disponible de los hogares del primer quintil en un 12,3%, mientras que reducen progresivamente el de los quintiles superiores, hasta un 13,8% en el quintil más alto. Esto reduce la desigualdad en la distribución de los ingresos, al favorecer a los hogares más pobres y aplicar una carga neta creciente sobre los de mayor ingreso.

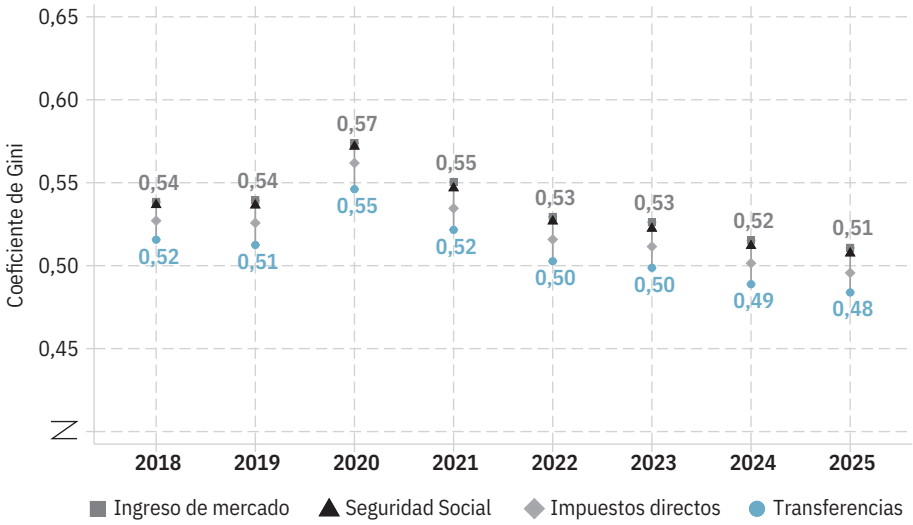
El análisis para el período 2018-2025 muestra que dichos instrumentos fiscales contribuyen a reducir la desigualdad cuando se incorporan los efectos sobre los ingresos de los hogares y se calculan los diferentes coeficientes de Gini (gráfico 2.25). Sin embargo, la magnitud de su contribución redistributiva difiere de manera importante según el instrumento considerado.

Las transferencias monetarias públicas constituyen el mecanismo con mayor grado de progresividad de los instrumentos estudiados. De acuerdo con el índice de Kakwani[24], su diseño favorece en mayor medida a los hogares de menor ingreso, lo cual refleja la focalización de los programas sociales selectivos. El impuesto sobre la renta también presenta un comportamiento progresivo, pues la mayor parte de la carga tributaria recae sobre los hogares de mayor ingreso.

En contraste, las contribuciones a la seguridad social destacan una progresividad prácticamente nula, debido a que se aplican de forma proporcional a los ingresos laborales de las personas que trabajan en empleos formales y, por tanto, se distribuyen de manera relativamente uniforme entre quienes contribuyen.

Gráfico 2.25

Variación del coeficiente de Gini[a/], por año, según tipo de rubro monetario[b/]



a/ Indicador usado para cuantificar la desigualdad en la distribución del ingreso. Los hogares son ordenados ascendentemente según el ingreso de referencia. Toma valores entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad y 1 a la perfecta desigualdad, es decir, entre más bajo sea el coeficiente, menor es la desigualdad.

b/ El ingreso de mercado incluye los ingresos laborales, las rentas de activos, las transferencias privadas y las pensiones contributivas. Las contribuciones a la seguridad social corresponden a los aportes de las personas aseguradas asalariadas e independientes a la CCSS. El impuesto sobre la renta agrupa los impuestos directos que gravan salarios, pensiones y otras rentas de las personas físicas. Finalmente, las transferencias públicas suman las ayudas monetarias y beneficios estatales dirigidos a los hogares, como por ejemplo pensiones no contributivas, becas y programas de asistencia social.

Fuente: Madrigal-Quesada y Moya-Díaz (2026) con datos de CRIMod de la Escuela de Economía, de la UCR y Enaho, del INEC.

Si bien hay instrumentos como las transferencias públicas que tienen un alto grado de progresividad, al solo representar una pequeña parte del total de los ingresos de los hogares, su efecto redistributivo es moderado (gráfico 2.26). Por lo tanto, el efecto final de las transferencias es similar en magnitud al del impuesto sobre la renta de las personas. Por ejemplo, en el 2025 cada uno redujo el nivel de desigualdad en aproximadamente 0,01 puntos del coeficiente de Gini.

Durante el período 2018-2025 se observa un aumento moderado del efecto redistributivo que tienen las contribuciones sociales, un incremento temporal de las transferencias públicas en el 2020, asociado a las medidas extraordinarias de apoyo implementadas durante la pandemia y una evolución más irregular en el caso del impuesto sobre la renta. La reducción en el nivel de redistribución de las transferencias públicas posterior a la pandemia es producto de la contracción de los recursos de los programas sociales selectivos, especialmente de los incentivos para estudiar, como se analizó en el apartado anterior.

Esta metodología también permite comparar el coeficiente de Gini de Costa Rica con 27 países de la Unión Europea en tres tipos de ingreso: de mercado, de mercado más pensiones contributivas y el ingreso disponible. Es importante señalar que los modelos europeos tienen un mayor desarrollo y son capaces de simular los impuestos y transferencias con mayor detalle que en el caso costarricense. No obstante, la comparación es útil desde un punto de vista aspiracional. También es importante señalar que no se tienen datos comparables recientes para los países de América Latina (Madrigal-Quesada y Moya-Díaz, 2026).

La comparación internacional cuando se utiliza el ingreso de mercado muestra que el nivel de desigualdad medido por el coeficiente de Gini es similar entre Costa Rica y algunos países europeos como Bulgaria, Francia, Alemania e Italia (gráfico 2.27). Sin embargo, al incorporar los ingresos de las pensiones contributivas se da una caída del indicador de alrededor de 0,112 puntos en promedio en los países europeos, mientras que en Costa Rica la reducción es de 0,037 puntos, es decir, de menos de un tercio.

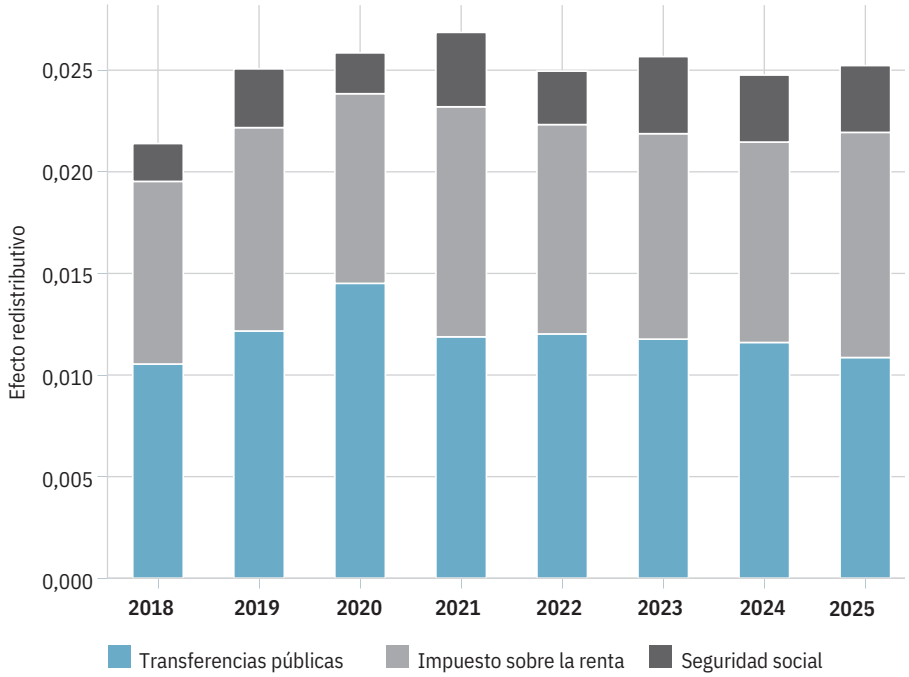
La magnitud de la redistribución también es menor al pasar del ingreso de mercado con pensiones al ingreso disponible: 0,027 puntos frente a 0,080 puntos en promedio para la Unión Europea. La diferencia es mucho más notable al comparar con Irlanda, Países Bajos y Bélgica, los países con el mejor desempeño, que logran reducir el coeficiente de Gini por encima de 0,120 puntos cada uno, más de cuatro veces el valor para Costa Rica.

Los resultados de Madrigal-Quesada y Moya-Díaz (2026) corresponden a las simulaciones realizadas con la versión 2.0 del modelo CRIMod y, por tanto, no contemplan todos los componentes del sistema de impuestos y transferencias. No obstante, los elementos analizados son algunos de los de mayor peso dentro del sistema, por lo que los resultados son útiles. En el futuro, la incorporación al análisis de los impuestos indirectos, como el del valor agregado y otros impuestos específicos, como a los hidrocarburos o al consumo, podrían enriquecer el análisis del ingreso disponible.

Otro elemento fundamental para considerar en este tipo de análisis son las transferencias no monetarias que realiza el Estado en la provisión de servicios

Gráfico 2.26

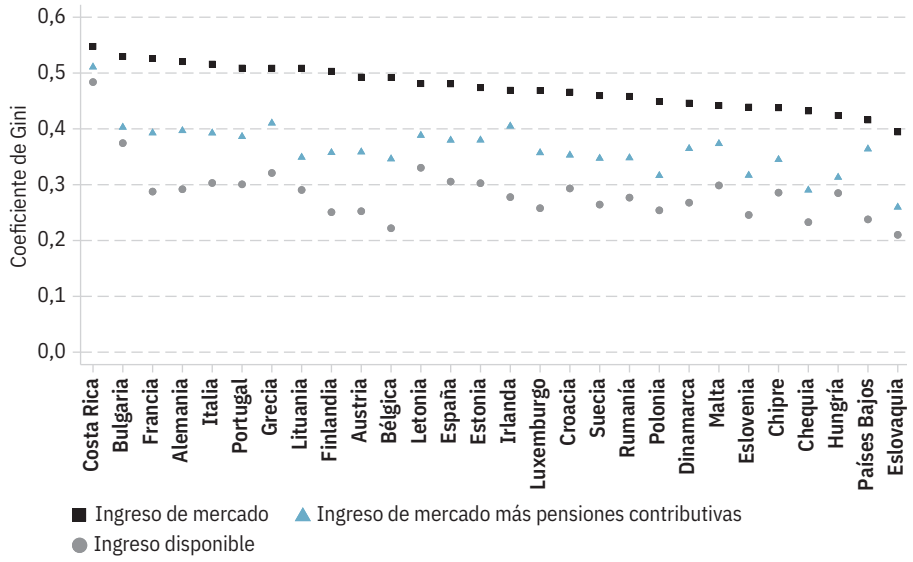
Magnitud del efecto de redistributivo[a/] de varios instrumentos fiscales[b/], por año
(puntos porcentuales)



a/ El efecto redistributivo indica en cuántos puntos porcentuales logra reducir el Estado la desigualdad del ingreso de mercado, medido con el coeficiente de Gini, al comparar los indicadores según el resultado de los instrumentos fiscales.
b/ Las contribuciones a la seguridad social corresponden a los aportes de las personas aseguradas asalariadas e independientes a la CCSS. El impuesto sobre la renta agrupa los impuestos directos que gravan salarios, pensiones y otras rentas de las personas físicas. Finalmente, las transferencias públicas suman las ayudas monetarias y beneficios estatales dirigidos a los hogares, como por ejemplo pensiones no contributivas, becas y programas de asistencia social.
Fuente: Madrigal-Quesada y Moya-Díaz (2026) con datos de CRIMod de la UCR y Enaho del INEC.

Gráfico 2.27

Comparación del efecto redistributivo[a/] de ingresos[b/] de Costa Rica y la Unión Europea, según instrumento[c/]. 2025
(puntos porcentuales)



a/ El efecto redistributivo indica en cuántos puntos porcentuales logra reducir el Estado la desigualdad del ingreso de mercado, medido con el coeficiente de Gini, al comparar los indicadores según el resultado de los instrumentos fiscales.
b/ El efecto final se mide con el coeficiente de Gini calculado con el ingreso disponible.
c/ Se incluye los sistemas de pensiones contributivas, impuestos directos a personas y transferencias públicas.
Fuente: Madrigal- Quesada y Moya-Díaz (2026) con datos de la Comisión Europea (Euromod, 2026).

públicos en salud y educación, los cuales tienen un rol importante en términos de equidad social y la no mercantilización del bienestar social. La estimación del valor monetario de estas transferencias podría dar una visión más completa de la inequidad en el país.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

EFECTOS DE INSTRUMENTOS FISCALES EN DESIGUALDAD, véase Madrigal-Quesada y Moya-Díaz (2026) en **www.estadonacion.or.cr**

Gobernanza de la política social selectiva dificulta conectar de manera efectiva decisiones, recursos y servicios

La política social costarricense ha sido uno de los pilares centrales del proceso de construcción del Estado y de la ampliación de las capacidades y las oportunidades para amplios segmentos de la población. Desde etapas relativamente tempranas del desarrollo institucional del país, el Estado asumió un papel activo en la provisión directa de servicios sociales, particularmente en áreas como educación y salud, mediante esquemas de acceso universal que permitieron mejorar de manera sostenida los indicadores sociales y consolidar importantes sectores medios. En paralelo, se construyó un conjunto de programas e instituciones orientadas a atender a las poblaciones en situación de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social.

La coexistencia de políticas universales y selectivas permitió avances importantes en materia de desarrollo humano, reducción de la pobreza y ampliación de las oportunidades. Sin embargo, este proceso ocurrió en el marco de 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.

Específicamente, la organización de la política social selectiva ha sido objeto de discusión recurrente durante más de tres décadas. Distintas administraciones gubernamentales y proyectos legislativos han propuesto crear ministerios, fortalecer rectorías, fusionar instituciones, trasladar programas o concentrar la administración de recursos y sistemas de información. Estas iniciativas parten 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 la naturaleza de esa fragmentación, las funciones que deben integrarse ni la distribución de autoridad que debería resultar de una reforma.

Es importante señalar que la fragmentación institucional no es una limitación en sí misma, sino la dificultad identificada por diversos estudios para articular de manera consistente la rectoría, el financiamiento, la información y la ejecución de los programas sociales en un contexto donde las restricciones fiscales han adquirido un peso creciente sobre las decisiones del sector (PEN, 2022; CGR, 2025; Mideplan, 2024). Además, desde la perspectiva de la población, la fragmentación institucional se expresa en trámites repetidos, derivaciones incompletas, interrupciones de servicios y dificultades para conocer o cuestionar las decisiones que afectan el acceso a una prestación.

El financiamiento constituye una dimensión determinante de la gobernanza. 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 puede entenderse como una reforma de facto: sin modificar formalmente el organigrama social, ha alterado la distribución del poder sobre los recursos. Por ello, la discusión sobre el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) no se limita en decidir dónde se ubica administrativamente, sino también en reconstruir la cadena entre fuentes legales, asignaciones, instituciones receptoras, programas, prestaciones, población atendida y resultados, así como aclarar las responsabilidades que tienen las entidades administradoras, ejecutoras y los órganos de control.

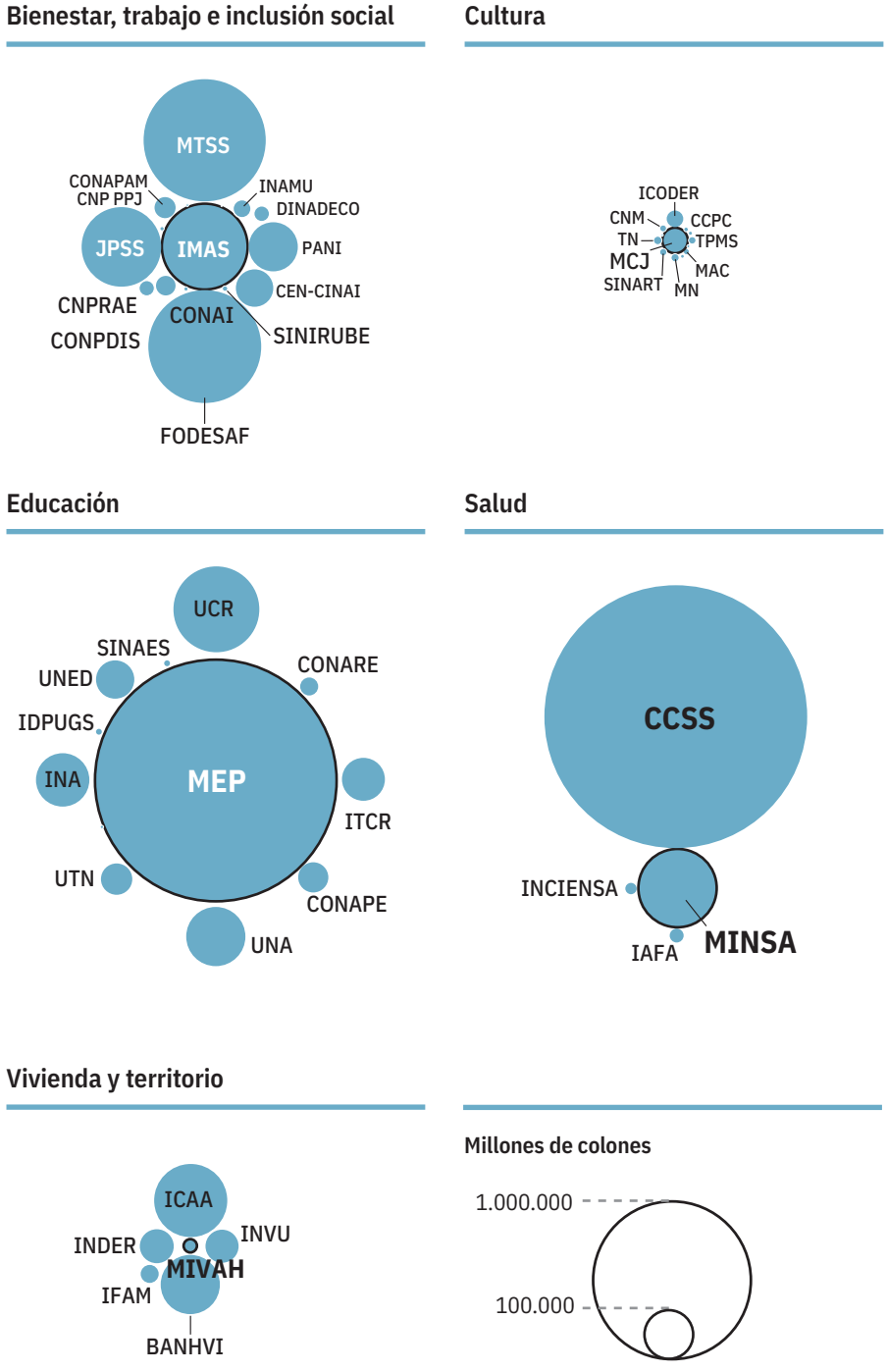
Para profundizar en este tema se utiliza la investigación de Fernández (2026a), quien analiza la arquitectura institucional y funcional de la política social selectiva, su evolución reciente y los principales intentos por reorganizarla. También examina la trayectoria de la rectoría, la distribución de competencias entre instituciones, la participación territorial y privada y algunos proyectos legislativos que se han propuesto para reformar el sector. La evidencia se fundamenta en la revisión de normas, decretos, expedientes legislativos, documentos presupuestarios y de fiscalización, información institucional, criterios emitidos durante las consultas y espacios de discusión con personas conocedoras del sistema.

Fragmentación caracteriza sector social costarricense

El sector social, en general, y el selectivo, en particular, están conformados por gran cantidad de instituciones y programas que otorgan múltiples beneficios sociales dirigidos a amplios segmentos de la población (figura 2.4). La ruptura no radica en ese aspecto en particular, sino en la dificultad que tiene el sector para articular de manera estable y coherente las decisiones políticas, el financiamiento, la información, la ejecución

Figura 2.4

Red institucional pública del sector social costarricense, por tamaño del gasto ejecutado[a/], según área funcional. 2025



a/ El tamaño de la esfera indica el gasto ejecutado por la institución en el año 2025, o en algunos casos que no fue posible obtener esta información, para el 2024.

Fuente: Hidalgo y Bogantes (2026), con información de la CCSS, CGR, Dinadeco, Desaf, STAP y la base de datos de entidades públicas de Costa Rica del PEN.

de programas y los mecanismos de control. Esta desconexión limita la capacidad del Estado para traducir recursos públicos en respuestas oportunas para las poblaciones vulnerables. En consecuencia, los desafíos de gobernanza no se resolverían únicamente mediante fusiones institucionales o nuevas estructuras organizativas, como ha sido el énfasis de las propuestas recientes, sino mediante el fortalecimiento de las relaciones, responsabilidades y mecanismos que conectan los distintos componentes de la política social selectiva.

La evolución histórica ha estado estrechamente vinculada con el proceso de construcción y expansión del Estado social costarricense, en particular a partir de mediados del siglo XX. Desde etapas relativamente tempranas, el país consolidó un modelo de provisión pública de servicios sociales universales, sobre todo en educación y salud, lo cual permitió importantes mejoras en las condiciones de vida de la población y contribuyó a formar amplios sectores medios (Trejos, 2006).

En paralelo al fortalecimiento de los servicios universales, se desarrollaron progresivamente mecanismos de protección y promoción social dirigidos a poblaciones en situación de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social. Estos esfuerzos incluyeron políticas selectivas orientadas a incorporar de manera efectiva a las poblaciones en condición de pobreza en las redes universales de servicios públicos (Seligson *et al*., 1997).

La creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), en 1971, y del Fodesaf, en 1974, constituyeron dos hitos relevantes en el desarrollo de la política social selectiva costarricense. Ambas instituciones se convirtieron en pilares fundamentales para atender a los hogares en situación de pobreza, mediante programas de subsidios, transferencias y promoción social.

No obstante, el fortalecimiento progresivo de la institucionalidad social también generó mayor complejidad organizacional. A lo largo de las décadas siguientes, se crearon nuevas instituciones, programas, fondos y mecanismos especializados de atención para distintos grupos poblacionales, tales como niñez y adolescencia, personas adultas mayores, personas con discapacidad, mujeres, comunidades indígenas, en zonas rurales y en otros grupos vulnerables. Como resultado, se generó una arquitectura institucional extensa, heterogénea y con competencias superpuestas. Los diagnósticos revisados por Fernández (2026a) coinciden en señalar que, pese a los esfuerzos de coordinación impulsados por distintos gobiernos, persisten problemas de articulación entre instituciones, duplicidades funcionales y dificultades para orientar en conjunto los recursos y las acciones del sector social selectivo.

La propia delimitación de la política social selectiva plantea dificultades. La utilización de criterios socioeconómicos para seleccionar a las personas beneficiarias no convierte automáticamente a todas las intervenciones focalizadas en componentes exclusivos del combate a la pobreza. Las políticas dirigidas a grupos específicos incluyen prestaciones selectivas, pero también funciones de protección de derechos, regulación, prevención y rectoría técnica que trascienden la condición económica de sus destinatarios.

Trejos (2008) advertía que la autoridad social costarricense había mostrado históricamente una capacidad de coordinación limitada, producto tanto de la ausencia de un marco legal robusto como de la inexistencia de estructuras permanentes capaces de garantizar la continuidad interadministrativa.

A partir de la década del 2010, la discusión sobre la necesidad de fortalecer la articulación institucional, la interoperabilidad de los sistemas de información y la coordinación territorial de la política social cobró una creciente relevancia. En este contexto, se desarrollaron iniciativas como la Estrategia Puente al Desarrollo y el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube).

La creación del Sinirube, mediante la Ley 9137 en el 2013, representó un cambio significativo en la concepción de la política social costarricense, al fortalecer una lógica basada en la integración de los datos, la articulación interinstitucional, la focalización más precisa de los programas sociales y el fortalecimiento del uso de la evidencia para la toma de decisiones. Sin embargo, el acceso a la información no resuelve de manera automática los problemas de gobernanza, pues persisten limitaciones relacionadas con la actualización de los registros, la interoperabilidad efectiva entre instituciones y la capacidad de convertir la información disponible en respuestas oportunas y coordinadas para los hogares vulnerables.

El proceso que condujo a la creación del sistema fue gradual y acumulativo. Desde finales de la década de 1990 distintas instituciones del sector social habían intentado desarrollar mecanismos de integración de registros y beneficiarios, con resultados limitados debido a restricciones normativas, tecnológicas, presupuestarias e institucionales. La aprobación de la Ley 9137 permitió, finalmente, consolidar el Sinirube como un órgano de desconcentración máxima adscrito al IMAS, con el mandato explícito de mantener una base de datos actualizada y de cobertura nacional sobre la población meta y las personas beneficiarias de programas sociales.

Su desarrollo ha fortalecido la integración de información y la identificación socioeconómica de personas y hogares, pero también ha concentrado capacidad para clasificar poblaciones e incidir en el acceso a las prestaciones. Su gobernanza requiere abordar la calidad y actualización de los datos, la interoperabilidad, la seguridad, las metodologías de clasificación y los procedimientos para corregir errores (Fernández, 2026). Otros análisis sobre el Sinirube se han publicado en diversas ediciones del *Informe Estado de la Nación* (PEN, 2020 y 2024) disponibles en el sitio www.estadonacion.or.cr.

Durante los últimos años se han impulsado múltiples modificaciones en la organización sectorial del Poder Ejecutivo, lo cual ha generado cambios recurrentes en la denominación del sector social, en las instituciones que la integran, en la rectoría política y en los mecanismos de coordinación interinstitucional.

Por su parte, la fragmentación no solo es un problema institucional, sino también una experiencia concreta para las

personas beneficiarias. Desde la perspectiva de la población, este hecho se refleja en trámites repetidos, múltiples solicitudes de información, dificultades para conocer el estado de una gestión, derivaciones incompletas entre instituciones y ausencia de mecanismos efectivos para corregir errores o cuestionar decisiones. En este sentido, aun cuando existan programas y recursos disponibles, la falta de articulación entre instituciones puede traducirse en barreras de acceso que reducen la efectividad de la política social (Fernández, 2026a).

Rectoría del sector social selectivo ha sido inestable y carece de capacidades técnicas permanentes de coordinación

Uno de los factores que alimentan la fragmentación es la ausencia de una conducción estable del sector social selectivo. Entre el 2006 y el 2026 han experimentado cambios reiterados en su nombre, composición institucional, mecanismos de coordinación y autoridad rectora (cuadro 2.3). Fernández (2026a) documenta que la rectoría ha sido frecuentemente nominal: aunque distintas normas han asignado responsabilidades de coordinación a determinadas entidades, estas no siempre han contado con capacidades técnicas permanentes, acceso a la información, instrumentos para orientar presupuestos o mecanismos efectivos para exigir el cumplimiento de acuerdos interinstitucionales. Esta sucesión de reformas refleja la persistente búsqueda de modelos más efectivos de conducción, pero también evidencia la ausencia de un esquema estable de gobernanza social capaz de trascender los cambios de administración.

En la práctica, esto significa que la rectoría frecuentemente carece de instrumentos para influir en las dimensiones críticas de la política social, en especial en aquellas relacionadas con la asignación de recursos, las prioridades institucionales y la ejecución de programas. Como resultado, muchas decisiones continúan tomándose de forma sectorial o institucionalmente fragmentada.

La definición formal de los sectores estratégicos del Poder Ejecutivo se realiza mediante el "Reglamento orgánico del Poder Ejecutivo", emitido vía decreto ejecutivo y sujeto a las modificaciones de cada administración gubernamental. Como resultado, la estructura sectorial del Estado costarricense presenta un importante componente dinámico y político, particularmente en aquellas áreas donde las competencias institucionales son más amplias y heterogéneas, como ocurre en el sector social.

La configuración vigente del Sector Bienestar, Trabajo e Inclusión Social en la administración Fernández Delgado (2026-2030) refleja el carácter amplio y heterogéneo de la política social costarricense (figura 2.5). Según el decreto ejecutivo nº 45804, el sector está integrado por 23 instituciones y órganos desconcentrados bajo la rectoría de la persona jerarca del IMAS. Esta definición trasciende la asistencia social tradicional y engloba múltiples dimensiones del bienestar, desarrollo humano e inclusión social.

Aunque el IMAS ejerce formalmente la rectoría sectorial, la gobernanza efectiva del sector depende de la interacción entre instituciones con distintos niveles de autonomía jurídica, financiera y administrativa. Esto introduce importantes desafíos de coordinación, en particular porque varias de las principales entidades del sector poseen mandatos legales específicos, fuentes de financiamiento propias y estructuras de gobernanza independientes.

En esta arquitectura institucional destacan tres grandes grupos. En el primero están las entidades directamente vinculadas con la protección social selectiva y el combate a la pobreza, encabezadas por el IMAS, Sinirube, PANI, Conapam y Conapdis, las cuales concentran buena parte de los programas dirigidos a los hogares en situación de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social. En el segundo grupo aparecen instituciones asociadas a las políticas universales o con fuerte incidencia social, como el Ministerio de Educación Pública (MEP), la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y otras entidades vinculadas a la vivienda y

Cuadro 2.3

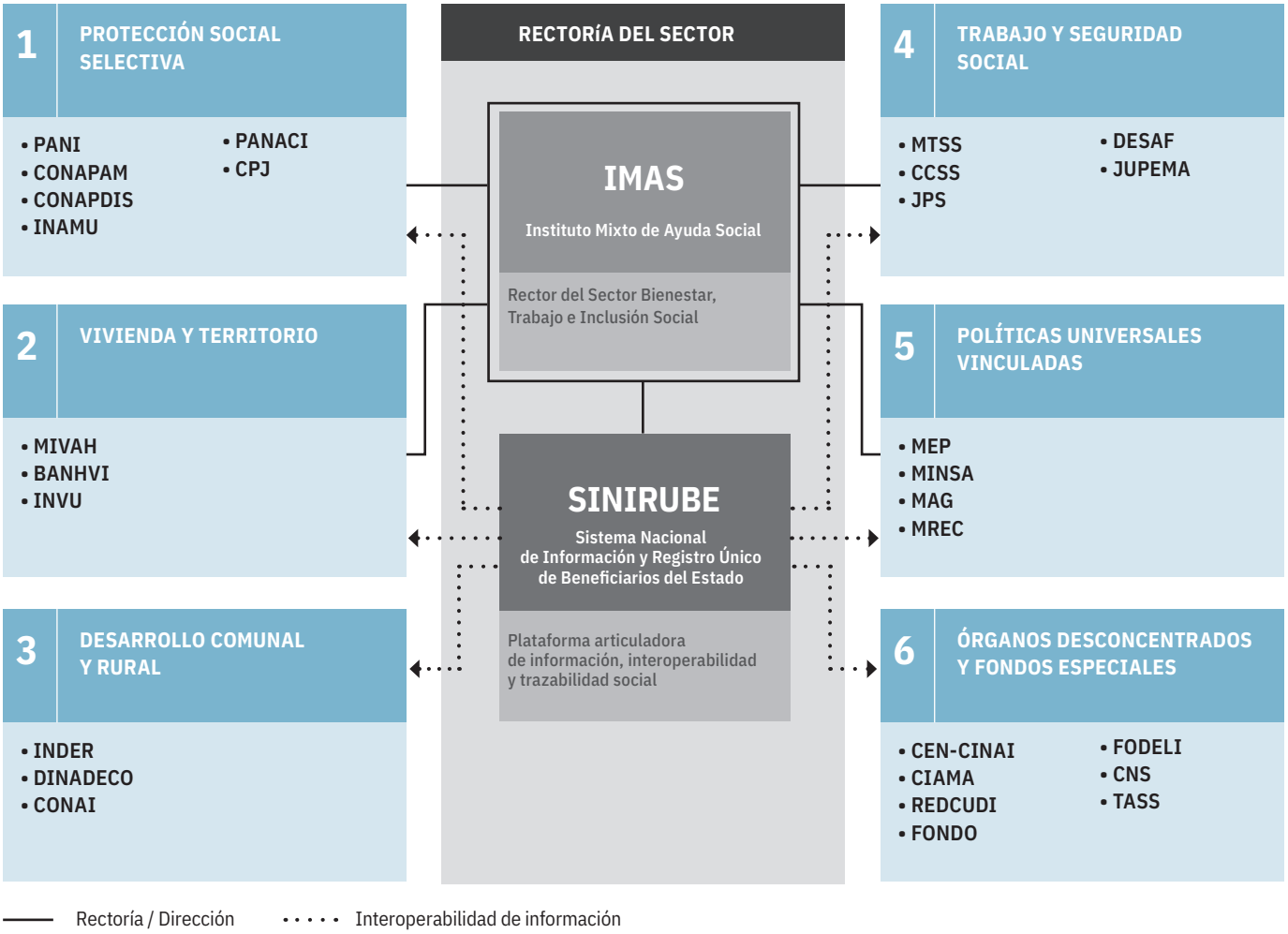
Evolución de la conformación institucional del sector social costarricense según período gubernamental. 2006-2030

Período	Nombre del sector	Rectoría	Número de instituciones
2006-2008	Social y de lucha contra la pobreza	Jerarca de vivienda y lucha contra la pobreza	32
2008-2010	Social y de lucha contra la pobreza	Jerarca de vivienda y asentamientos humanos	35
2010-2011	Social y de lucha contra la pobreza	Jerarca del Ministerio de Salud	35
2011-2014	Bienestar social y familia	Jerarca de bienestar social y familia	13
2014-2018	Desarrollo humano e inclusión social	Jerarca de desarrollo humano e inclusión social	11
2018-2022	Trabajo, desarrollo humano e inclusión social	Jerarca del Ministerio de Trabajo y Seguridad social	12
2022-2026	Bienestar, trabajo e inclusión social	Jerarca de desarrollo humano e inclusión social	16
2026-2030	Bienestar, trabajo e inclusión social	Jerarca del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	23

Fuente: Fernández (2026a), con información de los decretos emitidos por el Poder Ejecutivo.

Figura 2.5

Conformación institucional del Sector Bienestar, Trabajo e Inclusión Social. 2026-2030



Fuente: Fernández (2026a), con base en Presidencia de la República de Costa Rica (2026).

desarrollo territorial. Finalmente, en un tercer grupo se incorporan las instituciones orientadas a poblaciones específicas y enfoques territoriales, como juventud, mujeres, pueblos indígenas, desarrollo comunal y rural.

A esto se suma que la red de prestación de la política social también es muy diversa y trasciende lo público, pues intervienen municipalidades, oficinas territoriales, organizaciones sociales y entidades privadas que administran servicios financiados, contratados o habilitados por el Estado. En algunos ámbitos, especialmente en la atención de la niñez, la discapacidad y las personas adultas mayores, estas organizaciones constituyen una parte sustantiva de la capacidad de ejecución.

En agosto del 2026, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) presentó el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública (PNDIP) 2027-2030, principal instrumento de planificación y gestión del Gobierno para los próximos cuatro años. Este documento establece las prioridades nacionales, las metas de desarrollo y las principales inversiones públicas que orientarán la acción del Estado. La agenda social se plantea en un contexto donde el Plan identifica como desafíos prioritarios la pobreza territorial, la informalidad laboral, el rezago educativo, el envejecimiento poblacional, el acceso a la vivienda y los altos niveles de violencia (recuadro 2.5).

Menor capacidad de control sobre los recursos del Fodesaf desplaza gobernanza de la política social selectiva hacia el Ministerio de Hacienda

Las restricciones fiscales y la creciente incidencia del Ministerio de Hacienda han producido una "reforma de facto" del sector social. Las decisiones fiscales pueden modificar destinos legales,

Recuadro 2.5

Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2027-2030

El Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública (PNDIP) 2027-2030 es el principal instrumento de planificación de la Administración Fernández Delgado. Define prioridades y las traduce en metas, programas, proyectos de inversión y compromisos para las instituciones públicas. Su elaboración fue coordinada por Mideplan a partir de un diagnóstico nacional, ejercicios de prospectiva y un proceso de consulta con la ciudadanía, actores regionales, sector privado, academia e instituciones públicas. El Plan establece 8 metas nacionales, 49 metas sectoriales y 169 intervenciones públicas para orientar la acción estatal durante el período 2027-2030.

En términos generales, el PNDIP plantea como objetivo nacional construir una Costa Rica más segura, próspera y equitativa, mediante el crecimiento económico, la mejora de la competitividad, la reducción de la pobreza y la desigualdad, el fortalecimiento de la seguridad ciudadana y la transición hacia un desarrollo sostenible. Entre sus metas nacionales destacan reducir la pobreza del 15,2% al 14,4% de los hogares y el coeficiente de Gini (del 0,495 al 0,491), disminuir el desempleo (a 6,2%), aumentar la tasa neta de escolaridad en la educación diversificada del 60% al 76%, reducir la tasa de homicidios y avanzar en la descarbonización de la economía.

En el ámbito social, el Plan prioriza cuatro áreas. Primero, el fortalecimiento de la protección social y la reducción de la pobreza mediante una mayor focalización de programas sociales, la ampliación de los servicios de cuido, el fortalecimiento del Régimen No Contributivo y la atención de hogares con mayores factores de vulnerabilidad. Segundo, la educación, con énfasis en ampliar la cobertura preescolar, mejorar los aprendizajes en lectura y matemáticas, reducir la exclusión educativa, fortalecer la formación técnica y ampliar el bilingüismo. Tercero, la salud, mediante inversiones en infraestructura hospitalaria, ampliación del acceso al agua potable, fortalecimiento de la atención de enfermedades crónicas y salud mental, y el desarrollo de soluciones de salud digital. Finalmente, la vivienda, con acciones para reducir el déficit habitacional, mejorar barrios vulnerables, facilitar el acceso al crédito y ampliar la cobertura del Bono Familiar de Vivienda.

Entre las principales metas sociales al 2030 destacan alcanzar una cobertura de 50% de los niños y niñas pobres de 0 a 4 años en servicios de cuido y educación inicial, lograr que 85% de las personas beneficiarias del programa Avancemos aprueben el año lectivo, ampliar la cobertura del seguro de salud al 95% de la población y aumentar la esperanza de vida saludable de 67,6 a 69,2 años.

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

oportunidad de los traslados, capacidad de ejecución y continuidad de los servicios. Por ejemplo, incumplir con la norma constitucional de destinar un 8% del PIB a la educación.

En consecuencia, parte de la gobernanza se define fuera del organigrama formal, mediante decisiones que afectan la disponibilidad, la oportunidad y el destino de los recursos. La discusión sobre el Fodesaf no puede limitarse, en consecuencia, a su adscripción institucional, sino que debe considerar la conexión entre fuentes de financiamiento, asignaciones, programas, servicios y resultados.

Los cambios en las formulaciones presupuestarias recientes y la mayor incidencia del Ministerio de Hacienda han modificado la capacidad efectiva de las instituciones sociales, como en el caso de la DESAF, para dar seguimiento a los recursos. La incorporación del Fodesaf al presupuesto nacional debilitó la trazabilidad de los recursos y dispersó funciones de seguimiento y control entre los diversos actores institucionales (recuadro 2.6). Esto dificulta reconstruir la cadena completa entre las fuentes de financiamiento, las instituciones ejecutoras, los servicios prestados y los resultados obtenidos, lo cual limita la capacidad de monitoreo y rendición de cuentas de la política social selectiva (CGR, 2025; Fernández, 2026a y Trejos, 2026).

La pérdida de trazabilidad derivada de las reformas presupuestarias implementadas durante la última década provocó una reacción institucional de la Asamblea Legislativa. Conforme se hicieron evidentes las dificultades que enfrentaba la DESAF para identificar, dar seguimiento y fiscalizar una parte creciente de los recursos del Fodesaf, desde la Asamblea se impulsó la incorporación de normas de ejecución presupuestaria orientadas a recuperar información estratégica sobre el Fondo

Estas disposiciones permitieron documentar situaciones que de otra forma hubieran permanecido invisibles, incluidas situaciones de subpresupuestación de recursos provenientes del impuesto sobre el valor agregado (IVA), que posteriormente dio origen a un recurso de amparo resuelto favorablemente por la Sala Constitucional. Como ha señalado recientemente la CGR (2025), estas normas han contribuido a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, aunque constituyen soluciones temporales frente a un problema de gobernanza que requiere mecanismos permanentes de control y trazabilidad.

Propuestas de reforma del sector social selectivo coinciden en el diagnóstico, pero divergen en reorganización institucional

Los diagnósticos reiterados sobre fragmentación institucional, debilidad de rectoría y dificultades de articulación del sector social costarricense dieron origen, durante las últimas dos décadas, a múltiples propuestas legislativas orientadas a reformar la arquitectura institucional

Recuadro 2.6

Pérdida de capacidades de control de la DESAF

Uno de los cambios institucionales más relevantes experimentados por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) durante los últimos años se produjo como consecuencia de la implementación de la Ley 9524 "Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central" en el 2021. Aunque la iniciativa fue presentada con el argumento de fortalecer la rectoría presupuestaria del Poder Ejecutivo sobre los órganos desconcentrados, su aplicación tuvo efectos significativos en la estructura de administración, seguimiento y fiscalización de los recursos.

Hasta el 2020, el Fodesaf mantenía una posición relativamente autónoma dentro de la estructura presupuestaria del Estado. Los recursos eran asignados de forma directa a su personería jurídica y la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), como órgano técnico responsable de su administración, conservaba amplias facultades para distribuir recursos entre programas, monitorear la ejecución presupuestaria, evaluar resultados y ejercer funciones de fiscalización sobre las instituciones ejecutoras. Asimismo, disponía de información detallada que permitía distinguir el origen de los recursos y diferenciar, por ejemplo, los provenientes de las contribuciones sobre planillas y de transferencias del Gobierno Central.

La situación cambió sustancialmente a partir del 2021, cuando el Fodesaf fue incorporado formalmente al presupuesto nacional. Como resultado, los recursos dejaron de presupuestarse directamente al fondo y comenzaron a registrarse en los presupuestos de distintas instituciones ejecutoras y ministerios. Paralelamente, se creó el Programa Presupuestario 737 dentro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), mientras que múltiples transferencias financiadas con recursos del fondo pasaron a ser administradas de forma presupuestaria fuera de la estructura de la DESAF.

Diversos pronunciamientos emitidos por la propia Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares han advertido de las implicaciones operativas de este cambio (oficio MTSS-DESAF-OF-1084-2023). La preocupación institucional se profundizó durante la formulación del presupuesto 2024, cuando el Ministerio de Hacienda propuso el traslado de varias transferencias financiadas con recursos del Fodesaf a programas presupuestarios administrados por otros ministerios, entre ellos recursos destinados a Avancemos, subsidios para vivienda, aseguramiento por cuenta del Estado y otras iniciativas sociales relevantes. De acuerdo con la DESAF, estos cambios fueron realizados sin la participación directa de la Dirección y con atribuciones exclusivas de Hacienda en materia presupuestaria.

Las preocupaciones no se limitan a aspectos administrativos. El traslado de programas fuera del ámbito presupuestario dificulta la trazabilidad de los recursos, reduce la capacidad de fiscalización del fondo y aumenta la dependencia de la información suministrada por terceros actores institucionales. En un oficio posterior (MTSS-DMT-DVAS-DESAF-33-2024), la Dirección reconoció expresamente que la información disponible para los años posteriores a la reforma depende de las liquidaciones presupuestarias remitidas por las instituciones ejecutoras y que se han requerido gestiones específicas ante el Ministerio de Hacienda para intentar recuperar capacidades de control y de acceso a la información.
Desde una perspectiva de gobernanza pública, este proceso produjo una transformación relevante en el equilibrio institucional que históricamente había caracterizado al Fodesaf. Antes de esa reforma, la DESAF concentraba funciones de asignación, seguimiento y fiscalización de una parte importante de los recursos; en la actualidad dichas capacidades se encuentran más dispersas entre ministerios, programas presupuestarios y autoridades hacendarias. En la práctica, esto ha incrementado la discrecionalidad presupuestaria del Ministerio de Hacienda sobre recursos originalmente destinados a financiar programas sociales específicos y ha reducido la capacidad operativa de la DESAF para ejercer plenamente las funciones de control y fiscalización que le asigna la Ley 5662.

Fuente: Fernández (2026a).

encargada de la política social selectiva del país. Aunque estas iniciativas difieren en alcance, intensidad y diseño organizacional, prácticamente todas comparten un diagnóstico común: la estructura actual presenta limitaciones importantes para coordinar programas, recursos y políticas dirigidas a la reducción de la pobreza y la atención de poblaciones vulnerables.

Las propuestas impulsadas en la Asamblea Legislativa entre el 2011 y el 2025 permiten observar una evolución conceptual importante en la manera en que distintos actores políticos y técnicos han interpretado los problemas del sector social y las posibles soluciones institucionales. Mientras las iniciativas más tempranas se concentraban en fortalecer la coordinación y la rectoría política, las propuestas más recientes incorporan con mayor fuerza temas relacionados con la eficiencia administrativa, la trazabilidad presupuestaria, la interoperabilidad

institucional y la modernización de la gestión pública.

En términos generales, las propuestas pueden agruparse en tres grandes enfoques. Un primer grupo se orientó al fortalecimiento de mecanismos de articulación y coordinación, sin transformar radicalmente la estructura institucional existente. Estas iniciativas buscaron consolidar rectorías políticas, consejos de coordinación y mecanismos de planificación interinstitucional, manteniendo relativamente intacta la arquitectura organizacional del sector.

Un segundo grupo de propuestas planteó reformas más profundas, que incluyeron cierres institucionales, la absorción de competencias y la creación de nuevas estructuras ministeriales especializadas. Dentro de esta categoría, se destacan iniciativas orientadas a reorganizar integralmente el sector social mediante procesos de concentración de funciones y redefinición de competencias entre instituciones.

Por último, las propuestas más recientes incorporan un enfoque más asociado a la eficiencia administrativa, la gobernanza basada en evidencia y el fortalecimiento de los mecanismos de trazabilidad y articulación operativa. Estas iniciativas tienden a enfatizar temas relacionados con la interoperabilidad de la información, la simplificación institucional, la mejora de la focalización de programas y el fortalecimiento de las capacidades de rectoría estratégica.

Aunque las propuestas de reforma tienen amplio consenso sobre los principales problemas de gobernanza del sector social selectivo, particularmente en materia de fragmentación, débil rectoría, dificultades de coordinación, limitaciones para el seguimiento y evaluación de resultados; divergen en la solución institucional. Mientras algunas promueven fortalecer la coordinación y los mecanismos de gestión dentro de la estructura existente, otras plantean procesos de centralización, fusiones institucionales o nuevas entidades rectoras. Los hallazgos sugieren que, más allá del diseño organizacional, los principales desafíos radican en la capacidad estatal para articular de manera efectiva información, financiamiento, planificación, ejecución y evaluación de las políticas sociales.

El análisis histórico, funcional y comparado del sector social selectivo no conduce automáticamente a una arquitectura institucional única. Los problemas identificados podrían abordarse mediante distintas combinaciones de rectoría política, conducción técnica, coordinación, financiamiento, ejecución y control.

La cantidad de instituciones constituye una característica visible del sistema, pero no explica por sí sola sus problemas de gobernanza. Una política social compleja requiere especialización, presencia territorial y capacidades diferenciadas. Por ello, una red extensa no es necesariamente ineficiente, del mismo modo que una estructura concentrada no garantiza coordinación. Por esta razón, reducir el número de instituciones constituye solo una de las alternativas posibles y requiere una justificación específica. La pregunta principal no es cuántas entidades deberían existir, sino qué funciones deben mantenerse especializadas, cuáles necesitan operar de manera conjunta y cómo se distribuyen las responsabilidades entre ellas.

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, cuáles necesitan independencia, y de qué manera el cambio mejorará la experiencia y los derechos de la población atendida (Fernández, 2026a).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

GOBERNANZA DEL SECTOR SOCIAL SELECTIVO
véase Fernández (2026a) en
www.estadonacion.or.cr

Anexo metodológico

Capítulo 2 | Equidad e integración social

Introducción

Uno de los principales objetivos del Informe Estado de la Nación es proveer al país de información oportuna que permita conocer el avance en el logro de las aspiraciones de desarrollo humano sostenible. Con la intención de aumentar la profundidad con que se analizan los temas, cada año interviene una amplia red de instituciones y personas investigadoras, quienes colaboran con el suministro de datos actualizados y la aplicación de técnicas y mediciones novedosas, que facilitan una comprensión más objetiva de la realidad nacional. Al incorporar distintos instrumentos metodológicos se pretende dar una sólida base técnica a los hallazgos presentados en cada capítulo.

Este anexo metodológico del capítulo de "Equidad e integración social" expone los procedimientos técnicos para el abordaje de los siguientes temas: i) patrones territoriales de la mortalidad infantil, ii) formalización del sector de comercio, iii) determinantes de la pobreza monetaria y iv) efectos de la política fiscal en la desigualdad de ingresos.

Análisis territorial de la mortalidad infantil

El estudio de Pacheco (2026a) analiza las dinámicas territoriales de la mortalidad infantil en Costa Rica durante el período 2000-2024. En particular, identifica los cambios en la distribución geográfica, la existencia de conglomerados espaciales o *hot spots* de alta mortalidad y la relación de estos patrones con los diversos determinantes sociales de la salud, tales como las condiciones socioeconómicas, el acceso a servicios sanitarios, la atención prenatal y las características demográficas de los territorios.

El análisis se apoya en tres fuentes que produce el INEC a partir del registro civil y del sistema de estadísticas vitales. La primera es el archivo histórico que contiene información de nacimientos, defunciones infantiles y tasa de mortalidad infantil para el período 1950-2024. La segunda corresponde a los microdatos de defunciones para el período 2000-2024. Esta base contiene 552.427 registros individuales anonimizados de defunciones de todas las edades, con causa básica de muerte codificada en CIE-10, edad al fallecer, cantón y distrito de residencia, institución donde ocurre la defunción y nacionalidad de la madre para los menores de un año. Por último, se utilizan los cuadros que publica el INEC sobre población, nacimientos y defunciones infantiles por cantón. El año 2025 es preliminar.

Se consideran defunciones infantiles los registros con edad menor de un año cumplido. Se distingue entre mortalidad neonatal precoz (defunciones ocurridas entre el nacimiento y el sexto día de vida), mortalidad neonatal tardía (defunciones ocurridas entre el séptimo y el vigésimo séptimo día de vida) y mortalidad posneonatal (fallecimientos ocurridos entre el vigésimo octavo día y el día 364). El conteo total de defunciones infantiles obtenido con este criterio coincide con la serie oficial del INEC en todo el período, por lo que toda desagregación por componente es consistente con las cifras oficiales.

Un punto importante es que, dado que la mortalidad infantil es un evento poco frecuente, las tasas de mortalidad se vuelven muy sensibles a cambios en las defunciones. Esta volatilidad podría producir resultados espurios en los análisis de los conglomerados. Para evitar esto, se agruparon los años en quinquenios y se usaron límites para identificar los valores atípicos y otras técnicas estadísticas.

Con base en lo anterior, se calcularon las tasas brutas de mortalidad infantil para los 81 cantones de acuerdo con la división territorial del año 2000. Se reintegraron los cantones de Río Cuarto, Monteverde y Puerto Jiménez a Grecia, Puntarenas y Golfito respectivamente para evitar una limitación de datos. El cálculo de las tasas corresponde a la razón entre la suma de defunciones y la de nacimientos, por mil.

Las tasas brutas son un indicador transparente, pero constituyen la combinación de "ruido" y riesgo de mortalidad; porque su volatilidad depende del comportamiento del denominador: si los nacimientos se reducen, la volatilidad de las tasas crece. Para corregir esta limitación, se calcularon también las tasas suavizadas mediante el método bayesiano empírico que propone Marshall (1991). Este método realiza un promedio ponderado entre su propio dato y el promedio nacional, al asignar más peso al dato propio cuanto mayor es el número de nacimientos sobre el que se calcula; de manera que los cantones grandes conservan prácticamente su tasa observada y los pequeños se aproximan al promedio del país conforme su información individual

es menos confiable. El procedimiento reduce la variabilidad aleatoria a cambio de un leve sesgo hacia la media y no altera el total nacional de defunciones.

Más adelante se procedió a identificar los conglomerados espaciales o *hot spots* de alta mortalidad. Para ello se utilizó el índice de Moran (I), el cual es una medida de autocorrelación espacial. Este índice señala si valores similares de una variable tienden a ubicarse cerca unos de otros en el espacio. En este caso, la variable corresponde a la mortalidad infantil. Por lo tanto, si I>0 se cuenta con una autocorrelación espacial positiva y los valores parecidos están agrupados (cantones con alta mortalidad se ubican junto a otros con alta mortalidad o los de baja mortalidad están rodeados de otros de baja mortalidad). Si I≈0 el patrón es aproximadamente aleatorio en el espacio y si I<0 hay una autocorrelación espacial negativa (valores altos tienden a estar junto a valores bajos).

Por último, para el análisis de los determinantes sociales de la salud, se desarrolló una tipología de cantones a partir de seis variables relevantes mediante un método de clúster jerárquico aglomerativo con los datos del período 2010-2024. Los determinantes incluidos fueron: 1) el control prenatal completo o la proporción de nacimientos cuya madre completó el esquema recomendado de visitas prenatales, 2) si fue embarazo adolescente, 3) la escolaridad promedio de la madre, 4) la privación de salud, según lo establecido en el índice de pobreza multidimensional cantonal (2026); 5) la brecha de cada cantón respecto de la razón de habitantes por Ebais considerada adecuada y 6) el acceso a agua potable. Los datos se recopilaron del Atlas de Desarrollo Humano Cantonal 2026 y del Índice de Competitividad Cantonal 2023-2024 del Observatorio del Desarrollo de la Universidad de Costa Rica. Las variables fueron estandarizadas para facilitar la interpretación.

Además, se construyeron indicadores adicionales a partir de los microdatos de defunciones para complementar el análisis. Se contó con la proporción de: i) defunciones posneonatales, ii) defunciones por malformaciones congénitas y anomalías cromosómicas, iii) defunciones ocurridas sin asistencia médica y iv) defunciones de madre nicaragüense.

El algoritmo inicia con una clasificación jerárquica de Ward y el cálculo de reglas de Calinksi-Harabasz y de silueta para determinar el número de conglomerados. A pesar de que la evidencia estadística favorecía la solución de dos grupos, solo separaba al Valle Central del resto del país. Por lo tanto, se procedió con una división en cuatro grupos que cuenta con un mejor valor interpretativo y conserva suficiente evidencia estadística para considerarla una solución legítima.
Para finalizar, se aplicó un conjunto de pruebas para validar la tipología. En primer lugar, se realizaron análisis de varianza entre los grupos por cada uno de los determinantes y por la tasa suavizada de mortalidad infantil, la cual funcionó para evaluar la validez externa. Los resultados apuntan a diferencias estadísticamente significativas entre los grupos, lo cual respalda la división. El único resultado a destacar es el de la brecha del Ebais que discrimina débilmente a los grupos. En segundo lugar, se llevó a cabo una validación cruzada del discriminante, cuyos resultados indican que la partición no está condicionada por las observaciones individuales. Asimismo, una prueba de estabilidad basada en 500 submuestras aleatorias, cada una con el 80% de los datos, respaldó dicha partición. Por último, se aplicó una prueba de concordancia con k-medias y se calculó el coeficiente cofenético; en conjunto, sus estimaciones subrayan que la separación entre grupos es real, aunque moderada.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

MORTALIDAD INFANTIL
véase Pacheco, 2026a, en
www.estadonacion.or.cr

Factores asociados con la formalización en el sector comercio detallista

Para profundizar en los factores asociados con la formalización de las unidades económicas del sector comercio detallista, Meneses y Morales (2026) combinan distintas fuentes de información y métodos cuantitativos y cualitativos. El estudio sistematiza evidencia empírica, sectorial y normativa, así como utiliza el comercio detallista como estudio de caso. En particular, el análisis de los factores asociados con la formalización se lleva a cabo con la información de los micronegocios de la Gran Área Metropolitana, por lo que sus resultados no pueden generalizarse al resto de sectores en el país.

El análisis descriptivo usa varias fuentes estadísticas. Para analizar el peso del sector comercio en el mercado laboral costarricense y su grado de informalidad se utiliza la Encuesta Continua de Empleo (ECE) del INEC del período 2012-2025. Por su parte, la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) se emplea para estimar las diferencias en los ingresos laborales entre empleos formales e informales según los años de escolaridad.

La caracterización de los micronegocios del comercio al detalle toma como referencia el estudio de la OIT (2025) y actualiza algunos indicadores con la Encuesta Nacional de Microempresas de los Hogares (Enameh) del 2025. Para estimar los factores asociados con la formalización se utiliza la Encuesta de Micronegocios e Informalidad (Emininfo) del 2025. Esta última fue aplicada presencialmente entre octubre y diciembre de ese año a personas propietarias de los negocios o, en su defecto, a una persona socia o administradora principal con la capacidad para responder por el establecimiento. La muestra final comprende 520 micronegocios de los sectores comercio y servicios: 260 establecimientos formales y 260 informales o subformales. Bajo el supuesto de que la selección se realizó de manera aleatoria, este tamaño de muestra permite obtener estimadores agregados con un error máximo de ±4,3% y un nivel de confianza del 95%. La encuesta recopila información sobre las características de la persona propietaria y del negocio, antigüedad, empleo, acceso a financiamiento, estrategias comerciales, innovación y cadenas de suministro, entre otros aspectos.

Para identificar los factores asociados con la formalización se estima un modelo de regresión logística (*logit*) de respuesta binaria estimado mediante máxima verosimilitud. Este procedimiento utiliza una función de distribución logística acumulada para estimar la probabilidad de que la variable dependiente tome el valor de uno, lo cual permite obtener probabilidades comprendidas entre cero y uno. La especificación se puede expresar como:

$$Pr(formalizacion=1|X)=\alpha+\beta_1 espacio_indp_i+\beta_2 motivacion_emp'i+\beta_3 credito_i+\beta_4 cuent_indpi+\beta_5 capacitacion_i+\beta_6 empleo_fem_i+\beta_7 tramites_i+\beta_8 empleoi+\beta_9 niv_educacion'i+\beta_{10} añosi+\varepsilon_i \quad (3),$$

Donde la variable dependiente toma el valor de uno cuando la empresa cumple con los criterios de formalidad y cero en caso contrario. La condición de formalidad se construye a partir de tres requisitos: (i) inscripción tributaria ante el Ministerio de Hacienda, (ii) registro ante la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y (iii) patente municipal. La investigación de Meneses y Morales (2026) clasifica como subformales los negocios que cumplen dos de estas tres condiciones y como informales aquellos que no cumplen ninguna.

Las variables explicativas consideran características de la persona propietaria y del negocio. Se incluye: 1) si el establecimiento funciona en un espacio independiente de la vivienda; 2) la motivación que originó el negocio, clasificada en necesidad, flexibilidad o motivación emprendedora; 3) el acceso al crédito; 4) la separación entre las finanzas del negocio y las del hogar; 5) la participación en capacitaciones relacionadas con contabilidad, ventas, planificación, manejo de personal, mercadeo y temas afines; 6) el número de mujeres familiares vinculadas al negocio; 7) la percepción de los trámites de formalización como un obstáculo; 8) el número de personas que trabajan en la empresa; 9) el nivel educativo de la persona propietaria y 10) los años de operación del negocio.

La robustez de la estimación se examina mediante una matriz de confusión y la comparación con dos especificaciones alternativas: un modelo probit y una estimación mediante mínimos cuadrados ordinarios (MCO). La matriz de confusión evalúa la capacidad del modelo para clasificar correctamente los casos a partir de un punto de corte definido mediante su sensibilidad y especificidad. Asimismo, se compara la magnitud, el signo y la significancia estadística de los estimadores obtenidos con las tres especificaciones para evaluar su sensibilidad ante cambios en la forma funcional del modelo. La significancia estadística de las estimaciones se reporta al utilizar los niveles de $p<0,10$, $p<0,05$ y $p<0,01$.

Un segundo ejercicio econométrico analiza las diferencias en los ingresos laborales entre el empleo formal e informal según los años de escolaridad. Para ello, se calcula una ecuación de ingresos tipo Mincer mediante MCO y con datos de la Enaho 2025. La estimación incorpora el diseño muestral complejo de la encuesta mediante los factores de expansión, la estratificación y las unidades primarias de muestreo. Para la inferencia estadística se calculan errores estándar mediante bootstrap, a partir de 1.000 remuestreos con reemplazo. Este procedimiento permite obtener, de forma no paramétrica, errores estándar, intervalos de confianza y pruebas de significancia.

La especificación relaciona el logaritmo natural del ingreso laboral con los años de escolaridad y la condición de empleo formal o informal. Además, incluye una interacción entre ambas variables para estimar si la asociación entre escolaridad e ingreso difiere según el tipo de empleo. La especificación es la siguiente:

$$ln(ingreso_i)=\beta_0+\beta_1 (informal_i \times edu_i)+\beta_2 exp_i+\beta_3 exp_i^2+\beta_4 mujer_i+\beta_5 estcivil_i+\beta_6 urbano_i+\beta_7 region_i+\beta_8 rama'_i+\beta_9 empleados'_i+u_i$$

La variable dependiente corresponde al ingreso laboral. Como controles se incorporan la experiencia laboral y su término cuadrático, sexo, estado civil, área geográfica, región de planificación, rama de actividad y tamaño de la empresa.

El componente cualitativo complementa los procesamientos estadísticos mediante entrevistas estructuradas a personas expertas, actores del sector empresarial y representantes de unidades económicas del comercio detallista. La información se procesa mediante técnicas de sistematización y categorización, entre ellas la codificación temática de las entrevistas, las herramientas de visualización cualitativa y la selección de fragmentos textuales para ilustrar los temas identificados. Además, la estrategia contempla espacios participativos para contrastar la evidencia obtenida y apoyar la construcción de recomendaciones.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

FORMALIZACIÓN DEL SECTOR COMERCIO
véase Meneses y Morales (2026) en
www.estadonacion.or.cr

Análisis de los factores asociados con la movilidad de los hogares en su condición de pobreza por ingresos

Para profundizar en los factores asociados con la movilidad de los hogares en su condición de pobreza por ingresos, Fernández (2026b) analiza el período 2015-2025 con énfasis en los años recientes de la reducción de la pobreza. El estudio emplea información longitudinal de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), la cual permite observar a los hogares en dos años consecutivos e identificar sus transiciones de entrada, salida o permanencia en la pobreza. A partir de esta información, se combina el análisis de la movilidad de los hogares con una descomposición mediante valores de Shapley, que facilita cuantificar la contribución de distintos componentes del ingreso, los cambios demográficos y la línea oficial de pobreza al cambio observado en su incidencia.

La Enaho tiene un propósito transversal, pero su diseño muestral incorpora un componente longitudinal mediante la permanencia de una parte de las viviendas seleccionadas durante varios levantamientos consecutivos. Aproximadamente una cuarta parte de las viviendas

se sustituye una vez al año y el seguimiento se realiza sobre las viviendas y no sobre personas específicas. Por esta razón, cambios en la composición de los hogares, movilidad residencial y otras dinámicas impiden tratar la información como un panel longitudinal completo. El INEC denomina a este diseño semipanel, pues permite seguir de forma parcial la evolución de los hogares entre dos momentos del tiempo.

La investigación utiliza semipaneles anuales independientes y restringe el análisis longitudinal a hogares observados en dos años consecutivos. Esta decisión permite conservar un mayor tamaño de muestra y mejorar la comparabilidad entre las dos observaciones. Durante el procesamiento, se identificaron nueve archivos longitudinales desde el 2015. No existe un archivo longitudinal para el período 2021-2022. Sin embargo, no todos los archivos pueden utilizarse en las mismas etapas del análisis: el semipanel 2020-2021 carece de factores de expansión compatibles para producir resultados nacionales ponderados y el de 2019-2020 presenta inconsistencias en la composición de las transferencias monetarias que impiden utilizarlo en la descomposición mediante valores de Shapley. En consecuencia, ocho semipaneles se utilizan para los análisis nacionales ponderados de movilidad y siete para las descomposiciones mediante valores de Shapley.

Los archivos longitudinales contienen registros de las personas, por lo que fue necesario transformarlos para construir una base de análisis cuya unidad de observación fuera el hogar. El procedimiento se aplicó de manera homogénea a todos los períodos. Primero, se homologaron los nombres de las variables mediante un diccionario de equivalencias; posteriormente, se construyeron y auditaron los identificadores únicos de hogares y personas, para esto se verificaron los valores faltantes, duplicados y la consistencia de las llaves de identificación. Luego, la información individual se agregó a cada hogar y se recuperaron para ambos años variables como la condición de pobreza, las líneas oficiales de pobreza, los distintos componentes del ingreso, los factores de expansión y las características demográficas y laborales. Finalmente, se construyeron indicadores derivados de movilidad de la pobreza, cambios en las fuentes de ingreso, formalidad laboral, clima educativo, entre otros aspectos. El resultado es una base longitudinal en la que cada registro representa un hogar observado durante dos años consecutivos.

Antes de utilizar los semipaneles se llevaron a cabo distintas verificaciones de calidad. Se comparó la composición de los hogares observados longitudinalmente con la registrada en las encuestas transversales y se evaluó la cobertura de personas dentro de cada hogar. Asimismo, se compararon las tasas de pobreza total y extrema estimadas mediante los semipaneles con las cifras oficiales del INEC, utilizando los factores de expansión y las líneas oficiales de pobreza correspondientes a cada año. La validación considera, además, indicadores de precisión como los errores estándar, coeficientes de variación y efectos de diseño de las estimaciones oficiales, así como medidas de concordancia entre ambas fuentes, entre ellas la correlación, el coeficiente de determinación (R^2) y las diferencias absolutas entre las tasas estimadas.

Una vez construida y validada la base, cada hogar se clasifica según su condición de pobreza en ambos años del semipanel. De esta forma, se distinguen cuatro trayectorias: hogares que permanecen fuera de la pobreza, hogares que salen de ella, hogares que ingresan y hogares que permanecen pobres. Las estimaciones de movilidad se ponderan mediante los factores de expansión correspondientes al semipanel.

La descomposición utiliza valores de Shapley para evitar que la contribución asignada a un factor dependa del orden en que se incorporen los demás componentes. El procedimiento calcula la contribución promedio de cada factor al cambio en la tasa de pobreza, al considerar todos los órdenes posibles en que estos pueden actualizarse entre los dos años del semipanel. Sea $F=\{1,2,...,K\}$ el conjunto de factores y $v(S)$ la tasa de pobreza obtenida cuando los factores pertenecientes al subconjunto S adoptan los valores observados en el segundo año, mientras el resto permanece con los valores del primer año. El valor de Shapley para el factor i se define como:

$$\phi_i = \sum \frac{|S|!\,(K-|S|-1)!}{K!}\,[v(S \cup \{i\})-v(S)].$$

Esta expresión corresponde al efecto marginal promedio del factor i sobre la tasa de pobreza a través de todos los posibles órdenes de incorporación de los demás componentes. En términos computacionales, para cada permutación se calcula primero la pobreza manteniendo todos los factores con sus valores del primer año y luego se actualizan sucesivamente hasta alcanzar los valores del segundo año. La diferencia en la tasa antes y después de incorporar cada factor constituye su aporte marginal; el valor de Shapley es el promedio de esos aportes entre todas las permutaciones.

Se realizan dos ejercicios complementarios. La descomposición general considera seis factores: i) línea oficial de pobreza, ii) tamaño del hogar, (iii) ingreso laboral, iv) renta de la propiedad, v) transferencias monetarias totales y vi) transferencias no monetarias. La descomposición ampliada sustituye las transferencias monetarias totales por dos factores distintos: las transferencias monetarias provenientes del Estado y las demás transferencias monetarias, para un total de siete componentes. La separación cumple la identidad según la cual las transferencias monetarias totales equivalen a la suma de las transferencias del Estado y las otras transferencias monetarias.
Al considerar seis factores, la descomposición general evalúa las 6!=720 permutaciones posibles, mientras que la ampliada, con siete factores, considera 7!=5.040. Los ejercicios se realizan para siete semipaneles, tres dominios geográficos, nacional, urbano y rural, y dos indicadores, pobreza total y extrema. En conjunto, la implementación requirió evaluar 1.905.120 escenarios de pobreza. El algoritmo incorpora verificaciones automáticas para garantizar la consistencia de las descomposiciones.

Finalmente, para aproximar los mecanismos asociados con las entradas y salidas de la pobreza, el estudio complementa la descomposición agregada con una caracterización de los hogares. En particular, para la recuperación posterior a la pandemia se utilizan los semipa-

neles 2022-2023, 2023-2024 y 2024-2025; además se comparan las características iniciales y finales de los hogares según su trayectoria de pobreza. Entre los indicadores examinados se encuentran el tamaño del hogar, el clima educativo, el número de personas ocupadas, la proporción de ocupados formales, las horas trabajadas y el ingreso laboral del hogar. Cada semipanel emplea promedios ponderados para comparar la situación inicial y final de los distintos grupos.

El alcance de los resultados debe interpretarse teniendo en cuenta que los semipaneles permiten identificar asociaciones entre los cambios en las características de los hogares y sus transiciones de pobreza, pero no constituyen evidencia causal. El análisis se limita, además, a los hogares que pudieron identificarse en ambos años de cada semipanel. La falta de un archivo para 2021-2022 y las restricciones señaladas para los paneles 2019-2020 y 2020-2021 limitan de forma parcial la continuidad de la serie y el tipo de análisis que puede realizarse en esos períodos.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

FACTORES ASOCIADOS CON LA POBREZA POR INGRESOS
véase Fernández (2026b) en
www.estadonacion.or.cr

Modelo de microsimulación (CRIMod) para estimar los efectos redistributivos de la política fiscal

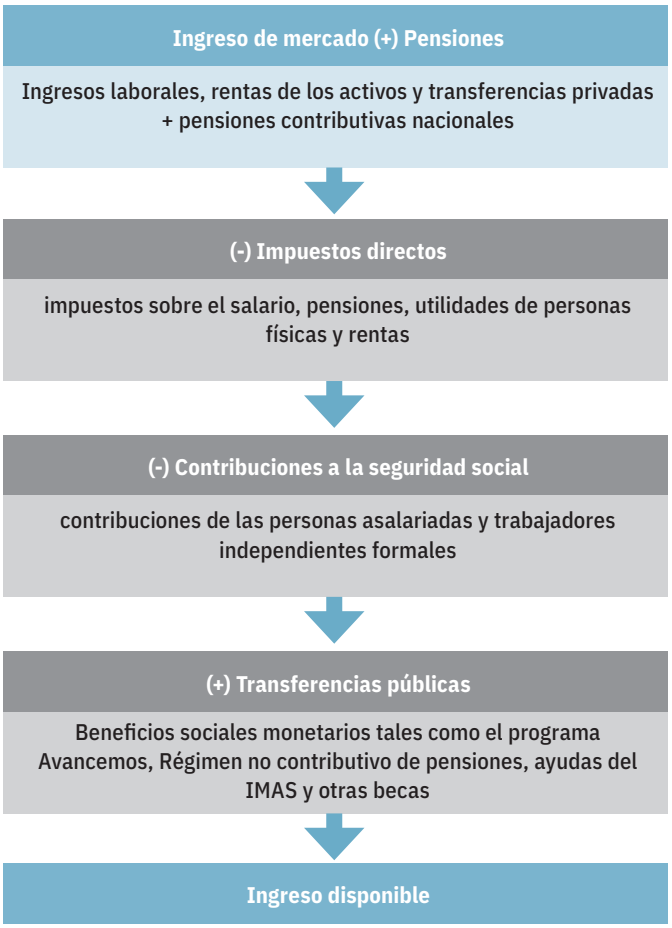
Para estimar la incidencia de distintos instrumentos de la política fiscal sobre la desigualdad de ingresos, Madrigal Quesada y Moya Díaz (2026) utilizan CRIMod, un modelo de microsimulación del sistema de impuestos y transferencias de Costa Rica desarrollado por la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica (UCR) y basado en la plataforma europea Euromod.

Estos modelos manejan dos tipos de información. Por una parte, incorporan microdatos sobre las características socioeconómicas y los ingresos de los hogares. Por otra, incluyen las reglas de las políticas públicas que determinan aspectos como la elegibilidad y el cálculo de impuestos, contribuciones y transferencias. En CRIMod, los microdatos provienen de la Enaho del INEC y son estandarizados según las convenciones de modelación que utiliza Euromod antes de incorporarse a la plataforma. Para esta investigación se dispone de información estandarizada para los años del 2018 al 2025.

El análisis distingue dos conceptos principales de ingreso. El ingreso de mercado está integrado por los ingresos laborales, las rentas del capital y las transferencias privadas, a los cuales se suman las pensiones contributivas. El ingreso disponible corresponde al ingreso que permanece luego de restar los impuestos directos y las contribuciones a la seguridad social y sumar las transferencias públicas. Para efectos del ejercicio, las pensiones contributivas se consideran ingreso diferido y se incorporan al ingreso de mercado, mientras que las contribuciones sociales destinadas a pensiones se tratan como una deducción del ingreso. La figura 2.6 resume la relación entre estos conceptos y

Figura 2.6

Conceptos de los ingresos e instrumentos fiscales utilizados en las microsimulaciones



Fuente: Madrigal-Quesada y Moya-Díaz (2026) con base en Lustig y Higgins (2022).

muestra el tránsito desde el ingreso de mercado más pensiones hasta el ingreso disponible.

El cuadro 2.4 detalla los componentes incluidos en cada categoría fiscal. Los impuestos directos incluyen los gravámenes sobre salarios, pensiones, ganancias de las personas trabajadoras independientes, rentas de la propiedad, dividendos, intereses y participaciones en cooperativas. Las contribuciones a la seguridad social abarcan los aportes al Seguro de Enfermedad y Maternidad y al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS y al Banco Popular. Las transferencias públicas comprenden las pensiones del Régimen No Contributivo (RNC), las becas para educación, entre ellas Avancemos, otras becas y las ayudas del IMAS.

Los indicadores de desigualdad se calculan por persona con base en el ingreso per cápita del hogar, el cual se obtiene al sumar los ingresos

Cuadro 2.4

Categorías de impuestos y trasferencias públicas utilizadas en las microsimulaciones y sus componentes

Categoría	Definición
Impuestos directos	Impuesto sobre los salarios, las pensiones, las ganancias de los trabajadores independientes, las rentas de la propiedad, los dividendos, los intereses y las participaciones en cooperativas.
Contribuciones a la seguridad social (CCSS)	Contribuciones a la CCSS mediante el Seguro de Enfermedad y Maternidad y el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte y los aportes al Banco Popular para personas que trabajan como asalariadas e independientes.
Transferencias públicas	Pensiones del régimen no contributivo, becas para educación como Avancemos y de otras instituciones públicas y las ayudas del IMAS.

Fuente: Madrigal Quesada y Moya Díaz (2026).

de sus integrantes y dividirlos entre el número de miembros. Por su parte, el coeficiente de Gini se estima inicialmente sobre el ingreso de mercado más pensiones. Luego, se incorporan de manera sucesiva los componentes del sistema fiscal, primero las contribuciones a la seguridad social, luego los impuestos directos y, por último, las transferencias públicas, hasta obtener el coeficiente de Gini correspondiente al ingreso disponible.

El estudio también calcula la contribución redistributiva de los distintos componentes y el efecto asociado con la reclasificación de las personas dentro de la distribución del ingreso. De acuerdo con Reynolds y Smolensky (1977), el efecto redistributivo potencial se define como la diferencia entre el coeficiente de Gini del ingreso antes de impuestos, G_x, y el coeficiente de concentración del ingreso después de impuestos y transferencias, $(C^x_{x\text{-}x\text{-}t+b})$.

$$RS = G^x_{x\text{-}t+b}$$

Esta medida no incorpora los cambios de posición que pueden experimentar las personas dentro de la distribución una vez aplicados los impuestos y las transferencias. Para incluir este componente, el estudio utiliza la siguiente descomposición:

$$G_x - G_{x\text{-}t+b} = (G_x - C^x_{x\text{-}t+b}) + (C^x_{x\text{-}t+b} - G_{x\text{-}t+b})$$

El primer término corresponde a la redistribución vertical, equivalente al índice de Reynolds y Smolensky, mientras que el segundo representa el efecto de reclasificación de las personas. La suma de las contribuciones marginales de cada componente no necesariamente coincide con la diferencia total entre el Gini de mercado y el Gini disponible, porque el resultado puede variar según el orden en que se incorporen las políticas al ingreso.

Para medir la progresividad de cada instrumento se emplea el índice de Kakwani. En el caso de los impuestos, el indicador compara el coeficiente de concentración del impuesto, C_t^x, con el coeficiente de Gini del ingreso antes de impuestos y transferencias:

$$\Pi_t = C^x_t - G_x$$

En el caso de las transferencias, el orden de la resta se invierte:

$$\Pi_b = G^x_t - C^\phi_x$$

De esta manera, la progresividad de un impuesto refleja en qué medida su carga se concentra en personas de mayores ingresos, mientras que la progresividad de una transferencia destaca en qué medida sus beneficios se concentran en hogares de menores ingresos.
La metodología también relaciona el grado de progresividad con la magnitud del efecto redistributivo. Siguiendo a Kakwani (1977), para un impuesto esta relación se expresa como:

$$RS = \frac{t}{1\text{-}t}\,\Pi_t$$

donde t representa la tasa impositiva media. Por tanto, el efecto redistributivo depende conjuntamente del grado de progresividad del instrumento y de su peso relativo dentro del ingreso.

Para comparar la capacidad redistributiva de Costa Rica con otros países, se utilizan estimaciones de Euromod para los 27 países de la Unión Europea correspondientes al 2025. La comparación considera el coeficiente de Gini para distintos conceptos de ingreso. Los modelos europeos cuentan con un mayor grado de desarrollo y pueden simular con mayor detalle sus sistemas de impuestos y transferencias, por lo que esta comparación se utiliza principalmente como una referencia para valorar la magnitud de la capacidad redistributiva costarricense. Los resultados corresponden a la versión 2.0 de CRIMod y no abarcan todos los componentes del sistema fiscal. El ejercicio no incorpora los impuestos indirectos, como el impuesto al valor agregado, ni otros impuestos específicos; tampoco incluye el valor monetario de las transferencias no monetarias asociadas con servicios públicos de salud y educación. Además, las contribuciones al régimen básico de pensiones se simulan utilizando las reglas del IVM-CCSS, pues la Enaho no permite identificar con certeza el régimen contributivo de todas las personas. Estas delimitaciones deben considerarse al interpretar el alcance de los efectos redistributivos estimados.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

EFECTOS DE INSTRUMENTOS FISCALES EN LA DESIGUALDAD DE INGRESOS
véase Madrigal Quesada y Moya Díaz (2026) en
www.estadonacion.or.cr

Patrones de gasto de consumo de los hogares

Para el análisis de los patrones de gasto de consumo, Vargas Valverde *et al*. (2026) utilizan la base de datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (Enigh) correspondiente al 2024, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Para la segmentación de hogares se utilizaron doce rubros relacionados con: alimentos y bebidas no alcohólicas, bebidas alcohólicas y tabaco, prendas de vestir y calzado, vivienda y servicios, muebles y artículos del hogar, salud, transporte, información y comunicación, recreación y cultura, educación, restaurantes y hoteles, y bienes y servicios diversos.

Los gastos de los hogares suelen presentar distribuciones altamente asimétricas, y dado que, en algunos rubros, se reportan gastos bajos o iguales a cero en ciertos hogares, mientras que pocos hogares registran valores muy elevados. Esta situación puede generar una fuerte asimetría y aumentar la influencia de los valores extremos en los análisis. Para reducir el efecto, se utilizó la fórmula de log(1 + gasto) como una transformación logarítmica. Se sumó una unidad antes de aplicar el logaritmo para conservar en el análisis a aquellos hogares con gasto igual a cero en rubros específicos, dado que el logaritmo de cero no está definido.

Antes de realizar el análisis factorial, se calculó una matriz de correlación de Spearman entre los doce rubros de gasto, porque esta medida es preferible a la correlación de Pearson cuando los datos no cumplen con supuestos de normalidad o presentan valores extremos. Además, se utilizó el indicador Kaiser Meyer Olkin (KMO), que mide si las variables comparten suficiente información para realizar un análisis factorial; y se aplicó la prueba de esfericidad de Bartlett, donde se evalúa si la matriz de correlaciones es una matriz identidad.

Seguidamente, se calcula el análisis factorial para resumir los doce rubros de gasto en un número menor de dimensiones. Dado que las variables de gasto suelen presentar distribuciones asimétricas y cierto grado de heterocedasticidad, se optó por el método de extracción de Mínimos Residuales en lugar de Máxima Verosimilitud. Se aplicó una rotación oblicua, ya que se consideró plausible que algunas dimensiones del consumo estuvieran relacionadas.

Para decidir cuántos factores conservar, se revisaron varios criterios. Entre ellos se incluyeron el análisis paralelo, los autovalores, el gráfico de sedimentación, donde cada factor representa una dimensión de consumo. Estas dimensiones no son variables directas de la encuesta, sino patrones construidos a partir de la relación entre los rubros de gasto.

Las puntuaciones factoriales se calcularon mediante el método ten-Berge, el cual es útil porque conserva de forma adecuada la relación entre factores cuando se usa una rotación oblicua. Estas puntuaciones fueron incorporadas a la base de hogares y se usaron como variables de entrada para el análisis de grupos.

Después del análisis factorial, se aplicó un análisis de grupos mediante el método K-means, usando las puntuaciones factoriales. Se compararon distintos algoritmos (Hartigan-Wong, Lloyd, Forgy y MacQueen), utilizando como criterio principal la inercia intra-clúster promedio.

La selección del número de grupos (k) se realizó mediante un esquema de validación cruzada. Para distintos valores de k se estimaron soluciones con particiones aleatorias de entrenamiento y prueba. La evaluación combinó el índice de silueta, el índice de Rand ajustado y la inercia intragrupo. Una vez elegida la solución, el modelo se estimó con la totalidad de la muestra para obtener la clasificación final de los perfiles de consumo.

Una vez obtenida la segmentación de los hogares según sus patrones de consumo, se seleccionaron variables sociodemográficas, económicas y territoriales con el objetivo de caracterizar los perfiles de consumo. Entre ellas se incluyeron sexo de la jefatura del hogar, grupos de edad de la jefatura, nivel de escolaridad, tipología y tamaño del hogar, región de planificación y zona de residencia.

Asimismo, se incorporaron variables derivadas a partir de la información del módulo de personas, previamente agregada al nivel de hogar. Estas incluyeron la presencia de menores de 12 años, personas adultas mayores de 65 años y personas con discapacidad dentro del hogar. Para las variables categóricas de los integrantes del hogar, como la condición de actividad económica, se utilizó la categoría modal como criterio de agregación, de manera que cada hogar quedó representado por la condición más frecuente entre sus miembros.

También se calcularon indicadores económicos ajustados por tamaño del hogar, incluyendo ingreso per cápita y gasto per cápita. Con el objetivo de clasificar a los hogares según su posición relativa dentro de la distribución económica nacional, se construyeron quintiles y deciles de ingreso y gasto, tanto en términos totales como per cápita, utilizando cuantiles ponderados derivados del diseño de la Enigh.

Dado que la Enigh presenta un diseño muestral complejo (estratificado y por conglomerados), los hogares en la muestra no tienen la misma probabilidad de selección. Por esta razón, todos los análisis descriptivos y la construcción de indicadores se realizaron incorporando los factores de expansión, los estratos y las unidades primarias de muestreo, utilizando el paquete survey de R. Este enfoque permitió obtener estimaciones representativas de la población nacional, así como errores estándar, coeficientes de variación y efectos de diseño ajustados, evitando que los resultados se interpretaran como simples estadísticos muestrales no ponderados.

Investigadores principales:
Natalia Morales Aguilar, Karla Meneses Buchelli (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador), Andrés Fernández Arauz, Rafael Segura Carmona, Yarlin Vargas Valverde, Juan Diego Trejos Solórzano, Gabriel Madrigal Quesada, Daniel Moya Díaz y José Francisco Pacheco Jiménez.

Insumos:
Análisis del mercado laboral durante el 2025 y primeros meses del 2026, de Karla Meneses Buchelli (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador); *La inversión social pública mantiene la expansión real durante el 2025 de la mano de las pensiones contributivas y de la función de vivienda y territorio*, de Juan Diego Trejos Solórzano; *¿Qué explica la reducción reciente de la pobreza en Costa Rica? Evidencia de semipaneles de hogares y una descomposición mediante valores de Shapley, 2015-2025*, de Andrés Fernández Arauz; *Patrones de gasto de consumo de los hogares con la ENIGH 2024*, de Yarlin Vargas Valverde, Rafael Segura Carmona y Natalia Morales Aguilar; *Efectos de la política fiscal en la desigualdad de ingresos en Costa Rica: análisis con CRIMod*, de Gabriel Madrigal Quesada y Daniel Moya Díaz; *Gobernanza de la política social selectiva en Costa Rica: organización institucional, reformas recientes y criterios para su transformación*, de Andrés Fernández Arauz; *Patrones territoriales de la mortalidad infantil en Costa Rica, 2000-2025*, de José Francisco Pacheco Jiménez; *Informe técnico sobre la formalización del sector de comercio al detalle en Costa Rica*, de Karla Meneses Buchelli (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador) y Natalia Morales Aguilar, *Tendencias en materia de vivienda en Costa Rica*, de José Francisco Pacheco Jiménez.

Coordinación: Natalia Morales Aguilar.

Borrador del capítulo: Natalia Morales Aguilar.

Edición técnica:
Isabel Román Vega, Leonardo Merino Trejos, Steffan Gómez Campos y Natalia Morales Aguilar.

Visualización de datos complejos:
Natalia Morales Aguilar y Yarlin Vargas Valverde.

Actualización y procesamientos de datos: Rafael Segura Carmona, Jimena Valverde Cordero y Javier Bogantes Retana.

Lectores críticos:
Juliana Martínez Franzoni, Dilany Rosales Matamoros, Javier Bogantes Retana, Rafael Segura Carmona, Yarlin Vargas Valverde y Leonardo Merino Trejos.

Revisión y corrección de cifras:
Rafael Segura Carmona, Yarlin Vargas Valverde, Jimena Valverde Cordero y Daniela Chacón Mendoza.

Edición y corrección filológica:
Gabriela Fonseca Argüello.

Diseño y diagramación:
Erick Valdelomar/Insignia |ng.

Un agradecimiento especial al INEC, por permitir el acceso a sus bases de datos, las cuales posibilitaron la realización de los procesamientos estadísticos requeridos para los análisis. A la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica por el acceso al modelo de microsimulaciones CRIMod. A la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria por su disposición a preparar la información solicitada y aclarar las dudas al respecto.

Por los aportes de información se agradece a: Pilar Ramos, Rocío Portilla, Judith Torres y Angie García (INEC), Yuliana Mora (CCSS), Vivian Martínez y Leonel Rivera (STAP-Ministerio de Hacienda) y a Verónica Cerdas Benavides (CGR).

Los talleres de consulta se realizaron los días 3 y 24 de julio. 5 de agosto, 17 de setiembre, con la participación de las siguientes personas: Manuel Alfaro, Marielos Alfaro, Ronald Alfaro Redondo, Sofía Altamura, Luis Barrantes, Manuel Barahona Montero, Juan Luis Bermúdez Madriz, Laura Blanco, Margarita Bolaños, Javier Bogantes, Vera Brenes, Alberto Cañas, Ilse Calderón Esquivel, Verónica Cerdas Benavides, Karen Chacón Araya, Daniela Chacón, Annia Chaves, Francisco Delgado, David Díaz Arias, José Rafael Elizondo Agüero, Heyteem Ricardo Estrada Rojas, Andrés Fernández, Karla Fernández Valverde, Leonardo Garnier, Wilson Garro Mora, Ana Isabel García, Steffan Gómez, Miguel Gutiérrez, Marco Hidalgo, María Elena Jiménez Cordero, Silvia Lara, Gabriel Madrigal Quesada, Eddy Madrigal Méndez, Juliana Martínez, Leonardo Merino, Manuel Morales Alpízar, Natalia Morales, Daniel Moya, Dagoberto Murillo, Luis Ángel Oviedo, José Francisco Pacheco Jiménez, Pablo Slon, Paulo Sauma, Marcela Román, Isabel Román, Dílany Rosales, Andrea Rodríguez Quesada, Susan Rodríguez, Keynor Ruiz Mejías, Milagro Saborío, Rafael Segura, Johana Silva, Silvia Sáenz León, Franklin Solano, Suyen Miranda, Juan Diego Trejos Solórzano, Andrés Valenciano, Jimena Valverde Cordero, Yarlin Vargas Valverde, Luis Vargas, Jorge Vargas, Evelyn Villarreal y Álvaro Zúñiga Cordero.

Notas

1 Para efectos operativos de esta aspiración, por entorno se entiende la situación "macro" del país.

2 Debido a que el concepto de seguridad humana es tan amplio como el de desarrollo humano, su tratamiento en profundidad implicaría estudiar diversos temas que integran el Informe Estado de la Nación. Con el fin de hacerlo más manejable y relacionarlo con la principal preocupación que anima a este capítulo: la igualdad de oportunidades para "ser y actuar"; la temática se aborda desde una dimensión muy específica: la seguridad frente al delito, en el entendido de que sin esa seguridad se lesionan gravemente las posibilidades de "ser y actuar" de las personas.

3 Se entiende por capacidades al conjunto de habilidades, conocimientos y destrezas adquiridas por las personas, quienes les permiten emprender proyectos de vida que consideran valiosos.

4 Según el Observatorio de violencia de género contra las mujeres y acceso a la justicia del Poder Judicial, el femicidio está regulado en la Ley de Penalización de Violencia contra las Mujeres (LPVcM), nº 8589 del 25 de mayo del 2007. Ha sido reformada en varias ocasiones, dos de las reformas más significativas tuvieron lugar en mayo y agosto del 2021.

5 Informe INAMU-JD-AI-074-2025: remisión de los resultados obtenidos producto del proyecto especial de auditoría realizado en respuesta al oficio 14969, con el asunto: traslado de denuncia, mediante oficio dfoe-dec-4582 del 24/09/2024 sobre presuntas irregularidades en el procedimiento especial de urgencia nro. 2024xe- 000001-0015800001. Referencia Oficio 14969, del 25 abril del 2025, dirigido al señor Rolando Brenes Vindas, fiscalizador, y a la señora Ruth Houed Caamaño, asistente técnica, ambos de la Contraloría General de la República (CGR).

6 Se solicita atender una disposición de la CGR, el INAMU impulsó un proceso de auditoría social ciudadana a la institución (mayo del 2024-mayo del 2025), con la participación de varias organizaciones de mujeres agrupadas en mesas de trabajo regionales (Brunca, Chorotega, Huetar Caribe, Huetar Norte, Pacífico Central, Central y territorios indígenas; Inamu, 2026).

7 De acuerdo con el Ministerio de Vivienda (2013), el déficit habitacional consta de dos componentes: uno cuantitativo y otro cualitativo. El déficit cuantitativo es la diferencia entre el número de hogares y de viviendas ocupadas; mientras que el déficit cualitativo consiste en la sumatoria del número de viviendas en mal estado y las que tienen hacinamiento por dormitorio, definido con tres o más personas durmiendo en una misma habitación.

8 El cálculo del déficit cualitativo deja de lado una importante cantidad de viviendas en estado regular que no se suman porque no presentan hacinamiento, a pesar de que su estado físico sea deficitario. Por tal motivo, una estimación alternativa es incorporar el total de viviendas en estado regular y llamarlo déficit cualitativo alternativo (UCR *et al.*, 2026). En contraposición a la manera tradicional de calcularlo.

9 El índice global de Moran es una medida de autocorrelación espacial para cuantificar el grado en que los valores observados de una variable en unidades geográficas vecinas (por ejemplo cantones) son similares entre sí. Valores positivos indican la presencia de conglomerados espaciales de características semejantes, valores negativos reflejan patrones de dispersión y valores cercanos a cero sugieren ausencia de dependencia espacial. En este caso, permite determinar si las defunciones infantiles tienden a concentrarse territorialmente o si su distribución responde a un patrón espacial aleatorio (Pacheco, 2026a).

10 El INEC define a la población ocupada como "aquella que participaron en la producción de bienes y servicios económicos (trabajaron) por lo menos una hora en la semana de referencia". La población desempleada "son las personas en la fuerza de trabajo que estaban sin empleo en la semana de referencia de la encuesta, disponibles a participar, buscaron trabajo, pero no lo encontraron, aunque realizaron medidas concretas de búsqueda durante las últimas cuatro semanas. Además, se consideran desempleadas las personas que: i) no buscaron trabajo en el período de referencia porque ya consiguieron y esperan iniciarlo en los próximos días; ii) esperan el reinicio de operaciones de una actividad temporalmente suspendida, cuyo período de inactividad es menor a un mes; iii) esperan respuesta de gestiones anteriores" (INEC, 2023).

11 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.

12 Cuando este *Informe* sea publicado ya se conocerán los resultados de la Enaho 2026.

13 El coeficiente de Gini es una medida empleada para cuantificar la desigualdad en la distribución del ingreso. Toma valores de entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad (todas las personas tienen los mismos ingresos) y 1 a la perfecta desigualdad (una persona cuenta con todos los ingresos y las demás ninguno). La metodología usada para estimarlo en Costa Rica es la siguiente: a partir de la variable "ingreso neto per cápita del hogar", con ajustes para mantener la consistencia con la pobreza, se ordenan las personas y se acumula el ingreso.

14 La línea de pobreza representa el monto mínimo requerido para que una persona pueda satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. Se considera que un hogar es pobre cuando su ingreso per cápita es menor o igual a la línea de pobreza de la zona respectiva (urbana o rural). La pobreza extrema compara el ingreso per cápita con el costo de la canasta básica alimentaria.

15 En enero del 2025, el Banco Central de Costa Rica publicó un estudio que analiza la reducción de la pobreza que se dio entre el 2023 y el 2024, la cual se atribuye a tres factores: i) el crecimiento de los ingresos nominales per cápita, que explica el 54% del cambio total; ii) la mejora en la distribución de los ingresos (36%) y iii) el ajuste en la línea de pobreza (Alfaro Navarro, 2025). Este análisis aplica una descomposición de Shapley, pero usando los datos de corte transversal de las encuestas (Enaho 2023 y 2024).

16 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.

17 El factor "consumo doméstico esencial" incluye los siguientes rubros de gasto: alimentos y bebidas; muebles y artículos para el hogar y conservación de la vivienda; cuidado personal, protección social y bienes y servicios diversos.

18 El factor "servicios fijos, conectividad y movilidad" considera los siguientes rubros de gasto: restaurantes y servicios de alojamiento; información y comunicación; transporte; salud; vivienda, agua y electricidad.

19 El factor "capital humano y esparcimiento": servicios de educación, recreación, deporte y cultura; prendas de vestir y calzado.

20 Este es el caso del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam) y la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), que se integran al presupuesto de la Presidencia de la República, así como el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (Conapdis) y una parte del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) que se incorporan al presupuesto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). En otros casos, aunque los órganos desconcentrados se consolidan en ministerios sociales, se hace necesario su separación para contar con información más desagregada. Este es el caso de la Dirección Nacional de Cen-Cinai del Ministerio de Salud (Trejos, 2026).

21 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).

22 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 considera las patronales.

23 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.

24 El índice de Kakwani mide el grado de progresividad de un impuesto o una transferencia monetaria mediante la comparación entre la distribución del instrumento fiscal y la distribución original del ingreso. Valores más altos indican una mayor concentración de la carga tributaria en los hogares de mayores ingresos o una mayor focalización de los beneficios en los hogares de menores ingresos.

CAPÍTULO

3

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

BALANCE

Oportunidades, estabilidad y solvencia económica

ÍNDICE

Hallazgos relevantes 135
Valoración general 137
Valoración general del *Informe Estado de la Nación 2025* 138
Aspiraciones 138
Introducción 139

Concentración de oportunidades en sectores y territorios sigue en aumento y obstaculiza un desarrollo humano sostenible e inclusivo 139

Amenazas al sector externo se materializan y golpean con más fuerza a actividades menos sofisticadas en cantones periféricos 153

Deflación y un colón más fuerte no se han traducido en mejoras en el bienestar y la competitividad 153

La solvencia fiscal retrocede y c ompromete aún más inversiones prioritarias 159

Principales inversiones en infraestructura no alcanzan para reducir el costo de la congestión 165

Economía del crimen surge como la "tercera economía" en un contexto de creciente concentración de oportunidades 170

Anexo metodológico 181

HALLAZGOS RELEVANTES

- La economía costarricense mantiene buen ritmo de crecimiento al compararse con los países de la OCDE y ALC, pese a su desaceleración: en el 2025 creció un 4,6%, frente a un 1,8% en la OCDE y un 2,3% en ALC.
- La diferencia entre lo producido y lo que queda en manos de los hogares crece: la brecha entre el PIB y el ingreso nacional disponible se multiplicó por 2,4 en la última década y es 2,5 veces la de ALC.
- La concentración del crecimiento en sectores productivos más sofisticados refuerza estancamiento en el empleo y territorios periféricos.
- Las amenazas al sector externo se materializan: el volumen exportado cayó 3,6% en el 2025 y los empleos en zonas francas disminuyeron en 2.205 entre julio del 2025 y julio del 2026.
- Sigue en aumento la concentración del sector externo: Estados Unidos recibe el 47% de las exportaciones (5,7 puntos porcentuales más que el promedio 2010-2024) y el HHI por productos se multiplicó por 2,3 entre el 2015 y el 2025.
- Concentración del sector externo refuerza la falta de oportunidades en sectores productivos y territorios rezagados.
- El poder adquisitivo de los hogares no ha aumentado pese a 40 meses con inflación por debajo de la meta y a un colón más fuerte: entre el 2016 y el 2025 el ingreso real promedio creció apenas 1,1%.
- Las rigideces en las tasas crediticias y el endeudamiento informal comprometen a los hogares, sobre todo a los de menor ingreso: en el quintil I, la tenencia de crédito informal triplica la del formal.
- La apreciación del colón sigue presionando la competitividad exportadora: el tipo de cambio efectivo real pasó de 93,1 en el 2022 a 76,9 en el 2025.
- Las finanzas públicas se debilitan: los ingresos del Gobierno pasarían de 15,2% del PIB (2021-2025) a 12,2% (2026-2031) y los intereses de 2,7% a 4,7% del PIB.
- La reforma fiscal centrada en el gasto es insuficiente para contener la deuda: tras bajar a 58,9% del PIB en el 2024, la deuda subió a 60,4% en el 2025 y alcanzaría 64% en el 2030, sin contar la deuda con la CCSS (8,6% del PIB).
- Las inversiones prioritarias siguen en descenso: la inversión en salud cayó de 6,8% del PIB (2020) a 5,1% (2025), mientras las listas de espera crecieron 64,2% respecto al 2019.
- Nuevas inversiones en transporte son insuficientes para reducir la congestión y sus costos: quienes transitan el tramo Uruca-Garita de la Ruta 1 para ir al trabajo asumen un costo privado por congestión de 2,8 salarios mensuales al año.
- La inversión en infraestructura es necesaria pero insuficiente: la flota vehicular sigue creciendo y llegó a 384 vehículos por cada 1.000 habitantes en el 2025 y los operadores de autobús bajaron un 29% entre el 2019 y abril del 2026.
- La economía del crimen surge como una tercera economía: las organizaciones criminales desarticuladas crecieron 2,4 veces entre el 2020 y el 2025 y pasaron de estar presentes en 17 a 37 cantones.
- Los riesgos de inserción del crimen organizado en la economía lícita crecen y se carece de mediciones sistemáticas para combatirlos: el comercio ilícito equivale al 3,5% del PIB.

Cuadro 3.1

Resumen de indicadores económicos. 2020-2025[a/]

Indicador	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Promedio 2015-2025
Oportunidades							
Crecimiento del PIB real por persona (%)	-4,7	7,7	4,9	4,2	3,5	4,0	2,9
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	-4,4	5,8	3,2	3,6	3,3	3,1	2,5
Formación bruta de capital/PIB (%)[b/]	17,4	17,6	17,3	18,0	18,1	18,0	18,3
Crédito al sector privado (% PIB)[c/]	44,2	41,8	38,2	37,2	38,8	39,6	42,0
Crecimiento de las exportaciones de bienes (dólares corrientes)[d/]	1,5	23,7	9,3	15,7	9,6	13,6	8,8
Tasa de desempleo abierto (%)[e/]	20,0	13,7	11,7	7,3	6,9	6,3	10,8
Índice de salarios mínimos reales (2022=100)[f/]	106,5	105,2	100,1	106,9	109,5	112,2	105,3
Índice de términos de intercambio (2017=100)	99,8	94,9	88,2	91,9	93,3	94,0	96,3
Estabilidad							
Inflación (IPC 2020=100) (%)	0,89	3,30	7,88	-1,77	0,84	-1,23	1,45
Inflación subyacente, variación interanual del promedio (%)[g/]	0,63	2,57	5,42	0,15	0,86	0,38	1,44
Déficit comercial/PIB (%)[h/]	3,7	6,1	8,0	4,9	3,9	2,4	6,5
Déficit de cuenta corriente/PIB (%)[i/]	1,0	3,3	2,6	1,4	0,9	0,5	2,1
Tipo de cambio efectivo real multilateral (1997=100)[j/]	85,0	93,5	93,1	80,7	77,3	76,9	83,7
Resultado financiero del Gobierno Central/PIB (%)[k/]	-7,9	-4,9	-2,4	-3,2	-3,7	-3,4	-4,9
Solvencia							
Ahorro nacional neto/PIB (%)	7,5	7,3	7,8	7,0	7,5	7,1	7,9
Reservas internacionales netas como porcentaje del PIB[l/]	11,5	10,5	12,0	15,1	14,7	16,6	13,2
Deuda interna del Gobierno Central/PIB (%)[m/]	50,4	50,3	45,7	44,6	43,2	45,5	42,3
Deuda pública externa/PIB (%)[n/]	16,1	16,6	15,7	15,8	15,7	15,0	13,5
Gasto público en educación/PIB (%)[o/]	6,8	6,3	5,5	5,4	5,4	5,3	6,4

a/ Estimaciones con datos de Cuentas Nacionales del BCCR, año de referencia 2022. Las series fueron revisadas por el BCCR en noviembre de 2025 (cambio del año de referencia de 2017 a 2022), por lo que no son comparables con las ediciones anteriores del cuadro.
b/ Formación bruta de capital fijo real entre PIB real (volumen a precios del año anterior encadenado, referencia 2022).
c/ Saldo a diciembre del crédito del sistema bancario nacional al sector privado no financiero, entre el PIB nominal.
d/ Exportaciones FOB. Incluye el valor bruto de las exportaciones de los regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo (admisión temporal). No incluye ajuste de balanza de pagos. Cifras preliminares (FUES) acumuladas a diciembre.
e/ Los datos de empleo corresponden a la cifra para el cuarto trimestre (trimestre móvil octubre-diciembre) de la Encuesta Continua de Empleo, INEC.
f/ Promedio del año. Índice de salarios mínimos reales con nueva metodología del BCCR (febrero de 2025), que se obtiene deflactando el índice de salarios mínimos nominales con el IPC. No es comparable con la serie con base enero de 1995=100 de ediciones anteriores.
g/ Inflación subyacente, medida como la variación interanual del promedio, a diciembre de cada año. El promedio es el de los cinco indicadores de inflación subyacente del BCCR (exclusión de volátiles, media truncada, reponderación por volatilidad, reponderación por persistencia y exclusión por frecuencia de cambio de precios), con base diciembre 2020=100.
h/ Este indicador se estima a partir de los datos de balance comercial acumulado. No incluye ajuste de balanza de pagos.
i/ Utiliza el Manual de Balanza de Pagos 6. Suma de los cuatro trimestres entre el PIB en dólares.
j/ Promedio del año. El año base es 1997. Para el cálculo de este indicador se utiliza el índice de ponderadores móviles que se ajustan conforme evoluciona el patrón de comercio bilateral de la economía. Además, se utiliza el IPC para la medición de los precios de los socios comerciales.
k/ Resultado financiero acumulado a diciembre (Ministerio de Hacienda), entre el PIB nominal revisado del BCCR.
l/ Reservas netas del BCCR a diciembre de cada año, entre el PIB en dólares.
m/ Saldo a diciembre, entre el PIB nominal. Incluye las amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558.
n/ Saldo a diciembre, entre el PIB nominal. Denominada en moneda nacional. La información sobre deuda pública externa fue proporcionada por la Dirección General de Gestión de Deuda Pública del Ministerio de Hacienda, por lo que las cifras pueden diferir de las publicadas en informes anteriores.
o/ Gasto consolidado del sector público en educación, por clasificación funcional. El dato, tomado de la STAP del Ministerio de Hacienda, corresponde a cifras preliminares.

Valoración general

Los resultados del 2025 y los primeros meses del 2026 confirman que el crecimiento económico y la estabilidad macroeconómica, aunque necesarios, son insuficientes para garantizar un desarrollo humano sostenible e inclusivo. La creciente concentración de oportunidades económicas en sectores y territorios específicos, junto con el debilitamiento de la solvencia fiscal y la desatención de inversiones estratégicas, limita las posibilidades de ampliar el bienestar de la población y reducir las desigualdades estructurales. En este contexto, el país enfrenta una nueva amenaza para el desarrollo humano: la economía del crimen se expande y diversifica, y surge como una tercera economía cuyos capitales se insertan en la economía lícita. Esto puede distorsionar los precios de mercado, inhibir la inversión real, afectar la asignación eficiente de recursos, introducir volatilidad y debilitar la institucionalidad.

El crecimiento de la producción del país durante el 2025 (4,6%) supera sustancialmente los promedios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (1,8%) y de América Latina y el Caribe (2,3%) para ese año, aunque en el primer semestre del 2026 muestra signos de desaceleración. No obstante, como se ha advertido en repetidas ediciones del Informe, persisten dos tendencias que limitan la capacidad del crecimiento económico para generar oportunidades más equitativas. La primera es que una proporción cada vez menor de la producción nacional permanece en el país: la diferencia entre el PIB y el ingreso nacional disponible (IND) se multiplicó por 2,4 en la última década y duplica la del promedio de América Latina. La segunda es que el dinamismo productivo se concentra en actividades económicas menos intensivas en empleo y en territorios específicos.

En el sector externo, principal motor de la economía costarricense, se materializan las amenazas derivadas de la escalada arancelaria de los Estados Unidos y de la incertidumbre asociada a los conflictos geopolíticos, advertidas en la edición 2025 del Informe. El crecimiento del volumen exportado cayó por debajo del promedio de la última década y el ritmo de crecimiento del empleo en las zonas francas mostró un descenso sostenido en el último año. Esta desaceleración golpea con más fuerza a sectores menos sofisticados, como el agropecuario y el alimentario, que se concentran en territorios periféricos del país, lo que refuerza las asimetrías sectoriales y territoriales de la estructura económica costarricense.

La economía nacional, además de crecer a buen ritmo, acumula más de tres años con reducciones en el nivel general de precios y un fortalecimiento del colón respecto al dólar. Sin embargo, el poder adquisitivo de los hogares no ha aumentado en la última década y los sectores exportadores siguen manifestando su preocupación ante la pérdida de competitividad y sus efectos adversos sobre el empleo y el dinamismo económico. Adicionalmente, la relativa estabilidad macroeconómica ha posibilitado que el Banco Central de Costa Rica (BCCR) reduzca su tasa de política monetaria (TPM), pero las rigideces en las tasas crediticias y las dificultades de acceso al financiamiento comprometen el presupuesto familiar y el bienestar de los hogares costarricenses, en especial el de aquellos de menores ingresos.

La solvencia fiscal del país retrocede. La reforma fiscal, aprobada en el 2018, estuvo centrada en el recorte de gastos y rindió frutos entre el 2022 y el 2025; sin embargo, profundizó la desatención de inversiones prioritarias para el desarrollo humano y dejó de lado obligaciones financieras como la deuda con la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Este escenario se complica aún más con la marcada caída de los ingresos tributarios y la elevada carga de la deuda, que reducen el superávit primario y aumentan las presiones sobre el endeudamiento público.

Las importantes inversiones en infraestructura de los últimos siete años han sido insuficientes para contener la congestión vial y sus costos, una problemática que se ha agravado en el país y que limita su crecimiento y desarrollo. Obras de gran envergadura en la Ruta 1 y la Ruta 39 (Circunvalación) no han logrado revertir esta situación. Una persona que transita diariamente el tramo Uruca-Garita de la Ruta 1 para ir a trabajar asume un costo privado anual equivalente a 2,8 salarios brutos mensuales. Combatir la congestión requiere cambios que trascienden la inversión en infraestructura: contener el crecimiento de la flota vehicular, mejorar el transporte público y fortalecer la planificación territorial.

En un contexto de concentración sectorial y territorial de las oportunidades económicas, que refuerza desigualdades estructurales, de desatención de inversiones públicas prioritarias para el desarrollo humano y de expansión de los mercados criminales a escala global, surge en el país la economía del crimen como una tercera economía. El crimen organizado se extiende y diversifica en el territorio nacional: las organizaciones criminales desarticuladas crecieron 2,4 veces entre el 2020 y el 2025 y pasaron de estar presentes en 17 a 37 cantones, mientras que las denuncias por delitos informáticos se multiplicaron por seis entre el 2019 y el 2025. Las evaluaciones del Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD), el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y el Departamento de Estado de los Estados Unidos ya han identificado los riesgos de la inserción de capitales del crimen organizado en actividades económicas como el comercio, el transporte y almacenamiento, los servicios financieros, la construcción, las actividades inmobiliarias y el turismo. No obstante, se requieren mediciones sistemáticas más precisas para comprender su funcionamiento y contribuir a su combate.

Los resultados de este capítulo ponen en evidencia que el estilo de crecimiento costarricense está en una fase riesgosa. A la concentración sectorial y territorial de la producción y el empleo, que dificulta traducir el crecimiento en mejoras generalizadas del bienestar de la población, se suman los cambios en el entorno internacional y las políticas comerciales que afectan al sector externo, principal motor del crecimiento del país. Además, la evolución reciente de las finanzas públicas y la desatención de la inversión en áreas estratégicas debilitan la acción pública para generar oportunidades y reducir las desigualdades. En este contexto, las decisiones en materia de política comercial, monetaria y fiscal, junto con los programas de fomento productivo con enfoque territorial, adquieren una importancia estratégica, pues de ellas dependerá la capacidad del país para reducir brechas, fortalecer la inversión pública y ampliar las oportunidades de bienestar en el futuro.

Valoración del *Informe Estado de la Nación 2025*

El buen desempeño de la economía costarricense durante 2024 e inicios de 2025 estuvo acompañado de estabilidad macroeconómica y avances en la solvencia fiscal. Sin embargo, estos resultados no se tradujeron en mejoras suficientes y generalizadas en las oportunidades para todos los sectores y grupos de la población. Persistieron rezagos estructurales asociados a la desconexión entre el dinamismo de la producción y el empleo, las diferencias entre el crecimiento de la productividad y los salarios, así como las brechas entre sectores y territorios. Además, actividades como la agricultura, el turismo y la construcción mostraron un menor dinamismo, lo cual limita las posibilidades de un crecimiento más inclusivo.

La alta dependencia del mercado estadounidense y el peso creciente de las zonas francas y los servicios en el sector aumentaron la exposición del país a cambios en el entorno internacional y la política comercial. A ello se sumaron tensiones derivadas de una inflación persistentemente baja y la apreciación del colón, que generaron debates sobre sus efectos en la competitividad y la orientación de la política monetaria.

En materia fiscal, la reforma aprobada en 2018 permitió mantener una trayectoria de mayor solvencia, pero comenzaron a observarse señales de debilitamiento. La reducción del superávit primario y el elevado servicio de la deuda continuaron restringiendo la inversión social y de capital, especialmente en áreas estratégicas como salud, educación e infraestructura. A estas limitaciones se agregaron una inversión insuficiente y problemas de gestión en infraestructura de transportes, así como los crecientes costos económicos y territoriales asociados a la inseguridad y los eventos climáticos extremos. En conjunto, estos resultados evidenciaron que la estabilidad macroeconómica y fiscal, aunque necesarias, resultan insuficientes para garantizar un crecimiento económico inclusivo y sostenible.

Aspiraciones

Crecimiento económico sostenible

Crecimiento económico sostenible, con efectos favorables en la generación de nuevos empleos "decentes"[1], y en los ingresos y las oportunidades de los distintos grupos sociales, con base en la formación profesional y técnica de los recursos humanos, los niveles crecientes de competitividad "auténtica"[2] y el uso racional de los recursos naturales.

Inflación reducida y menor de dos dígitos en el mediano plazo

Inflación reducida y menor de dos dígitos en el mediano plazo, fundamentada, en parte, en un déficit fiscal controlado[3], pero no por causa de inversiones básicas en servicios sociales y en infraestructura.

Estabilidad del sector externo

Estabilidad del sector externo sobre la base de un déficit "razonable" de la cuenta corriente, y de reservas internacionales que financien, en forma satisfactoria, las necesidades de importación del país.

Generación de ahorro nacional sostenido

Generación de ahorro nacional sostenido que contribuya, de manera importante, al financiamiento de un proceso sostenible de inversión en el país[4].

Nivel prudente de deuda pública

Deudas externa e interna del Gobierno que no pongan en peligro las inversiones del Estado en infraestructura y servicios básicos para la población.

Distribución equitativa de las libertades, oportunidades y capacidades de todas y todos los ciudadanos

Distribución más equitativa de las libertades, oportunidades y capacidades de todas y todos los ciudadanos, con especial consideración de los ubicados en los quintiles más bajos de ingreso; crecientes remuneraciones reales del sector laboral, a fin de permitir un acceso y un uso más equitativos del ingreso y de la propiedad de las fuentes de riqueza. Además, un proceso económico que propicie menores desigualdades entre regiones, sin discriminaciones étnicas, de género, religión o edad.

Políticas económicas articuladas, sustentables y efectivas

Un Estado con responsabilidades claramente definidas en cuanto a la articulación de políticas económicas sectoriales, de protección social, ambientales y energéticas, que sean sustentables en el tiempo; dispuesto a analizar y enfrentar las condiciones económicas externas, con una disciplina de manejo macroeconómico responsable y con capacidad de ejercer controles efectivos sobre los servicios concesionados por el Estado.

Estrategias de desarrollo incluyentes

Estrategias de desarrollo y políticas económicas elaboradas de manera incluyente y equitativa, de modo que representen los intereses y necesidades de todos los sectores sociales y regiones del país, y que incluyan la prospección *ex ante*, realizada en procesos participativos ciudadanos, sobre los efectos distributivos de cada una de las políticas.

CAPÍTULO

3

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

BALANCE

Oportunidades, estabilidad y solvencia económica

Introducción

Este capítulo valora el desempeño de la economía costarricense en relación con las oportunidades, la estabilidad y la solvencia económica durante el año 2025 y la primera parte del 2026. El análisis se efectúa con una visión de mediano plazo, fundamentada en la perspectiva del desarrollo humano sostenible. Para cumplir con este propósito, se analizan indicadores de tipo económico, social e institucional que permiten determinar si se ha avanzado o retrocedido en el logro de las aspiraciones del contrato social costarricense.

Las oportunidades son fruto del crecimiento económico sostenido que, a su vez, depende de procesos de inversión pública y privada, la formación de recursos humanos, la mejora en la productividad y un uso racional de los recursos naturales. En este sentido, las oportunidades reflejan el acceso de la población a bienes y servicios de calidad como resultado de la generación de empleo decente y de mayores ingresos para distintos grupos sociales en todos los territorios del país, lo que también implica mayor equidad en su distribución. Sin embargo, el crecimiento económico, por sí solo, no garantiza una ampliación de las oportunidades si sus beneficios no se traducen en mayores ingresos, empleos y bienestar para los distintos grupos sociales y territorios.

La estabilidad consiste en mantener reducidos los desequilibrios internos –déficit fiscal e inflación– y externos –balanza de pagos–, de manera que se posibilite el crecimiento económico sin comprometer el futuro de las nuevas generaciones. Esto requiere solvencia, es decir, capacidad para atender las obligaciones económicas y sostener inversiones físicas y sociales fundamentales para el desarrollo humano.

El dinamismo económico, el mercado laboral, la economía interna, el sector externo, las finanzas públicas y las políticas monetaria y cambiaria se utilizan como ejes de análisis para valorar los aspectos mencionados. Este capítulo no se limita a dar seguimiento a los indicadores coyunturales, sino que enfatiza cómo la evolución económica y su estructura inciden en los avances o retrocesos del desarrollo humano, en particular en el cumplimiento de las aspiraciones definidas por el *Informe Estado de la Nación*.

El presente capítulo plantea seis mensajes o ideas principales, a los cuales se dedica una sección. La primera expone cómo la economía sigue creciendo a buen ritmo, pero se reduce la parte que se queda en el país y aumenta la concentración territorial y sectorial. La segunda presenta la materialización de las amenazas al sector externo expuestas en el *Informe 2025* y mayor afectación en los sectores menos sofisticados y los territorios periféricos. La tercera evidencia que la deflación y la apreciación del colón no se han traducido en mejoras sustantivas del poder adquisitivo de los hogares, mientras que las condiciones de acceso al crédito comprometen especialmente a los de menores ingresos. La cuarta examina el deterioro de la solvencia fiscal y sus implicaciones para las inversiones prioritarias. Una quinta sección analiza los elevados costos de la congestión vial y la necesidad de soluciones que trasciendan la inversión en infraestructura. Finalmente, la sexta sección aborda la expansión y diversificación de la economía del crimen, en un contexto de creciente concentración de oportunidades, desatención de inversiones estratégicas para el desarrollo humano y expansión de mercados criminales a escala global.

Concentración de oportunidades en sectores y territorios sigue en aumento y obstaculiza un desarrollo humano sostenible e inclusivo

Desde hace varias ediciones, el *Informe Estado de la Nación* ha advertido sobre la concentración de oportunidades en la economía costarricense y sus implicaciones para el desarrollo humano sostenible e inclusivo. En línea con este análisis, la presente sección evidencia cómo la economía nacional ha presentado un buen ritmo de crecimiento en perspectiva comparada. No obstante, una proporción cada vez menor de la producción nacional queda en manos de las familias costarricenses. Además, los recursos que permanecen en el país se concentran en sectores productivos[5] más dinámicos y orientados al sector

externo, así como 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.

Buen crecimiento económico relativo pese a expectativa de desaceleración

En la última década, la economía costarricense ha presentado un crecimiento económico destacado en relación con el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de América Latina (gráfico 3.1). Organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la OCDE destacan el buen dinamismo de la producción costarricense y su resiliencia ante choques externos como la pandemia del covid-19, el choque inflacionario del 2022 y los recientes conflictos geopolíticos (FMI, 2026; OCDE, 2025).

En el 2025, la economía costarricense creció a un ritmo del 4,6%, lo cual lo posicionó como el segundo país de la OCDE con mayor crecimiento, solo superado por Irlanda con un 12,3% y muy por encima del promedio de un 1,8%. Al compararse con los países latinoamericanos, Costa Rica fue la cuarta nación con el mayor crecimiento, con Guyana encabezando el *ranking* con un 19,3%, seguido por Paraguay con un 6,6% y Nicaragua con un 4,9%. El país presentó un crecimiento económico significativamente superior al promedio regional del 2,3%. El destacado crecimiento de la economía costarricense en los últimos años llevó a que en julio del 2025 fuera clasificado como de ingreso alto, al contar con un ingreso nacional bruto (INB) *per cápita* de 15.620 dólares, que está por encima del umbral de 13.935 dólares que posiciona a los países en el mayor nivel de ingresos posible según la clasificación del Banco Mundial (Metreau *et al.,* 2025).

Para el bienio 2026-2027 el Banco Central de Costa Rica (BCCR), espera que la economía costarricense se desacelere: se proyectó un crecimiento del 3,4% para el 2026 y del 3,5% para el 2027; reducciones de más de un punto porcentual respecto al 2025. BCCR (2026) explica que esta pérdida de dinamismo, en gran medida, se asocia con la persistencia de la incertidumbre por tensiones geopolíticas, los cambios en la política comercial estadounidense y la fragmentación geoeconómica. A pesar de la desaceleración esperada de la economía, Costa Rica seguirá contando con un crecimiento económico destacado en relación con la media proyectada para los países de la OCDE (1,5% en el 2026 y 1,7% en el 2027) y los latinoamericanos (2,2% y 2,5%).

Diferencia entre lo producido y lo que se queda en el país es más del doble que en América Latina

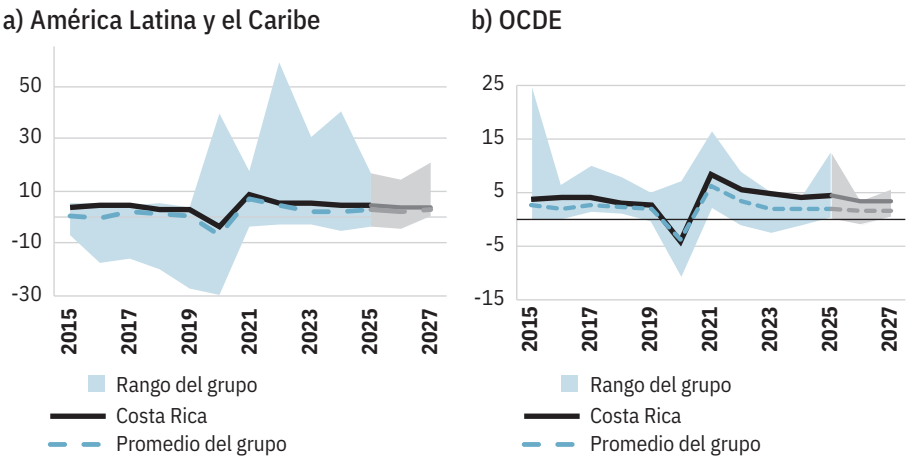
Desde hace varios años, en el país se ha discutido si un crecimiento productivo centrado en el sector externo, particularmente en el régimen especial, es suficiente para generar oportunidades económicas más allá de la GAM y de los sectores más dinámicos que forman parte de cadenas globales de valor (Procomer, 2025; Paus, 2020). Como insumo a esta discusión, un indicador clave 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)[6].

En Costa Rica, la diferencia entre el PIB y el IND en los últimos diez años se ha multiplicado por 2,4 veces, solo del 2024 al 2025 aumentó en 0,7 puntos porcentuales y, según proyecciones del BCCR, se espera que esta tendencia se mantenga en el bienio 2026-2027 (gráfico 3.2). Como explican Meneses y Córdova (2026), esta diferencia ocurre porque los capitales extranjeros e inversión extranjera directa (IED), que se instalan en el país e impulsan el PIB, no se quedan de forma permanente, sino que una parte significativa se retira de la economía nacional como repatriación de utilidades (renta) hacia los países de sus casas matrices.

Este crecimiento en la diferencia entre el PIB y el IND en Costa Rica lo posicio-

Gráfico 3.1

Crecimiento anual del PIB real[a/] en Costa Rica, según grupo de referencia[b/] y año[c/]
(porcentaje)

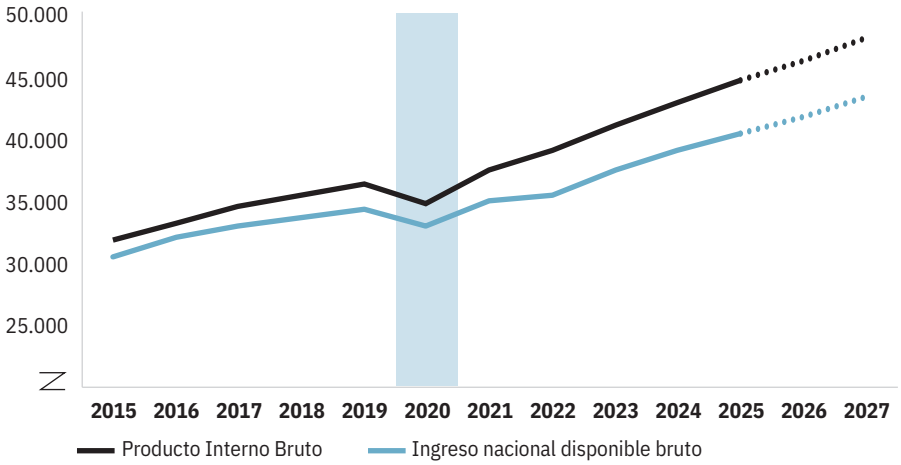


a/ Corresponde a la tasa de variación anual del PIB real, a precios constantes con año base 2015.
b/ El área sombreada resalta el rango de crecimiento anual del PIB observado entre los países que integran cada grupo de referencia, desde el valor mínimo hasta el máximo en cada año.
c/Los valores del 2026 y el 2027 son proyecciones y se muestran en tonos grises.

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial y OCDE.

Gráfico 3.2

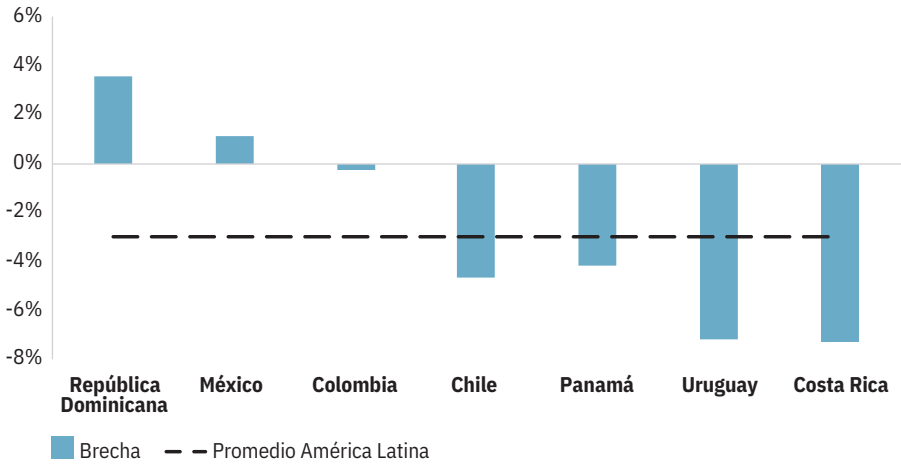
Evolución del producto interno bruto e ingreso nacional disponible, por año[a/b/]
(miles de millones de colones reales)



a/ Las líneas punteadas corresponden a las proyecciones del 2026 y el 2027 hechas por el BCCR.
b/ La columna vertical sombreada resalta el período de la pandemia del covid-19. El período anterior se considera como el mediano plazo, y el posterior refleja la etapa postpandemia.
Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

Gráfico 3.3

Brecha entre el PIB y el ingreso nacional disponible, según país
(promedio 2022-2024)



Fuente: Meneses y Córdova (2026), con datos de Cepal.

na como el país de la región con la mayor brecha, con un -9,7%, y con un promedio en el 2022-2024 de un -7,3%, que es 2,5 veces superior a la media de la región latinoamericana en este mismo período. Cuando se analizan los principales competidores del país en la región, los cuales también cuentan con sectores externos más dinámicos, en industrias con mayor grado de sofisticación y con importantes flujos de capitales e IED, le siguen Uruguay, Chile y Panamá. En otras economías competidoras como México y República Dominicana, los ingresos en manos de las familias superan a la producción que se da en su territorio (gráfico 3.3).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

ANÁLISIS DE SEGUIMIENTO DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO DURANTE EL 2025 Y PRIMEROS MESES DEL 2026
véase Meneses y Córdova 2026, en **www.estadonacion.or.cr**

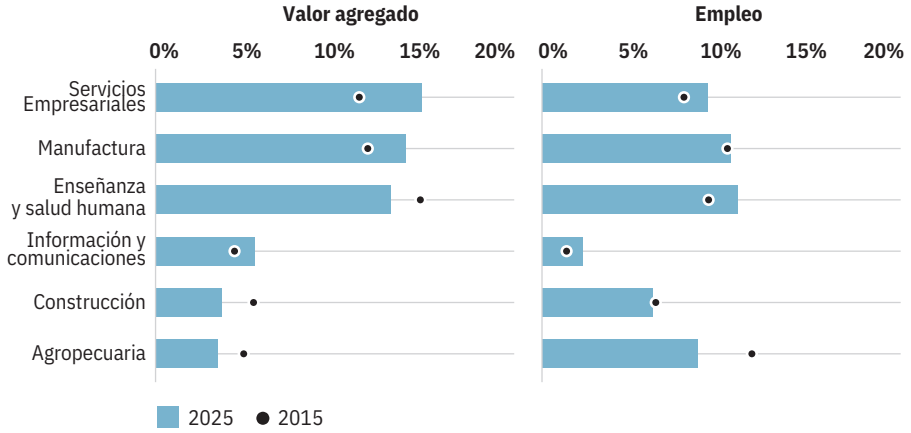
Concentración sectorial de la producción profundiza pérdida de empleo y rezago de territorios periféricos

En las últimas tres décadas, la economía costarricense ha transitado en forma acelerada hacia una estructura productiva más sofisticada, particularmente, con una mayor integración a cadenas globales de valor de alta tecnología y servicios especializados (Gereffi *et al.*, 2019; Alfaro, 2024; OCDE, 2025). Esta transición productiva ha significado una recomposición de la economía en la última década, donde las actividades económicas como la agropecuaria y la construcción han perdido participación, mientras que la manufactura avanzada, la información y comunicaciones y los servicios empresariales han ganado terreno (gráfico 3.4).

Al analizar la evolución de la estructura productiva y del empleo durante la última década, se observan diferencias importantes entre las actividades económicas. Entre el 2015 y el 2025, la activi-

Gráfico 3.4

Participación en el valor agregado bruto y el empleo, según rama de actividad[a/]
(porcentaje)



a/ Se muestran las seis ramas de actividad con la mayor variación en su peso relativo dentro del valor agregado entre el 2015 y el 2025: las tres con el mayor aumento y las tres con la mayor disminución. Las barras corresponden a la participación en el 2025 y los puntos a la del 2015. La participación en el empleo se calcula con el promedio anual de ocupados.
Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR y del INEC.

dad agropecuaria redujo su participación en el valor agregado en -1,5 puntos porcentuales y en el empleo en -3,2 puntos porcentuales, mientras que la construcción registró disminuciones de -1,8 y -0,2 puntos porcentuales, respectivamente. En contraste, los servicios empresariales aumentaron su participación en el valor agregado en 3,7 puntos porcentuales, seguidos de la manufactura (2,3) y la información y comunicaciones (1,2). Sin embargo, este mayor protagonismo productivo no estuvo acompañado de incrementos equivalentes en su participación en el empleo, lo cual aumentó apenas 1,4, 0,2 y 0,9 puntos porcentuales, respectivamente. Estas tendencias reflejan una recomposición de la estructura productiva hacia actividades que ganan peso económico, sin que ello se traduzca en una expansión proporcional de su participación en el empleo nacional.

Esta transformación estructural no constituye, por sí misma, un motivo de preocupación, pues forma parte de los procesos que experimentan las economías conforme aumentan sus niveles de desarrollo relativo y sofisticación productiva (Spatafora *et al.*, 2012). El problema radica en que esta transición no ha estado acompañada de políticas públicas suficientemente articuladas para promover la reconversión de las actividades menos dinámicas y la transformación productiva de los territorios donde estas se concentran. Como se ha documentado en ediciones anteriores del *Informe*, persisten debilidades institucionales que limitan la capacidad del país para enfrentar estos desafíos. En la edición del 2022 se identificaron 37 entidades públicas vinculadas con el desarrollo productivo, cuya elevada fragmentación dificultaba la efectividad de sus intervenciones. Posteriormente, en la edición del 2024, el análisis de 13 programas productivos evidenció insuficiencias y asimetrías institucionales que restringían su capacidad de respuesta ante las necesidades de transformación productiva. En consecuencia, el principal desafío no es la recomposición sectorial en sí misma, sino la limitada capacidad de las políticas públicas para acompañarla y ampliar las oportunidades productivas y laborales de los sectores y territorios rezagados.

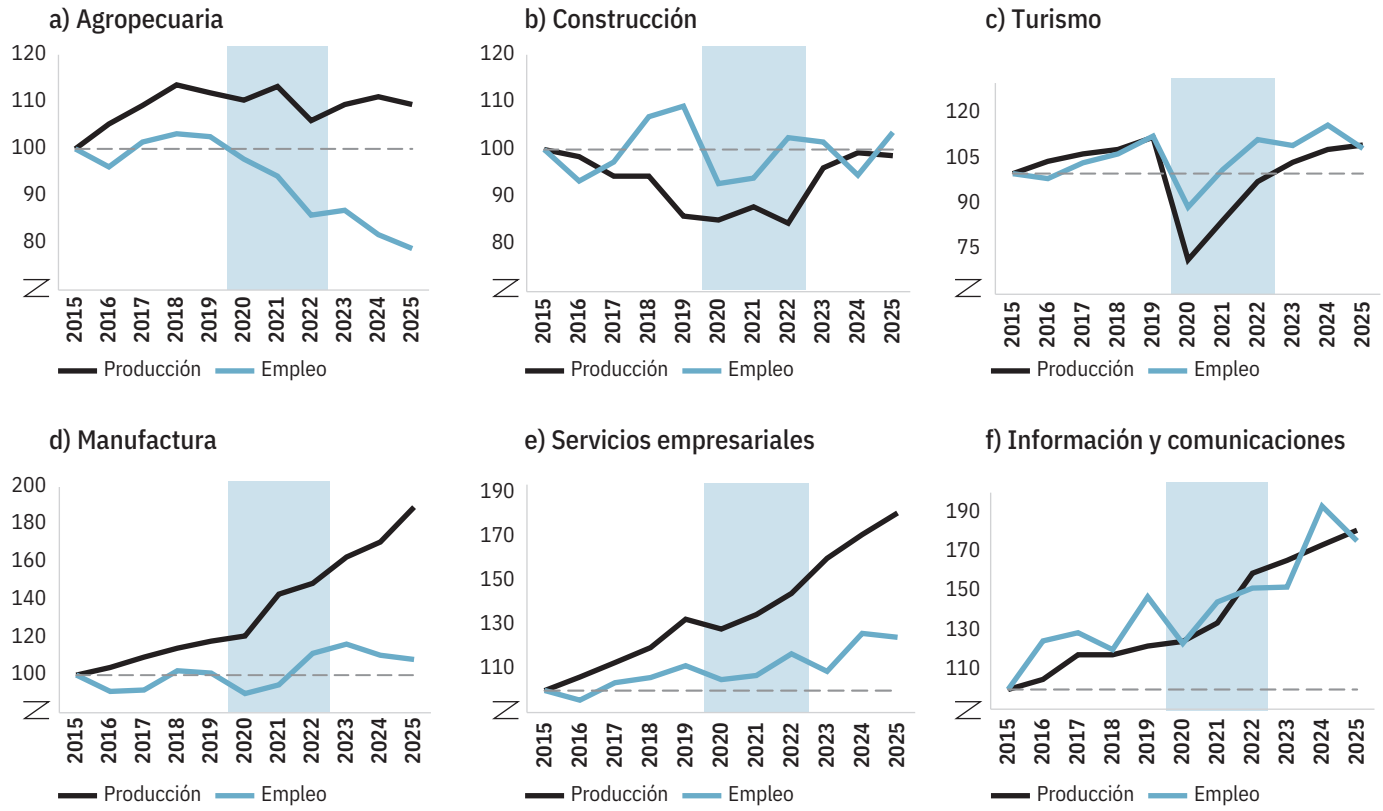
Este problema se asocia con una de las paradojas que se han venido resaltando en ediciones previas del *Informe*: la desconexión entre el crecimiento económico y la generación de empleo. Desde la pandemia del covid-19, la diferencia entre el dinamismo productivo y de generación de empleo se intensificó (PEN, 2025b). Al segundo trimestre del 2026, esta brecha no ha sufrido cambios significativos y, en gran medida, esta se explica por la concentración productiva del país en actividades menos intensivas en empleo[7] que han sido su motor de crecimiento.

Esta recomposición de la estructura productiva y sus limitaciones para generar empleo no responde solo a la coyuntura reciente, sino que refleja tendencias que se han consolidado durante la última década. Como se observa en el gráfico 3.5, entre el 2015 y el 2025, las actividades tradicionalmente intensivas en mano de obra, como la agropecuaria, la construcción y el turismo, han mostrado un menor dinamismo productivo relativo, acompañado de pérdidas netas de empleo. La construcción ha experimentado una contracción de su actividad durante este período y aunque el empleo del sector superó ligeramente el nivel de 2015, se mantuvo por debajo del pico que alcanzó antes de la pandemia. Por su parte, aunque la actividad agropecuaria ha registrado un crecimiento moderado, este se ha concentrado en segmentos exportadores menos intensivos en empleo, mientras que el sector en su conjunto ha experimentado una marcada pérdida de puestos de trabajo. El turismo también ha enfrentado una década adversa, especialmente por el impacto de la denominada "temporada cero" provocada por la pandemia de covid-19. Sus efectos han sido persistentes, al punto de que, en el 2025, la producción del sector aún no recuperaba el nivel del 2019 y, el empleo, que alcanzó un pico en 2024, volvió a ubicarse por debajo del nivel del 2019.

Por su parte, las actividades menos intensivas en empleo como la manufactura, la información y comunicaciones y los servicios empresariales han mostrado un destacado dinamismo aun tras el choque

Gráfico 3.5

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



a/ Se muestran únicamente las seis ramas de actividad con la mayor variación en su peso relativo dentro del valor agregado entre el 2015 y el 2025: las tres con el mayor aumento y las tres con la mayor disminución. La columna vertical sombreada resalta el período de la pandemia del covid-19.
Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

pandémico. No obstante, su crecimiento acelerado y muy por encima de las demás actividades económicas, es significativamente mayor que el de los empleos generados (gráfico 3.5). El caso más destacado es el de la manufactura, donde al 2025, la brecha entre el crecimiento de la producción y el empleo en el período 2015-2025 es de 81 puntos porcentuales; mientras que la producción ha crecido en un 89,3%, el empleo ha aumentado en apenas un 8,4%. En los servicios profesionales la producción ha crecido en un 81%, mientras que el empleo en un 24%. La actividad información y comunicaciones representa una diferencia menor entre el crecimiento de la producción y el empleo, con valores respectivos del 81% y el 75%; sin embargo, en el 2025, esta actividad apenas representó el 2,4% del empleo nacional. Este comportamiento responde, en parte, a que las actividades de mayor dinamismo económico presentan niveles más elevados de productividad, asociados con procesos productivos intensivos en capital, tecnología y empleo calificado, pero con una capacidad relativamente limitada para generar oportunidades laborales de manera proporcional a su crecimiento (PEN, 2023 y 2024).

Como se observa en el recuadro 3.1, la evolución de los sectores productivos también se relaciona con las condiciones de las mujeres en el mercado laboral, el cual ha sido un tema transversal del *Informe Estado de la Nación*.

En síntesis, la economía costarricense se ha venido especializando en actividades económicas menos intensivas en empleo, lo que en gran medida se asocia con un resultado claro: una economía que crece a buen ritmo, pero sin generar nuevos empleos. Además, es clave mencionar que no hay señales de que esta situación vaya a cambiar. Por el contrario, se suman los riesgos asociados con la creciente adopción de inteligencia artificial, que podría profundizar la desconexión entre el dinamismo productivo y la generación de empleo. Según estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Banco Mundial (2024), cerca del 38% del empleo en Costa Rica presenta algún grado de exposición a la inteligencia artificial (IA) generativa, aunque solo una fracción enfrenta riesgos de automatización

Recuadro 3.1

Persisten brechas de género en el empleo pese a la mayor participación femenina en sectores dinámicos

Las actividades que más crecen en valor agregado, como la manufactura, no son las que más empleo generan, y varias de las menos dinámicas pierden empleo. De acuerdo con Meneses (2026), el perfil de las personas ocupadas difiere entre las ramas que crean empleo y las que lo pierden de manera recurrente. En promedio, la persona ocupada en Costa Rica es un hombre, adulto y sin secundaria completa, pero el perfil varía según la rama de actividad.

Participación de las mujeres según el dinamismo de la actividad

Con base en la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del INEC, se comparan las seis ramas con mayor variación en su peso dentro del valor agregado entre el 2015 y el 2025: las tres que más crecieron (más dinámicas) y las tres que más cayeron (menos dinámicas). En el 2025, las mujeres representaron el 15,6% del empleo en la agropecuaria y el 4,4% en la construcción, dos de las actividades menos dinámicas, mientras que en el turismo (alojamiento y servicios de comida) alcanzaron el 58,8%. Entre las más dinámicas, representaron el 37,2% del empleo en la manufactura, el 28,7% en información y comunicaciones y el 43,9% en los servicios empresariales (actividades profesionales, científicas y técnicas). Desde el 2015, su participación aumentó en cinco de las seis ramas, con los mayores avances en los servicios empresariales (de 37,7% a 43,9%, es decir, 6,2 puntos porcentuales) y en información y comunicaciones (de 23,9% a 28,7%, 4,8 puntos porcentuales). En la manufactura subió 2,4 puntos porcentuales, en la agropecuaria 2,8 y en el turismo 1,0. La construcción es la única rama donde disminuyó, 0,5 puntos porcentuales (de 4,9% a 4,4%) (Meneses, 2026).

Perfiles distintos y mayor competencia por los puestos

De acuerdo con Meneses (2026), las ramas que sostienen la creación de empleo concentran mano de obra más calificada, femenina y joven, mientras que las que pierden empleo de forma recurrente, entre ellas la agropecuaria y la construcción, concentran personas no calificadas, hombres y personas adultas. Esto abre una oportunidad de acceso para las mujeres, aunque su presencia en las ramas con creación de empleo no es homogénea: es del 58,8% en alojamiento y servicios de comida y del 28,7% en información y comunicaciones. Además, si los hombres desplazados de las ramas que pierden empleo se trasladan hacia las que crecen, podría aumentar la competencia por los puestos disponibles y reducirse la probabilidad de contratación femenina, en ausencia de avances en equidad de género.

Otros indicadores del mercado laboral

Entre el cuarto trimestre del 2012 y el del 2025 se redujo la brecha de género en la tasa de desempleo. En el 2012, la tasa femenina (11,7%) superaba en 3,1 puntos porcentuales a la masculina (8,6%); en el 2025 la diferencia fue de apenas 0,4 puntos porcentuales, con ambas tasas en torno a 6%. Asimismo, el porcentaje de mujeres en la población fuera de la fuerza de trabajo bajó del 78% entre 1991 y 1999 al 67% en el período 2020-2025, en coincidencia con la mayor participación laboral femenina, aunque siguen siendo la mayoría de esa población (Meneses, 2026).

De acuerdo con Meneses (2026), la capacidad de la fuerza laboral desplazada para insertarse en las ramas dinámicas está condicionada por brechas de calificación, género y edad, por lo que se requieren políticas activas de empleo orientadas a cerrar las brechas de calificación y a promover la equidad de género.

completa. Esto plantea nuevos desafíos para la capacidad de las actividades más dinámicas para traducir sus ganancias de productividad en mayores oportunidades laborales.

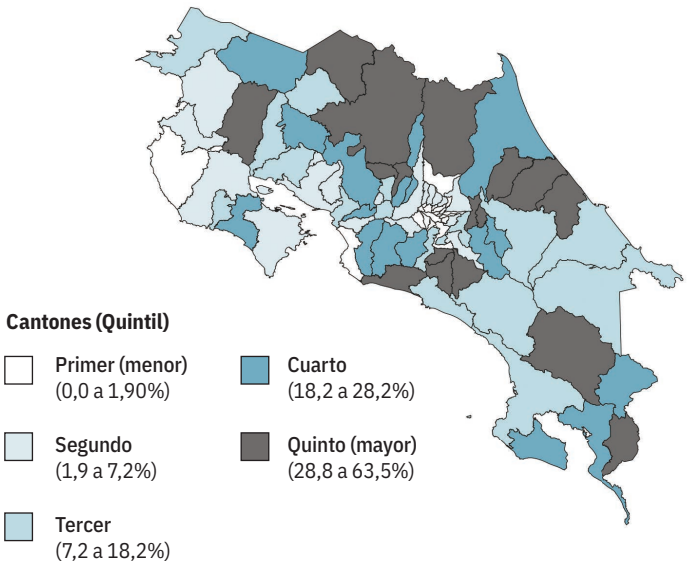
La concentración sectorial de la economía también se asocia con el rezago de territorios periféricos, particularmente los más alejados de la GAM, cuyas economías dependen, en buena medida, de las actividades económicas que han mostrado menor dinamismo en la última década como la agropecuaria, la construcción y el turismo. Como se observa en el mapa 3.1, la mayoría de los cantones con la mayor concentración de su empleo en estas tres actividades son periféricos. Las economías de territorios periféricos también se sustentan de otras actividades como el comercio, con un crecimiento significativo sin generar nuevos empleos.

Particularmente, la actividad agropecuaria se concentra en los cantones periféricos de la frontera norte y el litoral Caribe del país. Destacan otros cantones en la frontera sur, el Pacífico Norte y el Pacífico Central y en cantones rurales de la región Central. Por ejemplo, hay cuatro cantones que concentran cerca del 60% de su empleo total en este sector: en Matina el 63%, en Zarcero el 60% y en León Cortés y Tarrazú el 59% y 58%, respectivamente. La construcción presenta mayor concentración en los cantones del Pacífico Central y el Pacífico Norte, adicional a su importante participación en cantones de la GAM como centro neurálgico de la actividad productiva del país. El turismo se concentra en el Pacífico Norte y Central, Caribe Sur y Zona Norte del país. Como ha sido documentado en ediciones previas de este *Informe*, los cantones periféricos, a su vez, se encuentran entre los de menores niveles de desarrollo humano y mayor incidencia de la pobreza. Adicionalmente, son cantones con menos condiciones habilitantes para el desarrollo productivo, lo cual se refleja en menores niveles de competitividad (Zúñiga *et al*., 2026).

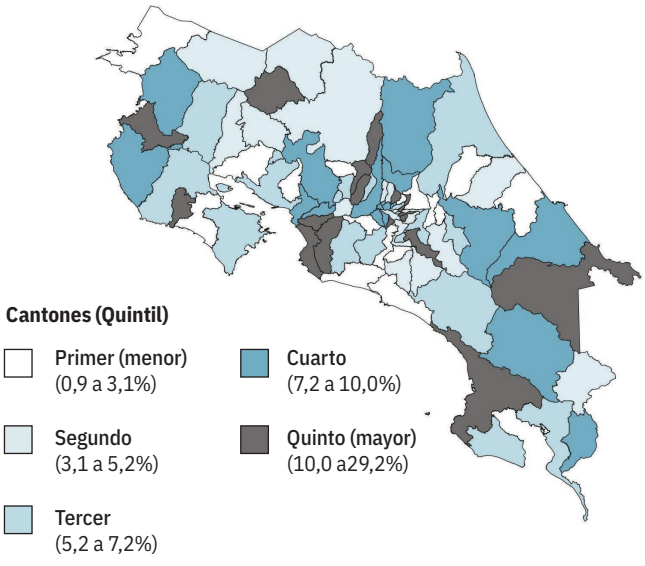
Mapa 3.1

Participación de ramas de actividad seleccionadas en el empleo total, por cantón, según quintil[a/]. 2022
(porcentaje del empleo total del cantón)

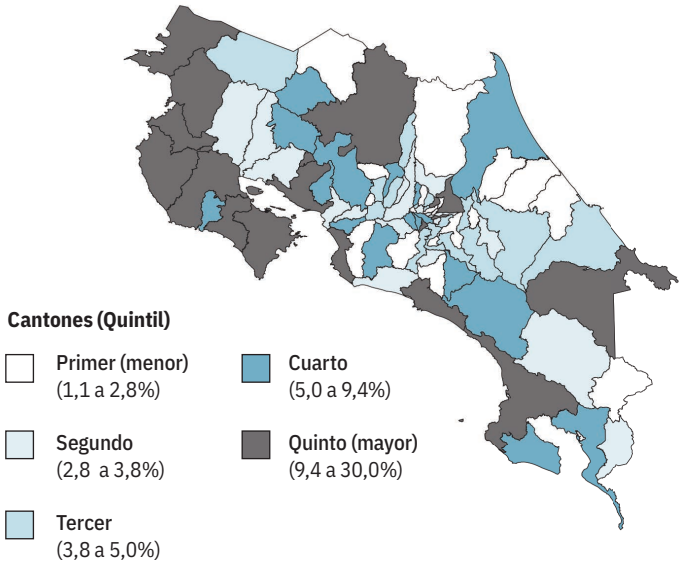
a) Agropecuaria



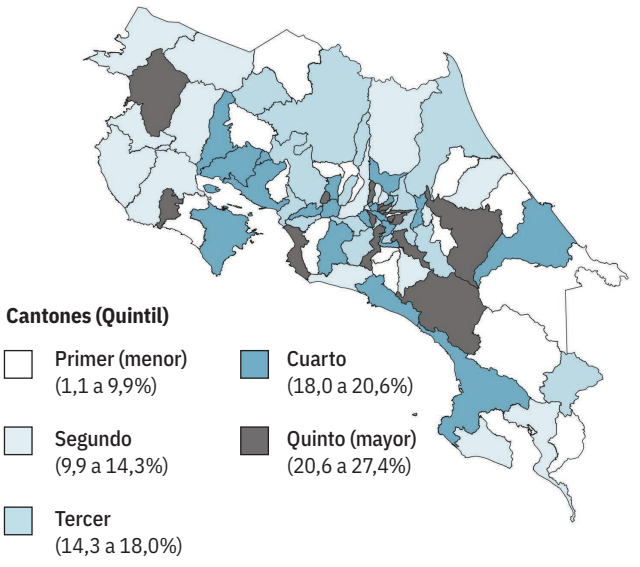
b) Construcción



c) Turismo[b/]



d) Comercio



a/ Los cantones se agrupan en quintiles (grupos de un 20% cada uno) según la participación de cada rama en el empleo total cantonal del 2022. Los quintiles se calculan por separado para cada rama, por lo que los rangos de la leyenda no son comparables entre paneles. La clasificación de las ramas se basa en el PIB cantonal del BCCR y la participación en el empleo, en la Encuesta Continua de Empleo (ECE) del INEC. Los aspectos metodológicos pueden consultarse en el anexo al final de este capítulo. Río Cuarto, Monteverde y Puerto Jiménez (cantones creados con posterioridad a la división geográfica de 81 cantones vigente en el 2022 cuando se calculó el PIB cantonal) toman el valor de su cantón de origen (Grecia, Puntarenas y Golfito, respectivamente).
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.

Los territorios periféricos, cuyas economías locales dependen en gran medida de actividades productivas con menor dinamismo, se encuentran inmersos en una trampa de desarrollo humano, en la que las limitadas oportunidades económicas restringen la generación de empleos de calidad y las posibilidades de mejorar la productividad y competitividad de sus actividades productivas. Esta situación dificulta la diversificación de sus economías y la atracción de nuevas inversiones, lo cual perpetúa los rezagos productivos y laborales y limita las posibilidades de que el crecimiento económico se traduzca en mayores niveles de bienestar y progreso para sus habitantes.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

ANÁLISIS DEL MERCADO LABORAL DURANTE EL 2025 Y PRIMEROS MESES DEL 2026, véase Meneses 2026, en **www.estadonacion.or.cr**

Amenazas al sector externo se materializan y golpean con más fuerza a actividades menos sofisticadas en cantones periféricos

En el *IEN 2025* se documentó el riesgo estratégico que representa la alta dependencia de la economía nacional del comercio y la inversión estadounidenses. Tanto ese *Informe* como el trabajo de Jiménez y Arce (2025) advirtieron sobre las amenazas que los cambios en la política comercial de Estados Unidos suponían para el sector externo, principal motor 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, que afecta tanto al régimen especial, caracterizado por su destacado crecimiento exportador, como a las actividades agroalimentarias del régimen definitivo, menos dinámicas y concentradas en territorios periféricos. Aunque estas últimas enfrentan mayores vulnerabilidades estructurales, la desaceleración 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).

Cantidad exportada crece por debajo del promedio de la última década y empleos en zonas francas caen en el último año

El sector externo ha sido la principal fuente de crecimiento de la economía. El régimen especial, que concentra las exportaciones nacionales, creció en más de dos dígitos durante la última década (gráfico 3.6). En el 2025, aunque muestra desaceleración, el régimen especial o zonas francas aumentó un 12,2%. Sin embargo, al segundo trimestre del 2026 su crecimiento pasó a ser del 2,7%, lo cual significó una desaceleración de 10,5 puntos porcentuales con respecto a ese mismo período en el 2025 y lo posicionó por debajo del crecimiento agregado de la producción nacional.

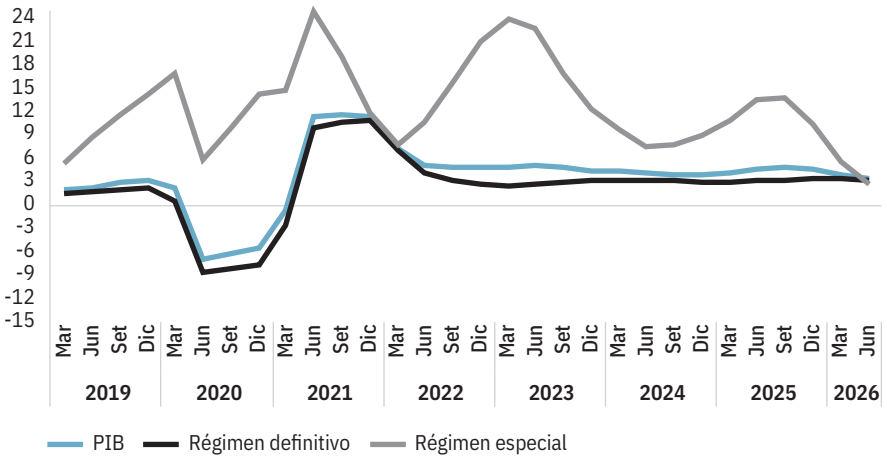
Para entender mejor la evolución del sector externo, uno de los posibles métodos es analizar en forma independiente el valor y el volumen exportado. Cuando se analiza el valor exportado en la última década, se observa que el país ha mantenido un crecimiento promedio del 8,8% y siempre con valores positivos, a pesar de haber atravesado un choque pandémico (gráfico 3.7). Como se ha explicado en este Informe, 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 del 1,1%, que está 7,7 puntos porcentuales por debajo del cambio en el valor exportado. En el 2025, el volumen exportado del país presentó un decrecimiento de -3,6% comparado con un crecimiento del 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

Gráfico 3.6

Variación interanual del PIB real[a/], según régimen de producción, por trimestre y año

(tasa)

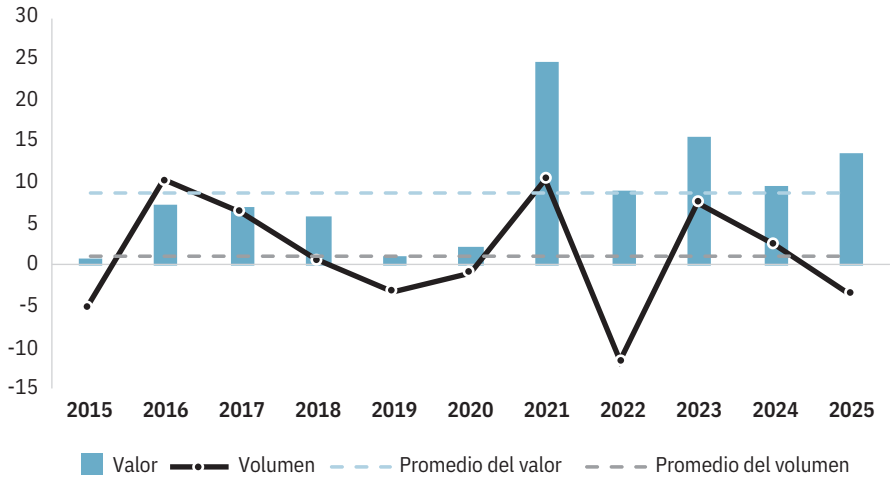


a/ Variación interanual del PIB en volumen (colones encadenados, año de referencia 2022). Corresponde a la serie de tendencia-ciclo.

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

Gráfico 3.7

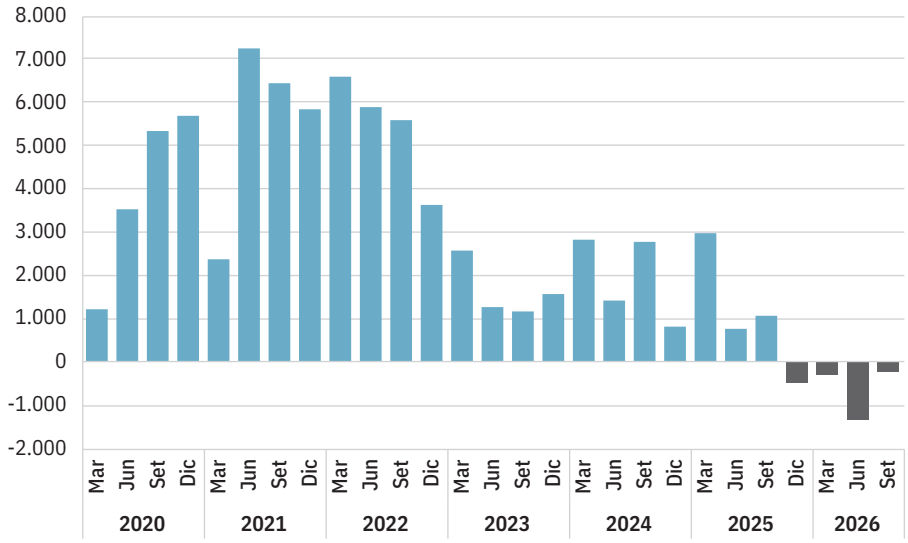
Crecimiento anual de las exportaciones totales de bienes, según valor y volumen, por año
(porcentaje)



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

Gráfico 3.8

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 la CCSS.

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 las 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 2021 y 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 este régimen. 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 (gráfico 3.8).

La desaceleración que se ha venido observando en el empleo en las zonas francas podría originarse por múltiples causas. La primera es la disminución de la demanda externa, en especial del mercado estadounidense. La segunda se refiere a la pérdida de competitividad producto de la apreciación del colón, que ha significado una caída en ingresos por ventas que no se compensa con una disminución de la misma magnitud en sus costos de operación, muchos de ellos tasados en colones. Esta preocupación

fue planteada formalmente ante el BCCR por las principales organizaciones gremiales del sector exportador. La Asociación de Zonas Francas de Costa Rica (E: Vega, 2026) advirtió que la apreciación del colón ha encarecido hasta en un 30% los costos de operación de las empresas de zonas francas durante los últimos cuatro años, especialmente en las actividades de servicios, con una elevada proporción de costos en moneda nacional. Por su parte, la Cámara de Exportadores de Costa Rica (E: Pérez, 2026) señaló que la situación cambiaria compromete la sostenibilidad de las actividades exportadoras, con repercusiones negativas sobre el empleo y la recaudación fiscal.

La tercera es que la creciente adopción de inteligencia artificial podría estar contribuyendo a reducir las necesidades de contratación en las actividades más dinámicas de la economía. Según la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (Cinde, 2026), la generación neta de empleo de las multinacionales disminuyó de 18.988 puestos en el 2022 a 3.259 en el 2025, en un contexto de transformación tecnológica y mayores presiones competitivas. Este fenómeno adquiere relevancia al considerar que el 19,2% de los empleos costarricenses presenta potencial de transformación mediante inteligencia artificial, especialmente en actividades profesionales, financieras y de información y comunicaciones (Fernández-Arauz, 2025). Un ejemplo concreto es *Align Technology*, que en el 2026 obtuvo la autorización para reducir su personal de 4.992 a 2.500, su compromiso mínimo de empleo en zonas francas, al argumentar mejoras de productividad asociadas con la automatización y la transformación digital (Comex, 2026).

Creciente concentración del sector externo en el mercado estadounidense y sectores más sofisticados representa un riesgo estratégico

El sector externo costarricense se ha caracterizado por su creciente concentración en el mercado estadounidense y sectores exportadores dinámicos ubicados en las zonas francas. En el 2025, el 47% de las exportaciones tuvieron como destino los Estados Unidos, un incremento de 5,7 puntos porcentuales con respecto al promedio del período 2010-2024. El porcentaje de la inversión proveniente de capitales estadounidenses en el 2025 fue del 79,5%, muy por encima del promedio del 59% en el período 2010-2024. En el turismo y las importaciones también aumentó la participación del mercado estadounidense en 9,8 y 6,7 puntos porcentuales al comparar ambos períodos (gráfico 3.9).

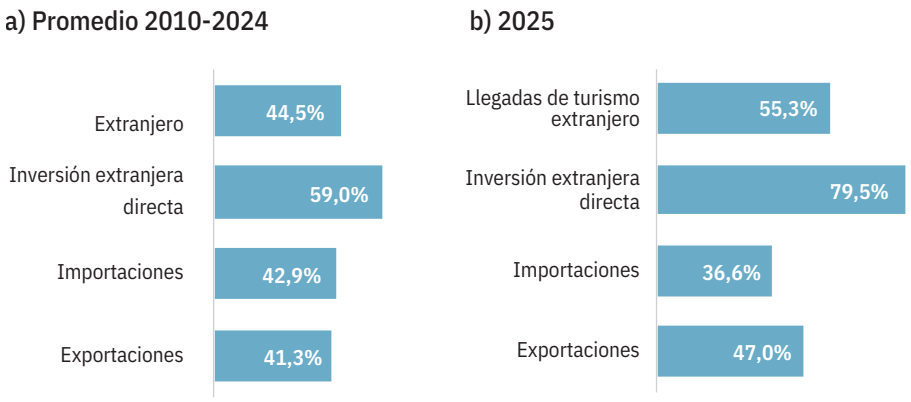
Otra forma de evaluar la concentración en destinos de exportación es mediante el índice de Herfindahl-Hirschman (HHI)[8]. El gráfico 3.10 muestra el HHI[8] por país de destino, donde se ve que las exportaciones en el 2025 están altamente concentradas (HHI mayor a 2.500) y su concentración ha aumentado significativamente en la última década y a un ritmo mucho más acelerado que en la década anterior (Jiménez y Arce, 2026). Este incremento acelerado en el HHI se explica en gran medida por su alta concentración en el mercado estadounidense.

Desde la década de 1990, el país ha mejorado sus resultados de exportación y ha diversificado de forma eficaz sus sectores de exportación, al pasar de exportar principalmente productos agrícolas tradicionales, como el café y el banano, a convertirse en un importante exportador de bienes sofisticados como los dispositivos médicos (Alfaro, 2024). Este comportamiento se mantiene en la última década, cuando la participación de los productos agrícolas se redujo a la mitad, mientras que los instrumentos médicos se duplicaron (gráfico 3.11). Los circuitos integrados multiplicaron su participación por diez, pero este crecimiento tan destacado se debe al "efecto Intel" que cerró sus operaciones temporalmente en el 2014 y se reintrodujo de manera gradual en el mercado costarricense. El resto de los productos de exportación pasaron de representar un 58% en el 2015 a un 37% en el 2025, lo que significa una caída de 21 puntos porcentuales.

Si bien la canasta exportadora a nivel de productos sigue siendo diversificada según el HHI, la concentración sectorial de las exportaciones ha aumentado en la última década. Entre el 2015 y el 2025, el HHI pasó de 334 a 758 puntos, multiplicándose por 2,3 y con un incremento del 30% entre el 2024 y el 2025 (gráfico 3.12). Como advierten Jiménez y Arce (2026), la creciente concentración

Gráfico 3.9

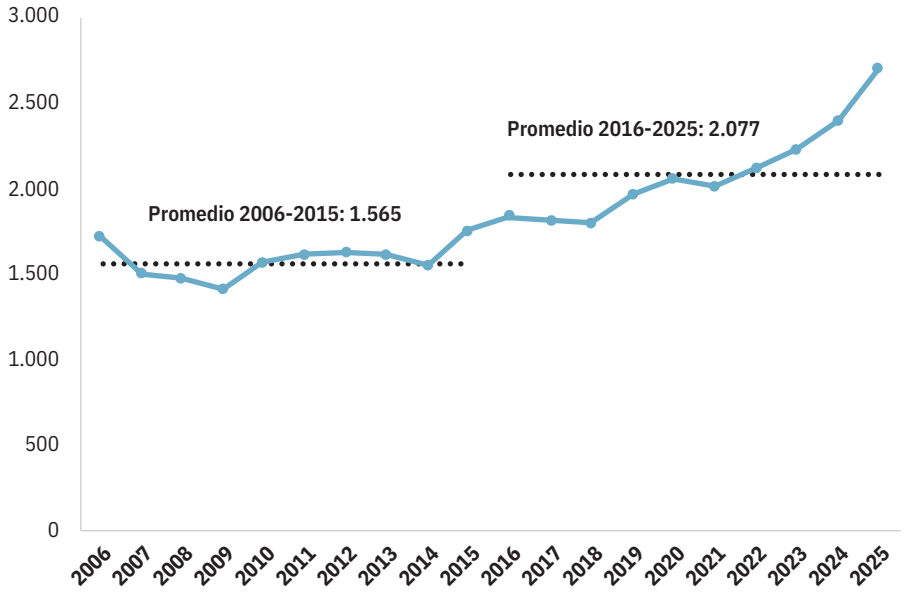
Participación de Estados Unidos en los principales agregados del sector externo, según período[a/]
(porcentaje)



a/ Los porcentajes reflejan la participación relativa de Estados Unidos en el total del agregado del sector externo en el promedio de 2010-2024 y en el 2025. Cada valor se calcula como la proporción del monto correspondiente a Estados Unidos respecto a la suma total del agregado del sector externo analizado.
Fuente: Elaboración propia con datos de Procomer, ICT y BCCR.

Gráfico 3.10

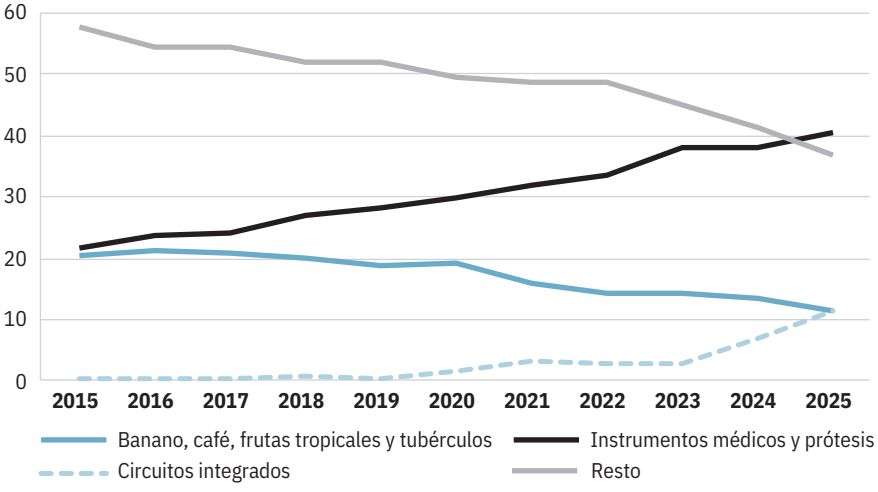
Índice HHI[a/] de concentración de las exportaciones de Costa Rica según destinos[b/], por año



a/ El Índice Herfindahl-Hirschman (HHI) se divide en tres niveles: baja concentración (menor a 1.500), concentración moderada (entre 1.500 y 2.500) y alta concentración (mayor a 2.500).
b/ Los destinos son todos los países a los que Costa Rica exporta.
Fuente: Jiménez y Arce (2026), con base en datos de Procomer.

Gráfico 3.11

Distribución de las exportaciones de bienes[a/], según grupo de productos por año
(porcentaje)



a/ Agrupación utilizando las partidas a cuatro dígitos: banano (0803), café (0901), frutas tropicales (0804), tubérculos (0714), instrumentos médicos (9018), prótesis (9021) y circuitos integrados (8542).
Fuente: Jiménez y Arce (2026), con base en datos de Procomer.

de las exportaciones en determinados sectores y productos incrementa la vulnerabilidad de la economía ante eventuales choques o la salida de actividades exportadoras estratégicas, como ocurrió con el traslado de las operaciones manufactureras de Intel fuera del país en el 2014, que provocó una importante contracción de las exportaciones de componentes electrónicos, principal producto de exportación en aquel momento (PEN, 2016).

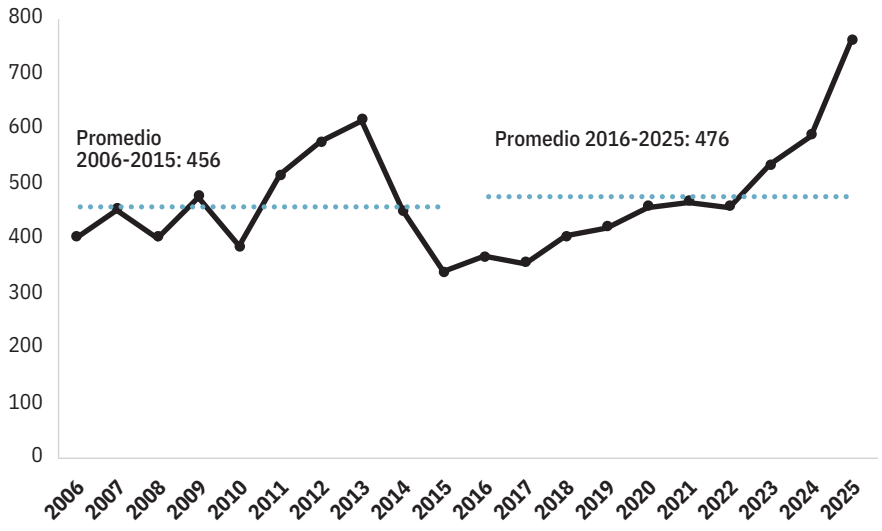
En un contexto de creciente incertidumbre por los cambios en la política comercial de Estados Unidos, la elevada dependencia de este mercado y la mayor concentración de las exportaciones en un número reducido de sectores dinámicos, caracterizados por una alta movilidad internacional del capital y una creciente adopción de inteligencia artificial, incrementan la vulnerabilidad de la economía costarricense ante choques externos y transformaciones en las estrategias productivas de las empresas multinacionales. Esta combinación de riesgos plantea un desafío estratégico para la sostenibilidad del dinamismo exportador y su contribución al crecimiento económico del país.

Concentración del sector externo refuerza la falta de oportunidades en sectores y territorios rezagados

Como se ha venido documentando en ediciones previas de este *Informe*, las principales actividades vinculadas al sector externo afrontan realidades muy distintas en términos de su desempeño económico y su contribución a la generación de empleo. Estas diferencias adquieren especial relevancia desde una perspectiva territorial, dado que algunas de las actividades exportadoras menos dinámicas tienen una presencia importante en las regiones periféricas del país, caracterizadas por mayores rezagos socioeconómicos y menores oportunidades laborales. Esta situación se presenta en un contexto de creciente concentración de las exportaciones en determinados destinos y sectores, así como de marcadas diferencias en el crecimiento de las actividades productivas, considerando conjuntamente

Gráfico 3.12

Índice HHI[a/] de concentración de las exportaciones según productos[b/], por año



a/ El Índice Herfindahl-Hirschman (HHI) se divide en tres niveles: baja concentración (menor a 1.500), concentración moderada (entre 1.500 y 2.500) y alta concentración (mayor a 2.500).
b/ Los productos constituyen los bienes que Costa Rica exporta al resto del mundo.
Fuente: Jiménez y Arce (2026), con base en datos de Procomer.

su demanda interna y externa, además de su capacidad para generar empleo en los territorios.

Un caso de particular interés es el de los productos de las industrias agrícola y alimentaria, entre los que se encuentran cinco de los diez más exportados por el país: piña, banano, café oro, concentrados para la preparación de bebidas y yuca, cuyo principal destino es el mercado estadounidense (Jiménez y Arce, 2026). En estos mercados, la demanda externa constituye uno de los principales motores de la actividad productiva y una fuente fundamental de ingresos, particularmente por las mayores oportunidades de rentabilidad que ofrece frente al mercado interno. Sin embargo, durante la última década, estos productos han mostrado un comportamiento volátil en sus volúmenes de exportación, con tasas de crecimiento promedio que van desde valores cercanos a cero en el café oro hasta un 2,9% en la yuca. Estas cifras contrastan con el crecimiento del 16,3% registrado por las agujas y catéteres, principal producto de exportación del país (gráfico 3.13).

En el 2025, todos estos productos, con excepción del café oro, registraron disminuciones en sus volúmenes exportados, con caídas entre un -3% en la piña y un -21% en la yuca. Este menor dinamismo resulta especialmente relevante porque varias de estas actividades tienen una importante presencia en las regiones periféricas de Costa Rica, donde constituyen fuentes de empleo e ingresos para la población.

El relativamente bajo dinamismo y la alta volatilidad de las principales exportaciones de productos agrícolas y alimentarios también se reflejan en la evolución de su valor exportado (gráfico 3.14). Entre el 2015 y el 2025, las tasas de crecimiento anual promedio del valor exportado oscilaron entre un 3,3% en el banano y un 10,3% en los concentrados para la preparación de bebidas[9]. Sin embargo, en el 2025, tres de los cinco productos registraron tasas de crecimiento inferiores al promedio de la década: banano, piña y concentrados para bebidas gaseosas. En particular, el valor exportado de la piña y los concentrados para bebidas presentó un crecimiento cercano a cero, mientras que el banano registró una caída de aproximadamente un -10%.

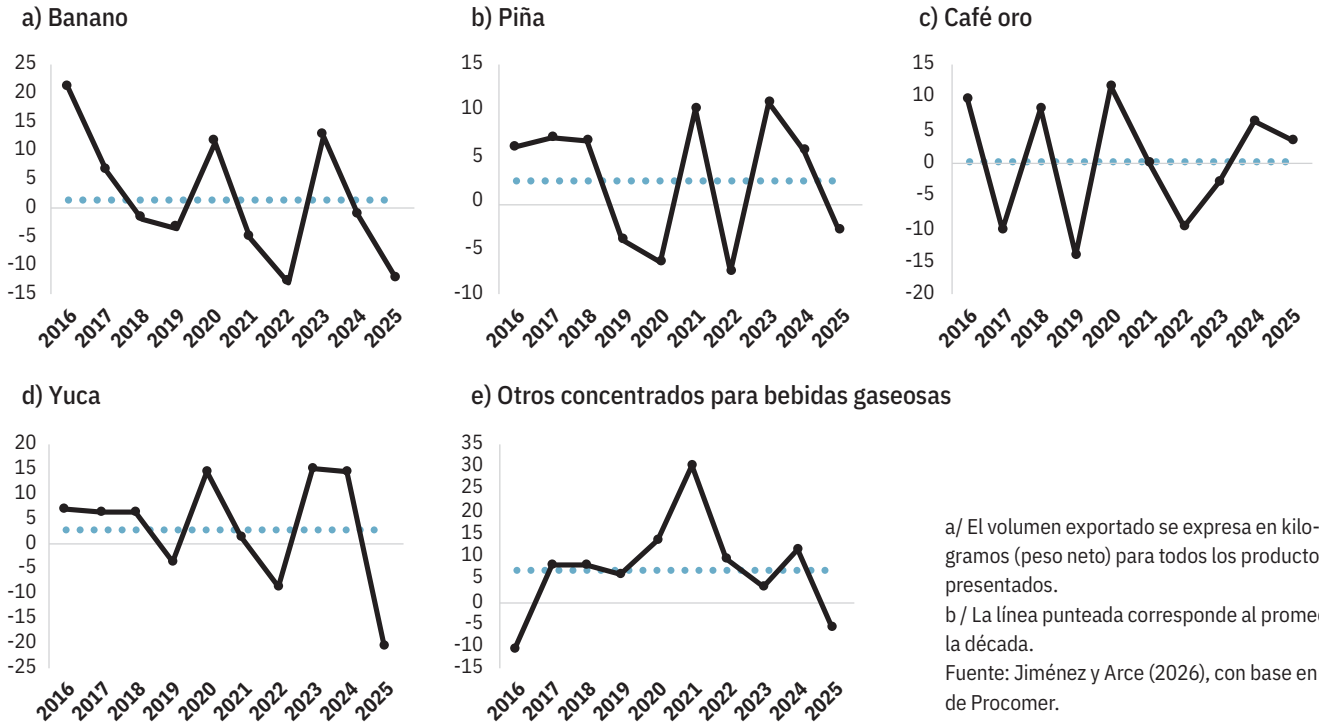
Por su parte, el café oro registró un crecimiento superior al 30%, pese al menor dinamismo de su volumen exportado. Para Jiménez y Arce (2026), el aumento en el valor exportado del café oro y la disminución en el banano podrían estar asociados con las variaciones en la misma dirección de sus precios internacionales. Esto sugiere que parte de las diferencias observadas responde a un efecto precio y no necesariamente a cambios en los volúmenes exportados. Esta distinción adquiere especial relevancia para las regiones periféricas del país, donde varias de estas actividades constituyen importantes fuentes de empleo e ingresos, pues un mayor valor exportado no necesariamente se traduce en una expansión de la producción y de las oportunidades laborales.

El menor dinamismo de las principales exportaciones agrícolas adquiere especial relevancia por su concentración en territorios periféricos del país, donde persisten mayores rezagos socioeconómicos y menores oportunidades laborales, particularmente en las zonas costeras y fronterizas (PNUD, 2024; INEC, 2025; MTSS, 2025). Este es el caso de la piña, principal producto agrícola de exportación de Costa Rica, que además posiciona al país como el mayor exportador mundial (Procomer, 2026), cuyas exportaciones se concentran en siete cantones de la frontera con Nicaragua y el Caribe Norte (mapa 3.2). Una distribución geográfica similar presentan el banano y las raíces y tubérculos, mientras que el café oro registró una mayor dispersión, con una presencia importante en cantones ubicados al sureste de la GAM.

Como se evidenció en la edición 2025 de este *Informe*, la demanda externa constituye el principal sostén de la actividad agropecuaria en los cantones con alta dependencia del sector y, por tanto, una fuente fundamental de empleo e ingresos para sus habitantes. En este contexto, la caída del 8% en el volumen exportado

Gráfico 3.13

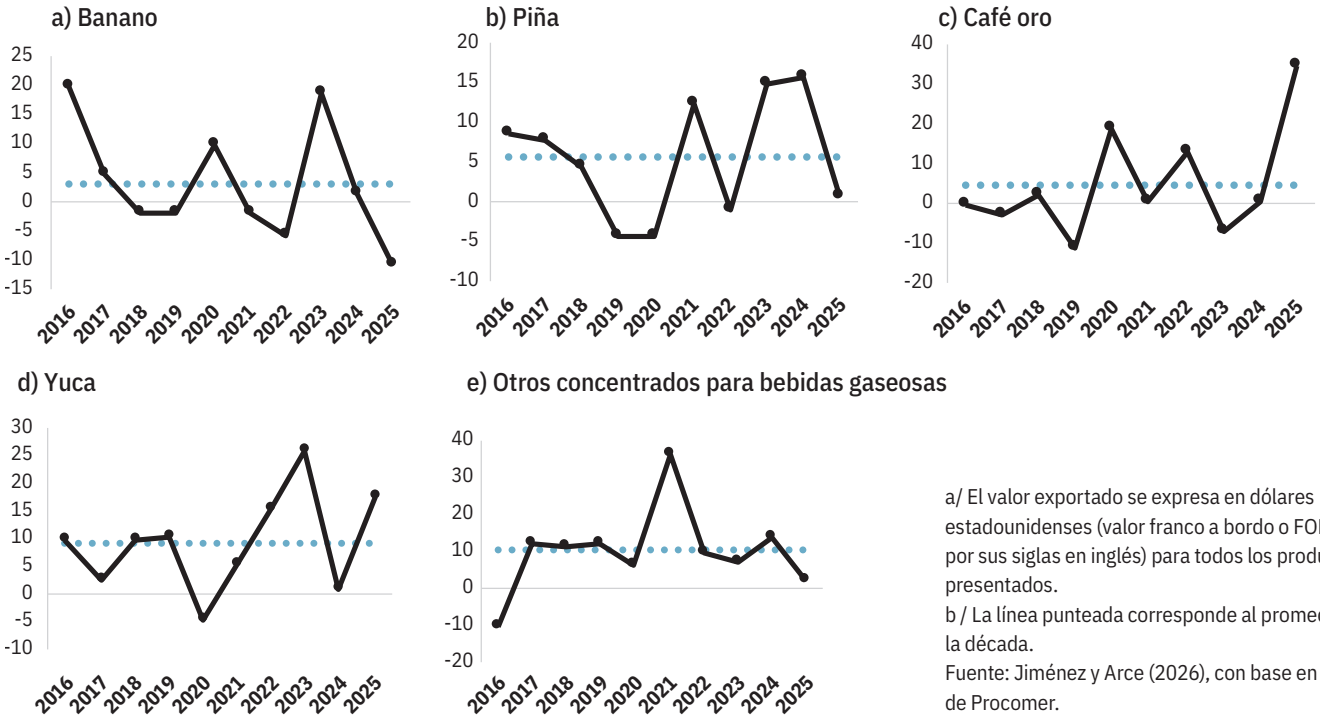
Crecimiento anual del volumen exportado, según producto y año[a/ b/]
(porcentaje)



a/ El volumen exportado se expresa en kilogramos (peso neto) para todos los productos presentados.
b / La línea punteada corresponde al promedio de la década.
Fuente: Jiménez y Arce (2026), con base en datos de Procomer.

Gráfico 3.14

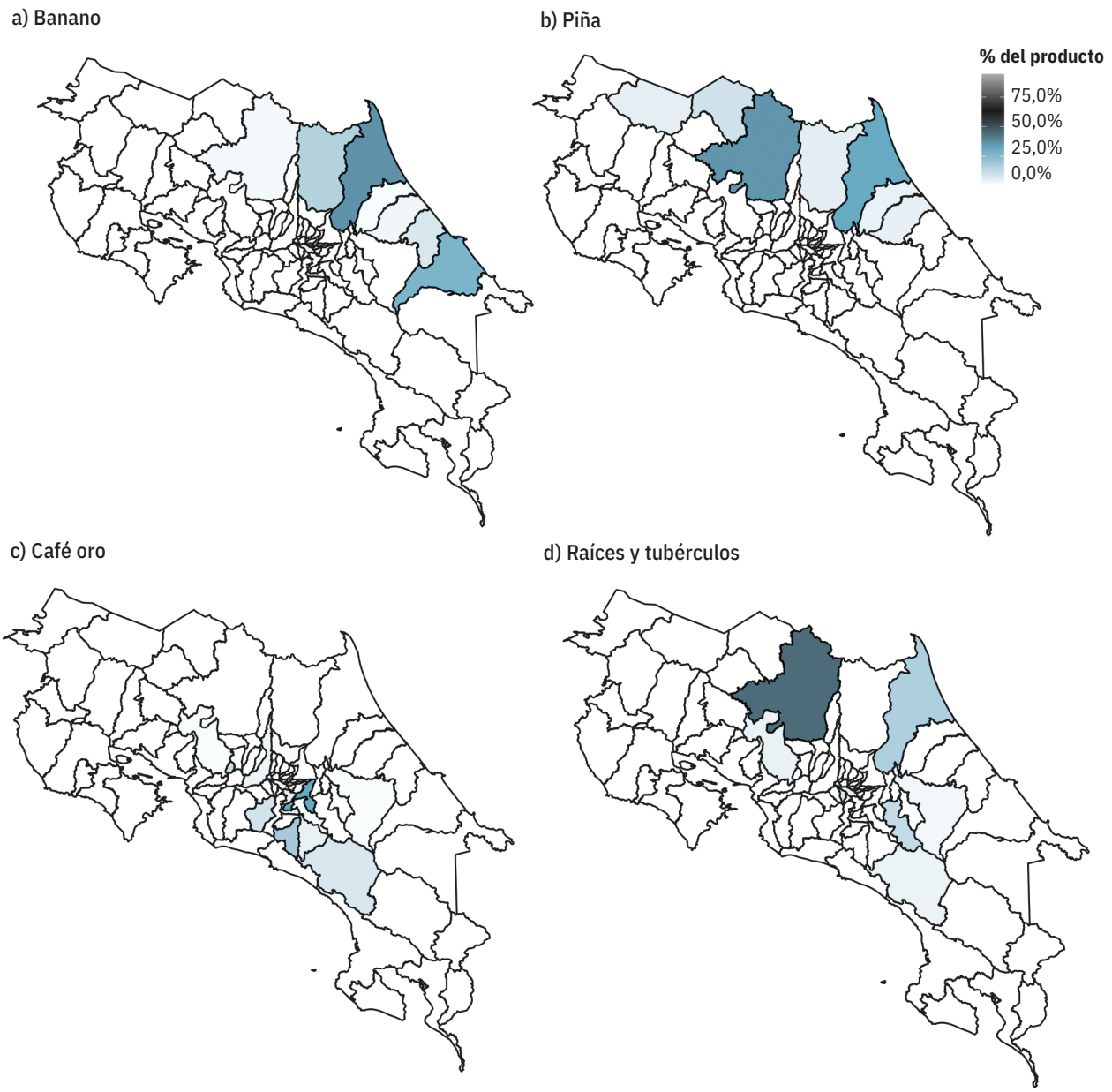
Crecimiento anual del valor exportado, según producto y año[a/ b/]
(porcentaje)



a/ El valor exportado se expresa en dólares estadounidenses (valor franco a bordo o FOB, por sus siglas en inglés) para todos los productos presentados.
b / La línea punteada corresponde al promedio de la década.
Fuente: Jiménez y Arce (2026), con base en datos de Procomer.

Mapa 3.2

Distribución territorial de las exportaciones de cada producto agrícola, según cantón de origen. 2025
(porcentaje del producto exportado)



Fuente: Jiménez y Arce (2026), con base en datos del BCCR.

en el 2025 representa un factor adverso para estas economías locales, pues una menor demanda de sus productos puede limitar la producción y la capacidad de las empresas para generar y sostener puestos de trabajo. Esta situación resulta especialmente preocupante en territorios con pocas alternativas laborales fuera del sector agropecuario, donde el menor dinamismo exportador podría restringir aún más las oportunidades y dificultar la reducción de los rezagos socioeconómicos existentes.

Si bien el análisis realizado en la presente sección permite identificar diferencias importantes en el dinamismo de las actividades exportadoras y sus implicaciones territoriales, quedan pendientes otras dimensiones relevantes para comprender cómo se distribuyen los beneficios del comercio exterior. Entre ellas destacan la concentración de las exportaciones entre empresas de un mismo sector, su contribución a la generación de empleo y las oportunidades para las mujeres y de las empresas nacionales innovadoras de base tecnológica. Estas dimensiones adquieren particular relevancia en una economía donde el crecimiento exportador convive con importantes diferencias de productividad entre empresas y limitaciones para extender sus beneficios hacia más grupos de población y territorios (OCDE, 2025). Profundizar en estos aspectos constituye una línea futura de investigación para determinar en qué medida el dinamismo del sector externo contribuye a reducir las brechas productivas, laborales y territoriales del país.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

RECONFIGURACIÓN DEL SECTOR EXTERNO COSTARRICENSE
véase Jiménez y Arce, 2026, en
www.estadonacion.or.cr

Deflación y un colón más fuerte no se han traducido en mejoras en el bienestar y la competitividad

Durante los últimos tres años, la economía costarricense ha experimentado un período de deflación, apreciación del colón y un crecimiento económico destacado. 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. En este contexto, la presente sección analiza el comportamiento de tres de los principales macroprecios de la economía —la inflación, el tipo de cambio y las tasas de interés—, tanto desde la perspectiva del desempeño macroeconómico como de sus repercusiones sobre las condiciones de vida de la población y las oportunidades para avanzar hacia un desarrollo humano inclusivo y sostenible.

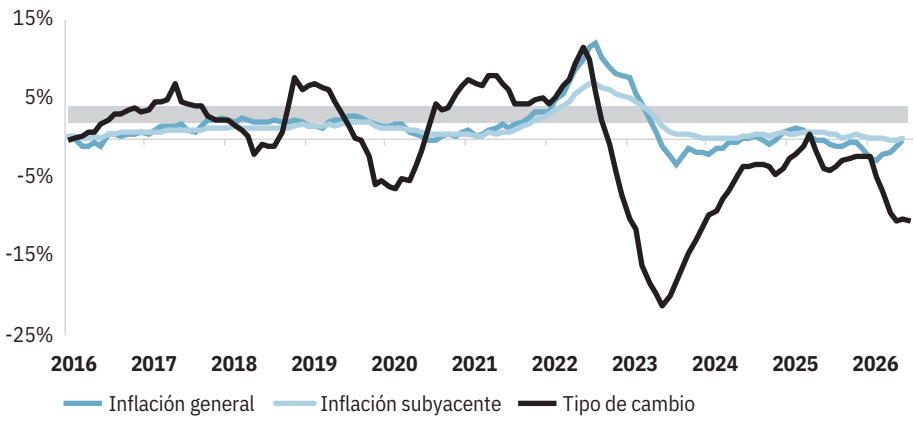
El poder adquisitivo de los hogares en la última década no ha aumentado pese a tres años de precios a la baja y apreciación del colón

Cuando se considera que la economía costarricense acumula 40 meses por debajo del rango meta de inflación y un colón que se ha fortalecido respecto al dólar (gráfico 3.15), se esperaría que esto se traduzca en mayor poder adquisitivo para los hogares costarricenses. Por un lado, la reducción de los niveles de precios, acompañada de ingresos nominales estables o crecientes, debería favorecer el poder adquisitivo de los hogares, al permitirles adquirir una mayor cantidad de bienes y servicios con el mismo ingreso. Por otro, un colón que vale más respecto al dólar debería mejorar el poder adquisitivo de los hogares, de manera directa por reducción del costo de los productos importados y de manera indirecta por la disminución en el costo de los insumos para la producción.

No obstante, el poder de compra de las familias costarricenses no ha presentado mejoras sostenidas en la última década (gráfico 3.16). Independientemente del estrato de ingresos, los hogares han experimentado un estancamiento relativo de sus ingresos reales y, por tanto, de su capacidad adquisitiva durante este período. Entre el 2016 y el 2025, el ingreso real promedio de los hogares aumentó apenas un 1,1%, aunque con diferencias entre estratos: mientras que los ingresos

Gráfico 3.15

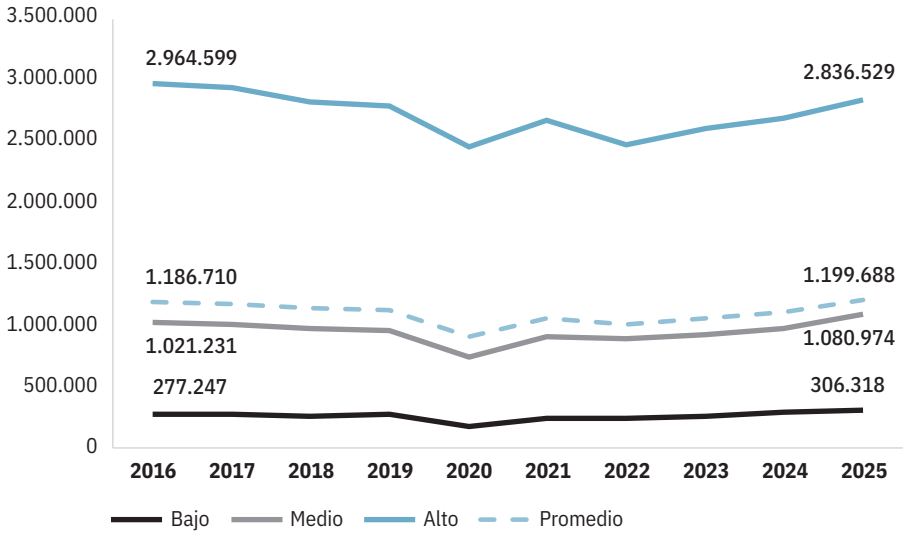
Variación interanual de la inflación y el tipo de cambio, por mes[a/ b/]
(porcentaje)



a/ La inflación general mide la variación interanual del índice de precios al consumidor (IPC), que refleja el cambio en el precio de toda la canasta de bienes y servicios de consumo de los hogares. La inflación subyacente excluye o reduce el peso de los bienes y servicios con precios más volátiles (como algunos alimentos y combustibles).
b/ La franja horizontal sombreada corresponde al rango meta de inflación definido en el 2016 por el BCCR.
Fuente: Sauma y Monge (2026), con datos del BCCR.

Gráfico 3.16

Ingreso promedio real[a/] de los hogares, según estrato de ingreso[b/] por año
(colones)



a/ Ingresos deflactados con el IPC de junio de cada año.
b/ Los estratos se construyen a partir de los deciles de ingreso real per cápita del hogar: estrato bajo (deciles de 1 a 3, 30% de menores ingresos), estrato medio (deciles de 4 a 8) y estrato alto (deciles 9 y 10, 20% de mayores ingresos). Para cada estrato se calcula el promedio simple del ingreso bruto total real del hogar de los deciles que lo componen; el promedio general corresponde a los diez deciles.
Fuente: Sauma y Monge (2026), con datos del BCCR y del INEC.

de los hogares de estratos bajo y medio crecieron un 10,5% y un 5,9%, respectivamente, los del estrato alto se contrajeron un 4,3%. Si bien en los años recientes se observa una recuperación de los ingresos reales, esta ha sido insuficiente para generar mejoras sustantivas respecto de los niveles alcanzados una década atrás. Estos resultados evidencian que, más allá de las condiciones económicas recientes que han favorecido la capacidad adquisitiva, persisten limitaciones estructurales para lograr mejoras sostenidas en el bienestar económico de los hogares costarricenses.

El estancamiento de los salarios reales adquiere mayor relevancia al considerar las desigualdades de género que persisten en los ingresos de los hogares costarricenses. Según datos de la Enaho, entre el 2016 y el 2025, los hogares con jefatura femenina percibieron, en promedio, entre un 77% y un 82% de los ingresos de aquellos con jefatura masculina, una brecha que se ha mantenido relativamente estable durante la década. Esta desigualdad se relaciona, en parte, con la mayor concentración de hogares con jefatura femenina en los estratos de menores ingresos, donde representaban el 51% del primer decil en el 2025. Además, su participación en el total de hogares aumentó del 37,4% al 43,6% en ese período, lo que, por un efecto de composición, también contribuye a explicar el estancamiento del ingreso promedio nacional. Aunque durante la recuperación del 2022-2025 los ingresos reales de los hogares con jefatura femenina crecieron más que los de jefatura masculina (un 22,2% frente a un 18,2%), esta mejora no ha sido suficiente para cerrar sustancialmente las brechas existentes. Así, el limitado crecimiento de las remuneraciones laborales se produce en un contexto de desigualdades persistentes que condicionan la capacidad de los hogares para mejorar su poder adquisitivo.

Esta situación resulta aún más paradójica cuando se considera que, a excepción del 2020, la economía costarricense ha mostrado un crecimiento sostenido de aproximadamente un 4,6% anual. Si bien este dinamismo económico debería favorecer el crecimiento de los ingresos de la población, sus beneficios no necesariamente se distribuyen de manera uniforme, en particular cuando el crecimiento se concentra en actividades con menor capacidad de generar empleo e ingresos para amplios sectores de la población.

Existen cuatro posibles explicaciones para esta paradoja, dos de las cuales se desarrollan en la primera sección de este capítulo. En primer lugar, con el transcurso de los años, una proporción mayor de la producción nacional no permanece en manos de los hogares costarricenses para su consumo e inversión. En segundo lugar, las actividades económicas más dinámicas del país no son intensivas en empleo, por lo que una proporción menor de los ingresos generados por la producción se destina a remunerar el trabajo. Ambos factores podrían contribuir a explicar por qué el dinamismo de la economía costarricense no se ha traducido en mejoras sostenidas del poder adquisitivo de los hogares.

A estas condiciones se suman otras dos posibles explicaciones. Por una parte, Martínez y Monge-González (2025) muestran que la brecha entre el crecimiento de la productividad y los salarios reales en la economía formal se ha ampliado, lo cual evidencia que las ganancias de productividad no se han traducido proporcionalmente en mayores remuneraciones. Los efectos distributivos de esta situación podrían verse agravados por la persistencia de brechas salariales entre hombres y mujeres, así como por una mayor desigualdad en las remuneraciones entre las propias trabajadoras. Por otra parte, las políticas de contención del gasto público, particularmente las restricciones al crecimiento de las remuneraciones establecidas en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (nº 9635), también podrían haber limitado el crecimiento de los ingresos reales de los hogares vinculados al empleo público (CGR, 2025).

En conjunto, estos resultados demuestran que el crecimiento económico y las condiciones macroeconómicas favorables no han sido suficientes para generar mejoras sostenidas en el poder adquisitivo de los hogares costarricenses. La limitada capacidad de la economía para traducir su dinamismo productivo en mayores ingresos laborales, junto con la persistencia de desigualdades estructurales, plantea desafíos para lograr que los beneficios del crecimiento se distribuyan de manera más amplia y contribuyan al bienestar de la población y a un desarrollo humano inclusivo y sostenible.

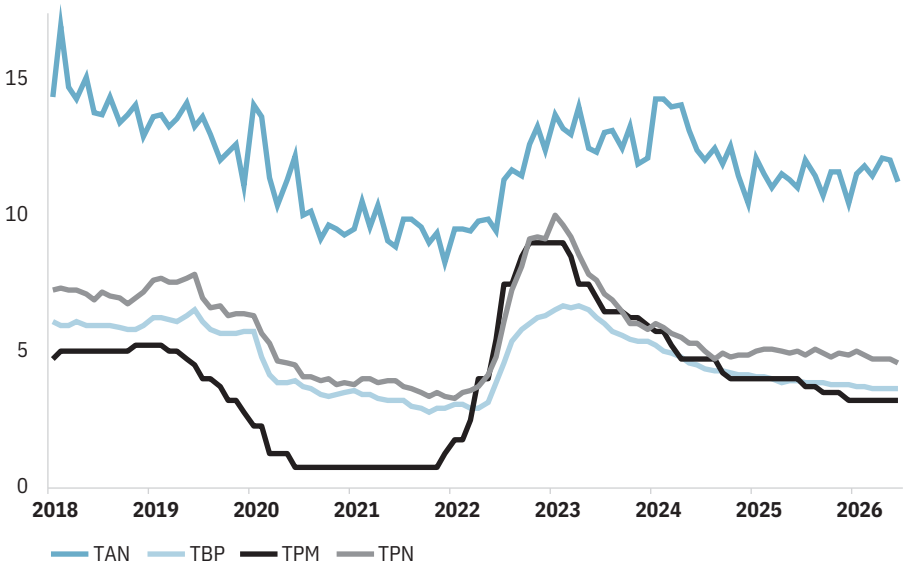
Endeudamiento y rigideces en las tasas de interés vulneran el bienestar de los hogares, especialmente los de menores ingresos

La evolución reciente de los precios de la economía se ha acompañado de una política monetaria de reducción gradual de la tasa de política monetaria (TPM) del 9% en marzo del 2023 al 3% en la actualidad. Uno de los principales objetivos de la reducción de la TPM es propiciar una disminución de las tasas de interés del mercado financiero, mediante el mecanismo de transmisión de la política monetaria, para favorecer el acceso al crédito y estimular el consumo y la inversión (Sauma y Monge, 2026). Sin embargo, cuando se analiza el comportamiento de la TPM en relación con las principales categorías de tasas del mercado, se observa que el comportamiento de la tasa básica pasiva (TBP) y la tasa pasiva negociada (TPN) son consecuentes con la TPM, mientras que la tasa activa negociada (TAN) la sigue en tendencia, pero la magnitud del impacto es variable (gráfico 3.17)[10].

La tasa activa negociada (TAN), que refleja el costo promedio de los nuevos créditos otorgados a hogares y empresas, ha mostrado una mayor volatilidad y una respuesta menos pronunciada a las reducciones de la TPM que las tasas pasivas. Si bien la TAN disminuyó entre el 2018 y el 2021, desde el 2023 evidencia una mayor resistencia a la baja, manteniéndose en niveles relativamente elevados pese a las reducciones en la TPM (gráfico 3.17).[10]

Gráfico 3.17

Tasas de interés de la economía[a/], según tipo y mes
(porcentaje)



a/ TAN: tasa activa negociada, que corresponde a la tasa promedio que cobra el sistema financiero por los créditos; TBP: tasa básica pasiva, calculada por el BCCR como referencia de las tasas que pagan los intermediarios por captar ahorro a plazos cercanos a seis meses; TPM: tasa de política monetaria, definida por el BCCR como su principal instrumento de política; TPN: tasa pasiva negociada, que corresponde a la tasa promedio que paga el sistema financiero por las captaciones.
Fuente: Sauma y Monge (2026), con datos del BCCR.

Este comportamiento es consistente con los hallazgos de Barquero-Romero (2024), quien, a partir de datos semanales correspondientes al período comprendido entre enero del 2018 y setiembre del 2024, identifica una transmisión heterogénea e incompleta de los cambios en la TPM hacia las tasas de interés del sistema financiero. En particular, no encuentra evidencia estadísticamente significativa de la transmisión hacia las tasas activas de los créditos de consumo.

Esta situación resulta especialmente relevante para los hogares, dado que la persistencia de tasas activas elevadas limita el abaratamiento del crédito y, por esta vía, la capacidad de la política monetaria para estimular el consumo. En este contexto, Sauma y Monge (2026) señalan que la desaceleración del crédito coincide con una contracción del consumo de bienes duraderos, como los vehículos, y semiduraderos desde mediados del 2025, mientras que el consumo de bienes no duraderos se ha mantenido relativamente estable. Esta evolución adquiere particular importancia si se considera que el consumo representó alrededor del 64% de la demanda interna del país durante la última década, por lo que las limitaciones en la transmisión monetaria podrían restringir uno de los principales canales de estímulo a la producción nacional.

Las implicaciones de esta limitada transmisión monetaria adquieren mayor relevancia al considerar que el saldo del crédito de consumo asciende a cerca de ocho billones de colones, equivalentes aproximadamente al 30% del crédito formal del país (Sauma y Monge, 2026). En este contexto, las tasas de interés y las condiciones de acceso al financiamiento constituyen factores relevantes para las decisiones de endeudamiento de los hogares, especialmente de aquellos grupos que enfrentan brechas en el mercado crediticio, las cuales podrían profundizarse ante mayores restricciones de financiamiento.

Una de estas brechas corresponde a la de género. Según el IV informe de

brechas entre hombres y mujeres en el acceso y uso de los productos o servicios financieros en Costa Rica (2025), las mujeres representan el 43% de las personas con crédito de consumo y registran un monto promedio de 5,38 millones de colones, un 19,3% menos que los hombres (6,67 millones de colones). Otra brecha se relaciona con el ingreso de los hogares. Al respecto, los datos del INEC (2025) muestran que, entre enero del 2024 y enero del 2025, los hogares de mayores ingresos presentan mayores deudas formales, incluidas las asociadas con tarjetas de crédito y vivienda, mientras que la tenencia de deudas informales disminuye conforme aumenta el ingreso (gráfico 3.18).

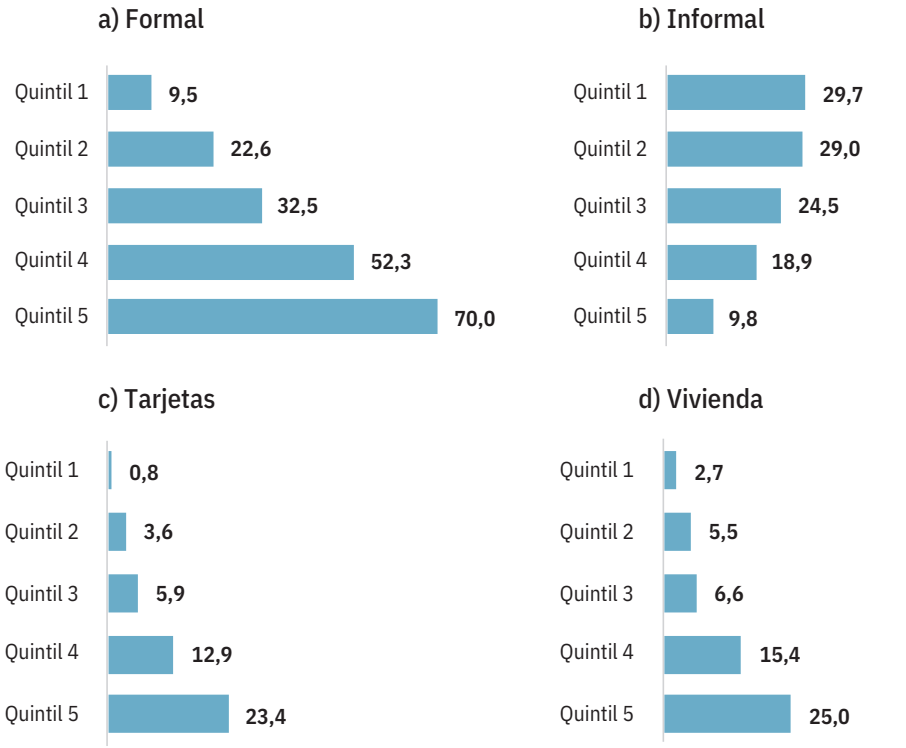
Por el contrario, conforme disminuye el ingreso de los hogares, se reduce la tenencia de crédito formal y aumenta la del informal. En el quintil I, la tenencia de crédito informal triplica la del formal, mientras que en el quintil II es un 28% superior. Estos resultados coinciden con los hallazgos de la Encuesta de Capacidades Financieras de Costa Rica (CAF, 2023) y la Encuesta Nacional de Endeudamiento (OCF, 2024), las cuales identifican mayores restricciones de acceso al sistema financiero regulado entre los hogares de menores ingresos. Esta situación es consistente con la hipótesis del desplazamiento del crédito (OCDE, 2024), según la cual las dificultades para acceder al financiamiento formal pueden favorecer el recurso a mecanismos informales. No obstante, su presencia en todos los estratos de ingreso sugiere que este fenómeno responde a necesidades y restricciones de financiamiento que trascienden las diferencias socioeconómicas.

Una manifestación particularmente preocupante de este fenómeno son los préstamos informales conocidos como "gota a gota". De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2025), esta modalidad se ha extendido y normalizado en Costa Rica, alcanzando a personas de distintos perfiles socioeconómicos. Estos préstamos se caracterizan por tasas de interés que superan ampliamente los límites legales y, en algunos casos, por prácticas de extorsión y violencia. Sauma y Monge (2026) advierten que los límites a las tasas de interés del sistema financiero formal pueden restringir la oferta de crédito para hogares y empresas con mayor riesgo crediticio, lo que podría contribuir a la expansión de este tipo de financiamiento. Esta problemática adquiere especial relevancia desde una perspectiva de género, dadas las brechas que enfrentan las mujeres en el mercado crediticio formal, documentadas en el informe de brechas financieras (2025). En consecuencia, las dificultades de acceso al crédito regulado podrían profundizar las desigualdades existentes y aumentar la exposición de los grupos más vulnerables a modalidades de financiamiento con mayores costos y riesgos para su bienestar.

Más allá de sus efectos sobre el crédito y la demanda interna, las limitaciones en la transmisión de la política monetaria también plantean desafíos para el bienestar de los hogares y la reducción de las desigualdades. Como señalan Ortiz y Liberman (2025), pese a la solidez del sistema financiero costarricense, persisten restricciones estructurales que dificultan la expansión del crédito y la inclusión financiera. Los hallazgos de esta sección refuerzan la importancia de abordar estas limitaciones desde una perspectiva que trascienda la estabilidad financiera y considere las condiciones de acceso al financiamiento y sus implicaciones distributivas. En este sentido, mejorar la transmisión de la política monetaria, aunque relevante, no resulta suficiente

Gráfico 3.18

Hogares con deudas, según tipo de deuda y quintil de ingreso[a/]. Enero 2024- enero 2025
(porcentaje de hogares de cada quintil)



a/ Porcentaje de hogares de cada quintil que tiene al menos una deuda del tipo indicado. Las deudas por tarjetas de crédito y por vivienda forman parte de las deudas formales. Un mismo hogar puede tener más de un tipo de deuda o ninguno, por lo que los porcentajes de cada quintil no suman 100.
Fuente: Sauma y Monge (2026), con datos de la Enigh, del INEC.

para garantizar que sus beneficios alcancen de manera equitativa a los distintos sectores de la población. Se requiere, además, fortalecer las condiciones para una inclusión financiera efectiva, capaz de ampliar las oportunidades económicas, reducir las desigualdades y contribuir a un desarrollo humano inclusivo y sostenible.

La apreciación del colón sigue presionando la competitividad del sector exportador

En los últimos cuatro años, el colón ha experimentado una apreciación sostenida, hasta alcanzar uno de sus niveles más altos de la última década (gráfico 3.19). Como exponen Sauma y Monge (2026), este comportamiento se relaciona con el fortalecimiento de la posición externa del país, favorecido por el dinamismo de las exportaciones, particularmente de las zonas francas, la inversión extranjera directa y el turismo. No obstante, esta tendencia también plantea desafíos para la competitividad de los sectores exportadores, especialmente de aquellos que mantienen una mayor proporción de sus costos en colones. La apreciación reduce el valor en colones de los ingresos provenientes del exterior en dólares, sin que necesariamente disminuyan los costos de producción, lo cual puede estrechar los márgenes de rentabilidad y limitar la capacidad para competir en los mercados internacionales.

El tipo de cambio de la última década ha tenido un comportamiento que podría dividirse en cuatro etapas. La primera, de relativa estabilidad, con una tendencia ligera a la depreciación, fue entre el 2016 y el 2020. La segunda, de fuerte depreciación del colón, como repercusión de la pandemia y efectos a nivel global, como la crisis de los contenedores, en los años 2021 y particularmente en el 2022, cuando alcanzó su máximo de 697 colones por dólar. La tercera, entre el 2023 y el 2025, de apreciación y retorno a los niveles prepandémicos. La cuarta y última, 2026, de apreciación más acelerada (Sauma y Monge, 2026).

Gráfico 3.19

Tipo de cambio promedio de Monex al cierre del último día del mes[a/]
(colones por dólar)



a/ La línea punteada marca el nivel de ₡500 por dólar, que se incluye como referencia visual para identificar los períodos en que el tipo de cambio estuvo por encima o por debajo de ese valor.
Fuente: Sauma y Monge (2026), con datos del BCCR.

Entre 2023 y lo transcurrido de 2026, la sobreoferta de dólares ha sido el principal factor de apreciación del colón. Un antecedente que ayuda a comprender este comportamiento es el estudio de Krause Montalbert (2026), quien identifica cinco factores determinantes de la oferta de dólares en el Mercado de Monedas Extranjeras (Monex) durante el período 2022-2023: las expectativas de apreciación del colón, que incentivan la conversión de dólares a moneda nacional, la actividad económica en zonas francas, las intervenciones del Banco Central, la calificación de riesgo soberano y el arbitraje de tasas de interés (*carry trade*, interno y externo). El autor concluye que estos dos últimos factores fueron los que explicaron, en mayor medida, la abundancia de dólares y, en consecuencia, la apreciación del colón durante el período estudiado, aunque su importancia relativa podría haber cambiado en los años posteriores.

Durante el período 2024-2026, la oferta de divisas en las operaciones cambiarias de contado (ventanilla) provino principalmente de empresas del régimen especial, seguidas de las unidades no productoras extranjeras[11]. La abundancia de dólares en el mercado cambiario se relaciona con el dinamismo de las actividades generadoras de divisas, particularmente las exportaciones de bienes y servicios, el turismo y los flujos de inversión extranjera directa (IED), las cuales han contribuido a mantener una elevada disponibilidad de moneda extranjera y presiones hacia la apreciación del colón. A estos factores se suman otros determinantes identificados por la literatura empírica, como las expectativas de apreciación cambiaria, que incentivan la conversión de dólares a colones; los diferenciales de tasas de interés, que pueden favorecer la inversión en instrumentos denominados en moneda nacional (*carry trade*) y las mejoras en la calificación de riesgo soberano, que aumentan el atractivo de los activos financieros nacionales. Asimismo, los recursos provenientes del endeudamiento externo del Gobierno pueden incrementar temporalmente la disponibilidad de divisas cuando se convierten a colones para financiar sus operaciones. Estos mecanismos ayudan a comprender las presiones cambiarias

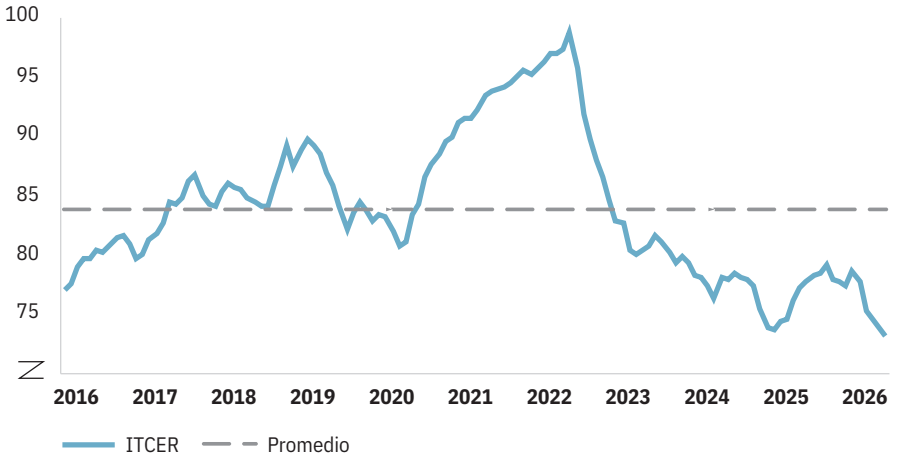
recientes, aunque su importancia relativa puede variar entre períodos (Sauma y Monge, 2026[12]).

El incremento en el valor del colón guarda relación directa con el comportamiento del tipo de cambio efectivo real, que es un precio relativo que permite comparar el costo de una misma canasta de bienes y servicios entre dos países y, por tanto, un termómetro de su competitividad. Como muestra el gráfico 3.20, entre el 2016 y el 2022, este índice mostró una tendencia ascendente, lo cual significó que los bienes y servicios costarricenses se abarataron y, por ende, contribuyó a mejorar la competitividad del sector exportador. Contrariamente, desde mediados del 2022 hasta la actualidad ha mostrado una tendencia a la baja, y esto se asocia con pérdida de competitividad en el sector exportador, producto del incremento en el precio relativo de los bienes y servicios exportados.

Desde hace varios meses, y especialmente durante el 2026 ante la intensificación de la apreciación del colón, representantes del sector exportador han solicitado al BCCR adoptar medidas adicionales para contrarrestar esta tendencia. Sin embargo, estas demandas contrastan con las recomendaciones del FMI (2026) de preservar la flexibilidad cambiaria y limitar sus intervenciones en el Monex a episodios de condiciones desordenadas en el mercado. Como explican Sauma y Monge (2026), esta situación plantea el desafío de conciliar la libre formación del tipo de cambio con la necesidad de mitigar episodios de volatilidad que puedan generar consecuencias macroeconómicas significativas. En este contexto, por primera vez en la última década, el BCCR realizó compras de divisas por operaciones de estabilización por un monto equivalente al total de compras por operaciones propias efectuadas durante el 2025[13]. Asimismo, entre el 2023 y el 2026, el BCCR acumuló compras netas de divisas por 6.553,5 millones de dólares, en contraste con las ventas netas de 2.116,3 millones registradas entre el 2016 y el 2022. Este cambio evidencia que, ante una mayor disponibilidad de divisas, el BCCR ha pasado de suministrar dólares al mercado a absorber parte de sus excedentes.

Gráfico 3.20

Índice de tipo de cambio efectivo real, por mes[a/]
(base 1997=100)



a/ ITCER: Índice de Tipo de Cambio Efectivo Real.
Fuente: Sauma y Monge (2026), con datos del BCCR.

La apreciación del colón también tiene implicaciones diferenciadas sobre la actividad productiva y el bienestar de la población. Por una parte, encarece, en dólares, los costos de producción denominados en colones, lo que puede reducir la competitividad y los márgenes de rentabilidad de las empresas exportadoras, con posibles repercusiones sobre la inversión y el empleo. Estas presiones encuentran respaldo en la XVII Encuesta de Perspectivas Empresariales de la Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR, 2026), que identifica el tipo de cambio como el factor externo que más perjudica la competitividad del sector manufacturero, señalado por siete de cada diez empresas consultadas. Por otra parte, la apreciación reduce el costo en colones de los bienes e insumos importados, lo que puede contribuir a contener los precios internos, con efectos positivos sobre el poder adquisitivo de los hogares.

Sus implicaciones también dependen de la moneda en que las personas perciben sus ingresos y mantienen sus deudas. Mientras que quienes reciben ingresos en colones y tienen obligaciones en dólares se benefician de una menor carga financiera expresada en moneda nacional, quienes perciben ingresos en dólares y realizan sus gastos en colones experimentan una pérdida de poder adquisitivo. Asimismo, la apreciación puede incentivar el endeudamiento en moneda extranjera, aumentando la exposición de los hogares y las empresas al riesgo de una eventual depreciación del colón (BCCR, 2026). A ello se suman las presiones sobre la competitividad de los productores nacionales que abastecen el mercado interno, quienes enfrentan una mayor competencia de los bienes importados, cuyos precios en colones tienden a disminuir con la apreciación de la moneda nacional. Esta situación puede reducir sus márgenes de rentabilidad y limitar sus posibilidades de inversión y generación de empleo.

Estas diferencias muestran que los beneficios y costos de la apreciación no se distribuyen homogéneamente entre las actividades económicas y los hogares. La evidencia disponible identifica presiones sobre la competitividad, la inversión y el empleo. Sin embargo, aún se requiere determinar en qué medida la apreciación ha contribuido a la desaceleración de determinadas actividades productivas y cuáles han sido sus efectos netos sobre el bienestar de la población.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

LOS NUEVOS DESAFÍOS DEL SECTOR MONETARIO
véase Sauma y Monge, 2026, en
www.estadonacion.or.cr

La solvencia fiscal retrocede y compromete aún más inversiones prioritarias

El análisis de la solvencia fiscal del Estado, desde la perspectiva del desarrollo humano, es una de las aspiraciones normativas en este *Informe*. En su edición del 2025, se advirtió sobre el debilitamiento de la estabilidad fiscal, pese a la desatención de inversiones prioritarias para el desarrollo humano. La presente edición confirma el retroceso en la estabilidad fiscal del país a poco menos de ocho años de la aprobación de la reforma fiscal que, tras varios intentos fallidos, tomó casi una década en ser aprobada. Esta reforma, cuyos esfuerzos se han centrado en el recorte de gastos, ha resultado insuficiente para asegurar la sostenibilidad fiscal y requiere medidas de ajuste impostergables. Seguir apostando por medidas fiscales enfocadas en recortes a inversiones prioritarias como la seguridad, la salud, la educación y la infraestructura menoscaba las condiciones necesarias para propiciar un desarrollo humano sostenible e inclusivo.

Reducción en ingresos tributarios y alta carga de la deuda debilitan las finanzas públicas

Como se ha discutido en otras ediciones del *Informe*, la aprobación de la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, el 3 de diciembre del 2018, significó un alivio para la delicada situación fiscal que venía acumulando el país desde hace varios años y que llegó a un punto de no retorno si no se aprobaba la reforma fiscal. Los tres ajustes principales que introdujo esta ley fueron: pasar 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. El país pasó de tener un déficit primario de un 3,3% del PIB en el 2020 a un superávit de un 2% en el 2022 (gráfico 3.21). No obstante, para los años posteriores el superávit primario disminuyó gradualmente hasta un 0,9% en el 2025 y, según estimaciones de Monge y Sauma (2026) con base en las proyecciones de abril del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2026-2031 (MFMP 2026-2031), al cierre del 2031 sería de apenas 0,5% del PIB (Ministerio de Hacienda, 2026d).

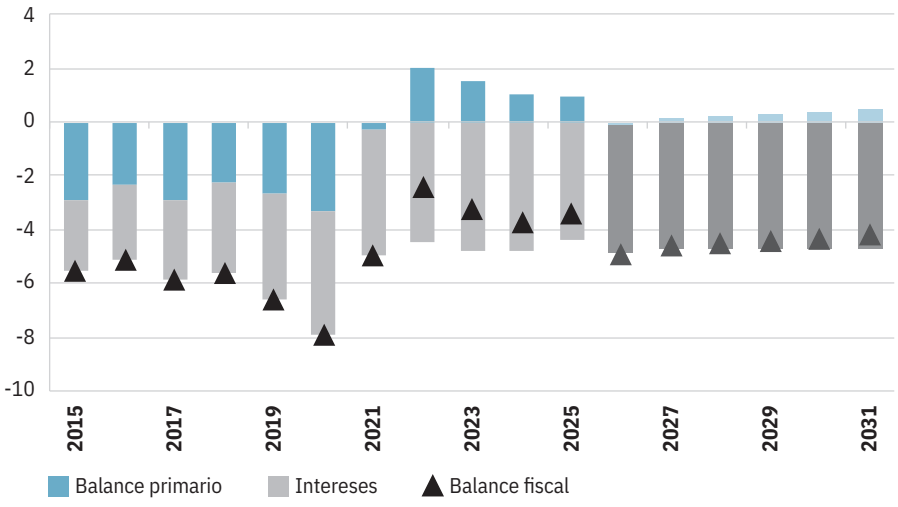
Además de describir la evolución fiscal del país, como en ediciones anteriores del Informe, se actualizó el análisis de los factores que determinan esta evolución, con especial atención a aquellos que explican el reciente deterioro del balance fiscal. Monge y Sauma (2026) descompusieron la contribución de las principales variables macroeconómicas y agregados fiscales al cambio en el balance fiscal del Gobierno (gráfico 3.22). Como se observa, este pasó de un cambio de -0,7 puntos porcentuales del PIB en el período 2010-2019 a 0,3 puntos porcentuales en el 2020-2025, en gran medida, producto de las estrategias implementadas tras la reforma fiscal. Estas, inclusive, tuvieron que hacer frente a la pandemia del covid-19, lo cual significó simultáneamente menor recaudación e incremento en el gasto para su contención. Sin embargo, se espera que para el período 2026-2031, el cambio en el balance fiscal vuelva a ser negativo (-0,4 puntos porcentuales del PIB), aunque menor que en el período 2010-2019 (-0,7)[14].

Del gráfico 3.22 destaca que la contención del gasto primario es el principal factor que explica la mejora en el balance fiscal del país entre los períodos 2010-2019 y 2020-2025 y, que los ingresos aun con la transición al IVA y los ajustes al ISR, 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.

Como exponen Monge y Sauma (2026), los ingresos del Gobierno pasarían de representar, en promedio, un 15,2% del PIB durante el período 2021-

Gráfico 3.21

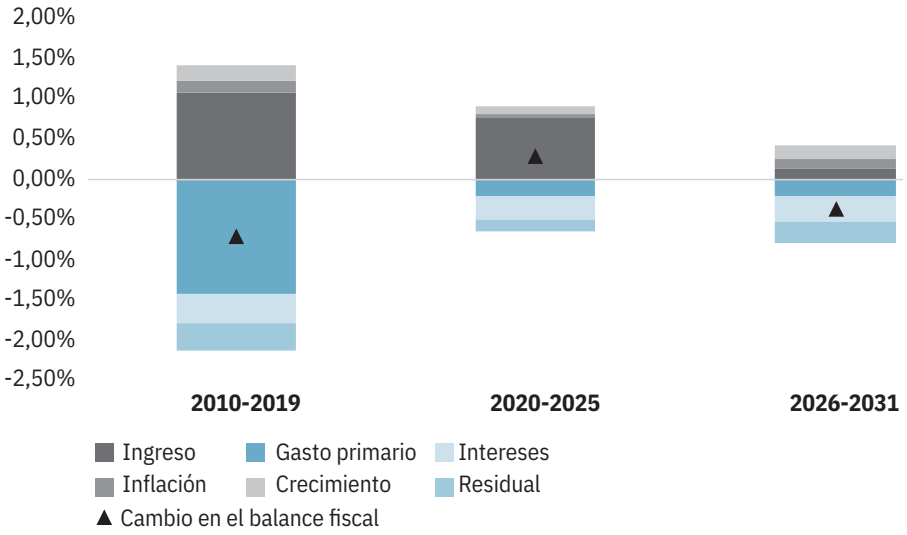
Evolución del balance fiscal[a/], según componentes por año
(porcentaje del PIB)



a/ A partir de 2026, los datos en gris oscuro se basan en proyecciones del Ministerio de Hacienda.
Fuente: Elaboración propia con datos de Monge y Sauma (2026) y del Ministerio de Hacienda.

Gráfico 3.22

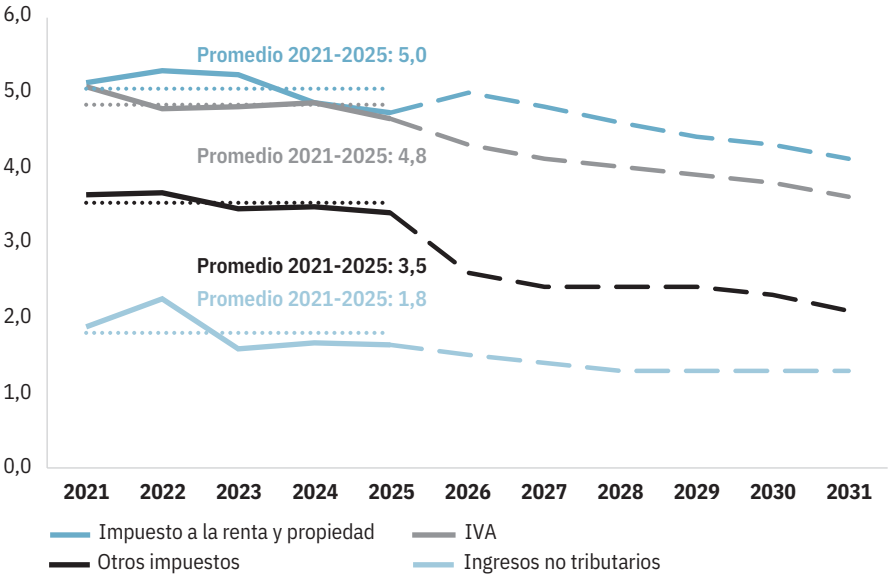
Contribución al cambio promedio anual en el balance fiscal, según componente y período[a/]
(porcentaje del PIB)



a/ A partir de 2026, los datos en tonos claros son estimaciones de Monge y Sauma (2026) con base en las proyecciones del Ministerio de Hacienda.
Fuente: Elaboración propia con datos de Monge y Sauma (2026) y del Ministerio de Haciend.a

Gráfico 3.23

Ingresos del Gobierno Central, según tipo por período[a/b/]
(porcentaje del PIB)



a/ Los datos del 2026 al 2031 son proyecciones del Ministerio de Hacienda.
b/ Los impuestos sobre la renta corresponden a los impuestos sobre los ingresos y utilidades (Ley N.° 7092). Los impuestos a la propiedad incluyen principalmente el impuesto sobre la propiedad de vehículos, embarcaciones y aeronaves (Ley N.° 7088, art. 9, modificado por la Ley N.° 10390).
Fuente: Monge y Sauma (2026), estimaciones con datos del Ministerio de Hacienda.

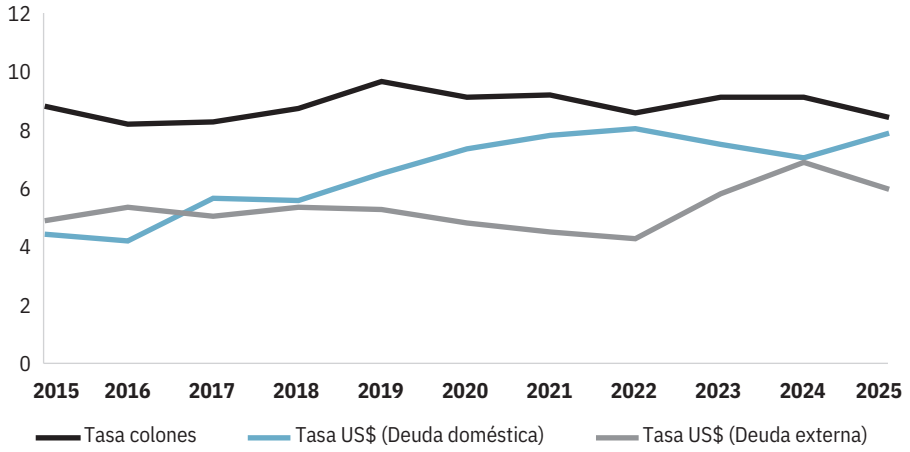
2025 a un 12,2% entre el 2026 y el 2031, lo que significa una reducción de 3,0 puntos porcentuales. Esta reducción estaría explicada, principalmente, por una caída en la recaudación de los dos principales tributos del Gobierno Central, el IVA y el ISR, cuyos ingresos presentarían disminuciones aproximadas de 1,2 y 0,9 puntos porcentuales del PIB, respectivamente (gráfico 3.23).

Para comprender las razones que explican esta trayectoria es clave resaltar que la respuesta de los ingresos tributarios a las variaciones en la producción costarricense difiere entre impuestos (Lankester-Campos y Loaiza-Marín, 2020) y puede variar en el tiempo. En los últimos años, esta respuesta se ha visto condicionada por la apreciación del colón, que reduce el valor en moneda nacional de las importaciones gravadas (CGR, 2026; Ministerio de Hacienda, 2026b). A este efecto se suma la baja inflación y la disminución en las utilidades empresariales, factores que debilitan las bases imponibles del IVA y del ISR (Ministerio de Hacienda, 2025, 2026b). La composición del crecimiento también influye en la recaudación tributaria. En particular, el mayor dinamismo del régimen especial no se traduce necesariamente en una recaudación equivalente a la del régimen definitivo, debido a las exoneraciones, las tarifas reducidas y otros incentivos fiscales de los que disponen las empresas del régimen especial (BCCR, 2025).

Más preocupante aún es la evolución del pago de intereses. 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%. Por un lado, Monge y Sauma (2026) exponen que una de las principales razones detrás del aumento en el pago de intereses ha sido la limitada efectividad de las estrategias del Ministerio de Hacienda para reducir, de forma significativa, el costo del financiamiento indistintamente de la moneda (gráfico 3.24). Un aspecto clave que podría limitar la eficiencia de esta estrategia es la falta de acuerdos del Poder Ejecutivo con la Asamblea Legislativa, siendo esta última la que tiene como potestad aprobar, mediante

Gráfico 3.24

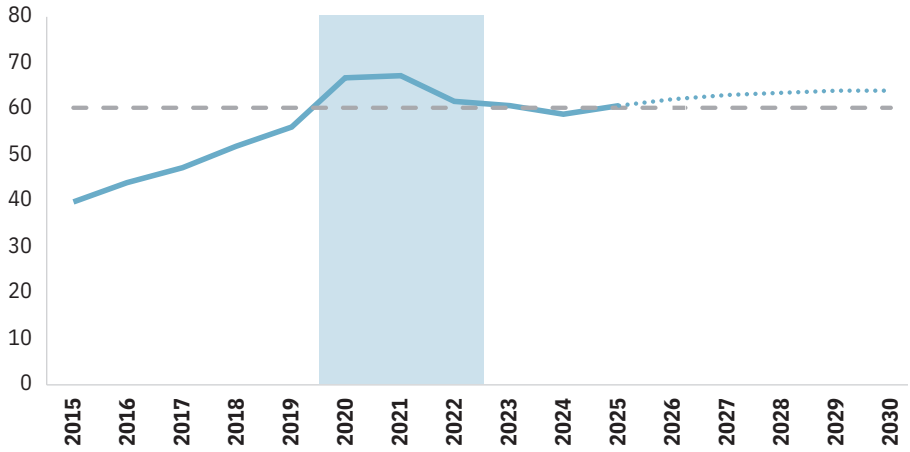
Tasa de interés de la deuda del Gobierno Central, según moneda por año
(porcentaje)



Fuente: Monge y Sauma, 2026, con datos del Ministerio de Hacienda.

Gráfico 3.25

Evolución de la deuda total del Gobierno Central[a/], por año
(porcentaje del PIB)



a/ La deuda total comprende la deuda interna y externa del Gobierno Central. El área sombreada vertical resalta el período de pandemia. La línea punteada horizontal color gris representa el umbral del 60%. A partir de 2026, los datos son proyecciones del Ministerio de Hacienda.
Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR y Ministerio de Hacienda.

mayoría absoluta, nueva deuda externa que sirva para canjear la deuda interna denominada en colones que sea más cara. De acuerdo con datos del capítulo de "Fortalecimiento de la democracia" del *Informe*, la Administración Chaves-Robles priorizó una estrategia confrontativa en lugar de una basada en acuerdos.

Por otro lado, el incremento en el costo de la deuda denominada en dólares emitida en el mercado doméstico desde el 2018 y el encarecimiento de las emisiones en los mercados internacionales a partir del 2022 suman presiones sobre el servicio de la deuda. Esta evolución responde tanto a condiciones financieras internacionales menos favorables —caracterizadas desde el 2022 por mayores tasas de interés y una elevada volatilidad— como a factores fiscales internos que inciden sobre la percepción de riesgo y las condiciones de financiamiento del país (BCCR, 2026; Ministerio de Hacienda, 2026c). En este último ámbito, la reciente desaceleración de los ingresos tributarios ha contribuido al deterioro de las perspectivas fiscales, reflejado en un menor superávit primario en 2025, un deterioro proyectado del déficit financiero y una trayectoria esperada de endeudamiento creciente (BCCR, 2026; CGR, 2026).

Monge y Sauma (2026) señalan que, tras la aprobación de una reforma fiscal de amplio alcance, varios años de resultados fiscales favorables y un contexto de relativa estabilidad macroeconómica, cabría esperar una disminución en el costo del servicio de la deuda. Sin embargo, a partir de los resultados de su investigación, las personas autoras cuestionan la idoneidad de la estrategia y la gestión de la deuda pública, particularmente en lo que respecta a la capacidad del Estado para aprovechar la mejora en los fundamentos fiscales y macroeconómicos para reducir el costo de su financiamiento.

Una reforma fiscal, centrada en el recorte de gastos, es insuficiente para contener la deuda y requiere acciones impostergables

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 retroceso significativo en el déficit fiscal, el país alcanzó un valor máximo de la deuda del Gobierno Central del 67% del PIB. Posteriormente, la deuda se redujo gradualmente hasta alcanzar un 58,9% del PIB en el 2024. Para el 2025, la tendencia se revirtió y se ubicó en un 60,4% y, según el MFMP 2026-2031 del Ministerio de Hacienda, aumentará del 62% en el 2026 al 64% en el 2030 (gráfico 3.25). Estas proyecciones del Ministerio de Hacienda confirman que los resultados de la reforma fiscal, centrada en el recorte del gasto, rindieron frutos; no obstante, sus aportes para mejorar la solvencia fiscal a mediano plazo se están agotando. A ello se suma

que estas proyecciones no contemplan la totalidad de las obligaciones pendientes del Estado con la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), cuya deuda ascendía a 4,4 billones de colones en mayo del 2025, equivalentes aproximadamente al 8,6% del PIB. Esta situación representa una presión adicional sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas (CCSS, 2025).

Para comprender mejor la evolución de la deuda, Monge y Sauma (2026) descompusieron los principales factores que explican su comportamiento (gráfico 3.26). Los resultados de la descomposición destacan que los factores explicativos que más contribuyeron con la reducción de la deuda entre el 2021 y el 2025 son coyunturales: el crecimiento económico y la apreciación cambiaria, mientras que el superávit primario, factor que depende de la política fiscal, 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.

A pesar de que el crecimiento económico y el balance primario seguirían contribuyendo a reducir la deuda en el período 2026-2031, estos efectos podrían ser insuficientes para compensar el elevado costo financiero de la deuda, particularmente en colones. El servicio de la deuda seguirá siendo el principal obstáculo para lograr una reducción sostenida del endeudamiento si no se adoptan medidas adicionales en su gestión para sacar mayor provecho de las mejoras en la calificación de deuda soberana del país. Entre estas medidas destaca la búsqueda de acuerdos con la Asamblea Legislativa para implementar una estrategia de adquisición de deuda externa más barata que permita canjear deuda más cara, ya sea externa o interna. Además, la política fiscal requiere ajustes que mejoren su balance primario en forma sostenida y, con ello, incrementar su contribución a la reducción de la deuda.

Monge y Sauma (2026) presentan una síntesis de las acciones impostergables para reducir o al menos estabilizar el nivel de endeudamiento, las cuales se pueden clasificar en tres grupos: generar nuevos ingresos tributarios, reducir el costo financiero del endeudamiento y fortalecer la regla fiscal. En cuanto a las acciones para generar nuevos ingresos, sistematizan algunas de las recomendaciones que proponen el FMI y la OCDE y su rendimiento esperado como porcentaje del PIB (cuadro 3.2). En estas destacan cambios al IVA, el ISR, reducir la evasión y aplicar fiscalidad verde.

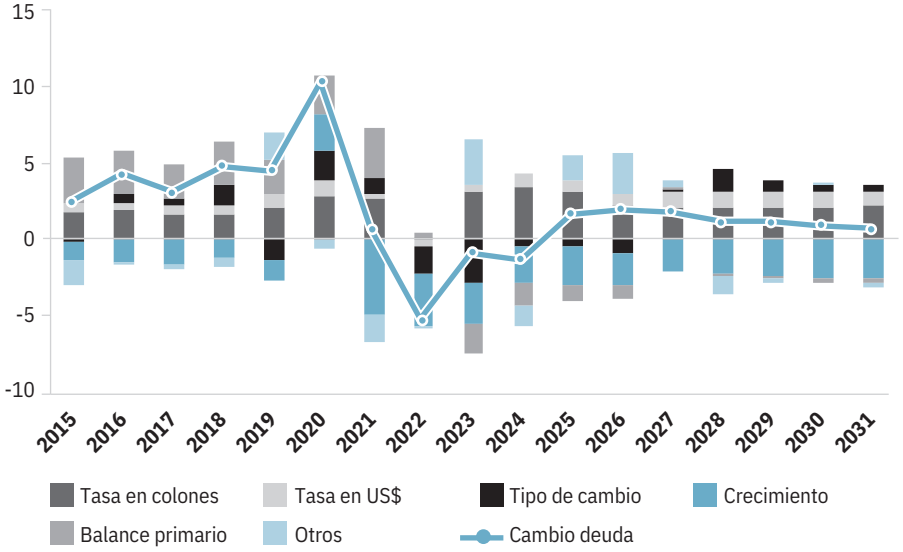
Respecto a la reducción del costo financiero de la deuda, una vez más, las personas autoras enfatizaron la necesidad de revisar las estrategias de negociación y gestión de la deuda pública, pues las mejoras en los fundamentos fiscales y la consecuente mejora en la calificación de riesgo soberano del país no se han traducido en disminuciones significativas en este costo. Aún más, teniendo en cuenta que, como se muestra en el presente capítulo, el crecimiento económico del país está desmejorando, lo cual también podría tener consecuencias adversas sobre el costo de la deuda.

En materia de gasto, Monge y Sauma (2026) afirman que el país aún necesita fortalecer su principal instrumento: la regla fiscal. Monge (2024) abordó varios puntos de mejora basados en recomendaciones de organismos internacionales, entre ellas, la ampliación de la cobertura institucional, incluyendo o reinsertando instituciones públicas a la regla fiscal; su cumplimiento a nivel agregado y no institucional, la inclusión de un ancla fiscal de mediano plazo —por ejemplo, una razón deuda/PIB que el país se fije como meta de mediano plazo—, y la entrada en funcionamiento del Consejo Fiscal, que a la fecha no tiene un presupuesto asignado ni funciones concretas. Otro aspecto clave es la pugna generada entre el Poder Ejecutivo, que ha intentado incluir y mantener instituciones públicas en la regla fiscal, mientras que la Asamblea Legislativa ha eximido

Gráfico 3.26

Cambio en la deuda total del Gobierno Central según componente, por año[a/]

(contribución en porcentaje del PIB)



a/ Descomposición del cambio anual de la razón deuda total/PIB del Gobierno Central (deuda interna y externa). Cada componente es un factor macroeconómico o fiscal que explica la variación: crecimiento económico, tipo de cambio, balance primario y costo financiero de la deuda en colones y en dólares. Los valores negativos reducen la razón deuda/PIB y los positivos la aumentan. La suma de los componentes equivale al cambio total del año. Los datos del 2026 al 2031 son proyecciones.
Fuente: Monge y Sauma (2026), con datos del Ministerio de Hacienda.

Cuadro 3.2

Acciones propuestas por el FMI y la OCDE para generar nuevos ingresos tributarios

Categoría	Acción	Organismo que propone	Reforma propuesta	Rendimiento estimado[a/]
IVA	Canasta básica	OCDE y FMI	Pasar de una tarifa de 1% a 13% en general, con devolución del IVA a los quintiles de menor ingreso	0,40-0,60
IVA	Salud y educación privada	OCDE	Eliminar tarifas reducidas y devoluciones para servicios consumidos por los deciles altos	0,15-0,25
IVA	Alquileres de vivienda	FMI	Ajustar la exención de 1,5 salarios base para corregir la elusión en alquileres de lujo	0,05-0,10
Renta	Renta global unificada	OCDE y FMI	Integrar salarios, honorarios y rentas bajo un esquema único progresivo	0,30-0,50
Renta	Tope a la exención del aguinaldo	OCDE	Limitar la exención del aguinaldo a los tramos de salarios bajos y medios	0,10-0,20
Renta	Mínimo global de 15%	OCDE	Ajustar el régimen de zonas francas para multinacionales según el estándar BEPS	0,25-0,40
Evasión	Coordinación entre instituciones	FMI	Cruce automatizado en tiempo real entre Hacienda, CCSS y el sistema bancario	0,40-0,50
Fiscalidad verde	Esquema de feebates	FMI	Impuestos según el nivel de emisiones de los vehículos e incentivos a la movilidad limpia	0,10-0,15

a/ El rendimiento esperado se expresa como puntos porcentuales del PIB.
Fuente: Monge y Sauma (2026), con datos del FMI y OCDE.

de su cumplimiento o denegado la inclusión de instituciones. En esa línea, el país tiene el reto de avanzar hacia la definición de criterios objetivos e inequívocos para la inclusión y permanencia de instituciones públicas en la regla fiscal.

Cabe destacar que, indistintamente de la acción a implementar para mejorar la solvencia fiscal del país, es fundamental analizar su potencial incidencia en el desarrollo humano y los mecanismos compensatorios en caso de afectación. Sería un error garrafal apostar por acciones de mejora fiscal que vayan en detrimento del desarrollo humano. Por un lado, esto significaría pérdida de bienestar, el fin último de la política económica. Por otro, ocasionaría efectos adversos en el crecimiento económico del país, que a la postre se traducirían en una menor recaudación y en una senda de pérdida de desarrollo humano, lo más importante.

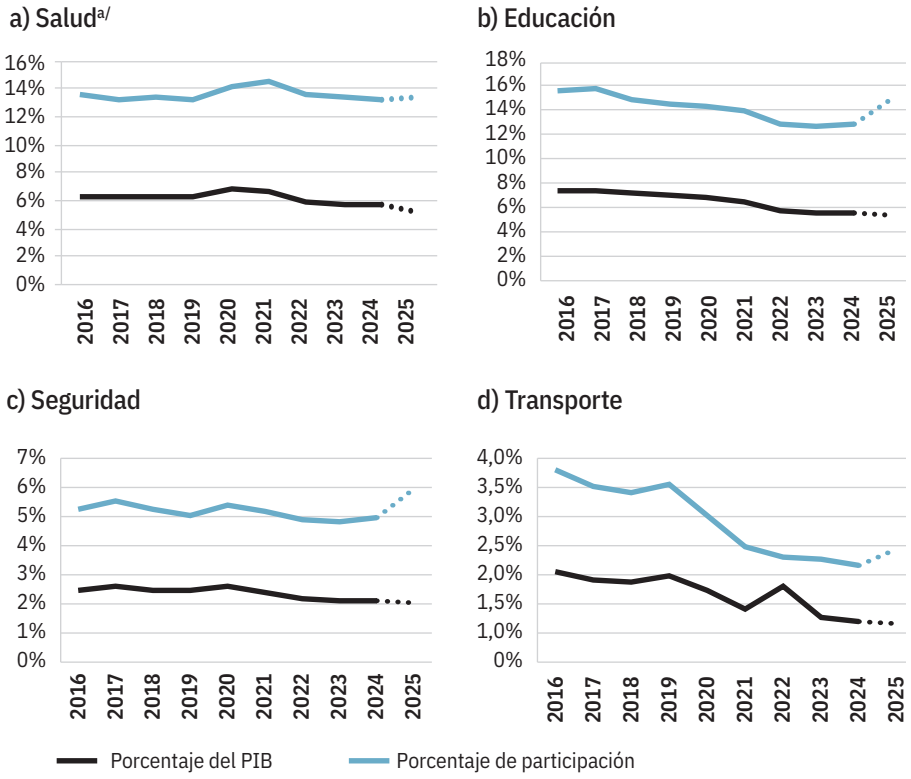
Deterioro fiscal compromete inversiones en salud, educación, seguridad e infraestructura

En repetidas ediciones de este *Informe* se ha alertado sobre la desatención de inversiones prioritarias para un desarrollo humano sostenible e inclusivo. La presente edición da cuenta, una vez más, de la insuficiente inversión en cuatro áreas que habilitan condiciones necesarias para el desarrollo humano: la salud, la seguridad, la educación y la infraestructura, a pesar del destacado crecimiento económico del país. Como se señala en este Informe y en sus ediciones previas, la mejora fiscal de los últimos cuatro años, que en gran medida respondió al recorte de inversiones prioritarias para el desarrollo humano, está debilitándose de forma acelerada. Esto no parece conducir a otro lugar que no sea una desatención aún mayor de dichas inversiones, que, lamentablemente, no han sido una prioridad para los últimos gobiernos. Un análisis más detallado sobre la evolución de la inversión social pública (ISP) total, su composición por funciones y las estimaciones de Trejos (2026), que muestran el comportamiento de áreas clave como educación, salud, protección social y vivienda, se profundiza en el capítulo 2, "Equidad e integración social", de este *Informe*.

El gráfico 3.27, panel a), registra que la inversión en salud (como porcentaje del presupuesto del Gobierno) no varió significativamente entre el 2016 y el 2025, a excepción de los incrementos en el 2020 y el 2021 para contener la pandemia del covid-19. Cuando se analiza su participación como porcentaje del PIB se observa un promedio de 6,2% entre el 2016 y el 2024; sin embargo, desde el máximo de 2020 (6,8%) ha disminuido de forma continua, hasta 5,7% en el 2024 y 5,1% en el 2025 (dato preliminar). La disminución de la inversión en salud, como proporción de la

Gráfico 3.27

Evolución de inversiones prioritarias por rubro como porcentaje del presupuesto del Gobierno Central y del PIB
(porcentaje)



a/ Los datos del 2025 son preliminares, representados por líneas punteadas. En el caso de salud, la información financiera de la CCSS no estuvo disponible a tiempo, por lo que el dato del 2025 corresponde a la estimación de Trejos (2026).
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP).

producción nacional, ocurre en un contexto de niveles máximos de listas de espera en la CCSS. Según datos de la Defensoría de los Habitantes (2026), 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 total de registros 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 destaca las crecientes dificultades del sistema público de salud para responder de forma oportuna a las necesidades de atención de la población, con implicaciones negativas para su bienestar y riesgos de agravamiento de las condiciones de salud ante la postergación de diagnósticos y tratamientos.

La inversión en seguridad también mostró un descenso en el presupuesto del Gobierno entre el 2016 y el 2024 y en el 2025 alcanzó un valor máximo del 5,9%. Sin embargo, como porcentaje del PIB registra una tendencia a la baja en los últimos diez años, y pasó del 2,5% en el 2016 al 2,1% en el 2025. La menor inversión en seguridad, en relación con la producción nacional, no es consecuente con el aumento de la criminalidad documentado en ediciones anteriores del *Informe* y que, como se demuestra en la presente edición, se ha acentuado.

La educación es otra de las inversiones prioritarias para el desarrollo humano que ha mostrado un descenso en la última década. Como lo han documentado repetidas ediciones del *Informe Estado de la Educación*, el sistema educativo costarricense presenta retos acuciantes y crecientes, al tiempo que la inversión en educación de un 5,3% del PIB al 2025 se aleja cada vez más del mandato constitucional del 8% (PEN, 2025a).

Ediciones previas del *Informe* también han expuesto el descenso en la inversión en infraestructura de transportes en la última década y cómo esta se aleja cada vez más de los requerimientos estimados para cerrar las brechas existentes (Madrigal-Quesada y González-Tenorio, 2025). El año 2025 cerró con el nivel más bajo de la última década en inversión en infraestructura de transportes como porcentaje del PIB, pese a que la congestión vial en el país se sigue agravando. De acuerdo con 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 medioambiente (Numbeo, 2026). Además, como se explica en la siguiente sección del capítulo, inversiones importantes en infraestructura de transportes en los últimos años no están mitigando los problemas de congestión del país y sus costos asociados.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

LAS ALARMAS FISCALES SE ESTÁN ENCENDIENDO
véase Monge y Sauma (2026), en **www.estadonacion.or.cr**

Principales inversiones en infraestructura no alcanzan para reducir el costo de la congestión

Repetidas ediciones del *Informe* han analizado los problemas de congestión en el país, sus costos económicos, los efectos en el desarrollo humano y las medidas necesarias para "mover la aguja". Sin embargo, según se explica en esta edición, la situación ha empeorado y no se vislumbran medidas para mejorar las condiciones del sistema de transportes del país. Este apartado agrega una nueva capa de información, al calcular el cambio en la congestión y el costo económico asociado a las mejoras en el tramo Uruca-Garita de la Ruta 1 (General Cañas-Bernardo Soto) y el tramo Zapote-Calle Blancos de la Ruta 39 (Circunvalación), las cuales son dos de las principales inversiones en infraestructura de transportes de los últimos años[15].

Para ello, Madrigal-Quesada y Carrera-Cerdas (2026) utilizaron datos de embotellamientos o *jams* obtenidos a partir de las personas usuarias de la aplicación Waze y procesados por el Programa Estado de la Nación. Estos datos permiten conocer la velocidad promedio de los vehículos en los tramos analizados entre el 2019 y el 2025, lo cual posibilita observar la severidad y evolución de la congestión en las zonas de influencia de las obras viales construidas. Además, utilizaron la información de tránsito promedio diario de las estaciones de medición del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) para estimar la cantidad y tipos de vehículo que generalmente están involucrados en las presas. Por último, siguiendo el método estándar sintetizado en el anexo metodológico de este *Informe*, estimaron el costo monetario de la congestión sobre las personas usuarias de las carreteras y su evolución en el período de análisis.

Como se mostrará en los siguientes apartados, el resultado del análisis al que llegan las personas autoras con el estudio es contundente: una mayor inversión en infraestructura es necesaria, pero insuficiente para reducir la congestión y sus costos. Esta debe acompañarse de una mejor planificación urbana, contención de la flota vehicular y soluciones efectivas de transporte público.

Empeoran la congestión en la Ruta 1 y su costo asociado pese a importantes inversiones

La Ruta 1 General Cañas-Bernardo Soto es la de mayor tránsito en el país, con una estimación de 110.000 vehículos diarios y tasas de crecimiento entre el 5% y el 7% anuales en el período 2026-2032 (Madrigal-Quesada y Carrera-Cerdas, 2026). Particularmente, el tramo analizado en este apartado es el de mayor congestión vial, al atravesar cantones con alta densidad poblacional y los principales centros de negocios y movilidad del país, entre ellos, el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría (mapa 3.3). El tramo analizado tiene una longitud de 27,32

Mapa 3.3

Estadísticas de recorrido en tramo Uruca-Garita Ruta 1, General Cañas-Bernardo Soto



Longitud
27,32 km

Velocidad máxima
70-90 km/h

Tiempo de viaje
~20,5 minutos

Fuente: Madrigal-Quesada y Carrera-Cerdas, 2026.

km y la velocidad máxima permitida oscila entre 70 y 90 km/h, situación que se asocia con un tiempo promedio de recorrido de aproximadamente 20,5 minutos en ausencia de congestión. Entre mayo del 2020 y julio del 2022, en este tramo se realizaron tres de las llamadas obras impostergables (OBIS) del proyecto de ampliación de la Ruta 1: la ampliación de los puentes sobre los ríos Alajuela, Ciruelas y Segundo; y la ampliación del puente a la altura de la Firestone, así como la construcción del conector Barreal-Castella.

Poco más de cuatro años después de su finalización, se esperaría que las obras ejecutadas implicaran una reducción de la congestión y de los 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 3.28). 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 de retraso igualan o superan 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.

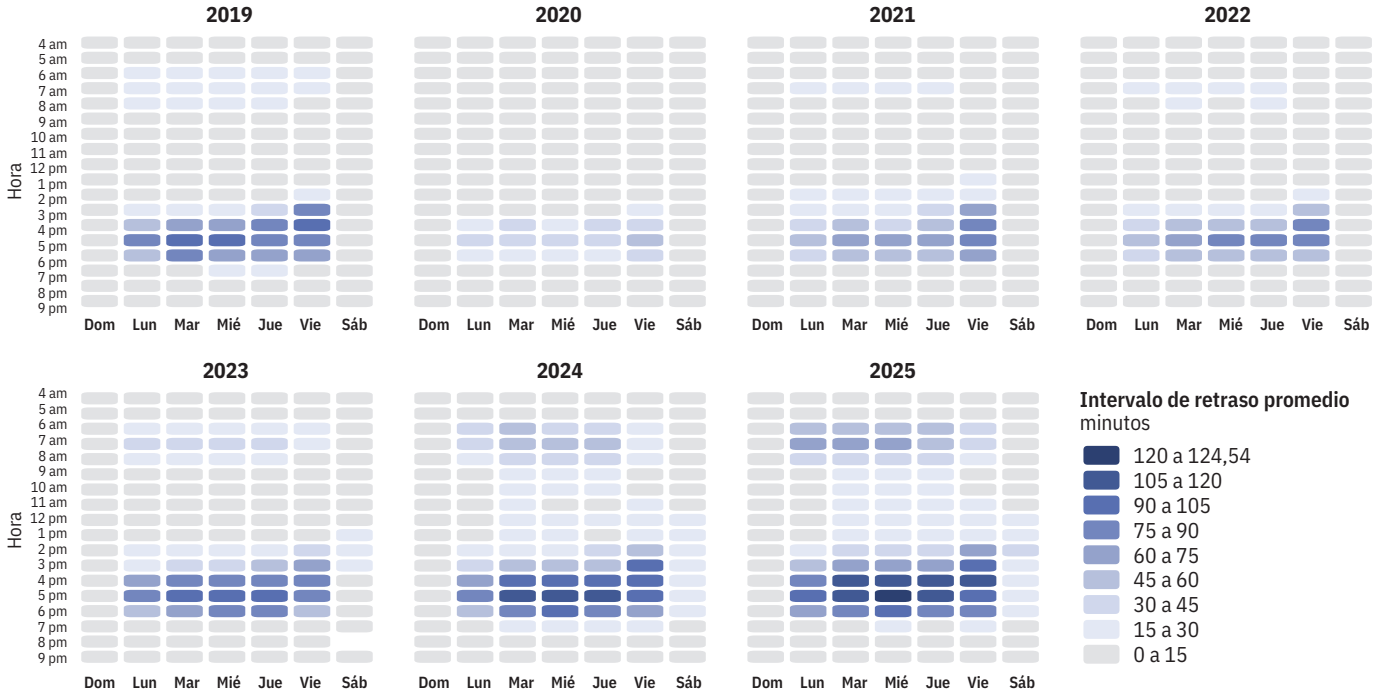
Para estimar el costo asociado con los retrasos por congestión, Madrigal-Quesada y Carrera-Cerdas (2026) se basan en una persona usuaria representativa con una jornada de lunes a viernes de 8 a. m. a 5 p. m., que circula por la totalidad del tramo cada día de ida y vuelta y que requiere planear un tiempo de salida prudencial para llegar puntualmente el 75% de las veces. El tiempo promedio de retraso es de 57 minutos en la mañana y de 112 minutos en la tarde, más un *buffer* de alrededor de 23 minutos en cada horario; esto 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 3.3[16]).

Como se puede observar, el costo privado asociado a la congestión en el tramo analizado de la ruta aumentó sustancialmente entre el 2019 y el 2025; además tuvo incrementos consecutivos entre el 2023 y el 2025, lo cual podría implicar que siga en aumento. Los costos privados asociados con la congestión en esta ruta son un claro ejemplo de que las inversiones ejecutadas son insuficientes para mejorar los problemas de movilidad en el país[17].

Adicionalmente, es clave recordar que el análisis no contabiliza costos sociales como el incremento en la contaminación, el mayor riesgo de siniestros y accidentes

Gráfico 3.28

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



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

Cuadro 3.3

Costo anual de la congestión por transitar el tramo La Uruca-La Garita (Ruta 1)[a/]
(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[b/]	1.143.523	1.308.706	1.481.136	1.687.233
Como porcentaje del ingreso bruto anual[c/]	15,90%	16,90%	19,10%	21,70%
Equivalente en meses de salario	2,1	2,2	2,5	2,8

a/ Para hacer las estimaciones se toma como referencia un caso hipotético definido por los autores, que no corresponde a un promedio de la población usuaria. Se supone una persona que trabaja de lunes a viernes, de 8:00 a. m. a 5:00 p. m., durante 240 días laborales al año, que recorre sola en vehículo particular todo el tramo La Uruca-La Garita de ida y de regreso, y que en ambos trayectos sale con un margen que le permite llegar puntualmente el 75% de las veces. Su tiempo se valora en el 50% de la mediana del salario bruto por hora del empleo principal de las personas asalariadas de la Región Central en hogares con al menos un vehículo, según la Enaho.
b/ El costo anual suma el valor del tiempo adicional de viaje y el costo adicional de operar el vehículo. El tiempo adicional es la diferencia entre recorrer el tramo a la velocidad promedio registrada por Waze y recorrerlo al límite de velocidad. A ese tiempo se suma, en la ida y en el regreso, un margen para imprevistos calculado con el percentil 75 del tiempo de viaje (Buffer Index). El costo de operación de un vehículo mediano se estima con el modelo de desarrollo y gestión de carreteras (HDM-4, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial. Los montos se deflatan con el IPC. Para más detalle, véase Madrigal-Quesada y Carrera-Cerdas, 2026.
c/ El ingreso bruto anual corresponde al salario bruto mensual multiplicado por 13 (12 meses más el aguinaldo).
Fuente: Madrigal-Quesada y Carrera-Cerdas (2026), con datos de la Enaho, del INEC, y de Waze-MOPT.

de tránsito, la pérdida de productividad y los costos para la salud. Sin lugar a duda, la suma de costos privados y sociales conduce a pérdidas en el bienestar que alejan al país de la aspiración de un desarrollo humano sostenible e inclusivo.

Se diluyen la mejora en la congestión y costo asociado a las inversiones en la Ruta 39

La Circunvalación fue concebida en la década de 1950 y declarada de interés público en 1960, pero su último tramo se abrió al tránsito en octubre del 2024, más de seis décadas después, con cerca de 40.000 usuarios diarios desde el inicio de su operación (MOPT, 2024). Desde el 2014, con base en el diseño conceptual disponible hasta ese entonces, el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la Universidad de Costa Rica (LanammeUCR) advirtió que la Circunvalación Norte requería al menos seis carriles, tres por sentido, y que el tramo entre la Ruta 32 y Calle Blancos podría requerir un carril adicional por sentido después del 2030 (LanammeUCR, 2014), condiciones que al 2025 no se cumplen.

Madrigal-Quesada y Carrera-Cerdas (2026) analizan la congestión del tramo de la Ruta 39 comprendido entre los distritos de Zapote en San José y Calle Blancos en Goicoechea y el costo privado asociado entre el 2019 y el 2025. Este tramo cuenta con una longitud de 4,5 km y una velocidad máxima comprendida entre 60 y 70 km por hora, por lo cual podría recorrerse en aproximadamente cuatro minutos (mapa 3.4). Entre enero del 2019 y abril del 2022, en este tramo se desarrollaron tres pasos a desnivel en las rotondas de las Garantías Sociales y la Bandera, así como en el antiguo cruce semaforizado de Guadalupe, que dio paso a la rotonda del Bicentenario.

Las personas autoras encuentran que las obras ejecutadas en esta ruta significaron una mejora en el tiempo de retraso de las personas usuarias entre el 2020 y el 2023 con respecto al 2019, considerando que los dos primeros años coinciden con los cierres sanitarios para contener la pandemia del covid-19. En los años 2024 y 2025, los tiempos de retraso ascendieron y pareciera que se están retornando de manera gradual al nivel de congestión del 2019 (gráfico 3.29).

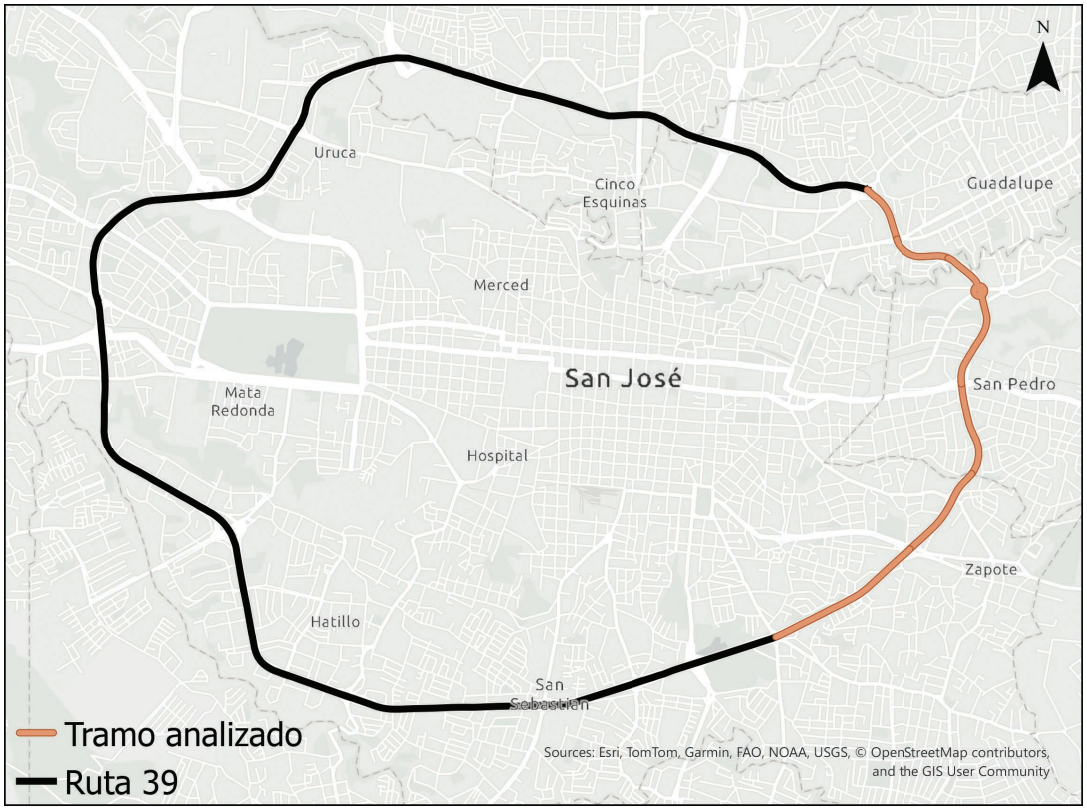
Para ilustrar los costos directos en los que incurre una persona que transita por esta ruta, los autores analizan el caso de alguien que reside en Desamparados y se traslada hasta su trabajo en Calle Blancos. Suponen que trabaja 40 horas semanales de lunes a viernes, en un horario regular de 8 a. m. a 5 p. m. Para llegar puntualmente, en la mañana debe agregar al tiempo habitual el retraso típico por congestionamiento vehicular y un margen adicional por imprevistos.

Al aplicar el mismo método de estimación que en el caso de la Ruta 1, Madrigal-Quesada y Carrera-Cerdas (2026) estimaron que, para el 2025, el tiempo promedio de retraso era de 25,7 minutos, sobre los cuatro minutos que toma recorrer este tramo a la velocidad máxima permitida. Este tiempo de retraso se obtiene al sumar poco menos de cinco minutos adicionales y un *buffer* de dos minutos para que esta persona evite llegar tarde al trabajo en la mañana, más el retraso de 14,3 minutos en la tarde y un *buffer* de 4,5 minutos. La estimación del costo privado total de la congestión, que incluye el tiempo perdido y la operación del vehículo, es de aproximadamente 220.672,9 colones, equivalentes a 0,4 meses de la mediana del salario bruto de esta persona o aproximadamente un 3% de su ingreso bruto anual (cuadro 3.4).

A pesar de que las mejoras en la congestión de la Ruta 39, asociadas al desarrollo de nuevas obras en el tramo Zapote-Calle Blancos, han significado una reducción en su congestión y en el costo privado de las personas usuarias entre el 2019 y el 2025, estas se han venido diluyendo en los últimos dos años y se aproximan al escenario de partida del 2019. Una vez más, se puede concluir que las obras de infraestructura por sí solas no aseguran una mejora sostenible en la congestión y sus costos.

Mapa 3.4

Estadísticas de recorrido en tramo Zapote-Calle Blancos de la Ruta 39 (Circunvalación)



Longitud
4,495 km

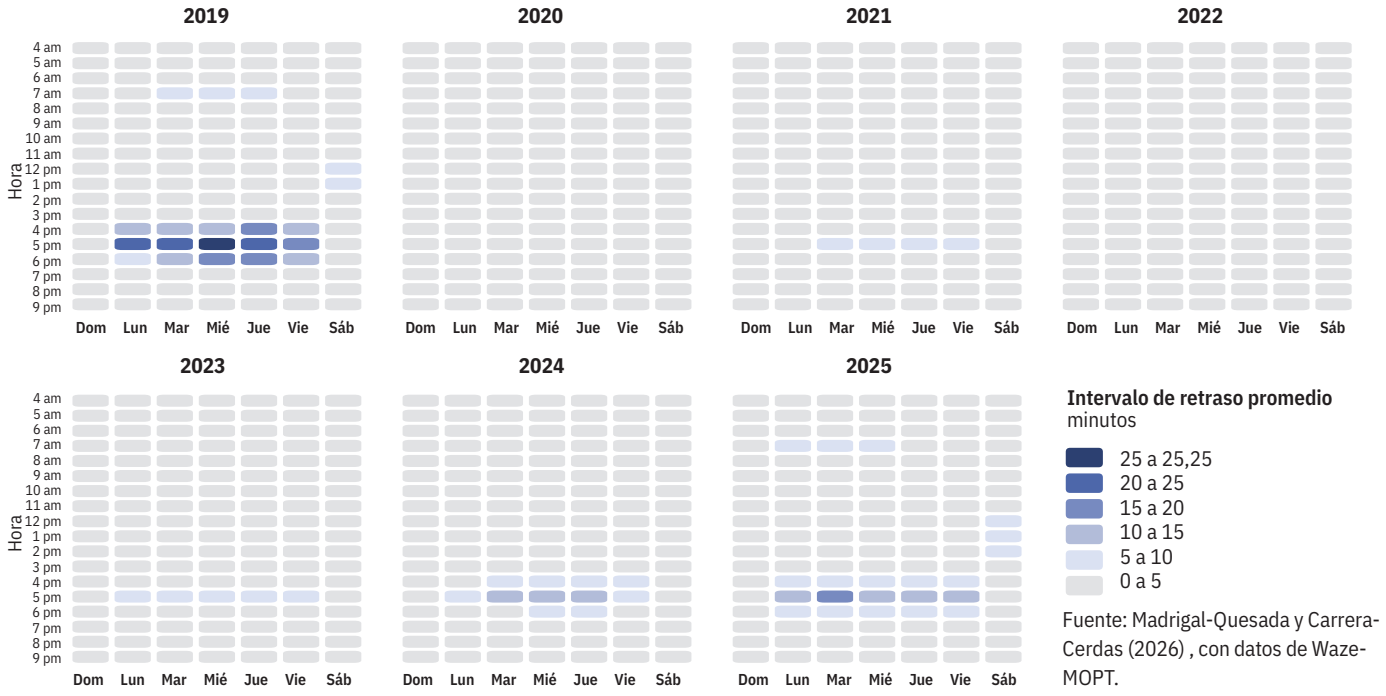
Velocidad máxima
60-70 km/h

Tiempo de viaje
~4 minutos

Fuente: Madrigal, Quesada y Carrera-Cerdas (2026).

Gráfico 3.29

Retraso promedio en el tramo Zapote-Calle Blancos de la Ruta 39 por hora, día y año



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

Cuadro 3.4

Costo anual de la congestión por transitar el tramo Zapote-Calle Blancos (Ruta 39)[a/]

(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[b/]	289.664	68.720	117.991	220.672
Como porcentaje del ingreso bruto anual[c/]	4,0%	0,9%	1,5%	2,8%
Equivalente en meses de salario	0,5	0,1	0,2	0,4

a/ Para hacer las estimaciones se toma como referencia un caso hipotético definido por los autores, que no corresponde a un promedio de la población usuaria. Se supone una persona que trabaja de lunes a viernes, de 8:00 a. m. a 5:00 p. m., durante 240 días laborales al año, que recorre sola en vehículo particular todo el tramo Zapote-Calle Blancos de la Ruta 39 de ida y de regreso, y que en ambos trayectos sale con un margen que le permite llegar puntualmente el 75% de las veces. Su tiempo se valora en el 50% de la mediana del salario bruto por hora del empleo principal de las personas asalariadas de la región Central en hogares con al menos un vehículo, según la Enaho.

b/ El costo anual suma el valor del tiempo adicional de viaje y el costo adicional de operar el vehículo. El tiempo adicional es la diferencia entre recorrer el tramo a la velocidad promedio registrada por Waze y recorrerlo al límite de velocidad. A ese tiempo se suma, en la ida y en el regreso, un margen para imprevistos calculado con el percentil 75 del tiempo de viaje (Buffer Index). El costo de operación de un vehículo mediano se estima con el modelo HDM-4 del Banco Mundial. Los montos se deflatan con el IPC. Para más detalle, véase Madrigal-Quesada y Carrera-Cerdas, 2026.

c/ El ingreso bruto anual corresponde al salario bruto mensual multiplicado por 13 (12 meses más el aguinaldo).

Fuente: Madrigal-Quesada y Carrera-Cerdas, 2026, con datos de la Enaho, del INEC, y de Waze-MOPT.

En suma, es importante considerar que los resultados deficientes en la evolución de la congestión y sus costos privados tras el desarrollo de estas nuevas obras en la Ruta 1 y Ruta 39 refuerzan la percepción de corrupción en las instituciones a cargo del sector transporte (CGR, 2017) y los procesos de contratación y ejecución de obra pública (CIEP, 2021). Los resultados son consistentes con la percepción ciudadana de que "las presas en este país no mejoran" ni van a mejorar en un futuro cercano (UCR, 2016).

Reducir la congestión requiere cambios en el sector transporte que trascienden la inversión en infraestructura

La congestión vial es un resultado conjunto de varios problemas estructurales, algunos de los cuales se vinculan con el ordenamiento del territorio y el tipo de crecimiento urbano, así como con otros que derivan del sistema y los patrones de transporte y movilidad. La combinación de estos factores afecta significativamente la forma en que las personas se desplazan para llevar a cabo actividades productivas, educativas, de salud, entre otras. Por tanto, la congestión es un fenómeno que requiere abordarse desde varios frentes y que tiene impactos sobre distintas dimensiones del desarrollo humano.

Ediciones previas del *Informe* han demostrado que Costa Rica experimentó un crecimiento urbano poco planificado, sin herramientas robustas de ordenamiento del territorio. Al 2026, solo 44 municipios contaban con un plan regulador cantonal, varios de ellos incompletos o desactualizados. Sin embargo, los problemas de transporte y congestión no solo requieren decisiones cantonales; precisamente, la ausencia de una visión de conjunto es uno de los factores que contribuyen a estos problemas.

De acuerdo con los estudios de *Armonía con la Naturaleza* (PEN, varias ediciones), el principal impulsor del estilo de crecimiento urbano ha sido el mercado inmobiliario, el cual se ha expandido de manera horizontal a lo largo de nuevas carreteras o de sus ampliaciones, sin que la sociedad, en su conjunto, resuelva en forma paralela los problemas de transporte, acceso a servicios y otros aspectos clave. El transporte no ha sido una capa de información utilizada para orientar ese crecimiento urbano.

A este contexto territorial, el modelo de transporte y movilidad suma tres condiciones complejas que contribuyen a generar la congestión y sus costos asociados: insuficiente y deficiente inversión en infraestructura, la amplia y creciente flota vehicular y el deterioro en el servicio de transporte público. La insuficiente y deficiente inversión en infraestructura ha sido documentada en ediciones previas del *Informe* y esta edición aporta evidencia adicional.

La amplia flota vehicular del país crece a un ritmo cinco o seis veces superior al de la población desde hace varios años (PEN, 2025b), al 2024 alcanzó un total de 1,89 millones de vehículos (MOPT, 2026) y en el 2025 se importaron más de 91.000 automóviles particulares (SNA, 2026a). Las estadísticas comparativas al 2022, las más recientes, posicionaban la densidad de vehículos en Costa Rica de 344 por cada 1.000 habitantes en un 75% por encima del promedio mundial y un 29% superior al latinoamericano (Unece, 2024). A partir de los datos poblacionales del CCP (2026), del MOPT (2026) y la SNA (2026), la densidad vehicular en el país al 2025 aumentó a alrededor de 384 por cada 1.000 habitantes.

Otra realidad previamente discutida en el *Informe* es que el servicio de transporte público no constituye una alternativa lo suficientemente atractiva para alejar a las personas del vehículo privado. En ello pesan problemas de rutas y calidad del servicio, así como la limitada diversidad de alternativas. Las líneas de autobús fueron diseñadas, en su mayoría, hace varias décadas como una red radial orientada hacia el centro de San José desde cantones y zonas periféricas de la GAM, sin grandes interconexiones entre ellas.

En años recientes no solo se han

postergado decisiones orientadas a mejorar las alternativas disponibles de transporte público —como la sectorización o las líneas rápidas de movilización de pasajeros—, sino que el propio sistema ha sufrido un fuerte deterioro. Entre el 2019 y abril del 2026, la cantidad de operadores del servicio público de autobús se redujo de 246 a 175, lo cual representa una caída del 29%; por su parte, la cantidad de personas usuarias disminuyó hasta acercarse al nivel de diciembre del 2020 con las restricciones de movilidad de la pandemia. De manera similar, las personas usuarias del servicio de tren disminuyeron un 3% entre el 2024 y el 2025, incluso cayeron a un nivel inferior que en el 2019 (Bazán y Carranza-Zamora, 2026).

En un contexto de escasa planificación territorial, la insuficiente y deficiente infraestructura, la elevada y creciente carga vehicular y las falencias del transporte público se combinan para agravar el problema del congestionamiento vial y sus costos privados y sociales. En suma, 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.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

NUEVAS OBRAS DE INFRAESTRUCTURA Y SU INCIDENCIA SOBRE EL COSTO ECONÓMICO DE LA CONGESTIÓN
véase Madrigal-Quesada y Carrera-Cerdas (2026), en
www.estadonacion.or.cr

Economía del crimen surge como la "tercera economía" en un contexto de creciente concentración de oportunidades

Como se ha evidenciado en repetidas ediciones del *Informe*, la economía costarricense ha mostrado un crecimiento destacado, pero con una creciente concentración sectorial y territorial que refuerza las desigualdades estructurales, las cuales, a su vez, se han traducido en la exclusión económica de grupos de población y territorios que no encuentran alternativas para satisfacer sus necesidades más elementales. Este *Informe* también ha documentado la creciente desatención del Estado en relación con las inversiones prioritarias para generar progreso y bienestar. En paralelo, los mercados criminales se extienden y diversifican a escala global desde el narcotráfico, los flujos financieros ilícitos, los delitos ambientales y el comercio ilícito de todo tipo de mercancías y servicios, los cuales operan de manera más interconectada con la economía mundial[18].

Este escenario de exclusión económica de grupos de población y territorios, la desatención estatal a las inversiones prioritarias y la expansión de los mercados criminales ha sido caldo de cultivo para que surja una tercera economía: la 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, la venta de drogas, el sicariato, la legitimación de capitales, el fraude electrónico, el comercio ilícito, los préstamos "gota a gota", entre otros—, flujos financieros y demanda de trabajo. Tampoco opera de manera 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.

En seguimiento a una línea de investigación sobre seguridad ciudadana del PEN, y a partir de los trabajos de Vargas-Montoya (2026) y Vargas-Montoya y Carrera-Cerdas (2026), este apartado presenta evidencia de que las actividades criminales se han extendido territorialmente, en especial en las zonas de menor desarrollo relativo, y se han diversificado y sofisticado mediante nuevas modalidades delictivas y mecanismos de legitimación de capitales. Esta evolución también plantea mayores riesgos de penetración de la economía criminal en las actividades económicas lícitas, lo cual dificulta su identificación y combate. En este contexto, la presente sección del *Informe* incorpora nuevas contribuciones que, pese a su carácter exploratorio, permiten comprender mejor la estructura y las dimensiones de los mercados que integran la economía del crimen y sus vínculos con la economía lícita; entre estas se incluyen resultados preliminares de un estudio en curso sobre el comercio ilícito en Costa Rica. Con estos aportes, el PEN pretende profundizar en el análisis de los factores que obstaculizan la aspiración del logro de un desarrollo humano inclusivo y sostenible, entre los cuales la expansión y diversificación de la actividad criminal adquiere particular relevancia.

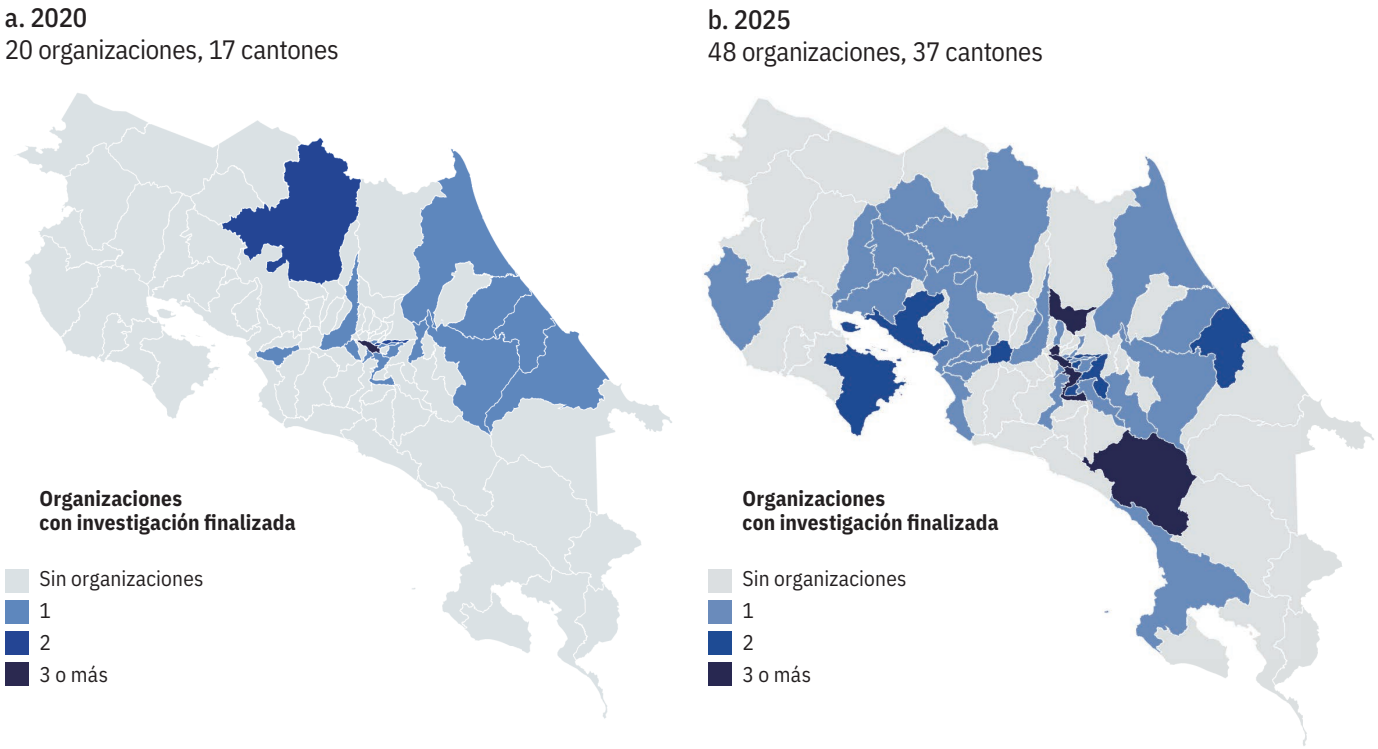
La criminalidad se extiende a más territorios y se sofistica

Durante décadas, Costa Rica se distinguió en la región por su estabilidad y sus bajos niveles de violencia; condición que se ha disipado con rapidez. El aumento de los homicidios es la manifestación más visible de este deterioro, pero no la única. Además, se manifiesta en otros indicadores de criminalidad sobre los cuales hay evidencia sistemática como: la desarticulación de organizaciones criminales, la venta de drogas, los delitos informáticos y el comercio ilícito.

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 informe explica que el país funciona como

Mapa 3.5

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.

centro de tránsito clave para el tráfico de cocaína, mercado de cannabis, punto de destino y tránsito de armas ilícitas provenientes principalmente de Honduras, Guatemala, México y Estados Unidos. Además, 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).

El período 2022-2025 ha sido el más violento de la historia del país, al alcanzar los valores máximos en el 2023, con 905 homicidios y una tasa de 17,2 por cada 100.000 habitantes según el Organismo de Investigación Judicial (OIJ, 2024). En los últimos tres años, el país superó con creces el umbral de 10 homicidios por cada 100.000 habitantes, lo cual la Organización Mundial de la Salud (OMS) considera una epidemia y esta condición se extendió a más cantones del país, en especial hacia la costa del Pacífico (Vargas-Montoya, 2025).

La evolución del número de organizaciones criminales desarticuladas es otra señal clara de la extensión del crimen organizado. Al respecto, el mapa 3.5 evidencia que la cantidad de organizaciones desarticuladas entre el 2020 y el 2025 creció 2,4 veces y pasaron de estar presentes en 17 a 37 cantones. 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.

Asimismo, creció el número de organizaciones criminales desarticuladas dentro de los cantones, algunos de ellos con presencia simultánea en tres o más. De estas, más del 50% fueron perseguidas por delitos asociados al tráfico de drogas (84) o la legitimación de capitales (15) y cerca de uno de cada seis operativos se ejecutó a escala nacional y simultáneamente en varios cantones, lo cual evidencia estructuras criminales organizadas que se han extendido territorialmente.

Uno de los principales negocios del crimen organizado es la venta de drogas, cuyos datos están disponibles para el 2024 y el 2025. Las denuncias por este delito pasaron de 1.211 en el 2024 a 1.427 en el 2025, un incremento del 18% en un solo año, y aumentaron en cinco de las siete provincias. El análisis territorial de este delito coincide con la evolución de las organizaciones criminales desarticuladas, ya que su crecimiento no se concentra en un único punto, sino que se distribuye geográficamente. Los mayores aumentos se registran en las provincias costeras: Guanacaste (42%), Limón (36%) y Puntarenas (24%). Este resultado es consistente con la condición de Costa Rica como corredor de

tránsito marítimo de droga, en el cual la cocaína ingresa y se moviliza por los litorales Pacífico y Caribe, donde el puerto de Moín constituye un importante nodo de exportación hacia Europa (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2025). Un aspecto que conviene analizar con mayor profundidad en futuras investigaciones es el potencial incremento en la demanda de drogas en el país. Considerando que el aumento en las denuncias por venta de drogas es un indicio de mayor tráfico nacional, el incremento en las transacciones se podría explicar, en parte, por la mayor oferta, pero también debe estar acompañado de una mayor demanda.

Al mismo tiempo, el crimen organizado ha sofisticado su forma de operar al incluir 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 el 2022 concentra más del 60% de las denuncias y cerca del 77% en el 2025 (gráfico 3.30). De acuerdo con la UNODC (2010) y Zeng y Buil-Gil (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. Un aspecto por considerar es que, a pesar del crecimiento acelerado de las denuncias por estafa informática, es de esperar que esté subestimado. Las personas, al suponer que la probabilidad de recuperar el dinero de la estafa es muy baja, prefieren no incurrir en los costos asociados con la interposición de la denuncia.

Esta diversificación de los tipos de delito no ocurre de forma aislada, sino que se articula con el comercio ilícito y con la variedad de activos que han sido decomisados en operativos recientes (Bastrup-Birk *et al.,* 2023). La OMS define el comercio ilícito como "toda práctica o conducta prohibida por la ley, relativa a la producción, envío, recepción, posesión, distribución, venta o compra de mercancías" (WHO, 2013, p. 6). Según CATRADE (2026), el comercio ilícito en Costa Rica ascendió a 1,6 billones de colones para el 2022, equivalentes a cerca de 2.700 millones de dólares. Este monto representa el 3,5% del PIB cuando se incluyen bienes y servicios 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 al 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).

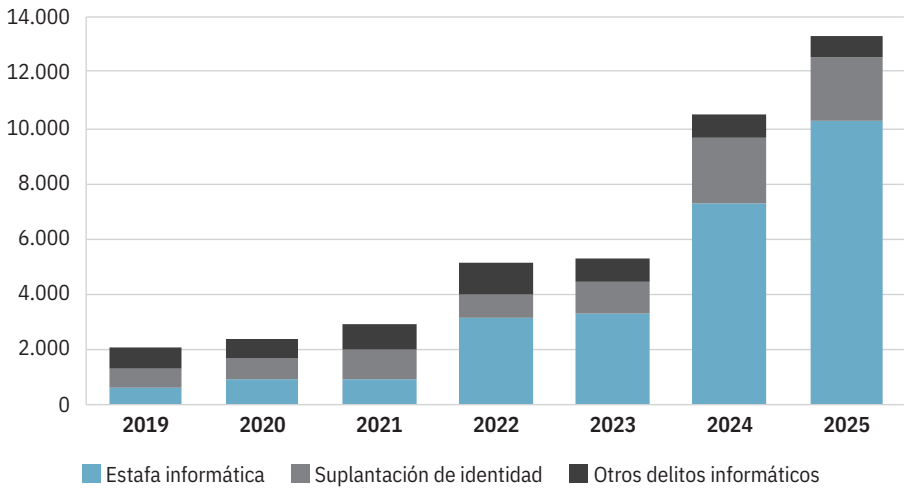
La Alianza Transnacional para Combatir el Comercio Ilícito (Tracit) también enfatiza el carácter transnacional y el papel de las redes de facilitación como rasgos constitutivos del fenómeno, pues estas actividades requieren una cadena de actores que va de la producción a la venta final y se sostiene en la capacidad de infiltrarse dentro del comercio legítimo (Tracit, 2025; Vieira *et al.,* 2026). A ello se suma la evidencia sobre el estrecho vínculo entre el comercio ilícito y la delincuencia organizada transnacional. La Interpol (2015) documenta la participación de estructuras criminales en la producción y distribución de mercancías ilícitas y falsificadas en todas las regiones, así como su convergencia con otros mercados criminales en las rutas logísticas.

Al momento de redactar este capítulo, se está preparando un estudio especializado sobre comercio ilícito en el Programa Estado de la Nación, cuyos hallazgos más relevantes y que ayudan a entender la problemática planteada en la presente sección se adelantan en el recuadro 3.2.

Relacionado con la expansión del comercio ilícito, según cifras del OIJ (2026), los asaltos y hurtos a unidades de transporte de carga han sufrido un incremento del 29% entre el 2016 y el 2025 (mapa 3.6). 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. Los 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 3.30

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



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

Recuadro 3.2

Falta de capacidades institucionales: el Estado pierde terreno en un momento de expansión del problema

La investigación conjunta Estado de la Nación–OBCI evaluó cinco dimensiones de capacidad estatal: recursos, coordinación, inteligencia y tecnología, control y persecución, y prevención. En las cinco se identificaron vulnerabilidades y "cuellos de botella". Un hallazgo relevante es la ausencia de una política pública que armonice la acción estatal entre niveles e instituciones: existen "zonas de transición" definidas como espacios donde una institución no interviene en las funciones de otra sin que haya una coordinación que garantice continuidad, en las que el crimen organizado aprovecha para operar con libertad. La Comisión Mixta Contra Comercio Ilícito, creada por decreto como mecanismo formal de coordinación, se cuestiona por su efectividad en la discontinuidad de sus reuniones. A este vacío de coordinación se suma una contracción presupuestaria en un momento de crecimiento exponencial de las importaciones. Entre el 2020 y el 2025, el Ministerio de Hacienda registró las mayores pérdidas presupuestarias entre las instituciones de control: Tribunal Aduanero (-14,8%), Tribunal Fiscal Administrativo (-9%), Gestión Aduanera (-4,6%) y Gestión de Ingresos Internos (-3,4%) (Vieira, 2026). Estos recortes, que también padecen otras entidades y programas del sector seguridad, obligan a priorizar recursos, usualmente hacia el combate del narcotráfico, en detrimento de otras amenazas como el comercio ilícito.

Un problema que el Estado no puede medir con precisión

Un segundo obstáculo estratégico es la baja calidad de la información disponible. Los registros de decomisos del Ministerio de Seguridad Pública y de la Policía de Control Fiscal carecen de unidades de medida claras y de diccionarios estandarizados, por lo que no distinguen si un registro corresponde a un hallazgo casual, un operativo planificado o un expediente judicial y solo pueden leerse como frecuencias de eventos, no como indicadores de tendencia. La alta variabilidad interanual de estos datos refleja factores operativos y hechos fortuitos (como el decomiso de un contenedor de gran volumen), no necesariamente cambios reales en el comercio ilícito. A esto se suma que indicadores complementarios clave no están disponibles públicamente de forma sistemática, tales como porcentaje de mercancías detectadas frente a las sometidas a control, número de aforos, inspecciones realizadas, resultados de escáneres y sistemas de trazabilidad. En síntesis, el país no cuenta con la infraestructura estadística necesaria para hacer inteligencia ni monitoreo en tiempo real.

La respuesta judicial: pocos casos llegan, pero los que llegan se sancionan

De un listado de 19 delitos vinculados al comercio ilícito, ingresaron al Poder Judicial 2.101 casos entre el 2021 y el 2025, concentrados mayoritariamente en contrabando, y en mucha menor medida en propiedad intelectual, hacienda pública e infracción general. Ese flujo se distribuye en denuncias ante el Ministerio Público (1.161), juzgados (796) y apertura de juicios en tribunales (apenas 144). La mayoría de los expedientes, de naturaleza fiscal y aduanera, enfrenta una complejidad probatoria alta (coordinación con autoridades aduaneras y Hacienda, peritajes tributarios, trazabilidad de operaciones) que excede el control exclusivo del Poder Judicial y retrasa el proceso. El abordaje fragmentado en la fiscalía especializada en temas hacendarios con otras fiscalías complica la atención integral y dificulta acreditar pruebas de criminalidad organizada. El dato más revelador, sin embargo, es que cuando un caso sí llega a juicio, la probabilidad de condena es alta: 90 condenas frente a 28 absolutorias en el período 2021-2025. Esto sugiere que el "cuello de botella" no está en la capacidad de los tribunales para sancionar, sino del sistema para que los casos lleguen hasta esa etapa.

Dinámicas emergentes: nuevos canales que desbordan los controles tradicionales

Se diseñaron grupos focales realizados en las fronteras, los puertos y el aeropuerto internacional para compensar la escasez de estadísticas oficiales. Estos ejercicios, además de verificar las limitaciones de los recursos, identificaron dos dinámicas en expansión. Primero, el robo de cargas, como modalidad directamente conectada al comercio ilícito, al desviar mercancías de circuitos legítimos hacia mercados informales o ilícitos: desde el 2016, las denuncias acumuladas suman 1.335 casos. Segundo, el crecimiento exponencial de la paquetería del comercio electrónico, que abre un canal de ingreso de mercancías difícil de fiscalizar con los mecanismos tradicionales: solo Correos de Costa Rica registró 5.098.891 envíos en el 2025, un crecimiento interanual del 61%, mientras especialistas estiman cerca de 700.000 paquetes mensuales a nivel país, un volumen que exige un uso intensivo de tecnología que no está disponible en todos los puntos de ingreso.

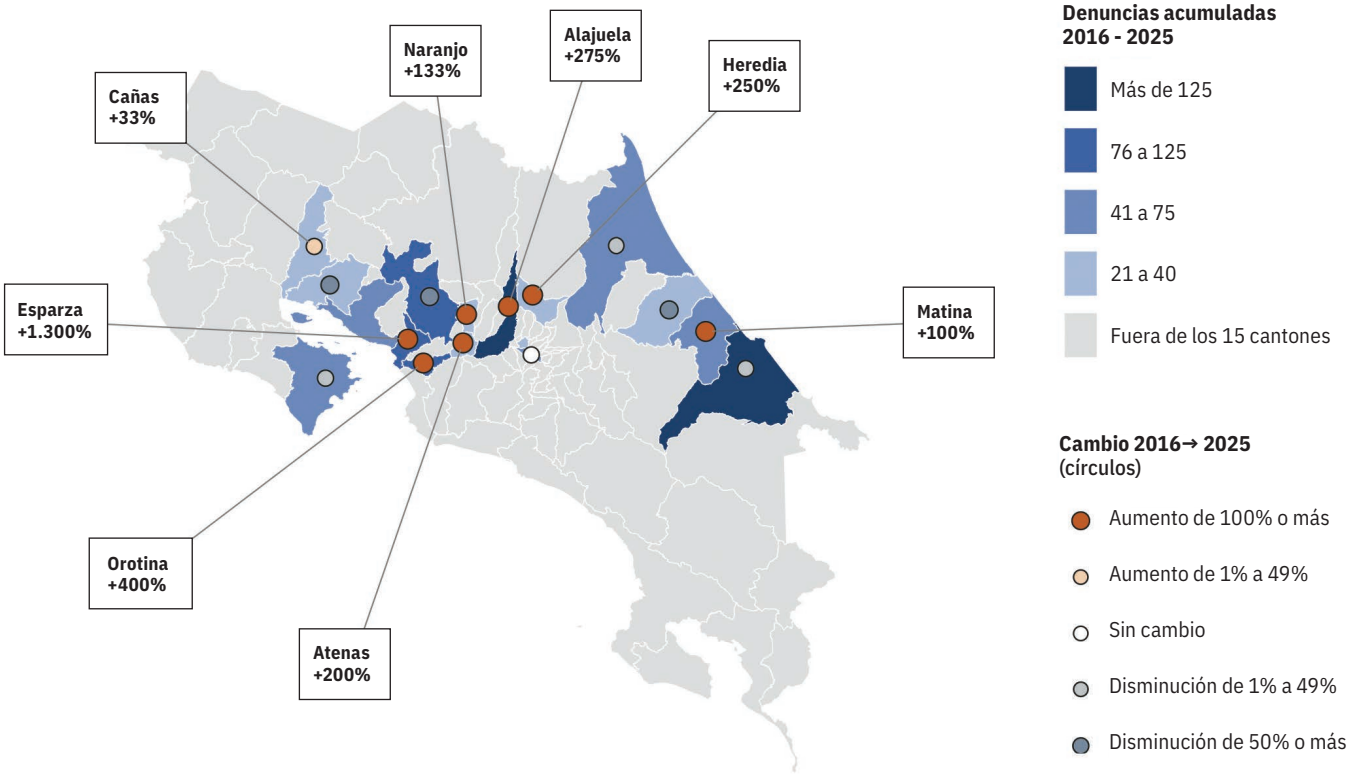
Factores que facilitan el problema

El comercio ilícito se sostiene en condiciones estructurales: alta tolerancia y consumo de la población, y corrupción en los puntos estratégicos de ingreso de mercancía, identificada como uno de los principales factores facilitadores. En las fronteras con Nicaragua y Panamá, los grupos focales documentaron de forma abierta el llamado "contrabando hormiga", el cual combina contrabando, falsificación, adulteración y piratería en volúmenes pequeños pero diarios y cuya persistencia normaliza socialmente la práctica.

Los hallazgos preliminares convergen en la conclusión de que Costa Rica no aborda el comercio ilícito como lo que estructuralmente es: un ecosistema criminal interconectado. Al no analizarse como tal, el país no logra identificar actores y redes de crimen organizado, particularmente en los espacios de mayor receptación: fronteras, puertos y aeropuertos.

Mapa 3.6

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.

El análisis conjunto de estos indicadores de criminalidad aporta indicios de una mayor presencia e intensificación de la economía del crimen en el territorio nacional, articulada principalmente en torno al trasiego de drogas y otras mercancías ilícitas. Asimismo, el análisis sugiere que esta economía se ha diversificado hacia distintos mercados ilícitos que no necesariamente operan de forma aislada, sino que presentan interrelaciones y dinámicas sistémicas.

Aumentan los riesgos de inserción del crimen organizado en la economía lícita

El crimen organizado no solo genera violencia, también produce y moviliza grandes volúmenes de capital que buscan integrarse a la economía formal sin dejar rastro de su origen ilícito. En este sentido, el lavado de activos no es un delito económicamente neutro, pues transfiere poder económico[19] desde el mercado, el gobierno y la ciudadanía hacia las organizaciones criminales y ejerce un efecto corruptor[20] sobre la sociedad. Los flujos financieros ilícitos también distorsionan los precios de mercado, inhiben la inversión real, afectan la asignación eficiente de recursos, introducen volatilidad ajena a los fundamentos económicos y debilitan las instituciones (FMI, 2023).

El estudio de Vargas-Montoya (2026) sistematizó los riesgos de inserción del crimen organizado en la economía lícita costarricense, que el Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD) identificó en el 2025. Posteriormente, contrastó estos riesgos con la evidencia internacional disponible en fuentes secundarias para perfilar potenciales aproximaciones metodológicas que contribuyan a comprender estos riesgos.

Costa Rica opera como un canal para el trasiego de drogas entre Suramérica-Norteamérica y Europa (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2025a). Esta condición ocasiona vulnerabilidad económica, ya que parte de los recursos asociados al tráfico de drogas permanece en el país, donde las ganancias del narcotráfico constituyen la principal fuente de activos objeto de lavado (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2016; ICD-UIF, 2025a) y el puerto de APM Terminals Moín es un nodo crítico, con crecientes decomisos de drogas en cargas que entran y salen por este puerto, especialmente de cocaína (ICD-UIF, 2025a).

En el ámbito financiero se identifican tres vulnerabilidades principales: los operadores informales de cambio de moneda

(SUGEF, 2025), los movimientos injustificados de efectivo y las operaciones sin respaldo documental (ICD-UIF, 2025b). El sector inmobiliario también destacó como de gran atractivo para legitimar capitales, al ser un mercado con alta liquidez en zonas turísticas, uso extendido de sociedades anónimas como propietarias y ausencia de datos sistemáticos sobre precios de transacción.

En relación con las actividades productivas más vulnerables a la inserción del crimen organizado, el Departamento de Estado de los Estados Unidos señaló que la construcción, el sector inmobiliario, la venta de vehículos, el cambio de divisas y la hotelería son especialmente vulnerables al lavado de activos (2025b). También han destacado las actividades financieras y de seguros (GAFI, 2016), el comercio (Gilmour y Ridley, 2015) y el transporte y almacenamiento (GAFI, 2006). Este grupo de actividades de la economía lícita constituye un punto de partida para profundizar el análisis sobre la economía del crimen.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

UNA APROXIMACIÓN A LA MEDICIÓN DE LA INSERCIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO EN LA ECONOMÍA LÍCITA
véase Vargas-Montoya (2026), en
www.estadonacion.or.cr

Combate del crimen organizado requiere mediciones sistemáticas más precisas

Avanzar en la comprensión de la economía del crimen mediante nuevos métodos de medición es fundamental para combatir estas actividades y mitigar sus consecuencias sobre el desarrollo humano. Este apartado presenta, de forma resumida, dos propuestas metodológicas desarrolladas con mayor detalle en Vargas-Montoya (2026) y Vargas-Montoya y Carrera-Cerdas (2026)[21]. La primera propone examinar la relación entre el empleo formal e informal y los diversos indicadores de actividad criminal en las actividades económicas más vulnerables a la inserción del crimen organizado; con ello se busca contribuir a la comprensión del vínculo entre la actividad criminal ilícita y el mercado laboral lícito. La segunda plantea una metodología para detectar anomalías en las ventas de licores mediante un monitoreo digital o *web scraping,* como una nueva herramienta para identificar indicios de comercio ilícito en el país. Aunque ambas metodologías fueron sometidas a ejercicios de validación, todavía se encuentran en una fase exploratoria. Por tanto, se espera profundizar en su aplicación y desarrollo en futuras ediciones del *Informe*.

Metodología 1. Empleo e indicadores de criminalidad

Esta metodología analiza si hay asociación entre la distribución cantonal del empleo formal e informal en cinco actividades económicas vulnerables a la infiltración del crimen organizado, los homicidios y los casos de venta de drogas registrados. Para ello, se emplean correlaciones de Spearman y regresiones lineales simples[22] en dos muestras: todos los años con información disponible (gráfico 3.31) y los períodos 2019-2022 y 2023-2025, solo para homicidios (gráfico 3.32), con el propósito de explorar posibles cambios después de la oleada de criminalidad del 2023.

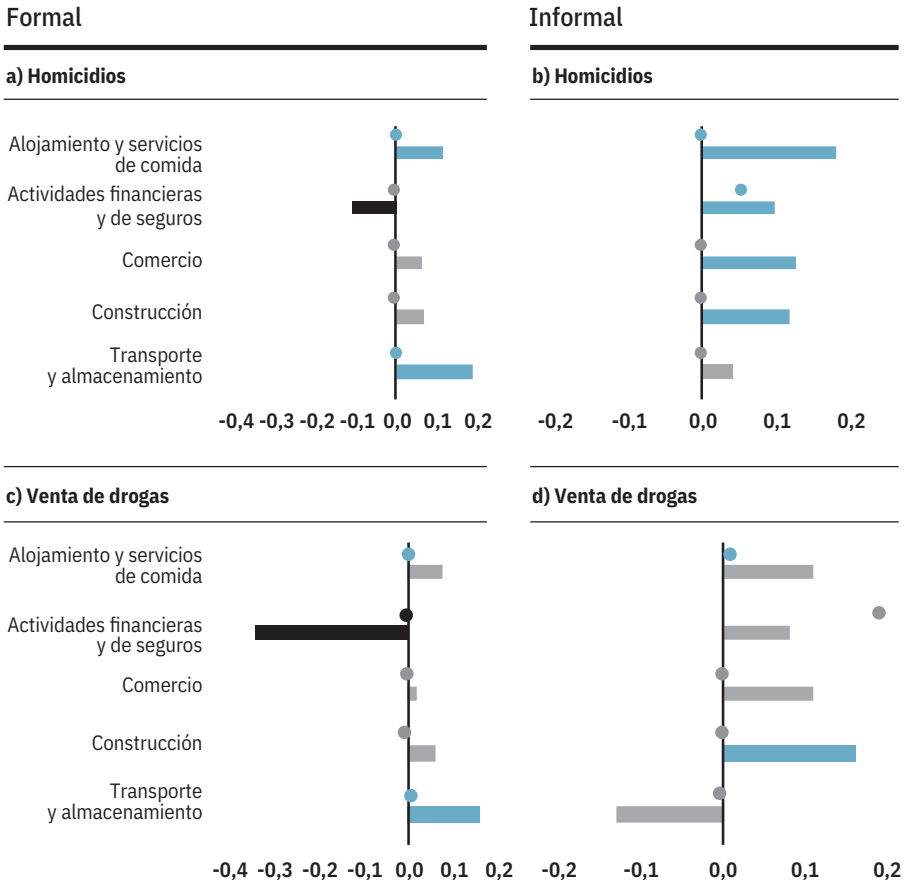
En general, los resultados de este ejercicio exploratorio sobre la relación entre el empleo formal e informal cantonal en las actividades económicas y la incidencia de criminalidad son consistentes con la evidencia existente, como se explica a continuación. En alojamiento y servicios de comida, el empleo formal y el informal registraron asociaciones positivas con los homicidios (Spearman y OLS) y con los casos de venta de drogas (OLS). Norio (2021) y Morello (2014) demuestran que esta actividad es una vía potencial para el lavado de activos, al permitir integrar grandes sumas de origen ilícito en activos productivos. Además, los restaurantes, bares y servicios de comida, mediante el uso de efectivo, facilitan mezclar fondos ilícitos con ingresos legítimos y sobreestimar la facturación (Morello, 2014).

El empleo formal en actividades financieras y de seguros muestra asociaciones negativas con los homicidios (Spearman) y las ventas de drogas (Spearman y OLS), mientras que el empleo informal se asocia positivamente con los homicidios (Spearman y OLS). Este contraste es coherente con la forma en que opera el lavado de activos en el canal financiero. Aunque el sistema financiero es la principal puerta de entrada del capital ilícito, la banca formal, al estar altamente regulada, vigilada y con alta trazabilidad de sus operaciones (Conassif, 2021; GAFI, 2012), desincentiva su uso para estos fines; por esto, su empleo se puede asociar negativamente con la criminalidad. La inserción de fondos ilícitos tiende, en cambio, a desplazarse hacia el segmento informal, mediante los operadores de cambio no regulados y el manejo de efectivo fuera del perímetro supervisado (Unger et al., 2006; Sugef, 2025).

En comercio, el componente informal registra una asociación positiva con homicidios (Spearman) y el resto de las asociaciones no son significativas. La literatura ofrece explicaciones en ambas direcciones. La concentración de establecimientos incrementa la circulación de personas, dinero y mercancías, lo que puede generar oportunidades delictivas y facilitar la presencia de mercados ilícitos (Ford y Beveridge, 2004; Chamberlain et al., 2024). Aunado a esto, los negocios comerciales, por la capacidad de desarrollar más transacciones en efectivo, permiten mezclar fondos ilícitos con las ventas legítimas e introducirlos en el circuito formal (Gilmour y Ridley, 2015; Gilmour, 2016). Contrariamente, la violencia puede reducir las ventas, el empleo y el número de establecimientos, además de inducir cierres o restricciones de horarios (Fullerton y Walke, 2018). A pesar de la discusión teórico-empírica, los resultados del presente análisis son consistentes con los hallazgos de Vargas-Montoya, Madrigal y Espinoza (2024) para Costa Rica: los efectos adversos de la criminalidad en el mercado laboral del sector comercio parecieran concentrarse en el empleo formal.

Gráfico 3.31

Relación entre el empleo formal e informal cantonal por actividad e indicadores de homicidios y venta de drogas[a/]



a/ Las barras representan correlaciones de Spearman y los puntos, estimaciones por mínimos cuadrados ordinarios (OLS), de la relación entre el empleo formal e informal y los indicadores de homicidios y venta de drogas. El **celeste** indica asociaciones positivas estadísticamente significativas, el **negro** asociaciones negativas estadísticamente significativas y el **gris** resultados no significativos, con un umbral de $p < 0,05$. Todas las variables están representadas como tasas por cada 100.000 habitantes.

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

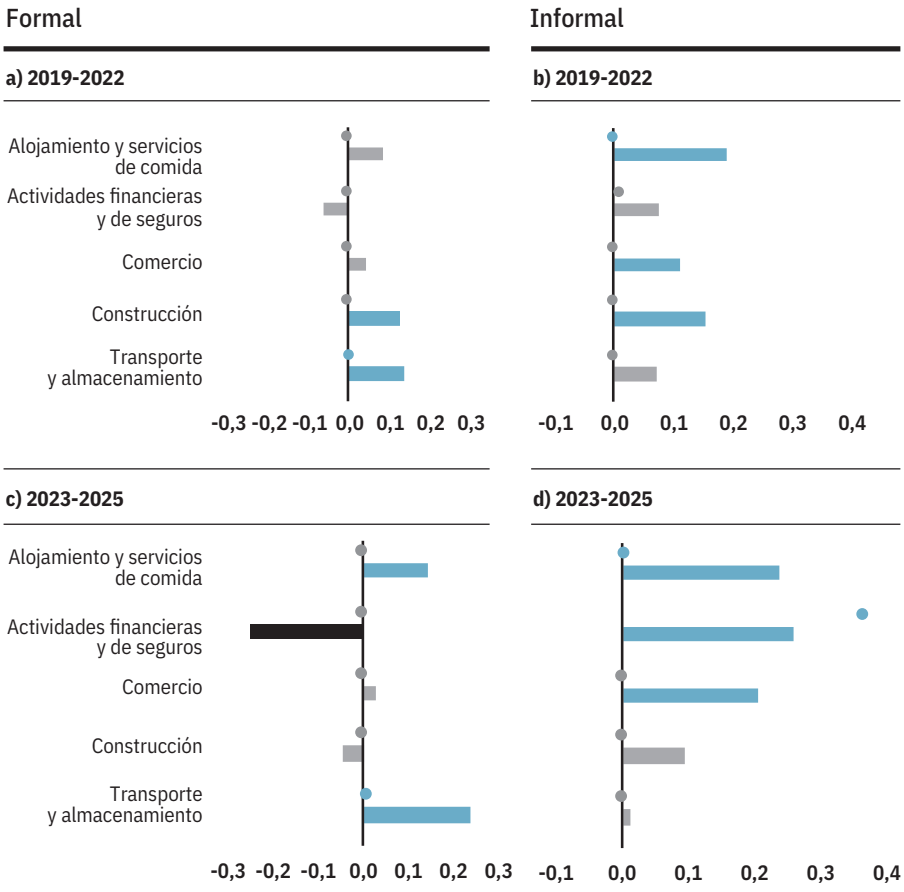
En construcción, el empleo informal muestra asociaciones positivas con ambas variables de criminalidad (Spearman). Este sector resulta atractivo para el crimen porque los proyectos absorben grandes volúmenes de efectivo y operan con costos y valoraciones difíciles de verificar en rubros como terrenos, materiales y mano de obra, lo cual facilita justificar el ingreso de fondos de origen ilícito e integrarlos en activos tangibles que se valorizan con el tiempo (FATF, 2007; Unger y Ferwerda, 2011). Como esta vía exige ejecutar obra de manera efectiva, el capital ilícito que financia esos proyectos se traduce en demanda de mano de obra en un sector que emplea de forma intensiva trabajo informal; esto ofrece una interpretación de la asociación positiva observada tanto con los homicidios como con la venta de drogas.

El empleo formal en transporte y almacenamiento muestra una relación positiva con los homicidios y la venta de drogas (Spearman y OLS). Esto se podría explicar porque el crimen organizado se sirve de la infraestructura de transportes y almacenamiento lícita para realizar el trasiego de mercaderías ilícitas como las drogas, el contrabando e incluso las "mercancías lícitas" que son una fachada para el tráfico de drogas (INTERPOL, 2015). En relación con el empleo informal, aunque podría parecer contraintuitivo que no cuente con una relación estadísticamente significativa con la actividad criminal, una posible explicación radica en que la infraestructura clave para la operación del crimen organizado tiene dimensiones considerables —por ejemplo, contenedores, furgones, bodegas, entre otros— que no se pueden ocultar con facilidad. Además, esta infraestructura, al ser reconocida como una pieza clave del crimen organizado (ICD-UIF, 2025a), cuenta con mecanismos de control asociados con obligatoriedad a la formalización. En síntesis, podría ser más factible para el crimen organizado insertarse en el mercado formal del transporte y almacenamiento que hacerlo de manera informal. Un ejemplo reciente es la Operación Leviatán, realizada en julio del 2026, que desarticuló una presunta organización criminal dedicada a brindar servicios logísticos a grupos delictivos vinculados con el narcotráfico internacional, principalmente desde la Terminal de Contenedores de Moín o APM Terminals. Entre las personas sospechosas de integrar la organización se detuvieron policías de control de fronteras, oficiales de seguridad privada, conductores de cabezales y personal de APM Terminals, vinculadas a sus lugares de trabajo mediante empleo formal.

El análisis en dos períodos, antes y después del estallido de la violencia del 2023, muestra que, aunque varios patrones de correlación se mantienen en ambos períodos, las magnitudes más significativas se dan luego del estallido de la violencia (gráfico 3.32). Estos resultados son congruentes con lo esperado intuitivamente, ya que mayor incidencia de violencia debería estar generando mayores respuestas en el empleo, ya sea en forma

Gráfico 3.32

Relación entre el empleo formal e informal cantonal por actividad e indicador de homicidios antes y después del estallido de violencia[a/]



a/ Las barras representan correlaciones de Spearman y los puntos, estimaciones por mínimos cuadrados ordinarios (OLS), de la relación entre el empleo formal e informal y los homicidios, antes (2019-2022) y después (2023-2025) del estallido de violencia. El **celeste** indica asociaciones positivas estadísticamente significativas, el **negro** asociaciones negativas estadísticamente significativas y el **gris** resultados no significativos, con un umbral de $p < 0,05$. Todas las variables están representadas como tasas por cada 100.000 habitantes.

positiva o negativa. Un ejemplo claro son las actividades financieras y de seguros, cuya correlación negativa (Spearman) entre el empleo formal y los homicidios y, positiva (Spearman y OLS) entre el empleo informal y los homicidios, se da solo en el período 2023-2025, en el que hubo una oleada de violencia.

Metodología 2. Monitoreo digital de oferta territorial de licores

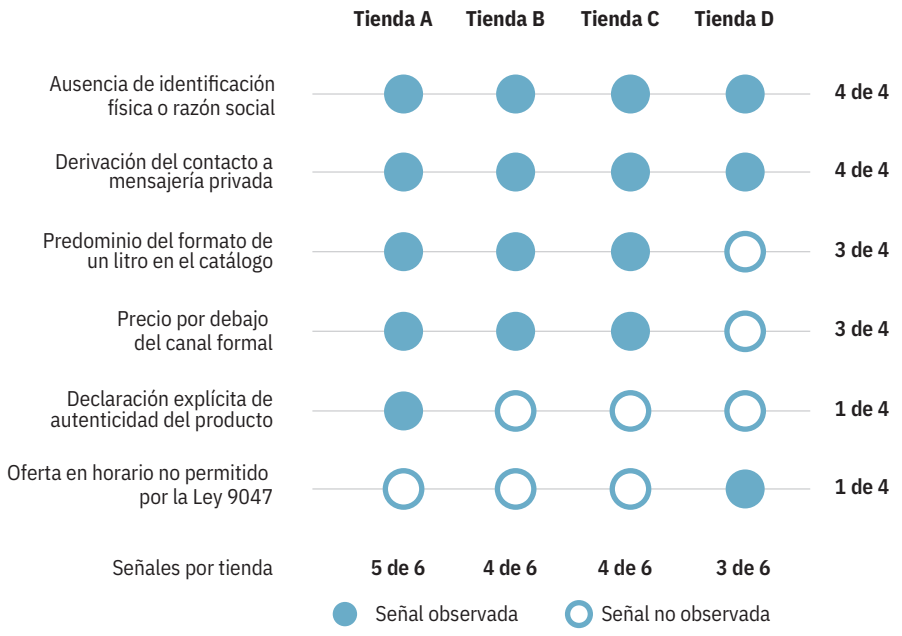
Esta metodología se aplica al comercio ilícito de licores que, según las estimaciones de CATRADE (2026), es el segundo producto traficado con una mayor participación en el consumo de los hogares costarricenses (37%) y solo superado por los cigarrillos con un 56%. Para aplicar el método, se ejecutó una prueba piloto sobre cuatro tiendas identificadas en plataformas digitales de alcance nacional entre julio y agosto del 2026. La selección fue intencional y no buscaba representatividad. Las tiendas candidatas debían exhibir simultáneamente varios de los patrones que la literatura asocia con la oferta irregular, a saber: catálogo concentrado en licores de marca, precios inferiores a los del canal formal, ausencia de identificación fiscal, derivación a mensajería privada, presentaciones no correspondientes al mercado nacional autorizado y repetición de catálogo entre perfiles distintos (Mackey *et al.*, 2020; Xu, Cai y Mackey, 2020). De diez piezas publicitarias que publicaron estas cuatro tiendas se extrajeron 101 referencias de productos, 97 con precio explícito.

Una vez seleccionadas las tiendas, se verificó la presencia de seis señales que Mackey et al. (2020) y Xu, Cai y Mackey (2020) asocian con la oferta irregular de licor y que, en conjunto, funcionan como un perfil de riesgo (gráfico 3.33). Las dos primeras remiten a la opacidad del vendedor; las dos siguientes a las condiciones de abastecimiento que hacen posible esa oferta; la quinta, al modo en que el propio anuncio se anticipa a la duda de la persona compradora; y la sexta, a un incumplimiento regulatorio que se declara en la pieza publicitaria. Ninguna constituye por sí sola prueba de ilicitud: son indicios cuya confirmación exige comprobación con registros tributarios, sanitarios y de fiscalización.

Un hallazgo de esta prueba piloto es que la brecha entre los precios que ofrecen estas tiendas en línea frente al canal formal es amplia pero no uniforme (gráfico 3.34). En cinco de los seis productos con precio de referencia verificado, estas tiendas ofrecen un precio promedio que es un 26% menor, con desviaciones a la baja en el precio que van desde un máximo de un -50,2% hasta un mínimo de un -6,2%. Estos resultados no deben interpretarse como una prueba inequívoca de que haya comercio ilícito en los casos analizados. No obstante, muestran la viabilidad del método y ofrecen un punto de partida para análisis sistemáticos que posibiliten la detección de ofertas anómalas que podrían ser estudiadas con mayor profundidad.

Gráfico 3.33

Señales de riesgo observadas en las tiendas de la prueba piloto de monitoreo digital[a/]. 2026



a/ Las tiendas se identifican con letras y sin referencia a su ubicación. Las señales corresponden a los indicios que Mackey et al. (2020) y Xu, Cai y Mackey (2020) asocian con la oferta irregular en canales digitales.
Fuente: Vargas-Montoya y Carrera-Cerdas (2026), con datos propios de monitoreo digital (*web scraping*).

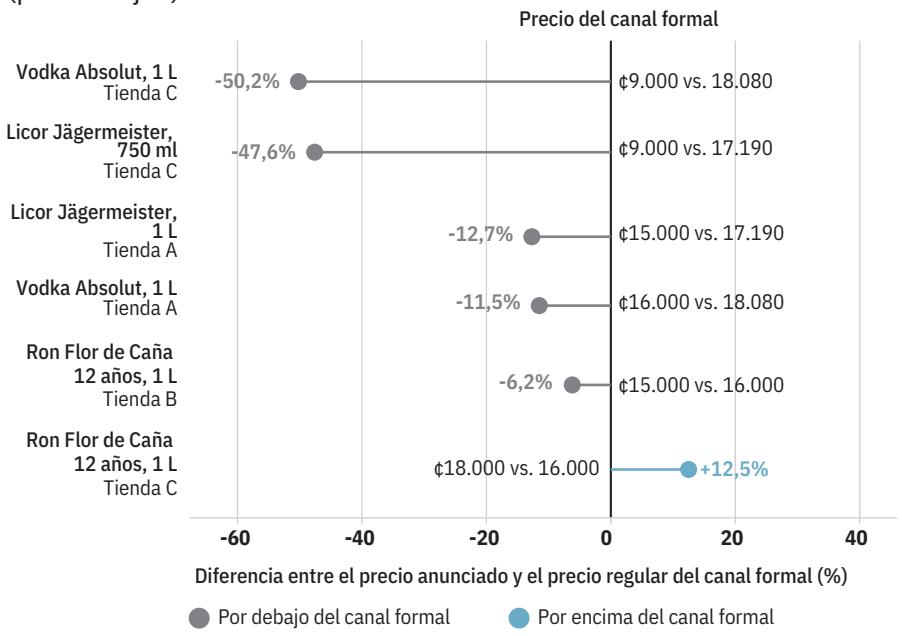
Una vez más, conviene enfatizar que el análisis realizado en esta sección, más allá de ser concluyente, evidencia que el país tiene por delante un reto sin precedentes: el auge de la economía del crimen. A nivel nacional e internacional se ha venido discutiendo que esta tercera economía es, a su vez, consecuencia y causa de la concentración de oportunidades económicas, lo que obliga a aunar esfuerzos de distintas áreas más allá de la seguridad para combatir el crimen y sus efectos adversos en el desarrollo humano. Como se ha señalado en ediciones previas del *Informe* y del *Informe Estado de la Justicia*, una mayor inversión en seguridad es impostergable, pero también se requieren acciones concretas para generar oportunidades económicas para los grupos de población y territorios que son caldo de cultivo del crimen organizado.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

NUEVOS ENFOQUES PARA APROXIMAR LA MEDICIÓN DEL COMERCIO ILÍCITO
véase Vargas-Montoya y Carrera-Cerdas (2026), en
www.estadonacion.or.cr

Gráfico 3.34

Diferencia en precios en productos con precio de referencia verificado [a/].2026
(porcentajes)



a/ La diferencia se calcula restando el precio anunciado y el precio regular del canal formal. Un valor negativo indica que el precio anunciado se ubica por debajo del precio regular del canal formal, y uno positivo, por encima.
Fuente: Vargas-Montoya y Carrera-Cerdas (2026), con datos propios de monitoreo digital (web scraping).

Notas

1 Por empleo decente se entiende el que se da en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad (OIT, 1999).

2 La competitividad auténtica se refiere a la presencia de ventajas productivas adquiridas (competitivas y no comparativas), unidas a la incorporación del progreso técnico y el aumento de la productividad (Hernández, 2004).

3 También debe estar fundamentada en la remoción de los factores estructurales que causan inflación inercial.

4 Contar con un clima de negocios adecuado, tanto para la empresa local como para la extranjera, es esencial para generar un proceso sostenible de inversión, y constituye un círculo virtuoso de ahorro.

5 Para aportar fluidez al texto, a lo largo de este capítulo se trata de manera indistinta los términos sectores productivos y actividades económicas, los cuales oficialmente se denominan "ramas de actividad económica".

6 Para mayores detalles sobre las definiciones y metodologías de cálculo del PIB y el IND, ver Meneses y Córdova (2026).

7 Entiéndase como actividad menos intensiva en empleo cuando su aporte porcentual al valor agregado nacional es más alto que su aporte porcentual al empleo, y más intensiva en empleo cuando ocurre lo contrario.

8 Como explican Jiménez y Arce (2026), el Índice Herfindahl-Hirschman (HHI) permite medir el grado de concentración de un mercado, donde un valor más alto indica una mayor concentración (dependencia de pocos productos o mercados), mientras que un valor más bajo refleja una mayor diversificación exportadora. Se calcula como la suma de los cuadrados de la participación de cada mercado de destino (o producto) en las exportaciones totales.

9 Como punto de comparación, entre el 2015 y el 2025, el valor exportado de otras agujas, catéteres y cánulas, principal producto de exportación del país registró una tasa de crecimiento anual promedio del 66,6%, muy superior a la observada en los principales productos agrícolas y alimentarios.

10 Para una discusión detallada de los factores que inciden en la transmisión de la política monetaria en Costa Rica, ver Sauma y Monge (2026).

11 Las unidades no productoras extranjeras corresponden a una categoría utilizada por el Banco Central de Costa Rica (BCCR) para clasificar las operaciones cambiarias realizadas por unidades extranjeras, diferenciándolas de las empresas productoras establecidas en el país, tanto del régimen definitivo como de los regímenes especiales. Estas operaciones se registran dentro de las compras y ventas de divisas del público con los intermediarios cambiarios autorizados (BCCR, 2024).

12 Para una explicación más detallada de los factores explicativos de la abundancia de dólares, ver Krause Montalbert (2026) y Sauma y Monge (2026).

13 Es importante distinguir que las operaciones de estabilización buscan evitar fluctuaciones abruptas del tipo de cambio, mientras que las operaciones propias responden a necesidades de flujo de caja o al fortalecimiento de las reservas internacionales.

14 Para conocer mayores detalles de esta evolución, véase Monge (2024), Monge y Sauma (2025, 2026).

15 Para conocer los detalles metodológicos de la estimación y la literatura base, ver el anexo metodológico de este capítulo.

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

17 En Madrigal-Quesada y Carrera-Cerdas (2026) se puede precisar el alcance de la estimación y cómo esta no incluye la estimación de costos sociales: mayor contaminación, riesgo de siniestros, caída de productividad y costo para el sistema de salud.

18 A este escenario, la literatura especializada denomina la cuarta generación del crimen organizado: se caracteriza por redes descentralizadas, distribuidas, celulares y eficientes, cada vez más arraigadas en el tejido social (Bastrup-Birk et al., 2023).

19 Se refiere a la capacidad de incidir en la asignación de recursos, en los precios y en el funcionamiento de los mercados. El lavado de activos traslada esa capacidad a las organizaciones criminales, en detrimento de los agentes legítimos y distorsiona la competencia, la inversión y la asignación eficiente de recursos (UIAF, 2014; FMI, 2023).

20 Alude al uso del poder económico del crimen para debilitar los controles oficiales y la aplicación de la ley. Se considera que las estructuras criminales más exitosas son, precisamente, las que logran corromper las instituciones (Perotti, 2007, citado en UIAF, 2014).

21 Estas dos ponencias sistematizan siete metodologías. Sin embargo, por motivos de espacio y fluidez, en este capítulo se hace referencia a solo dos de ellas.

22 Las regresiones lineales simples miden la correlación entre dos variables, una dependiente y otra independiente, sin controlar por otros factores que podrían incidir en esta correlación.

Investigadores principales:
Luis Alfredo Vargas Montoya, Karla Meneses Buchelli (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador), Gabriel Madrigal Quesada, Gabriela Córdova Montero, María José Sauma, Mauricio Monge, Melanie María Jiménez Montero, Ashly Tatiana Arce Quedo y Felipe Carrera Cerdas.

Insumos: *Análisis de seguimiento del crecimiento económico durante el 2025 y primeros meses del 2026*, de Karla Meneses y Gabriela Córdova Montero; *Análisis del mercado laboral durante el 2025 y primeros meses del 2026*, de Karla Meneses (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador), *Las alarmas fiscales se están encendiendo*, de Mauricio Monge y María José Sauma Chacón; *Los nuevos desafíos del sector monetario*, de María José Sauma Chacón y Mauricio Monge Arias; *Nuevas obras de infraestructura y su incidencia sobre el costo económico de la congestión*, de Gabriel Madrigal Quesada y Felipe Carrera Cerdas; *Reconfiguración del sector externo costarricense*, de Melanie María Jiménez Montero y Ashly Tatiana Arce Quedo; *Una aproximación a la medición de la inserción del crimen organizado en la economía lícita*, de Luis Vargas-Montoya; *Una aproximación al aporte del comercio ilícito a la economía*, de Luis Vargas-Montoya y Felipe Carrera-Cerdas.

Coordinación: Luis Vargas Montoya.

Borrador del capítulo: Luis Vargas Montoya.

Edición técnica:
Isabel Román Vega, Leonardo Merino Trejos, Steffan Gómez Campos y Natalia Morales Aguilar.

Visualización de datos complejos:
Felipe Carrera Cerdas, Luis Vargas Montoya, Gabriel Madrigal.

Actualización y procesamientos de datos:
Jimena Valverde Cordero y Sofía Altamura Gamboa.

Lectores críticos:
Marcela Román, Guillermo Zúñiga, Pablo Slon, Daniela Córdoba, Marta Esquivel Villalobos y Ricardo Monge.

Revisión y corrección de cifras: Jimena Valverde Cordero y Sofía Altamura Gamboa.

Edición y corrección filológica:
Gabriela Fonseca Argüello.

Diseño y diagramación:
Erick Valdelomar/Insignia | ng.

Un agradecimiento especial al BCCR, Hacienda y OIJ, por permitir el acceso a datos y atendieron dudas sobre los temas tratados en este capítulo. Así como a Nancy Vega (Directora ejecutiva de Azofras) y Víctor Pérez Pérez (Presidente de Cadexo) por las entrevistas para la sección de sector externo.

Se agradecen los aportes específicos realizados por Leonardo Merino y Evelyn Villarreal. Además, de Andrey Campos Montoya, quien colaboró con las estimaciones y discusiones de la sección de capítulo: Economía del crimen surge como la "tercera economía" en un contexto de creciente concentración de oportunidades.

Se agradecen los comentarios recibidos de Juan Pablo Calvo (OIJ), Suyen Alonso Ubieta (UNA), Ana Luisa Elizondo Salas (Lannamme-UCR), Francisco Monge (Comex), Sandro Zolezzi (consultor independiente), Stefan Krause (U Lead y Ulacit), Valerie Lankester (BCCR) y Nancy Vega (Azofras).

Los talleres de consulta se realizaron los días: 22 de julio de 2026, 23 de julio de 2026, 28 de julio de 2026, 30 de julio de 2026 y 23 de septiembre de 2026, con la participación de las siguientes personas: Manuel Alfaro, Ronald Alfaro, Eduardo Alonso, Suyen Alonso Ubieta, Sofía Altamura Gamboa, José Luis Arce, Ashly Arce, Guido Barrientos Matamoros, Javier Bogantes, Margarita Bolaños, Alberto Cañas, Juan Pablo Calvo Salas, Felipe Carrera, Ricardo Carvajal Huertas, Daniela Chacón Mendoza, Karen Chacón Araya, Alejandro Chavarría, Abel Chaves, Carlos Contreras, Daniela Córdoba, Rodrigo Cubero, Esteban Durán Monge, Ana Luisa Elizondo Salas, Marta Esquivel, John Fonseca, Arlina Gómez, Agustín Gómez, Steffan Gómez Campos, Miguel Gutiérrez, Daniela Gutiérrez, Mario Herrera, Marco Hidalgo, María Elena Jiménez, Melanie Jiménez, Valerie Lankester, Luis Llach, Miguel Loría, Gabriel Madrigal Quesada, Karla Meneses, Leonardo Merino Trejos, Luis Mesalles, Valeria Mesén, Suyen Miranda López, Francisco Monge, Mauricio Monge, Ricardo Monge González, José Montero, Natalia Morales, Mónica Núñez, Juan Carlos Pereira, Víctor Picado, Rosendo Pujol, Óscar Quesada, Ciska Raventós, Susan Rodríguez Calvo, Isabel Román, Fernando Sáenz Segura, Ariana Salas Castillo, Manuel Sánchez, Catalina Sandoval, Pablo Sauma, María José Sauma, Rafael Segura Carmona, Rebeca Sequeira, Pablo Slon, Andrés Valenciado, Jimena Valverde Cordero, Luis Vargas Montoya, Daniel Vargas Carrillo, Jorge Vargas Cullell, Yarlin Vargas Valverde, Melissa Vega, Nancy Vega, María Paula Trejos Vega, Pablo Villamichel, Evelyn Villarreal, Saúl Weisleder, Sandro Zolezzi, Guillermo Zúñiga.

Anexo metodológico

Capítulo 3 | Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

Introducción

El *Informe Estado de la Nación* procura sustentar sus valoraciones sobre el desarrollo humano sostenible en información rigurosa y en procedimientos de análisis que permitan comprender cómo se construyen los principales hallazgos. En cada edición, el trabajo de una amplia red de instituciones y personas investigadoras aporta nuevas fuentes de información, técnicas y mediciones que amplían las posibilidades de estudiar la realidad nacional. Documentar estos procedimientos contribuye a la transparencia de los análisis y permite precisar el alcance, los supuestos y las limitaciones de los resultados presentados en el *Informe*.

Este anexo metodológico del capítulo de "Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas" sintetiza los procedimientos técnicos utilizados en cuatro de los análisis desarrollados en esta edición: i) la descomposición del aporte de la política fiscal y las variables macroeconómicas al balance fiscal y la deuda pública, ii) la estimación de la congestión vial y sus costos privados, iii) la aproximación a la relación entre el empleo y los indicadores de criminalidad y iv) el monitoreo digital (*web scraping*) de la oferta territorial de licores.

Descomposición del aporte de la política fiscal y variables macroeconómicas al balance fiscal y la deuda pública

Monge y Sauma (2026) utilizan dos descomposiciones para identificar con mayor precisión los factores que explican la evolución reciente y proyectada de las finanzas públicas. La primera descompone la variación interanual del balance fiscal del Gobierno como porcentaje del producto interno bruto (PIB), con el propósito de distinguir el efecto asociado con los principales componentes fiscales de aquel derivado de las condiciones macroeconómicas. La segunda utiliza la ecuación de acumulación de la deuda pública para identificar los factores que explican su trayectoria como porcentaje del PIB.

La estimación del balance fiscal parte de la identidad que lo define como la diferencia entre los ingresos y los gastos totales del Gobierno, donde estos últimos se descomponen en gasto primario y pago de intereses. Dado que el balance se expresa como proporción del PIB nominal, su variación entre períodos depende tanto de los cambios en estos componentes fiscales como de la evolución del denominador.

Por ello, variaciones en el nivel de actividad económica y en los precios pueden modificar el balance como porcentaje del PIB aun en ausencia de cambios equivalentes en los ingresos o gastos. A partir de esta identidad se utiliza la siguiente ecuación:

$$\Delta fb_t = \Delta t_t - \Delta g_t - \Delta int_t - \frac{(\pi_t + \pi_t \delta_t)}{(1+\pi_t+\delta_t+\pi_t \delta_t)} fb_{t-1} - \frac{\delta_t}{1+\pi_t+\delta_t+\pi_t \delta_t} fb_{t-1} \quad (1)$$

La ecuación muestra el cambio interanual en el balance fiscal del Gobierno como porcentaje del PIB. Los términos asociados con ingresos, gasto primario e intereses representan el efecto de estos componentes sobre el balance fiscal, mientras que los restantes recogen el impacto de la inflación y del crecimiento de la economía. Los componentes se expresan en puntos porcentuales del PIB, lo cual permite identificar su contribución relativa y comparar su importancia a lo largo del período analizado.

Para analizar la deuda pública se utiliza la ecuación de acumulación de la deuda, que permite separar los factores que determinan su evolución como porcentaje del PIB:

$$d_t = \left(\frac{(1-\alpha_{t-1})(1+_{rt}{}^{d})}{(1+\delta_t)} + \frac{(\alpha_{t-1}(1+_{rt}{}^{f})(1+\varepsilon_t)}{(1+\delta_t)} \right) d_{t-1} - pb_t \quad (2)$$

Esta ecuación establece que la deuda como porcentaje del PIB depende del crecimiento de la economía, las tasas de interés reales de la deuda en colones y en dólares, el tipo de cambio, la proporción de la deuda denominada en dólares, el stock de deuda del período anterior y el balance primario. Para las proyecciones del período 2026-2031 se utilizan supuestos propios y del Ministerio de Hacienda sobre la evolución de estas variables, de forma consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2026-2031.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

BALANCE FISCAL Y DEUDA PÚBLICA
véase Monge y Sauma (2026), en
www.estadonacion.or.cr

Estimación de la congestión vial y el costo privado

Madrigal-Quesada y Carrera-Cerdas (2026) analizan la incidencia de obras recientes de infraestructura vial sobre el costo económico de la congestión, a partir de la evolución de los tiempos de viaje y su monetización para las personas usuarias. El cálculo de los costos de la congestión se compone de dos partes: los costos privados en que incurren quienes utilizan las carreteras y los costos sociales, que recaen sobre otros usuarios y la sociedad en general. Como muestra la figura 3.1, la investigación se concentra únicamente en los costos privados, que comprenden el costo de oportunidad del tiempo y los costos de operación del vehículo. El costo del tiempo incorpora, a su vez, el valor del tiempo de viaje y el valor de la fiabilidad.

Para obtener los costos privados se mide la congestión en términos del tiempo adicional de viaje que impone sobre las personas usuarias de la red vial y posteriormente se asigna un valor monetario a ese tiempo, correspondiente al costo de oportunidad del tiempo y a los costos de operación de los vehículos. La medición utiliza datos de Waze procesados por el Programa Estado de la Nación para el período 2019-2025, que ofrecen información sobre velocidad y retraso promedio en tramos de aproximadamente 100 metros de la red vial y en intervalos de 10 minutos para los *jams* o presas identificados por la aplicación.

Para los tramos Uruca-Garita de la Ruta 1 y Zapote-Calle Blancos de la Ruta 39 se obtiene la velocidad estimada por identificador de la presa y por tramo de carretera en lapsos de diez minutos. Cuando existe más de una presa en el mismo tramo se eliminan los registros duplicados y se conserva el valor máximo de velocidad. En los tramos sin reporte de presas se supone que los vehículos se movilizan a la velocidad máxima permitida. A continuación, se calcula la velocidad promedio por hora de la ruta y el retraso con respecto al límite de velocidad promedio de la vía. Para obtener los promedios de retraso por año, día y hora se excluyen los valores extremos superiores, definidos como aquellos mayores a 1,5 veces el rango intercuartílico.

El componente no recurrente de la congestión se incorpora mediante el valor de la fiabilidad, calculado con el *Buffer Index* (BI). Este indicador aproxima el tiempo adicional que debe presupuestar una persona para llegar a su destino a tiempo en el 75% de las ocasiones y se define de la siguiente manera:

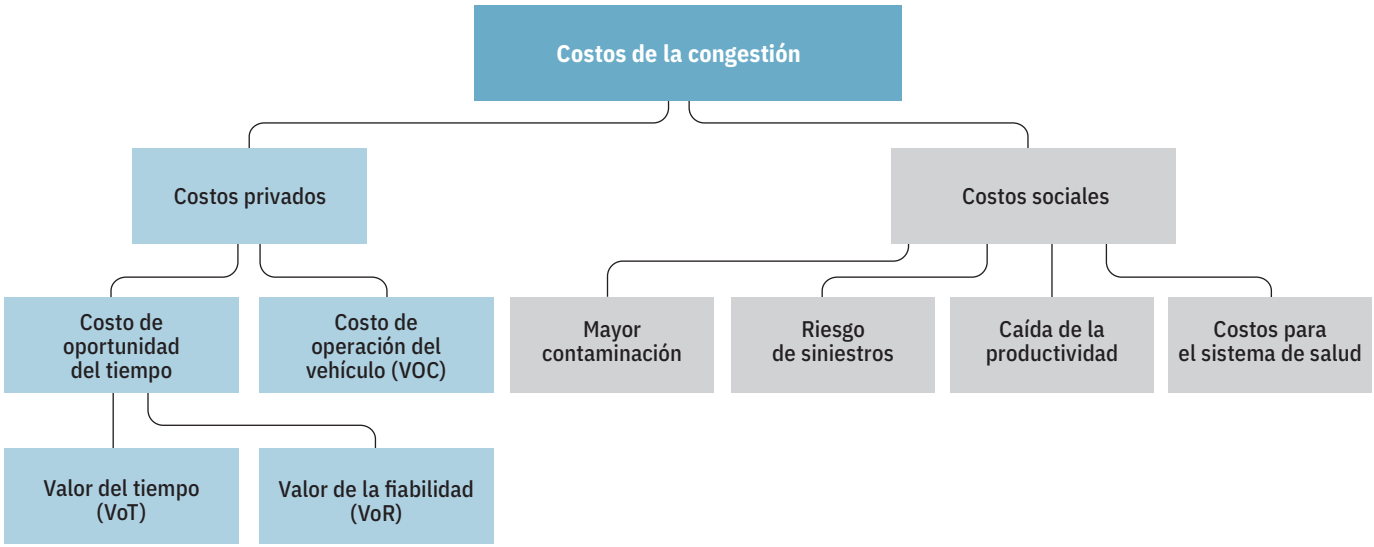
$$BI = \frac{TdV^{p75} - TdV_{promedio}}{TdV_{promedio}}$$

El tiempo adicional de viaje se monetiza con información de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del INEC para el período 2019-2025. El ejercicio utiliza como referencia la mediana del salario monetario bruto de las personas asalariadas pertenecientes a hogares de la región Central con al menos un vehículo. El salario por hora se obtiene a partir del salario mensual y las horas normales de la ocupación principal, y el valor del tiempo se fija en el 50% del salario mediano bruto, supuesto que se encuentra dentro del rango utilizado en la literatura para los viajes de traslado al trabajo. Los montos se convierten a colones constantes de junio de 2026 mediante el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Los costos de operación de los vehículos se estiman mediante la metodología HDM-4 del Banco Mundial. Esta permite calcular los costos directos de operación por vehículo y kilómetro a distintas velocidades,

Figura 3.1

Costos privados y sociales de la congestión



Fuente: Madrigal-Quesada y Carrera-Cerdas (2026).

considerando combustible, lubricantes, desgaste de llantas y otras partes del vehículo y mano de obra. El costo adicional atribuible a la congestión corresponde a la diferencia entre operar el vehículo a la velocidad promedio observada y hacerlo a la velocidad máxima utilizada como referencia.

Como los datos de Waze no permiten conocer los recorridos completos de las personas usuarias, la monetización se realiza mediante casos hipotéticos representativos en dos corredores intervenidos: el tramo Zapote-Calle Blancos de la Ruta 39 y el tramo Uruca-Garita de la Ruta 1. Para hacer tangible el costo del retraso, se considera una persona que recorre la totalidad del tramo de ida y vuelta durante 240 días laborales al año, en los horarios de mayor congestión, e incorpora el tiempo prudencial necesario para llegar a tiempo en el 75% de los viajes.

Los montos deben interpretarse con cautela. Corresponden a un caso hipotético de una persona usuaria representativa de estos tramos y no a un promedio poblacional. Además, el ejercicio se limita a los viajes efectivamente realizados y no incorpora los viajes que dejan de realizarse por la congestión ni los costos sociales externos. La disponibilidad incompleta de series continuas de tránsito promedio diario del MOPT también limita la posibilidad de extrapolar las estimaciones a un costo agregado para toda la población.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

CONGESTIÓN VIAL Y SUS COSTOS
véase Madrigal-Quesada y Carrera-Cerdas, 2026, en
www.estadonacion.or.cr

Aproximación de la relación entre crimen organizado y empleo

Vargas-Montoya (2026) desarrolla un análisis exploratorio para aproximar la relación entre el crimen organizado y el empleo formal e informal a escala cantonal. El ejercicio relaciona las estimaciones de empleo en cinco actividades económicas con las tasas de homicidios y de casos de venta de drogas. Las actividades consideradas son alojamiento y servicios de comida, actividades financieras y de seguros, comercio, construcción, y transporte y almacenamiento. La selección se apoya en la literatura, las evaluaciones de riesgo para Costa Rica y conversaciones con especialistas.

La principal fuente de información sobre empleo es la Encuesta Continua de Empleo (ECE) del INEC. Sin embargo, su diseño muestral no permite obtener estimaciones representativas a nivel cantonal. Para solventar esta limitación se combinan los microdatos del cuarto trimestre de la ECE con los datos de valor agregado cantonal por actividad económica del Banco Central de Costa Rica (BCCR), con los cuales se estima la población ocupada formal e informal en cada cantón y actividad. El resultado es un panel de 81 cantones entre 2019 y 2025.

Para mantener una delimitación territorial consistente durante todo el período, Monteverde se reintegra a Puntarenas, Río Cuarto a Grecia y Puerto Jiménez a Golfito.

Con los microdatos de la ECE se calcula para cada año el número de personas ocupadas según región de planificación, actividad económica y condición de formalidad. Para aproximar la distribución del empleo entre los cantones de cada región se utiliza como ponderador la participación de cada cantón en el valor agregado regional de la actividad correspondiente. La participación productiva se calcula de la siguiente manera:

$$\omega_{c,r,a,t} = \frac{VA_{c,a,t}}{\sum_{j \in r} VA_{j,a,t}}$$

El numerador corresponde al valor agregado generado por una actividad en un cantón y el denominador al valor agregado total de esa misma actividad en los cantones de la región. Esta participación se utiliza para distribuir los totales regionales de empleo formal e informal obtenidos de la ECE entre los cantones:

$$\hat{F}_{c,a,t} = \omega_{c,r,a,t} F_{r,a,t}$$

Para extender la cobertura hasta el 2025 se utilizan las series del PIB nacional por actividad económica. Para 2023, 2024 y 2025 se aplica uniformemente a los cantones de una misma actividad el crecimiento acumulado respecto al 2022. De esta forma, se conserva la distribución cantonal observada en el 2022 dentro de cada región y actividad, mientras que los cambios anuales de las estimaciones de empleo provienen de los nuevos totales regionales de la ECE.

Las estimaciones dependen de cuatro supuestos principales: dentro de cada región y actividad se supone una composición formal e informal común entre cantones; la participación en el valor agregado se utiliza como aproximación de la participación en el empleo; el lugar donde se genera la producción no necesariamente coincide con el lugar de residencia de las personas entrevistadas por la ECE; y para 2023-2025 se mantiene fija la estructura productiva territorial del 2022. Como ejercicio de validación, las estimaciones se contrastan con las obtenidas por Zúñiga (2025) mediante un modelo de áreas pequeñas.

Para aproximar la presencia del crimen organizado se utilizan dos indicadores del Organismo de Investigación Judicial (OIJ): homicidios y casos de venta de drogas. Estos no se interpretan como una medición exhaustiva del crimen organizado, sino como manifestaciones observables asociadas con su presencia territorial. Tanto los indicadores de criminalidad como las estimaciones de empleo se expresan como tasas por cada 100.000 habitantes para hacer comparables los cantones con distinto tamaño poblacional.

La asociación entre empleo y criminalidad se examina mediante correlaciones de Spearman y regresiones lineales simples por mínimos cuadrados ordinarios (MCO). Las regresiones relacionan una variable dependiente y una independiente sin incorporar otros factores de

control. El análisis considera, primero, todas las observaciones disponibles entre 2019 y 2025. Posteriormente compara los períodos 2019-2022 y 2023-2025 para explorar posibles cambios después de la reciente oleada de criminalidad. Esta segunda comparación utiliza únicamente los homicidios, debido a que los datos de venta de drogas están disponibles para 2024 y 2025. La significancia estadística se evalúa con un umbral de $p < 0,05$.

Los resultados deben interpretarse considerando que las cifras cantonales de empleo son estimaciones y no observaciones directas, que los homicidios y los casos de venta de drogas constituyen aproximaciones parciales al crimen organizado y que las asociaciones identificadas son descriptivas y pueden responder a otras características territoriales. Por tanto, el ejercicio no permite establecer relaciones causales ni afirmar que las actividades estudiadas, sus empresas o sus trabajadores participan en actividades criminales.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

CRIMEN ORGANIZADO Y EMPLEO
véase Vargas-Montoya, 2026, en
www.estadonacion.or.cr

Monitoreo digital de la oferta territorial de licores

Vargas Montoya y Carrera Cerdas (2026) desarrollan una aproximación exploratoria para identificar posibles señales de comercio ilícito de licores mediante el monitoreo de anuncios publicados en canales digitales. El método forma parte de una investigación más amplia sobre alternativas para medir el comercio ilícito en Costa Rica y busca aproximarse a la oferta minorista mediante información sobre los productos anunciados, sus precios, la ubicación declarada y las características observables de las personas o establecimientos oferentes.

La fuente de generación propia corresponde a la recolección automatizada de datos, o *web scraping*, de anuncios de venta de licor en plataformas de comercio electrónico, mercados en línea y redes sociales de alcance nacional. Como verificación inicial de la viabilidad del abordaje, entre julio y agosto de 2026 se ejecutó una prueba piloto sobre cuatro tiendas identificadas en plataformas digitales de alcance nacional. La selección fue intencional y no buscó representatividad.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

MONITOREO DIGITAL DE LA OFERTA DE LICORES
véase Vargas-Montoya y Carrera-Cerdas (2026), en
www.estadonacion.or.cr

Las tiendas candidatas debían exhibir simultáneamente varios patrones que la literatura asocia con la oferta irregular: catálogo concentrado en licores de marca, precios inferiores a los del canal formal, ausencia de identificación fiscal, derivación a mensajería privada, presentaciones no correspondientes al mercado nacional autorizado y repetición de catálogo entre perfiles distintos. De diez piezas publicitarias se extrajeron 101 referencias de producto, de las cuales 97 contaban con precio explícito.

Para cada tienda se verificó la presencia de seis señales que, en conjunto, funcionan como un perfil de riesgo: i) ausencia de identificación fiscal o razón social verificable, ii) derivación del contacto a mensajería privada, iii) predominio del formato de un litro en el catálogo, iv) precio por debajo del canal formal, v) declaración explícita de autenticidad del producto y vi) oferta en un horario no permitido por la Ley 9047. Las dos primeras se relacionan con la opacidad del vendedor; la tercera y la cuarta, con las condiciones de abastecimiento; la quinta, con la forma en que el anuncio se anticipa a la duda de la persona compradora; y la sexta, con un incumplimiento regulatorio declarado en la pieza publicitaria.

El análisis de precios compara el precio anunciado con el precio regular del canal formal para el mismo producto y presentación. Los precios de referencia se obtienen de cadenas minoristas y licorerías en línea de cobertura nacional. La comparación se utiliza como una señal de alerta y no como prueba de ilicitud, pues las diferencias pueden responder también a promociones, márgenes reducidos u otras explicaciones legítimas.

La recolección y el tratamiento de la información siguen un protocolo que utiliza únicamente información de dominio público, sin interacción con las personas usuarias de las plataformas y con supresión de datos identificables. Ninguna de las señales observadas constituye por sí sola prueba de comercio ilícito. Su confirmación requeriría el cruce con registros tributarios, sanitarios y de fiscalización.

La prueba piloto tiene varias limitaciones. La muestra es intencional y no permite estimar el tamaño del mercado irregular ni realizar inferencias representativas. La recolección digital registra únicamente la fracción de la oferta que se anuncia públicamente y tiende a subrepresentar las zonas rurales y los circuitos de venta presencial; la ubicación declarada puede ser inexacta; el contenido de las plataformas es volátil; y el uso de palabras clave implica que el diccionario de búsqueda puede subestimar el universo de anuncios. Por estas razones, los resultados se interpretan como indicios de presencia y posibles concentraciones de oferta irregular, no como estimaciones de su magnitud.

CAPÍTULO

4

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

BALANCE

Armonía con la naturaleza

ÍNDICE

Hallazgos relevantes 185

Valoración general 187

Valoración general del *Informe Estado de la Nación 2025* 188

Aspiraciones 188

Introducción 189

Apuesta ambiental del país se debilita en sus bases más sólidas 189

Desconexión con dinámicas territoriales poco visibles incide en resultados ambientales 210

Brecha entre normativa y resultados ambientales enfrenta nuevas condiciones políticas 224

Debilidades en gestión de bienes ambientales limita condiciones para desarrollo humano 242

HALLAZGOS RELEVANTES

- Entre 2022 y 2026 se contabiliza una decena de observaciones críticas formuladas por distintos organismos y mecanismos internacionales a Costa Rica en relación con decisiones, dinámicas y presiones que afectan diferentes ámbitos de la gestión ambiental.
- En junio de 2026, se creó por ley una nueva categoría de área silvestre protegida llamada "paisaje nacional", que se enfoca en el aprovechamiento sostenible mediante el desarrollo de actividades como pesca, acuicultura, recreación y transporte acuático.
- Un estudio encontró que las personas residentes que visitan el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo están dispuestas a pagar entre 2.500 y 4.000 colones por ingresar a este sitio y conservar el servicio ecoturístico de avistamiento de flora y fauna. Se trata de un monto superior a la tarifa actual y a la media de otras áreas protegidas del país.
- Una simulación determinó que el cambio regulatorio en las tarifas redujo la rentabilidad de la generación distribuida residencial. Para un sistema fotovoltaico sin baterías, el ahorro en la factura cae de un 70,5% a un 30,9% y el período de recuperación crece de 6,6 a 15,1 años.
- Después de que el 2024 registrara el segundo mayor número de desastres asociados a fenómenos climáticos en tres décadas en el país, en 2025 se redujo en un 84,4%. No obstante, se mantienen condiciones de riesgo y costos sobre la población y la economía.
- Un análisis sobre la reconstrucción de infraestructura resiliente después de emergencias por eventos climáticos, evidencia que dichas intervenciones pueden reducir parcialmente los impactos, pero si no se modifican de manera sostenida los factores de exposición y vulnerabilidad, el riesgo se reproduce y vuelve a materializarse ante nuevos fenómenos.
- La Sala Constitucional denominó por primera vez a Costa Rica como un Estado social, democrático y ecológico de derecho al declarar la existencia de un déficit de tutela ambiental efectiva, por las actuaciones insuficientes para atender un riesgo ambiental complejo, acumulativo y potencialmente irreversible en el río Tempisque.
- Costa Rica produjo 162 instrumentos de política pública ambiental entre 1990 y 2025, cerca de dos terceras partes desde 2015. A partir de 2022 se identifican una menor prioridad política del ambiente y señales de retroceso en algunos ámbitos.
- Un mapeo realizado para este capítulo identificó 62 buenas prácticas ambientales impulsadas por cerca de una decena de actores sociales en distintas temáticas y espacios territoriales, con beneficios ambientales, pero también económicos y sociales.
- Un estudio sobre la Zona Protectora Cerros de Escazú demuestra que la agenda verde no solo requiere preservar las figuras normativas creadas en décadas anteriores, sino fortalecer las capacidades efectivas de gestión frente a presiones cada vez más intensas.
- Una clasificación de gobiernos locales identificó cuatro perfiles de cantones según su desempeño en la gestión integral de residuos sólidos. El grupo de mejor desempeño reúne 29 municipios con una puntuación promedio de 66,9 puntos, mientras que el de menor desempeño agrupa ocho gobiernos locales con una calificación media de 30,5 puntos.
- El gasto tributario con incidencia ambiental en Costa Rica alcanzó los 242.363 millones de colones en 2024. El 63,3% corresponde a incentivos clasificados con incidencia ambiental negativa; un 23,4% se considera neutro y solo un 13,3% se registra como positivo.

Cuadro 4.1

Resumen de indicadores ambientales. 2021-2025

Indicador	2021	2022	2023	2024	2025
Uso de la tierra					
Área en permisos de nuevas construcciones en la GAM (m^2)	1.254.978	1.248.884	1.385.233	1.445.282	1.642.873
Área en permisos de nuevas construcciones en cantones costeros (m^2)	424.553	649.612	1.261.437	1.069.891	1.032.302
Área en permisos de nuevas construcciones en el resto del país (m^2)	595.816	586.967	794.816	879.159	1.124.845
Volumen anual de explotación de agua por medio de pozos (m^3)	12.285.095	14.061.880	18.909.124	15.609.992	
Número de pozos legales perforados (acumulado)	16.918	17.128	17.398	17.679	
Población que recibe agua de calidad potable (%)	96	90	92	92	
Población que recibe agua sometida a control de calidad (%)[a/]	77	72	76	83	
Pago por servicios ambientales en reforestación (ha)	127	1.712	1.101	746	1.554
Área sembrada de productos agrícolas (ha)[b/]	379.265	361.765	351.631	352.736	343.757
Área sembrada de productos orgánicos certificados (ha)	9.948	11.023	9.925	10.360	9.467
Importación de plaguicidas (k.i.a.)	16.364.857	16.769.905	15.134.924	13.991.407	20.172.837
Consumo de energía secundaria (TJ)	150.226	158.463	164.495	169.373	175.900
Hidrocarburos (%)	73	73	74	73	73
Electricidad (%)	25	24	25	25	25
Coque (%)	3	3	2	2	2
Crecimiento del consumo de energía secundaria (%)	13	6	4	3	4
Crecimiento del consumo eléctrico (%)	5	4	5	5	2
Intensidad energética[c/]	5	5	4	4	4
Playas galardonadas con la Bandera Azul Ecológica	140	136	151	140	143
Empresas con certificación para sostenibilidad turística	216	92	125	148	159
Conservación					
Áreas silvestres protegidas (ha)[d/]	1.303.055	1.303.095	1.303.187	1.303.187	1.316.588
Áreas marinas protegidas (ha)[e/]	1.550.192	16.502.221	16.502.221	16.502.221	16.502.221
Pago por servicios ambientales en protección de bosque (ha)	5.870	46.857	61.030	116.043	27.235
Pago por servicios ambientales en protección del recurso hídrico (ha)	1.818	5.886	2.020	150	
Riesgo					
Número de desastres, según eventos hidrometeorológicos y geológicos	1.002	1.196	100	1.614	252
Número de emergencias químico-tecnológicas atendidas por el INS	2.446	2.669	7.279	9.169	8.355
Emergencias con materiales peligrosos	97	118	117	126	104
Emergencias con GLP	2.349	2.551	2.562	2.222	2.364
Gestión institucional					
Presupuesto para la protección de la diversidad biológica y el paisaje como porcentaje del PIB (%)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Número de denuncias ante el Tribunal Ambiental Administrativo	340	285	241	284	215
Número de denuncias ante el Sitada	6.977	6.318	6.158	6.943	7.628
Número de acciones colectivas sobre temas ambientales	17	10	21	26	17

a/ Considera las conexiones comerciales y domiciliarias.

b/ A partir del 2019 incluye únicamente información de estadísticas de área y producción oficializadas por las diferentes fuentes especializadas, según la actividad productiva.

c/ Es la energía empleada para la producción de cada unidad monetaria en un país. En este caso, se calculó con base en el consumo final de energía secundaria, medida en gigajulios y el PIB en colones (base 2017).

d/ Los valores reportados a partir del 2017 no corresponden a lo documentado en años anteriores, debido a un cambio metodológico en el Sinac.

e/ Los valores reportados a partir del 2017 no corresponden a lo documentado en años anteriores, debido a un cambio metodológico en el Sinac.

Valoración general

Entre 2025 e inicios de 2026 las bases institucionales y políticas que sustentan la apuesta ambiental del estado costarricense enfrentaron mayores presiones y menor capacidad interna para atenderlas. Esta situación genera nuevos riesgos sobre las fortalezas en conservación y el liderazgo internacional que el país mantuvo en las últimas décadas, y que constituyen un pilar fundamental de su desarrollo humano. La evidencia recopilada en esta edición del capítulo permite llegar a cuatro conclusiones relevantes.

La primera es que la brecha entre normativa y resultados ambientales se amplía en un contexto de nuevas condiciones políticas nacionales e internacionales. En los últimos 14 años se adoptaron cerca de 1.000 nuevas disposiciones con efectos ambientales, entre estas los cambios al reglamento de la Ley reguladora del Polo Turístico Golfo de Papagayo y la propuesta de reforma del reglamento a la Ley de conservación de la vida silvestre. Lo anterior en un contexto de pérdida de iniciativa y prioridad en la política pública ambiental del Poder Ejecutivo. En este campo, Costa Rica pasó de una etapa de dinamismo en la construcción de instrumentos y su creciente articulación con compromisos internacionales, a otra en la que los desafíos ya no se limitan a la brecha entre formulación e implementación.

Desde 2022 se identifican señales de debilitamiento de capacidades institucionales y financieras, menor peso del criterio técnico, deficiencias en la información y reducción de los espacios de participación y contrapeso. Según un grupo de personas consultadas, el principal riesgo no radica solo en eventuales cambios a la arquitectura normativa, sino en la reducción de la capacidad efectiva para aplicarla, fiscalizarla y sostener sus resultados. Así, el debilitamiento acumulado de capacidades, aun sin un desmantelamiento formal del marco ambiental, puede abrir paso a una "regresión de hecho".

La segunda conclusión es que la desconexión con dinámicas territoriales poco visibles incide en los resultados de la gestión ambiental. Un caso que ilustra esta situación es la contaminación difusa del agua asociada a agroquímicos en la Zona Norte del país y en Oreamuno de Cartago. En ambos contextos, las transformaciones productivas avanzaron más rápido que las capacidades públicas para identificar, prevenir y gestionar sus efectos. Como resultado, la respuesta institucional fue reactiva y estuvo marcada por la judicialización de los conflictos. La fragmentación de recursos y decisiones entre las entidades involucradas dificultó atender las causas estructurales y las particularidades productivas, sociales y ambientales de cada territorio.

Otro ejemplo es la creciente presión sobre las áreas protegidas, concretamente sobre la Zona Protectora Cerros de Escazú dónde se observa cómo las tensiones entre conservación y desarrollo urbano, junto con instrumentos de manejo insuficientes, competencias fragmentadas y capacidades limitadas, dificultan la protección de ecosistemas y el control de la expansión urbana en territorios de alto valor ambiental y económico. En esta edición se analizan dos casos más que evidencian la existencia de esfuerzos por parte del Estado, pero también una importante desconexión entre las necesidades de la gestión ambiental, las dinámicas locales y la respuesta institucional, a saber: las disparidades en la gestión municipal de los residuos sólidos y el carácter incipiente del traslado de las acciones de ordenamiento espacial a la zona marina.

La tercera es que las debilidades en la gestión de los bienes naturales trascienden lo ambiental y limitan condiciones estratégicas para el desarrollo humano. Tres ejemplos ilustran esta idea. El primero, está asociado a las dificultades para garantizar el acceso al recurso hídrico para proyectos constructivos. En 2022 una quinta parte de las solicitudes de disponibilidad de agua tramitadas ante el AyA y la ESPH se rechazaron. El segundo es la histórica dependencia de los hidrocarburos para el transporte que cada vez más se traduce en crecientes costos económicos. En los últimos 35 años la importación de combustibles fósiles se duplicó, mientras la factura petrolera aumentó 10,5 veces y en 2024 este rubro representó en promedio el 17,6% del gasto total de los hogares.

El tercer ejemplo, y quizás el más complejo, es el caso de Crucitas. En esta zona, las desigualdades socioeconómicas, las limitadas oportunidades de empleo y las divergencias sobre el uso de los recursos han profundizado el conflicto, con implicaciones que trascienden el área ambiental y se extienden a los ámbitos social, económico y político. Estas condiciones se reflejan en distintitos indicadores. Así, por ejemplo, Cutris ocupó la posición 430 de un total de 490 distritos a nivel nacional en el Índice de Desarrollo Social 2023 y, según las estimaciones del INEC, en 2022 casi el 50% de población estaba fuera de la fuerza de trabajo.

La última conclusión es que la **apuesta ambiental del país se debilita en sus bases más sólidas.** Por un lado, Costa Rica pierde liderazgo. En 2025 se ubicó en el puesto 45 entre 177 naciones evaluadas por el índice de desempeño ambiental, con calificaciones por debajo de los 40 puntos en áreas clave. A esto se suma una notoria percepción internacional sobre decisiones y dinámicas recientes que generaron cuestionamientos, como las alertas formuladas por la Convención Ramsar ante intervenciones humanas y cambios en la representación oficial de los humedales Térraba-Sierpe y Gandoca-Manzanillo.

La situación de Costa Rica se inscribe en un contexto internacional adverso, en el que se cuestionan los pactos y las políticas multilaterales ambientales desde una visión contraria a la evidencia y la ciencia. Este giro reduce los incentivos externos que históricamente reforzaron la apuesta costarricense, y ofrece un clima en el que las medidas de flexibilización o retroceso encuentran menor resistencia y mayor legitimación discursiva en las autoridades y entre la población. Para un país cuya política ambiental se benefició del alineamiento con el orden internacional, el debilitamiento de ese orden es un factor de riesgo adicional.

En este escenario, la participación ciudadana constituye una fortaleza estratégica y una oportunidad para mejorar la gestión de los bienes naturales, reducir los impactos ambientales e impulsar formas de producción y consumo más sostenibles. Este Informe identificó 62 buenas prácticas implementadas en distintos territorios del país, que involucran a diversos actores sociales, comunitarios, institucionales y productivos. Estas experiencias muestran resultados tangibles y ofrecen oportunidades de aprendizaje y potencial de réplica en otros contextos y territorios. Un ejemplo es la Municipalidad de Coto Brus, donde las mejoras en la gestión de residuos permitieron en 2025 ahorrar 29 millones de colones en toneladas evitadas en transporte y generar 17 millones de colones adicionales por la venta de los residuos valorizables.

El país mantiene fortalezas en materia ambiental, no obstante, la continuidad de la política ambiental y su cumplimiento requiere reconstruir las capacidades institucionales del sector, así como ampliar la agenda hacia los sectores que generan viejas y nuevas presiones, mediante una deliberación democrática y una articulación efectiva de decisiones y prioridades políticas en materia de bienes ambientales, poblaciones y territorios.

Valoración del *Informe Estado de la Nación 2025*

Costa Rica experimenta cambios negativos en su discurso, prioridad y objetivos ambientales, los cuales arriesgan su patrimonio y su liderazgo. En ediciones previas de este capítulo se registró un debilitamiento de la apuesta ambiental histórica del país y el surgimiento de enfoques regresivos sobre la gestión de los recursos naturales. En la raíz de este cambio, se observan crecientes tensiones entre protección, actividad económica y desarrollo humano.

Este no es un evento aislado; sino que forma parte de un ciclo de retroceso ambiental. Se trata de un proceso continuo y acumulativo, en el que la interacción entre decisiones de política pública, (des)incentivos generados para el uso sostenible de los recursos y las consecuencias reales que ello tiene, deterioran la capacidad del Estado y de la sociedad para proteger el ambiente y para hacer un adecuado manejo de sus bienes naturales. Estos tres factores se refuerzan mutuamente y tienden a profundizarse con el tiempo, si no se implementan medidas estructurales correctivas.

El país no puede relegar el tema ambiental a un segundo plano en la agenda política y el debate público. Debe construir políticas con base en evidencia científica y una lectura estratégica capaz de orientar la toma de decisiones, guiar su formulación e implementación, y fortalecer los instrumentos de gestión ambiental. Ante la evidencia de un cambio de rumbo en este campo, este Informe advierte sobre la necesidad de adoptar medidas ante los retrocesos en esta materia, los cuales no solo profundizan la inequidad social, sino que también comprometen las posibilidades de un desarrollo humano sostenible.

Aspiraciones

Utilización de los recursos naturales según su capacidad de reposición

La tasa de utilización de los recursos naturales es menor o igual a la de reposición natural o controlada por la sociedad, siempre que no amenace la supervivencia de otros ecosistemas.

Nivel asimilable de producción de desechos y contaminantes

La tasa de producción de desechos y contaminantes es igual o inferior a la capacidad del ambiente para asimilarlos, ya sea en forma natural o asistida por la sociedad, antes de que puedan causar daños a la población humana y a los demás seres vivos.

Reducción del deterioro ambiental

Existen medidas socioeconómicas, legales, políticas, educacionales, de investigación y de generación de tecnologías limpias que contribuyen a evitar un deterioro ambiental mayor.

Participación de la sociedad civil

La sociedad civil participa en el diseño, la ejecución y el seguimiento de medidas de protección y manejo responsable y sostenido de los recursos naturales.

Minimización del impacto producido por los desastres

El impacto que generan los desastres como resultado de fenómenos de origen natural o humano es minimizado por las capacidades de prevención, manejo y mitigación.

Equidad en el uso y disfrute de los recursos naturales

Existe equidad en el uso y disfrute de los recursos naturales, de un ambiente saludable y de una calidad de vida aceptable para toda la población.

Conciencia en la ciudadanía

Existe conciencia sobre la relación entre la sociedad, sus acciones y el ambiente, así como de la necesidad de realizar un esfuerzo individual y colectivo para que esa relación sea armónica.

Utilización del territorio nacional

El uso del territorio se ajusta a la capacidad de uso potencial de la tierra y a su ordenamiento según las políticas de desarrollo establecidas tanto nacional como localmente.

Conocimiento e información ambiental

Las instituciones públicas y privadas generan, amplían y socializan conocimiento e información que permite dar seguimiento al desempeño ambiental y a la sostenibilidad ambiental.

CAPÍTULO

4

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

BALANCE

Armonía con la naturaleza

Introducción

El capítulo "Armonía con la naturaleza" da seguimiento al desempeño ambiental de Costa Rica, desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible. Para ello evalúa en qué medida se acercó o alejó el país de un conjunto de aspiraciones planteadas en este ámbito y asociadas, en general, con la sostenibilidad de las distintas actividades humanas y económicas que se realizaron en el territorio nacional en el 2025 e inicios del 2026, considerando su evolución en el largo plazo.

El análisis se sustenta en investigaciones comisionadas para este Informe y realizadas por personas o entidades vinculadas a las universidades públicas, instituciones estatales, organizaciones no gubernamentales y sociedad civil. También se nutre de estudios propios orientados a generar nueva información, profundizar en los desafíos de este campo y formular herramientas para la toma de decisiones en áreas estratégicas del desarrollo humano.

En esta entrega, además del seguimiento anual a un conjunto de indicadores agregados, se incorpora una mirada territorial mediante estudios e investigaciones de campo que permiten observar cómo se manifiestan, en espacios concretos, los principales resultados y desafíos de la gestión ambiental, así como sus efectos en las poblaciones, los medios de vida y el ambiente. Este abordaje responde a la necesidad de comprender que las actividades y decisiones desarrolladas en el territorio interactúan entre sí y producen afectaciones diferenciadas según las características de cada una. Para lo anterior se llevaron a cabo procesos de consulta directa con actores sociales. En esta edición se examinan los retos de la gestión del riesgo de desastre en Parrita, la contaminación del agua en la Zona Norte y Cartago, el manejo de residuos en los cantones y la presión sobre las áreas protegidas en zonas periurbanas como los cerros de Escazú.

El capítulo se organiza en cuatro secciones. La primera da seguimiento a las principales agendas ambientales en conservación, uso e impacto de los bienes naturales y el territorio, así como la gestión del riesgo de desastres. La segunda examina las dinámicas territoriales de la gobernanza ambiental que inciden en la protección ambiental, así como los distintos mecanismos y formas de participación y respuesta ciudadana en defensa del ambiente. La tercera analiza los cambios en el enfoque y contenido de la política pública en este campo, con énfasis en las limitaciones en la implementación y sus efectos en el territorio. En la última se sistematizan los principales costos para el desarrollo humano vinculados a la insostenibilidad ambiental.

Apuesta ambiental del país se debilita en sus bases más sólidas

La evidencia recopilada para este Informe muestra que se están debilitando los principales fundamentos de la apuesta ambiental del país, como resultado de dos tendencias. Por un lado, los efectos acumulados del descuido en ámbitos que trascienden la conservación, y que impidió avances en las actividades y dinámicas que generan presión sobre los bienes naturales en todo el territorio. Por otro, decisiones recientes que resquebrajan las capacidades de gestión en la fortaleza histórica vinculada con los esquemas de protección de la biodiversidad.

Esta situación se manifiesta tanto en los indicadores ambientales como en los territorios. En las áreas protegidas, el debilitamiento de su gestión y las crecientes presiones comprometen los objetivos de conservación; fuera de ellas, se intensifica el uso de recursos naturales y se profundizan las tendencias hacia la insostenibilidad. El país enfrenta, por tanto, una doble dificultad: no logra modificar las dinámicas que originan las presiones y, al mismo tiempo, estas adquieren una magnitud y alcance que comienza a amenazar incluso los espacios bajo protección.

Conservación pierde prioridad y capacidad de sostener resultados en política ambiental

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 y evidencia la pérdida de prioridad de este tema en la agenda política nacional.

En este apartado se examina esa paradoja desde tres dimensiones. Primero, a partir de los resultados recientes de las mediciones internacionales, las cuales muestran que los resultados del país generan una huella ecológica negativa. Segundo, un conjunto de indicadores que sugieren tensiones entre las agendas ambientales e incluso en los objetivos de conservación. Tercero, se analiza a profundidad una manifestación concreta y actual de esas tensiones: la Zona Protectora Cerros de Escazú, un espacio que permite examinar cómo se combinan, y colisionan, la protección ambiental, la propiedad de la tierra y los usos del territorio en zonas urbanas.

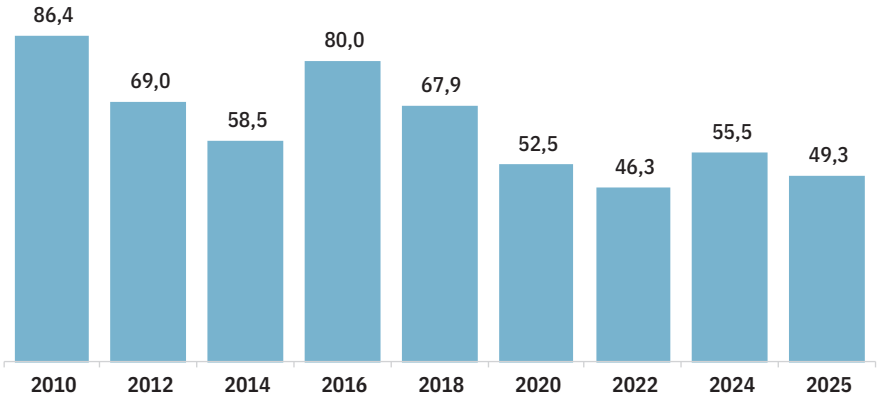
Se erosiona la excepcionalidad ambiental del país en indicadores globales

Los resultados de un grupo de mediciones internacionales muestran la progresiva erosión de la excepcionalidad ambiental que Costa Rica ha construido durante décadas, a partir de sus avances en la agenda verde. Tanto los índices de carácter global como las evaluaciones específicas revelan que los logros asociados a la conservación y la recuperación de la cobertura forestal, si bien son fundamentales, no alcanzan para sostener un buen desempeño de conjunto, pues lo primero enfrenta límites para responder a la complejidad de los desafíos ambientales actuales y para mantener la posición diferenciada que el país alcanzó históricamente.

La posición del país desmejoró 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, Costa Rica 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 (gráfico 4.1). Es importante

Gráfico 4.1

Puntaje de Costa Rica en el índice de desempeño ambiental



Fuente: Elaboración propia con datos de Universidad de Yale y Universidad de Columbia (2026).

resaltar que este índice presentó cambios metodológicos[1] 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.

De acuerdo con los indicadores examinados, se confirma la fortaleza histórica de una extensa red de conservación, pero con calificaciones inferiores en protección de especies y áreas terrestres clave para la biodiversidad. Los resultados son menos positivos (con nota menor a 40) en aspectos que trascienden las áreas silvestres protegidas (ASP) y que son relevantes para el desarrollo humano, a saber: agricultura, mitigación del cambio climático, recursos hídricos y bosques (Corrales, 2026). En materia climática, por ejemplo, el país alcanzó la posición 148 en tendencia de emisiones de metano, 108 en emisiones proyectadas al 2050 y 98 en emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) ajustadas por habitante.

El país también 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 4.2). Refieren a situaciones que ponen en entredicho la capacidad de prevenir impactos, hacer cumplir las disposiciones existentes, proteger ecosistemas estratégicos o garantizar la participación y el acceso a la información.

Entre los señalamientos identificados sobresalen dos. El primero se refiere a la decisión del Gobierno costarricense, en el 2022, de restar prioridad a la Alianza más allá del petróleo y el gas (Boga, por su sigla en inglés), iniciativa orientada a promover la eliminación gradual de la producción de estos *commodities*. Costa Rica no solo fue uno de los miembros fundadores de dicha alianza, sino que hizo este anuncio con una imagen posicionada en torno a la descarbonización. El segundo se relaciona con las alertas formuladas por la Convención sobre los humedales (Ramsar), ante las afectaciones en los humedales Térraba-Sierpe y Gandoca-Manzanillo debido a las intervenciones humanas y a los cambios en la delimitación o representación oficial de estos territorios.

Las evaluaciones específicas en materia de conservación confirman que el debilitamiento alcanza uno de los pilares de la excepcionalidad ambiental del país. Según la Lista Roja de la Unión Internacional para la Conservación de

Cuadro 4.2

Señalamientos internacionales sobre la sostenibilidad ambiental en Costa Rica, por tema según ente emisor

Año	Tema	Ente emisor	Observación o cuestionamiento	Norma o instrumento relacionado
2022	Cambio climático	*Climate Tracker Latam*	Se cuestionó que el Gobierno dejara de considerar prioritaria la Alianza Más Allá del Petróleo y el Gas (Boga, por sus siglas en inglés), iniciativa que Costa Rica impulsó como miembro fundador.	Acuerdo de París; Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050
2023	Información, participación y justicia ambiental	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)	Se recomendó a Costa Rica adoptar medidas encaminadas a la ratificación del Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, Participación Pública y Justicia en Asuntos Ambientales (Acuerdo de Escazú).	Acuerdo de Escazú; Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo
2023	Biodiversidad	OCDE	Se advirtió a Costa Rica sobre la persistencia de fuertes presiones sobre la biodiversidad, el deterioro de los manglares y otros humedales.	Convenio sobre la Diversidad Biológica
2024	Contaminación del agua	Relatoría Especial sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (Redesca) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)	Se manifestó preocupación por los resultados que arrojaron los estudios realizados por la Universidad de Costa Rica en relación con la presencia de xilenos en agua contaminada, que afectaron a 107.000 personas en localidades de Tibás.	Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales
2025	Humedales	Ramsar	Se señaló preocupación por cambios ecológicos negativos en los humedales Gandoca-Manzanillo y Térraba-Sierpe, inducidos por actividades humanas que no se confirmaron oficialmente por parte de Costa Rica.	Convención sobre los Humedales (Ramsar)
2025	Contaminación de aguas subterráneas	Ramsar	Se señaló preocupación ante la construcción de una planta de tratamiento de desechos en Salamá, Osa, dado que su ubicación podría contaminar las aguas subterráneas.	Convención sobre los Humedales (Ramsar)
2025	Patrimonio natural	Unesco	Se solicitó a Costa Rica ampliar información sobre terrenos adquiridos para conservación y sobre las medidas implementadas en el paisaje agropecuario circundante al Área de Conservación Guanacaste para garantizar la protección del valor universal excepcional del sitio.	Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural
2025	Patrimonio natural	Unesco	Se externó preocupación ante la persistencia de actividades que amenazan la propiedad en el Parque Nacional la Amistad, como la caza furtiva, la tala ilegal, el cambio de uso de la tierra, entre otros.	Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural
2025	Protección ambiental	ONU	Se exhortó a fortalecer la protección ambiental, prevenir la contaminación, atender los impactos del cambio climático y garantizar la participación de comunidades y pueblos indígenas en las decisiones ambientales.	Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas
2026	Conservación	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (Cites)	Se advirtió sobre la elevada participación de Costa Rica en el comercio internacional del tiburón sedoso (*Carcharhinus falciformis*) y se planteó la necesidad de revisar la sostenibilidad y el cumplimiento de las disposiciones de Cites asociadas al comercio de esta especie.	Cites

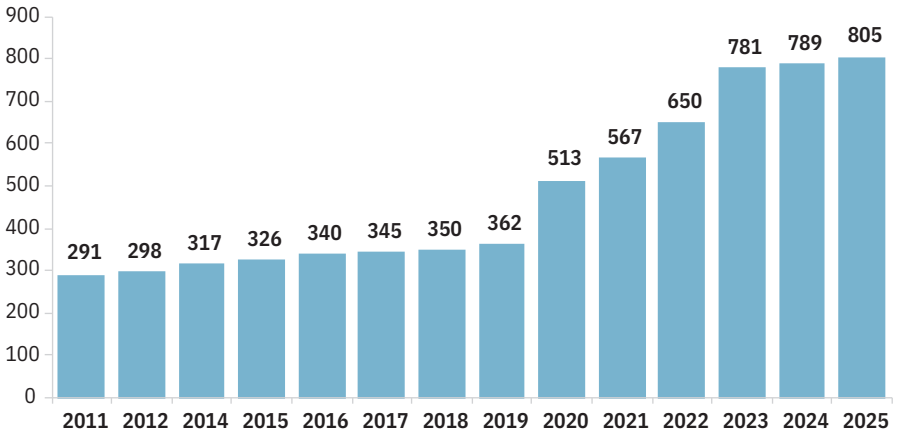
Fuente: Gómez (2026), con datos de OCDE (2023); Ramsar (2025); Unesco (2025); ONU (2025); Cites (2026); CIDH (2024).

la Naturaleza (UICN), entre el 2011 y el 2025, el número de especies bajo amenaza con presencia en Costa Rica aumentó un 176,6% (UICN, 2026), la cual se aceleró a partir del 2020 y registró su máximo en el 2025 (gráfico 4.2). La situación más desfavorable ocurrió en el grupo de la flora: 486 especies se encuentran amenazadas (el 15,1% del total evaluadas), frente a 319 de fauna (el 7,5% de ese conjunto). La interpretación de esta tendencia debe considerar que los cambios responden tanto a nuevas valoraciones como a modificaciones efectivas en las categorías estudiadas (Corrales, 2026).

En cuanto al territorio marino, los resultados del índice de salud de los océanos (OHI, por su sigla en inglés) mostraron señales de recuperación en el 2024 y el 2025, con relación a 2023, aunque estas deben interpretarse con cautela debido a la variabilidad observada en el tiempo (gráfico 4.3). La principal mejora se registró en turismo y recreación, pues pasó de 31,7 a 66,2 puntos. En contraste, el principal descenso se presentó en medios de vida y economías, de 91,1 a 48,1 puntos. Se presentaron pocos cambios en aguas limpias, protección costera, almacenamiento de carbono y biodiversidad. Las variaciones reportadas responden, en buena medida, a la recuperación de actividades socioeconómicas y a cambios metodológicos, más que a transformaciones en la condición ecológica (Corrales, 2026).

Gráfico 4.2

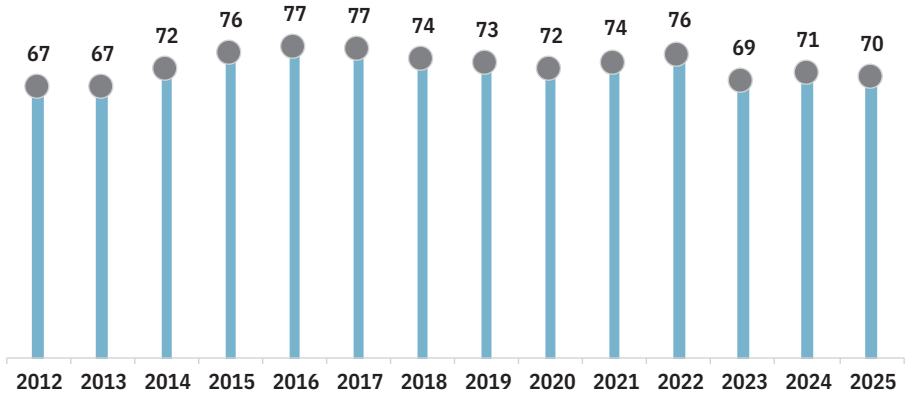
Número de especies amenazadas de la Lista Roja de la UICN con distribución en Costa Rica[a/]



a/ No se cuenta con los datos para el año 2013. Además, los registros no incluyen datos sobre hongos.
Fuente: UICN (2026).

Gráfico 4.3

Puntaje de Costa Rica en el índice de salud de los océanos



Fuente: Bogantes (2026), con datos de Ocean Health Index (2026).

Reducción de recursos debilita capacidad del Estado para proteger y gestionar agenda verde

Para revertir las tendencias que afectan la excepcionalidad ambiental del país en conservación se requiere, entre otros aspectos, fortalecer las capacidades del Estado. Los recursos destinados a las instituciones con tareas centrales en esta materia muestran una tendencia contraria a esta aspiración. En el 2025, el Ministerio de Ambiente y Energía (Minae) recibió 58.570 millones de colones, un 5,6% más que en el 2016, pero por debajo del monto máximo reportado para el 2021 (gráfico 4.4; Ministerio de Hacienda, 2026). El Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac) percibió más fondos que en el año previo: 27.370 millones de colones; no obstante, es un monto 1,6 veces menor que en el 2020 (Sinac, 2026). Mientras que el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo) obtuvo un 18,7% y un 13,4% menos que en el 2016 y el 2024, respectivamente.

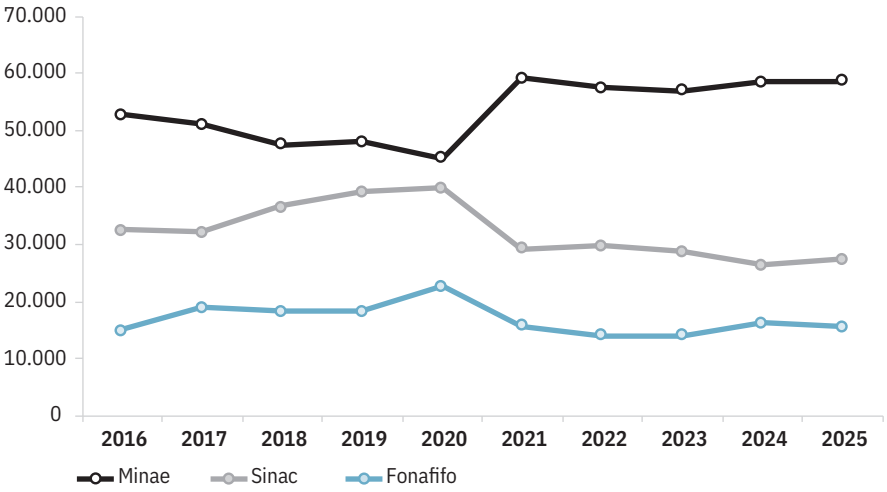
En este escenario, permanece pendiente la discusión sobre la formulación, el diseño y la implementación de nuevos mecanismos de financiamiento para la conservación, ante las dificultades para garantizar su sostenibilidad económica y la reciente clasificación de Costa Rica como país de renta alta. Desde la academia se han planteado alternativas que requieren revisar su viabilidad técnica, económica y social, así como la capacidad para generar recursos sin limitar el acceso de la población a las áreas de conservación y sin afectar estos espacios (recuadro 4.1).

Un esfuerzo en esta dirección fue la aprobación en abril del 2026 de la Ley Titularización de Ingresos Propios del Sinac y reforma de la Ley de Biodiversidad (Ley 10898), que permite ceder de manera incondicional e irrevocable una parte de los flujos futuros del Sinac a un fideicomiso u otro vehículo de propósito especial[2], con el fin de obtener recursos para destinarse al desarrollo de infraestructura y al pago de fincas incorporadas a ASP que adeuda el Estado. La iniciativa fue impulsada con el apoyo de Biofin-PNUD. La adopción de este mecanismo debe entenderse como una innovación en los instrumentos financieros con alcance acotado, cuya contribución a la tutela ambiental dependerá de que los recursos movilizados se traduzcan en mayores capacidades de conservación, fiscalización, monitoreo y respuesta.

Además de analizar los recursos, al evaluar el cumplimiento de la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025

Gráfico 4.4

Evolución del presupuesto ambiental definitivo, según institución[a/]
(millones de colones reales, base 2025 = 100)



a/ Desde 2021, los presupuestos de Sinac y Fonafifo provienen de la caja única del Estado, por eso se registran dentro del presupuesto del Minae.
Fuente: Corrales (2026), con datos de la CGR (2024), Sinac (2026) y Ministerio de Hacienda (2025).

Recuadro 4.1

Disposición de pagar por la conservación refleja demanda social por sostener bienes ambientales

Las áreas silvestres protegidas (ASP) constituyen un bien público central para el bienestar de la población, en tanto sostienen servicios ecosistémicos fundamentales para la salud, la seguridad hídrica, la reducción de riesgos, la recreación y las actividades económicas. La visitación es una de las expresiones más directas del valor que la sociedad asigna a estos espacios. En el 2025 se registraron cerca de tres millones de visitas, de las cuales el 41% correspondió a personas residentes en el país. Los sitios que más se frecuentan son los parques nacionales Volcán Irazú, Volcán Poás, Manuel Antonio y Marino Ballena, y el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo (Sinac, 2026). La capacidad para sostener aquello que las personas buscan al visitarlos se ha debilitado en el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac), lo cual restringe la fiscalización y el control, así como el desarrollo y mejora de infraestructura (PEN, 2025). Esto afecta la posibilidad de resguardar la calidad ecológica de los ecosistemas y de recibir visitantes.

En este contexto, cabe la pregunta de si existe una demanda social dispuesta a contribuir con el financiamiento de la conservación y en qué magnitud. Para responderla, Bogantes y Ferretty (2025) midieron la disposición a pagar (DAP) de las personas residentes por el servicio ecoturístico de avistamiento de flora y fauna en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, así como los factores que la determinan. Para ello realizaron 172 encuestas presenciales aplicadas a turistas residentes en julio del 2025 (para más detalles metodológicos véase Bogantes y Ferretty, 2025). La selección del sitio obedeció, entre otras cosas, a que su visitación creció en promedio un 53% al año entre el 2019 y el 2025; además, registra tensiones entre protección y propiedad privada (Merino, 2025; PEN, 2025). Es decir, esta ASP permite examinar la valoración social justamente donde el bien público está bajo presión.

Los resultados sugieren que las personas visitantes están dispuestas a pagar entre 2.500 y 4.000 colones por ingresar al refugio, un monto superior al aporte efectivo actual (que ronda los 1.000 colones)[3] y a las tarifas de otras áreas protegidas (1.376 colones en promedio). El estudio estimó en 392,8 millones de colones anuales el valor del servicio de avistamiento de flora y fauna para las personas visitantes residentes. La brecha entre la DAP y lo que realmente aportan revela una subinversión en el bien público y un margen para incrementar los recursos para conservación sin afectar la afluencia turística. La DAP se asocia con el ingreso, las visitas previas, la opinión ambiental y la donación grupal; es decir, la experiencia e interés de las personas en el estado del espacio que visitan.
Aunque las personas consultadas mantienen, en promedio, posiciones ambientalistas altas, solo el 25% dona explícitamente con fines de conservación —en esta ASP no existe un cobro establecido—. El 75% restante lo hace principalmente para contribuir al mantenimiento del espacio y un 19% lo percibe como una obligación, pues la donación funciona en la práctica como una

CONTINÚA →

Recuadro 4.1 (continuación)

Disposición de pagar por la conservación refleja demanda social por sostener bienes ambientales

tarifa de entrada implícita. El ambientalismo contrasta con el conocimiento sobre las especies y amenazas presentes en el refugio (46,4%) y con el interés en participar en actividades vinculadas al bien valorado (58,5%); en otras palabras, aunque la disposición a contribuir es alta, convertirla en financiamiento sostenido para la conservación requiere una estrategia de divulgación transparente sobre el uso y el impacto de las donaciones.

Estos hallazgos brindan información clave para la política pública: i) permiten evaluar los costos y beneficios asociados a no conservar el área protegida; ii) identifican el perfil de las personas con mayor disposición a pagar, lo cual facilita estrategias focalizadas; iii) demuestran que el ambientalismo constituye un incentivo concreto para la recolección de fondos, siempre que se complemente con una comunicación adecuada sobre su destino, y iv) el interés de las personas visitantes en el avistamiento permite orientar las mejoras de infraestructura convenientes para potenciar el disfrute, en el marco de un turismo sostenible coherente con una provisión óptima del bien público (Bogantes y Ferretty, 2025).

En conjunto, la disposición a pagar más por ingresar al refugio constituye evidencia de que la ciudadanía valora la conservación y demanda sostener —y mejorar— los servicios ecosistémicos que las ASP ofrecen. El reto de la política pública consiste en traducir esa demanda en mecanismos de financiamiento estables para un sistema de conservación con capacidades disminuidas.

Fuente: Elaboración propia con datos de Bogantes y Ferretty (2025).

(ENB2), se observa una brecha entre la ejecución de acciones institucionales y los resultados alcanzados. En 2022 el 46% de las metas asociadas a la conservación y uso sostenible de los océanos, los mares y los recursos marinos (ODS 14) y el 31% de las vinculadas con el uso sostenible de los ecosistemas terrestres (ODS 15) se encuentran estancadas o en retroceso. Sí se registran altos grados de ejecución en acciones operativas: desarrollo de actividades y productos. Al 2025 del total de metas activas el 89% registraba niveles de ejecución superiores al 75% (Mideplan, 2024). La información disponible no permite determinar en qué medida las acciones ejecutadas generan cambios favorables en ecosistemas, especies o procesos ecológicos (Corrales, 2026).

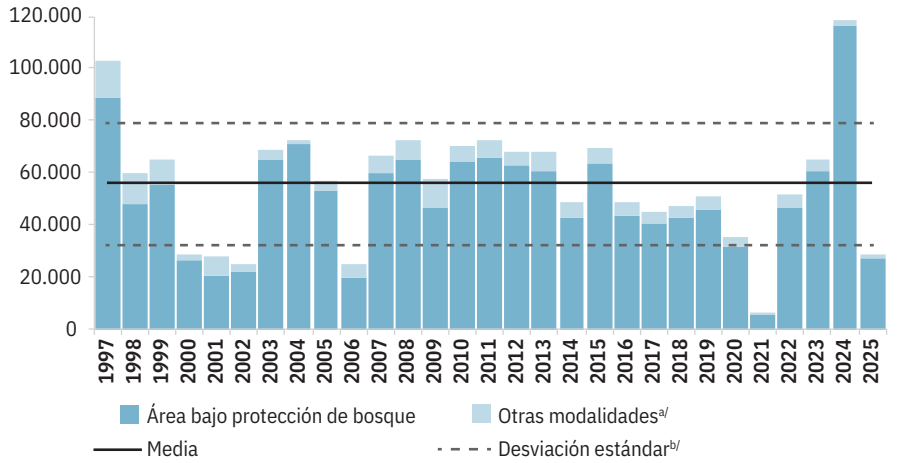
En el ámbito de la gestión, después de tres años de crecimiento, en el 2025 el área contratada bajo el programa de pago por servicios ambientales (PSA) registró una caída del 75,7% en relación con el 2024 (gráfico 4.5). Se trata de una de las reducciones más grandes de toda la serie histórica y llama a dar seguimiento a su capacidad financiera, operativa y a la sostenibilidad de su contribución a la conservación de los bosques y la provisión de otros servicios ecosistémicos.

Las hectáreas (ha) contratadas bajo el PSA en el período 1997-2025 muestran una concentración importante en la modalidad de protección de bosque (en promedio el 89,7% del total), enfocada principalmente a mantener la cobertura forestal y evitar su pérdida (Corrales, 2026). Por cada hectárea contratada para reforestación se registraron aproximadamente 15,4 ha dirigidas a protección de bosque, mientras que la regeneración natural mantuvo una participación residual. Esta última podría ser relevante para las metas nacionales de restauración de ecosistemas, recuperación de áreas degradadas y conectividad del paisaje.

Junto a las debilidades en la capacidad y recursos del Estado para la conservación,

Gráfico 4.5

Área anual incorporada al programa de pago por servicios ambientales, según modalidad
(hectáreas)



a/ La categoría "Otras modalidades" contempla el manejo de bosque, reforestación y regeneración natural.

b/ Las líneas punteadas muestran la variabilidad de los datos a partir del promedio, medida por la desviación estándar. Los períodos dentro de las líneas corresponden a observaciones habituales dentro de la serie.

Fuente: Elaboración propia con datos de Fonafifo.

hay presiones que afectan a los bienes naturales. Una evidencia es el aumento de las denuncias, cuya evolución se analiza más adelante a detalle. Casi 4 de cada 10 de las reportadas por el Sistema Integrado de Trámites y Atención de Denuncias Ambientales (Sitada) en el 2025 correspondió a casos vinculados con recursos forestales, especialmente con infracciones por tala y aprovechamiento. Le siguieron las relativas a biodiversidad y vida silvestre, así como recurso hídrico (Contraloría Ambiental-Minae, 2026). Una cantidad importante de las acusaciones alcanzadas se originaron en espacios con extensas áreas rurales, forestales, costeras y de alto valor ecológico. En la provincia de Puntarenas, cinco cantones (Puntarenas, Quepos, Osa, Buenos Aires y Golfito) sumaron cerca del 15% de los asuntos de este tipo. También sobresalen Pococí, Talamanca y Limón, que en conjunto reunieron un 13%.

En línea con lo anterior, los decomisos que realizó el Organismo de Investigación Judicial (OIJ) mostraron un notable incremento, particularmente en lo relacionado con la vida silvestre. Los animales silvestres decomisados y remitidos a sitios autorizados pasaron de 77 en el 2023, a 285 en el 2025, lo que equivale a un incremento del 270% (CNSA, 2026). Por su parte, el Servicio Nacional de Guardacostas realizó un 22,6% más acciones de seguridad que en el 2024 orientadas a proteger los recursos naturales marino-costeros. La pesca ilegal sigue concentrando la mayor parte de la actividad operativa, aunque destaca el aumento de 575 a 1.225 acciones relacionadas con alteración de humedales (CNSA, 2026).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

DINÁMICAS DE LA GESTIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y LA CONSERVACIÓN
véase Corrales, 2026, en
www.estadonacion.or.cr

Finalmente, en el 2026 se incorporó una nueva categoría de manejo al sistema de ASP. Con la aprobación de la Ley 10963 se creó el Área Silvestre Protegida Paisaje Nacional Espejo de Agua Embalse Arenal y fomento de actividades asociadas al uso sostenible en su zona de amortiguamiento. En este espacio se podrán desarrollar, según la zonificación e instrumentos de manejo, actividades como pesca, acuicultura, recreación y transporte acuático. Todas sujetas a autorizaciones de distintas instituciones. Con este cambio se desafecta esta franja de territorio de las disposiciones generales del artículo 33 de la Ley Forestal (Ley 7575), la cual establecía una restricción absoluta para el desarrollo de este tipo de actividades. La nueva disposición hace imperativa una adecuada planificación territorial, criterios técnicos claros y mecanismos efectivos de seguimiento ambiental (Corrales, 2026).

Presión inmobiliaria arriesga la conservación: el caso de la Zona Protectora Cerros de Escazú

Las debilidades para una adecuada gestión del patrimonio natural y las presiones que retan dicha gestión tienen diferentes expresiones en el territorio. Un ejemplo de ello se puede observar en la Zona Protectora Cerros de Escazú (ZPCE), que en gran parte se ubica en el borde urbano y periurbano de la Gran Área Metropolitana (GAM). Se trata de una modalidad de ASP dominada mayoritariamente por propiedad privada, que se creó para resguardar bosques, suelos y recursos hídricos y que registra restricciones, las cuales provienen no solo de su naturaleza legal como ASP, sino también de varias regulaciones superpuestas que conviven con fuertes presiones.

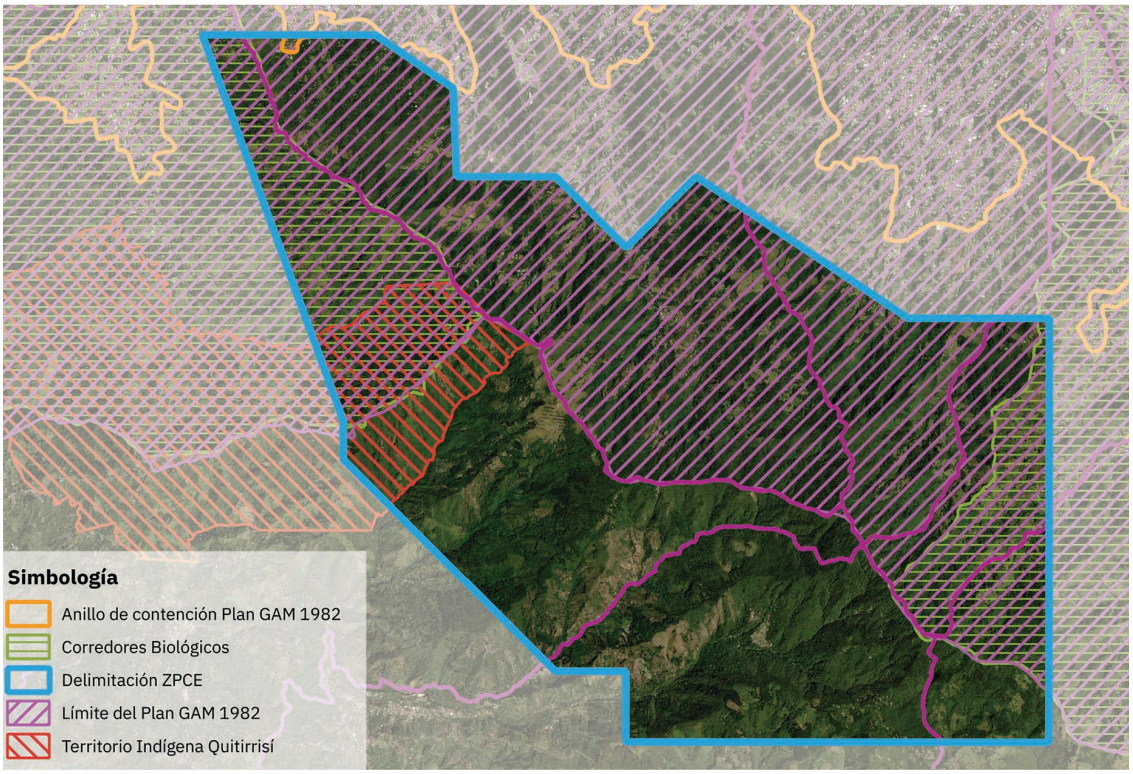
Para ahondar en este caso, Alfaro y Merino (2026) integraron análisis territorial, normativo e institucional, y las percepciones de personas vinculadas con la zona. Los resultados muestran que la ZPCE ha contribuido a conservar cobertura forestal, proteger recursos hídricos y contener parcialmente la expansión urbana en un territorio de alto valor ambiental y económico. Sin embargo, las presiones y la presencia de acciones irregulares encuentran instrumentos de manejo insuficientes, competencias fragmentadas y capacidades reducidas para prevenir, controlar y atender sus efectos. Así, el caso demuestra que la agenda verde enfrenta problemas que no solo requieren preservar las figuras normativas creadas en décadas anteriores, sino fortalecer las capacidades efectivas de gestión frente a amenazas cada vez más intensas.

La ZPCE protege un territorio ambientalmente estratégico inserto en seis cantones, con fuerte presencia de propiedad privada y creciente presión urbana. Su delimitación como zona protectora se traslapa con otros regímenes territoriales, entre ellos el Plan GAM, dos corredores biológicos y parte del territorio indígena de Quitirrisí (mapa 4.1). Esta superposición, que puede ser contraria a la normativa, amplía el número de actores y competencias que deben coordinarse para un manejo adecuado, y puede generar "zonas grises" sobre qué norma prevalece, qué autoridad debe decidir y cómo se coordinan las competencias ante cualquier conflicto o presión.

Además de los traslapes entre distintos regímenes territoriales, la gestión de la ZPCE está condicionada por la coexistencia de varios instrumentos jurídicos y de planificación, los cuales emiten diferentes autoridades y en momentos históricos distintos. Entre ellos se encuentran el Plan General de Manejo-el cual prevalece sobre otros instrumentos-, los planes reguladores cantonales, el Plan GAM, el Plan de Ordenamiento Ambiental, la Ley Forestal (Ley 7575) y los procedimientos de evaluación de impacto ambiental. Esta diversidad no es por sí misma un problema, pero sí aumenta considerablemente la complejidad cuando no hay una articulación clara entre instrumentos, competencias y procedimientos. Hay varias instituciones involucradas, entre ellas el Sinac, las municipalidades, la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (Setena), el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) y la Dirección de Agua, sin que exista una secuencia única de trámites, criterios homogéneos o una instancia responsable de coordinar las decisiones. A lo anterior se suman las

Mapa 4.1

Traslape de regímenes especiales de gestión territorial en la ZPCE. 2026



Fuente: Alfaro y Merino (2026) con datos de los decretos 29452-G y 13583-VAH-OFI-PLAN y el SNIT.

diferencias de alcance entre instrumentos, vacíos de aplicación y la necesidad frecuente de resolver situaciones mediante la interpretación jurídica o los criterios técnicos caso por caso. El resultado es una gestión poco previsible, lenta y con diferencias entre entidades o cantones.

Asimismo, en la gobernanza de la ZPCE hay una amplia participación social, tanto mediante mecanismos formales -como el Consejo Local de la ZPCE, el Consejo Regional del Sinac para el Área de Conservación Central, los procesos participativos asociados al Plan General de Manejo, las audiencias de planes reguladores y los Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales (Covirenas)- como a través de organizaciones ambientales, vecinales y otros actores que participan en vigilancia, denuncia e incidencia. Esta pluralidad amplía la capacidad social para detectar y denunciar problemas, aportar información y acompañar la gestión del área protegida, aunque su efectividad depende de la articulación con las diversas entidades responsables.

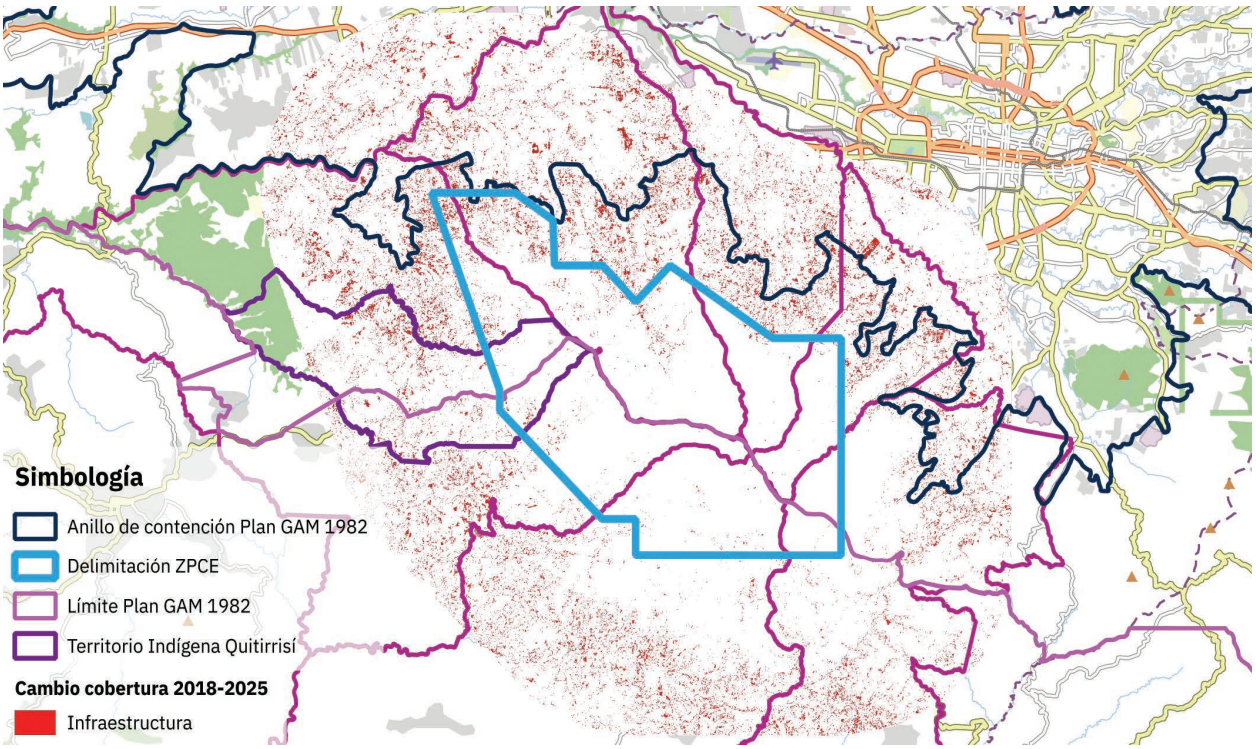
Desde la perspectiva de la gestión, un conjunto de personas entrevistadas (E[4]: Lobo, 2026; E: Ramírez, 2026; E: Cabrera, 2026; E: Sagot, 2026; E: Herrera, 2026; E: Picado, 2026) señala que hay una débil capacidad institucional en la ZPCE, pero que no proviene de la ausencia de normas, sino de la fragmentación y la dificultad para convertirlas en reglas operativas coherentes. Esto cobra relevancia ante el aumento de las presiones urbanas, productivas y ambientales que vive el territorio, derivadas de su ubicación en un entorno urbano y periurbano en donde convergen una expansión inmobiliaria en lotes de alto valor económico y ambiental, actividades agropecuarias, infraestructura y aprovechamiento de recursos.

Estas dinámicas implican amenazas como deforestación, sobreexplotación y contaminación de fuentes de agua, expansión urbana fuera de los límites permitidos y avance de la frontera agrícola. A su vez, este tipo de presiones afecta el suelo, el régimen hidrológico, las cuencas y la cobertura vegetal. Surge entonces una conflictividad socioambiental, no de una simple oposición entre conservación y desarrollo, sino de la tensión entre protección ambiental, propiedad, regulación del territorio, capacidades institucionales y usos locales. Todo ello potenciado por las debilidades de monitoreo y trazabilidad ambiental, las cuales dificultan reconstruir cambios de uso, tala, movimientos de tierra u otras afectaciones que pueden ser lentas pero acumuladas y que reducen la capacidad preventiva de las instituciones.

Un análisis del uso del suelo evidencia que estas presiones no se distribuyen de manera uniforme. El núcleo montañoso de la ZPCE mantiene una cobertura arbórea relativamente estable, mientras los principales cambios se concentran en los bordes norte y noreste, especialmente en sectores vinculados con Santa Ana y Escazú.

Mapa 4.2

Cambio de cobertura aparente del suelo de arbórea y áreas abiertas a infraestructura en la Zona Protectora Cerros de Escazú y sus alrededores. 2018-2025



Fuente: Alfaro y Merino (2026) con datos de los decretos 29452-G y 13583-VAH-OFIPLAN y el SNIT.

Allí se observa una mayor consolidación y expansión de la infraestructura. Esa diferencia se explica, en parte, por los límites naturales establecidos por las pendientes y formaciones geológicas en la superficie boscosa, por su parte, la conformación geomorfológica de otras áreas favorece la expansión urbana (E: Corrales, 2026).

Las variaciones hacia ese tipo de cobertura registradas entre el 2018 y el 2025 confirman que la transformación reciente no se limita a las áreas urbanizadas externas a la ZPCE: una mayoría se localiza en sus bordes y áreas circundantes, pero también dentro de los límites del área protegida (línea azul), generalmente en manchas pequeñas, dispersas y desarrolladas frente a calles públicas (mapa 4.2). Su escala individual puede ser reducida, pero en un territorio protegido, alteraciones sucesivas de pequeña magnitud pueden generar impactos acumulativos sobre el suelo, el bosque, el agua y la conectividad ecológica (Alfaro y Merino, 2026). Según actores locales entrevistados[5], estas intervenciones pueden estar asociadas a construcciones o movimientos de tierra realizados sin los permisos o fuera de las normas permitidas en el ASP, lo que dificulta su detección temprana y favorece procesos graduales de modificación territorial.

Las presiones identificadas afectan los tres elementos focales definidos para la ZPCE en su plan de manejo: paisaje, recurso hídrico y ruralidad; especialmente en las zonas de mayor atractivo y valor inmobiliario, como los sectores altos de Santa Ana, Escazú y Ciudad Colón (Sinac, 2015; Consejo Local ZPCE, s. f.; E: Herrera, 2026). Aunque existen instrumentos municipales que contribuyen, parcialmente, a contener el crecimiento, persisten construcciones y usos que avanzan sobre áreas con restricciones y capacidades limitadas para su control y reparación. Además, la estructura predial agrega otro problema: grandes fincas, sectores con mayor fragmentación e infraestructura previa a la declaratoria como ASP, con una tendencia al fraccionamiento por la venta de derechos (Alfaro y Merino, 2026).

Aunque las presiones son de diversa naturaleza, en esta síntesis se prioriza el tema inmobiliario. El análisis espacial muestra que las construcciones tienden a expandirse desde los bordes urbanos hacia los sectores internos de la ZPCE y a concentrarse a lo largo de caminos y vías de acceso. Lo anterior evidencia la relación entre accesibilidad, crecimiento inmobiliario y presión humana sobre áreas ambientalmente sensibles, y confirma que la expansión urbana constituye una de las amenazas más claras para sostener los objetivos de conservación de la zona. Un ejemplo claro se observa en el cantón de Santa Ana, que experimentó un proceso sostenido de expansión y consolidación urbana entre el 2018

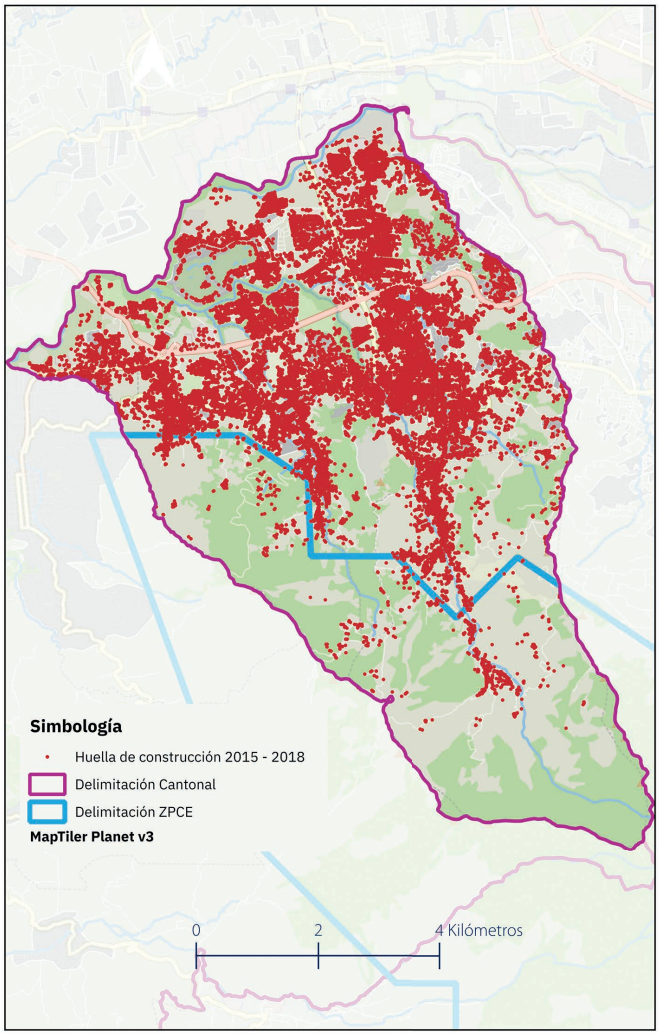
y el 2022. En el 2018, las edificaciones se concentraban principalmente en el núcleo urbano consolidado y a lo largo de los principales corredores viales. Para el 2022, se aprecia un aumento significativo tanto en su cantidad como en su dispersión (mapas 4.3). La comparación espacial muestra una mayor densificación de las áreas previamente urbanizadas, así como la ocupación de nuevos espacios en la periferia del núcleo urbano e incluso dentro de los límites de la zona protectora, donde la huella edificada aumenta de forma perceptible entre ambos períodos. Aunque la existencia del Plan GAM y de esta área protegida ha contribuido a contener procesos de urbanización más intensivos (Alfaro y Merino, 2026) y a conservar importantes sectores de cobertura natural, en el caso de Santa Ana se evidencian dinámicas de ocupación y desarrollo constructivo en su interior, fruto de la creciente presión urbana sobre territorios ambientalmente sensibles y, en general, en todo el cantón durante la última década.

A lo anterior se agrega el riesgo de desastres como una presión territorial adicional. En el sector de Santa Ana, los estudios muestran condiciones geológicas y topográficas favorables a deslizamientos, movimientos en masa y flujos de lodo, que se agravan debido a usos inadecuados del suelo y a la expansión constructiva en áreas físicamente frágiles. Los casos documentados de Tapezco, El Picadero y El Curio evidencian que no se trata de una amenaza hipotética y refuerzan la necesidad de integrar la gestión del riesgo con la conservación y el ordenamiento territorial, en especial donde la presión inmobiliaria coincide con zonas de alta susceptibilidad (Sánchez, 2018; Vargas 2021a; Vargas, 2021b).

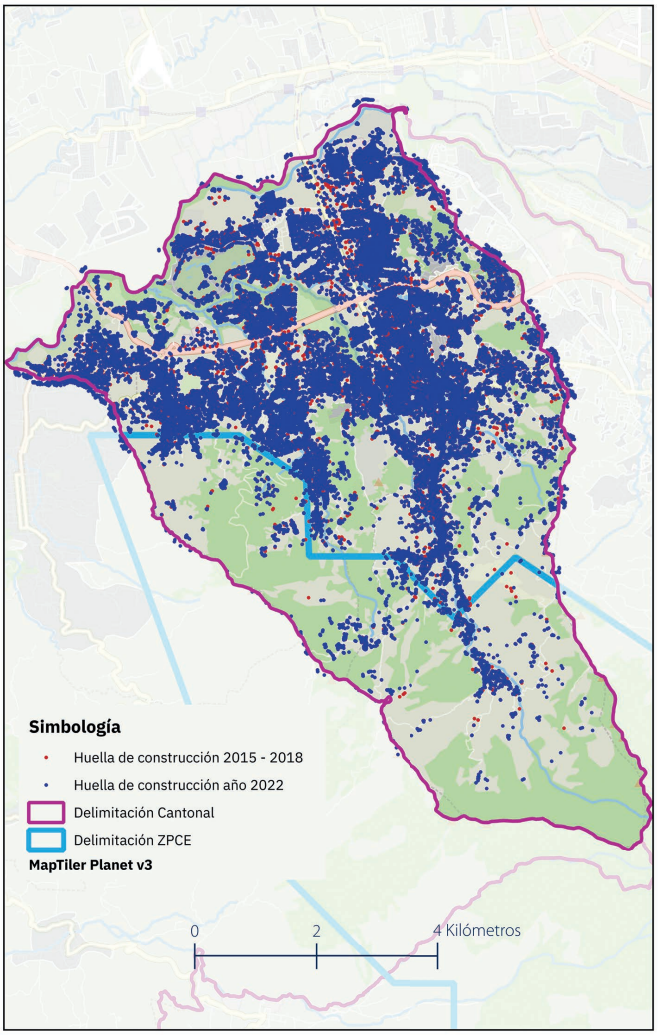
Mapas 4.3

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.

Distintos actores de la zona han señalado preocupaciones. Por un lado, las 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).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

PROTECCIÓN AMBIENTAL, PROPIEDAD PRIVADA Y CONFLICTIVIDAD
véase Alfaro y Merino, 2026, en **www.estadonacion.or.cr**

Por su parte, mencionan una vulnerabilidad asociada a las capacidades para gestionar y proteger este territorio. 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 siete mil 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).

Agendas ambientales persistentemente débiles mantienen tendencia a la insostenibilidad

El descuido en el uso insostenible de los recursos naturales y el territorio, más allá de las áreas protegidas, fue señalado en la vigésima edición de este Informe como el punto ciego de la apuesta ambiental del país, enfocada en la conservación y la recuperación de cobertura forestal (PEN, 2014). Más de una década después, los indicadores muestran la persistencia de esas debilidades históricas, las cuales mantienen la tendencia hacia una mayor insostenibilidad. La diferencia radica en los resultados. Hoy los impactos acumulados y la lentitud para revertir estos patrones no solo intensifican sus efectos, sino que también reducen el margen de acción frente a condiciones estructurales y mayor presencia de fenómenos como el cambio climático. Este acápite analiza el uso de la energía y el agua, el manejo de residuos, la evolución en el uso agrícola y urbano del suelo y las dinámicas en la gestión del riesgo de desastres, con énfasis en la reconstrucción de infraestructura resiliente a partir del caso de Parrita.

Mayor presión sobre los bienes naturales revela límites en su gestión

La intensificación en el uso de bienes naturales incrementa su demanda y profundiza su impacto ambiental y las tensiones asociadas a su disponibilidad y gestión. Al mismo tiempo, pone en evidencia límites en las capacidades del Estado y la sociedad para anticipar y contener estas tensiones y minimizar sus efectos sobre el patrimonio natural, la población y el desarrollo humano sostenible. Es este el caso de los patrones energéticos e hídricos.

En el primer tema, no hubo cambios en la matriz energética, dependiente del uso de hidrocarburos. En el 2025 el consumo final de energía fue de 191.812 terajulios, un 3,1% más que en el 2024 y un 16% mayor que en el 2016. El 69,2% se cubrió con hidrocarburos, el 22,4% con electricidad y el 8,3% con biomasa. En términos relativos, la estructura permaneció similar a la reportada en años previos, con un incremento en el uso absoluto de combustibles fósiles, que pasó de 127.164 terajulios en el 2024, a 132.825 terajulios en el 2025 (Bazán y Carranza, 2026).

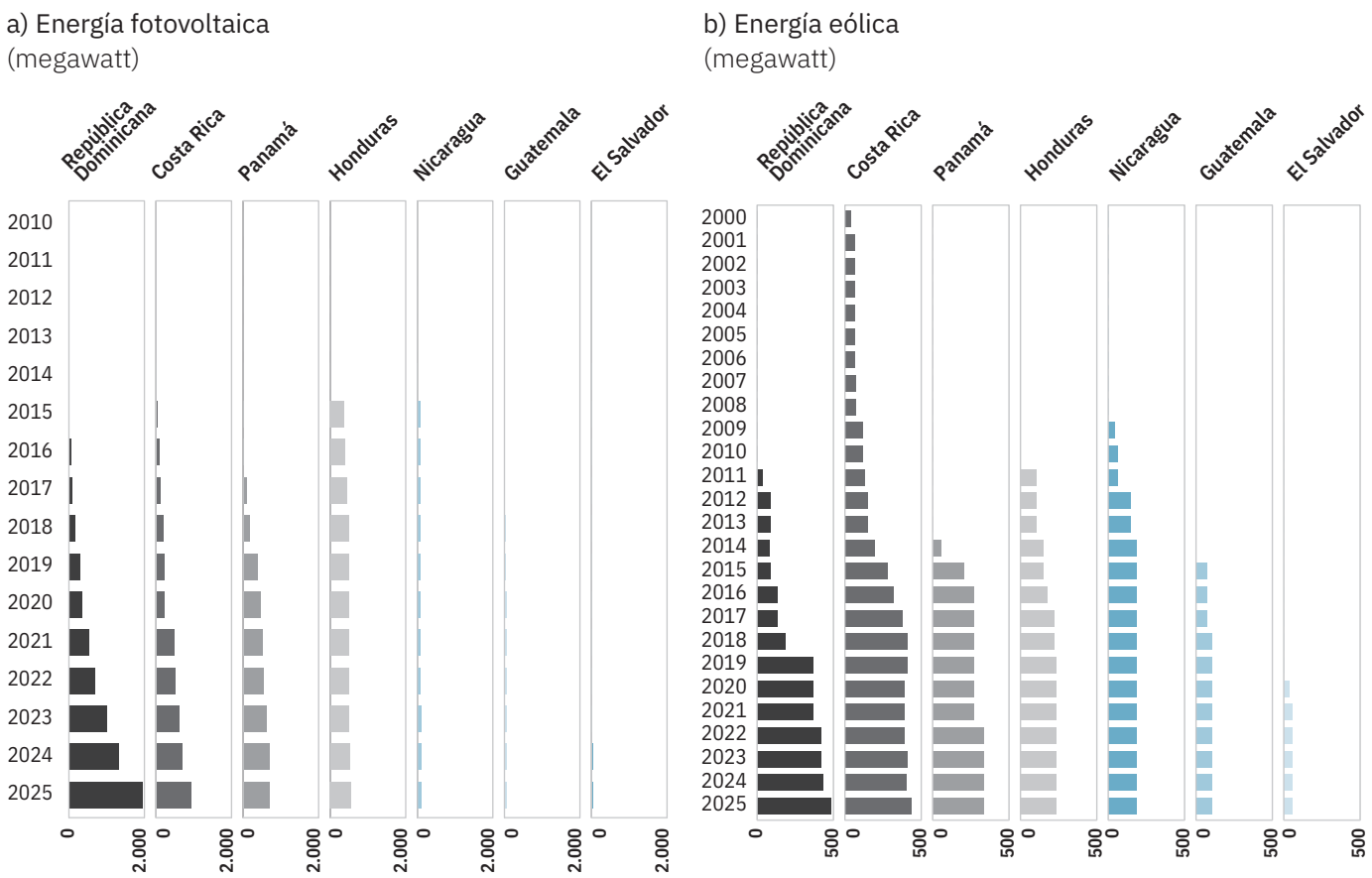
En materia eléctrica el país retomó su trayectoria histórica de producción mayoritaria a partir de fuentes renovables: el 98,4% del total en el 2025. De este porcentaje, tres cuartas partes emanó de fuentes hidráulicas, el resto se obtuvo del viento, la geotermia, la biomasa y la luz solar (Bazán y Carranza, 2026). Si bien en términos absolutos el uso de estas últimas muestra un crecimiento en el período 2016-2025, su participación relativa en la estructura eléctrica se redujo o permaneció en niveles similares. La energía geotérmica pasó de un 13% a un 11%; la biotérmica y la solar se mantuvieron en un 1% y en la eólica el incremento fue de un punto porcentual.

El comportamiento descrito se da en un contexto de menor dinamismo en el impulso de fuentes alternativas para la generación de electricidad. En el aprovechamiento del recurso solar el país se encuentra junto a Nicaragua y Guatemala entre los de menor capacidad instalada en la región. Si bien en materia de energía eólica mantiene el liderazgo, en los últimos años República Dominicana estimuló con mayor intensidad esta tecnología (gráficos 4.6): actualmente cuenta con una capacidad instalada de 482,2 megawatt y Costa Rica dispone de 437 megawatt (Irena, 2026).

Como medida para fomentar el uso de fuentes renovables como la solar, el país aprobó en el 2010 la generación distribuida. En un primer momento, se reconoció la posibilidad de producir electricidad a partir de módulos fotovoltaicos para el autoconsumo y sin pagar por los excedentes. Posteriormente, con la Ley promoción y regulación de recursos energéticos distribuidos a partir de fuentes renovables (nº 10086) de 2021 se estableció la opción de inyectar energía a la red eléctrica y se definieron mecanismos de cobro para regular costos de interconexión, tarifas de acceso y esquemas de compraventa de excedentes según

Gráficos 4.6

Evolución de la capacidad instalada de energía conectada al sistema eléctrico, por país según fuente y año



Fuente: Bazán y Carranza (2026) con base en datos de Irena (2026).

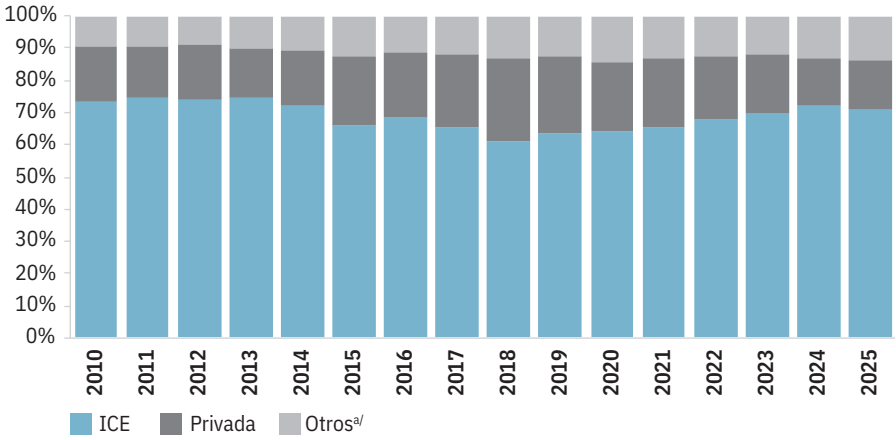
la empresa distribuidora. Al introducir la facturación monómica (tarifa que cobra solo energía) y binómica (tarifa que cobra energía y potencia), se creó un cargo adicional a los consumidores monómicos pero que desestimula la instalación de sistemas fotovoltaicos para aprovechar el recurso.

Un estudio de Vega et al., (2024) analizó los efectos de esta ley sobre la rentabilidad de los sistemas de generación distribuida para autoconsumo, mediante su comparación con el marco regulatorio vigente antes de su aprobación. Para ello, se simularon dos escenarios de usuarios residenciales considerando las diferencias entre las tarifas monómica y binómica. Los resultados destacan una reducción notable en los incentivos económicos para la adopción residencial de sistemas fotovoltaicos, así como los plazos necesarios para recuperar la inversión. En el caso de un usuario residencial con un consumo de 250 kilovatio por hora (kWh) mensuales y un sistema fotovoltaico sin baterías, el ahorro sobre la factura eléctrica se reduce del 70,5% bajo la regulación anterior al 30,9% con la Ley nº 10086, mientras que el período de recuperación de la inversión aumenta de 6,6 a 15,1 años. Cuando se incorpora el almacenamiento, el ahorro disminuye del 80,4% al 49,6% y el tiempo de recuperación se extiende de 14,5 a 23,4 años.

En los últimos años se reactivó el debate sobre reformas en el sector eléctrico nacional, particularmente en torno al esquema de generación vigente en el país (recuadro 4.2). La normativa en vigor permite que tanto el Estado como el sector privado participen de este proceso (Ley nº 7200 y Ley nº 7508). No obstante, establece un límite de producción del 30% a los entes privados para ventas directas al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). En el período 2016-2025, la contribución de ese sector se mantuvo en una media del 22,8%. Aunque fue menor que lo establecido en la regulación, su peso se ha venido incrementando (gráfico 4.7). Mientras en el 2010 generaron 1.620 megawatt por hora (MWh), en el 2025 fueron 2.098 MWh, un 29,5% más (ICE, varios años). En el mismo período también se registró un mayor aporte de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz y de las municipalidades.

Gráfico 4.7

Distribución porcentual de la generación de electricidad, por sector



a/ La categoría "Otros" incluye la generación de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, las municipalidades y otros entres privados.
Fuente: Bazán y Carranza (2026) con base en datos de ICE, varios años.

Desde la perspectiva ambiental, el alto consumo de combustibles fósiles antes mencionado no solo limita la transformación de la matriz energética, sino que aumenta las presiones asociadas a las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI; gráfico 4.8). En el 2025 se generaron 9.736 gigagramos de dióxido de carbono (Gg de CO_2) equivalentes por la combustión de derivados del petróleo, un 4,6% menos que en el 2024. Según Bazán y Carranza (2026), esta disminución obedece a un menor uso de hidrocarburos para producir electricidad. Este resultado no modifica la trayectoria de mediano plazo: las emisiones del último año fueron un 20,1% superiores a las de 2016. Cerca de tres cuartas partes de los GEI del 2025 fueron resultado del uso de diésel y gasolinas para el transporte terrestre, esta proporción asciende al 80% si se suman las que genera el

Recuadro 4.2

Perspectivas sobre la reforma al Sistema Eléctrico Nacional de Costa Rica

Desde hace varios años se han debatido posibles reformas del Sistema Eléctrico Nacional (SEN), en un escenario marcado por el cambio climático, las tensiones geopolíticas, los nuevos hábitos de consumo —teletrabajo, educación virtual e inteligencia artificial—, la electrificación del parque automotor, la relocalización de industrias de alta tecnología y la meta de descarbonizar la economía al 2050.

En este contexto, en 2022 el Poder Ejecutivo presentó el proyecto de Ley de armonización del Sistema Eléctrico Nacional (expediente 23.414), que afirma impulsar la eficiencia, la sostenibilidad, la confiabilidad y el menor costo posible para los consumidores finales, promoviendo nuevas tecnologías y esquemas de negocio (artículo 1). Para ello plantea dos transformaciones centrales. En primer lugar, pasar del esquema centrado en un operador dominante (ICE) a una organización capaz de distinguir la rectoría política, la regulación, la operación técnica, la administración del mercado y las actividades empresariales, mediante un mercado eléctrico mayorista con subastas de al menos el 90% de la demanda de las distribuidoras, un mercado de ocasión para el 10% restante y la exportación de excedentes. En segundo lugar, sustituir la actual División de Operación y Control del ICE (Docse) por el Ente Coordinador del Sistema Eléctrico Nacional (Ecosen), institución pública independiente con Junta Directiva propia y financiamiento mediante un canon eléctrico.

A partir de esta iniciativa surgió un intenso debate, tanto en el ámbito político como en el técnico. Por un lado, quienes defienden la iniciativa señalan que permitiría modernizar la gobernanza y el funcionamiento del SEN; introducir mayor competencia, apertura y transparencia en el mercado eléctrico; aumentar la seguridad, la resiliencia y la capacidad de planificación del sistema; atraer más inversión, innovación, diversificación tecnológica y competitividad productiva; así como avanzar en la transición energética con reducción en los impactos ambientales.

En general, valoran la propuesta como un mecanismo para adaptar el SEN a las nuevas condiciones económicas, tecnológicas y ambientales, mejorando simultáneamente funcionamiento, capacidades, competitividad y sostenibilidad.

Por su parte, entre los cuestionamientos se señalan debilidades en el diseño institucional y la gobernanza del mercado, la pérdida de rectoría, planificación y carácter de servicio público del sistema eléctrico; la ausencia de garantías de reducción de tarifas y el riesgo de mayores costos para las personas usuarias, las vulnerabilidades asociadas al diseño de la competencia y la formación de precios, mayores costos de inversión, con posibles efectos sobre la estructura productiva y tarifaria; y amenazas ambientales, territoriales y de rezago frente a la transición tecnológica y energética. Estos señalamientos no se limitan a si habrá o no

CONTINÚA →

Recuadro 4.2 (continuación)

Perspectivas sobre la reforma al Sistema Eléctrico Nacional de Costa Rica

competencia: ponen en discusión qué tipo de mercado se está creando, quién captura los beneficios, quién asume los riesgos y qué efectos tendría sobre la función pública, la planificación, las tarifas y la sostenibilidad del sistema.

Hay, por tanto, dos lecturas: una que concibe la reforma como una adaptación necesaria de un modelo considerado exitoso ante nuevas condiciones, y otra que advierte que podría modificar los atributos -solidaridad, planificación estatal y vocación de servicio público-, a los que se atribuye ese éxito.

El desafío consiste en discutir qué cambios son necesarios, cuáles de sus principios deben mantenerse y en qué condiciones. Ello demanda una discusión amplia, técnicamente sustentada, transparente y participativa.

Fuente: Elaboración propia a partir de E: Alvarado (2026); Angulo, (2026); Jara (2026); Roldan (2026); UCR (2023).

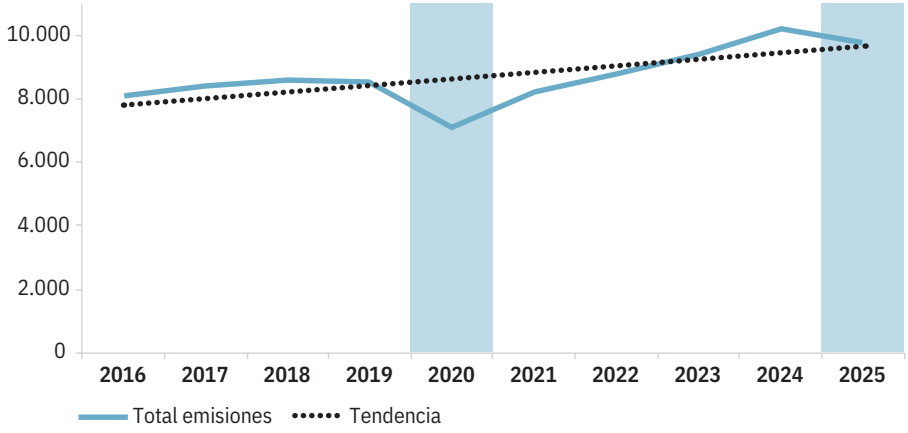
transporte aéreo internacional (Bazán y Carranza, 2026). Cabe mencionar que, como se estudia más adelante, este comportamiento se aleja de los objetivos que el país se planteó en esta materia como parte de la meta de descarbonizar su economía al 2050.

Este resultado deriva de la composición energética y tecnológica del parque automotor. 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 (Bazán y Carranza, 2025). La flota de autos eléctricos sigue creciendo: en el 2025 se incorporaron 10.281 unidades 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).

Gráfico 4.8

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) a partir de Recope.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

PATRONES E IMPLICACIONES DEL USO DE ENERGÍA
véase Bazán y Carranza, 2026, en
www.estadonacion.or.cr

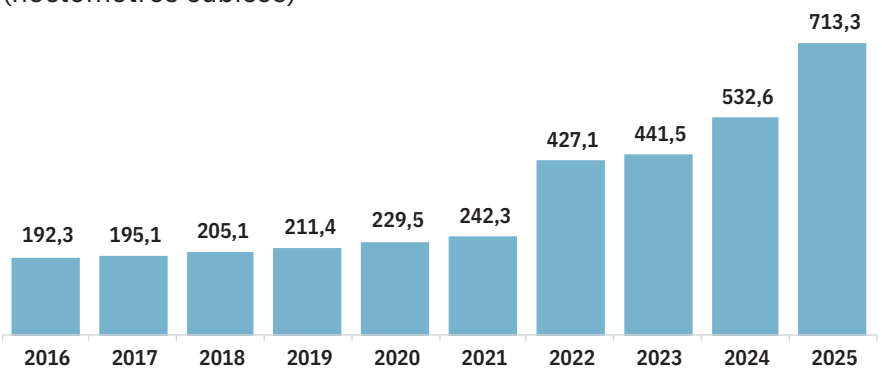
El otro bien ambiental clave para el desarrollo humano que se analiza en esta sección es el agua. Las presiones registradas sobre el recurso hídrico no se distribuyen de manera uniforme en el territorio ni afectan por igual a los distintos usos. El 93,1% del volumen extraído en el 2025 se concentró en seis cuencas: Reventazón, Grande de Tárcoles, San Carlos, Bebedero, Sarapiquí y Zapote (Dirección de Agua-Minae, 2026). Si se excluyen los usos no consuntivos[6], la cuenca del río Bebedero reúne cerca de la tercera parte del agua destinada a usos consuntivos[7], seguida por Tempisque (15,0%) y Grande de Tárcoles (11,6%). La concentración del volumen total responde principalmente a la generación hidroeléctrica, mientras que la demanda consuntiva adquiere un mayor peso en cuencas donde predominan la agricultura de riego, el abastecimiento para consumo humano y otras actividades productivas (Vargas, 2026a).

La evidencia de mayor presión sobre las aguas subterráneas sugiere que la extracción de fuentes superficiales, aunque continúa siendo mayoritaria (más de 95% del total), enfrenta restricciones, asociadas a factores climáticos, ambientales y socioeconómicos. El agua extraída de fuentes subterráneas creció casi tres veces entre el 2015 y el 2025 (gráfico 4.9; Dirección de Agua-Minae, 2026).

La distribución del consumo evidencia que las presiones se concentran en

Gráfico 4.9

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



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

actividades productivas y de abastecimiento específicas, lo cual propone 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 88,8% correspondió a usos no consuntivos, mientras que el 11,2% restante a usos consuntivos. Estos últimos mantienen una distribución similar a la de años recientes: el riego aglutinó el 61,4%, seguido por el consumo humano (23%), los usos agroindustriales (6,2%) y agropecuarios (5,7%). Los sectores industrial, turístico y comercial representaron menos del 5% (Dirección de Agua-Minae, 2026).

A las presiones por el uso se suma el impacto de la contaminación, especialmente debido al rezago estructural en el saneamiento de las aguas residuales. La mayoría de la cobertura sigue dependiendo de tanques sépticos (PEN, 2025), lo que evidencia limitaciones para 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: 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).

En materia de gestión hídrica se dieron, sin embargo, algunos avances puntuales. Por ejemplo, el aumento entre el 2024 y el 2025 de un 31,7% en la recaudación del canon ambiental por vertidos (CAV; Dirección de Agua-Minae, 2026). La información no permite determinar si ello responde a un incremento en la cantidad de sujetos obligados, variaciones en las cargas contaminantes registradas, mejoras en la facturación y el cobro, recuperación de cuentas pendientes u otros factores; tampoco si se invirtió más en saneamiento, monitoreo, producción más limpia o educación ambiental (Vargas, 2026a).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

SOSTENIBILIDAD Y PRESIONES EN EL USO DEL AGUA,
véase Vargas, 2026a, en
www.estadonacion.or.cr

También se levantaron datos importantes. En el 2025 el Programa de Verificación de la Calidad evaluó 248 sistemas de acueducto, 59 plantas potabilizadoras y 36 plantas de tratamiento de aguas residuales operadas por el AyA, la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH) y una muestra de las Asociaciones Administradoras de los Sistemas de Acueductos y Alcantarillados comunales (Asada). El 63,9% de los acueductos valorados presentó al menos una no conformidad con lo establecido en la normativa nacional, principalmente por ausencia de cloración, control inadecuado del cloro residual y parámetros microbiológicos. El 41,7% registró incumplimientos en cuanto a los parámetros de calidad del agua, fundamentalmente en demanda biológica de oxígeno (DBO) y demanda química de oxígeno (DQO). La Región Chorotega registra los mayores niveles de inobservancia en agua potable y tratamiento de aguas residuales. No se detectaron hidrocarburos ni las 88 moléculas de plaguicidas analizadas; además no fue posible evaluar los metabolitos del clorotalonil[8] por falta de métodos acreditados (Aresep, 2026).

Finalmente, la gestión de residuos es una dimensión menos visible de la sostenibilidad ambiental, las presiones no se producen únicamente en el momento en que los residuos son descartados, sino que se acumulan a lo largo de todo el ciclo de vida de los bienes. Se trata de una manifestación de las distintas formas en que la sociedad produce, consume y utiliza los recursos naturales. De acuerdo con las estadísticas oficiales del Ministerio de Salud (Minsa), del total de residuos sólidos gestionados, en promedio el 80% termina en los rellenos sanitarios y solo un 13% se recupera. Esto pese a que 6 de cada 10 toneladas son residuos orgánicos que podrían aprovecharse mediante compostaje (Ministerio de Salud, 2026). Esta situación aumenta la presión sobre la capacidad y la vida útil de los rellenos sanitarios. A finales de 2025, Minsa estimó en aproximadamente cuatro meses la vida útil restante del Parque de Tecnología Ambiental Uruka, ubicado en San José, por lo que proyectó su cierre para abril o mayo de 2026. Una situación similar se presentaba en el Parque de Tecnología Ambiental Aczarrí, en Aserrí, y en el Relleno Sanitario Los Laureles, operado por Corporación Tecnológico Magallanes S. A., en Pococí, cuya capacidad también se encontraba próxima a agotarse (Ministerio de Salud, 2025).

Una encuesta del Instituto de Estudios Sociales en Población (Idespo) de la Universidad Nacional en el 2024 encontró que el 57% de las personas consultadas no separan ni clasifican los residuos sólidos ordinarios en sus hogares (Idespo, 2024). Lo anterior pese a que 5 de cada 10 señaló recibir el servicio de recolección de reciclaje. Esto responde, según estas personas, a la dificultad de cambiar las costumbres, la falta de conocimiento y de tiempo.

Uno de los impactos asociados a la generación de residuos es su contribución a las emisiones de GEI. Mientras en 1990 este sector generó 1.308 Gg de dióxido de carbono (CO_2) equivalente, en el 2021 -último año para el que se tiene información- ascendió a 2.747 Gg de dióxido de carbono (CO_2) equivalente; en otras palabras, creció un 109,9% (Gobierno de Costa Rica, 2024). En ese último año, la eliminación de desechos fue la actividad del sector que más aportó a las emisiones de GEI (54%), seguida del tratamiento y eliminación de aguas residuales con el 43% y, en menor proporción, la incineración abierta de residuos y el tratamiento biológico de los desechos sólidos.

Usos del suelo presionan y afectan el ambiente y el territorio

El suelo es un espacio en donde confluyen distintas demandas productivas, de ocupación y de conservación, por lo que el desafío no es únicamente hacer un uso adecuado del territorio, sino la dificultad de conciliar objetivos ambientales, económicos y sociales. Esta situación aparta cada vez más al país de alcanzar la sostenibilidad en otras dimensiones de la agenda ambiental y le ponen frente al reto de compatibilizar los rezagos en estos ámbitos con las necesidades de desarrollo y ocupación del territorio.

La agricultura es una de las actividades productivas con mayor incidencia sobre el uso del suelo y los recursos naturales. Desde la perspectiva ambiental, los patrones agrícolas han estado marcados por la intensiva presencia de productos químicos. Aunque, como se verá más adelante, el área agrícola se reduce, la importación de agroquímicos se incrementó[9] un 44,2% entre el 2024 y el 2025[10]. Paralelamente, se registró un aumento del 21,4% en el uso aparente[11] de plaguicidas en todo el país. El mancozeb figura como el ingrediente activo de mayor uso (48,1%) e integra el grupo (glifosato, paraquat, diazinón, 2,4-D, diurón, ametrina, clorpirifós, etoprofós y fenpropimorf) que concentra poco más de tres cuartas partes del uso total de estas sustancias (SFE-MAG, 2026).

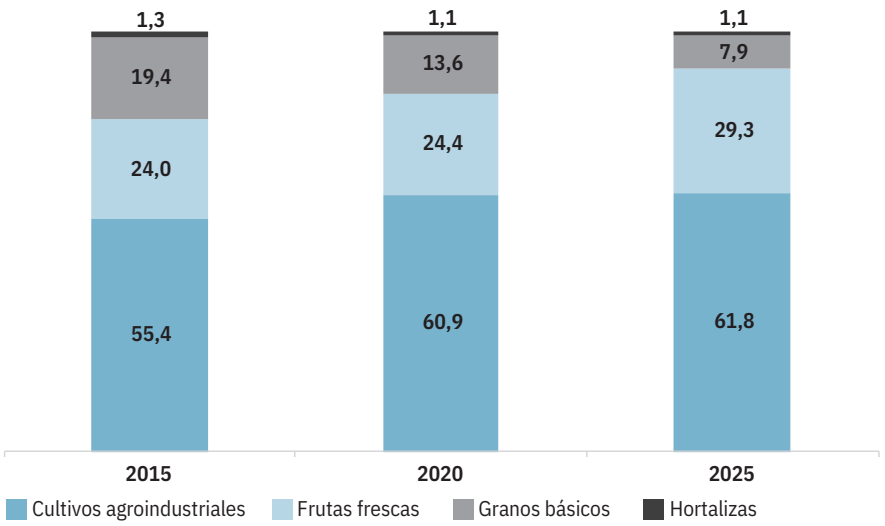
En el 2025 también se extendió el uso de las quemas agrícolas controladas[12] como práctica de manejo productivo en el país. Se aprobaron 1.721 solicitudes para autorizar su implementación en 40.563 ha, lo que representa un incremento del 13,8% respecto al período anterior. Así como en años previos, esta práctica se desarrolló principalmente en las regiones Chorotega (46,6%), Huetar Norte (20,0%), Brunca (15,1%) y Pacífico Central (14,1%).

Mientras los patrones con impacto ambiental se mantienen, el uso del suelo muestra tendencias de reducción. En el año bajo estudio, se dedicaron 343.757 ha a la siembra de los principales cultivos agrícolas[13], un 2,8% menos respecto al 2015. El arroz registra la mayor disminución (21,2%), seguido del frijol (21%) y el banano de exportación (4,7%). Dicha evolución retoma la tendencia observada entre el 2016 y el 2023, período en el que el área destinada a estos cultivos se redujo en 71.147 ha (Sepsa-MAG, 2026). Junto a esta trayectoria, se consolida un cambio en el peso de los cultivos en el uso del suelo agrícola. Los granos básicos pasaron de representar un 19,4% de la superficie total en el 2015, a un 7,9% en el 2025 (gráfico 4.10), principalmente, por la caída de un 76,2% en el espacio destinado al arroz. Como resultado de este cambio, los cultivos agroindustriales y las frutas frescas aumentaron su peso relativo del 79,4% en el 2015 al 91,1% en el 2025.

En este escenario, la transición hacia modelos agrícolas de bajo impacto ambiental continúa planteando desafíos para el sector. La superficie certificada como agricultura orgánica disminuyó un 8,6% en el 2025, para alcanzar 9.467 ha (Sepsa-MAG, 2026). La contracción fue particularmente marcada en el cacao, cuya superficie bajo un 65,7% como resultado de la salida de cerca de 600 productores de este esquema, pertenecientes a la Asociación de Pequeños Productores de Talamanca (Barrientos, 2026). En esta

Gráfico 4.10

Composición del área sembrada, por grupo de cultivo
(porcentaje)



Fuente: González (2026) con datos de Sepsa-MAG (2026).

actividad hay una alta concentración del área certificada en pocos cultivos: nueve de cada diez ha corresponden a banano, caña de azúcar, piña, café y cacao.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

AGRICULTURA ORGÁNICA EN COSTA RICA,
véase Barrientos, 2026, en
www.estadonacion.or.cr

En términos de la gobernanza, la agricultura orgánica recientemente experimentó cambios institucionales que plantean nuevos desafíos para su consolidación y fortalecimiento. Primero, la disolución de la Comisión Nacional de Agricultura Orgánica, que constituía un espacio de diálogo entre autoridades, personal técnico y productores. Además, el cierre del Departamento de Producción Orgánica del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), cuyas funciones de promoción fueron trasladadas a la Unidad de Producción Sostenible.

Una valoración sobre el marco normativo de la agricultura orgánica, realizada por la Agencia Nacional de Evaluación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan), encontró que entre las limitaciones que enfrenta este sector están la brecha entre la legislación y su implementación, los altos costos de certificación, las restricciones de acceso al financiamiento, el débil acompañamiento técnico, la insuficiente protección del mercado orgánico nacional y las barreras para su promoción y comercialización diferenciada (Mideplan, 2026).

Un aspecto positivo fue la publicación a inicios del 2025 del mapa *Referencia de tierras agropecuarias y de cobertura forestal 2020*, herramienta desarrollada para identificar áreas disponibles para la producción agropecuaria —sin afectar los bosques— y fortalecer la trazabilidad de las cadenas de suministro. Los resultados evidencian que en el 2020 la superficie de cultivos representaba aproximadamente un 13,2% del territorio nacional, cerca de 676.000 ha. Se trata de información inédita que podría contribuir a mejorar la planificación del uso del suelo, orientar la expansión productiva hacia áreas con menor sensibilidad ambiental y prevenir que el aumento de la actividad agropecuaria se traduzca en nuevas presiones sobre la cobertura forestal.

Mientras el área agrícola se reduce, el país mantiene fuertes tendencias expansivas en crecimiento urbano y actividad constructiva, algo que genera presiones y conflictos diversos, como se vio anteriormente en el caso de la ZPCE. En promedio, el 37,5% del espacio tramitado entre el 2014 y el 2025 a nivel nacional correspondió a obras habitacionales, lo cual evidencia el peso de la vivienda en este campo. La proporción restante se distribuyó entre proyectos urbanísticos, comerciales, industriales, institucionales y otros (CFIA, 2026). Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), la actividad constructiva se ha recuperado de una baja durante la pandemia. En el 2025, el área orientada a este fin alcanzó 4.152.934 metros cuadrados (m^2), un 12,7% más que en el 2024. Alajuela y San José reunieron casi la mitad de la superficie. Sobresale el incremento de cerca de un 50% de viviendas en apartamentos y condominios (INEC, 2026b), lo que manifiesta una transformación en las modalidades de ocupación residencial del territorio.

Tanto el uso agrícola como urbano del suelo generan presiones sobre los ecosistemas y los recursos hídricos. Un estudio de la Universidad de Texas en Arlington, en colaboración con la Universidad Nacional, la Universidad de Costa Rica y la ESPH, identificó una relación entre los cambios en el uso del suelo y la contaminación por nitratos en el sistema acuífero Barva-Colima. Las concentraciones más bajas se registraron en zonas de mayor elevación cercanas a bosques protegidos, mientras que las áreas de altitud media y baja presentaron mayores niveles de nitrato y cloruro. El análisis atribuye esta contaminación a una combinación de aguas residuales domésticas, nitrógeno del suelo (áreas de recarga forestal) y fertilizantes químicos usados en distintas actividades agropecuarias (Sánchez-Gutiérrez et al., 2023; Galloway et al., 2004). Es importante mencionar que en el país gran parte de la población depende del agua subterránea que se capta de los acuíferos del Valle Central (Castro y Rojas, 2026).

En Costa Rica, la presión sobre estas fuentes se agrava por la limitada cobertura de alcantarillado sanitario, el insuficiente mantenimiento que se da a los tanques sépticos y las altas precipitaciones propias del trópico húmedo, las cuales favorecen la lixiviación de nitratos hacia los acuíferos (Castro y Rojas, 2026). Los efectos trascienden la calidad del agua. Así, por ejemplo, el exceso de nutrientes puede provocar eutrofización[14] y pérdida de biodiversidad en los ecosistemas acuáticos, mientras que concentraciones elevadas en el agua potable pueden representar riesgos para la salud humana (Castro y Rojas, 2026; Kanter et al., 2020). Además, la contaminación genera costos económicos asociados al tratamiento del agua y al deterioro de servicios ecosistémicos como la pesca y la recreación (Castro y Rojas, 2026).

Se registran menos desastres por eventos naturales pero persisten condiciones de riesgo

Los desastres asociados a eventos naturales constituyen un fenómeno transversal a las agendas ambientales, pues sus impactos no dependen únicamente de las características y magnitud de las amenazas, sino también de las transformaciones del territorio, la forma en que se usan los bienes naturales, el nivel de exposición y vulnerabilidad, así como de las capacidades institucionales para prevenir y reducir los riesgos y para atender sus efectos.

Como parte de la variabilidad en el tiempo, en el 2025 se redujo notablemente el número de registros por desastres asociados a fenómenos climáticos en el territorio nacional. De acuerdo con DesInventar, se contabilizaron 252, un 84,4% menos que en el 2024 (UNDRR, 2026), año en que se registró la segunda cifra más alta en cerca de tres décadas, tras la influencia de varios fenómenos hidrometeorológicos[15] (el Huracán Rafael, el reforzamiento de la Zona de Convergencia Intertropical, el paso de la Onda Tropical nº 45 y los impactos

indirectos de la Tormenta Tropical Sara). En cambio, en el 2025 no se registraron eventos de gran magnitud (Orozco et al., 2026). El 96,4% correspondió a casos de origen hidrometeorológico, una cifra 9,8 puntos porcentuales por encima de la media para el período 1970-2025. Las inundaciones dieron origen a la mayoría de los desastres de este tipo, le siguieron los vendavales y las lluvias.

Su distribución territorial evidencia una marcada concentración. San Carlos (20), Pococí (18), Puntarenas (14), Alajuela (10) y Sarapiquí (8), en conjunto, reunieron casi una tercera parte del total. Tres de estas cinco localidades (Puntarenas, Alajuela y San Carlos) pertenecen a los 10 cantones del país con más cantidad de desastres por eventos hidrometeorológicos en los últimos 30 años, mientras que Pococí y Sarapiquí forman parte de los 20 con más efectos para ese mismo período (gráficos 4.11). Ello evidencia que más allá de las variaciones anuales sobre la cantidad de eventos, los efectos tienden a presentarse de manera recurrente en los mismos espacios.

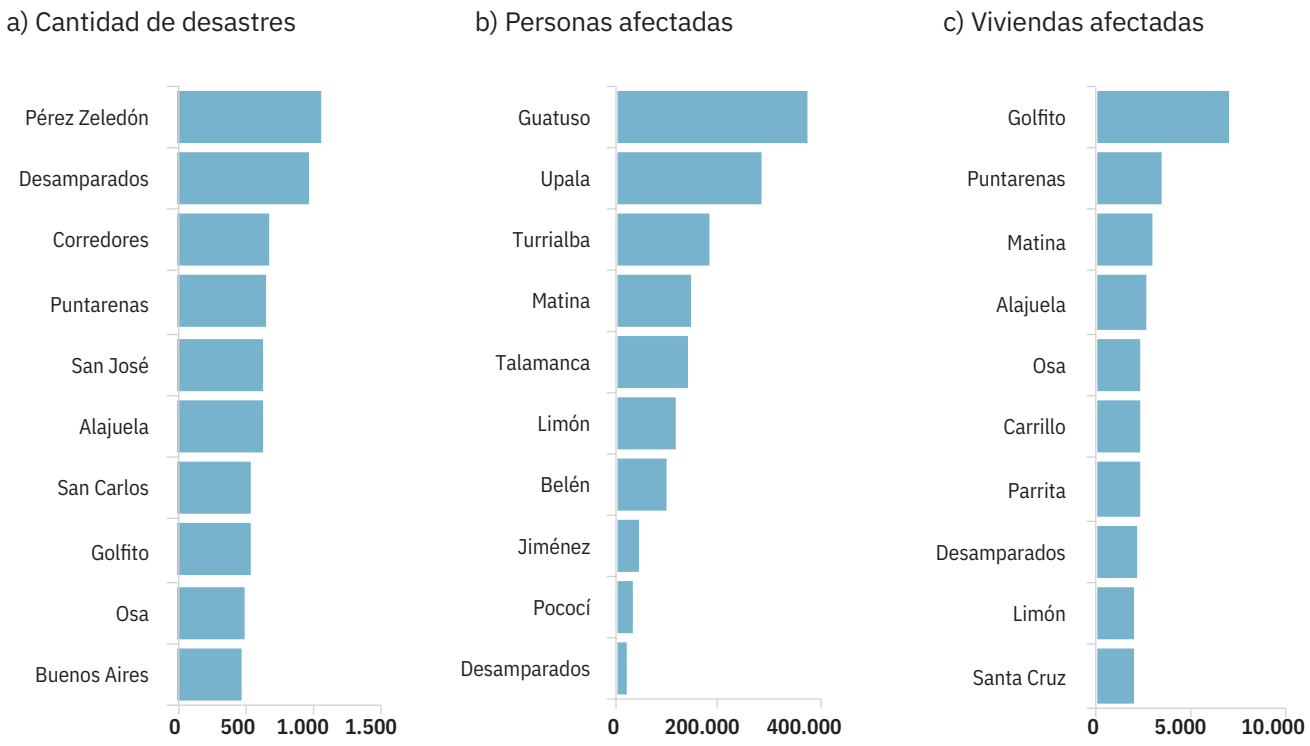
Las viviendas y las personas continúan siendo los principales afectados por los desastres. En el 2025 se reportaron 221 obras impactadas, menos de una quinta parte de las registradas en el año previo. El 87,3% se localizaban en Escazú, Santa Cruz, Upala, Quepos, Santa Ana y San Carlos (UNDRR, 2026). En cuanto a las personas, se contabilizaron 1.660 perjudicadas en distintos grados, 37 que fueron evacuadas y 3 que fallecieron (UNDRR, 2026). Aunque se trata de valores inferiores al promedio para el período 2020-2024, estos eventos continúan generando consecuencias graves para la población, la economía y el desarrollo humano. La reducción observada en el registro de desastres en 2025 no supone un cambio en los factores que configuran el riesgo en Costa Rica, dada la persistencia de las condiciones territoriales, sociales, institucionales y ambientales que inciden en su ocurrencia y en la magnitud de sus impactos.

Un primer factor a considerar es la debilidad en el ordenamiento territorial. Al 2025, 40 de los 84 municipios del país no contaban con un plan regulador cantonal (PRC; mapa 4.4). Entre los que lo poseen: 22 son parciales (no cubren todo su territorio) y el 47,7% están desactualizados (se aprobaron en el año 2000 o antes; INVU, 2026); por tanto, su contenido puede estar desfasado de las transformaciones demográficas, socioeconómicas y ambientales en esos espacios.

De los cantones con más desastres asociados a eventos hidrometeorológicos en el 2025, cuatro tienen un PRC parcial y uno (Sarapiquí) no cuenta con esta herramienta (INVU, 2026); esto sugiere que enfrentan limitaciones para regular de manera integral la forma en que se

Gráficos 4.11

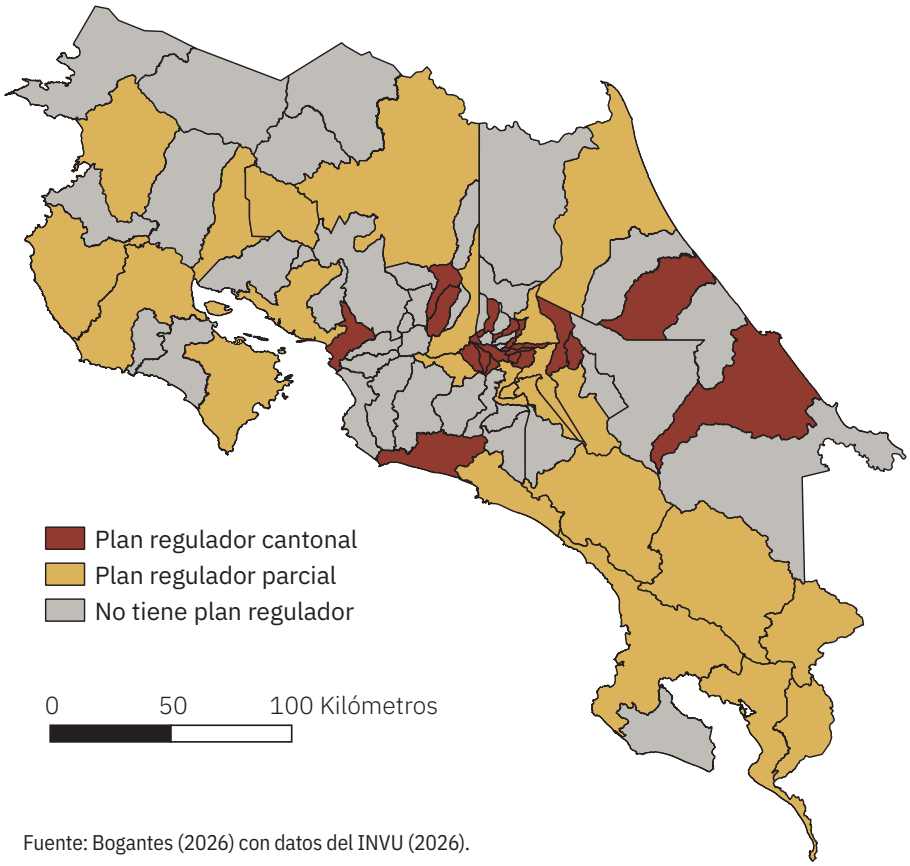
Afectación por desastres vinculados a fenómenos hidrometeorológicos, según cantón. 1996-2025



Fuente: Bogantes (2026) a partir de la base de datos UNDRR (2026).

Mapa 4.4

Estado del plan regulador cantonal, por municipio. Agosto de 2026



Fuente: Bogantes (2026) con datos del INVU (2026).

ocupa y transforma el suelo y, por tanto, las condiciones que aumentan el riesgo. Es relevante señalar que el PRC constituye uno de los diversos instrumentos previstos por la normativa nacional para el ordenamiento territorial. Por ello, una gestión del riesgo de desastres más integral y efectiva requiere no solo la implementación y actualización de los PRC, sino también la articulación de estos con los demás instrumentos de planificación y gestión del territorio.

Un segundo elemento es la ocupación de territorios expuestos al riesgo de desastres. El *Informe Estado de la Nación* 2020 encontró que uno de cada cuatro metros construidos entre el 2016 y el 2019 se ubicó en cantones con las condiciones menos favorables para su sostenibilidad, con alta frecuencia de desastres, ausencia de ordenamiento territorial y, en muchos casos, grandes distancias respecto a los servicios públicos como el transporte (PEN, 2020; Sánchez, 2020). Pese a no contar con datos actualizados, estas dinámicas persisten en distintas zonas.

Un ejemplo de lo anterior es el cantón de Parrita. La ocupación de planicies aluviales, la expansión agrícola y constructiva, así como la presión sobre humedales y otros ecosistemas reguladores generan una elevada exposición a inundaciones. Entre 1970 y el 2025 se registraron 144 eventos en la cuenca del río Parrita, que afectaron 3.034 viviendas y dieron lugar a 18 declaratorias de emergencia (UNDRR, 2026). El recuadro 4.3 analiza la experiencia posterior a las tormentas tropicales Thomas (2010) y Nate (2017) en materia de recuperación y de la persistencia de condiciones estructurales para que la vulnerabilidad se reproduzca.

Recuadro 4.3

Parrita: un ejemplo de reconstrucción sin transformación integral del riesgo de desastre

El cantón de Parrita vive un proceso de reconstrucción de más de quince años, marcado por las tormentas tropical Thomas (2010) y Nate (2017). Este implicó la edificación de viviendas en altura, el desarrollo de obras de canalización, la implementación de sistemas de vigilancia, mecanismos de alarma y comunicación, la construcción de planes de emergencia, acciones de reforestación, entre otras acciones. Sin embargo, vacíos estructurales identificados tras Thomas -la ausencia de planificación urbana, de una figura de gestión del riesgo y de seguimiento sostenido- reaparecieron con Nate, lo cual sugiere una reconstrucción reactiva más que una recuperación prospectiva e integral.

Parrita se asienta sobre una llanura de inundación cuyo uso histórico ha sido agrícola, pero sometida en las últimas décadas a una creciente presión urbanística. Esta presión se ha dado en gran medida sin herramientas robustas de regulación. De 60 obras inspeccionadas en el 2024 por el Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos (CFIA), 38 no contaban con licencia municipal, equivalentes a 3.397 m² de construcción; en el 2025 se identificaron 830 m² de obras en la misma condición. Además, se trata de un espacio territorial sin plan regulador aprobado, sin plan regulador costero y sin un enfoque de cuenca en la gestión del río, cuya naturaleza dinámica —los puntos de desborde se han desplazado con el tiempo— vuelve rápidamente obsoletos los mapas y escenarios de riesgo. A ello se suma una condición estructural de la economía local: el modelo de monocultivo expulsa mano de obra hacia los

CONTINÚA →

Recuadro 4.3 (continuación)

Parrita: un ejemplo de reconstrucción sin transformación integral del riesgo de desastre

polos turísticos de Quepos y Jacó, y esto erosiona el arraigo necesario para sostener los procesos de recuperación de largo plazo, mientras el potencial ecoturístico permanece sin aprovecharse.

En este escenario, la intervención más visible fue el traslado de servicios e infraestructura pública desde la zona inundable hacia el sector de La Palma-Los Ángeles. Esta estrategia produjo logros tangibles y valorados por la comunidad, como la reubicación de la clínica —antes situada en una zona inundable junto al puente— y la conclusión de la Escuela de El Tigre tras quince años de gestión comunitaria. No obstante, desde la perspectiva de los actores locales[16], esto respondió más a la iniciativa de una persona que donó terrenos que a una decisión planificada de la municipalidad (Orozco et al., 2026). El resultado es una reubicación parcial y desigual; por ejemplo, el colegio permanece en una zona expuesta a inundaciones.

La dimensión institucional del proceso presenta la misma ambigüedad. La experiencia registra aspectos facilitadores, como la buena disposición institucional, el trabajo organizado en el marco del Consejo Cantonal de Coordinación Institucional, los liderazgos comunales activos, la alianza técnica con el Proyecto Hidroeléctrico Pirrís y la articulación como la Red Interinstitucional de Niñez y Adolescencia. Del lado de los obstáculos, se menciona una gobernanza fragmentada: instituciones que "trabajan como islas", trabas entre el Ministerio de Ambiente y Energía, la Secretaría Técnica Nacional Ambiental y la municipalidad; ausencia del Ministerio de Educación Pública en gestiones clave, y sobre todo la falta de una instancia cantonal que convoque y articule, de forma permanente, la gestión del riesgo, así como de figuras municipales de gestor o gestora de riesgo y de proyectos. Esta debilidad se expresa en el caso del dragado del río Parrita: una necesidad que reaparece cíclicamente pero que, ante la falta de recursos ordinarios, solo se atiende cuando llega una nueva declaratoria de emergencia. La lógica del financiamiento por excepción termina reforzando el patrón reactivo.

A las brechas institucionales se añaden brechas de participación: los actores políticos se mantienen distantes de los espacios de discusión comunitaria, personas adultas mayores y lideresas manifiestan sentirse silenciadas, la población joven participa poco y las alianzas público-privadas son prácticamente inexistentes. Ante ello, la CNE elaboró un procedimiento de participación ciudadana para la reconstrucción que somete a consulta toda obra por emergencia, aunque su efectividad dependerá de la corresponsabilidad de ministerios, municipalidad y organizaciones locales.

El caso arroja un efecto paradójico de la propia gestión: la declaratoria de zonas como vulnerables, concebida como una herramienta de protección, limita el acceso de la población al crédito bancario y profundiza el empobrecimiento; esta medida que reduce el riesgo físico también incrementa la vulnerabilidad económica. A ello se suman señales de retroceso social que acompañan la recuperación: disminución de la matrícula en la sede de la Universidad Estatal a Distancia, percepción de que los beneficios de ciertos proyectos no llegan a la población, mayor inseguridad y una violencia comunal de la que "no se habla", junto con la persistencia de asentamientos precarios. Estos elementos confirman que la vulnerabilidad de Parrita excede su dimensión física y se ancla en desigualdades sociales y económicas que la reconstrucción, centrada en la obra, no ha transformado.

En perspectiva, Parrita constituye un tipo de laboratorio de los procesos de recuperación posdesastre en Costa Rica: contribuyó a consolidar los principios contemplados en la normativa nacional, como la visión de cuenca, la reforestación y la participación local, al tiempo que evidenció vacíos de coordinación interinstitucional, ordenamiento territorial e inversión sostenida que persisten hasta hoy. Su trayectoria ilustra la tesis central de la teoría de la recuperación: la reconstrucción puede reducir las vulnerabilidades que originaron el desastre o reproducirlas e incluso profundizarlas, y la diferencia radica en si se la entiende como una mera reposición de infraestructura o como oportunidad de transformación de las condiciones territoriales, sociales, económicas e institucionales que producen el riesgo.

La consolidación de los avances mencionados exige, lo que las personas que participaron en ejercicios deliberativos desarrollados por el PEN (para más detalles véase Orozco et al., 2026) señalaron de manera convergente: una instancia cantonal permanente de gestión del riesgo, dotada de capacidades técnicas y de gestión de proyectos, una planificación territorial con enfoque de cuenca, la diversificación de la economía local y mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas que impidan que, una vez que pasa la emergencia, la articulación se disuelva y el ciclo vuelva a comenzar.

Fuente: Elaboración propia con datos de Orozco et al. (2026) y con base en la consulta a los actores.

Otra condición que configura la persistencia del riesgo de desastres son los desafíos en la implementación de normas y políticas. La evaluación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030 y de sus planes (2021-2025 y 2026-2030) destaca que Costa Rica registró avances durante el segundo quinquenio: el fortalecimiento de la institucionalidad, la consolidación de un marco normativo robusto, el fortalecimiento de la rectoría de la CNE, así como la incorporación de la gestión del riesgo en diversos instrumentos de planificación pública. No obstante, estos avances no fueron suficientes para alcanzar los resultados estratégicos previstos ni lograron traducirse en una reducción sostenida de las condiciones de vulnerabilidad (para más detalles véase Orozco *et al*., 2026). Al respecto, se identificó que persisten desafíos asociados a la ocupación de territorios altamente expuestos, la limitada incorporación del riesgo en la planificación territorial, las diferencias en capacidades técnicas entre gobiernos locales, la fragmentación de datos para la toma de decisiones y la necesidad de fortalecer la recuperación de largo plazo, en articulación con la adaptación al cambio climático (CNE, 2026b).

En mitigación, los datos disponibles destacan un escenario similar en materia de cambio climático. En la contribución nacionalmente determinada 2025-2035 (NDC, por su sigla en inglés), se definió un máximo absoluto de emisiones netas al 2030 de 11.380 Gg de CO_2e y de 132.700 Gg de CO_2e para el período 2025-2035 (Gobierno de Costa Rica, 2019). Si bien al cierre de edición de este Informe no se había publicado el nuevo reporte de avances del Plan Nacional de Descarbonización 2018-2025, el país difícilmente mejorará si mantiene los patrones energéticos y de transporte comentados en el apartado anterior. Bazán y Carranza (2026) estiman que, bajo el supuesto de que la relación entre las emisiones observadas en el 2021 se mantenga durante todo el horizonte de proyección (2016-2036), para el 2030 estas alcanzarían aproximadamente 16.928 Gg de CO_2 equivalente, un 49% más que las establecidas en la NDC[17].

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

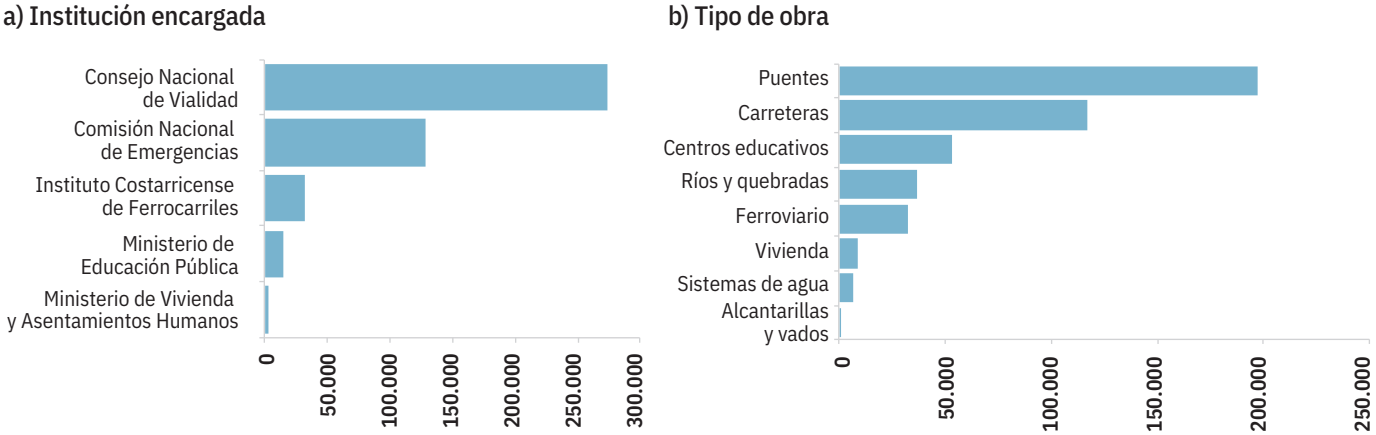
GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES
véase Orozco et al., 2026, en
www.estadonacion.or.cr

Un cuarto factor son las capacidades institucionales desiguales para gestionar el riesgo de desastres, importantes tanto en la prevención y la atención de la emergencia, como en los procesos de reconstrucción de infraestructura resiliente. En el país no se cuenta con indicadores para analizar a profundidad y de forma sistemática esta variable. Así, para esta edición del capítulo se realiza una aproximación a partir del examen del Programa de Emergencia para la Reconstrucción Integral y Resiliente de la Infraestructura (Proeri), el cual resalta dificultades en materia de ejecución, gobernanza y cumplimiento de plazos (CGR, 2024).

A junio del 2026 el Proeri reportó 445 proyectos de reconstrucción en el país (CNE, 2026c), con un avance promedio del 42,5%, con matices según la institución encargada: los proyectos bajo tutela del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos registra una media de avance del 73,3%, mientras que los coordinados por el Consejo Nacional de Vialidad (Conavi) apenas alcanzan un 31,4%. Las obras relacionadas con carreteras junto con la infraestructura para centros educativos son las que muestran menores avances: 28,8% y 32,2%, respectivamente. El Conavi figura como la institución que más recursos económicos capta (gráfico 4.12a). Lo anterior también sucede en términos de las obras, la mayor proporción de estos fondos se orientan a puentes, centros educativos y carreteras (gráfico 4.12b); todos, como

Gráficos 4.12

Inversión para la reconstrucción de infraestructura resiliente, según institución por tipo de obra. 2026
(miles de dólares)



Fuente: Bogantes (2026) con datos de CNE (2026c).

se indicó, con bajos niveles de ejecución. A pesar de ello, son los proyectos con mayor impacto, ya que beneficiarían al 87,1% del total de personas alcanzadas por todas las iniciativas del Proeri.

Por último, los cambios en el clima también modifican las condiciones de riesgo de desastres. Según la Estrategia Nacional Contingente ante el Fenómeno de El Niño 2026-2027 (recuadro 4.4), entre junio del 2026 y mayo del 2027 se prevén menos precipitaciones y temperaturas superiores a los promedios históricos en la vertiente del Pacífico y el Valle Central. Los déficits serían particularmente severos en el Pacífico Norte y Central. Para el ciclo hidrológico del 2026, se estima que la precipitación acumulada disminuirá entre un 10% y un 30% en distintas zonas del país, y hasta un 50% en el Pacífico Norte. Las condiciones más críticas se esperan entre setiembre y noviembre en las regiones del Pacífico, el Valle Central y la Zona Norte Occidental. En contraste, para el Caribe y la Zona Norte Oriental se prevén aumentos de precipitación cercanos al 15%, capaces de favorecer la recarga hídrica, pero también de incrementar el riesgo de inundaciones y deslizamientos. De esta manera, el fenómeno El Niño-Oscilación del Sur (ENOS) configura un escenario territorialmente diferenciado, caracterizado por sequías meteorológicas y agrícolas en algunas regiones, excesos de lluvia, en otras (CNE, 2026a).

Recuadro 4.4

Estrategia para la atención del fenómeno de El Niño 2026-2027 se centra en pocos sectores estratégicos

A mediados del 2026, la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) presentó la Estrategia Nacional Contingente ante el Fenómeno de El Niño 2026-2027, con el objetivo de coordinar las acciones estatales frente a los efectos diferenciados que este evento podría generar en el territorio y para reducir los impactos negativos del El Niño-Oscilación del Sur (ENOS) sobre la población, los medios de vida, la infraestructura crítica y los ecosistemas (CNE, 2026a).

La estrategia se fundamenta en la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo (nº 8488), y contempla acciones de monitoreo, preparación, prevención, respuesta, rehabilitación y coordinación sectorial y territorial. Bajo la rectoría de la CNE, establece que las instituciones deben incorporar medidas en sus presupuestos ordinarios o sus modificaciones durante el 2026, y realizar previsiones para el 2027.

La respuesta concentra las intervenciones contingentes en cuatro pilares interconectados, los cuales se orientan a garantizar la continuidad de los servicios esenciales frente a la sequía del Pacífico y las inundaciones probables en el Caribe: gestión integral del agua, aseguramiento energético, salvaguarda de la población en condición de vulnerabilidad, sostenibilidad de la producción y el comercio (CNE, 2026a). Con base en estos pilares se definieron acciones para las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, que van desde la vigilancia permanente de la Zona Norte y el Litoral Caribe en el caso de la CNE; la habilitación y rehabilitación de pozos en lo que corresponde al AyA, hasta la medición del riesgo climático y la definición de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático para el sector hotelero, y la asignación de subsidios a población afectada por lluvias, y otros eventos vinculantes, por parte del Instituto Costarricense de Turismo y el Instituto Mixto de Ayuda Social, respectivamente (CNE, 2026a).

La estrategia atiende los sectores más expuestos a impactos económicos y sociales inmediatos, pero resulta insuficiente para una gestión integral del riesgo, en tanto se centra en la preparación y respuesta ante un evento climático específico, pero deja en segundo plano acciones preventivas y prospectivas orientadas a reducir vulnerabilidades estructurales. En particular, presenta vacíos en gobernanza del riesgo, inversión para la resiliencia, ordenamiento territorial y fortalecimiento de capacidades locales, en contraste con las prioridades establecidas en el Marco de Sendai.

Fuente: Elaboración propia con base en Orozco *et al.* (2026) y Vargas (2026a).

Desconexión con dinámicas territoriales poco visibles incide en resultados ambientales

Existen procesos territoriales que no se reflejan plenamente en los indicadores ni en las evaluaciones institucionales, aunque inciden de manera significativa en la gestión y la efectividad de la gobernanza ambiental. Estos procesos adquieren especial relevancia cuando las políticas públicas están desconectadas de la realidad territorial, se aplican de forma fragmentada, presentan problemas de coordinación o enfrentan restricciones en las capacidades de las instituciones y los actores responsables. Por ello, comprender los resultados de la gobernanza ambiental exige aproximarse a las dinámicas desarrolladas en los territorios, en donde pueden surgir disputas entre intereses, asimetrías de poder y tensiones entre los objetivos ambientales y las prioridades económicas, productivas o de las comunidades.

Para abordar esta perspectiva, el PEN desarrolló un conjunto de investigaciones con visión territorial que combinaron el análisis documental, la consulta a personas expertas y el diálogo con actores sociales y locales. Estos ejercicios permitieron comprender cómo las personas y los distintos sectores perciben la intervención estatal frente a los problemas ambientales, así como las implicaciones atribuidas a sus acciones u omisiones.

Desde esa perspectiva, esta sección se organiza en cuatro casos. El primero examina la perspectiva de los actores sobre la respuesta institucional frente a las presiones en ASP, a partir del caso de la ZPCE. El segundo valora la intervención estatal frente a episodios de contaminación

difusa del agua asociados al uso de agroquímicos en la Zona Norte del país y en la provincia de Cartago. Posteriormente, el tercero estudia las dificultades que enfrentan los gobiernos locales para traducir el desarrollo normativo de la gestión de residuos sólidos en capacidades efectivas. Por último, el cuarto analiza cómo la gobernanza participativa en el manejo del espacio marino puede contribuir a generar avances formales hacia una gestión más sostenible de esta área y sus recursos, al tiempo que permite ordenar y regular el desarrollo de las actividades productivas. Los detalles y aspectos metodológicos de cada estudio pueden consultarse en el sitio *web* del PEN.

Acción institucional fragmentada y reactiva ante presiones en zonas protegidas

Un primer ejemplo de las limitaciones para vincular lo institucional con las dinámicas territoriales se observa en la ZPCE. Como se analizó previamente, esta zona protectora constituye una modalidad de resguardo en la que coexiste propiedad privada y protección, con determinados usos del territorio sujetos a límites ambientales claros, en beneficio del resguardo del bosque, las fuentes hídricas, los suelos, las pendientes y otras funciones ecológicas que justifican la existencia del espacio. Allí la conservación no se enfocó en adquirir los terrenos, sino en que los usos privados presentes se mantengan dentro de la normativa establecida y de que exista la capacidad pública para hacerlas efectivas (Alfaro y Merino, 2006; E: Herrera, 2026).

La respuesta institucional se enmarca en la superposición de regímenes e instrumentos de distinta naturaleza, como se mencionó en una sección previa. Ese enjambre adquiere relevancia frente a presiones y conflictos que también presentan una naturaleza distinta y requieren de acciones diferentes; por ejemplo, la expansión inmobiliaria, a menudo ilegal, los fraccionamientos irregulares y venta de derechos, la tala y cambios de cobertura, el aprovechamiento irregular del agua. Las actividades agropecuarias, turismo y demás usos, sin la fiscalización adecuada, pueden afectar los objetivos de conservación.

Para analizar la respuesta institucional a estas presiones, este apartado sintetiza las voces de actores vinculados con la gestión, el uso y la defensa ambiental de la zona protectora. Las entrevistas que realizaron Alfaro y Merino (2026) permiten concluir que aun cuando existen mecanismos formales para la conservación, su efectividad depende de instituciones capaces de interpretarlas de manera consistente, vigilar el territorio, detectar incumplimientos y responder con suficiente oportunidad. Eso no es lo que se encuentra en este caso.

Una primera dificultad es la fragmentación de la respuesta pública. Un mismo conflicto puede conllevar simultáneamente una construcción sin permiso, la tala de árboles, la afectación de un cauce o captación de agua; sin embargo, cada componente corresponde a competencias distintas. Pueden intervenir municipalidades, Sinac, autoridades de agua, Ministerio de Salud y otras, sin que exista una ruta única de atención. Algunos actores señalan que las personas no siempre saben "a dónde acudir" y que los asuntos pueden trasladarse de una institución a otra antes de llegar a la autoridad competente (participante 3). Por lo tanto, la existencia de varios entes no se traduce automáticamente en mayor capacidad; las obligaciones están distribuidas, pero los conflictos ocurren en un mismo territorio y requieren soluciones articuladas.

Además, la respuesta institucional se percibe principalmente como reactiva, ya que las autoridades generalmente intervienen tras recibir denuncias de la ciudadanía o de organizaciones de la sociedad civil sobre posibles afectaciones; "no se identifica una capacidad sistemática de monitoreo que permita detectar de manera temprana las transformaciones que se producen en las más de 7.000 ha de la ZPCE" (participante 3). Este tipo de situaciones son problemáticas ya que muchos cambios pueden ocurrir de manera gradual: pequeñas construcciones, movimientos de tierra, eliminación progresiva de vegetación o apertura de accesos, cuya acumulación termina produciendo una transformación significativa, y cuyo ritmo dependerá del nivel de presión que ejerza el mercado inmobiliario.

Las capacidades materiales disponibles refuerzan esa limitación. La administración de la ZPCE solo dispone de una persona encargada y carece de recursos propios básicos para un monitoreo amplio, como vehículos, drones o GPS, por lo que depende del apoyo de otras unidades del Área de Conservación Central. Entre los actores institucionales y las organizaciones locales se considera desproporcionada la relación entre la extensión y complejidad del territorio y los recursos asignados para su vigilancia (participantes 3 y 9). Las municipalidades también enfrentan dificultades, ya que pueden clausurar construcciones o iniciar procedimientos, pero los trámites administrativos y judiciales podrían durar años, mientras el cambio físico del espacio ocurre con mucha mayor rapidez (participante 1).

Esto no significa ausencia absoluta de actuación pública. Los testimonios (participantes 1, 2, 5, 7, 8 y 9) mencionan inspecciones, clausuras, recepción y traslado de denuncias y coordinaciones puntuales entre entidades. El problema es que esas respuestas dependen de la disponibilidad de recursos, de que la afectación sea conocida, de la presentación de una queja y de la capacidad y voluntad posterior para darle seguimiento. En algunos casos, la lentitud de los procedimientos desincentiva estos procesos (participante 3). Así, se genera una debilidad delicada: el Estado depende en gran medida de la vigilancia ciudadana para conocer los incumplimientos, pero una respuesta tardía reduce la disposición a seguir vinculándose.

Frente a estas limitaciones, las entidades y actores comunitarios complementan el esfuerzo público. La Asociación para la Conservación y Defensa de los Cerros de Escazú (Codece), los Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales, los grupos de personas propietarias y locales, las empresas turísticas y las personas que recorren habitualmente los cerros participan en la detección de posibles afectaciones, recopilación de información, denuncia y seguimiento de casos (participantes 4, 5 y 7). En otras palabras,

el conocimiento cotidiano del territorio permite identificar cambios que una presencia institucional esporádica difícilmente podría detectar. Sin embargo, una organización no tiene la autoridad para detener una obra, ingresar a una propiedad, imponer una sanción o hacer cumplir una restricción ambiental (participante 9).

Esta relativa dependencia de capacidades sociales externas a la institucionalidad, junto con las acciones u omisiones de esta, permiten indicar, al menos en algunos componentes de vigilancia y control territorial, de un relativo *repliegue* de la presencia pública. No porque el Estado haya abandonado sus competencias, sino por dos tipos de comportamiento. Por un lado, la incapacidad u omisión para la detección inicial, vigilancia y activación de respuestas. Por otro, la existencia o ausencia de herramientas que deben regular el crecimiento inmobiliario.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

PROTECCIÓN AMBIENTAL, PROPIEDAD PRIVADA Y CONFLICTIVIDAD
véase Alfaro y Merino, 2026, en **www.estadonacion.or.cr**

En los cantones sometidos a mayor presión inmobiliaria se presentan situaciones distintas según la existencia y alcance de los planes reguladores cantonales (PRC). Al cierre de esta edición, como se anticipó en las entrevistas (participante 1), el nuevo PRC de Santa Ana se aprobó indicando que la ZPCE "se encuentra bajo administración del Minae, de modo que sus disposiciones serán las que estipule el plan de manejo respectivo" y que por ello "el área de control urbanístico del presente proyecto no abarca la Zona Protectora Cerros de Escazú" (Municipalidad de Santa Ana, 2026). Aunque esta decisión tiene asidero legal, plantea una dificultad particular: la administración del área protegida le corresponde al Sinac, pero ni la persona administradora ni la institución cuentan con las competencias para otorgar permisos de construcción o ejercer el control urbanístico que puede y debe hacer la municipalidad. Esto puede generar un vacío práctico de control sobre construcciones que, incluso cuando se permiten, deben ajustarse a los límites y condiciones derivados de la condición de ASP.

El cuadro 4.3 sintetiza la combinación de presiones, actores, mecanismos de respuesta y limitaciones identificadas en las entrevistas con actores locales. Los conflictos vinculados con propiedad, expansión inmobiliaria, agua, actividades productivas, turismo o vigilancia ambiental presentan expresiones distintas, pero comparten varios problemas de fondo: superposición y diferencias de interpretación de normas, competencias fragmentadas, respuestas tardías, recursos insuficientes para el monitoreo preventivo y las capacidades institucionales desiguales entre territorios. La organización comunitaria aparece como un mecanismo para hacer visibles los problemas y activar respuestas, pero su capacidad es solo complementaria.

En suma, la experiencia de la ZPCE ilustra una vulnerabilidad de la política de conservación: el problema no es la inexistencia de regulación, sino la distancia entre las restricciones formalmente establecidas y la capacidad para implementarlas de manera articulada, preventiva y oportuna en un territorio capaz de mantener los bienes ambientales de alto valor, pero que enfrenta presiones urbanas y productivas crecientes.

Respuesta a contaminación del agua no aborda causas estructurales ni territoriales

Otro caso que evidencia cómo las dinámicas territoriales condicionan la respuesta institucional frente a los problemas ambientales es la contaminación del agua. El tema está regulado en un conjunto disperso de normas, pero con una fuerte base constitucional en el artículo 50, que reconoce el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y, desde el 2020, el derecho humano de acceso al agua potable (cuadro 4.4). De este mandato se derivan obligaciones estatales de prevención, protección, vigilancia y respuesta. Estas obligaciones se complementan con principios del derecho ambiental internacional, tales como preventivo, precautorio, objetivación de la tutela ambiental, progresividad y no regresión, uso racional de los recursos naturales, reparación del daño, quien contamina paga. Todos exigen actuar antes de que se presenten afectaciones graves o irreversibles y evitar que sus costos se trasladen a la sociedad.

Aunque el marco jurídico permite atribuir responsabilidades a los actores privados y, eventualmente, al Estado por su actuación u omisión, persisten dificultades para aplicar de manera efectiva estas disposiciones. La principal dificultad es la falta de información técnica y científica para establecer causas, identificar responsables y costos, exigir la reparación del daño y aplicar el principio de **quien contamina paga**. A ello se suma la ausencia de un procedimiento técnico y un régimen específico e integral para prevenir, investigar, regular y atribuir responsabilidades en casos de contaminación difusa[18]. Sin embargo, la respuesta jurídica frente a la contaminación del agua no se limita a la imposición de penas, sino que incorpora medidas sanitarias, cautelares, administrativas, civiles, compensatorias y correctivas dirigidas a detener la afectación, corregir incumplimientos y reparar el daño ambiental.

Además, depende de un entramado institucional amplio y fragmentado, con competencias sanitarias, ambientales, agrícolas, territoriales y de prestación de servicios (diagrama 4.1). Esta distribución favorece una respuesta especializada, pero también genera vacíos, superposiciones y dificultades de coordinación. Su efectividad no depende solo del ejercicio de las funciones de cada entidad, sino de que la información circule, las decisiones se adopten oportunamente y las medidas sanitarias se articulen con la investigación de las causas, la inspección de las actividades productivas y la recuperación de las fuentes (Vargas, 2026a).

Este apartado analiza dos casos de contaminación difusa por agroquímicos, considerando sus causas, la respuesta estatal y sus efectos en la sostenibilidad hídrica y ambiental. Para ello,

Cuadro 4.3

Principales ámbitos de conflictividad y formas de respuesta en la ZPCE, según actores locales

Ámbito	Actores o intereses en tensión	Manifestación del conflicto	Formas de respuesta	Principales limitaciones
Restricciones sobre la propiedad	Personas propietarias/ objetivos de conservación e instituciones reguladoras.	Limitaciones para segregar, construir, heredar o desarrollar determinados usos; diferencias sobre el alcance de las restricciones.	Solicitudes de permisos, participación en espacios locales, negociación y cuestionamiento de regulaciones.	Superposición de normas, diferencias de interpretación y pocas alternativas o incentivos para usos compatibles.
Venta de derechos y construcción	Propietarios y adquirentes/ municipalidades, Sinac y objetivos de conservación.	Venta legal de derechos que puede derivar en construcciones sin autorización, tala u otras afectaciones.	Inspecciones, clausuras, denuncias y procesos administrativos o judiciales.	Respuesta tardía, dificultades de seguimiento y diferencia entre la velocidad de la construcción y los tiempos institucionales.
Expansión urbana e inmobiliaria	Propietarios y desarrolladores/organizaciones comunitarias, instituciones y objetivos de conservación.	Construir, modificar restricciones o ampliar posibilidades de aprovechamiento.	Regulación municipal y ambiental, denuncias, participación ciudadana y defensa de instrumentos de planificación.	Capacidades institucionales desiguales, presión económica y política y diferencias entre cantones.
Agua y actividades productivas	Productores, propietarios y usuarios aguas arriba y abajo/comunidades e instituciones.	Captaciones, contaminación, competencia por el recurso y efectos de actividades agrícolas u otros usos.	Denuncias, intervención de distintas instituciones y organización comunal alrededor de la protección del agua.	Competencias fragmentadas, sistemas informales y situaciones en que una misma persona puede ser afectada y beneficiaria.
Turismo, acceso y propiedad privada	Visitantes y actividades turísticas/propietarios y objetivos de conservación.	Acceso mediante terrenos privados, intensidad de visitación y aprovechamiento económico de atractivos naturales.	Acuerdos con propietarios, organización de senderistas, educación y establecimiento informal de reglas de comportamiento.	Dependencia de acuerdos voluntarios, cambios de propietarios y ausencia de mecanismos uniformes para regular el acceso.
Cumplimiento y vigilancia ambiental	Instituciones públicas/ personas usuarias del territorio, organizaciones y comunidades.	Denuncias por construcciones, tala, cambios de uso u otras posibles infracciones.	Vigilancia comunitaria, Covirenas, organizaciones locales, denuncias y traslado a las autoridades competentes.	Respuesta principalmente reactiva, escasos recursos para monitoreo preventivo y desconocimiento sobre dónde denunciar.
Gobernanza y coordinación	Sinac, municipalidades, comunidades, propietarios y otras instituciones.	Diferencias sobre competencias, aplicación de instrumentos y responsabilidad frente a los conflictos.	Colac, coordinación puntual, participación comunitaria y espacios de planificación.	Fragmentación institucional, capacidades distintas entre actores y falta de una respuesta integrada al territorio.

Fuente: Alfaro y Merino (2026) con base en entrevistas a actores locales.

Cuadro 4.4

Instrumentos de prevención, monitoreo, control y sanción de la contaminación del recurso hídrico en Costa Rica

Instrumento	Prevención, monitoreo y control	Responsabilidad y sanción
Constitución Política	Reconoce los derechos a la salud, al ambiente sano y al agua potable, y el deber estatal de proteger su disponibilidad y calidad.	
Ley General de Salud	Prioriza el agua para consumo humano y prohíbe la contaminación de sistemas de abastecimiento y fuentes de agua.	Prohíbe acciones que comprometan la calidad del agua o generen riesgos para la salud y los ecosistemas.
Ley Orgánica del Ambiente	Previene descargas e infiltraciones y establece obligaciones de protección ambiental.	Establece sanciones administrativas y responsabilidad civil y solidaria por daño ambiental.
Ley de Aguas	Regula cauces, aprovechamiento y protección del recurso, y prohíbe su contaminación.	Establece infracciones y sanciones por contaminación de cauces y uso indebido del recurso.
Ley Forestal	Define áreas de protección boscosa para nacientes, ríos o quebradas.	Sanciona penalmente la eliminación del bosque y el cambio de uso del suelo en las áreas de protección de cuerpos de aguas superficiales.
Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos	Previene degradación, erosión y contaminación derivada de actividades agropecuarias.	
Ley de Protección Fitosanitaria	Regula el registro, control, fiscalización y prohibición de sustancias utilizadas en actividades agrícolas.	
Código Penal		Tipifica como delito la contaminación de aguas destinadas al uso público o colectivo cuando pone en peligro la salud.
Ley de Conservación de la Vida Silvestre		Sanciona el vertido de aguas servidas, desechos u otras sustancias contaminantes en cuerpos de agua y sus áreas de protección.
Ley General de la Administración Pública		Establece la responsabilidad de la Administración Pública por daños derivados de su funcionamiento.
Reglamento para la Calidad del Agua Potable	Establece parámetros sanitarios, control operativo y vigilancia de la calidad del agua para consumo humano.	
Reglamento de Vertido y Reúso de Aguas Residuales	Fija límites de vertido, reportes operacionales y medidas correctivas.	Establece medidas administrativas ante incumplimientos de parámetros y obligaciones de control.
Reglamento para la Evaluación y Clasificación de la Calidad de Cuerpos de Agua Superficiales	Define criterios de evaluación, clasificación y seguimiento de la calidad de ríos, quebradas y otros cuerpos superficiales.	
Reglamento para el Manejo y Disposición Final de Lodos y Biosólidos	Previene contaminación derivada del tratamiento o disposición inadecuados.	
Política Nacional de Saneamiento en Aguas Residuales 2016-2045	Promueve el manejo seguro de aguas residuales, infraestructura y fortalecimiento institucional.	
Política Nacional de Agua Potable 2017-2030	Orienta la protección de fuentes, el monitoreo, la gestión del riesgo y el fortalecimiento de operadores.	
Política Hídrica Nacional	Promueve la gestión integrada del recurso hídrico con prioridad según la unidad de cuenca hidrográfica, la función ecológica del agua, la participación y el principio de precaución.	

Fuente: Vargas (2026a), con base en la Constitución Política, legislación nacional y políticas públicas.

Diagrama 4.1

Competencias institucionales para prevenir y atender la contaminación del recurso hídrico, según ente

Ministerio de Salud	Minae	MAG y Senara	AyA y operadores
• **Rectoría sanitaria** • **Vigilancia del agua potable** • **Órdenes u medidas sanitarias** • **Control de calidad de vertidos puntuales de aguas residuales**	• **Dirección de Agua:** recurso hídrico y clasificación de cuerpos de agua • **Digeca:** control de contaminación • **Sinac:** fuentes y áreas de protección • **Setena:** evaluación ambiental	• **SFE:** registro y control de plaguicidas • **INTA:** investigación y buenas prácticas • **Senara:** acuíferos y zonas de recarga	• **AyA:** rectoría técnica del servicio y operador • **LNA:** control, muestreo y apoyo técnico; control calidad de agua de acueductos para consumo humano • **Asada y municipalidades:** agua segura y control operativo
Gobiernos locales	**Fiscalización ambiental**	**Justicia y tutela**	**Universidades públicas**
• **Planes reguladores** • **Usos del suelo y permisos** • **Protección territorial de fuentes**	• **TAA:** denuncias e inspecciones, medidas cautelares, sanciones administrativas. • **Sitada:** denuncias ciudadanas	• **Ministerio Público y tribunales: d**elitos y responsabilidades • **Sala Constitucional:** control constitucional, derechos fundamentales y órdenes vinculantes	• **Investigación, análisis y monitoreo** • **Evidencia y acompañamiento técnico** • **Sin potestades regulatorias o sancionatorias**

Fuente: Vargas (2026a) con base en el ordenamiento jurídico costarricense.

se revisaron documentos, se realizaron talleres y entrevistas con actores locales para incorporar la perspectiva territorial (para más detalles véase Vargas, 2026a).

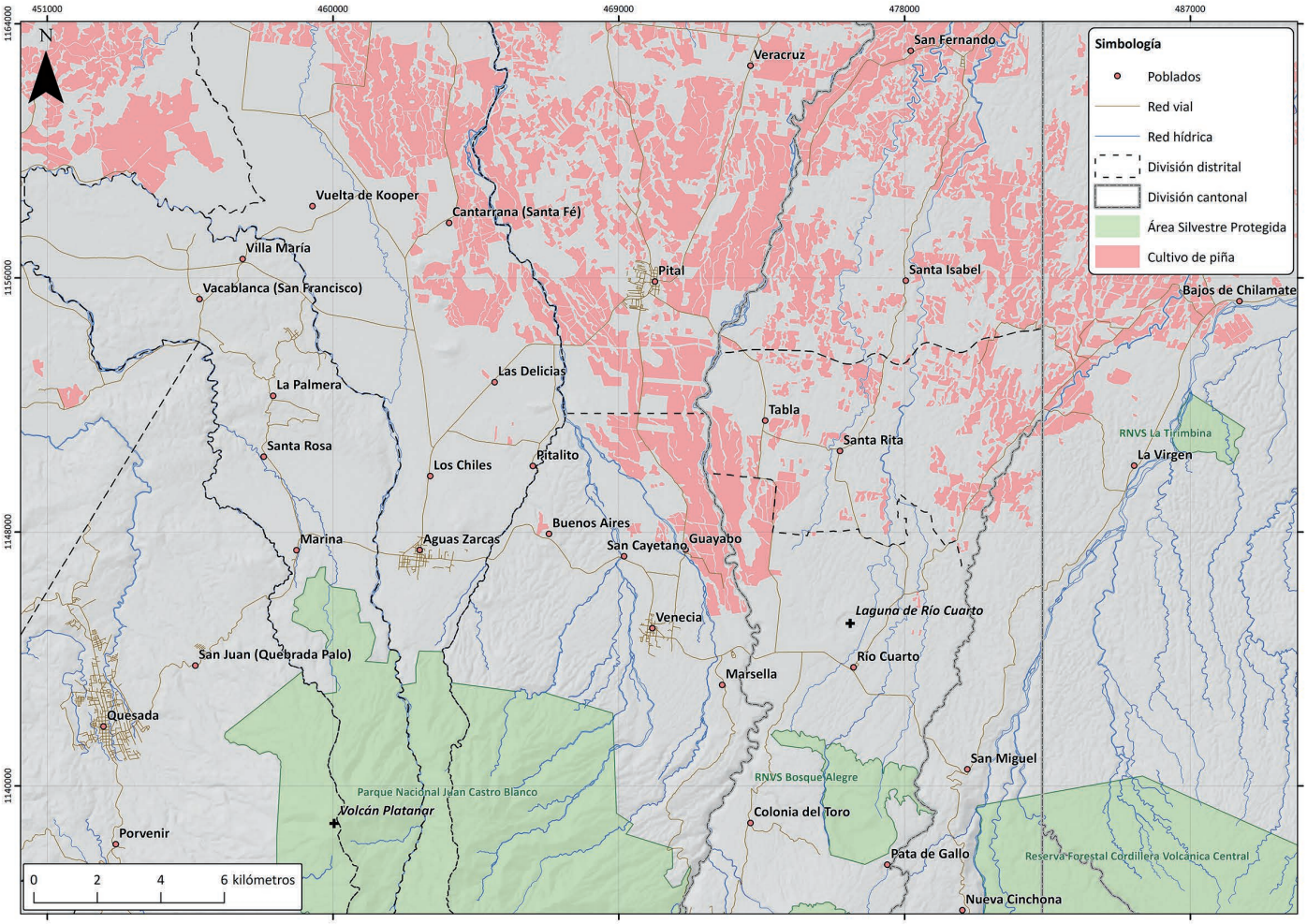
El primer caso corresponde a los distritos de Pital y Aguas Zarcas, así como al cantón de Río Cuarto en la Zona Norte del país. Desde el 2015, el Centro de Investigación en Contaminación Ambiental (CICA)-UCR y el Servicio Fitosanitario del Estado (SFE) desarrollaron un proyecto sobre las prácticas agrícolas 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).

La respuesta institucional en esta zona debe comprenderse a partir de una condición estructural previa: 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 estudiado, los cantones con agricultura intensiva no contaron con instrumentos integrales y vigentes de ordenamiento territorial. San Carlos mantiene un PRC de 1981 limitado al casco urbano de Ciudad Quesada (Municipalidad de San Carlos, 2024), mientras Río Cuarto elabora todavía el suyo (Municipalidad de Río Cuarto, 2025). Se trata de un territorio con una extensa red hídrica (mapa 4.5), que en el 2019 concentró el 68% de las 65.442 ha sembradas de piña en el país (PEN, 2008; Arguedas et al., 2021). El abastecimiento para consumo humano descansa principalmente en 19 Asada que sirven a más de 61.000 personas (AyA, 2024). En general, la expansión productiva ocurrió bajo normas nacionales y permisos sectoriales, sin instrumentos territoriales que articularan la localización e intensidad de los usos agrícolas con la vulnerabilidad de las áreas de recarga del recurso hídrico y la protección de las fuentes de agua (Vargas, 2026a).

La trayectoria de la respuesta estatal puede ordenarse en etapas. La primera corresponde a las advertencias tempranas. Desde el 2011, las Asada de Santa Rita y Santa Isabel-San Rafael alertaron sobre los posibles efectos del cambio de uso del suelo y del establecimiento de cultivos de piña cerca de nacientes y zonas de recarga, lo cual motivó inspecciones con participación del Ministerio de Salud,

Mapa 4.5

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).

el Minae y la Municipalidad de Grecia, recomendaciones de estudios hidrogeológicos y denuncias ante el TAA (voto 0695-2019 de la Sala Constitucional).

La segunda etapa corresponde a la detección analítica. Entre el 2015 y el 2017, el CICA-UCR identificó residuos de bromacil, ametrina, hexazinona y diurón en aguas superficiales y subterráneas de Aguas Zarcas, Pital, Venecia, Río Cuarto y Sarapiquí (CICA-UCR, 2018). Estos hallazgos llevaron al cierre de dos pozos de la Asada de Veracruz en el 2016 y la prohibición del bromacil en el 2017 (decreto 40423-MAG-Minae-S). Pese a ello, no se realizaron nuevas campañas de muestreo después de comienzos del 2017 y la difusión pública de los resultados ocurrió hasta junio del 2018, cuando el retiro de captaciones de los acueductos de La Tabla, Santa Rita y Santa Isabel-San Rafael evidenció un riesgo de continuidad y seguridad del abastecimiento.

La tercera etapa corresponde a la judicialización del conflicto, detonada precisamente ante las dificultades para obtener una respuesta institucional articulada. En enero del 2019, la Sala Constitucional declaró con lugar el recurso interpuesto por representantes de las Asada afectadas y ordenó iniciar el saneamiento de las fuentes, mantener la continuidad del abastecimiento y ejecutar las actuaciones institucionales mediante un plan único (resolución 0695-2019); sentencias posteriores extendieron órdenes equivalentes a los casos de Veracruz, Pital y ASA-5.

En cumplimiento de estos mandatos, en julio del 2019 se conformó el equipo interinstitucional del *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). Así se pasó de respuestas fragmentadas y concentradas en casos particulares hacia un mecanismo formal de coordinación.

La cuarta etapa remite a la arquitectura de gobernanza del plan. La estructura se organizó de manera escalonada: una comisión de jerarcas para la conducción estratégica y la rendición de cuentas ante

la Sala Constitucional, y un equipo técnico coordinado por el Ministerio de Salud (E: Torres, 2026). El plan no creó nuevas potestades, sino que articuló competencias distribuidas entre el Ministerio de Salud, el AyA, la Dirección de Agua, el Sinac, la Dirección de Gestión de la Calidad Ambiental (Digeca), el SFE, el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (Senara) y las dependencias regionales, con el apoyo técnico de las universidades públicas y recursos del Mideplan. La estructura no eliminó la fragmentación característica de la gestión pública del agua en asignación de recursos, contratación de estudios y toma de decisiones.

También hubo una continuidad desigual de la participación institucional, con el retiro del MAG del equipo técnico, la limitación administrativa del SFE para analizar agroquímicos en agua en algunas fincas, así como en exclusiones importantes, por ejemplo, las Asada operaron los sistemas pero no integraron los niveles superiores de decisión; los gobiernos locales, pese a sus competencias de ordenamiento territorial, quedaron reducidos en algunos momentos a una condición de observadores; y el sector productivo no formó parte de la estructura formal de gobernanza, lo cual redujo las posibilidades de incorporar a la prevención a quienes toman decisiones sobre el manejo del suelo, y dificultó distribuir responsabilidades y costos.

El caso evidencia, por tanto, una capacidad estatal significativa para coordinar la respuesta una vez materializado el daño y bajo el mandato judicial, pero más limitada para anticiparlo, esclarecer sus causas y recuperar las fuentes afectadas. Para ello se requeriría articular el monitoreo, la investigación científica, el conocimiento hidrogeológico, el ordenamiento territorial, la regulación productiva, la participación municipal y de otros actores del territorio, la distribución equitativa de responsabilidades y costos, así como modificaciones a la normativa (E: Marín, 2026).

La respuesta estatal tiene valoraciones diferenciadas. 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 las resoluciones judiciales. Además, las interconexiones, las fuentes sustitutas y las nuevas obras permitieron garantizar el servicio, pero 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, 2026).

En este contexto, el conflicto expresa una asimetría central, mientras las comunidades y las Asada enfrentan directamente la pérdida de fuentes, las interrupciones del servicio, los cambios en las condiciones técnicas y económicas del abastecimiento y una creciente dependencia de otras fuentes u operadores, la determinación de responsabilidades exige capacidades técnicas que no poseen por sí solas. Los actores sociales señalan preocupaciones por posibles efectos de la exposición a plaguicidas, la pérdida de confianza en el servicio y en la institucionalidad, así como la vulnerabilidad de las fuentes. En el 2024, por ejemplo, se detectó bromacil en la naciente La Flor de la Asada La Tabla, previamente considerada segura.

El principal desafío estatal consiste, por tanto, en cerrar esa brecha mediante el monitoreo independiente, la investigación hidrogeológica, la fiscalización trazable, el acceso a la información y los procedimientos capaces de establecer responsabilidades con fundamento técnico. Los informes de seguimiento documentan avances en la recuperación de algunas captaciones y en la continuidad del abastecimiento, pero también registran fuentes desconectadas, soluciones temporales, proyectos pendientes y la necesidad de mantener un monitoreo prolongado (para más detalles, véase Vargas, 2026a).

El segundo caso analizado a detalle corresponde a la Zona Norte de Cartago, específicamente al cantón de Oreamuno. En el 2021, el Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas (IRET)-UNA identificó metabolitos del clorotalonil -compuestos que se forman cuando una sustancia original se degrada o transforma en el ambiente- en las fuentes que abastecían a la Asada de Cipreses. Un año después se confirmó su presencia en el sistema de Santa Rosa y, en marzo del 2023, en fuentes de la Asada de San Pablo. El proceso completo y sus particularidades se puede consultar en Vargas, 2026a. El recuadro 4.5 presenta una síntesis de sus principales aristas, con énfasis en la percepción comunitaria sobre la respuesta institucional.

Recuadro 4.5

Respuesta institucional y percepción comunitaria ante la contaminación del agua en Oreamuno

Este caso de contaminación se configura en un territorio donde las actividades agrícolas se desarrollan en proximidad a fuentes de agua y zonas de importancia para la recarga hídrica (mapa 4.6). También se presentan condiciones de vulnerabilidad documentadas con anterioridad. Entre el 2014 y el 2016, el Centro de Investigación en Protección Ambiental-TEC evaluó 24 nacientes de los acueductos comunales y encontró que diez presentaban un nivel de riesgo sanitario alto y otras diez un nivel intermedio -el 41,7% del total en cada caso-, con captaciones sin cercas perimetrales y ubicadas en zonas con actividad agrícola (Gaviria-Montoya *et al.*, 2016). El plan regulador cantonal del 2014 comprendía únicamente el territorio del cantón dentro de la Gran Área Metropolitana, y su modificación, que incorpora un reglamento específico para las áreas de protección de las fuentes, se aprobó en el 2025, tras más de ocho años de trámite (E: Jiménez Valverde, 2026).

La respuesta estatal alcanzó una articulación más definida en el monitoreo, el análisis científico y la gestión sanitaria de las fuentes que en la intervención sobre las causas territoriales de la contaminación. Desde la valoración institucional, la coordinación tuvo un

CONTINÚA →

Recuadro 4.4 (continuación)

Respuesta institucional y percepción comunitaria ante la contaminación del agua en Oreamuno

alto grado en sus componentes técnico y analítico, aunque ello no lleva a resultados equivalentes en prevención, recuperación ambiental o participación territorial (Ministerio de Salud, 2024). De hecho, se planteó la necesidad de ampliar la actuación desde la calidad del agua suministrada hacia medidas dirigidas a prevenir, mitigar y revertir la degradación ambiental (Digeca, 2024). Desde la perspectiva de los actores sociales y en forma similar al caso de la Zona Norte, tampoco se describe una ausencia de intervención estatal, sino una respuesta fragmentada y predominantemente reactiva: se reconocen los muestreos, las órdenes sanitarias y el suministro mediante cisternas, pero se cuestionan las dificultades para prevenir la contaminación y el actuar sobre las presiones que la generan (Taller Santa Rosa de Oreamuno, 2026).

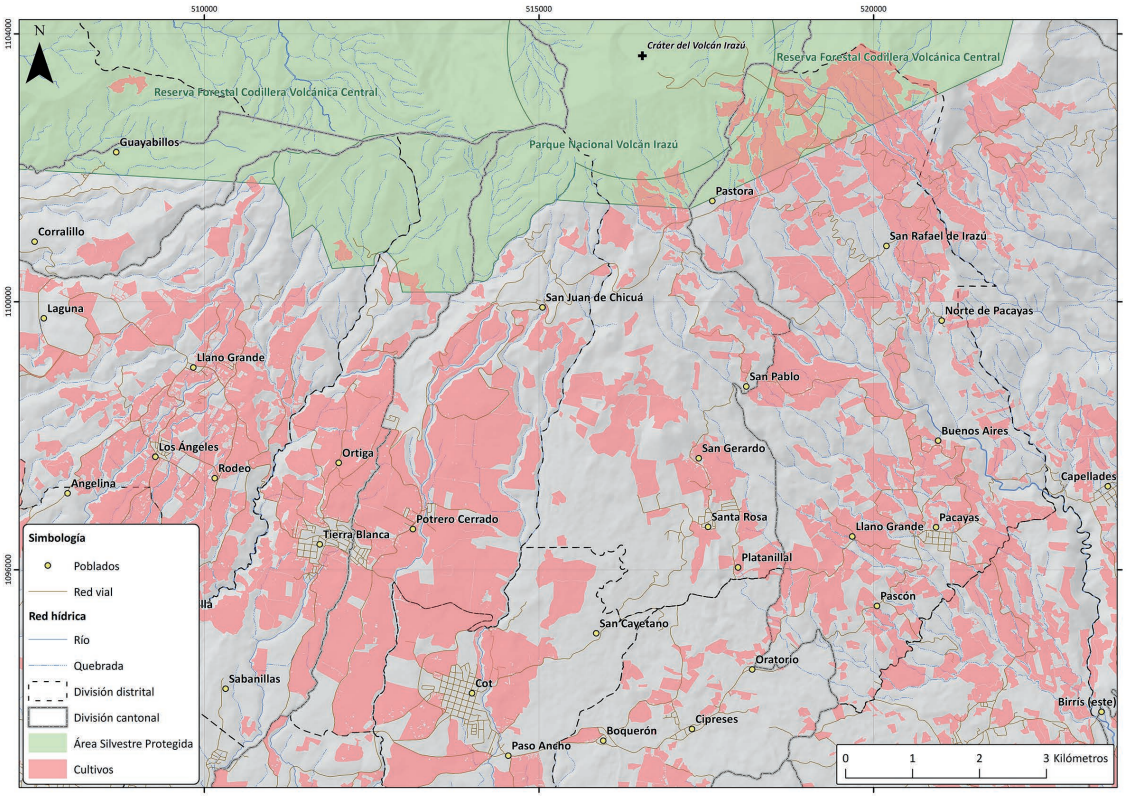
Las Asada desplegaron una importante capacidad de gestión para responder a la contingencia. Sin embargo, ello no eliminó su dependencia de recursos, autorizaciones y conocimientos especializados externos (Vargas, 2026a). Además, las Asada y los operadores municipales afectados no fueron integrados permanentemente en la Mesa Técnica Interinstitucional constituida en el 2024; su participación se concentró en facilitar el acceso a las captaciones, aportar información y ejecutar las medidas comunicadas. En la práctica, asumieron también costos y obligaciones operativas y financieras asociadas con la exclusión de fuentes, las modificaciones de infraestructura, la búsqueda de alternativas de abastecimiento y la elaboración de planes de control y mitigación (Taller Santa Rosa de Oreamuno, 2026).

El caso evidencia una asimetría entre quienes enfrentan directamente los efectos de la contaminación y quienes cuentan con las competencias técnicas y regulatorias para intervenir sobre sus causas. Aunque hubo avances en coordinación, monitoreo y gestión sanitaria, persistieron metabolitos en las fuentes, captaciones cerradas, cargas de seguimiento trasladadas a los operadores y ausencia de resultados que demuestren una recuperación ambiental. A abril del 2026 todavía se mantenía el abastecimiento mediante camiones cisterna y once tanquetas en comunidades de San Rafael de Irazú, Cipreses, San Pablo y Santa Rosa (AyA y Ministerio de Salud, 2026).

Fuente: Elaboración propia con base en Vargas (2026a).

Mapa 4.6

Áreas de cultivo, red hídrica y áreas silvestres protegidas en Oreamuno y sectores aledaños. 2025



Fuente: Muñoz (2026) con datos de SNIT (2019 y 2025); IGN (2019 y 2025) y Sinac (2026).

Avance normativo no se traduce en mejores resultados en la gestión territorial de residuos

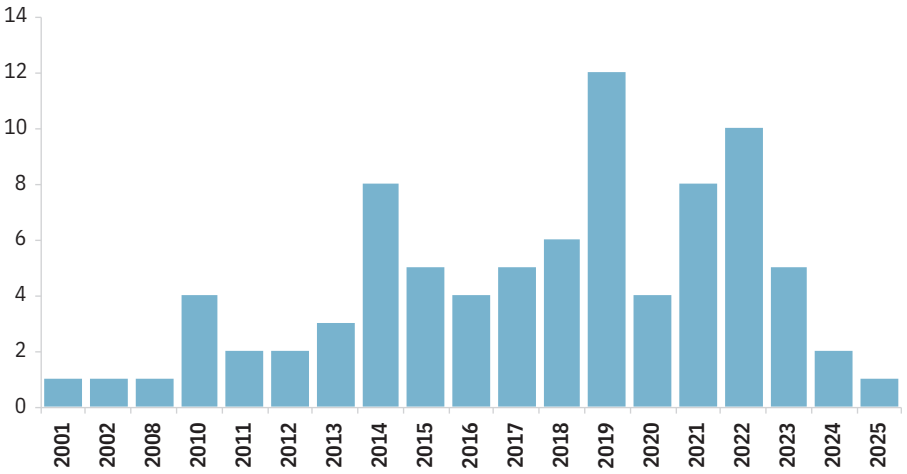
El tercer tema estudiado en esta sección sobre el vínculo entre lo institucional y lo territorial gira en torno a la gestión de los residuos sólidos. El marco normativo y regulatorio en este campo revela un entramado dinámico, en expansión y de creciente complejidad. Durante el período 2001-2025, se promulgaron 84 normas en la materia (gráfico 4.13), en respuesta a presiones internas críticas —tales como la saturación de los rellenos sanitarios— y a los compromisos internacionales derivados de la adhesión a la OCDE y las agendas globales de descarbonización y economía circular[19]. Pese a esta expansión normativa, que incorpora nuevos enfoques, los indicadores recopilados evidencian una brecha con los resultados en la práctica.

La adopción de nuevas normas amplió las responsabilidades de los gobiernos locales, pero no se acompañó del fortalecimiento en sus capacidades institucionales (E: Salazar, 2026; E: Arce, 2026; E: Sandoval, 2026). Para que la gobernanza en esta materia sea efectiva, no basta con disposiciones sólidas o el desarrollo de infraestructura para la recolección; también es necesario que las instituciones públicas, los gobiernos locales, las empresas, las organizaciones sociales y la ciudadanía coordinen sus decisiones, responsabilidades y recursos a lo largo de todo el ciclo del manejo de los residuos. Así, en este ámbito se identifica un vacío o rezago institucional, el cual se evidenció tras la publicación del Reglamento para la gestión regionalizada de residuos sólidos, ordinarios y orgánicos (decreto 44974-S; recuadro 4.6).

Los planes municipales de gestión integral de residuos sólidos (PMGIRS) constituyen los instrumentos estratégicos que definen la ruta local de intervención y la adopción de principios de economía circular y reciclaje en cada cantón (decreto 37567-S-Minaet-H). En este instrumento, la competencia de las municipalidades se limita a la gestión de los residuos ordinarios, entendidos como "residuos de carácter doméstico generados en viviendas y en cualquier otra fuente, que

Gráfico 4.13

Cantidad de disposiciones[a/] sobre residuos sólidos, por año de publicación[b/]



a/ Incluye leyes, decretos ejecutivos, reglamentos, acuerdos y políticas públicas.
b/ No se identificaron disposiciones para el período 2003-2007.
Fuente: Chacón et al. (2026) a partir de la sistematización y análisis de normas sobre gestión de residuos sólidos en Costa Rica.

Recuadro 4.6

Debilidades y retos en la gestión regionalizada de residuos

A inicios del 2025, el Ministerio de Salud introdujo una reforma significativa en el modelo de gobernanza de los residuos mediante el Reglamento para la gestión regionalizada de residuos sólidos, ordinarios y orgánicos en Costa Rica (decreto 44974-S). La norma establece que la planificación de la infraestructura, la prestación de servicios, la valorización y la disposición final deben concebirse de manera autónoma por regiones del Mideplan, al promover economías de escala y modelos de economía circular. No obstante, desde la perspectiva de los actores municipales, la disposición tiene una desconexión técnica y operativa con las realidades territoriales. Al respecto, una consulta con diversas personas involucradas con la gestión local de residuos identificó cuatro grandes debilidades:

- **Desconexión territorial:** el reglamento establece obligaciones homogéneas para municipalidades que presentan condiciones demográficas, geográficas y financieras heterogéneas, lo que puede profundizar las brechas entre territorios. La regionalización debe fundamentarse en un análisis técnico que considere las oportunidades, las capacidades, las limitaciones y particularidades de cada región. Por ejemplo, en la Región Sur del país, la dispersión poblacional y las largas distancias entre comunidades representan desafíos importantes, por ello, la tecnología y los sistemas de gestión implementados deben ajustarse a las condiciones específicas de cada espacio para garantizar su viabilidad y sostenibilidad.
- **Carencia de legitimidad técnica:** en la formulación de metas y plazos no se consideró el criterio del personal técnico de los gobiernos locales y otros actores involucrados, lo cual generó cuestionamientos respecto de la viabilidad de las dinámicas logísticas sustentadas exclusivamente en la división regional

CONTINÚA →

Recuadro 4.6 (continuación)

Debilidades y retos en la gestión regionalizada de residuos

establecida por el Mideplan. Si bien no se espera que los criterios técnicos provengan únicamente del ámbito local, sí resulta fundamental que las decisiones se fundamenten en evidencia, análisis técnico y conocimiento científico.

- **Ausencia de capacidad institucional y financiera:** la normativa no contempla fuentes adicionales de financiamiento para realizar inversiones en estudios de regionalización operativa, construcción de nuevos rellenos sanitarios, desarrollo de infraestructura y logística para estaciones de transferencia, así como en la gestión de los residuos orgánicos. Esta situación obliga a trasladar los costos a las tarifas locales, con el riesgo de generar incrementos que podrían duplicar los montos que se cobran actualmente. Esta problemática se agrava debido a las limitaciones de capacidad operativa en los municipios: en promedio cuentan con menos de cinco personas en sus unidades ambientales y muchas de estas dependencias deben atender simultáneamente otras competencias y responsabilidades, como la gestión del recurso hídrico.
- **Limitada participación en el codiseño:** si bien se cumplió con el requisito de consulta formal establecido en el Sistema de Control Previo del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), el proceso se calificó como insuficiente para crear espacios efectivos de diálogo, deliberación y construcción conjunta con los actores locales. Esta situación demuestra la necesidad de transitar desde un modelo de formulación de política pública en el que la participación social se concibe principalmente como un requisito procedimental o un mecanismo de validación, hacia un enfoque que la reconozca como un componente esencial de la democracia y del Estado de derecho.

Fuente: Elaboración propia con datos de Chacón *et al*. (2026).

presentan composiciones similares a los de las viviendas" (Ley 8839).

El análisis de los planes vigentes en 51 gobiernos locales[20] del país revela un escenario paradójico, un esfuerzo de planificación formal que coexiste con severas asimetrías institucionales en el volumen de formulación. En total, se identificaron 501 medidas propuestas en los planes examinados, pero diez gobiernos locales agrupan casi la mitad (48,9%); a saber: Upala, La Unión, Cervantes, Sarapiquí, Esparza, Santa Bárbara, Liberia, Hojancha, Sarchí y Pococí. Por otra parte, hay una desconexión entre la fase de diseño técnico y la viabilidad material. Así, por ejemplo, ocho gobiernos locales (Alajuelita, Atenas, Cervantes, Escazú, Pococí, Tibás, Tucurrique y Upala) cuentan con planes aprobados que carecen de información sobre las fuentes de financiamiento o recursos materiales para su ejecución (Chacón *et al*., 2026).

El inventario abarca hasta 21 categorías de iniciativas. Sin embargo, la acción se concentra en la operatividad tradicional de infraestructura básica: la recolección física regular de basura, la planificación y los centros de acopio (gráfico 4.14). Las propuestas de "segunda generación", como la economía circular,

Gráfico 4.14

Cantidad de acciones en gestión de residuos sólidos, por tipo de iniciativa. 2025



Fuente: Chacón *et al*. (2026) a partir de la sistematización y análisis de los planes de manejo de gestión de residuos sólidos de los gobiernos locales.

tecnologías alternativas, incentivos económicos y el compostaje, registran una presencia marginal.

El Programa Estado de la Nación realizó una consulta telefónica a los gobiernos locales entre octubre y diciembre del 2025, la cual respondieron 73 de los 91 del país (contando 84 municipalidades y siete concejos municipales de distrito) equivalente al 80,2% del universo. La indagación se enfocó en sus capacidades institucionales, las acciones desarrolladas y los principales desafíos para cumplir con las competencias establecidas en la Ley para la Gestión Integral de Residuos (Ley 8839). A partir de los resultados de ese ejercicio, se construyó un índice de desempeño sobre la gestión integral de los residuos sólidos. Este índice se calcula a partir de las percepciones y respuestas de las personas entrevistadas y asigna una calificación en una escala de 0 a 100, donde 100 representa el nivel más alto (para más detalles véase Chacón et al., 2026). De este modo se pueden identificar y dimensionar las asimetrías territoriales e institucionales que caracterizan el manejo local de los desechos.

El principal hallazgo es que la mayoría de los gobiernos locales presenta un desempeño medio en la gestión integral de los residuos sólidos: 57,7 puntos en promedio en una escala de 1 a 100. Aunque el 52,1% supera la media, todos muestran valores por debajo de 80, lo cual sugiere que incluso en los casos con mejores puntajes se mantienen rezagos. El nivel de desempeño no sigue un patrón territorial: los diez cantones con mejores notas se distribuyen por todo el país (Cartago, Jiménez, San Carlos, Coto Brus, Desamparados, Golfito, Bagaces, Quepos, Belén y La Unión) y coexisten con los municipios que obtuvieron las calificaciones más bajas (como Parrita, Turrubares, San José, Nandayure, Cervantes y Puntarenas).

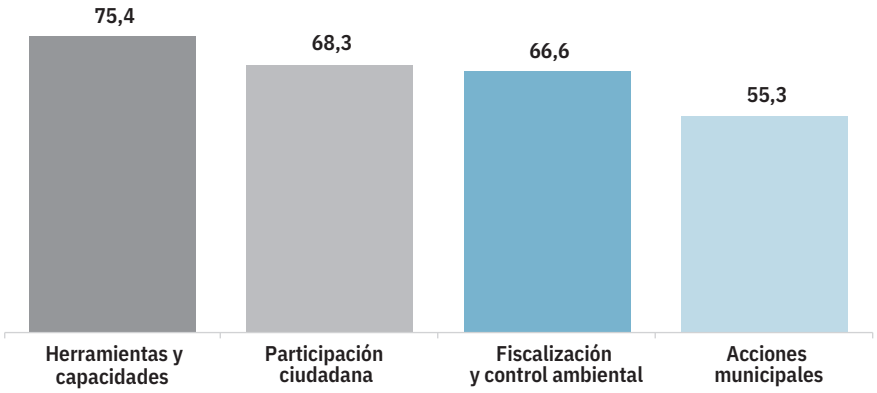
Desde una perspectiva temática, se observa una brecha entre los avances formales y su implementación efectiva (gráfico 4.15). La principal fortaleza radica en la disponibilidad de herramientas y en el desarrollo de capacidades institucionales. La totalidad de los gobiernos locales dispone de recursos presupuestarios para administrar los residuos, mientras que el 97,2% cuenta con una oficina especializada y el 74% posee un plan vigente en la materia. Estos hallazgos reflejan un proceso gradual de fortalecimiento institucional que permite consolidar las capacidades básicas para la gestión del servicio.

En materia de participación ciudadana, se reportan avances en sensibilización y movilización de la población: el 93% de los gobiernos locales realiza campañas informativas y el 89% desarrolla actividades de capacitación. No obstante, los mecanismos de incidencia más directa de la ciudadanía en la toma de decisiones son limitados: solo el 52% realiza consultas, el 45% organiza audiencias y apenas el 7% ha implementado plebiscitos. Esto evidencia el predominio de un enfoque de carácter vertical, en el que la institucionalidad promueve espacios de información más que de deliberación.

Sin embargo, la participación debe concebirse como un proceso bidireccional. Si bien las municipalidades son responsables de habilitar los espacios y garantizar la prestación del servicio, el involucramiento ciudadano no se garantiza de oficio, y podría tomar la forma de acciones cotidianas como la separación adecuada de los residuos. Los bajos niveles de concientización observados en algunos territorios también responden a las limitaciones estructurales, pues el Ministerio de Educación Pública, responsable de impulsar un sistema nacional de educación ambiental, carece de una estructura técnica consolidada para brindar apoyo efectivo a los entes locales en este ámbito.

Gráfico 4.15

Puntaje promedio de los gobiernos locales en el índice de gestión de residuos, por área temática. 2025
(escala de 0 a 100)



Fuente: Chacón *et al*. (2026) a partir de la consulta a los gobiernos locales sobre gestión de residuos sólidos desarrollada por el PEN.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

GESTIÓN MUNICIPAL DE RESIDUOS SÓLIDOS
véase Chacón et al., 2026, en
www.estadonacion.or.cr

La fiscalización y el control ambiental constituyen el principal obstáculo del sistema. Aunque el 94,5% de las municipalidades dispone de oficinas para la recepción de denuncias, la capacidad reguladora efectiva es muy reducida. Ningún gobierno local de los 73 que respondieron la consulta del PEN ha logrado aplicar las multas estipuladas en la Ley 8839, debido a la falta de convenios y mecanismos de articulación con el

Minsa. En la práctica, las labores de fiscalización suelen quedar relegadas frente a la necesidad de garantizar el financiamiento de las actividades de recolección y operación del servicio.

Por último, la dimensión de acciones municipales registra la calificación más baja de las categorías evaluadas. Esto se debe, en gran medida, a que las tareas operativas básicas absorben la mayor parte de los recursos municipales disponibles. En relación con la economía circular, aunque el 70,4% de los gobiernos locales promueve los principios asociados a este enfoque, el 60,3% carece de incentivos específicos para fomentar el desarrollo de negocios y emprendimientos vinculados con la valorización de los residuos.

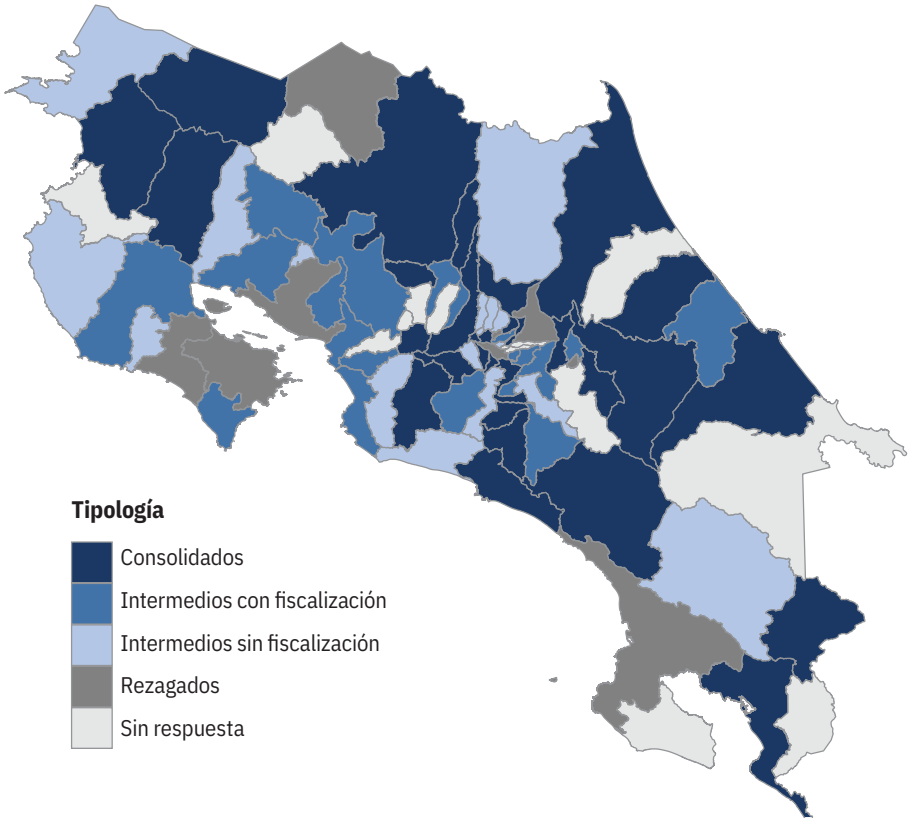
Para profundizar en la identificación de patrones que permitan comprender las similitudes y diferencias entre los gobiernos locales, se llevó a cabo un análisis de conglomerados, una técnica estadística multivariada que permite agruparlos según características compartidas y diferenciarlos de otros grupos. Este análisis permitió identificar cuatro perfiles de cantones, diferenciados según su nivel de desempeño en la gestión integral de residuos sólidos (mapa 4.7).

El primer grupo, denominado **"Consolidados"**, reúne a 29 municipios, equivalentes al 40% de la muestra y presenta la calificación más alta del índice, con un promedio de 66,9 puntos. Estas municipalidades cuentan con estructuras institucionales más robustas, oficinas especializadas y una mayor presencia de instrumentos de planificación, como los planes reguladores (en el 62,1% de los casos). Asimismo, muestra altos niveles de participación ciudadana y mejores condiciones generales de gestión. Sin embargo, también enfrenta barreras que dificultan su labor, lo que evidencia que incluso los gobiernos locales más avanzados continúan enfrentando desafíos importantes para consolidar una gestión integral de residuos sólidos más eficiente y sostenible.

El segundo grupo corresponde a los **"Intermedios con fiscalización"** y está conformado por 19 municipios, con una calificación promedio de 59,9 puntos.

Mapa 4.7

Perfil de los gobiernos locales[a/], según el índice de gestión de residuos sólidos y otras características
(n= 73)



a/ El gris claro corresponde a los gobiernos locales que no respondieron la consulta.
Fuente: Chacón et al. (2026).

Estos exhiben niveles moderados de acción operativa y una menor participación ciudadana. No obstante, cuentan con mejores capacidades relativas para la atención, el seguimiento y la gestión de denuncias, lo que les da una ventaja en procesos de fiscalización y control ambiental.

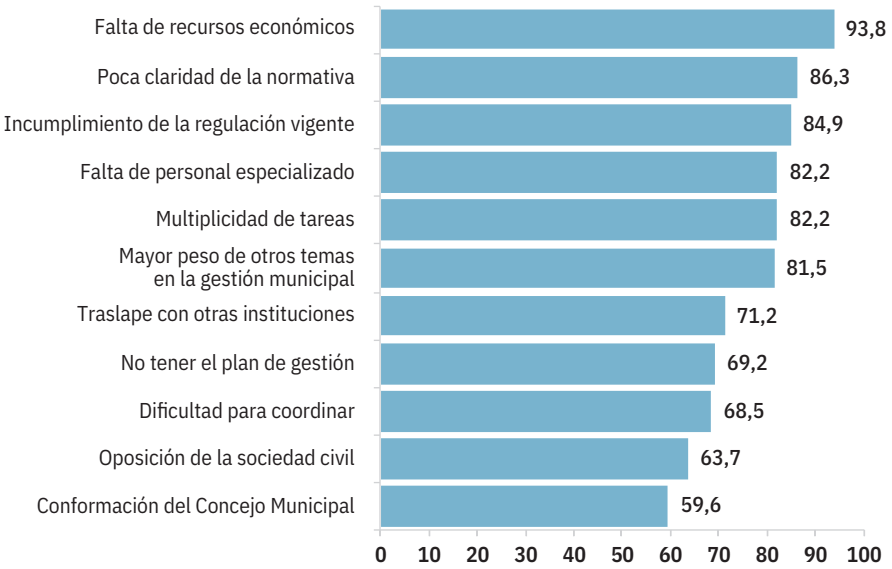
Por su parte, el clúster de **"Capacidades sin fiscalización"** integrado por 17 municipios obtuvo una calificación promedio de 52,3 puntos. Estas municipalidades disponen de herramientas básicas de gestión y muestran avances en participación ciudadana; sin embargo, presentan debilidad en los procesos de fiscalización y control. Este perfil se concentra principalmente en cantones de baja densidad poblacional, donde las limitaciones de recursos y capacidades institucionales afectan el ejercicio efectivo de las funciones regulatorias.

Finalmente, el grupo de **"Rezagados"**, constituido por ocho municipios, registra la calificación promedio más baja del índice, con 30,5 puntos. Estas municipalidades presentan desempeños reducidos en todas las dimensiones analizadas y se caracterizan por ubicarse en territorios con los menores niveles de desarrollo social y una alta densidad poblacional. Además, enfrentan con mayor intensidad las barreras operativas que dificultan la gestión de residuos, lo cual limita su capacidad para implementar mejoras y fortalecer sus sistemas de gestión.

Para mejorar el desempeño en esta materia se requiere atender las barreras estructurales identificadas por los municipios (gráfico 4.16). La falta de recursos

Gráfico 4.16

Principales barreras para una adecuada gestión de residuos, según los gobiernos locales[a/]. 2025



a/ Se construyó a partir de las respuestas a la consulta municipal, mediante un índice que mide, en una escala de 1 a 3, la percepción sobre el grado en que las barreras identificadas afectan la adecuada gestión de los residuos sólidos en cada municipalidad.
Fuente: Chacón *et al.* (2026) a partir de la consulta a los gobiernos locales sobre gestión de residuos sólidos desarrollada por el PEN.

económicos y de claridad en la normativa nacional destacan entre los principales obstáculos. En el primer caso, aunque la totalidad de gobiernos locales destina recursos presupuestarios, estos resultan insuficientes ante una logística altamente compleja. A lo anterior se suma una gestión financiera municipal marcada por la dependencia de cobros tarifarios locales y las altas tasas de morosidad. Por su parte, la falta de claridad normativa se expresa en ambigüedades sobre la distribución de competencias, vacíos operacionales e inconsistencias derivadas de la falta de armonización entre leyes, decretos y lineamientos técnicos emitidos de forma dispersa.

Aporte especial: ordenamiento espacial marino como herramienta de gobernanza participativa

En el territorio marino se experimentan dinámicas que inciden en la gestión ambiental y en su vínculo con la acción y la respuesta institucionales. Durante décadas, la gestión de este territorio se desarrolló de manera sectorial: cada institución atiende un espacio sin mayor coordinación con las demás. Como resultado, se registraron conflictos entre personas usuarias, presión sobre ecosistemas estratégicos, inseguridad jurídica para las comunidades costeras e incapacidad para responder de manera colectiva a las amenazas como el cambio climático o la sobreexplotación pesquera (Aguilar, 2024). Bajo este contexto, el Ordenamiento Espacial Marino (OEM) surge como un instrumento de política pública orientado a organizar, de manera integrada y participativa, las actividades que ocurren en el mar, equilibrar la conservación, el desarrollo económico y el bienestar social (IOC-Unesco, 2021).

En Costa Rica, un paso fundamental en esta dirección se dio en el 2019 con la creación del mecanismo de gobernanza de los espacios marinos sometidos a la jurisdicción del Estado (decreto 41775-MP-Minae-MAG-MOPT-MSP-TUR), que estableció el modelo nacional de gobernanza marina y creó las Unidades de Gobernanza Marina (UGM) como espacios para la articulación de la gestión integrada del territorio marino-costero. Así, se abrió la posibilidad de desarrollar procesos de OEM con bases participativas, técnicas e institucionales sólidas (Apestegui y Camacho, 2026).

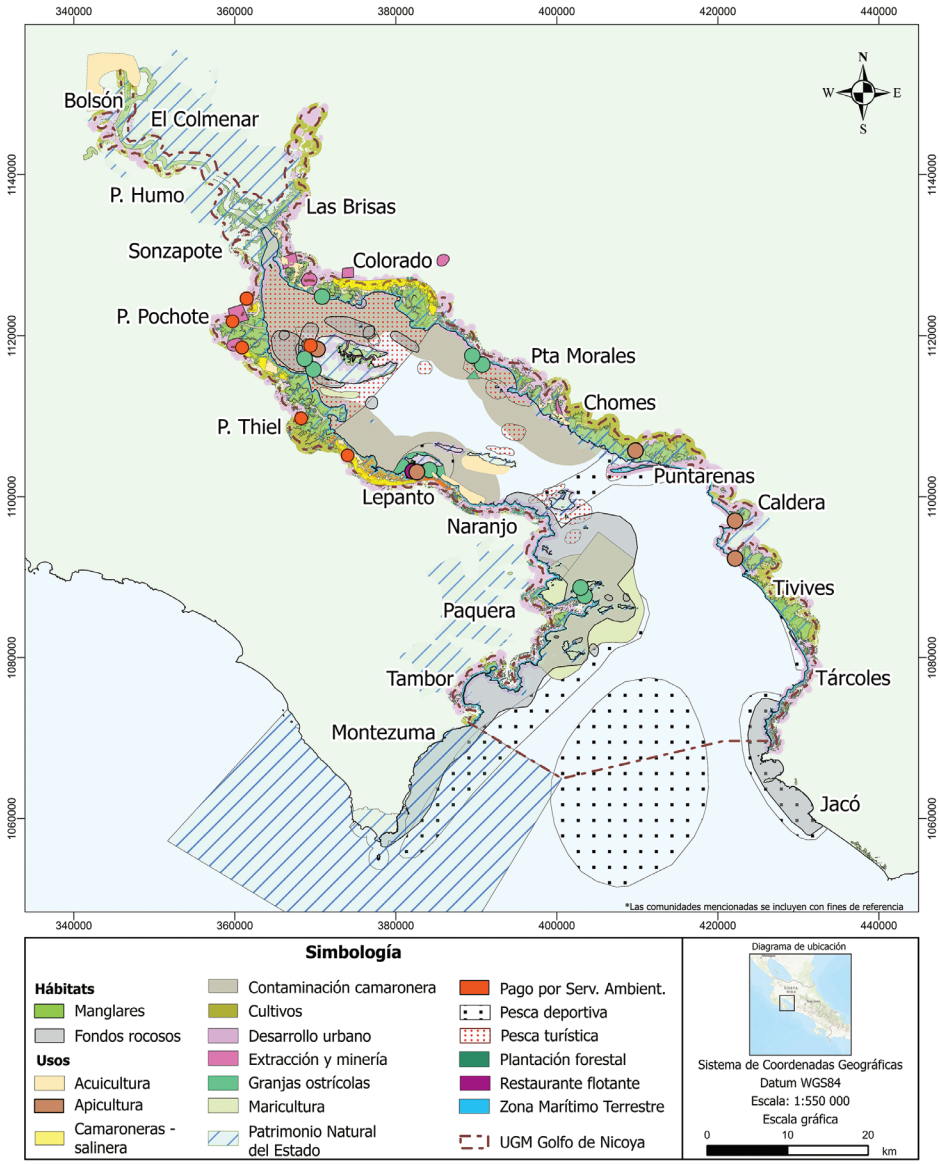
Como parte de su implementación, se identificaron tres potenciales UGM para el litoral Pacífico Central y Norte: Península de Nicoya, Golfo de Nicoya y Pacífico Central. Un análisis multicriterio calificó al Golfo de Nicoya como la UGM de mayor prioridad. Es un territorio de alta importancia ecológica y fuertes desafíos socioeconómicos (mapa 4.8). Sus manglares, humedales, estuarios, fondos blandos y formaciones coralinas son fundamentales para las especies pesqueras y ecológicas, pero enfrentan el deterioro por contaminación, sedimentación y presión humana. Por su importancia ecológica, económica, histórica y cultural, y por los desafíos sociales e institucionales que enfrenta, este territorio fue seleccionado como piloto para formular un Plan Director Marino (PDM) (CI-CR, 2026). El proceso fue desarrollado por Conservación Internacional Costa Rica (CI-CR)[21].

La pesca artesanal es el principal medio de vida en el golfo y coexiste con el turismo, el transporte marítimo, la acuicultura y la pesca turística, generando tensiones y presión sobre los ecosistemas frágiles. En el ámbito socioeconómico, los nueve cantones y comunidades costeras presentan brechas estructurales: la pobreza multidimensional supera el 25% (INEC, 2023), junto con los rezagos en educación, vivienda, saneamiento del agua, infraestructura, transformación digital y capacidades, además de niveles de inseguridad que afectan actividades como el turismo.

La aplicación del análisis estructural prospectivo (MICMAC adaptado) permitió identificar cuatro variables estratégicas con la mayor capacidad de incidir en la transformación del territorio mediante políticas públicas: gobernanza y vigilancia de los recursos, nuevas actividades económicas, ordenamiento territorial y seguridad jurídica, e innovación tecnológica y herramientas de gestión (para más detalles sobre la metodología véase Apestegui y Camacho, 2026). Estas variables orientaron el diseño estratégico

Mapa 4.8

Principales hábitats y usos priorizados del espacio en el Golfo de Nicoya



Fuente: Apestegui y Camacho (2026) con datos del Programa Transforma-Innova (2026).

del PDM y sirvieron de base para construir cuatro escenarios al 2035: uno tendencial, caracterizado por la continuidad de las dinámicas actuales; uno transformador, asociado con mejoras graduales, uno de ruptura, orientado hacia una gestión integrada, resiliente y sostenible y uno de apuesta, el cual se determinó como viable mediante procesos de deliberación y consenso.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

ORDENAMIENTO ESPACIAL MARINO EN EL GOLFO DE NICOYA
véase Apestegui y Camacho, 2026, en **www.estadonacion.or.cr**

Este ejercicio culminó con la formulación del PDM como instrumento estratégico para implementar el OEM. El PDM fue concebido como una herramienta de gobernanza adaptativa, que articula coordinación institucional, participación social, fortalecimiento de capacidades, monitoreo e innovación tecnológica. De esta manera, traduce el análisis prospectivo -factores de cambio, variables estratégicas y escenarios- en una hoja de ruta medible. Su estrategia se organiza en cuatro ejes, correspondientes a los factores priorizados de manera participativa; objetivos específicos, acciones e indicadores de seguimiento con horizonte al 2035 (cuadro 4.5).

El proceso de OEM abre horizontes relevantes en la gobernanza, la planificación y la gestión integrada del Golfo de Nicoya. El principal resultado fue la consolidación de una estructura formal de gobernanza, el golfo se convirtió en la primera UGM del país con delimitación formal y un Comité Marino Local activo, con su reglamento interno y representación de más de diez sectores. A ello se sumó la formulación de un PDM con cuatro ejes estratégicos, acciones prioritarias, 14 indicadores de desempeño y 21 metas a cinco años, así como la integración de información biofísica, socioeconómica e institucional antes dispersa. Finalmente, la experiencia permitió operativizar aspectos metodológicos del OEM, en particular la incorporación de escenarios futuros y del conocimiento ecológico local mediante la cartografía participativa, los talleres y los procesos de validación, lo que fortalece la calidad técnica, la legitimidad social y la apropiación territorial del PDM, y genera mejores condiciones para su implementación. Será importante dar seguimiento al desarrollo de este mecanismo y su aplicación en el campo.

Brecha entre normativa y resultados ambientales enfrenta nuevas condiciones políticas

La política pública es un componente central para que un país construya, profundice o defienda su apuesta ambien-

Cuadro 4.5

Principales ejes, objetivos y acciones estratégicas del Plan Director Marino para el Golfo de Nicoya. 2026

Ejes estratégicos	Objetivo específico	Acción estratégica
Gobernanza y vigilancia de los recursos	Fortalecer un sistema de gobernanza marina participativo y multinivel, que mejore la coordinación interinstitucional, la vigilancia de los recursos y la participación efectiva de los actores locales en la toma de decisiones.	**1.1** Identificar los espacios de coordinación y la vigilancia institucional del sector marino del Golfo de Nicoya.
		1.2 Consolidar un mecanismo permanente de coordinación interinstitucional para la gestión del Golfo de Nicoya.
		1.3 Promover mecanismos de participación comunitaria en la gobernanza marina.
Nuevas actividades económicas	Promover la diversificación de actividades económicas sostenibles vinculadas al mar, impulsando encadenamientos productivos, innovación y valor agregado local que contribuyan al bienestar de las comunidades costeras.	**2.1** Elaborar un diagnóstico integral (PESTELC) de actividades productivas emergentes en el espacio marino-costero.
		2.2 Impulsar programas piloto de diversificación económica sostenible vinculada al mar.
		2.3 Consolidar encadenamientos productivos sostenibles vinculados al turismo, pesca y maricultura.
Ordenamiento territorial y seguridad jurídica	Consolidar un sistema de ordenamiento territorial marino operativo y coordinado, con seguridad jurídica y zonificación funcional que reduzca conflictos de uso y oriente el desarrollo sostenible.	**3.1** Incidir políticamente en la Asamblea Legislativa para dar rango de ley a la Comisión de Gobernanza Marina.
		3.2 Fortalecer la aplicación del ordenamiento territorial marino mediante zonificación y coordinación institucional.
Innovación tecnológica y herramientas de gestión	Integrar herramientas tecnológicas y sistemas de información para fortalecer la planificación, el monitoreo y la toma de decisiones en la gestión participativa del territorio marino.	**4.1** Implementar un sistema integrado de información y gestión para la gobernanza del Golfo de Nicoya.
		4.2 Crear un comité técnico asesor.
		4.3 Promover capacidades locales para la adopción de herramientas tecnológicas y gestión territorial.

Fuente: Apestegui y Camacho (2026) con datos del Programa Transforma-Innova (2026).

tal y aborde las limitaciones para lograr una gobernanza efectiva en este campo. 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 los objetivos ambientales, sociales y económicos del desarrollo humano. También puede ampliarse según los niveles de prioridad política que el Estado otorgue a la sostenibilidad y a los retos ambientales.

En los últimos años, este capítulo registró señales de un nuevo contexto político, el cual se expresa tanto en la dimensión material (capacidades y recursos) como en la política: una narrativa que se aleja de la apuesta histórica ambiental y algunas señales de retroceso en la prioridad del tema. En ese marco, se reducen los incentivos y las acciones que durante décadas reforzaron el liderazgo ambiental del país. Hoy el desafío no se limita a cerrar la brecha entre las normas y su aplicación, también implica preservar y fortalecer las capacidades institucionales y las condiciones políticas que permitieron avances y logros tangibles en esta materia.

En este contexto, la participación ciudadana mantiene un rol central. Además de constituir un mecanismo de vigilancia y control frente a los desafíos ambientales, puede actuar como un factor de contrapeso y de transformación al incidir en las decisiones públicas y promover buenas prácticas tendientes a modificar patrones que influyen en los resultados ambientales.

Sólido marco legal afronta problemas para alcanzar implementación y mantener progresividad

Los recientes cambios en la apuesta ambiental de Costa Rica no se dan en el vacío político; el país cuenta con una amplia base normativa que la acompaña, pero requiere revisar su perfil, su progresividad y las capacidades para su implementación. Desde esta perspectiva, una política pública ambiental, sea legal o programática, puede ser ambiciosa, pero producir resultados limitados que, como se analizó en el apartado anterior,

vulneran los bienes ambientales, la salud y el desarrollo humano sostenible. En este contexto, el debate se desplaza hacia la capacidad para sostener la orientación protectora del ordenamiento jurídico, adaptar la regulación a nuevas presiones ambientales y garantizar el cumplimiento efectivo de las obligaciones existentes.

El análisis de mediano plazo sobre el marco normativo ambiental refleja un alto activismo al respecto. Entre el 2012 y el 2025 se adoptaron 972 normas, el 53,4% correspondió a decretos ejecutivos, un 14,1% a resoluciones y un 13,5% a leyes. Es decir, una parte sustantiva se produce mediante instrumentos reglamentarios y administrativos, fuera del procedimiento legislativo (Vargas, 2026b). Esto sin demeritar que, usualmente, el peso de las leyes puede ser fuerte, como fue el caso de grandes normas creadas en la década de los noventa.

Estas disposiciones se concentraron en siete ámbitos que reunieron al 85,6% del total para el período en estudio (gráfico 4.17). Si bien la biodiversidad y la conservación de los ecosistemas tienen el mayor peso, las normas adoptadas no se orientaron únicamente a delimitar espacios o prohibir actividades, sino también a definir procedimientos, distribuir competencias, crear mecanismos de planificación y monitorear o fijar condiciones para el aprovechamiento de los recursos naturales.

De acuerdo con su finalidad, se identificó que 474 corresponden a nuevas normas, mientras que 244 son modificaciones o reformas a preceptos ya existentes. En un segundo grupo se ubican aquellas orientadas a realizar declaratorias (10,4%), oficializar instrumentos (6,2%) e implementar el marco jurídico preexistente (6,1%). El porcentaje restante reúne disposiciones judiciales, institucionales, de política pública o de aplicación de mandatos vigentes. Estos datos revelan que la capacidad normativa no se manifiesta solo con la creación de nuevas reglas, también a través de la revisión, adaptación, implementación y oficialización de instrumentos vigentes (Vargas, 2026b).

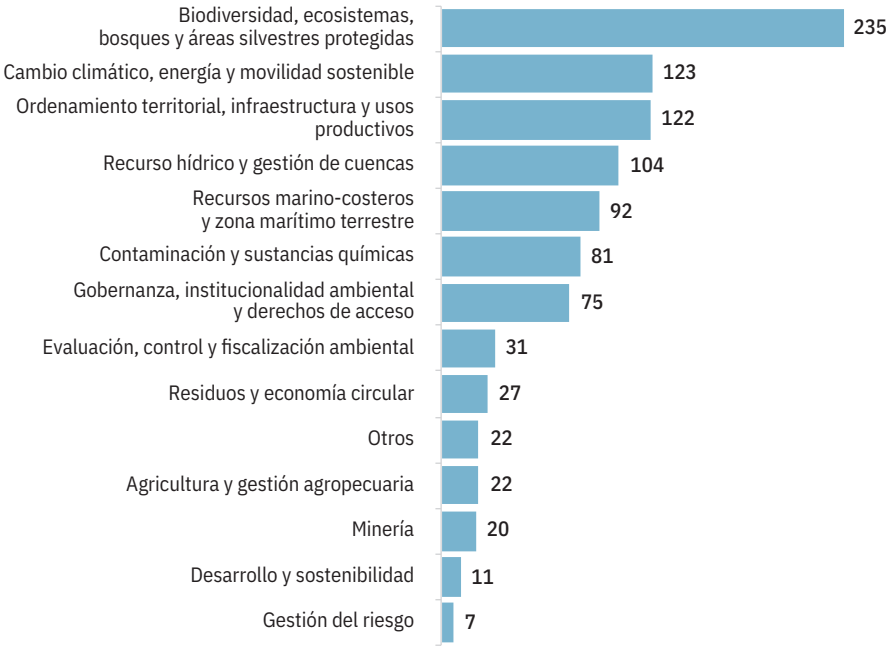
El 42,1% de las normas tienen un carácter regulatorio, al establecer o modificar requisitos, procedimientos, obligaciones y condiciones aplicables a determinadas actividades; y programático, en tanto definen objetivos, principios, orientaciones o compromisos que guían la acción del Estado. Un aspecto a destacar es que solo un 3,9% de las disposiciones tiene efectos o se vinculan con aspectos de orden económico, presupuestario o financiero, condición que sugiere el predominio del enfoque normativo en su diseño.

Como se dijo, más de la mitad de las disposiciones ambientales adoptadas en el lapso 2012-2025 correspondieron a decretos ejecutivos, lo cual pone en evidencia una característica estructural de la regulación ambiental: su aplicación requiere instrumentos técnicos y administrativos susceptibles de actualización, por ejemplo, reglamentos, procedimientos, planes de manejo, sistemas de monitoreo, delimitaciones territoriales, reglas aplicables a actividades, obras y proyectos. Si bien la potestad reglamentaria permite desarrollar la legislación y adaptar estos instrumentos, está sujeta a las normas superiores, a las competencias de la autoridad emisora y a los derechos y principios ambientales (Vargas, 2026b).

Entre los decretos emitidos destacan aquellos orientados a realizar modificaciones en áreas estratégicas y cambios en la función protectora del Estado. En el primer caso, se cuentan las disposiciones emitidas en materia de residuos, concretamente sobre la gestión regionalizada de residuos sólidos, ordinarios y orgánicos (decretos 44974-S y 45507-S) y las condiciones de operación y control de emisiones de instalaciones para la coincineración de residuos sólidos ordinarios (decreto 45318-S-Minae). También aquellas relacionadas a la calidad del agua potable (decreto 45019-S), el registro de plaguicidas (decreto 45007-MAG-S-Minae) y la capacidad de carga de las ASP (estos temas se analizaron en la edición previa de este Informe). En el segundo grupo sobresalen la reforma al reglamento a la Ley Reguladora del Polo Turístico Golfo de Papagayo (decreto 44448-MP-TUR; recuadro 4.7) y los reglamentos a la Ley de Declaratoria de Interés Público de la Apicultura (Ley 9929;

Gráfico 4.17

Total de disposiciones ambientales[a/], por tema. 2012-2025



a/ Incluye leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, directrices y resoluciones.
Fuente: Vargas (2026b) a partir de la base de datos de disposiciones ambientales del PEN (2026b).

Recuadro 4.7

Modificación normativa en Papagayo evidencia ausencia de criterio técnico y peso de la tutela constitucional

En el 2024 se reformó el reglamento a la Ley Reguladora del Polo Turístico Golfo de Papagayo (decreto 44448-MP-TUR), al introducir, principalmente, el concepto de *compensación de densidad o coeficiente de ocupación* entre fincas concesionadas, incluso si no son colindantes, siempre que estén bajo la titularidad de una misma persona física o jurídica. De este modo, se permitía trasladar el derecho de construir hasta un 30% del área concesionada, desde una finca hacia otra, si en el primer terreno no se utiliza esa capacidad.

Si bien con este mecanismo no se aumenta -necesariamente- la capacidad constructiva total atribuida al conjunto de las concesiones, sí se modificaba su distribución espacial. Desde una perspectiva ambiental, esta diferencia resulta relevante porque la equivalencia numérica de las áreas compensadas no garantiza su equivalencia ecológica. La concentración de edificaciones en una finca podría producir impactos localizados sobre la cobertura vegetal, la disponibilidad de agua, la conectividad de los hábitats y otros componentes que no se compensan al reducir la construcción en otro terreno.

Con ese marco, el Área de Conservación Tempisque autorizó la corta de 748 árboles asociados al proyecto turístico de Playa Panamá (Sinac-ACT-OSRSCC-052-2026), siguiendo los criterios de la nueva reglamentación. Esto llevó, junto a otras actuaciones relacionadas con este mismo proyecto, a que se interpusieran recursos ante la Sala Constitucional, en los cuales se cuestionaron la clasificación forestal del terreno, la suficiencia de los estudios técnicos y la legalidad de los permisos otorgados.

Paralelamente, a raíz de esta acción de inconstitucionalidad, se dictaron medidas cautelares dirigidas a evitar daños graves e irreparables mientras se resolvía el fondo: una moratoria sobre el otorgamiento de permisos de tala vinculados con proyectos hoteleros dentro del Polo y la suspensión de algunas autorizaciones constructivas, modificaciones de densidad y actos administrativos sustentados en la norma cuestionada.

El caso puso en evidencia la tensión entre la modificación reglamentaria impulsada por el Poder Ejecutivo, su aplicación por el Instituto Costarricense de Turismo y las decisiones ambientales y forestales adoptadas por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental y el Sistema Nacional de Áreas de Conservación. En el proceso constitucional, la Procuraduría General de la República señaló que el mecanismo de compensación fue aprobado sin suficiente fundamento técnico-científico, redujo el control individual por lote y puso en riesgo los principios de objetivación de la tutela ambiental, precaución y no regresión.

El conflicto también reactivó los cuestionamientos en relación con la definición de bosque contenida en la Ley Forestal (Ley 7575). En el 2007, mediante el voto 3923-2007, la Sala Constitucional señaló la necesidad de incluir especies no autóctonas y áreas inferiores a dos hectáreas en esta noción. Asimismo, declaró inconstitucional la omisión del artículo 28 al no establecer medidas precautorias previas que permitieran comprobar que la corta exenta de permiso no produciría daños ambientales. Esta distinción resulta relevante para analizar el caso de Playa Panamá, en el cual el debate no se limita a la presencia física de árboles, sino a la clasificación jurídica de la cobertura vegetal, al régimen especial aplicable y a las competencias ejercidas para autorizar su eliminación.

En junio del 2026, el Poder Ejecutivo eliminó las referencias a la compensación de densidad y cobertura, así como derogó el apartado que establecía sus requisitos (decreto 45823-MP). Esta decisión suprimió el fundamento normativo para tramitar nuevas compensaciones, pero no resuelve automáticamente la situación jurídica de los actos y procedimientos que iniciaron mientras estuvo vigente la reforma. La derogatoria constituye una respuesta correctiva relevante, aunque su alcance normativo debe distinguirse de la revisión de los permisos particulares que se otorgaron y de la resolución pendiente de los procesos constitucionales.

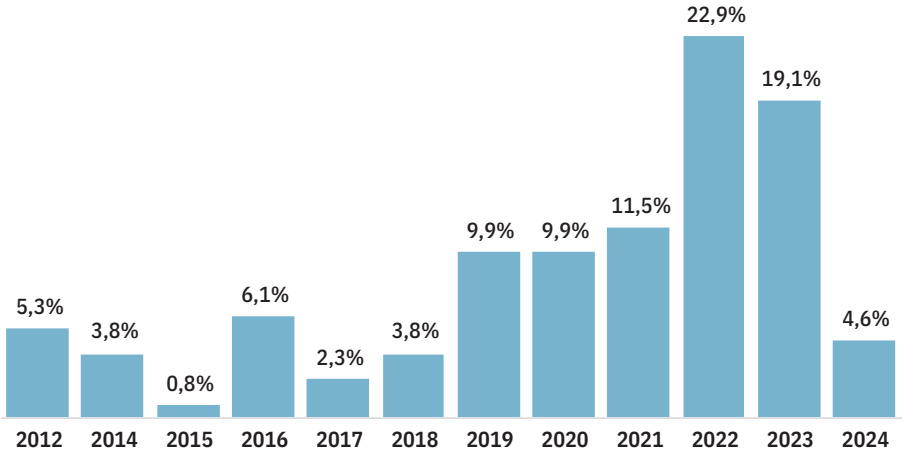
Fuente: Vargas (2026b) con datos de la Sala Constitucional (2007) y Setena (2026).

decreto 45232-MAG-Minae) y para el registro de meliponarios con o sin fines comerciales (decreto 45304-Minae).

En cuanto a la producción legislativa, de las 131 leyes registradas para el período 2012-2024, 96 fueron aprobadas entre el 2019 y el 2023 (gráfico 4.18). La distribución temática muestra que la actividad legislativa se concentró en gobernanza, institucionalidad ambiental y derechos de acceso, así como en la biodiversidad, los ecosistemas, los bosques y las ASP; el cambio climático, la energía y la movilidad sostenible; los recursos marino-costeros y la zona marítimo-terrestre; la contaminación y las sustancias químicas. Estos cinco ámbitos representaron el 64,1% del total.

Gráfico 4.18

Distribución porcentual de las leyes ambientales. 2012-2024[a/]



a/ No se identificaron leyes para el año 2013.

Fuente: Vargas (2026b) a partir de la base de datos de disposiciones ambientales del PEN.

En el 2025 e inicios del 2026 sobresale la aprobación de 14 leyes asociadas a diversos ámbitos de la política ambiental, entre ellos biodiversidad marina, género, gestión forestal, energía y movilidad (cuadro 4.6). En conjunto, estas disposiciones muestran que la agenda legislativa ambiental mantiene un carácter amplio y aborda tanto ámbitos tradicionales de regulación y conservación como nuevos desafíos vinculados con la transición energética, la movilidad y la incorporación de enfoques transversales en la gestión ambiental. En Vargas (2026b) se puede consultar un análisis detallado de estas disposiciones.

La efectividad de la regulación ambiental no depende únicamente de la calidad y orientación de las normas, sino también de la forma en que se diseñan. Los decretos ejecutivos permiten implementar la legislación y actualizar normas técnicas

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

CAPACIDADES NORMATIVAS Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL
véase Vargas, 2026b, en
www.estadonacion.or.cr

Cuadro 4.6

Nuevas leyes en materia ambiental, por tema según orientación. 2025 e inicios del 2026

Tema	Nombre	Orientación principal
Biodiversidad marina	Adhesión de Costa Rica al acuerdo para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional (Ley 10678).	Implementación de compromiso internacional y ampliación del marco de gobernanza marina.
Género, desarrollo rural y producción sostenible	Tierra para Mujeres: Ley para el Acceso, Uso y Control de la Tierra por parte de las Mujeres (Ley 10724).	Reconocimiento de derechos, acción afirmativa y articulación de servicios institucionales.
Zona marítimo-terrestre y ordenamiento territorial	Ley para otorgar un plazo adicional a las leyes 9242 y 9221, relacionadas con construcciones existentes y zonas urbanas litorales (Ley 10735).	Reforma transitoria del marco existente y extensión de plazos de regularización.
Gestión ambiental municipal y cambio climático	Reforma del Código Municipal para incorporar el tema ambiental y el cambio climático (Ley 10804).	Modificación y ampliación de competencias institucionales.
Educación ambiental	Ley de Alfabetización Marino-Costera (Ley 10826).	Creación de un instrumento educativo y de sensibilización ambiental.
Áreas silvestres protegidas	Reforma de la Ley del Servicio de Parques Nacionales (Ley 10861).	Fortalecimiento de instrumentos de control, sanción y fiscalización.
Gestión comunitaria del agua, género y juventud	Reforma del inciso g) del artículo 2 de la Ley Constitutiva del AyA (Ley 10873).	Reconocimiento de derechos y modificación de reglas de gobernanza y participación.
Gestión forestal	Reforma del artículo 65 de la Ley Forestal (Ley 10891).	Reforma de procedimientos y reglas para la administración de bienes decomisados.
Financiamiento ambiental	Titularización de ingresos propios del Sinac, reforma de la Ley de Biodiversidad (Ley 10898).	Creación de un mecanismo financiero y asignación anticipada de recursos.
Biodiversidad y gestión urbana	Ley de Arbolado Urbano (Ley 10939).	Creación de nueva normativa, distribución de competencias y establecimiento de controles y sanciones.
Energía y movilidad sostenible	Fomento a la infraestructura de recarga eléctrica y estrategias para la movilidad sostenible (Ley 10937).	Reforma del marco vigente, modificación de competencias y regulación de un servicio de interés general.
Producción agropecuaria, contaminación e incendios	Ley para el Cumplimiento, Control y Penalización de las Quemas en Terrenos de Aptitud Agrícola y Pecuaria (Ley 10942).	Creación y reforma de instrumentos preventivos, de fiscalización y sanción.
Sanidad vegetal y seguridad alimentaria	Ley para Declarar Prioridad Fitosanitaria y Prevenir, Mitigar y Contener el *Huanglongbing* de los Cítricos (Ley 10950).	Creación de nueva normativa, coordinación institucional y previsión de recursos.
Áreas silvestres protegidas, recurso hídrico y usos productivos	Creación del Área Silvestre Protegida Paisaje Nacional Espejo de Agua Embalse Arenal y fomento de actividades asociadas al uso sostenible en su zona de amortiguamiento (Ley 10963).	Creación de normativa y modificación del régimen de protección y aprovechamiento territorial.

Fuente: Vargas (2026b).

con mayor celeridad que el procedimiento legislativo; sin embargo, no ofrecen los mismos espacios de deliberación pública y control plural. Aunque el marco normativo vigente contempla mecanismos de consulta como la audiencia a las entidades descentralizadas (Ley 6227) y la evaluación costo-beneficio de las nuevas regulaciones (Ley 8220 y decreto 37045-MP-Meic); estás se concentran en los trámites y costos de cumplimiento, pero su objeto no consiste en realizar una evaluación ambiental integral.

Estas limitaciones son especialmente relevantes cuando se someten a consulta reformas extensas o técnicamente complejas en plazos breves o períodos de baja actividad institucional o social, como ocurrió con la reforma al Reglamento para la calidad del agua potable (decreto 45.019-S), cuyo período de consulta coincidió de forma parcial con las vacaciones de fin y principio de año en Costa Rica. En consecuencia, la participación temprana, informada y con capacidad real de incidencia resulta necesaria cuando una regulación puede modificar actividades permitidas, requisitos de autorización, competencias o mecanismos de fiscalización, como ilustra la propuesta de reforma integral al Reglamento de la Ley de conservación de la vida silvestre (decreto 40548-Minae). Su extensión y complejidad, el breve plazo de consulta y la atención de las deficiencias que señalan los distintos sectores plantean interrogantes tanto sobre su contenido como con relación al procedimiento participativo empleado (recuadro 4.8).

Política pública ambiental combina fortalezas acumuladas con señales de retroceso

Las políticas del Poder Ejecutivo son un ámbito útil para observar cómo ha variado la prioridad otorgada al ambiente en la definición de herramientas para su gestión. En el caso de este capítulo se estudió, como complemento al análisis previo, la evolución de la política pública ambiental de los gobiernos entre 1990 y el 2025, con énfasis en los cambios en la iniciativa estatal, los temas y enfoques predominantes, las condiciones previstas para su implementación y su vínculo con las capacidades para avanzar hacia la sostenibilidad (recuadro 4.9).

Recuadro 4.8

Aspectos sobre el contenido y la participación en la propuesta de reforma al reglamento de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre

La propuesta de un nuevo reglamento a la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, sometida a consulta pública por el Ministerio de Ambiente y Energía (Minae) en el 2025, para sustituir el régimen vigente desde el 2017, generó señalamientos sobre el contenido de la reforma, su fundamentación técnica y si el procedimiento empleado ofreció condiciones reales de participación.

Los cuestionamientos al procedimiento se concentraron en la desproporción entre la magnitud del texto y las condiciones de la consulta. La propuesta contenía 325 artículos y 22 anexos, pero solo estuvo disponible para observaciones durante diez días hábiles. Ese plazo cumple formalmente con lo dispuesto en el artículo 361 de la Ley General de la Administración Pública (Ley 6227); sin embargo, resulta insuficiente para leer y comparar un texto de esa extensión con el régimen vigente, acceder a los estudios que lo sustentan, coordinar posiciones entre entidades y preparar observaciones técnicamente fundamentadas. También se señaló que los sectores especializados solo pudieron intervenir cuando la propuesta estaba elaborada y no durante su construcción. Además, aunque se formularon cerca de 800 observaciones, la mayoría fueron descartadas sin una explicación técnica suficiente.

Con respecto al contenido, los cuestionamientos se enfocaron en si los cambios propuestos contaban con el respaldo científico suficiente y preservaban los niveles de protección alcanzados. Las principales dudas se dirigieron a las excepciones relativas a la tenencia de aves silvestres y de individuos híbridos del género Ara —las llamadas lapas híbridas—; la creación o fusión de categorías de manejo, las condiciones previstas para atender conflictos entre la fauna silvestre y las actividades productivas; la regulación de los refugios de vida silvestre y de las regencias, así como la eliminación de la Comisión Nacional de Vida Silvestre, un órgano asesor multidisciplinario que incorporaba representación de la sociedad civil, de las universidades y de los centros de investigación.

Tras un conversatorio a cargo del Instituto Internacional en Conservación y Manejo de Vida Silvestre de la UNA y de la organización Apreflofas en marzo del 2026, el Minae modificó algunas disposiciones cuestionadas, pero los cambios no cerraron la discusión sobre las lapas híbridas, las categorías de manejo y la Comisión Nacional, tampoco con respecto al momento en que se llevó a cabo la consulta formal. A los señalamientos comentados se sumaron los cuestionamientos sobre la capacidad estatal para aplicar la reforma, pues con esta se amplían funciones y reglas, pero no se definen nuevos recursos (humanos, técnicos y financieros para el Sistema Nacional de Areas de Conservación), y en relación con el mecanismo de control que se definió para evaluar una regulación de esta naturaleza. Al cierre de la edición de este Informe el reglamento seguía en trámite.

Fuente: Elaboración propia con datos de Vargas (2026b).

Recuadro 4.9

Principales aspectos metodológicos del estudio sobre política pública ambiental en Costa Rica

La investigación de Cortés y Merino (2026) utilizó un enfoque mixto para analizar la evolución de la política pública ambiental del Poder Ejecutivo entre 1990 y el 2025. Se combinaron revisión documental, análisis de datos textuales mediante herramientas de ciencia de datos y fuentes cualitativas.

El componente cuantitativo partió de una recopilación de 162 documentos oficiales de política pública ambiental, entre políticas, planes, estrategias, programas y otros instrumentos programáticos o estratégicos del Gobierno central. Se excluyeron del análisis las leyes y la normativa estrictamente jurídica. Para cada documento se registraron, entre otros aspectos, objetivos, acciones, metas, indicadores, plazos, responsables, recursos, mecanismos de seguimiento y vínculos con compromisos internacionales. De estos 153 documentos se pudieron procesar con técnicas de minería de texto. La minería de texto permitió examinar de forma sistemática grandes volúmenes de información escrita. Estas técnicas permiten identificar qué palabras y conceptos aparecen con mayor frecuencia, cuáles se relacionan entre sí, qué temas se agrupan dentro de los documentos y cómo cambian esas asociaciones a lo largo del tiempo. Con ello fue posible observar variaciones en el lenguaje, los énfasis temáticos y las prioridades entre distintos períodos, sin sustituir la interpretación sustantiva de los resultados.

El análisis se complementó con una revisión de literatura especializada y de ediciones anteriores del capítulo "Armonía con la Naturaleza" del *Informe Estado de la Nación*, así como con entrevistas semiestructuradas a personas expertas y actores vinculados con la política ambiental.

Fuente: Cortés y Merino (2026).

Como punto de partida se asume que la política pública ambiental no se limita a los instrumentos que se identifican explícitamente como tales; decisiones económicas, productivas, territoriales, energéticas o urbanas también pueden producir efectos relevantes sobre los ecosistemas y los recursos naturales. Además, la aprobación de una política no garantiza una capacidad efectiva de intervención: su alcance depende de su orientación, de los instrumentos que incorpora y de los recursos, mecanismos de seguimiento, capacidades técnicas y articulación con otras decisiones públicas. Por ello, la política ambiental puede entenderse como un espacio en donde se expresan las prioridades gubernamentales, las tensiones entre protección y desarrollo y la capacidad del Estado para resolverlas.

Los resultados muestran una trayectoria marcada por avances importantes, con etapas de fuerte consolidación de un marco normativo e institucional, pero también por una pérdida progresiva de iniciativa en respuesta a la agenda externa y, recientemente, por señales de retroceso. Se registra una debilidad persistente: la abundancia de instrumentos no siempre se acompaña de recursos, seguimiento y condiciones suficientes para implementarlas. En los últimos años, esa brecha coincide con una menor prioridad política del ambiente. No se trata de una desaparición, sino de la combinación de capacidades frágiles y ámbitos concretos en los que se materializan cambios en la apuesta histórica del país en la materia.

Fortalezas acumuladas y límites persistentes de la política ambiental

La trayectoria de la política pública ambiental costarricense presenta una paradoja que el *Informe Estado de la Nación* ha reiterado: el país construyó fortalezas importantes en institucionalidad y normativa ambiental, conservación, recuperación de la cobertura forestal, protección de las 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 y aguas residuales, el uso de agroquímicos, la contaminación y el ordenamiento territorial.

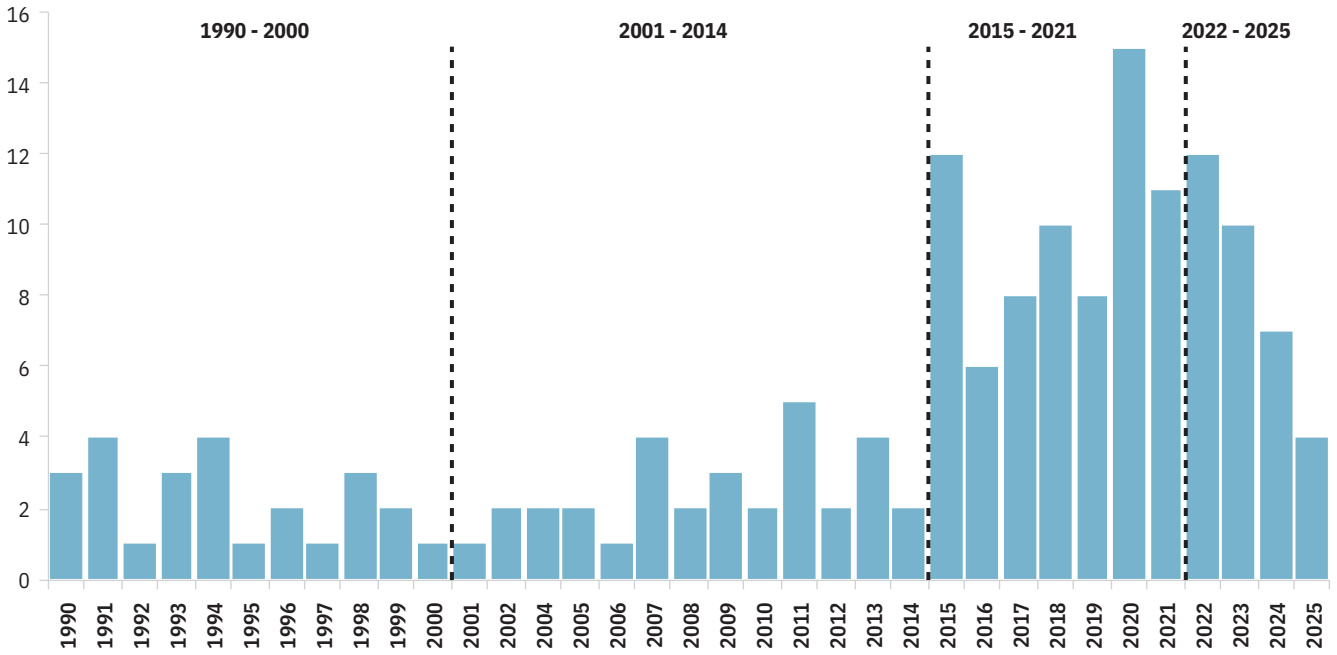
En los últimos años esta paradoja adquirió una dimensión distinta. Las ediciones recientes del Informe pasaron de registrar principalmente la persistencia de patrones insostenibles y las debilidades de implementación, a advertir cambios en la propia prioridad política del ambiente, acompañados por el debilitamiento de capacidades, el cuestionamiento de regulaciones y las señales de retroceso en algunos ámbitos (PEN, 2023; PEN, 2024; PEN, 2025). Para este análisis se distingue entre regresividad y retroceso; mientras la regresividad refiere a cambios que deterioran las condiciones de protección y sostenibilidad ambiental; el término retroceso se utiliza de forma más descriptiva para identificar 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).

La trayectoria de la política pública ambiental del Poder Ejecutivo muestra diferencias importantes en su grado de iniciativa. Aunque los períodos no constituyen etapas cerradas, el análisis permite distinguir tres grandes momentos: una fase fundacional y proactiva durante la década de los noventa; una etapa de ampliación temática e internacionalización entre el 2001 y el 2014, y una fase de fuerte expansión programática desde el 2015, que a su vez presenta subperíodos entre 2015-2021 y 2022-2025; este último por el registro de cambios en prioridades y discurso. La producción de los instrumentos se aceleró desde el 2015, cerca de dos terceras partes de los documentos recopilados se emitieron después de esa fecha (gráfico 4.19).

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 del país. Sin embargo, dicha consolidación se produjo principalmente en el ámbito legislativo. Durante casi tres

Gráfico 4.19

Cantidad de documentos identificados de política pública ambiental



Fuente: Cortés y Merino (2026) a partir de la base de datos de política pública ambiental del PEN.

décadas, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo compartieron en proporciones relativamente similares la iniciativa de leyes sustantivas y acuerdos internacionales ambientales. Desde 2020, esa relación cambió: cerca de un 80% de las iniciativas provinieron del Poder Legislativo; lo cual refuerza una reducción reciente de su papel como proponente por esta vía. Además, el cambio posterior refleja más bien una transformación en el tipo de instrumentos utilizados y una creciente incorporación de agendas y compromisos internacionales.

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 más de dos terceras partes de los documentos, la asignación de recursos es el elemento más débil (gráfico 4.20). Se reproduce una

Gráfico 4.20

Total de documentos con elementos de planificación y seguimiento. 1990-2025



Fuente: Cortés y Merino (2026) a partir de la base de datos de política pública ambiental del PEN.

dificultad señalada por el Informe: la distancia entre los compromisos públicos y las capacidades efectivas para cumplirlos.

Los años noventa construyeron la base institucional de la política ambiental

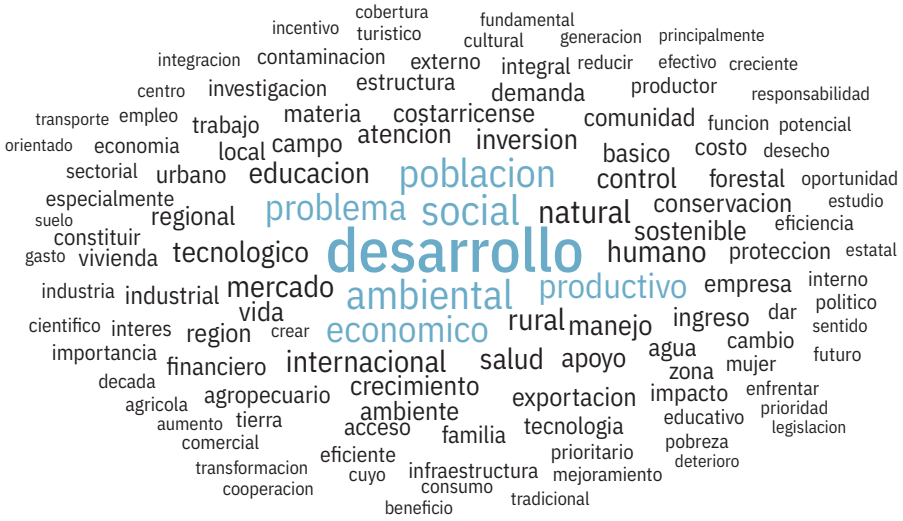
Aunque la política de conservación costarricense tiene antecedentes importantes desde mediados del siglo XX, los años noventa constituyeron un punto de inflexión. En esa década se consolidó buena parte de la estructura normativa e institucional que todavía sostiene la gestión ambiental del país, en un contexto internacional marcado por la Cumbre de Río de 1992, la expansión del derecho ambiental y la incorporación del desarrollo sostenible en las agendas públicas. Costa Rica asumió con particular fuerza ese impulso y construyó una etapa de alta iniciativa estatal, con peso dentro de la planificación y la acción gubernamental.

Un antecedente relevante fue la formulación en 1990 de la estrategia de conservación para el desarrollo sostenible de Costa Rica (Ecodes). Su importancia estuvo en plantear la conservación como parte de una visión de desarrollo y no como una agenda separada, pues vinculó recursos naturales, planificación pública y sostenibilidad, y anticipó algunos de los rasgos que luego caracterizarían a la política ambiental. Durante esa década, dicha orientación se complementó con la aprobación de instrumentos fundamentales como la Ley Orgánica del Ambiente (Ley 7554), la Ley Forestal (Ley 7575) y la Ley de Biodiversidad (Ley 7788), así como con la consolidación de una institucionalidad especializada, entre ella el Sinac.

La política forestal es uno de los campos en los que mejor se observa el carácter proactivo de esta etapa. Después de décadas de fuerte pérdida de bosque, especialmente por expansión agropecuaria y ganadera, el país combinó restricciones al cambio de uso del suelo con mecanismos económicos para estimular la protección. El PSA constituyó una innovación al reconocer económicamente el esfuerzo de conservación forestal y captura de carbono. Junto con cambios productivos y de mercado, contribuyó a revertir la tendencia de deforestación y a recuperar cobertura, un resultado ampliamente visible.

Gráfico 4.21

Nube de palabras[a/] de documentos de política pública ambiental. 1990-2000



a/ Una "nube de palabras" es una representación visual basada en el conteo de palabras de un texto o conjunto de documentos, en la que las más frecuentes aparecen con mayor tamaño.
Fuente: Cortés y Merino (2026) a partir de la base de datos de política pública ambiental del PEN.

Estos avances también ayudaron a consolidar una narrativa nacional e internacional de Costa Rica como un país ambientalmente responsable. Esa imagen tuvo sustento en logros verificables, como la expansión de las áreas protegidas, la recuperación forestal, el ecoturismo y la generación eléctrica renovable. En los documentos del Poder Ejecutivo del período 1990-2000, esta construcción ambiental aparece inscrita en una discusión más amplia sobre el *desarrollo*, concepto dominante en esta fase (gráfico 4.21).

Este concepto se relaciona en los textos con dimensiones económicas, sociales, rurales, regionales y humanas, mientras la conservación y los recursos naturales aparecen como parte de ese marco más amplio. La asociación más significativa es el desarrollo sostenible. Al mismo tiempo, aparecen referencias a problemas ambientales como contaminación, incendios forestales, residuos o biodiversidad, los cuales sugieren una política que combina una nueva aspiración estratégica con respuestas todavía vinculadas a asuntos específicos. Esta primera etapa instaló la columna vertebral institucional, normativa y discursiva de la agenda ambiental.

Inicios del siglo XXI: ampliación e internacionalización de la agenda ambiental

Después del impulso fundacional de los años noventa, la política ambiental costarricense entró en una etapa marcada por la ampliación temática de la agenda y su creciente articulación con compromisos internacionales. Este proceso no fue exclusivo de Costa Rica, pues en América Latina las décadas posteriores a las cumbres de Estocolmo y Río estuvieron caracterizadas por la expansión del derecho ambiental, la creación de instrumentos de evaluación, la adopción de principios como participación y precaución, y los amplios acuerdos multilaterales. En el país, este contexto se tradujo en una política pública conectada

con discusiones globales sobre biodiversidad, cambio climático, servicios ecosistémicos, carbono neutralidad, gestión del recurso hídrico, ciudades sostenibles y, al final del período, objetivos de desarrollo sostenible (ODS).

Esta internacionalización tuvo efectos importantes: permitió mantener activa la agenda ambiental, actualizar conceptos, atraer cooperación y reforzar la imagen de Costa Rica como líder en la materia. No se trató de una etapa puramente reactiva, pues el país también impulsó innovaciones y compromisos propios. Asimismo, se hizo más visible la tensión entre una mayor capacidad de formular políticas, planes, estrategias y metas, que de implementarlas de forma efectiva. En campos como ordenamiento territorial, gestión hídrica, residuos, transporte, agricultura y adaptación al cambio climático, la proliferación de instrumentos no siempre se tradujo en coordinación, recursos, seguimiento o transformaciones sustantivas de los patrones.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

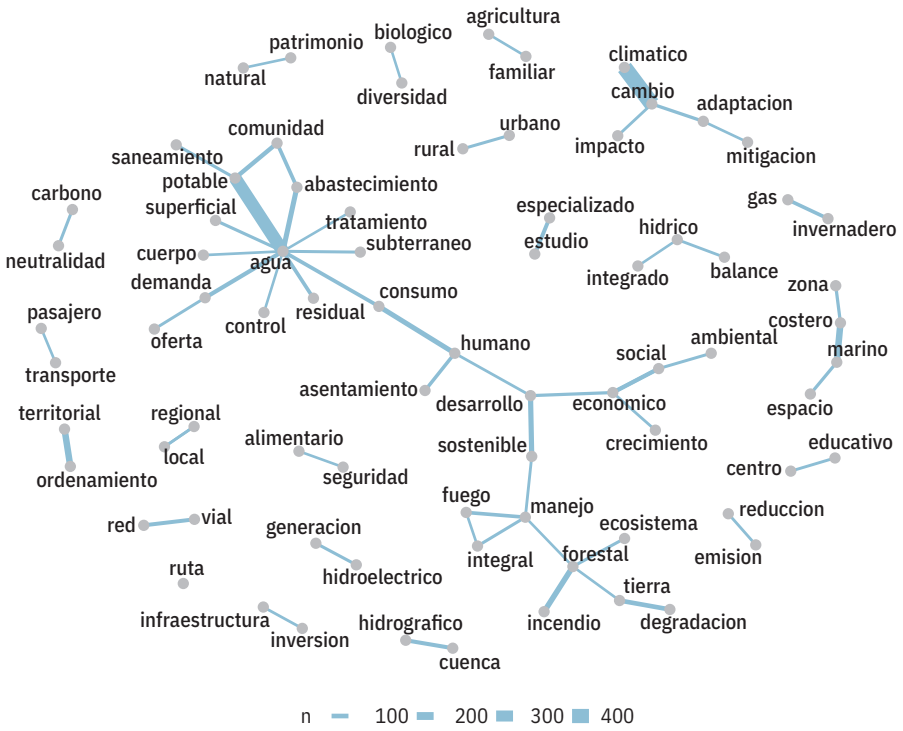
EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL
véase Cortés y Merino, 2026, en
www.estadonacion.or.cr

Visto en perspectiva, se trata de una fase de transición importante: la política ambiental deja de estar organizada alrededor del gran marco del desarrollo sostenible y empieza a diversificarse hacia agendas más específicas y técnicamente diferenciadas. Esa transformación se observa en el análisis de texto[22]. Entre el 2001 y el 2014 el término dominante fue *agua*, lo cual revela que el recurso hídrico y la agenda en torno a este deja de ser un componente subordinado y se convierte en un objeto central de política pública. Al mismo tiempo, se consolida un vocabulario asociado con conservación y ecosistemas, e ingresan con mayor visibilidad dimensiones como lo marinocostero, la infraestructura, la movilidad y la seguridad alimentaria.

La red semántica del período ayuda a sintetizar este cambio (gráfico 4.22).

Gráfico 4.22

Red de conexiones entre palabras[a/] en documentos de política pública ambiental. 2001-2014



a/ Una red de conexiones entre palabras es una representación de conceptos y sus interrelaciones.
Fuente: Cortés y Merino (2026) a partir de la base de datos de política pública ambiental del PEN.

El par de palabras más fuerte es *cambio climático*, ausente como eje central en la etapa anterior y claramente dominante en esta. A su alrededor se organizan asociaciones vinculadas con el tema, lo que muestra cómo la agenda climática comenzó a estructurar una parte creciente del discurso de la política pública. También destaca la *carbono neutralidad*, coherente con el posicionamiento internacional del país desde el 2007. El resultado no es solo una ampliación temática, sino una política más especializada, técnica y vinculada con agendas internacionales.

El balance del período es ambivalente. Por un lado, se amplió el repertorio conceptual y programático de la política ambiental y se sostuvo una posición internacional favorable; por otro, esa expansión no resolvió las debilidades de implementación ni produjo cambios suficientes en algunos de los factores estructurales de la insostenibilidad, como los patrones de movilidad, el uso del suelo, la gestión de residuos o ciertas prácticas productivas. Esa combinación anticipa tensiones que se profundizarían en la etapa siguiente.

Del liderazgo internacional fuerte a riesgos de retroceso en la política ambiental

A partir del 2015, la política pública ambiental del Poder Ejecutivo entró en la fase de mayor expansión programática del período analizado. En esos años, la agenda nacional se articuló con mayor intensidad hacia compromisos internacionales como los ODS, el Acuerdo de París, los marcos globales sobre biodiversidad y protección marina. Esto fortaleció la producción de políticas, planes y estrategias, y amplió el repertorio temático de la acción pública en campos como cambio climático, descarbonización,

adaptación, energía, conservación marina, gestión del agua, ciudades sostenibles y producción responsable. Costa Rica no solo se alineó con esas agendas, sino que también promovió sus propias iniciativas.

Uno de los hallazgos más claros del análisis para este período es la creciente referencia a los compromisos internacionales, lo cual evidencia un paso en la construcción de herramientas de iniciativa propia a la generación de respuestas a las responsabilidades adquiridas en este escenario, lo cual se nota en la presencia de acuerdos y compromisos globales dentro de los documentos analizados. A partir de un modelo de reconocimiento de entidades, reforzado con una lista experta de tratados y acuerdos, se identificaron 1.675 oraciones con referencias explícitas a estos instrumentos. El gráfico 4.23 muestra que las menciones fueron escasas en los años noventa, aumentaron de forma irregular entre el 2001 y el 2014 y registraron una fuerte inflexión a partir del 2015, en coincidencia con la adopción de la Agenda 2030 y sus ODS, así como el Acuerdo de París. Los compromisos internacionales pasaron de ser referencias puntuales a convertirse en un componente central del diseño y orientación de la política pública.

Ese impulso tuvo expresiones concretas. En biodiversidad y conservación, el país se articuló con las Metas de Aichi y luego con el Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal, y en el 2021 logró ampliar la protección marina con la expansión del Parque Nacional Isla del Coco y la creación del Área Marina de Manejo del Bicentenario Rodrigo Carazo. En materia de cambio climático, la firma del Acuerdo de París, la presentación de las NDC, las metas de descarbonización y transición energética impulsaron una política más internacional y compleja. La adopción de los ODS reforzó esta tendencia y amplió el conjunto de instrumentos vinculados con la sostenibilidad, la conservación, el agua, la energía, las ciudades y la acción climática.

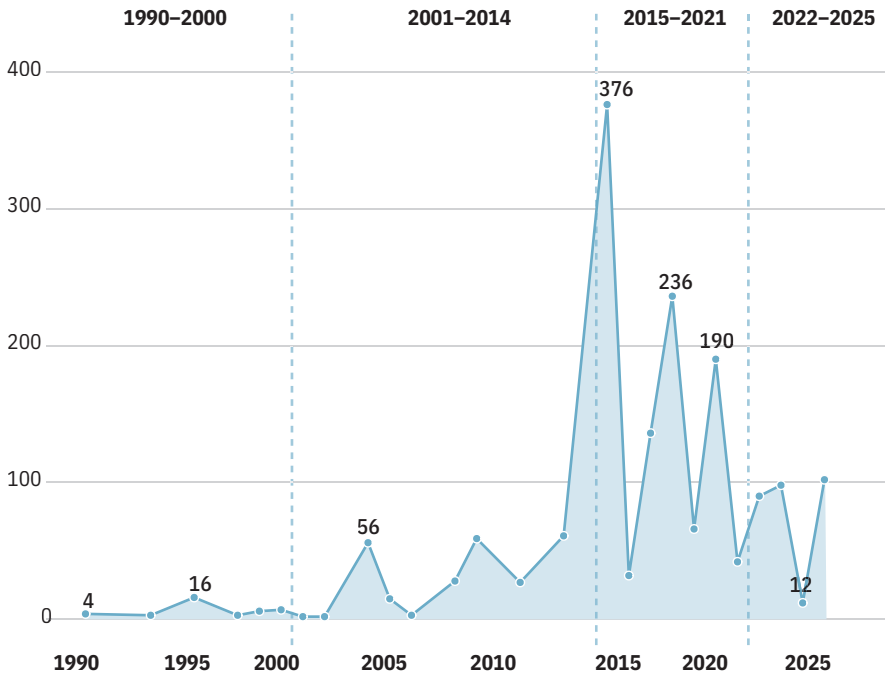
En este período también se hizo más visible una tensión central de la política ambiental costarricense: la capacidad de formular políticas y asumir compromisos siguió siendo mayor que la de implementarlos de manera sostenida. La evaluación de instrumentos recientes, como la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025, confirma los avances en el alineamiento internacional, metas y estructura de gobernanza, pero también limitaciones persistentes en eficiencia, coordinación, financiamiento y ejecución.

El análisis de contenido y la minería de texto permitieron identificar dos momentos clave después del 2015. Entre el 2015 y el 2021 se profundizó la internacionalización y la agenda climática adquirió un peso claramente articulador. El cambio climático se consolidó como un marco, acompañado por temas como agua, biodiversidad, electromovilidad, transición energética, ordenamiento territorial y género. En contraste, en el subperíodo 2022-2025 si bien persisten algunas continuidades (en particular la centralidad climática), cambian las prioridades relativas: ganan peso la economía circular, ciertos enfoques productivos, algunos temas vinculados con la generación de energía y nuevas referencias como el carbono azul, mientras pierden centralidad relativa otros componentes que fueron más visibles en el subperíodo anterior, por ejemplo, agua, género, electromovilidad y algunos énfasis de la agenda climática previa (gráficos 4.24).

Este cambio no implica la desaparición de la política ambiental ni una ruptura total con la etapa anterior. En este subperíodo 2022-2025 se aprobaron instrumentos y se mantuvieron algunas líneas de acción, pero la evidencia sugiere una reorientación: la política ambiental pierde impulso y convive con señales más claras de debilitamiento. El problema ya no es solo la brecha entre formulación e implementación, sino también los cambios en la prioridad política, la narrativa, las capacidades institucionales, el peso del criterio técnico y los espacios de participación. En este contexto, los retrocesos no necesariamente se expresan mediante el desmantelamiento formal del marco

Gráfico 4.23

Número de menciones a convenios o acuerdos internacionales en documentos de política pública ambiental, por subperíodos



Fuente: Cortés y Merino (2026) a partir de la base de datos de política pública ambiental del PEN).

Gráfico 4.24

Nubes de palabras[a/] de los documentos de política pública ambiental, por subperíodos

a) 2015-2021



b) 2022-2025



a/ Una "nube de palabras" es una representación visual basada en el conteo de palabras de un texto o conjunto de documentos, en la que las más frecuentes aparecen con mayor tamaño.

Fuente: Cortés y Merino (2026) a partir de la base de datos de política pública ambiental del PEN.

ambiental, sino también en una menor capacidad efectiva para aplicarlo y sostener sus resultados, lo cual propicia el riesgo de una regresión de hecho, tal como señala el análisis de las entrevistas realizadas para esta investigación (recuadro 4.10).

Sectores ciudadanos articulan respuestas e iniciativas frente a presiones ambientales

La sociedad civil constituye un actor central de la gobernanza ambiental, mediante funciones de vigilancia y control social, generación de conocimiento, participación en la toma de decisiones, rendición de cuentas y desarrollo de acciones orientadas a una gestión más sostenible de los recursos naturales. Esta edición del capítulo analiza dos expresiones de esa participación: la conflictividad socioambiental, observada a través de las acciones colectivas y el uso de vías institucionales y judiciales, y el desarrollo de buenas prácticas ambientales por distintos actores sociales. Ambas muestran una ciudadanía que no solo reacciona ante problemas, omisiones o decisiones con efectos ambientales, sino

Recuadro 4.10

Visión de los actores: riesgos de una *regresión de hecho* en la política pública ambiental reciente

El conjunto de entrevistas que realizaron Cortés y Merino (2026)[23] coinciden en que desde el 2022 existen señales de retroceso en la política ambiental, aunque no todas las personas utilizan los conceptos con la misma intensidad ni identifican las mismas características. Algunas hablan de regresividad o regresión; otras prefieren referirse a riesgos, intentos de regresión, debilitamiento institucional, pérdida de prioridad o retrocesos administrativos que todavía no alcanzan una transformación normativa estructural. Esto entendiendo que varios rezagos son anteriores al período reciente y pueden corresponder más a un estancamiento o falta de progresividad que a una regresión; pero también que parte de estas fortalezas se construyeron mediante una continuidad que atravesó gobiernos y fuerzas políticas distintas.

El hallazgo más consistente es que la fortaleza acumulada del marco legal e institucional ambiental funciona, a la vez, como protección y vulnerabilidad. Su amplitud y complejidad dificultan un desmantelamiento rápido mediante unas pocas reformas, pero no impiden que se reduzca su eficacia práctica. Varias personas entrevistadas consideran que la vía puede ser el debilitamiento institucional, mediante una menor capacidad de vigilancia, fiscalización, sanción, generación de información o presencia territorial. Una de ellas lo resume como una regresión "más que de derecho, de hecho" (entrevista 10).

Una señal reiterada es la pérdida de peso del criterio técnico y científico en las decisiones públicas. Las entrevistas mencionan casos en los cuales los criterios especializados, los espacios consultivos o la

CONTINÚA →

Recuadro 4.10 (continuación)

Visión de los actores: riesgos de una *regresión de hecho* en la política pública ambiental reciente

información técnica pierden incidencia frente a las decisiones políticas o jerárquicas. La preocupación no se limita a la ausencia de información, sino también a su uso: si disminuye la capacidad para producir datos, mantener series comparables, contar con equipos especializados o incorporar esa evidencia en las decisiones, se debilitan tanto la planificación como los mecanismos de control y la rendición de cuentas.

También se identifica un debilitamiento de espacios de participación y contrapeso. Las personas consultadas recuerdan que buena parte de los avances históricos de la política ambiental surgieron de la interacción entre institucionalidad pública, academia, organizaciones ambientales, cooperación internacional, comunidades y actores políticos. Por ello, una menor participación, la inactividad de órganos consultivos, las dificultades para la acción de personas defensoras ambientales y un contexto más confrontativo reducen las capacidades para vigilar, cuestionar decisiones y exigir el cumplimiento de las normas.

La capacidad ambiental también depende de especialistas, organizaciones sociales, comunidades, información, mecanismos administrativos y judiciales que funcionen como contrapesos.

En conjunto, las entrevistas no indican que exista un proceso uniforme de desmantelamiento de la política ambiental, persisten instituciones, leyes, áreas protegidas, mecanismos financieros, compromisos internacionales y nuevas iniciativas; pero el principal riesgo es otro: mantener formalmente la protección, y reducir de forma progresiva las capacidades necesarias para hacerla efectiva. En este escenario, las vulnerabilidades institucionales previas coinciden con menor prioridad política, cuestionamientos a controles y un discurso menos favorable a la regulación, lo cual puede convertir el debilitamiento institucional en un multiplicador de problemas anteriores y abrir espacio a una regresión de hecho, incluso cuando gran parte del marco normativo permanezca vigente.

Fuente: Cortés y Merino (2026).

que también impulsa respuestas propositivas en un contexto de importantes desafíos socioambientales y capacidades institucionales limitadas.

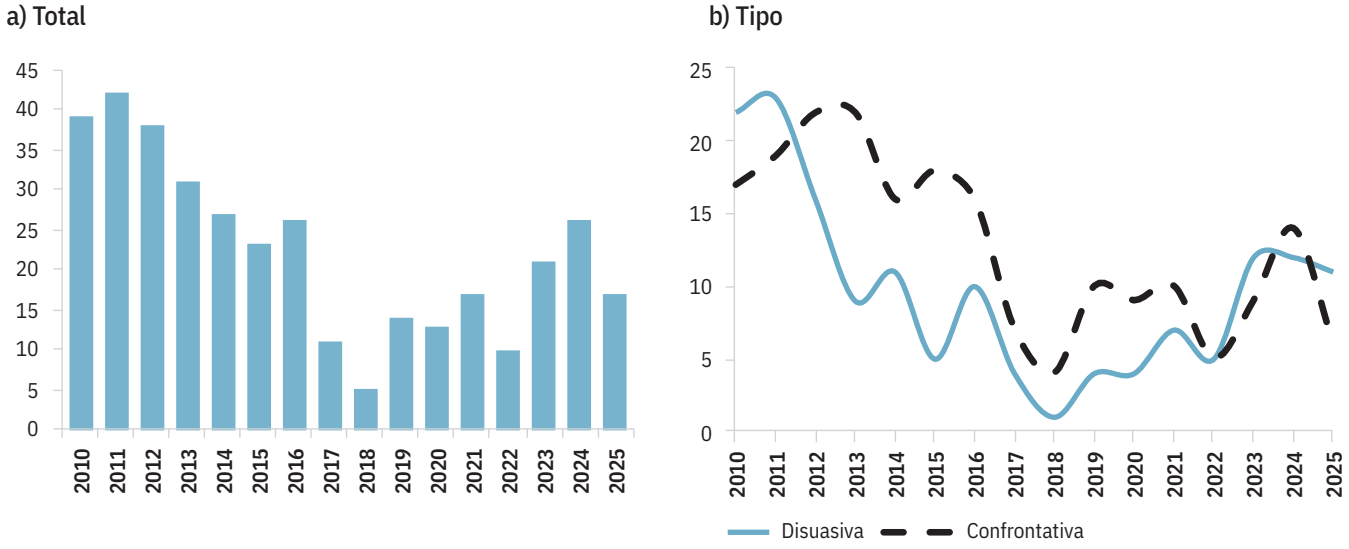
Ambiente sigue accionando a la ciudadanía aunque con mucho peso de la vía judicial

La gestión de los bienes naturales genera tensiones entre los distintos sectores, que se manifiestan de diversas formas y se canalizan por distintas vías. La movilización social es una de estas. En Costa Rica la intensidad de las acciones colectivas en el largo plazo varía entre momentos de alta movilización, por ejemplo, en 1996 a raíz del conflicto por el relleno sanitario de Río Azul, y de baja movilización, en el 2006 solo se contabilizaron seis protestas en esta materia. En años recientes, así como pasa en el resto de los temas de conflicto en el país, el número de eventos de este tipo muestra una tendencia decreciente.

En el período 2010-2025 se registraron 360 acciones colectivas en materia ambiental (gráficos 4.25). Específicamente en el 2025 se cuentan 17 protestas, la quinta cifra más baja en este lapso e inferior a la del año previo. A lo anterior se suma que las acciones de tipo confrontativo[24] perdieron peso frente a

Gráficos 4.25

Acciones colectivas ambientales



Fuente: González (2026) a partir de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

aquellas de índole disuasivo[25]. Lo anterior confirma un repliegue de las acciones de "calle", como marchas, bloqueos o concentraciones, asociado al aumento del riesgo y la estigmatización de la protesta directa; la percepción de mayor efectividad, accesibilidad y menor costo del uso de mecanismos institucionales y el debilitamiento de los espacios participativos, el diálogo político y los canales de negociación (González y Chacón, 2025).

En Costa Rica, la protesta ambiental es liderada por las comunidades organizadas. Durante el período 2010-2025, los grupos de vecinos y vecinas reunieron el 40,3% de las acciones colectivas ambientales, seguidos por los grupos ambientalistas (26,4%) y los productores agropecuarios y pesqueros (16,1%). La participación de estos actores responde a repertorios de acción diferenciados (González, 2026). Las comunidades organizadas utilizan principalmente estrategias confrontativas (73,1%), siendo el bloqueo la principal forma de acción, presente en el 35% de las protestas que protagonizaron. En contraste, los grupos ambientalistas recurrieron con mayor frecuencia a repertorios disuasivos (57,9%), lo cual privilegia las declaraciones públicas, utilizadas en el 37,8% de sus intervenciones. Por su parte, los productores agropecuarios y pesqueros mostraron un comportamiento más equilibrado entre repertorios confrontativos (51,7%) y disuasivos (48,3%); sin embargo, al igual que los grupos ambientalistas, su mecanismo más recurrente para visibilizar demandas fue la emisión de declaraciones públicas (43,1%).

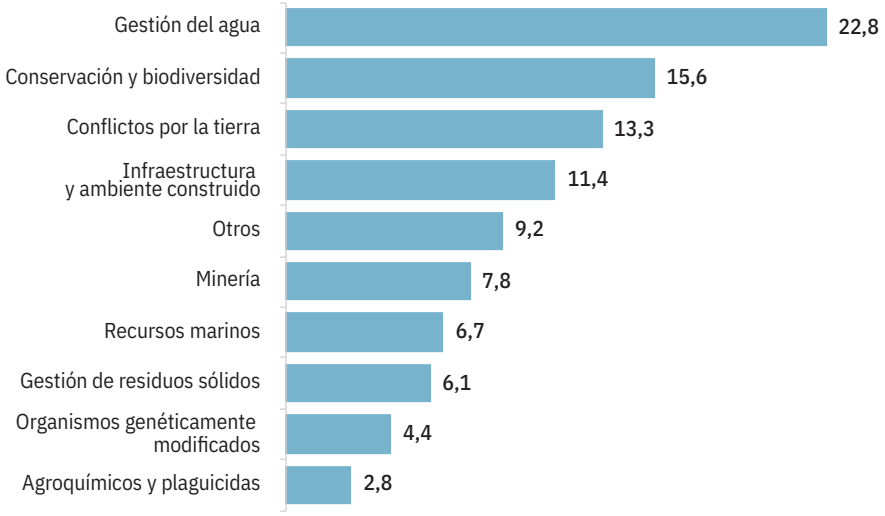
De acuerdo con las personas expertas es posible identificar tres factores principales que motivan a distintos sectores sociales a movilizarse en Costa Rica por asuntos ambientales (González, 2026). Por un lado, la actuación deficiente u omisa de las instituciones públicas en la atención de denuncias ambientales, asociada a la sobrecarga laboral, la insuficiencia de personal y de recursos, y las limitaciones para la capacitación (E: Ventura, 2026; E: Pacheco, 2026; E: Quesada, 2026; y E: Carballo, 2026). Por otro, con el despliegue de prácticas de captura institucional por parte de actores privados que debilitan la aplicación efectiva de un marco normativo que, en términos formales, cuenta con instrumentos para proteger los ecosistemas E: Pacheco, 2026; E: Arauz, 2026; E: Barthel, 2026). Por último, la implementación deficiente o, en algunos casos, la ausencia de mecanismos efectivos de consulta a las comunidades, situación que muchas veces se ve favorecida por vacíos y ambigüedades que permiten formas de participación restringida y poco sustantiva en la toma de decisiones (E: Beita, 2026; E: Kiser, 2026; E: Calvo, 2026).

En cuanto a los temas, poco más de una quinta parte de los eventos de este tipo se derivaron de problemáticas relacionadas con la gestión del agua que, tal como se reportó en la sección anterior de este capítulo, enfrenta tensiones y riesgos por los patrones y presiones derivadas de su uso y gestión (gráfico 4.26). Las protestas se dieron ante las denuncias por interrupciones del servicio de agua potable, racionamientos o problemas en su calidad. Le siguieron aquellas relacionadas con la conservación y la biodiversidad; los conflictos por la tierra, construcción de infraestructura, proyectos de desarrollo urbano y transporte, y contaminación.

Los datos disponibles sugieren que la movilización socioambiental en el país opera mediante una lógica de articulación entre escalas territoriales. Para el período bajo estudio, se identificaron 211 eventos de protesta de tipo confrontativo. El 68,2% se desarrollaron en la GAM, principalmente en los distritos del Carmen, Zapote, Hatillo y Catedral, todos en el cantón central de San José. Cerca de uno de cada cinco de estos eventos corresponde a movilizaciones que, aunque tuvieron lugar en este espacio urbano, articulan demandas vinculadas con los conflictos socioambientales originados fuera de la GAM. Un caso emblemático de este patrón fue el ciclo de protestas contra la minería a cielo abierto en Crucitas en el 2010, aunque el conflicto se originó en el distrito de Cutris, en San Carlos, la mayoría de las manifestaciones se concentró particularmente en los cantones centrales de San José y Alajuela (González, 2026).

Gráfico 4.26

Distribución porcentual de las acciones colectivas en materia ambiental, por subtema[a/]. 2010-2025



a/ La categoría "otros" incluye: bienestar animal, cambio climático, combustibles fósiles y justicia climática/energética y tala ilegal.

Fuente: González (2026) a partir de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

PROTESTA SOCIOAMBIENTAL EN COSTA RICA
véase González, 2026, en
www.estadonacion.or.cr

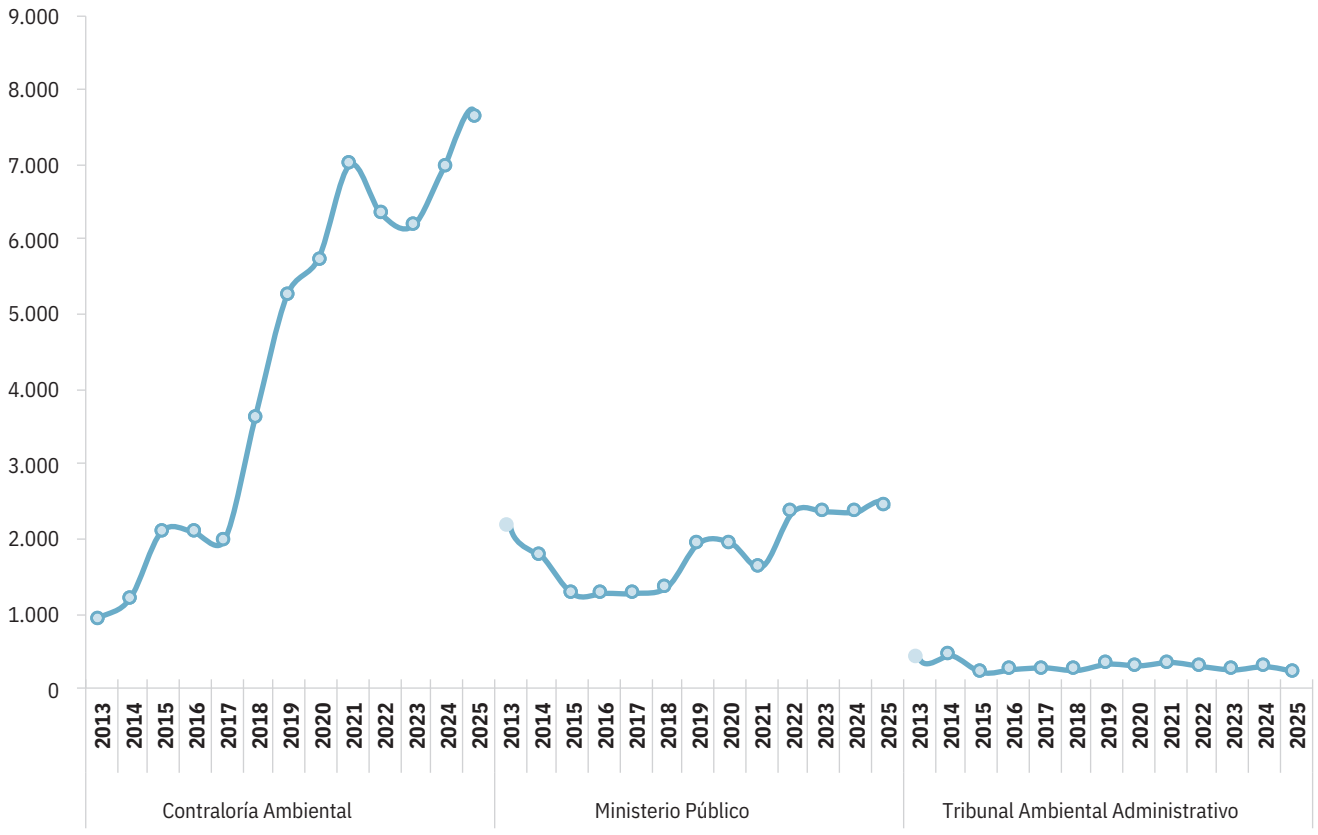
Otra vía mediante la cual las personas y comunidades activan la intervención estatal frente a las posibles infracciones, riesgos u omisiones ambientales es la denuncia. El sistema costarricense dispone de diferentes plataformas, con funciones y alcances para denunciar, a saber: el Sitada de la Contraloría Ambiental-Minae, el TAA y el Ministerio Público. Estas pueden utilizarse de forma complementaria, pero no tienen las mismas competencias, procedimientos ni consecuencias jurídicas (para más detalles véase Vargas, 2026b). A diferencia de las acciones colectivas, en la última década, los casos de este tipo muestran, en términos generales, una tendencia creciente, en especial a través del Sitada. En el 2025 se contabilizaron 7.628 denuncias en este sistema, la cifra más alta de la serie disponible (Contraloría Ambiental-Minae, 2026). El número representa un crecimiento de un 9,9% respecto a las registradas en el 2024 y es 3,7 veces mayor que lo reportado en el 2015 (gráfico 4.27).

En el Ministerio Público, la Fiscalía Adjunta Agrario Ambiental es el órgano especializado en la persecución penal de los delitos ambientales. Durante el 2025 ingresaron 2.426 denuncias y se registraron 2.298 casos terminados; de estos, el 30,2% concluyó con acusaciones, mientras que las desestimaciones, los sobreseimientos y los archivos fiscales sumaron el 66,6%. La carga se concentró principalmente en delitos asociados al aprovechamiento maderable, invasión de áreas protegidas, explotación ilegal de materiales, movilización de productos forestales y tráfico o comercio de vida silvestre (CNSA, 2026).

Las denuncias ante el TAA muestran un comportamiento relativamente estable y son menores que las registradas por el Sitada y el Ministerio Público. En el 2025 ingresaron 215 expedientes, principalmente por afectaciones a áreas de protección, cauces y nacientes, tala o eliminación de cobertura, contaminación e infraestructura no permitida (TAA, 2026). Sin embargo, sus capacidades técnicas y operativas limitan una respuesta oportuna: la Defensoría de los Habitantes documentó que cada persona juzgadora tiene una media de 4.560 expedientes pendientes de resolución a abril del 2026, lo que evidencia una capacidad resolutoria insuficiente frente al rezago acumulado (Defensoría de los Habitantes, 2026).

Gráfico 4.27

Evolución de las denuncias ambientales, según instancia



Fuente: González (2026) con base en datos de Contraloría Ambiental (2026); Ministerio Público (2026) y TAA (2026).

La Defensoría de los Habitantes también participa en la tutela ambiental mediante la protección de derechos frente a actuaciones u omisiones del sector público. Entre el 2007 y el 2025 registró 17.053 actuaciones; en el último año estuvo relacionado principalmente con el derecho al agua potable y el saneamiento (73,7%), así como el derecho a un ambiente sano (26,3%). En el 2025, la orientación y asesoría fue la estrategia más utilizada, con 1.081 registros, equivalentes al 78,8% del total. Las intervenciones por denuncia sumaron 160 casos y las informales 89; las restantes 42 correspondieron a atenciones inmediatas, acompañamiento interinstitucional, inadmisibilidades, investigaciones de oficio, acciones judiciales y un proceso de diálogo social (Vargas, 2026b).

Las actuaciones y omisiones institucionales, junto con las dificultades para transformar la movilización y las denuncias en respuestas concretas, han incrementado el papel del Poder Judicial en la atención de los conflictos socioambientales, especialmente desde la Sala Constitucional. Entre marzo del 2025 y marzo del 2026 se identificaron 33 resoluciones relevantes desde el Poder Judicial relacionadas con la contaminación de humedales y cuerpos de agua, el daño ambiental, los delitos ambientales, la viabilidad ambiental, la gestión de residuos, la fauna silvestre, las áreas protegidas y la zona marítimo-terrestre (Poder Judicial, 2026).

Desde la Sala Constitucional sobresale el recurso de amparo relacionado con la extracción de arena en el río Tempisque, mediante el cual se denomina, por primera vez, a Costa Rica como un Estado social, democrático y ecológico de derecho. La relevancia del voto no se limita a esta formulación, sino que se trata de una sentencia de alcance estructural que declaró la existencia de un déficit de tutela ambiental efectiva, no porque las instituciones recurridas hubieran permanecido completamente inactivas, sino porque sus actuaciones parciales, fragmentadas y descoordinadas resultaron insuficientes para atender un riesgo ambiental complejo, acumulativo y potencialmente irreversible en el río Tempisque (Vargas, 2026b; recuadro 4.11).

Recuadro 4.11

La Sala Constitucional como garante de la tutela ambiental efectiva: el caso del río Tempisque

El Voto 14917-2026 de la Sala Constitucional, emitido en abril del 2026, resolvió un recurso de amparo que cuestionó la insuficiente fiscalización de la extracción mecanizada y de las extracciones ilegales en el río Tempisque, así como sus posibles efectos acumulativos sobre el cauce, los humedales conectados, la biodiversidad, el equilibrio hídrico y la seguridad de las comunidades ribereñas.

Los informes institucionales presentados durante el proceso demostraron que las autoridades no permanecieron completamente inactivas. La Dirección de Geología y Minas informó sobre inspecciones, zonificación, concesiones y operativos; la Setena describió sus procedimientos de evaluación y seguimiento ambiental; el Sinac señaló que atendía y trasladaba las denuncias según la distribución de competencias; y las municipalidades de Liberia y Carrillo invocaron la actuación del Minae en materia de concesiones mineras. Sin embargo, la Sala Constitucional calificó esta situación como un déficit estructural de tutela efectiva: la lesión no surgió de ausencia absoluta de actividad administrativa, sino de que la suma de acciones parciales no alcanzó el estándar de protección para un ecosistema fluvial complejo. El artículo 50 constitucional exige tutela materialmente suficiente, preventiva, coordinada y técnicamente fundamentada.

De acuerdo con la Sala Constitucional, un río no puede entenderse como una sumatoria de puntos concesionados ni separarse jurídicamente de sus humedales conectados, ecosistemas riparios, acuíferos, dinámica sedimentaria y comunidades ribereñas. Por ello, el análisis individual de cada concesión resulta insuficiente cuando los riesgos son acumulativos y sinérgicos. Por tanto, el recurso fue declarado con lugar contra la Dirección de Geología y Minas, Setena, Sinac y las municipalidades de Liberia y Carrillo.

La resolución no suspendió de manera general la extracción mecanizada ni creó judicialmente un régimen especial para la actividad artesanal. La Sala Constitucional aclaró que esta última tampoco está exenta de controles ambientales, pero que su regulación debe considerar escala, intensidad e impacto, según los principios de razonabilidad y proporcionalidad, el derecho al trabajo y el valor de la cultura local.

La sentencia conlleva cuatro aportes: el déficit estructural de tutela efectiva como causal autónoma de lesión constitucional; la protección del río Tempisque como bien ambiental de relevancia constitucional; la primera formulación explícita del Estado social, democrático y ecológico de Derecho en la jurisprudencia costarricense; y la aplicación de las opiniones consultivas OC-23/17 y OC-32/25 de la Corte IDH como parámetros de control de convencionalidad. El precedente desplaza así el análisis desde la corrección formal de actuaciones institucionales hacia la capacidad conjunta del Estado para prevenir, coordinar y contener riesgos que comprometen la integridad funcional de un ecosistema (Peña Chacón, 2026).

Fuente: Vargas (2026b).

Acciones individuales revelan potencial de impulso transformador

Ante las presiones que enfrenta el país sobre los recursos naturales y el nuevo contexto político, que inciden en la capacidad estatal para sostener los avances históricos en materia ambiental, las acciones y los esfuerzos que distintos actores desarrollan para gestionar adecuadamente los bienes naturales, reducir impactos ambientales e innovar en formas de producción y consumo más sostenibles toman mucha relevancia. Para ahondar en dicho aspecto, en este Informe se examina, de manera exploratoria, un conjunto de buenas prácticas ambientales (BPA) que se desarrollan en Costa Rica. Los casos analizados evidencian que, si bien estas experiencias no

sustituyen la responsabilidad del Estado ni las políticas públicas orientadas a la protección y uso sostenible del ambiente, constituyen oportunidades hacia formas de manejo que articulan esfuerzos y capacidades de distintos sectores y refuerzan una gestión más participativa en la identificación y atención de problemáticas ambientales.

El mapeo efectuado para este Informe por Beirute (2026) identificó 62 BPA que se impulsaron en Costa Rica entre 1987 y el 2026, desarrolladas por organizaciones, instituciones públicas, comunidades y empresas, entendidas como acciones orientadas a reducir impactos ambientales mediante cambios en procesos productivos o comportamientos. Se seleccionaron a partir de criterios de cumplimiento normativo, evidencia de impactos, innovación, asociatividad, replicabilidad y sostenibilidad, mediante revisión documental y entrevistas a actores vinculados. El conjunto no constituye un inventario exhaustivo, sino una muestra amplia y diversa de iniciativas con información suficiente para su caracterización y comparación (Beirute, 2026).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

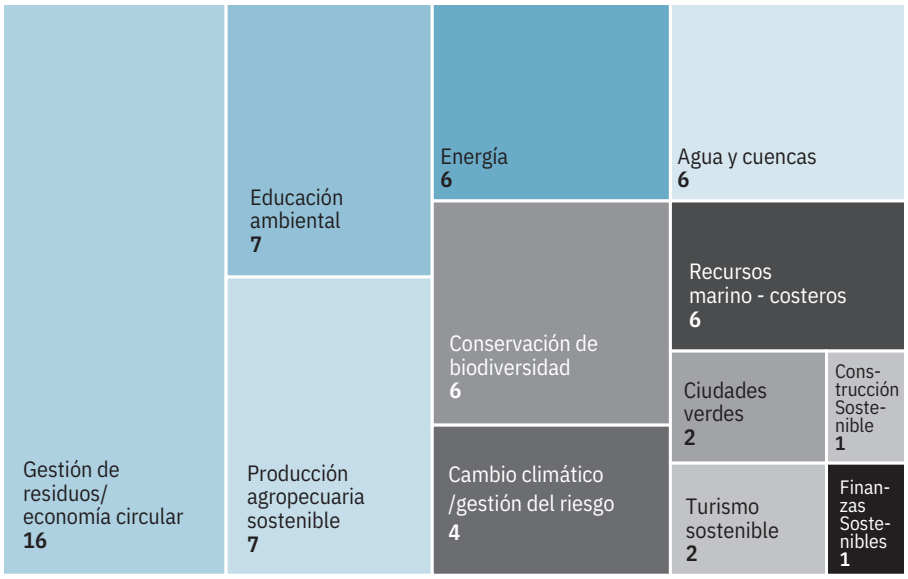
BUENAS PRÁCTICAS AMBIENTALES
véase Beirute, 2026, en
www.estadonacion.or.cr

La mayoría de estas se centra en asuntos relativos a la gestión de los residuos sólidos y la economía circular (gráfico 4.28). Este fenómeno coincide con la preocupación generalizada por los lentos avances que se registran en el país en cuanto al manejo sostenible de los desechos (como se estudió anteriormente), así como por los impactos de esta dinámica sobre el ambiente y la salud. Le siguen en orden de importancia las BPA vinculadas con educación ambiental, producción agropecuaria sostenible, energía, agua y cuencas, y conservación de la biodiversidad.

Los datos recopilados muestran que en Costa Rica cerca de una decena de sectores impulsan BPA. No obstante,

Gráfico 4.28

Distribución de buenas prácticas ambientales, por tema. 2026



Fuente: Elaboración propia con base en datos del mapeo de BPA y Beirute (2026).

dos sobresalen por su presencia: las instituciones públicas (26%) y las organizaciones no gubernamentales (19%). En el primer caso, se trata fundamentalmente de entes autónomos, como el Instituto Costarricense de Electricidad, y ministerios como el de Agricultura y Ganadería, Salud, Educación, Ambiente y Energía. En el segundo, figuran principalmente asociaciones, fundaciones, fondos y alianzas como la Asociación de Voluntarios para el Servicio de las Áreas Protegidas, la Fundación Corcovado, el Fondo Agua Tica y la Alianza Nacional Ríos y Cuencas de Costa Rica. Asimismo, se registran casos en gobiernos locales, comunidades, sector privado, cooperativas, cooperación internacional, entre otros.

En todas las iniciativas la asociatividad es un rasgo característico, pues se articulan, coordinan o implementan acciones con otros actores, aunque con distinta intensidad: en algunos casos se aproxima a la cogestión y en otros se limita a alianzas puntuales. Un ejemplo del primer tipo es "Desarrollo productivo sostenible y comunitario de mejillones en Isla Chira", impulsado por Asociación de Cultivo de Mejillones y Mariscos (ASOCMEMA) en colaboración con la Universidad Estatal a Distancia (UNED); del segundo, el centro de gestión de residuos de la Municipalidad de Coto Brus, desarrollado con apoyo financiero y técnico de la Cooperación Japonesa y de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur (Judesur; Beirute, 2026).

De acuerdo con su alcance territorial se identifican cuatro grupos. Un 35,5% tiene cobertura nacional y se vincula principalmente con educación ambiental, gestión de residuos y agua; un 29% posee alcance regional, como el Proyecto RÍOBARDAS, que trabaja en la descontaminación de ríos de la GAM; un 19,4% tiene una cobertura comunitaria y un 16,1% cantonal. Entre estas últimas sobresalen Café carbono neutral y aprovechamiento de biomasa de Coopedota R. L., "Compostaje en casa" de la Municipalidad de Curridabat y el Programa de Educación Ambiental de la Reserva Bosque Nuboso Monteverde.

Para profundizar en su alcance y relevancia, se seleccionó un subconjunto de experiencias sobresalientes y se entrevistó a las personas responsables o vinculadas con su implementación. El cuadro 4.7 sistematiza sus principales características (para más detalles véase Beirute, 2026).

Cuadro 4.7

Resumen de buenas prácticas ambientales, según ámbito por entidad

Ente	Iniciativa y resultados
Gestión integral de residuos y economía circular	
Municipalidad de Santa Cruz	**Muni Composta:** reducción de residuos orgánicos enviados a disposición final.
	Muni Recicla/CRRV Cacao Bernabela: 1.598 toneladas recolectadas y 1.162 toneladas procesadas de residuos valorizables en el 2025.
	Huella Comercial: 100 comercios incorporados y capacitados para separar residuos.
	Bolsas que construyen: recolección diferenciada en centros educativos públicos; 48,4 toneladas de residuos valorizables recuperadas en el 2025.
	Sistema de doble flujo y banda separadora del CRRV: se proyecta aumentar la capacidad de procesamiento de unas 110 a más de 245 toneladas mensuales y evitar unas 239 toneladas mensuales en el relleno sanitario.
Municipalidad de Coto Brus	**Centro de transferencia y aprovechamiento de residuos:** primer centro de transferencias del país; menos viajes al relleno sanitario y mejor gestión de residuos valorizables y orgánicos.
	Vivero y producción orgánica municipal: aprovechamiento de residuos orgánicos para producir insumos, microorganismos y productos para el vivero.
	Mercadito Verde: intercambio de producción municipal por residuos valorizables limpios, secos y separados; vincula la gestión de residuos con la participación comunitaria.
	Aprovechamiento y comercialización de residuos valorizables: ahorro de 29 millones de colones en transporte e ingresos de 17 millones de colones por venta de residuos valorizables en el 2025.
Municipalidad de Pérez Zeledón	**Gestión integral y ampliación gradual de la recolección:** ampliación de la cobertura del 30% del cantón a todos los distritos en el 2025.
	Centro de compostaje municipal: 3.200 toneladas de producto orgánico y ahorro estimado de 55 millones de colones al año.
	Recolección diferenciada y valorización de residuos: recolección casa por casa de plásticos, hojalata, vidrio, aluminio y papel/cartón; venta a dos pequeñas y medianas empresas locales.
	Campañas de residuos electrónicos: dos campañas anuales, complementadas con recolección de residuos cárnicos y no tradicionales.
Protección y gestión del recurso hídrico	
Agua Tica/ Fundecor	**Agua Tica-Fondo de Agua:** protección de fuentes hídricas; portafolio de ocho líneas de inversión en unas 6.000 hectáreas.
Agua Tica	**Protección de bosques y reabastecimiento hídrico:** 1.201 hectáreas de bosque protegidas mediante pago por servicios ecosistémicos; 1,2 millones de m³ de agua reabastecidos en el 2025.
Alianza Nacional de Ríos y Cuencas	**Observatorios Ciudadanos del Agua:** monitoreo participativo y vigilancia permanente de fuentes hídricas; conformación de una Red Nacional de Observatorios Ciudadanos del Agua.
	Festivales de Barro: aproximadamente 300 festivales para enseñar el uso de microorganismos eficientes para mejorar los cauces.
ONG Río Urbano	**Ríobardas e islas regenerativas:** estructuras flotantes que capturan residuos y jardines flotantes para tratamiento del agua; 19 bardas colocadas o en proceso.
Producción sostenible, agricultura regenerativa y bioeconomía	
Nicoverde	**Agricultura regenerativa y certificación:** alrededor de 17 certificaciones nacionales e internacionales.
	Uso de productos biológicos: reducción del 80% en el uso de pesticidas; producción de piña reportada como de cero residuos de pesticidas.
	Gestión hídrica y energía renovable: reducción del 70,3% en intensidad hídrica; paneles solares para autoconsumo.
	Bioeconomía y economía circular: cartón compostable, bioactivos, biofertilizantes, biocontroladores y otros bioinsumos.
	Transferencia de buenas prácticas a productores: 100 productores de piña, agrupados en cuatro organizaciones, y 200 productores de papaya y aguacate.

CONTINÚA →

Cuadro 4.7 (continuación)

Resumen de buenas prácticas ambientales, según ámbito por entidad

ASOCMEMA	**Miticultura de especies locales:** producción de dos especies locales de mejillones con semillas propias; menor presión sobre poblaciones naturales y el fondo marino.
	Maricultura con beneficios ecosistémicos: filtración de alrededor de ocho litros de agua por hora, retención de carbono y hábitat para especies marinas.
	Molino de artes de pesca fantasma: construcción del primer molino de artes de pesca recolectadas.
	Escalamiento de la maricultura: tecnificación para ampliar la práctica a Chomes, Manzanillo e Isla Caballo; biorremediación, biocontrol y producción sostenible.
Participación, educación y acción comunitaria	
Alianza Nacional de Ríos y Cuencas	**Empoderamiento comunitario para la protección de cuencas:** 17 convenios; expansión de la categoría Microcuencas de Bandera Azul de 42 a 170 comités.
	Premio Rafael Gallo Palomo: reconocimiento periódico a iniciativas de mejoramiento ambiental y protección de ríos.
	Incidencia para la salvaguarda de ríos: contribuyó a la aprobación de la Ley n° 10152 para el desarrollo sostenible de la cuenca del río Sarapiquí y la protección de su cauce principal.
	Educación y comunicación ambiental comunitaria: boletín quincenal, programa semanal de radio, museos del río y otras actividades de sensibilización.
Río Urbano	**Ríobardas/equipos de "guardaríos":** solución tecnológica vinculada a equipos locales responsables de su mantenimiento y gestión.
Incentivos económicos, comerciales y financieros	
Próxima Comunicación	**Ecoins:** más de 100.000 personas inscritas, unas 25.000 activas y 64 municipalidades inscritas; entre el 2018 y julio del 2026 movilizó 11.000 toneladas de residuos y evitó unas 13.000 toneladas de CO_2.
Biofin/PNUD	**Taxonomía de finanzas sostenibles para biodiversidad:** herramienta para orientar inversiones y créditos hacia actividades positivas para la biodiversidad (proceso piloto).
Biofin/Sinac	**Titularización de flujos futuros/bono temático**: mecanismo para usar parte de los ingresos futuros por visitación a parques nacionales para financiar la infraestructura de áreas silvestres protegidas (en proceso de creación).
Nicoverde	**Certificaciones y acceso a mercados:** acceso a mercados europeos y mayor rentabilidad.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Beirute (2026) e información de las entrevistas.

De este ejercicio sobresale que las BPA no son homogéneas ni se limitan a acciones puntuales de conservación: incorporan distintos mecanismos para generar resultados ambientales, desde innovación tecnológica y alianzas hasta nuevas fuentes de financiamiento, incentivos comerciales y financieros, así como empoderamiento comunitario.

Estas BPA no solo generan beneficios ambientales, también económicos o sociales. Un ejemplo es el caso de la Municipalidad de Coto Brus, donde las acciones para mejorar la gestión de residuos permitieron que en el 2025 el gobierno local ahorrara 29 millones de colones en toneladas evitadas en transporte y percibiera ingresos por 17 millones de colones, a partir de la venta de los residuos valorizables (E: Jiménez Morales, 2026).

Debilidades en gestión de bienes ambientales limita condiciones para desarrollo humano

En esta edición y en anteriores de este Informe, se han documentado ampliamente los impactos negativos que generan los patrones insostenibles de uso del patrimonio natural sobre el ambiente. Sin embargo, sus consecuencias trascienden el deterioro de los ecosistemas, pues también generan costos y ponen en riesgo las bases materiales del desarrollo humano, la vida, la salud y las actividades económicas. Estas implicaciones no siempre son visibles ni se incorporan lo suficiente en la toma de decisiones, en parte porque los bienes naturales suelen estar subvalorados o invisibilizados. Ello reduce los beneficios y servicios que estos proporcionan a la sociedad y traslada costos hacia distintos sectores y territorios. Por tanto, el desafío no consiste únicamente en moderar las demandas sobre los bienes naturales para reducir sus costos, sino en reconocer que la sostenibilidad del desarrollo depende de la capacidad de conservar, restaurar y fortalecer el capital natural del país. Esta sección muestra algunos ejemplos de este tipo de impactos, más allá de lo estrictamente ambiental.

La insostenibilidad ambiental no solo conlleva riesgos futuros, sus manifestaciones son concretas y observables para distintos sectores sociales y económicos. Un primer ejemplo son los problemas en el acceso al recurso hídrico. En el 2022 -último año para el que se tiene información- se rechazaron un 22,9%

de las 25.824 solicitudes de disponibilidad tramitadas ante el AyA y la ESPH. En el caso de las Asada este valor fue de un 9,7% (Aresep, 2023). En total, diez cantones registran niveles de rechazo superiores al 40%, entre los que sobresalen Aserrí, Moravia, Goicoechea y Tibás. Otros 28 cantones tienen porcentajes de rechazo entre un 20% y un 38,4% (entre ellos Talamanca, San Mateo, La Unión, Limón y Quepos). El tercer conjunto está integrado por 21 cantones con cifras de rechazo menores al 20%, destacan con los valores más bajos Buenos Aires, Heredia, Siquirres y Santo Domingo (mapa 4.9).

De acuerdo con la Aresep (2023), entre las variables que más afectan el otorgamiento de agua potable por parte del AyA y la ESPH están la duración del proceso o trámite de solicitud (a mayor duración menor probabilidad de que sea aprobado) y la zona geográfica. En el caso de las Asada problemas en la documentación, el incumplimiento de requisitos y la baja o nula disponibilidad hídrica.

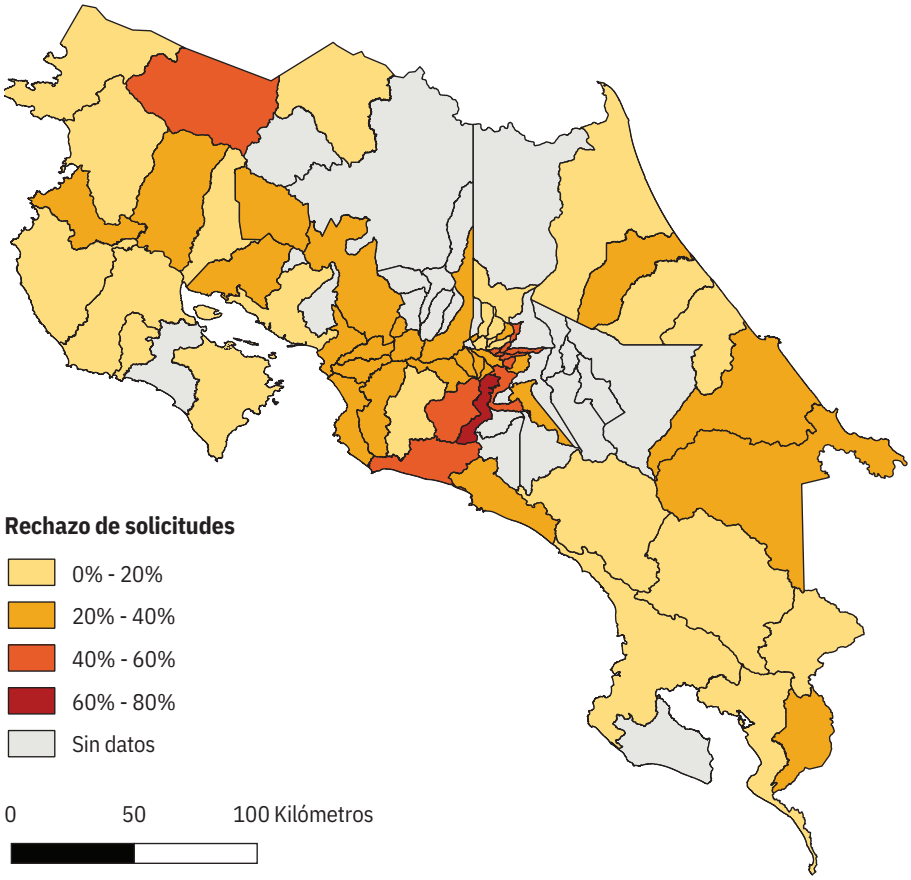
La contaminación del agua, analizada previamente en este capítulo, también puede afectar algunos sectores económicos. Un estudio encontró que en las playas los principales problemas de contaminación se asocian con aguas residuales urbanas, particularmente en zonas de intensa actividad turística; plásticos y microplásticos, contaminación fecal y otros residuos sólidos. Mientras que en el caso de los ríos se vincula con la agricultura y las aguas residuales domésticas sin tratamiento; los contaminantes específicos que aparecieron con mayor frecuencia fueron los plaguicidas, otros agroquímicos y la contaminación fecal. Entre los puntos críticos están las cuencas de Tárcoles y Reventazón (dos de las que concentran la mayor extracción de agua), y destinos turísticos de alta visitación como Jacó y Tamarindo (Parra-Barrientos et al., 2026).

Por otra parte, un patrón que genera altos costos es la fuerte dependencia de los hidrocarburos. Entre 1990 y el 2025 la importación de combustibles fósiles creció 2,0 veces (gráfico 4.29a). En el mismo período, la factura petrolera aumentó 10,5 veces, hasta alcanzar en el último año un monto de 2.000 millones de dólares (gráfico 4.29b). La tendencia en ambos indicadores incrementa la salida de divisas, lo que afecta el saldo de la balanza comercial y la disponibilidad de dólares, al incrementar la presión sobre el mercado cambiario. Además, disminuye la capacidad de ahorro del país y la cantidad de recursos para inversión, lo que frena la innovación.

Los patrones de transporte y movilidad también afectan la economía de los hogares y la competitividad del país. Los resultados de la VIII Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (Enigh) 2024 revelan que, después de los alimentos y bebidas no alcohólicas, el transporte es el rubro al que los hogares orientan más recursos: el 17,6% en promedio (INEC, 2025). Además, su participación en la estructura de gastos aumentó una media del 15,5% entre el 2018 y el 2024. En general, el gasto promedio en transporte de los hogares en el 2024 fue de 120.898 colones; sin embargo, las familias con menos recursos (quintil 1) destinan 29.545 colones frente a los 306.091 colones que orientan los de mayores entradas (quintil 5), lo cual significa que estos últimos gastan 10,4 veces más que los primeros en este componente (INEC, 2025). En el capítulo 2 de este Informe se presenta un análisis sobre los patrones de gasto y consumo de los hogares.

Mapa 4.9

Porcentaje de rechazo de solicitudes de disponibilidad de agua ante el AyA y la ESPH, por cantón[a/]. 2022

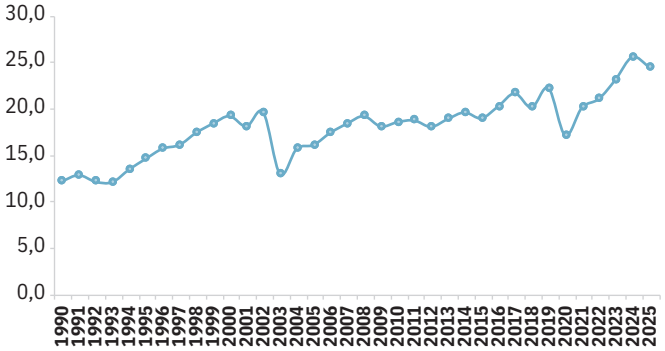


a/ El análisis realizado por la Aresep contempla 59 de los 84 cantones del país.
Fuente: Bogantes (2026) con datos de Aresep (2023).

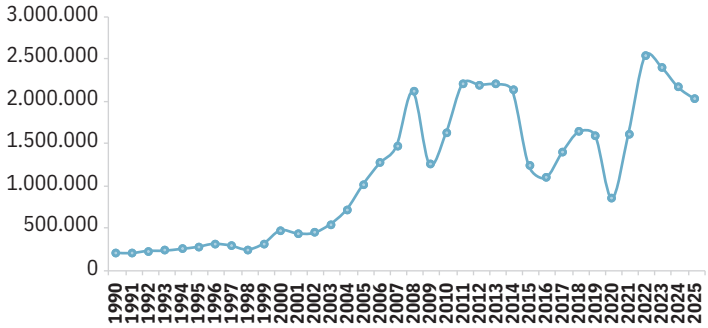
Gráficos 4.29

Tendencia en la importación y pago de derivados de petróleo

a) Barriles importados de petróleo
(millones)



b) Montos pagados por petróleo
(miles de dólares)



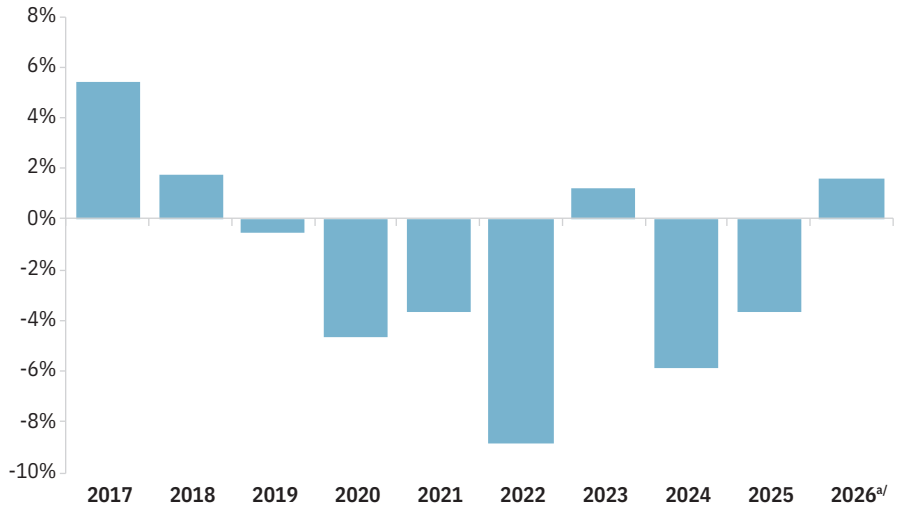
Fuente: Elaboración propia con datos de Recope (2026).

A su vez, el sector agrícola muestra dos cambios que reflejan los efectos de las condiciones climáticas y la necesidad de adaptación de esta actividad ante sus impactos. Por un lado, la baja en la producción de un 4,2% entre el 2024 y el 2025 (Sepsa-MAG, 2026). Si bien todos los grupos de cultivos se vieron afectados, las principales disminuciones las experimentaron las hortalizas (21,5%) y los granos básicos (9,9%). Además del frijol (39,8%), registraron variaciones negativas la cebolla (27,2%), la papa (23,8%), el banano (10,8%), la caña de azúcar (9,0%) y la zanahoria (8,3%). Se trata de cultivos importantes en la dieta alimentaria de la población y de relevancia en las exportaciones.

Paralelamente, ese sector también vive una contracción del empleo. De acuerdo con datos de la Encuesta Continua de Empleo, entre 2017 y 2026, la población ocupada en el sector agropecuario decreció un 18,7% para un total de 198.119 puestos de trabajo en el último año. Como se observa en el gráfico 4.30, la mayor caída se registró en el 2022, siendo incluso superior a la reportada para el 2020 (año en que se presentó la pandemia por covid-19). Las regiones en las que se perdieron más empleos en este lapso fueron la Central, la Brunca y la Chorotega, todas en rangos por encima del 20% (INEC, 2026a).

Gráfico 4.30

Variación interanual en el crecimiento de la población ocupada en el sector agropecuario



a/Los datos de 2026 corresponden a los tres primeros trimestres del año.
Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEC y Sepsa-MAG.

El país también registra costos significativos por los desastres asociados a eventos climáticos. Una evaluación reciente de la Contraloría General de la República determinó que, entre el 2011 y el 2025, la exposición al cambio climático y a eventos hidrometeorológicos extremos ocasionó pérdidas económicas superiores a los 859.000 millones de colones (CGR, 2026; CNE, 2026c). La atención de estos daños exige, además, recursos para la reconstrucción de infraestructura pública, que en algunos casos provienen de empréstitos internacionales.

Por ejemplo, Proeri se financia mediante un préstamo con el BCIE autorizado hasta por 700 millones de dólares para obras de reconstrucción, rehabilitación y fortalecimiento de infraestructura crítica bajo criterios de resiliencia, sostenibilidad y reducción del riesgo de desastres (Asamblea Legislativa, 2024). Estos costos adquieren especial relevancia en un contexto en el cual el endeudamiento del país pasó de un 28% a un 60% del PIB en los últimos 15 años (BCCR, 2026).

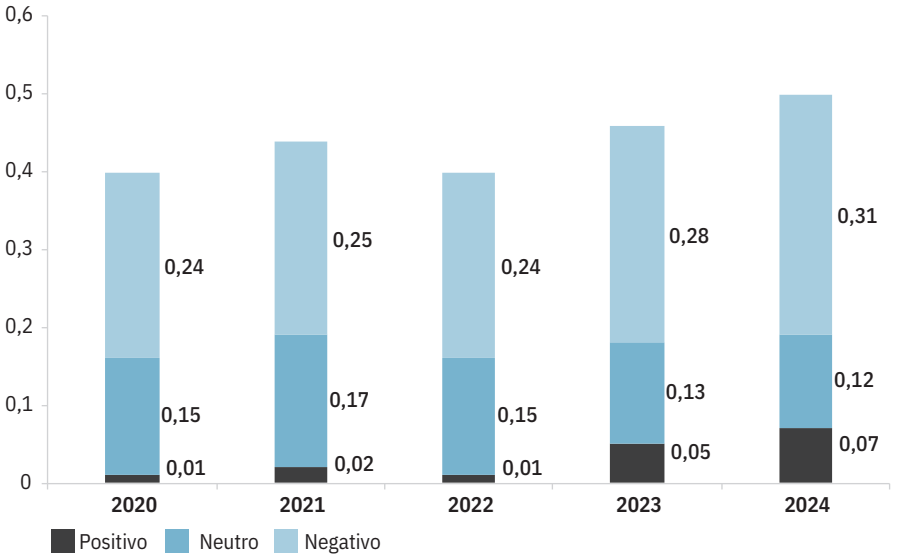
Por último, un elemento poco explorado se refiere a la composición del gasto tributario con incidencia ambiental[26]. Esto consiste en exenciones, tasas reducidas y otras disposiciones fiscales asociadas con actividades que pueden generar distintos efectos ambientales. Los datos del Ministerio de Hacienda registran que en el 2024 este rubro alcanzó 242.363 millones de colones, lo que equivale a un 0,5% del PIB y representa cerca de un 12% del gasto tributario total del país. Su distribución evidencia un comportamiento poco consistente con los objetivos de sostenibilidad: 63,3% corresponde a incentivos clasificados con incidencia ambiental negativa[27]; un 23,4% se considera neutro[28] y solo un 13,3% se registra como incidencia positiva[29]. La participación de este último componente creció desde el 2020 (gráfico 4.31).

El peso del gasto tributario ambiental negativo está en el transporte y el almacenamiento, que representan el 64,9%, principalmente por beneficios vinculados con el impuesto único a los combustibles y a la propiedad de vehículos. Este sector también cubre casi el 88% del gasto tributario ambiental positivo, asociado con incentivos para movilidad sostenible y el transporte eléctrico (Ministerio de Hacienda, 2025). Los resultados confirman la importancia de avanzar en la coherencia entre política fiscal y política ambiental.

En síntesis, los costos señalados no constituyen impactos aislados, por el contrario, se acumulan, interactúan y se trasladan entre distintos ámbitos de la sociedad, la economía y el territorio, al generar efectos que pueden comprometer tanto el bienestar de la población como las condiciones necesarias para sostener las actividades productivas a largo plazo. Cuando la presión sobre los bienes naturales supera la capacidad de los ecosistemas para regenerarse y proveer servicios, los costos dejan de ser exclusivamente ambientales y se expresan en mayores necesidades de inversión, pérdida de productividad, afectaciones a los medios de vida, conflictos por el acceso a los recursos y mayores riesgos para las generaciones futuras. Estas dinámicas reducen la posibilidad de alcanzar un desarrollo humano sostenible.

Gráfico 4.31

Composición del gasto tributario, según efecto ambiental
(porcentaje del producto interno bruto)



Fuente: Corrales (2026) con datos del Ministerio de Hacienda (2025).

Investigadores principales: Karen Chacón Araya, Leonardo Merino Trejos, Marlon Alfaro Cordero, Víctor Bazán Salazar, Guido Barrientos Matamoros, Tatiana Beirute Brealey, Alice Brenes Maykall, Karlissa Calderón Zúñiga, Lenin Corrales Chaves, Mario Cortés Vásquez, Mauricio Chicas Romero, Daniella Carranza Zamora, Sebastián González Rosales, Ricardo Orozco Montoya, Diana Segura Román, María Fernanda Vargas González.

Insumos: *Cambios y tendencias recientes en la agricultura orgánica en Costa Rica. 2020-2025*, de Guido Barrientos-Matamoros (PEN); *Patrones e implicaciones del uso de la energía para la sostenibilidad ambiental y el desarrollo humano de Costa Rica*, de Víctor Bazán y Daniella Carranza (consultores independientes); *Buenas prácticas ambientales y su potencial de réplica en Costa Rica*, de Tatiana Beirute (consultora independiente); *Dinámicas de la gestión de la biodiversidad y los recursos forestales en Costa Rica: implicaciones para el desarrollo humano*, de Lenin Corrales (consultor independiente); *Evolución de la política pública ambiental y sus alcances para la sostenibilidad ambiental en Costa Rica (1990-2025)*, de Mario Cortés (consultor independiente) y Leonardo Merino (PEN); *Gestión de residuos sólidos a nivel municipal: capacidades, resultados y desigualdades territoriales*, de Karen Chacón, Karlissa Calderón (PEN) y Mauricio Chicas (ITCR); *Protesta ambiental en Costa Rica: análisis de la configuración territorial de la conflictividad socioambiental*, de Sebastián González (consultor independiente); *Protección ambiental, propiedad privada y conflictividad en contextos urbanos: Zona Protectora Cerros de Escazú*, de Leonardo Merino (PEN) y Marlon Alfaro (consultor independiente); *Gestión del riesgo de desastre en Costa Rica: reconstrucción, transformaciones y vulnerabilidad*, de Ricardo Orozco, Alice Brenes-Maykall, Diana Segura-Román (UNA); *Agua en Costa Rica: sostenibilidad, presiones y desafíos para el desarrollo humano y Evolución, avances y cambios en las capacidades normativas y de fiscalización ambiental en Costa Rica*, de María Vargas (consultora independiente) y *Ordenar el mar para gestionar el futuro: gobernanza participativa y prospectiva estratégica en el Golfo de Nicoya*, de Paola Apestegui y Silvia Camacho (Conservación Internacional).

Borrador del capítulo: Karen Chacón Araya, con apoyo de Karlissa Calderón, Sebastián González y Leonardo Merino.

Coordinación: Karen Chacón Araya.

Edición técnica:
Karen Chacón Araya y Leonardo Merino Trejos.

Asistentes de investigación:
Karlissa Calderón Zúñiga, Javier Bogantes Retana, Sebastián González Rosales y Suyen Miranda López.

Asesoría metodológica: Leonardo Merino Trejos, Karen Chacón Araya, Rafael Segura Carmona, Natalia Morales y Steffan Gómez.

Actualización y procesamientos de datos: Javier Bogantes, Karlissa Calderón, Sebastián González, Karen Chacón y Rafael Segura.

Estudiantes pasantes que colaboraron en la búsqueda, sistematización y actualización de información y bases de datos: María Sánchez, María Jiménez, Aaron Rosales, Brithany Cordero (UNA); Megan Azofeifa (Universidad Hispanoamericana); María Obando, Ana Chavez, Gerardo Rojas, Jean Franco Montiel, Nazareth Sandoval, Amanda Durán, Jeremi Ramírez, Fernando Ulloa, Janice Peters, Jheremy Fallas, Caleb Padilla, Hosthyn Lacayo, Fernanda Rodríguez, María Isabel Vargas, Rosaura Gómez, Cristina Rodríguez y Guiselle Cordero (UCR).

Visualización de datos: Javier Bogantes Retana, Karen Chacón Araya, Sebastián González Rosales, Karlissa Calderón Zúñiga, Rafael Segura Carmona y Yarlin Vargas Valverde.

Elaboración de mapas: Marlon Alfaro Cordero, Javier Bogantes Retana, Rudy Muñoz Jiménez y Mauricio Chicas Romero.

Lectores críticos: Arturo Carballo, quien fungió como lector crítico del borrador, así como a Lenin Corrales, Vilma Obando, Francisco Angulo, Rolando Marín, Yamileth Astorga, Daniella Carranza, Víctor Bazán, Diana Segura, Pascal Girot, Allan Astorga, Margarita Bolaños, Sebastián González, Tatiana Beirute, Rafael González, Marlon Alfaro, María Vargas, Alice Brenes, Ricardo Orozco, Paola Apestegui, Silvia Camacho, Manuel Alfaro, Guido Barrientos, Javier Bogantes, Karlissa Calderón, Daniela Chacón, Esteban Durán, Leonardo Merino.

Revisión y corrección de cifras:
Karlissa Calderón Zúñiga, Javier Bogantes Retana y Karen Chacón Araya.

Diseño y diagramación:
Erick Valdelomar/Insignia | ng.

Un agradecimiento especial a Mario Alvarado (consultor independiente), Mariana Garita y Ricardo Caravaca (ICT), Keily Calderón (IMN), Karla Calderón (Municipalidad de San José), Natalia Meza, Jairo Serna y Kifah Sasa (PNUD-Costa Rica), Lenin Corrales (consultor independiente), Jorge Jiménez y Katherine Arroyo (MarViva), Mario Piedra (Fundecor), Álvaro Morales (Cimar-UCR), Ana Gloria Guzmán y Paola Apestegui (Conservación Internacional), Mauricio Álvarez, Dylanna Rodríguez, Álvaro Sagot, Yamileth Astorga (UCR); Mariana Porras y Henry Picado (Fecon); María Fernanda Vargas (consultora independiente); Mauricio Chicas (ITCR); Jorge Mora (Arca); Rolando Marín (Junta Directiva de la Confederación Nacional de Federaciones, Ligas y Uniones de Acueductos Comunales); Bernardo Aguilar (consultor independiente); Montserrat Gómez de la Fuente (TAA), Luis Diego Hernández (Poder Judicial), Silvia Matamoros (miembro del consejo local de la Zona Protectora Cerro de Escazú, Kiosko Socioambiental), Andrea Mora (Movimiento Cahuita Unida), Jessica Ramírez Benavides (asesora legislativa), Randall Zúñiga (Dirección de Energía, Minae), María Gabriela Alfaro (ICE), Álvaro Bermúdez (Incofer), Sidney Viales (INS), Adriana Bonilla (DCC-Minae), Barbara Marín (Recope), José Rojas (UNA), Rafael Madrigal (Ministerio de Hacienda), Héctor Chaves (Cuerpo de Bomberos de Costa Rica), Alejandro Picado y Carlos Picado (CNE), Ángela Mata (INVU), Werner Stolz España (IMN), Roberto Ramírez y Osvaldo Quirós (Senara), Felipe Portuguez y Arcelio Chávez (AyA), José Miguel Zeledón y Vivian González (Dirección de Agua-Minae), Katherine Arroyo, Luis Ramos, Ricardo Morales, Albin Badilla y Lourdes Sánchez (Ministerio de Salud), Marco Cordero (Aresep), Katia Vega (Minae), Laura Castro, Luis Rojas y Francisco Angulo (ESPH), Laura Brenes (CICA-UCR), Osvaldo Artavia (Inder), Guillermo Carazo, Marcial Rivera y Dennis Chavarría (CFIA),

Gina Vargas, Jorge Cárdenas, Gustavo Induni, Oscar Mora, Silvia Moreira (Sinac-Minae), Ana Lucrecia Guillen, Zoila Rodríguez y Gilmar Navarrete (Fonafifo), Carlos Alvarado (Incopesca), Ana Bárbara Quesada (Procomer), Federico Cartín y José Roberto Madriz (Costa Rica por Siempre), Erick Jara, Dennis Monge y Priscilla Zeledón (Sepsa-MAG), Alberto Fallas (ONS), Luis Diego Obado, Marilyn Vázquez y Yasmis Castillo (Corfoga), Gustavo Jiménez (Icafe), Olman Mora (Contraloría Ambiental-Minae), Ana Laura López (Defensoría de los Habitantes), Lía Barrantes, Alejandra Rojas y Gonzalo Elizondo (CGR), José Pablo González, Fabiola Luna y Luis Diego Hernández (Ministerio Público), Marlen Vargas (Poder Judicial), Sonia Villegas (Sala Constitucional), Sherman Allen y Marbel Carillo (Asamblea Legislativa), José Madriz y Shirley Ellis (Costa Rica por Siempre), Jorge Sánchez (NicoVerde), Roberto de la Osa (Alianza Nacional Ríos y Cuencas de Costa Rica), Marianela Jiménez Morales (Municipalidad de Coto Brus), Álvaro Murillo Mora (Municipalidad de Pérez Zeledón), Katia Gómez (Municipalidad de Santa Cruz), Rodrigo Méndez (UNED), Karla Chaves (Ecoins), Alonso Briceño (Río Urbano), Eida Arce (consultora independiente), Limsay Acuña (Municipalidad de Buenos Aires), Milena Torres (Municipalidad de Cartago), Luis Felipe Arguedas (Municipalidad de León Cortés), Johana Ávila (Municipalidad de Alajuelita), Rosa Muñoz (Municipalidad de Santa Ana), Diego Mora (Municipalidad de Upala), Rossilyn Valverde (Municipalidad de Sarapiquí), Juan Carlos Barrantes (Municipalidad de Limón), Katherine Obando (Municipalidad de Cañas), Fabián Vindas (Municipalidad de Montes de Oro), Kendy Villalobos (Municipalidad de Heredia), Ricardo Laurent (Municipalidad de la Unión), Mirna Sabillón, Raquel Jiménez y Harold Herra (Municipalidad de San Carlos), Ingrid Sandoval (Municipalidad de Tibás), Karen Porras (UNGL), Maricela Hernández y José Matamoros (IFAM), Esteban Salazar (Municipalidad de Belén), Luis Barrantes (Federación Occidental de Municipalidades de Alajuela), Fabricio Brenes (Federación de Municipalidades de la provincia de Cartago), Bernal Vargas (Asociación Nacional de Alcaldías e Intendencias), por sus comentarios y contribuciones; a Manuel Guerrero, Secretario Técnico de Agua Tica (Fundecor) por su apoyo para la elaboración del capítulo, a los gobiernos locales por su participación en la consulta telefónica sobre gestión de residuos sólidos en Costa Rica y a todas las personas de las comunidades en Parrita, Pital, Los Chiles, Aguas Zarcas y Río Cuarto, Santa Rosa, San Pablo, Potrero Cerrado, San Rafael de Irazú, Pacayas, Paso Ancho, Angelina y Cot que fueron parte de los procesos de diálogo y trabajo de campo a través de talleres, grupos focales y entrevistas para las distintas investigaciones que alimentaron este capítulo.

Los talleres de consulta se realizaron los días 30 de junio; 13 y 21 de julio, y 16 de setiembre con la participación de Bernardo Aguilar, Alberto Aguilar, Marlon Alfaro, Sergio Alfaro, Marielos Alfaro, Ronit Amit, Tania Amour, Eida Arce, Mauricio Arias, Katherine Arroyo, Yamileth Astorga, Albin Badilla, Mauren Ballestero, Víctor Bazán, José María Blanco, Javier Bogantes, Margarita Bolaños, Karla Borbón, Fabricio Brenes, Shirley Calvo, Max Campos, Alberto Cañas, Arturo Carballo, Daniella Carranza, Luisa Castillo, Laura Castro, Mauricio Chicas, Paolo Conejo, Oscar Córdoba, Rocío Córdoba, Cindy Fernández, Natalia Gamboa, Yurini García, Eddy Gómez, Sebastián González, Vivian González, Manuel Guerrero, Carlos Faerron Guzmán, Harold Herra, Gustavo Induni, Eilyn Jiménez, José Jiménez, Marianela Jiménez, Raquel Jiménez, Ricardo Laurent, Laura Leiton, Elizabeth León, Nelly López, Rolando Marín, María Elena Martín, Silvia Matamorros, Jorge Cabrera Medaglia, Rose Marie Menacho, Valeria Mesén, Miriam Miranda, Mario Mora, Darner Mora, Jorge Mora, Ricardo Morales, Irene Murillo, Karol Murillo, Vladimir Naranjo, Katherine Obando, Franklin Paniagua, Nydia Peña Montero, Henry Picado, Jorge Polimeni, Alejandra Porras, Mariana Porras, Rommy Quirós, Daniela Rivera, Dylanna Rodríguez, Rodrigo Rojas, José Félix Rojas, Mariana Porras Rozas, Pablo Saborío, Esteban Salazar, Lourdes Sánchez, Ingrid Sandoval, Alexander Segura, Manyor Shizazinia, Eugenio Solís, Shirley Soto, Víctor Valverde Espinoza, Evelyn Valverde, María Fernanda Vargas, Sidney Viales, Edward Vindas, José Miguel Zeledón, Héctor Zuñiga.

Notas

1 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.

2 Un vehículo de propósito especial es una estructura jurídica y financiera constituida para realizar una operación determinada. En este caso, recibe los ingresos futuros cedidos por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación, conforma un patrimonio separado, emite valores en el mercado y administra el pago a las personas inversionistas (Biofin-PNUD, s. f.).

3 Este valor corresponde a la mediana, es decir, al valor central de los datos ordenados en dos partes iguales de mayor a menor.

4 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.

5 Las personas entrevistadas fueron: Ana del Carmen Gutiérrez Molina, Francisco Mejía, Javier Sánchez, 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 y Ciska Raventós, vinculadas con instituciones públicas, organizaciones comunales y ambientales, actividades locales y espacios de participación territorial. Para mayor detalle sobre sus perfiles y aportes, véase Alfaro y Merino, 2026.

6 Los usos no consuntivos del agua son aquellos que no producen una disminución en su cantidad y calidad, pues el volumen de agua que se extrae es reincorporado tras su utilización (Vargas, 2024).

7 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).

8 Los metabolitos de clorotalonil son compuestos que se forman cuando la sustancia original se degrada o transforma en el ambiente (Vargas, 2026a).

9 Los datos disponibles no permiten precisar si el incremento en la importación de agroquímicos por ingrediente activo se relaciona con un aumento en el uso de los cultivos o debido a que en Costa Rica hay un buen número de empresas que importan plaguicidas grado técnico, formulan el producto y la reexportan a la región centroamericana y del Caribe (E: Chaves, 2026; E: Díaz, 2026).

10 El Servicio Fitosanitario del Estado reportó los datos de importación, exportación y uso aparente correspondientes a los años 2024 y 2025 como preliminares (Carta- SFE-DE-0555-2025 y Carta-SFE-DE-0290-2026).

11 El uso es la diferencia entre los kilogramos de ingrediente activo importado menos los kilogramos de ingrediente activo exportado (SFE, 2025).

12 El decreto 35368-MAG-S-Minae establece los parámetros específicos para la regulación de esta actividad, utilizada principalmente para el control de material vegetal.

13 Las principales actividades agrícolas contemplan cultivos agroindustriales (café, caña de azúcar y palma aceitera); frutas frescas (banano criollo y de exportación, melón, piña y sandía); granos básicos (arroz, frijoles y maíz); y hortalizas (cebolla, papa y zanahoria).

14 La eutrofización es una de las principales causas de contaminación de los lagos y embalses en la actualidad. Se produce cuando una masa de agua recibe un aporte muy elevado de nutrientes inorgánicos, principalmente nitrógeno (N) y fosforo (P). Así pues, un ambiente eutrofizado es aquel que contiene un exceso anormal de nutrientes (Miteco, 2022).

15 Los eventos hidrometereológicos incluyen inundaciones, lluvias, huracanes, deslizamientos, sequías, vendaval, avenida torrencial, marejada, tormenta eléctrica, tempestad, aluvión, tornado y granizada (UNDRR, 2026).

16 Para este estudio se realizó una consulta a actores involucrados en el proceso a través de entrevistas, talleres y grupos focales. Los detalles se pueden consultar en Orozco et al., 2026.

17 Este ejercicio constituye un escenario de referencia, pues supone que se mantienen las relaciones de emisión observadas en 2021 y, por tanto, no incorpora los posibles efectos de las medidas de mitigación implementadas o previstas, como la expansión de la electromovilidad y otras acciones de descarbonización (Bazán y Carranza, 2026).

18 La contaminación difusa se origina en múltiples fuentes dispersas y depende de la interacción entre las prácticas productivas, el uso del suelo, las condiciones hidrogeológicas y los procesos de escorrentía e infiltración (Vargas, 2026a).

19 Entre los compromisos internacionales que ha asumido Costa Rica destaca su adhesión al Comité de Política Ambiental (EPOC) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Como parte de esa incorporación, el país se comprometió a someterse periódicamente a las Revisiones de Desempeño Ambiental de la organización y a dar seguimiento a las recomendaciones formuladas en ámbitos como la reforma institucional y fiscal, así como la gestión integral de residuos y del recurso hídrico (Minae, 2023; Comex, 2024). Además, Costa Rica formalizó la Estrategia Nacional de Economía Circular (ENEC), alineada con las directrices de la OCDE en materia de eficiencia en el uso de los recursos y transición hacia modelos productivos más circulares (Minae, 2026).

20 Los gobiernos locales restantes no contaban con un plan vigente, disponían de documentos desactualizados o no facilitaron la información para su revisión.

21 El proceso se realizó por Conservación Internacional Costa Rica en el marco del Componente de Economía Azul del Programa Transforma-Innova, cofinanciado por la Unión Europea y el Ministerio de Medio Ambiente, Protección del Clima, Protección de la Naturaleza y Seguridad Nuclear de Alemania.

22 En Cortés y Merino (2026) se pueden consultar todas las nubes de palabras y redes semánticas de todos los períodos analizados.

23 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. Sus opiniones se presentan de forma anonimizada mediante una numeración correlativa de entrevista 1 a entrevista 10.

24 Las acciones colectivas confrontativas son aquellas que tienden a transgredir los límites del sistema jurídico, como actos contra la propiedad, amenazas, bloqueos, huelga, huelga de hambre, invasión de propiedad, marcha o caravana y mítines o concentraciones.

25 Las acciones colectivas disuasivas son aquellas que movilizan un interés particular de manera preventiva, tales como declaraciones públicas, denuncias ante entidades estatales o internacionales, organización de una consulta o proyecto de ley por iniciativa popular, paro, reunión con autoridades y reunión o asamblea entre las personas agentes.

26 El gasto tributario ambiental se define como los incentivos tributarios introducidos en impuestos para fomentar la conservación, protección y restauración del medio ambiente, especialmente en áreas relacionadas con la energía, transporte, contaminación y extracción de recursos naturales. Estos impactos pueden ser de tres tipos: positivas, negativas y neutras (Dolores et al., 2025).

27 Son desgravaciones tributarias a actividades económicas que fueron creadas con otros objetivos de políticas públicas no ambientales que tienen un perjuicio significativo observable, presumible o potencialmente negativos sobre el medio ambiente; o que incita a comportamientos desfavorables (Dolores et al., 2025).

28 Sin efecto significativo en el medio ambiente o sin información disponible o suficiente para determinar su impacto ambiental (Dolores et al., 2025).

29 Son las desgravaciones tributarias a actividades económicas cuya motivación o propósito principal no es una acción ambiental pero que debido a la naturaleza de las actividades que ejecutan tienen impactos positivos observables o presumibles sobre el medio ambiente (Dolores et al., 2025).

CAPÍTULO 4

APORTE ESPECIAL

El caso Crucitas: una expresión de las tensiones y los rezagos del desarrollo humano sostenible

Introducción

La extracción de minerales es una actividad económica ampliamente desarrollada en distintas regiones del mundo, que provee materias primas para diversas operaciones humanas y productivas, y genera ingresos para distintos sectores privados y sociales. Esta práctica se lleva a cabo, en ocasiones, en territorios de gran riqueza ecológica, donde los depósitos minerales coinciden con ecosistemas y áreas de importancia para la biodiversidad, que pueden verse afectados por la extracción. Asimismo, en estos territorios habitan poblaciones en condición de vulnerabilidad, lo que con frecuencia convierte la explotación minera en un foco de tensión entre el aprovechamiento económico, la protección ambiental y el bienestar de las comunidades.

Costa Rica no ha sido ajena a este tipo de tensiones. Si bien la minería metálica se concentró en algunas zonas del país, como Abangares de Guanacaste, Miramar de Montes de Oro en Puntarenas y Cutris de San Carlos, este último territorio se convirtió en un caso emblemático de conflicto socioambiental. Su origen se vincula con el otorgamiento en el 2001 de una concesión para explotar oro a cielo abierto en la mina Crucitas a la empresa Industrias Infinito, por parte del Ministerio de Ambiente y Energía (R-578-2001-Minae), y con la posterior prohibición de esta modalidad de minería en el 2010 (Ley 8904).

Desde el 2017, el "abandono" del sitio ha coincidido con la expansión sostenida de la extracción ilegal de oro. En respuesta, la Sala Constitucional le ordenó en 2021 al Estado elaborar un plan de contención y saneamiento (sentencia 2021-20047) y en el 2024 se presentaron proyectos de ley con propuestas que plantean reabrir la minería metálica sostenible en Cutris (expediente 24717), permitir la minería artesanal sostenible (expediente 24667) o promover alternativas económicas sin minería (expediente 24675). En marzo del 2026, una nueva sentencia de la Sala Constitucional reiteró la obligación del Poder Ejecutivo de atender la minería ilegal y la contaminación del agua (2026-10560). Más de dos décadas después, el conflicto socioambiental en esta zona sigue sin resolverse y está marcado por la falta de cumplimiento pleno de las obligaciones judiciales, la persistencia de los daños ambientales, las limitadas oportunidades socioeconómicas y las disputas sobre las alternativas de desarrollo para el territorio.

Este aporte especial documenta el caso del conflicto en la zona, desde la perspectiva socioambiental –la más comentada en el debate público- y como ejemplo integrador de tensiones sociales, económicas y políticas que destacan cómo el abandono del contrato social y los retrocesos en el desarrollo humano del país, planteados en ediciones anteriores del Informe (PEN, 2023 y PEN, 2024), se manifiestan en territorios concretos, con consecuencias directas para las personas, el ambiente y las instituciones.

La situación de Crucitas evidencia que las desigualdades socioeconómicas, las pocas oportunidades de empleo y las distintas visiones sobre el uso de los recursos naturales, profundizan las divergencias entre comunidades, sectores económicos e instituciones. La falta de respuestas oportunas y sostenidas desde el Estado y la sociedad ante estas dinámicas puede ampliar las brechas existentes, restringir las oportunidades de desarrollo y elevar los costos sociales, económicos y ambientales para el territorio, en un contexto donde históricamente las intervenciones estatales han sido limitadas y se experimenta un debilitamiento de las capacidades de la institucionalidad pública para atenderlas. Por tanto, revisar la trayectoria del conflicto, las condiciones del territorio y los posibles escenarios de resolución permite explorar alternativas para avanzar hacia soluciones con mayor capacidad de articulación social y territorial.

Para analizar este caso, el Programa Estado de la Nación (PEN) desarrolló una investigación que combina el análisis documental con entrevistas a personas especialistas y espacios de diálogo con las comunidades y los actores locales, mediante grupos focales y talleres. El propósito consistió en conocer sus perspectivas sobre la respuesta institucional al conflicto socioambiental en Crucitas y sus implicaciones para el desarrollo humano sostenible del territorio. Este ejercicio permitió sistematizar información dispersa en distintas fuentes y recuperar las experiencias, las percepciones y los puntos de vista de quienes han sido parte de esta historia.

El estudio no pretende explicar de manera exhaustiva el conflicto ni establecer relaciones causales, tampoco ofrecer una solución única o tomar posición en el debate sobre la continuidad o la prohibición de la minería. Su objetivo es aportar elementos para comprender las dimensiones territoriales, sociales, económicas y ambientales de la problemática, así como los desafíos institucionales que plantea su atención. Por esta razón, no constituye un análisis jurídico de carácter procesal, administrativo o ambiental, ni evalúa la viabilidad legal de las propuestas actuales o la legalidad de las actuaciones pasadas.

En conjunto, este aporte especial busca contribuir a una comprensión integral de un conflicto que ha marcado al país durante más de dos décadas y para el cual aún no se ha alcanzado una salida consensuada y legítima. Con ello, se procura enriquecer el debate público y aportar elementos para una discusión más informada, transparente y participativa sobre las respuestas institucionales y las alternativas de desarrollo para las comunidades en Cutris de San Carlos.

Este documento se organiza en cinco secciones. La primera presenta un breve perfil territorial y socioeconómico del distrito de Cutris, donde se ubican Crucitas y las fincas en las que originalmente se otorgó la concesión minera a la empresa Industrias Infinito y donde, actualmente, se desarrollan actividades de minería ilegal. La segunda examina las principales etapas que han caracterizado el conflicto socioambiental en la zona. La tercera analiza los escenarios de resolución del conflicto que se debaten actualmente en el país. La cuarta resume un conjunto de experiencias internacionales que muestran distintas formas en que los Estados, las comunidades y otros actores han respondido a conflictos vinculados con la actividad minera. Por último, la quinta sección reúne las principales conclusiones del estudio.

Breve perfil territorial y socioeconómico del distrito de Cutris

El distrito de Cutris, en el cantón de San Carlos, es el entorno territorial inmediato de la discusión sobre la minería metálica en Crucitas. Como marco para dicho análisis, este breve perfil presenta algunas características físicas, demográficas y socioeconómicas de la zona y su población, desde la 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 y cambios registrados sobre el territorio, especialmente, entre el 2011 y el 2022, con base en los Censos Nacional de Población y de Vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Es importante recordar que este último tuvo limitaciones de cobertura y las cifras, aunque oficiales, corresponden a estimaciones[1].

Cutris es un territorio extenso, predominantemente rural y fronterizo (mapa 4.10), que abarca 849,2 kilómetros cuadrados (km²) y representa alrededor de una cuarta parte de los 3.352 km² del cantón de San Carlos (IGN, 2025). Su cabecera es Boca de Arenal y limita al norte con Nicaragua. Esta condición es relevante por los movimientos transfronterizos de población reportados en el contexto de la extracción ilegal de oro. El distrito cuenta con cerca de 489 kilómetros de red vial (120 kilómetros corresponden a la red vial nacional); varios pequeños poblados, alrededor de 40 centros educativos de distintos niveles y modalidades, seis establecimientos de atención primaria de salud y seis asociaciones administradoras de acueductos y alcantarillados comunales (Asada) para el abastecimiento del agua.

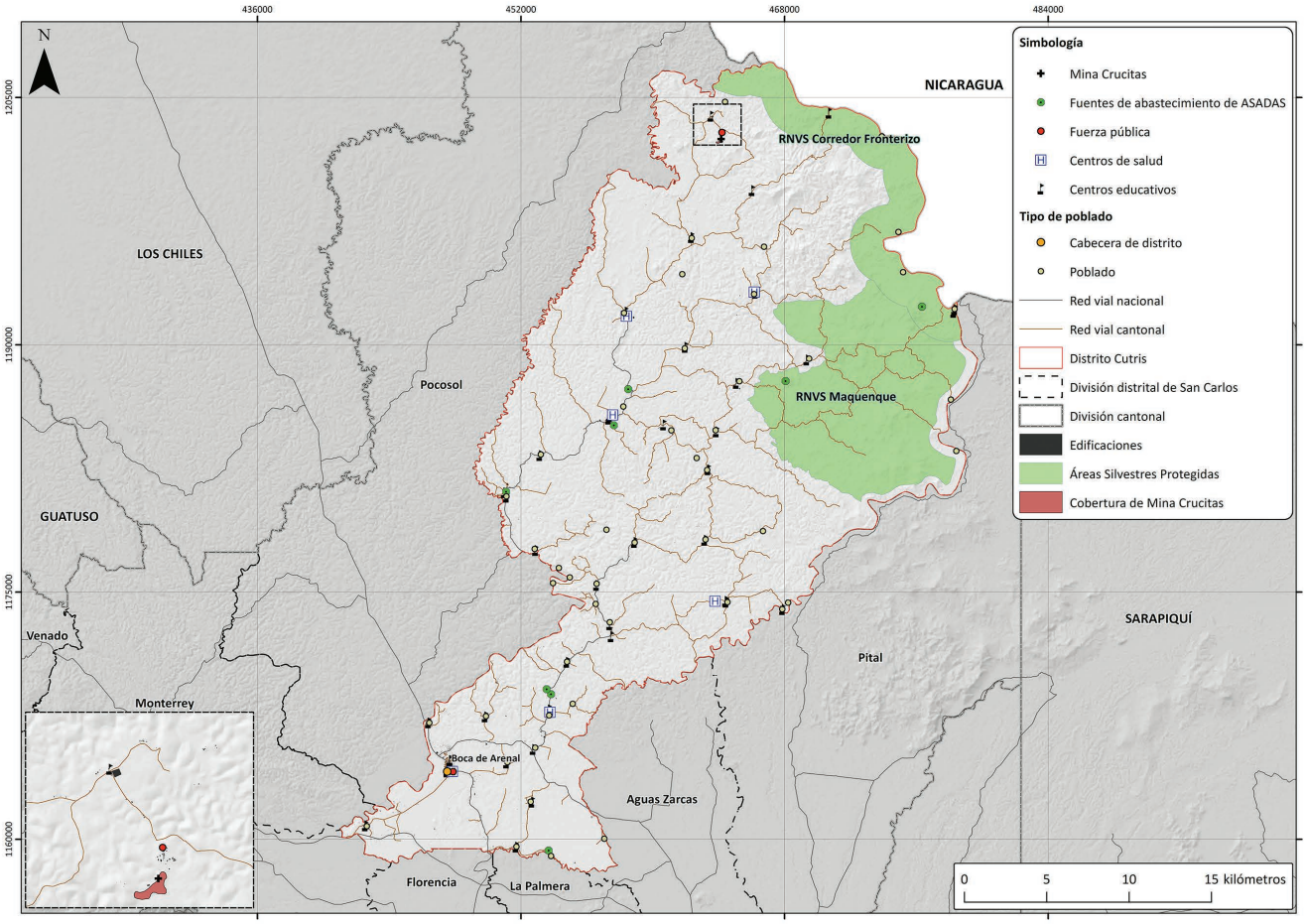
En este territorio se localizan parcialmente el Refugio Nacional de Vida Silvestre Corredor Fronterizo y el Refugio Nacional de Vida Silvestre Maquenque, con cerca de 55 y 109 km² dentro del distrito, respectivamente. Además, forma parte del Corredor Biológico San Juan-La Selva, que cubre cerca de 546 km². Existen también fincas con pago por servicios ambientales y una extensa red de cuerpos y fuentes de agua vinculada tanto con los ecosistemas como con el abastecimiento de las comunidades. El área de Crucitas, en la parte norte del distrito, próxima a espacios de conservación y a la frontera internacional, ayuda a entender el rol que las implicaciones ambientales han ocupado en la discusión.

En términos demográficos, Cutris tenía 11.323 habitantes en el 2022[2] frente a 10.334 en el 2011, un crecimiento de un 9,6% en poco más de una década. La población se distribuye en un territorio muy amplio y numerosos asentamientos pequeños, por lo que presenta una baja densidad y una importante dispersión. En el 2022, el 52,1% de la población correspondía a hombres y el 47,9% a mujeres, con una composición mayoritaria en edad de trabajar: cerca de dos terceras partes tenían entre 15 y 64 años. La población adulta mayor aumentó un 49% entre el 2011 y el 2022. Debido a su ubicación fronteriza, la zona registra una importante presencia de población extranjera: un 28,3% del total en el 2022.

Esta zona es un ejemplo claro de los rezagos sociales que persisten en el país. Según el Índice de Desarrollo Social 2023, Cutris obtuvo 43,9 puntos y ocupó la posición 430 de un total de 490 distritos, por lo que se ubicó en la categoría de menor desarrollo relativo (Mideplan, 2023). Si bien los datos censales muestran avances en algunos indicadores, también evidencian la persistencia de limitaciones importantes (cuadro 4.8). La proporción de hogares con al menos una carencia básica pasó de un 45,5% en el 2011, a un 35,6% en el 2022. Además, se registra una reducción en las carencias asociadas a un albergue digno, una vida saludable, el acceso al conocimiento, entre otros ámbitos. Sin embargo, más de una tercera parte todavía presentaba, al menos, una

Mapa 4.10

Área de estudio, según presencia de distintos elementos seleccionados en Cutris de San Carlos. 2026



Fuente: Muñoz (2026) con datos del SNIT (2026) y el INEC (2026).

carencia en el 2022 y cerca de uno de cada diez acumulaba dos o más. Sobresalen las relacionadas con acceso a otros bienes y servicios que afectaba a un 19,3% de los hogares.

En el ámbito educativo también se registran cambios favorables, pero aún hay espacio para mejorar. La escolaridad promedio aumentó de 5,8 años en el 2011, a 6,8 años en el 2022 (aún no llega al nivel "calificado") y el porcentaje de población con educación secundaria o superior pasó de un 30,7% a un 46,5% (con estudios superiores únicamente un 10,7%). El analfabetismo descendió de un 8,4% a un 6,4%, mientras la asistencia a la educación regular y general básica aumentó.

La estructura económica muestra un territorio fuertemente vinculado con las actividades primarias, aunque con cambios importantes en el período. El 57,7% de la población ocupada en el 2011 se encontraba en el sector primario, esa proporción se redujo a un 42,4% en el 2022. Por su parte, el sector terciario pasó de un 29,3% a un 44,7% en el mismo período. La agricultura, la ganadería y la pesca concentraron el 42,4% de las personas ocupadas en el 2022. Mientras que el comercio y la reparación de vehículos reunieron al 17,7%, seguidos por la industria manufacturera con un 9%. Cabe destacar que la explotación de las minas y las canteras tan solo representa un 0,2% del empleo registrado en ese año, en un contexto en el que la actividad minera está formalmente prohibida.

Cuadro 4.8

Cutris: indicadores sociales y económicos seleccionados. Censos 2011 y 2022

Indicador	Censo 2011	Censo 2022[a/]
Población total (personas)	10.334	11.323
Porcentaje de hogares con al menos una carencia	45,5	35,6
Escolaridad promedio (años)	5,8	6,8
Porcentaje de población con educación secundaria y más	30,7	46,5
Porcentaje de población que asiste a la educación regular	58,6	70,4
Porcentaje población ocupada	49,1	41,9
Porcentaje población desocupada	2,0	10,5
Porcentaje población fuera de la fuerza de trabajo	48,9	47,6
Porcentaje de población que trabaja en agricultura, ganadería y pesca	n. d.	42,4
Porcentaje de población que trabaja en comercio y reparación de vehículos	n. d.	17,7
Porcentaje población asegurada	70,5	67,8
Porcentaje de viviendas en mal estado	16,3	12,5
Porcentaje de viviendas que eliminan la basura por camión recolector	31,1	45,6
Porcentaje de viviendas con conexión a internet	9,1	49,7
Porcentaje de viviendas con tubería de agua dentro de la vivienda y que el agua proviene de un acueducto	n. d.	85,9
Porcentaje población extranjera	n. d.	28,3

a/Estimaciones del INEC con base en el Censo 2022.
Fuente: Elaboración propia con datos del INEC (2011 y 2022).

En el 2022, el 44,3% de las personas ocupadas desempeñaba ocupaciones elementales, mientras solo un 5,3% se ubicaba en ocupaciones profesionales y científicas, y un 3,5% en puestos técnicos y profesionales de nivel medio. Las actividades de ventas y servicios directos concentraban un 18%. En conjunto, esta composición sugiere una estructura laboral de menor calificación y una oferta reducida de puestos asociados con mayores niveles educativos y especializados. Además, el 47,6% de la población en edad de trabajar se encontraba fuera de la fuerza de trabajo y la población ocupada representaba un 41,9% en el 2022.

Las condiciones de las viviendas y el acceso a servicios presentan una situación variada. El número de viviendas individuales ocupadas aumentó de 2.644 en el 2011 a 3.524 en el 2022, y se redujo el promedio de ocupantes de 3,9 a 3,2 personas. Un 61,7% de las viviendas eran propias. En cuanto a su condición física, el 43,5% estaba en estado regular y un 12,5% en mal estado. La cobertura eléctrica era casi universal en el 2022 y el 94,2% de las viviendas disponía de alcantarillado sanitario o tanque séptico. Asimismo, el 85,9% tenía tubería dentro de la vivienda proveniente de un acueducto y un 45,6% eliminaba los residuos mediante camión recolector.

En conectividad digital se registraron avances. Así, por ejemplo, las viviendas con conexión a internet pasaron de un 9,1% en el 2011, a un 49,7% en el 2022. En este último año aproximadamente la mitad permanecía sin conexión domiciliaria y solo un 26,5% disponía de computadora. En cambio, el acceso al teléfono celular alcanzó al 94,3% de las viviendas. Estas diferencias son relevantes considerando su vínculo con las oportunidades de estudio y empleo.

En suma, en Cutris durante la última década se observan mejoras en educación, conectividad, vivienda y reducción de algunas carencias, así como una mayor participación de las actividades de servicios. Sin embargo, persisten hogares con necesidades básicas insatisfechas, bajos niveles de escolaridad, una elevada presencia de ocupaciones elementales y restricciones en el acceso a algunos servicios y tecnologías. Pese a su ubicación fronteriza, Cutris no registra, hasta el momento, un patrón de crecimiento sostenido de la violencia homicida como en otras zonas del país. Los reportes anuales son bajos e irregulares y el máximo reciente fue en el 2019, antes del incremento que se experimentó en el período 2022-2025 (OIJ, 2025). Estos datos permiten dimensionar la magnitud de los desafíos que enfrenta el país para mejorar las condiciones de vida de la población y ampliar las oportunidades de desarrollo.

Conflicto socioambiental en Crucitas: rezagos históricos y tensiones no resueltas

El conflicto socioambiental asociado a la minería a cielo abierto en Cutris de San Carlos evidencia las dificultades para construir respuestas a problemas que involucran, a la vez, las dimensiones sociales, económicas, ambientales y políticas, con una visión territorial e inclusión de los actores. Las diferencias en las condiciones socioeconómicas, las oportunidades de empleo, las actividades productivas y las percepciones sobre el uso 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 oportunidades y los costos y beneficios asociados al aprovechamiento o la protección de los bienes naturales. En este contexto, la búsqueda de soluciones al conflicto, en el marco de la discusión nacional sobre la minería a cielo abierto en la zona, enfrenta no solo desafíos institucionales y ambientales, sino también una creciente fragmentación de intereses y visiones que dificulta identificar objetivos compartidos de bienestar.

En esta sección se presenta una síntesis de la evolución histórica del conflicto socioambiental en Crucitas, a partir de la información recopilada mediante las entrevistas semiestructuradas, los grupos focales y la revisión documental, y se examinan las principales alternativas que se debaten en la actualidad para abordar este caso, con base en las posiciones identificadas en el trabajo de campo y del análisis de la información disponible.

Principales fases de desarrollo del conflicto socioambiental en Crucitas

El conflicto socioambiental en Crucitas no es un hecho o acontecimiento reciente, sino un proceso dinámico que se ha transformado a lo largo de más de cuatro décadas. Tampoco es un conflicto centrado en un tema aislado, como el ambiental o productivo, sino que se crea a partir de una serie de factores y cadenas de decisiones políticas, administrativas y legales que, a su vez, han generado un conjunto de tensiones no resueltas. Su particularidad, a diferencia de otros escenarios similares de rezago y disputa territorial, es que se presenta en una zona fronteriza de alto potencial económico y ambiental.

Pese a estar en la discusión nacional, en distintos momentos y por diferentes razones, el conflicto sigue sin resolverse. Como se verá más adelante, ninguna de las alternativas que hoy se discuten ofrece una salida inmediata a la crisis en la zona, ni contempla una intervención estratégica orientada a impulsar el desarrollo local y a mejorar de forma sostenible y efectiva las condiciones de vida de la población.

Primeros indicios y exploraciones de oro (1980-1993)

La primera fase del conflicto, entre 1980 y 1993, se caracterizó por el *bajo desarrollo de la actividad minera y las primeras exploraciones*. Para comprenderla, conviene repasar cómo se configuró históricamente la relación entre el Estado y este territorio, marcada por una presencia estatal tardía, limitada y reactiva.

La Región Norte de Costa Rica permaneció alejada del foco de la atención pública, incluso desde antes de la conformación del Estado tal como se le conoce hoy. Hasta mediados del siglo XIX, este territorio estuvo habitado por el pueblo maleku. Debido a su lejanía y a las dificultades de acceso, la zona experimentó una menor incursión española en relación con lo que vivieron otros territorios indígenas durante la conquista, por lo que fue poco explorada y se le consideró inhóspita (Madrigal, 2024; Madrigal, 2026).

Las primeras acciones del Estado costarricense en la región se registran durante la guerra contra los filibusteros (1856-1857) y se orientaron a buscar vías de acceso al río San Juan para interrumpir las líneas de suministro de William Walker (Madrigal, 2026). A esta incursión militar le siguió la llegada de personas trabajadoras que buscaban extraer el hule y el látex de los árboles de la selva, en respuesta a procesos estructurales en el extranjero impulsados por el intercambio comercial entre Centroamérica, Estados Unidos e Inglaterra (Madrigal, 2026). Para la población maleku estas especies tienen un carácter sagrado, por lo que su explotación desencadenó en violentos enfrentamientos con los huleros. En respuesta, el Estado construyó un resguardo militar, el cual fue su primera intervención permanente en la zona (Madrigal, 2026; Madrigal, 2024).

El auge de la explotación del hule favoreció el asentamiento de población en los territorios aledaños a los ríos San Juan y Frío (Madrigal, 2026). A ello se sumó la expansión de la frontera agrícola, promovida por el Gobierno mediante la cesión de tierras a manos privadas. Así, la Región Norte se convirtió en el último territorio del país en ser colonizado de manera efectiva, proceso que ocurrió entre 1950 y 1980 con la construcción de infraestructura vial. Este proceso propició una ocupación más intensiva del territorio por parte del Estado, las empresas privadas y el campesinado no indígena, en el marco de una dinámica de expansión territorial y aprovechamiento productivo de los recursos (Madrigal, 2026; PEN, 1998).

Aun así, la presencia estatal continuó siendo limitada y solo comenzó a consolidarse en la década de 1970 (Madrigal, 2026). Asimismo, el desarrollo de la zona norte durante el siglo XX fue desigual. El área fronteriza donde se ubica el distrito de Cutris experimentó un avance más lento en materia de infraestructura y actividad económica que otros centros, como Ciudad Quesada. Esta situación contribuyó a perpetuar las condiciones de pobreza y abandono en el territorio.

En ese momento, tras la crisis económica de 1980-1982, el Estado costarricense inició "un proceso de ajuste estructural y apertura económica que impulsó la liberalización comercial, la diversificación

exportadora y la atracción de inversión extranjera" (González *et al*., 2026). En este escenario se aprobó el Código de Minería (Ley 6797 de 1982), que estableció el dominio absoluto, inalienable e imprescriptible del Estado sobre todos los recursos minerales del territorio nacional, así como su potestad para otorgar concesiones de reconocimiento, exploración, explotación y beneficio de esos recursos (artículo 1). Los recursos minerales se concebían, entonces, como una potencial fuente de ingresos para el Estado, en un momento de crisis económica en el que el tema ambiental aún no era prioritario en el plano político ni social.

Desde el decenio de 1980, entre las comunidades de la zona norte circulaban referencias sobre la posible presencia de oro en Cutris, aunque en ese momento no se conocía con certeza su ubicación (E^3: Araya, 2026). A finales de esa década, el Estado, por medio de la Corporación Minera Nacional S. A. (Minasa), solicitó apoyo al Servicio Geológico de los Estados Unidos y al Laboratorio de Los Álamos para realizar análisis prospectivos que permitieran detectar áreas de posible explotación minera en el país. De este modo, se identificó el potencial de Crucitas para la explotación de oro (E: Chamorro, 2026), y el Estado buscó abrir un proceso de concesión para explorar dicho espacio. Sin embargo, en el marco de la búsqueda de eficiencia económica estatal y de los programas de ajuste estructural, se cerró la Corporación Costarricense para el Desarrollo (Codesa) y sus subsidiarias, entre ellas Minasa (Vega, 1984; Sojo, 2004; Montes y Durán, 2019). Como resultado, el proyecto de concesión para la exploración minera en Crucitas no tuvo continuidad.

No obstante, la información sobre el yacimiento, considerada confidencial, se filtró y pronto llegaron solicitudes de permisos de exploración de compañías nacionales y extranjeras (E: Chamorro, 2026; Araya, 2026). La primera fue presentada en 1991 por la empresa Vientos de Abangares S. A., propiedad de Placer Dome de Costa Rica S. A., que a su vez pertenecía a la canadiense Placer *Dome Latin America Limited*. En los siguientes cinco años, hasta 1996, Placer Dome presentó 70 solicitudes de exploración ante el Estado costarricense (proyecto de Ley 24.577).

El primer permiso de exploración en la mina Crucitas se otorgó en 1993 a Placer Dome de Costa Rica (expediente 7339-Minae) y se extendió hasta 1999; durante ese período se realizaron estudios para determinar la presencia de oro en la zona (proyecto de Ley 24.577). De acuerdo con Arévalo (2016), tras la fusión de varias subsidiarias de Placer Dome, para 1997 se habían realizado 33 concesiones de exploración minera.

La evidencia recopilada sugiere que hasta ese momento las principales disyuntivas y acciones giraron en torno a dos interrogantes principales: si se debía avanzar o no con la exploración de oro en la zona y quién asumiría la responsabilidad de desarrollarla (diagrama 4.2).

En este contexto, Crucitas comenzó a adquirir visibilidad para la institucionalidad, principalmente por el potencial económico asociado al oro, más que por las condiciones sociales, ambientales y territoriales de la población asentada en la zona. Esta aproximación reproduce, en cierta medida, el patrón histórico de intervención estatal en el territorio: acciones puntuales y reactivas frente a coyunturas específicas, como la guerra contra los filibusteros, la invasión de los huleros y el conflicto con el pueblo maleku. Para ese período no se identifican evidencias de una estrategia estatal orientada explícitamente a promover un proceso de desarrollo humano sostenible en Crucitas ni, de forma más amplia, en Cutris.

De acuerdo con las personas consultadas la baja densidad poblacional y la compleja localización de los asentamientos contribuyeron a mantener la zona en una posición periférica dentro de las prioridades de intervención pública, lo cual se reflejó en las deficiencias de infraestructura y servicios básicos como electricidad, agua potable, carreteras, educación y salud. Esta situación dificultó, entre otros aspectos, la consolidación y expansión de las actividades agrícolas y ganaderas.

En síntesis, esta primera fase revela una posición estatal que no incorporaba la perspectiva ambiental como uno de los ejes centrales y que, por lo tanto, tampoco consideraba los posibles daños ambientales derivados de la actividad minera. Esta orientación es un antecedente relevante para comprender la evolución posterior del conflicto socioambiental y las tensiones entre las expectativas de aprovechamiento económico del territorio y las necesidades de desarrollo, protección ambiental y bienestar de las comunidades locales.

Desarrollo minero y creciente conflictividad socioambiental (1993-2010)

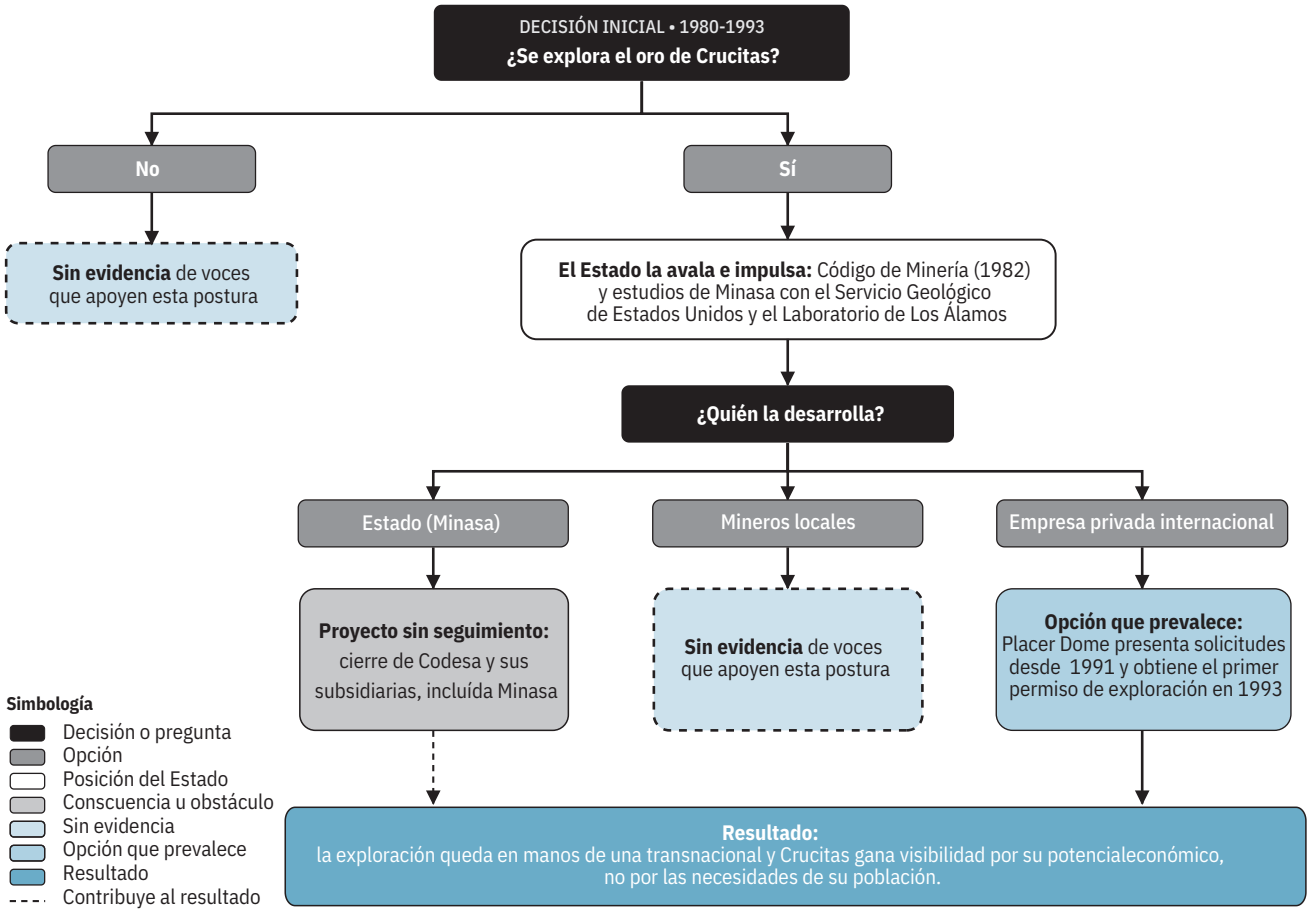
La segunda fase, entre 1993 y el 2010, se caracterizó por otorgar *permisos legales de explotación y la creciente conflictividad socioambiental*. En este período la dimensión ambiental ganó protagonismo en el país, mientras el Estado adoptaba decisiones contradictorias sobre el proyecto minero de Crucitas, que llevaron a la judicialización del conflicto y a la prohibición de la minería metálica.

En las décadas de 1980 y 1990, el movimiento ambientalista mundial se fortaleció y consolidó. Desastres como los de Bhopal (1984) y Chernóbil (1986) contribuyeron a extender la conciencia ambiental y dieron origen al movimiento social ecologista contemporáneo en los países del Primer Mundo (Orellana, 2014). En América Latina, en cambio, se fortalecía un ambientalismo de base, centrado en la defensa comunitaria e indígena del territorio frente al extractivismo y la deforestación (Martínez, 2004).

En el plano político internacional, el informe ***Nuestro futuro común*** dio a conocer el concepto de "desarrollo sostenible" que

Diagrama 4.2

Principales disyuntivas y acciones sobre la actividad minera en Cutris. 1980-1993



Fuente: Elaboración propia con datos de Salas (2026) a partir de entrevistas especializadas y consultas a actores vinculados al conflicto socioambiental.

planteó la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo (CMMD) en el seno de la Organización de las Naciones Unidas en 1987 (Estenssoro, 2014; ONU, 1987). Esta perspectiva se reforzó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992) y se incorporó paulatinamente en las políticas públicas de diversos países como horizonte de equilibrio entre sociedad y naturaleza (Monge, 2015). En Costa Rica, esta visión se consolidó durante el período 1994-1998 y se entendió como la búsqueda de un mayor bienestar en el presente, que cuide los equilibrios para lograr el desarrollo a largo plazo (Monge, 2015; Cortés y Merino, 2026).

En el capítulo 4 de este Informe se presenta un análisis más amplio sobre este proceso y su evolución en la política pública ambiental del Poder Ejecutivo.

La discusión internacional sobre los efectos negativos de la minería a cielo abierto generó preocupación entre los movimientos ambientalistas nacionales y llevó a que, a mediados de la década de 1990, se conformara el Frente Nacional de Oposición a la Minería de Oro a Cielo Abierto, integrado por organizaciones locales y estudiantes universitarios, entre otros, que hizo campaña contra una actividad considerada devastadora, insostenible y contraria al desarrollo de las poblaciones locales y del país (Ambien-Tico, 1998). El movimiento ambientalista comenzó así a agruparse en torno a esta lucha y a llamar la atención sobre impactos como la destrucción de grandes extensiones de bosque y la alteración de fuentes de agua (Franceschi, 2022).

En este contexto, en 1993 entraron en funcionamiento las concesiones de exploración minera en Crucitas (Arévalo, 2016). Según la literatura consultada y las personas expertas entrevistadas, desde las etapas iniciales se documentaron incumplimientos de la normativa ambiental que generaron tensiones con el Estado. En marzo de 1997, la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (Setena) ordenó el

cierre temporal del proyecto Crucitas (resolución n° 174-97) por incumplir la legislación ambiental (Ambien-Tico, 1998; proyecto de Ley 24.577); lo cual desencadenó en que la metodología de trabajo, contraria a los compromisos asumidos en los estudios de impacto ambiental, afectara el suelo, la flora, la fauna, el agua y el paisaje (Ambien-Tico, 1998). La Sala Constitucional ratificó esta decisión al rechazar el recurso de amparo de Placer Dome Inc., que alegó una vulneración de su derecho de defensa y de las garantías del debido proceso (voto 5858-97; Ambien-Tico, 1998).

La Setena restituyó los permisos cuando la empresa rectificó sus prácticas. Tras un largo período de exploración y una inversión económica significativa, se descubrieron importantes yacimientos de oro, tanto en roca como en saprolita en la finca Vivoyet en Crucitas (E: Chamorro, 2026).

La empresa Placer Dome se retiró de la zona en 1998[4]; entonces Infinito Gold, que había adquirido sus operaciones, solicitó la viabilidad ambiental para explotar el oro. La Setena rechazó la solicitud, pues las evaluaciones realizadas por esta y otras instancias competentes señalaron que el proyecto tendría un impacto significativo en los ecosistemas (expediente administrativo 2594, Dirección de Geología y Minas). Incluso el criterio técnico presentado por la propia empresa reconoció que la cobertura vegetal correspondía a bosque con una amplia biodiversidad, como lapas verdes y almendros amarillos (E: Astorga, 2026; Apreflofas, 2026).

Ante los reclamos y apelaciones de la empresa, la discusión se trasladó al plano político, al argumentar que la medida contravenía lo establecido en el Tratado de Libre Comercio que Costa Rica y Canadá negociaban en ese momento. Finalmente, el Gobierno revirtió su decisión y otorgó un permiso de dos años para iniciar la explotación de la saprolita (suelo) con oro diseminado, hasta 15 metros de profundidad, en 126,4 hectáreas (Astorga, 2019).

Este proyecto suponía la eliminación total de la cobertura vegetal y una alteración geomorfológica significativa. Sin embargo, dado que afectaría solo el acuífero superior, de carácter local y con agua de mala calidad, se consideró que su impacto hidrogeológico no sería significativo (Astorga, 2019).

Cerca del vencimiento del plazo que otorgó el Ministerio de Ambiente y Energía (Minae), Infinito Gold presentó un proyecto sustancialmente distinto. Aunque reducía el área de explotación de 126,4 a 50 hectáreas, concentradas en los cerros Botija y Fortuna, incorporaba la extracción de roca y aumentaba la profundidad de excavación de 15 a 65 metros. Estos cambios implicaban una mayor afectación del acuífero inferior o regional, así como el riesgo de generar drenaje ácido y contaminar las aguas subterráneas (Astorga, 2019). Además, el material por extraer pasaba de 8,5 a 22 millones de toneladas, lo que cambió la magnitud de la explotación en volumen y duración (Astorga, 2019; E: Astorga, 2026). Por tanto, la Setena solicitó un nuevo estudio de impacto ambiental (EIA; Astorga, 2019; E: Astorga, 2026). Pese a ello, el 17 de diciembre del 2001, el Minae le otorgó a Industrias Infinito una concesión por once años, a partir del 2002, para explotar la mina de oro a cielo abierto mediante lixiviación con cianuro (resolución n° R-578-2001-Minae; Arévalo, 2016; proyecto de Ley 24.577), con la condición de presentar posteriormente los nuevos estudios de viabilidad ambiental (proyecto de Ley 24.577).

En junio del 2002, el Gobierno de la República decretó una moratoria nacional a la minería metálica de oro a cielo abierto (decreto 30477-Minae), que obligó a detener todas las solicitudes en trámite ante la Dirección de Geología y Minas y la Setena. La Sala Constitucional declaró sin lugar el recurso de amparo que Infinito Gold interpuso contra la moratoria (voto 2002-7882).

En el 2003, la Setena rechazó el EIA que la empresa debía presentar como condición de la concesión otorgada en el 2001, al señalar deficiencias técnicas, sociales y ambientales, entre las que se cuentan la inadecuada delimitación del área de influencia, la importancia turística y arqueológica de la zona, las debilidades en el manejo de sustancias tóxicas, la ausencia de un plan de cierre y planes de contingencia deficientes, estudios desactualizados y evaluaciones de campo insuficientes, y omisiones sobre la composición florística, pese al riesgo para especies amenazadas por la eliminación de 108 hectáreas de bosque primario y 117 de bosque secundario. Además, se determinó que no se consideraron los posibles impactos transfronterizos en la cuenca del río San Juan y en el territorio nicaragüense, en contravención de los compromisos regionales de evaluación conjunta de proyectos (WRM, 2003). En el 2004, la Sala Constitucional anuló la concesión que el Minae otorgó en el 2001 al considerar que el EIA se presentó con posterioridad, en contra de la normativa vigente (voto 2004-13414).

Sin embargo, en diciembre del 2005 la Setena aprobó el EIA que presentó la empresa en el 2002 (resolución n° 2237-2005-Setena) y otorgó la viabilidad ambiental al proyecto (resolución n° 3638-2005-Setena), pese a la moratoria vigente y a la anulación de la concesión. El 18 de marzo del 2008 se derogó la moratoria y se sustituyó por un decreto de salvaguarda ambiental para la minería. En octubre de ese año, el proyecto minero Crucitas fue declarado de interés público y conveniencia nacional (decreto 34801-Minaet) y se autorizó la tala de 191 hectáreas de bosque (Arévalo, 2016). A ello se sumó una nueva concesión que amplió los alcances del proyecto para explotar la roca dura (resolución R-217-2008-Minae).

Para ese momento ya existían posiciones encontradas sobre la minería en Crucitas, sobre todo en las comunidades aledañas (Salas, 2026). Por un lado, se expresó preocupación por las consecuencias ambientales del proyecto en el corto, mediano y largo plazos (Arévalo, 2016). Por otro, se generó la expectativa de que este proyecto podría mejorar la calidad de vida de la población en una zona históricamente desfavorecida.

Tanto las personas que participaron en las entrevistas como en los grupos focales coinciden en que Cutris y la zona fronteriza con Nicaragua han enfrentado históricamente una limitada presencia estatal y carencias en seguridad, salud, educación y empleo (Salas, 2026). En este contexto, la llegada de las empresas canadienses se percibió como una oportunidad para mejorar las condiciones de vida mediante la generación de empleo y la contratación de servicios. Para Arévalo (2016), la inversión de la empresa respondió a necesidades locales y favoreció el apoyo comunal a la actividad minera, en un escenario marcado por una economía de subsistencia y la escasez de alternativas de desarrollo. Esta percepción también se refleja en los testimonios recopilados en Cutris:

> *"Empezó a haber un asunto de economía, porque la empresa les pagaba a los dueños de las fincas un dinero que no sé cuánto, se beneficiaban. Hubo mano de obra para algunas personas porque la finca igual que las nuevas fincas ocupaban gente para trabajar, entonces se generó economía, hubo un movimiento en el almacén, que tenemos que aquí todavía, se empezaron a comprar insumos, y había otras cosas que venían de afuera por el tipo de insumo que es y se fue desarrollando y desarrollando... (...) Después de cierto tiempo se empezaron a crecer las pulperías, todas, empezó a haber un movimiento grande" (participante 1 grupo focal 2).*

> *"Las instituciones hoy en día se están cayendo porque sacaron a Industrias Infinito hace qué, 26 años por ahí, y el gobierno en estas comunidades no invierten ni un cinco. Entonces, ellos eran los que mantenían las instituciones; al menos en La Guaria, ellos dieron el zinc del Colegio de La Guaria y estábamos bastante lejos de Industrias Infinito. En Llano Verde, el apoyo económico que Industrias Infinito le dio a la escuela de Llano Verde fue bastante y largo también; y así en los caminos ellos invirtieron" (participante 2 grupo focal 2).*

El movimiento ambientalista mantuvo su oposición a la minería a cielo abierto desde la etapa de exploración. Con la concesión a Infinito Gold surgieron de inmediato cuestionamientos sobre su legalidad y pertinencia, dados los efectos que se podían generar en el mediano y largo plazos sobre los ecosistemas, los cuales se concretaron en impugnaciones judiciales contra los actos administrativos que permitieron la operación de Industrias Infinito. El tema también adquirió relevancia en el debate público. Por ejemplo, las encuestas realizadas en esa época indicaban que hasta un 90% de la población se oponía a la minería de oro a cielo abierto (Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina, 2010; Rojas, 2011; E: Aguilar, 2026; E: Astorga, 2026).

En diciembre del 2010, la Asamblea Legislativa aprobó por unanimidad la reforma al Código de Minería que declaró a Costa Rica un país libre de minería metálica a cielo abierto (Ley 8904). La ley prohibió otorgar permisos o concesiones de exploración y explotación de minería metálica a cielo abierto en todo el territorio nacional. Posteriormente, se creó una normativa excepcional (Ley 10132) que permite el uso de cianuro y mercurio en la lixiviación para minería a pequeña escala (proyecto de Ley 24.577).

Posteriormente, el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil determinó que varias resoluciones administrativas asociadas a la concesión estaban viciadas, por haberse emitido -en su mayoría- durante la vigencia de la moratoria (resolución nº 04399-2010). En consecuencia, anuló la declaratoria de interés público, los permisos ambientales y la concesión, además condenó a Industrias Infinito, al Estado y al Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac) a realizar una reparación integral de los daños. Al cierre de edición de este aporte la sentencia no se había ejecutado plenamente (E: Carballo, 2026).

Industrias Infinito presentó un recurso de casación, pero la Sala Primera confirmó la sentencia en noviembre de 2011 (sentencia 2011-1469). Las sentencias emitidas a nivel nacional por la Sala Primera y el Tribunal Contencioso Administrativo, y la prohibición legal de la actividad minera (Ley 8904) se percibieron, por parte de algunos sectores sociales, como una victoria para la conservación ambiental y la protección de la naturaleza. Sin embargo, estas medidas no estuvieron acompañadas de intervenciones estratégicas orientadas a generar condiciones y oportunidades de bienestar para la población de Crucitas y comunidades aledañas. Como resultado, desde la percepción de las personas de la zona, persistieron las limitadas oportunidades laborales para garantizar condiciones de vida dignas, esta vez en un contexto marcado por el hallazgo de un yacimiento de oro.

Esta fase se distingue por el creciente protagonismo de la dimensión ambiental. A partir de la década de 1990 comenzaron a consolidarse en Costa Rica un marco jurídico y una institucionalidad orientados a la protección del ambiente, mientras la sociedad civil organizada —en especial los movimientos ambientalistas y universitarios—, en sintonía con el ambientalismo latinoamericano en defensa del territorio, asumió un papel fiscalizador frente a la empresa minera y al Estado, y advirtió sobre los daños ambientales reales y potenciales de la actividad.

La transición hacia una Costa Rica más verde chocó con modelos de desarrollo centrados en el crecimiento económico *per se*. No hubo una política de Estado clara y consistente sobre la minería a cielo abierto. En períodos relativamente cortos se dieron decisiones contradictorias, tanto entre instancias del Poder Ejecutivo como entre este y otras instituciones del Estado, lo cual generó inseguridad jurídica y política en materia económica y ambiental. Ante esas contradicciones, los tribunales asumieron un papel central al exigir el cumplimiento de la normativa ambiental y administrativa. La dimensión jurídica se convirtió así en uno de los principales ámbitos de disputa.

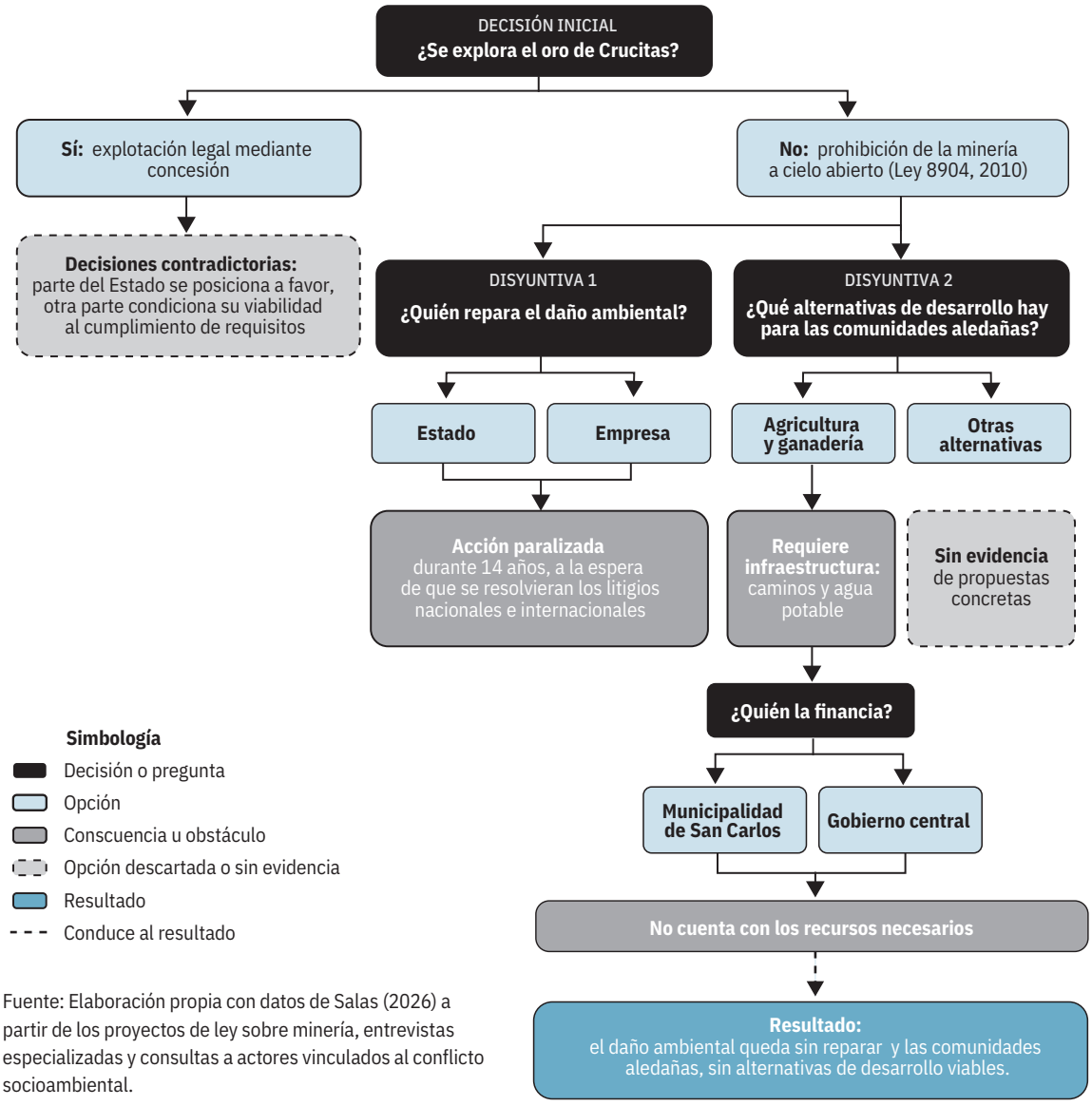
A lo anterior se suman dos disyuntivas sin resolver (diagrama 4.3). La primera consistía en determinar quién debía asumir la

reparación del daño ambiental que causó Infinito Gold: el Estado o la empresa[5], la cual permaneció paralizada durante 14 años por los litigios posteriores a la Ley 8904 y la anulación de la concesión. La segunda: cuáles alternativas de desarrollo se pueden impulsar en las comunidades aledañas. La opción más evidente era fomentar la agricultura y la ganadería, como en otras comunidades de la zona norte, pero ello exigía mejorar la infraestructura vial, el acceso a agua potable, las comunicaciones y otros servicios, inversiones que ni el gobierno local ni el central pudieron asumir por falta de recursos y voluntad política. No hay evidencia de que se plantearan otras alternativas.

En consecuencia, durante esta fase el conflicto dejó de ser exclusivamente ambiental. Los daños a los ecosistemas fueron innegables, pero a ellos se sumaron dimensiones políticas (las contradicciones dentro del Ejecutivo y sus tensiones con el Poder Judicial), jurídicas (los litigios nacionales e internacionales) y socioeco-

Diagrama 4.3

Principales decisiones, percepciones y posiciones sobre la actividad minera en Cutris. 1993-2010



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.

nómicas (la falta de mejoras sostenidas en las condiciones de vida de Crucitas y su entorno). El conflicto adquirió así un carácter multidimensional, en el que convergen disputas ambientales, políticas, jurídicas y territoriales.

Expansión de la minería ilegal y profundización de tensiones (2010-2026)

La tercera fase, entre el 2010 y el 2026, se caracteriza por la *expansión de la minería ilegal y la profundización de las tensiones* en torno al conflicto socioambiental. Esto comenzó como una actividad de "subsistencia" en un territorio abandonado, después de la salida de la empresa minera se transformó en un fenómeno delictivo a gran escala, con graves impactos sociales, sanitarios y ambientales, que evidencia la falta de respuesta previa y actual del Estado.

Tras la salida de Industrias Infinito de la finca Vivoyet, instancias públicas y privadas, entre ellas el Colegio de Geólogos, la Dirección de Geología y Minas del Minae y algunas organizaciones ambientalistas, advirtieron sobre el riesgo de no resguardar la zona y de no tomar medidas para amortiguar el daño ambiental (E: Chamorro, 2026); sin embargo, no existe evidencia de que el Estado tomara medidas en esa dirección, tampoco se implementó una estrategia de desarrollo alternativa para las comunidades cercanas. Las personas vecinas que participaron en los grupos focales afirman no haber recibido apoyo estatal para compensar la pérdida de ingresos por el empleo directo e indirecto que generaba la mina, y perciben que quienes impulsaron la prohibición —tanto desde la institucionalidad pública como desde los movimientos ambientalistas— "dejaron la zona botada" una vez alcanzado su objetivo (Salas, 2026). A ello se sumaron el deterioro de los caminos, el estancamiento de los proyectos de acueductos y las deficiencias en la infraestructura de escuelas y colegios.

En ese vacío, según habitantes de la zona y personas expertas consultadas, la limitada presencia del Estado y las condiciones socioeconómicas llevaron a desarrollar la minería ilegal como mecanismo de subsistencia (Salas, 2026). Inicialmente, la actividad se hizo de forma artesanal, individual o en pequeños grupos, y se concentró en la finca Vivoyet, pues se difundió la ubicación de las vetas de oro (Salas, 2026). El aumento del precio internacional del oro a partir del 2010 "avivó" la crisis y transformó aceleradamente la actividad. Para el 2017 la situación en Cutris se consideraba una crisis, se estimó la presencia de unos 3.000 coligalleros —mineros informales— que se extendieron más allá de la finca Vivoyet e invadieron otras propiedades privadas (E: Chamorro, 2026).

La llegada masiva de coligalleros tuvo efectos de distinta naturaleza. Ante la falta de vivienda se instalaron en campamentos en las calles de Crucitas y de pueblos cercanos, sin agua potable ni gestión de desechos, lo cual obligó la intervención del Ministerio de Salud. También reaparecieron enfermedades erradicadas en el país, como la malaria, lo cual requirió de una estrategia sanitaria para evitar brotes en una zona con condiciones propicias para su propagación (Salas, 2026). Al mismo tiempo, la economía local se dinamizó mediante comercios y servicios (algunos informales) como sodas, cuarterías, pulperías, venta de herramientas y transporte, que se convirtieron en fuentes de ingreso para algunas familias.

La transformación más profunda fue la incursión de redes del crimen organizado, que tecnificaron la extracción y desplazaron a los coligalleros artesanales. De acuerdo con las personas expertas, hoy operan procesos semiindustriales que no se detienen ante las intervenciones policiales, pues sustituyen con facilidad la maquinaria e insumos decomisados y se trasladan a otras zonas (Salas, 2026). En paralelo, se desarrollan cadenas de suministros, equipo y logística, así como delitos asociados como la trata y el tráfico de personas con fines de explotación laboral o sexual, el narcotráfico y la corrupción. Este fenómeno es similar al de países como Brasil, Colombia, Nicaragua o Panamá, donde la minería ilegal se ha combinado con otras actividades ilícitas y forma un complejo entramado delictivo difícil de controlar (Apreflofas, 2026).

La minería ilegal se ha concentrado en la saprolita, una capa superficial del terreno (ubicada entre 10 y 15 metros de profundidad) donde se encuentra el oro. También se ha intentado explotar la roca, a unos 60 o 70 metros de profundidad, pero el suelo arcilloso hace muy peligroso excavar túneles de forma artesanal, y se han confirmado muertes de coligalleros en esos intentos. El área explotada se ha extendido hasta el cerro Las Conchuditas, a orillas del río San Juan. Se calcula que hace menos de cinco años este espacio abarcaba unas 900 hectáreas y que en la actualidad ronda en cerca de 10.000 (E: Chamorro, 2026; Astorga, 2026).

Esta expansión implica un grave impacto ambiental: deforestación, desplazamiento de especies y contaminación de suelos y acuíferos. Se estima que para el desarrollo del proyecto de Industrias Infinito se debían talar 12.391 árboles (sentencia 2010-4399 del Tribunal Contencioso Administrativo; Apreflofas, 2026). La pérdida es significativa no solo por su magnitud, sino porque los inventarios registraban más de 170 variedades de árboles, incluyendo especies en peligro de extinción y al menos tres endémicas (Chacón et al., 2012; Apreflofas, 2026). Entre ellas se encuentra el almendro amarillo, de uso restringido en Costa Rica, porque es hábitat y principal alimento de la lapa verde, catalogada como amenazada por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (Apreflofas, 2026). Sin embargo, no es la única especie emblemática de la zona; de acuerdo con Apreflofas (2026) "la riqueza biológica y la biodiversidad de la zona reflejada en sus humedales, bosques, flora y fauna, dio lugar a que durante la década de los años 90 fuera valorada seriamente la posibilidad de crear un parque nacional que abarcara la zona de Maquenque y otros lugares aledaños muy cercanos a Crucitas. Esta posibilidad fue desechada principalmente por motivos financieros".

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

MINERÍA Y CONFLICTO SOCIOAMBIENTAL
véase el Salas (2026)

La recuperación de estos ecosistemas es lenta, así, por ejemplo, la riqueza de especies tarda entre 20 y 30 años en restablecerse y puede requerir hasta 300 años en bosques maduros, con el riesgo de que se pierda la composición original de flora y fauna (Gariguata et al., 1997; Pascarella et al., 2000; Knight, 1975; Terborth y Petren, 1991; Apreflofas, 2026). Por ello, los proyectos mineros deben contemplar una etapa de cierre y restauración. En Crucitas, ese cierre nunca se realizó y los efectos de la deforestación se han agravado debido a una actividad ilegal que opera sin ningún control ambiental.

A la deforestación se suma el uso de mercurio y cianuro para extraer el oro. Según Meira y Davée (2024), el mercurio es una de las sustancias más utilizadas en la minería artesanal y de pequeña escala debido a su bajo costo y a que permite un procesamiento rápido, aunque es altamente tóxico, solo recupera entre el 25% y el 45% del oro y no se degrada; por esto su remoción del ambiente exige procedimientos especializados y costosos. El cianuro, también altamente tóxico y más caro, se usa principalmente en operaciones de mayor escala e industrialización porque recupera entre el 85% y el 90% del oro mediante lixiviación en pilas. Su liberación puede contaminar suelos, ríos y acuíferos, afectar ecosistemas acuáticos, y generar riesgos para la biodiversidad. De acuerdo con Astorga (2009), el clima tropical húmedo y lluvioso de la zona norte y la alta sismicidad del país impiden garantizar un control pleno de los riesgos ambientales, incluso en operaciones de gran escala con tecnología de punta (citado en Apreflofas, 2026).

Este riesgo es especialmente grave en Cutris, cuyas corrientes superficiales y subterráneas desembocan en el río San Juan y son la principal fuente de agua de comunidades fronterizas como Crucitas, donde no llegan acueductos regionales ni nacionales. Una investigación del Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas (IRET) de la Universidad Nacional para el Minae detectó, entre el 2018 y el 2023, contaminación por mercurio en los ecosistemas acuáticos de la región. Los peces capturados en sitios afectados por la minería presentaban concentraciones considerablemente mayores que aquellos alejados de la actividad (oficio UNA-IRET-OFIC-191-2025; Apreflofas, 2026). La contaminación pone en riesgo la salud de las poblaciones y añade una nueva amenaza a la agricultura y la ganadería, sus principales medios de vida.

El costo económico del daño ambiental no se ha estimado recientemente. En el 2012, un estudio de la Fundación Neotrópica y *Earth Economics* calculó en 4,6 millones de dólares los daños atribuibles solo al proyecto minero de Crucitas (Fundación Neotrópica y *Earth Economics*, 2012). A esta cifra se deben sumar los impactos acumulados de casi una década de minería ilegal, extendida sobre un área considerablemente mayor.

En el 2014, Infinito Gold llevó el caso a un arbitraje internacional ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (Ciadi) y en el 2015 abandonó el país. El laudo favoreció al Estado costarricense, pero la empresa también lo impugnó; la disputa terminó en el 2024, cuando la transnacional declaró no contar con recursos para continuar. Durante todo ese tiempo, las acciones estatales de mitigación del daño ambiental permanecieron paralizadas (proyecto de Ley 24.577).

Frente a este proceso, la respuesta institucional ha sido reactiva. El Ministerio de Salud, la Fuerza Pública, el Patronato Nacional de la Infancia, la municipalidad y el AyA atienden los problemas una vez que sus efectos se hacen visibles; en ausencia de una estrategia preventiva y articulada. Entretanto, el problema alcanzó una escala que supera las capacidades ordinarias del Estado en recursos económicos, personal, condiciones técnicas y de voluntad política. A esto se suma que la persistencia de necesidades sociales y económicas en las comunidades cambió la valoración de las personas con respecto a la dimensión ambiental; la protección de la naturaleza sigue siendo una preocupación, pero pierde fuerza en las percepciones de la población ante la urgencia de generar ingresos y empleo.

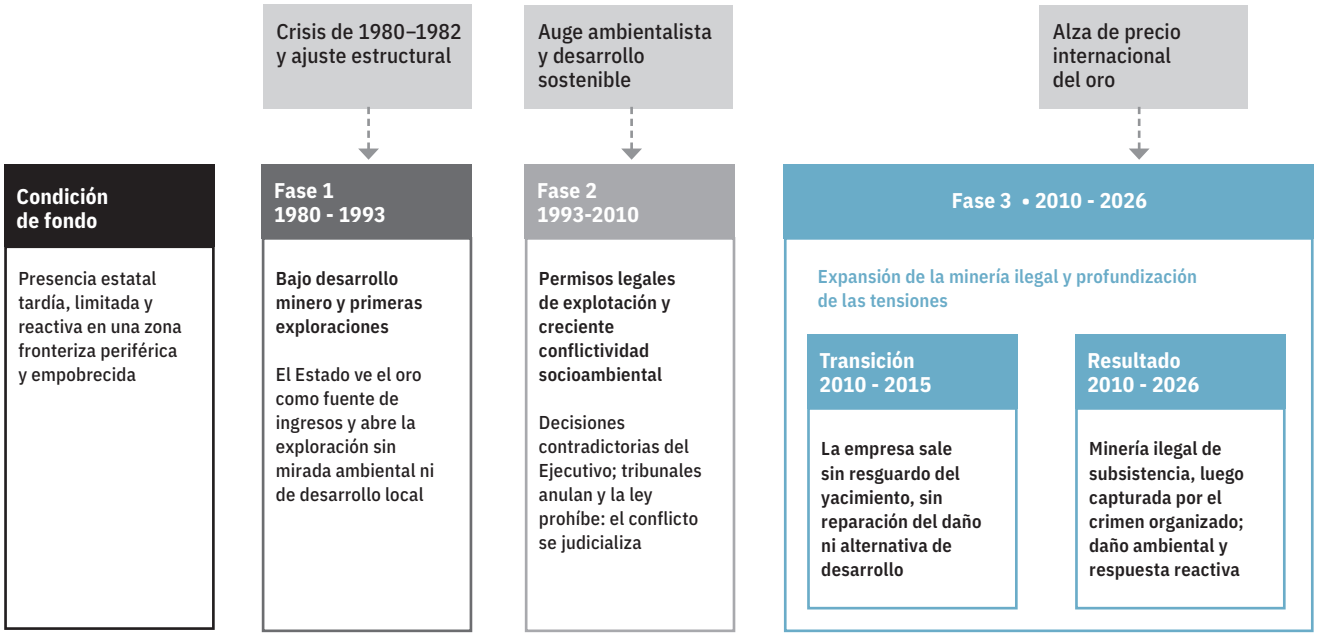
En consecuencia, esta tercera fase no representa solo el tránsito de la minería legal a la ilegal, sino una transformación más profunda del conflicto: la disputa por la autorización de un proyecto minero evidenció la ausencia de alternativas de desarrollo territorial, las cuales no fueron parte de la discusión, la expansión de actividades ilegales, el deterioro ambiental, la vulnerabilidad socioeconómica y una capacidad institucional cada vez más débil (diagrama 4.4). En este escenario, renace en la discusión nacional la reactivación de la minería legal, como una respuesta posible impulsada por algunos sectores, junto a otras alternativas que, aunque tardías, comienzan a proponerse para la zona. Sin embargo, se plantea el desafío de evitar que la búsqueda de una solución económica vuelva a desplazar las dimensiones sociales y ambientales que han acompañado en las últimas décadas el conflicto en Crucitas.

Perspectivas de los actores sobre la respuesta ante el conflicto socioambiental en Cutris

Este apartado examina los principales escenarios que se debaten actualmente para abordar el conflicto socioambiental en Crucitas. A partir del trabajo de campo y del análisis de la información disponible, se sintetizan las propuestas, sus fundamentos y las perspectivas de los actores que las respaldan. Asimismo, se valoran sus implicaciones y los desafíos ambientales, sociales, económicos e institucionales que plantea cada alternativa. El propósito es ofrecer una visión integral de un conflicto que trasciende la dimensión ambiental y refleja tensiones más amplias sobre el modelo de desarrollo del territorio, el aprovechamiento

Diagrama 4.4

Principales hechos del conflicto socioambiental en Crucitas



Fuente: Chacón (2026) con datos de Salas (2026).

de los recursos naturales y la capacidad de respuesta del Estado, con el fin de contribuir al debate nacional sin tomar posición a favor de un escenario en particular.

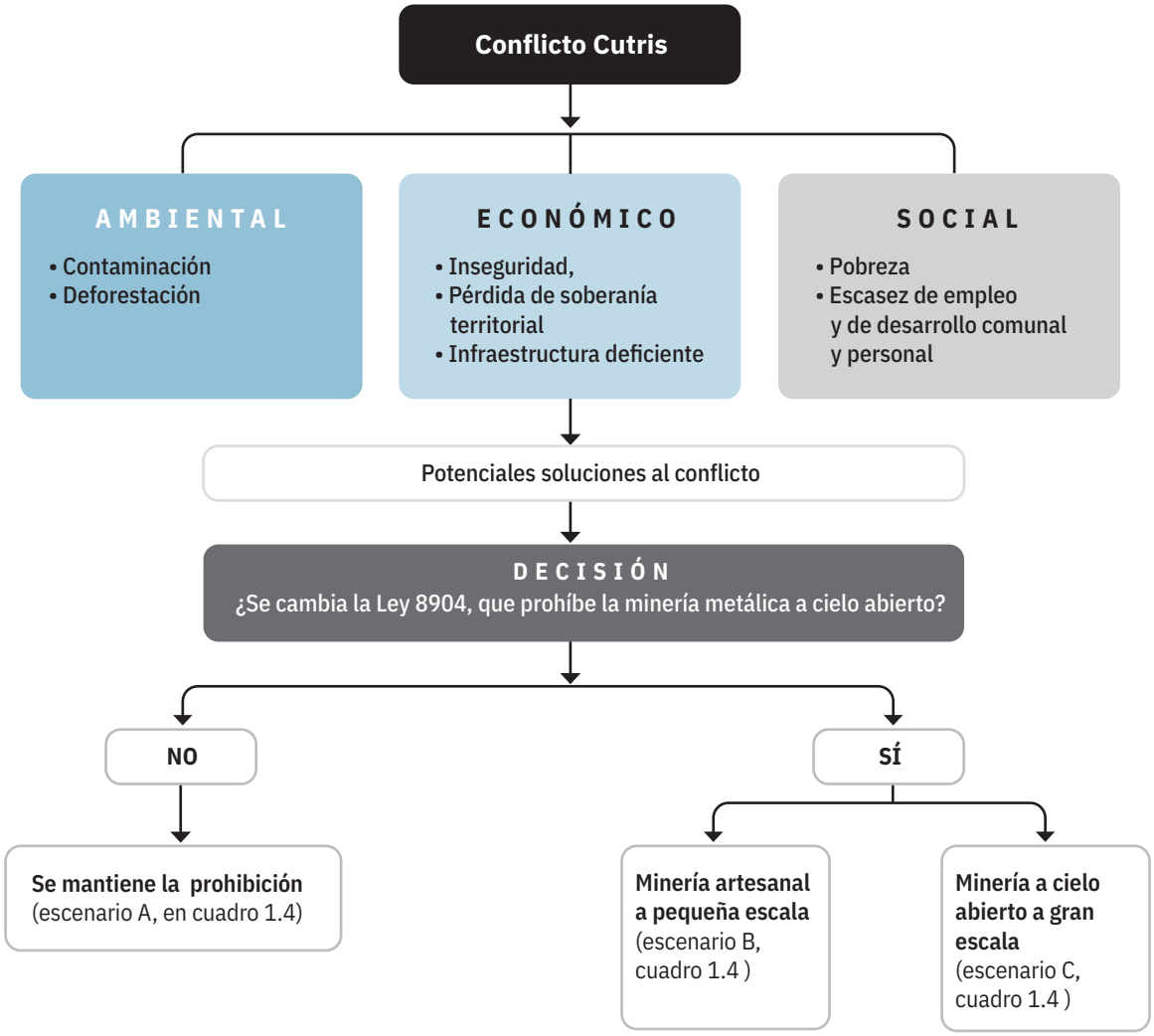
El conflicto socioambiental en Cutris de San Carlos comprende múltiples dimensiones. Sin embargo, las personas consultadas para este estudio identificaron tres ámbitos fundamentales en el debate sobre las posibles vías de resolución: i) el ambiental, relacionado con la deforestación de las áreas boscosas y la contaminación, principalmente del agua y el suelo; ii) el social, vinculado con la inseguridad, la pérdida de control territorial y las deficiencias de infraestructura, que problematizan tanto la intervención efectiva del Estado como el desarrollo de la zona; y iii) el económico, asociado con la pobreza, la escasez de fuentes de empleo y las limitadas oportunidades de desarrollo personal y comunitario. Desde la perspectiva de los actores involucrados, cualquier alternativa de solución debe valorarse según su capacidad para atender de manera integral, al menos, estos tres ámbitos.

En este contexto, en el país se debaten dos vías para abordar el conflicto socioambiental en Crucitas, concretamente lo relativo a la minería ilegal (diagrama 4.5), la cual es una expresión de un problema más amplio. La primera consiste en mantener la prohibición vigente de la minería metálica a cielo abierto, pero desarrollando acciones de restauración activa, atención de problemas como la lucha contra el crimen organizado, el impulso de opciones de desarrollo socioeconómico, la gestión de los impactos ambientales y la inversión estatal en infraestructura y servicios básicos. La segunda plantea modificar el marco legal para permitir la minería a cielo abierto en Cutris de San Carlos. Esta opción incluye distintas alternativas que se encuentran actualmente en discusión y requiere valorar, de igual forma, sus posibles efectos y capacidad de respuesta frente a las dimensiones sociales, económicas y ambientales del conflicto, así como los beneficios, los riesgos y los requisitos necesarios para su eventual implementación (cuadro 4.9).

La primera vía es mantener la prohibición. Bajo esta alternativa las distintas problemáticas se atenderían sin reactivar la minería. En la dimensión social, las personas consultadas que respaldan esta posición proponen combatir el crimen organizado mediante un control policial estricto y permanente en los cerros de Cutris, que permita remover a los coligalleros y bloquear permanentemente su ingreso. Esta acción debería acompañarse de un riguroso control territorial y fronterizo para evitar nuevas invasiones y recuperar la soberanía territorial. Desde la perspectiva de estas personas,

Diagrama 4.5

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.

las principales limitaciones para avanzar en esta dirección son la insuficiencia de capacidades estatales para implementarla de forma efectiva e inmediata, así como la falta de voluntad política.

En la dimensión económica, las propuestas buscan impulsar en las comunidades aledañas actividades sostenibles que no involucren la explotación minera y respondan a sus necesidades en el corto, mediano y largo plazos, como el ecoturismo, el turismo rural comunitario y la agroecología. También se consideran alternativas basadas en la digitalización o tokenización[6] de activos, sin recurrir a la explotación extractiva de los bienes naturales. El objetivo es romper el ciclo de la pobreza minera, en el que los recursos naturales se explotan hasta agotarse sin que mejore de forma sustancial y sostenida la calidad de vida de la población. Para ello, se requiere, entre otras acciones, una inversión importante del Gobierno central y del gobierno local en infraestructura (caminos, acueductos y telecomunicaciones). Según las personas de la zona, esta alternativa no ofrece una solución a corto plazo, debido a los procedimientos institucionales que requiere la ejecución de este tipo de proyectos y a las limitaciones presupuestarias del país.

Cuadro 4.9

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 →

Diagrama 4.5 (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.

En el ámbito ambiental se identifican dos planteamientos para abordar los daños ocasionados por la actividad minera ilegal. El primero consiste en no realizar intervenciones y permitir que las áreas afectadas se regeneren de forma natural, con una intervención humana mínima. Esta alternativa evitaría los costos asociados a la restauración activa y cuenta con el respaldo del sector ambientalista, además de que no requiere modificar la legislación vigente. Sin embargo, presenta limitaciones importantes, pues la eliminación natural del mercurio y el cianuro presentes en los suelos y acuíferos es poco probable o podría tomar períodos muy prolongados. El segundo planteamiento propone una restauración activa, mediante el procesamiento técnico de los sedimentos acumulados para remover estas sustancias contaminantes y reducir los riesgos para la cuenca del río San Juan y los acuíferos vecinos. Aunque permitiría intervenir directamente sobre la contaminación, esta alternativa implica costos elevados, para los cuales no se dispone actualmente de recursos (E: Chamorro, 2026; Astorga, 2026 y Aguilar, 2026; Fecoa, 2026; expediente 24675).

La segunda vía, que implica modificar la Ley 8904 para permitir de nuevo la minería metálica a cielo abierto en Cutris, abre dos alternativas. La primera es formalizar la minería artesanal mediante concesiones de explotación otorgadas de manera exclusiva a coligalleros locales organizados en cooperativas o asociaciones, de modo que la actividad genere empleo directo y dinamice la economía de la zona. Esta propuesta aprovecha el conocimiento empírico sobre minería artesanal existente en el territorio.

De acuerdo con las personas consultadas, la formalización permitiría implementar propuestas como el cobro de permisos e impuestos a la actividad para financiar la infraestructura básica que requieren las comunidades. Al respecto, se han planteado dudas sobre si las ganancias de la minería a pequeña escala serían suficientes para aportar, de manera significativa, a la inversión en infraestructura que necesita la zona. Esta opción tampoco es una respuesta de corto plazo, pues requiere crear reglamentación, abrir licitaciones, otorgar concesiones y una inversión inicial por parte de los coligalleros.

En el ámbito social, la regularización de la actividad permitiría recuperar la presencia institucional en el cordón fronterizo. Sin embargo, las personas consultadas cuestionan su efectividad para combatir el crimen organizado, dado el escalamiento de la violencia, la sofisticación y el armamento de las mafias que operan en el territorio.

En la dimensión ambiental, las propuestas contemplan brindar asistencia técnica y financiera a las personas físicas o jurídicas que desarrollan actividades de minería artesanal, con el fin de promover la adopción de alternativas al mercurio y al cianuro que sean menos perjudiciales para el ambiente. Asimismo, se plantea solicitar un plan de corrección ambiental para la zona impactada, como requisito de la concesión, que establezca las medidas de recuperación y las áreas de compensación correspondientes (expediente 24.667).

El segundo escenario consiste en otorgar concesiones a una o más empresas extranjeras para desarrollar minería a cielo abierto a gran escala. Desde la dimensión social, uno de los argumentos a favor de esta alternativa es que la empresa concesionaria asumiría el costo de la seguridad privada dentro de su espacio, lo cual contribuiría a contener la minería ilegal. Sin embargo, esta medida tendría un alcance territorial limitado, pues la vigilancia se restringiría a las áreas concesionadas, mientras que las fincas periféricas y otras zonas con alto potencial extractivo seguirían bajo la responsabilidad del Estado, que no logra ejercer un control territorial efectivo, por las condiciones geográficas de la zona, la insuficiencia de recursos y la falta de voluntad política. Además, se debate si dejar el control territorial en manos de la seguridad privada implica ceder competencias soberanas del Estado.

En materia económica, algunas de las propuestas plantean otorgar en concesión un área de Cutris a una empresa minera internacional y, como opción complementaria, ejecutar un esquema tripartito que incluya otorgar permisos de minería artesanal subterránea para cooperativas locales y personas propietarias de fincas de la zona (Salas, 2026). En ambos casos, se espera generar empleo formal y reactivar el comercio local una vez iniciada la actividad, así como captar fondos importantes para el Estado, la Municipalidad de San Carlos y las asociaciones de desarrollo de Cutris mediante regalías e impuestos. Sin embargo, las operaciones no comenzarían de inmediato. De aprobarse el cambio legal, se deben realizar licitaciones, estudios de viabilidad ambiental y obtener las autorizaciones del Minae, entre otros trámites, por lo que se estima que la actividad empiece a desarrollarse entre cuatro y cinco años después (E: Rodríguez, 2026). Esta propuesta no representa una salida inmediata a la crisis socioeconómica de las comunidades ni a los impactos ambientales. Además, requiere valorar con cuidado la relación entre los costos asociados y los beneficios para el país y las comunidades de la zona.

En la dimensión ambiental, esta opción traslada a la empresa o empresas concesionarias la responsabilidad del saneamiento y la remediación técnica, que se realizarían al finalizar la concesión y solo en las tierras incluidas en esta; la restauración del resto del territorio afectado seguiría a cargo del Estado. Según las personas consultadas, el hecho de que esta responsabilidad recaiga en la empresa permitiría aplicar altos estándares tecnológicos internacionales para controlar los impactos ambientales y manejar de forma segura los lodos de cianuro (E: Chamorro, 2026). No obstante, para que el proyecto sea financieramente atractivo para una gran empresa debe permitirse la explotación de la roca subterránea profunda, lo cual podría generar un impacto ecológico mucho mayor que el actual en términos de contaminación de acuíferos y modificación de los ecosistemas (E: Astorga, 2026 y Araya, 2026). En términos de viabilidad, este escenario requiere modificar la legislación para levantar la prohibición de la minería metálica a cielo abierto en Cutris, superar el control de constitucionalidad, reglamentar la actividad y realizar una licitación pública internacional, antes de que puedan materializarse sus beneficios. Asimismo, es necesario valorar los posibles efectos sobre la reputación internacional de Costa Rica.

En síntesis, ninguno de los tres escenarios ofrece una respuesta inmediata a la crisis que enfrentan las comunidades de Cutris y cada uno atiende de forma desigual las distintas dimensiones del conflicto. Mantener la prohibición permite preservar el marco legal vigente y cuenta con el respaldo del movimiento ambientalista; sin embargo, su efectividad depende de la capacidad del Estado para ejercer el control territorial, realizar las inversiones necesarias y sostener la voluntad política para llevar a cabo estas acciones. Por su parte, la minería artesanal a pequeña escala ofrece una alternativa de formalización y remediación activa, aunque con dudas sobre su capacidad financiera y su eficacia frente al crimen organizado. La minería a gran escala, en cambio, podría aportar recursos y fortalecer la seguridad en las

áreas concesionadas, pero conllevaría mayores impactos ambientales, beneficios que se materializarían a más largo plazo y posibles implicaciones para el ejercicio de las competencias soberanas del Estado. La elección entre estas alternativas exige ponderar sus respectivos costos y beneficios, considerando la capacidad real del Estado para implementarlas.

En este contexto, Costa Rica requiere avanzar hacia una discusión informada, participativa y transparente sobre la forma en que abordará el conflicto socioambiental en Crucitas. Esa discusión debe considerar, desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible, cada una de las dimensiones del conflicto. Ninguna de ellas puede resolverse por separado. La degradación de los ecosistemas, la persistencia de la pobreza, la presencia de economías ilícitas y las limitaciones del Estado para ejercer control sobre el territorio se refuerzan entre sí. Por eso, cualquier respuesta que atienda solo una de las múltiples dimensiones corre el riesgo de seguir trasladando el problema en lugar de resolverlo.

Con el propósito de aportar a este debate, el 21 de julio del 2026 el PEN realizó el taller *"Perspectiva de los distintos actores sobre el conflicto socioambiental en Crucitas y las posibles alternativas para su atención",* en el cual participaron cerca de 20 personas expertas de distintos sectores institucionales, sociales y académicos del país. La dinámica se organizó en grupos de trabajo; cada uno discutió una tensión central del conflicto y respondió una pregunta orientada a identificar acciones concretas para su atención. El cuadro 4.10 sistematiza las propuestas que surgieron de ese ejercicio. En total se formularon 44 acciones, de las cuales 14 corresponden a la dimensión ambiental, 16 a la social y 14 a la económica.

En la dimensión ambiental, las propuestas parten de reconocer que no es posible restaurar lo que no se conoce con precisión. Por ello, el primer grupo de acciones busca fortalecer la investigación científica para identificar las causas de la contaminación, cuantificar los impactos de la minería ilegal sobre los acuíferos, los ecosistemas y la biodiversidad, y a partir de ese conocimiento definir las acciones de restauración adecuadas para las

Cuadro 4.10

Principales propuestas planteadas para abordar el conflicto socioambiental en Cutris, por dimensión

Dimensión	Propuestas
Ambiental	• Fortalecer la investigación científica para identificar las causas de la contaminación y su trazabilidad, y valorar su impacto sobre los acuíferos, los ecosistemas y la biodiversidad.
	• Crear un comité científico de alto nivel que dé seguimiento a la investigación y evalúe sus resultados.
	• Definir acciones de restauración concretas y adecuadas a las condiciones de cada terreno.
	• Financiar la restauración con recursos propios del Estado.
	• Crear un fondo de recuperación ambiental, financiado con los bienes y metales decomisados y con las multas, destinado a la restauración y al equipamiento tecnológico para la fiscalización.
	• Explorar la vía legal para que los terrenos pasen al Estado como parte del pago por el daño ambiental.
	• Elaborar un plan de cierre técnico de los sitios donde se ha extraído o se podría extraer oro, que incluya el control de los pasivos ambientales.
	• Resolver los procesos judiciales y administrativos pendientes para determinar el daño ambiental, y conformar el Tribunal Ambiental Administrativo para atender los expedientes acumulados.
	• Definir una estrategia estatal para disponer de los sedimentos decomisados que no estén contaminados.
	• Informar con transparencia a la población sobre la situación real de Cutris y las alternativas para salir de la minería ilegal.
	• Controlar el ingreso y el tráfico de mercurio y cianuro.
	• Crear incentivos productivos para que la población participe en la recuperación ambiental y en actividades sostenibles que generen ingresos.
	• Utilizar el Sistema de Banca para el Desarrollo para financiar emprendimientos sostenibles que generen ingresos alternativos.
	• Impulsar actividades de ecoturismo una vez concluidos el cierre técnico y la recuperación de los sitios.

CONTINÚA →

Cuadro 4.10 (continuación)

Principales propuestas planteadas para abordar el conflicto socioambiental en Cutris, por dimensión

Social	• Impulsar una minería legal y controlada, a cargo de una empresa técnica que ordene la actividad, como alternativa a la ilegalidad y como fuente de recursos para el desarrollo de las comunidades.
	• Asignar porcentajes de los beneficios a las organizaciones de desarrollo, los gobiernos locales, el Estado y las instituciones encargadas de controlar la actividad.
	• Priorizar a Cutris en el Plan Nacional de Desarrollo y en el plan regional de Mideplan, con acciones y metas específicas de desarrollo y seguridad para la zona.
	• Aumentar la presencia institucional con servicios de calidad, en particular educación con cobertura curricular completa y generación de empleo (Ministerio de Trabajo).
	• Mejorar la infraestructura y la accesibilidad de la zona.
	• Ordenar el recurso hídrico y garantizar, por medio del AyA, el abastecimiento de agua potable a la población.
	• Valorar una declaratoria de emergencia para la zona.
	• Involucrar al Ministerio de Salud en el control y la fiscalización de la actividad.
	• Establecer regencias minera y ambiental con fe pública e independientes de quienes las pagan, acompañadas de un régimen de sanciones.
	• Fortalecer la legislación y revisar las condiciones vigentes en la normativa sobre el uso de mercurio[7].
	• Revisar la tipificación del delito y las sanciones por el tráfico de oro.
	• Revisar las regulaciones vigentes que se consideran insuficientes, como la norma que acepta una declaración jurada como requisito.
	• Monitorear la comercialización del oro y crear un registro de su destino.
	• Crear canales confidenciales para la atención de denuncias.
	• Aumentar la presencia policial en la zona, incluida la policía municipal.
	• Destinar más recursos para mejorar las condiciones y capacidades de los cuerpos policiales, desde más patrullas hasta tecnología como drones.
Económica	• Emitir una regulación técnica obligatoria con certificación de origen para la explotación, transformación y comercialización de materiales mineros, que exija informes técnicos de origen para otorgar permisos de comercialización y evite la pérdida del recurso estatal y de tributos (Minae-Dirección de Geología y Minas y Ministerio de Hacienda-Aduanas).
	• Aprobar una normativa unificada de debida diligencia (MEIC-BCCR-Minae) que obligue a compradores y exportadores a demostrar el origen lícito y la cadena de custodia del metal.
	• Crear un sistema digital de cadena de custodia, con guías de transporte con código QR o firma digital vinculadas al registro geológico y ambiental, que permita la trazabilidad en tiempo real del oro y de otros metales preciosos.
	• Hacer obligatoria la bancarización de la compra y venta de metales preciosos a partir de cierto monto, prohibiendo el uso de efectivo.
	• Establecer por ley un impuesto al oro que compense el riesgo ambiental de la actividad.
	• Crear una comisión interinstitucional permanente que opere mediante mesas de trabajo, con protocolos unificados e intercambio de inteligencia financiera y ambiental, para evitar la duplicidad y la fragmentación de competencias.
	• Diseñar una estrategia de control a lo largo de la cadena de valor, con un enfoque de contención operativa y a partir de una evaluación de la capacidad operativa de las instituciones.
	• Cerrar la brecha entre la regulación existente (ambiental, tributaria y aduanera) y su ejecución y fiscalización en el campo.
	• Crear una plataforma única de interoperabilidad entre la Dirección General de Aduanas, Tributación, la SUGEF y el Minae que genere alertas automáticas ante aumentos atípicos en las exportaciones.
	• Establecer perfiles de riesgo aduanero y tributario y controles cruzados con la Dirección de Geología y Minas, para sustituir la inspección aleatoria por una fiscalización focalizada en los actores de alto riesgo.
	• Presentar las denuncias por ilegalidad ante la Fuerza Pública y el OIJ, e investigar las estructuras de crimen organizado vinculadas a la extracción, la comercialización y la exportación del oro.
	• Crear protocolos unificados de intervención en el campo entre el Minae, la Fuerza Pública y el OIJ, en los sitios de extracción y en los puntos fronterizos, que aseguren la preservación de la prueba.
	• Crear una zona económica exclusiva como alternativa de desarrollo.
	• Permitir el desarrollo de la minería a cielo abierto y subterránea.

Fuente: Elaboración propia con base en el taller con personas expertas desarrollado por el PEN.

condiciones de cada terreno. A ello se suman propuestas para financiar la recuperación, como un fondo de reparación que se alimente con bienes decomisados y multas, así como para atender los pasivos que deja la actividad, mediante planes de cierre técnico y la resolución de los procesos judiciales y administrativos pendientes. Finalmente, se plantearon acciones orientadas a la población como informar con transparencia sobre la situación de la zona y crear incentivos para que las personas participen en la recuperación ambiental y en actividades sostenibles que generen ingresos, como el ecoturismo o los emprendimientos apoyados por el Sistema de Banca para el Desarrollo. En conjunto, se trata de iniciativas que atienden los problemas inmediatos, aunque algunas abren la puerta a una transformación de mayor plazo.

En el ámbito social, los planteamientos buscan dos objetivos: mejorar las condiciones de vida de la población y resguardar la seguridad y la integridad territorial del país. En el primer frente, se propuso priorizar a Cutris en la planificación nacional y regional, ampliar la presencia institucional con servicios de calidad en educación y empleo, mejorar la infraestructura y garantizar el abastecimiento de agua potable. En el segundo, las propuestas combinan medidas preventivas con medidas de control. Entre las preventivas están crear canales confidenciales de denuncia e involucrar al Ministerio de Salud en la fiscalización. Entre las de control se pueden mencionar el revisar la tipificación de los delitos y las sanciones, y el aumentar la presencia policial en la zona, incluida la policía municipal. En esta dimensión también se propuso impulsar una minería legal y controlada como alternativa a la ilegalidad y como fuente de recursos para el desarrollo de las comunidades. Esta es la alternativa que más diverge del marco normativo vigente en el país.

Por último, en la dimensión económica, las propuestas se enfocan en reducir las limitaciones institucionales que hoy impiden fiscalizar y sancionar la actividad ilegal. Su rasgo común es que trasladan el control desde el sitio de extracción hacia la cadena de comercialización del oro, donde el Estado cuenta con mayores capacidades. En esa línea se propuso emitir una regulación técnica obligatoria con certificación de origen para la explotación, transformación y comercialización de materiales mineros; crear un sistema digital de cadena de custodia que permita la trazabilidad del oro en tiempo real, y establecer perfiles de riesgo aduanero y tributario, con controles cruzados con la Dirección de Geología y Minas. Estas medidas se complementan con una comisión interinstitucional permanente que articula la acción de las distintas entidades. Además, se planteó, como alternativa de desarrollo, crear una zona económica exclusiva.

Más allá de las diferencias entre dimensiones, las propuestas comparten un hilo conductor: la necesidad de que el Estado recupere su capacidad de conocer, regular y controlar lo que ocurre en el territorio, y de hacerlo de manera articulada. La trazabilidad del oro, el control de los insumos químicos y la coordinación interinstitucional aparecen de forma recurrente como condiciones para cualquier solución. Al mismo tiempo, el ejercicio evidenció que buena parte de estas acciones depende de que, si de nuevo se reabre el debate sobre si aprovechar o no —de forma lícita— el oro de Cutris, ello se acompañe de una decisión clara, informada, integrada y que establezca condiciones desde el marco del desarrollo humano sostenible.

Experiencias internacionales: no existe un abordaje único para los conflictos mineros

Como un aporte complementario, en esta sección se presentan algunas experiencias internacionales que permiten observar diversas formas en que los Estados, las comunidades y otros actores han respondido a conflictos vinculados con la actividad minera. Su utilidad no deriva de identificar modelos que puedan trasladarse directamente a Costa Rica, ni en la evaluación sobre sus logros o limitaciones. Estos conflictos ocurren en territorios con condiciones ambientales, sociales, económicas e institucionales muy distintas, y las respuestas dependen del tipo y escala de minería, las capacidades estatales, las características de las poblaciones involucradas y los problemas específicos que se busca atender, lo cual debe considerarse tanto en Crucitas como en otros espacios. Por lo anterior, los casos revisados se utilizan fundamentalmente para conocer generalidades sobre el tipo de conflicto que existía, cómo se abordó y cuáles fueron algunos resultados y limitaciones de las intervenciones. No se realiza acá una evaluación sobre estos casos; como suele ocurrir en los conflictos socioambientales, probablemente existan muchas posiciones y lecturas diversas que no es posible registrar en esta breve revisión ilustrativa.

La minería es fuente recurrente de conflictividad socioambiental. Según un estudio, entre 1990 y el 2020, la extracción de minerales y materiales de construcción concentró el 30,9% de los conflictos socioambientales registrados en Centroamérica, la mayor proporción entre los temas identificados, seguida por los conflictos asociados con biomasa y tierra (23,2%) y la gestión del agua (19,3%; Chacón y González, 2021). Esta conflictividad ocurre, en parte, porque la actividad minera combina simultáneamente disputas por el uso del territorio, por el acceso y la contaminación del agua, la pérdida de cobertura forestal y biodiversidad, la generación de residuos, las condiciones laborales y de salud, los derechos de comunidades locales y la distribución de los beneficios económicos. En los casos de minería informal o ilegal, se agregan dificultades de fiscalización, comercialización y participación de redes criminales.

La revisión, no exhaustiva, hecha para este *Informe*[8] incluye siete experiencias de minería de oro en Colombia, Perú, Mongolia y Ghana (cuadro 4.11). La mayoría corresponde a minería artesanal o de pequeña escala, formal, informal o ilegal, y no necesariamente reproduce las condiciones de una eventual explotación industrial a cielo abierto. Por esa razón, se incorporan también, de manera sintética, algunas

experiencias de gran minería metálica a cielo abierto. De hecho, algunas de las prácticas y propuestas en la discusión costarricense muestran procesos enfocados en minería en pequeña escala, entre otros aspectos por los riesgos de la minería metálica industrial en terrenos de alta sensibilidad ecológica. No obstante, los casos permiten identificar distintas maneras de responder a problemas que también aparecen en Costa Rica: ilegalidad, debilidad de los controles, contaminación, deterioro territorial, rezago social y falta de alternativas económicas para la población.

Una característica común es que la respuesta pocas veces se limita a cambiar la condición jurídica de las personas mineras o la actividad en sí. Los casos en los que se ha formalizado la actividad combinan diversos instrumentos. El programa Oro Legal, desarrollado en varias zonas mineras de Colombia entre el 2015 y el 2021, articuló asistencia técnica, formalización de unidades productivas, sustitución del mercurio, recuperación de terrenos degradados y actividades productivas alternativas. De acuerdo con Usaid (s.f) se formalizaron 146 unidades de producción minera y se beneficiaron directamente 1.062 mineros. Además, se reportó una reducción importante del uso de mercurio y la rehabilitación de áreas afectadas. La intervención también buscó modificar la cadena económica, permitir

Cuadro 4.11

Experiencias seleccionadas de abordaje de conflictos asociados con la minería de oro

Caso	Conflicto o problema	Respuesta implementada	Resultados y limitaciones
Oro Legal, Colombia	Minería informal e ilegal; contaminación por mercurio; degradación ambiental; alta informalidad y participación de actores criminales en algunas zonas.	Formalización de unidades mineras, asistencia técnica, sustitución de mercurio, restauración de áreas degradadas, capacitación y alternativas productivas.	Formalización de 146 unidades productivas, reducción del uso de mercurio y recuperación de áreas degradadas, mayores posibilidades de comercialización legal. La experiencia dependió de asistencia técnica, cooperación y acompañamiento institucional.
Oro Verde, Chocó, Colombia	Informalidad, pobreza y aislamiento; minería mecanizada ilegal; débil reconocimiento de comunidades mineras afrodescendientes y presencia de economías criminales.	Organización comunitaria, certificación ambiental, participación local, monitoreo y vinculación con mercados diferenciados.	Fortalecimiento de organizaciones y consejos comunitarios, reconocimiento de prácticas tradicionales y acceso a mercados especializados. Experiencia concentrada en minería artesanal y de pequeña escala.
Fairmined, Íquira, Colombia	Impactos ambientales y laborales de pequeña minería; uso de sustancias contaminantes, riesgos para la salud y necesidad de formalización.	Certificación condicionada al cumplimiento de estándares ambientales, laborales, sociales y de trazabilidad.	Mejores condiciones laborales y percepción de bienestar entre mineros certificados; fortalecimiento organizativo. Requiere mantener controles y estándares verificables en el tiempo.
Madre de Dios, Perú	Minería aurífera ilegal, deforestación, contaminación por mercurio, afectación de áreas protegidas y territorios indígenas y presencia de economías ilícitas.	Operativos de interdicción, estado de emergencia, formalización, restauración ambiental y promoción de actividades económicas alternativas.	Fuerte reducción inicial de la minería y deforestación en La Pampa, seguida por desplazamiento de actividades hacia otros territorios. Persisten minería ilegal, contaminación y dificultades del proceso de formalización.
planetGOLD, Mongolia	Informalidad en la minería artesanal, contaminación y riesgos de salud asociados al mercurio y condiciones deficientes de trabajo.	Reformas regulatorias, formalización, tecnologías sin mercurio, capacitación, acuerdos entre mineros y autoridades y monitoreo ambiental.	Avances graduales en formalización, reducción de riesgos y mejora de prácticas ambientales y laborales. El proceso ha requerido continuidad institucional durante varias décadas.

CONTINÚA →

Cuadro 4.11 (continuación)

Experiencias seleccionadas de abordaje de conflictos asociados con la minería de oro

Ghana. Mecanismos de control y trazabilidad del oro	Minería ilegal de gran extensión, contaminación de ríos, degradación agrícola, trabajo infantil y participación de redes ilícitas.	Operativos de control, formalización, esquemas comunitarios, seguimiento de maquinaria y mecanismos estatales de compra y trazabilidad del oro.	Se han ampliado las herramientas de control y formalización, pero persisten niveles elevados de minería ilegal, impactos ambientales y limitaciones institucionales.
Minería metálica a cielo abierto de gran escala: Pascua-Lama (Chile-Argentina), Conga (Perú), Marlin (Guatemala) y Cobre Panamá	Grandes proyectos extractivos han generado conflictos antes y durante su operación por impactos o riesgos sobre agua, ecosistemas y territorios, distribución de beneficios, participación comunitaria y cuestionamientos jurídicos o regulatorios.	Las respuestas han combinado evaluación y control ambiental, movilización social, procesos judiciales y administrativos y, según el caso, suspensión de permisos, paralización de obras, operación bajo regulación o cierre de proyectos.	Pascua-Lama y Conga no llegaron a operar comercialmente tras conflictos y decisiones institucionales; Marlin operó durante más de una década y posteriormente entró en cierre y poscierre, manteniéndose controversias sobre sus impactos; y Cobre Panamá operó hasta el 2023, cuando fue cerrado tras una intensa conflictividad y una decisión judicial sobre el contrato minero.

Fuente: Elaboración propia con base en Rodríguez y Cordero (2026).

la comercialización directa del oro legal y reducir la dependencia de redes ilegales que captaban parte de su valor.

Las experiencias de Oro Verde, en Chocó, y *Fairmined*, en Íquira, Huila, muestran otra dimensión. En ambos casos, la respuesta se apoyó en la organización de productores y comunidades, el establecimiento de estándares ambientales y laborales, así como mecanismos de certificación. Oro Verde incorporó organizaciones comunitarias afrocolombianas, monitoreo y prácticas de minería de menor impacto, y vinculó la producción con mercados que reconocían estándares ambientales y sociales. La experiencia implicó procesos de fortalecimiento organizativo, reconocimiento territorial y recuperación de prácticas mineras tradicionales. *Fairmined*, por su parte, vinculó la formalización con requisitos relacionados con condiciones laborales, eliminación del trabajo infantil, manejo de sustancias químicas, protección del agua, relacionamiento comunitario y seguridad ocupacional. Entre los mineros certificados se reportaron mayores niveles de satisfacción con sus condiciones laborales y de vida.

En Mongolia, el proceso ha sido prolongado y se orientó principalmente a formalizar y profesionalizar la minería artesanal de oro, reducir el uso de mercurio e incorporar regulaciones ambientales y laborales. La respuesta involucró gobiernos nacionales y locales, organizaciones internacionales y asociaciones de mineros, y combinó regulación, asistencia técnica, tecnologías alternativas y mecanismos participativos. Es relevante su carácter gradual: las transformaciones no surgieron de una única decisión de legalización, sino de un proceso de varias décadas en el cual fueron modificándose las reglas, las tecnologías empleadas y las condiciones de salud y seguridad de quienes realizan la actividad.

Sin embargo, otros casos muestran límites de las políticas de formalización y control. Madre de Dios, en Perú, constituye un ejemplo interesante. Ante la expansión de la minería ilegal de oro y sus impactos sobre bosques, áreas protegidas, territorios indígenas y cuerpos de agua, en el 2019 el Estado implementó el Operativo Mercurio, acompañado por nuevos operativos, estados de emergencia, procesos de formalización, proyectos de restauración y alternativas productivas. La intervención produjo en un inicio una fuerte disminución de la deforestación en La Pampa, pero parte de la actividad se desplazó hacia otras zonas. En los años posteriores, se volvieron a registrar importantes pérdidas de bosque en comunidades indígenas y espacios próximos a áreas protegidas. La experiencia ilustra que una intervención territorial fuerte puede reducir temporalmente la presión en un lugar sin eliminar las causas económicas, institucionales y sociales que sostienen la actividad.

El caso de Ghana refuerza esa lectura. Allí, la minería artesanal e ilegal de oro (conocida como *galamsey*) constituye una importante fuente de empleo e ingresos, pero también se encuentra asociada con deforestación, contaminación de ríos, afectación de tierras agrícolas, exposición a mercurio y otros problemas sociales. La respuesta estatal ha combinado operaciones policiales y militares, programas de formalización, esquemas comunitarios de minería, sistemas digitales de registro y mecanismos para controlar la compra y comercialización del oro. Pese a ello, la actividad ilegal continúa extendida y persisten problemas relacionados con capacidad institucional, corrupción, coordinación pública y participación local. El caso muestra que intervenir la cadena de comercialización y mejorar la trazabilidad puede ser tan importante como fiscalizar directamente los sitios de extracción, pero no sustituye la capacidad efectiva de control territorial.

Las experiencias de gran minería metálica a cielo abierto muestran una dinámica

distinta, pero igualmente relevante para la discusión. En estos casos, el conflicto no se limita a actividades informales o ilegales, sino que puede surgir desde las etapas de aprobación y construcción, mantenerse durante la operación y prolongarse hasta el cierre y poscierre. Algunos proyectos, como Pascua-Lama y Conga, no llegaron a operar comercialmente después de fuertes controversias sociales, ambientales, regulatorias y judiciales. Otros, como Marlin y Cobre Panamá, sí entraron en operación, pero continuaron enfrentando disputas por sus impactos, obligaciones ambientales y condiciones legales. Estas experiencias muestran que la autorización formal de un proyecto no elimina necesariamente el conflicto socioambiental y que, en actividades de gran escala, la capacidad institucional para prevenir, fiscalizar, corregir y asumir responsabilidades de largo plazo resulta especialmente relevante.

En conjunto, esta selección de casos muestra que no existe una única forma de responder a los conflictos asociados con la minería. Las intervenciones van desde la prohibición o persecución de actividades ilegales hasta su formalización, organización comunitaria, certificación ambiental, sustitución tecnológica, restauración de territorios afectados y control de las cadenas de comercialización. Tampoco los resultados son homogéneos. En algunos casos se registran mejoras ambientales o sociales en grupos y territorios concretos; en otros, la presión extractiva se desplaza geográficamente, persisten mercados ilegales o las instituciones encuentran dificultades para controlar y fiscalizar.

Otra posible conclusión es que la formalización no equivale simplemente a autorizar una actividad previamente ilegal. Los casos de Colombia y Mongolia que muestran avances incorporaron simultáneamente estándares ambientales, organización de productores, asistencia técnica, capacitación, tecnologías menos contaminantes, canales legales de comercialización y seguimiento público. Algunos de los señalamientos en los grupos focales sobre Crucitas apuntan a esta diferencia: reducir el daño asociado con minería ilegal requiere combinar formalización, organización, trazabilidad, reducción de sustancias contaminantes, acceso a mercados legales y capacidad efectiva de control. El caso de Madre de Dios y Ghana evidencian las dificultades de controlar actividades extractivas cuando existen incentivos económicos altos, extensiones territoriales difíciles de fiscalizar y capacidades institucionales insuficientes.

También aparece de forma reiterada el tema distributivo. La existencia de un recurso de alto valor y la generación de empleo no implican automáticamente mejoras proporcionales en las condiciones de vida del territorio. Por ello, evaluar una alternativa minera exige identificar qué empleos genera, quiénes pueden acceder a ellos, cuánto duran, cuáles encadenamientos económicos se producen y cómo se distribuyen los ingresos y costos de la actividad. Esta preocupación coincide con uno de los elementos planteados para Crucitas en los grupos focales: los beneficios económicos deben analizarse junto con los costos ambientales, sociales e institucionales y con los mecanismos que aseguren que parte de esos beneficios permanezca efectivamente en las comunidades locales.

Estas experiencias no permiten determinar cuál debería ser la respuesta para Crucitas. Sugieren condiciones que las alternativas deberían cumplir; entre ellas el contar con información científica suficiente sobre el daño actual y los posibles impactos futuros, el delimitar con precisión el territorio a intervenir, el establecer mecanismos verificables de prevención, mitigación, restauración y compensación ecológica; y el demostrar que las instituciones encargadas de fiscalizar dispondrán de competencias, personal, presupuesto y capacidad efectiva de sanción.

Asimismo, resultan fundamentales la participación de las comunidades, el acceso público a la información y la trazabilidad del oro desde su extracción hasta su comercialización, especialmente si uno de los argumentos para modificar el marco vigente es sustituir actividades ilegales por una actividad formal. A esto debe sumarse la protección de las fuentes de agua, el establecimiento de reglas estrictas para el manejo de sustancias y residuos, y la definición de responsabilidades financieras y ambientales que se mantengan durante el cierre y poscierre de las operaciones. En última instancia, la experiencia comparada no elimina el conflicto entre aprovechamiento económico, protección ambiental y desarrollo territorial; sino que evidencia que cualquier decisión orientada a resolverlas requiere capacidades públicas, reglas verificables y una valoración explícita de quién recibe los beneficios y quién asume los costos.

Conclusiones

El análisis de la evolución histórica del conflicto socioambiental en Crucitas, las condiciones territoriales y socioeconómicas de Cutris, las perspectivas de los actores involucrados y las experiencias internacionales permiten identificar una serie de conclusiones sobre los factores que han propiciado la persistencia de las tensiones y sus implicaciones para el desarrollo humano sostenible en la zona. Los hallazgos muestran que el conflicto trasciende la actividad minera y refleja problemas estructurales de desarrollo territorial, limitaciones en la capacidad de la respuesta institucional y las dificultades para articular los objetivos ambientales, sociales y económicos. A partir de esta evidencia, se plantean cuatro conclusiones que permiten comprender las causas de su persistencia y los desafíos para construir respuestas sostenibles.

La primera es que la *persistencia del conflicto refleja una deuda histórica con el desarrollo territorial*. La evolución del conflicto socioambiental en Crucitas demuestra las limitaciones de un modelo de desarrollo que no logró articular la protección del patrimonio natural con la generación de oportunidades económicas y el bienestar de la población. La ausencia de una estrategia de largo plazo para Cutris ha contribuido a que las presiones sobre los recursos naturales se conviertan en una

fuente de tensiones, con efectos negativos sobre el desarrollo humano sostenible del territorio.

La segunda conclusión propone que la *ausencia de una estrategia de desarrollo territorial sostenida genera un espiral creciente de conflicto*. La trayectoria del conflicto muestra cómo la convergencia de factores estructurales, cambios en las dinámicas económicas y decisiones políticas, administrativas y legales ha dificultado establecer una respuesta sostenida. Las limitaciones de información, las capacidades institucionales insuficientes y la falta de consensos sobre el aprovechamiento de los recursos reducen las posibilidades de atender las causas del conflicto y prevenir su agravamiento. La expansión de la minería ilegal constituye una expresión de tensiones acumuladas y de dificultades para ejercer una gestión territorial efectiva.

La tercera plantea que el *conflicto trasciende el ámbito ambiental y compromete múltiples dimensiones del desarrollo humano*. Crucitas no representa solo un problema de conservación de los recursos naturales o de control de la actividad minera, sino que también involucra desigualdades socioeconómicas, oportunidades de empleo, medios de vida, gobernanza, seguridad y confianza en las instituciones. La falta de articulación entre estas genera costos para el territorio y el país, limita las posibilidades de aprovechar de forma sostenible su potencial económico y ambiental, así como dificulta la construcción de alternativas que respondan a las necesidades de las comunidades.

La cuarta y última es que la *respuesta institucional ha sido fragmentada, discontinua y constantemente reactiva*. Por tanto, se requiere de una respuesta territorial participativa, de largo plazo y multidimensional. Las perspectivas de los actores involucrados y las experiencias internacionales evidencian que los conflictos mineros requieren respuestas adaptadas a las condiciones sociales, económicas, institucionales y ambientales de cada territorio. En Crucitas, esto supone superar las intervenciones aisladas y avanzar hacia una estrategia sustentada en información confiable, participación de los actores, coordinación institucional y objetivos de largo plazo. La respuesta debe articular la protección ambiental, el control efectivo de la minería ilegal, la atención de las necesidades sociales y la generación de oportunidades económicas sostenibles.

En conjunto, el caso de Crucitas evidencia que la persistencia de un conflicto socioambiental no puede comprenderse ni resolverse al margen de las condiciones estructurales del territorio y de las decisiones que han configurado su trayectoria. Superar las tensiones acumuladas exige fortalecer la capacidad estatal para gestionar el territorio, atender las necesidades de la población y construir alternativas de desarrollo que integren las dimensiones ambiental, social y económica.

Metodología y fuentes de información

Para el desarrollo de este aporte especial de investigación se adoptó un enfoque cualitativo basado en el estudio de caso del conflicto socioambiental asociado con la minería a cielo abierto en Crucitas, en el distrito de Cutris de San Carlos. La investigación se orientó a partir de la siguiente pregunta: ¿qué factores y qué decisiones políticas, administrativas y legales han configurado el escenario de tensiones no resueltas en una zona fronteriza de alto potencial económico y ambiental como Crucitas?

La investigación se desarrolló en cinco etapas sucesivas y complementarias. La primera consistió en la revisión, sistematización y análisis de documentos oficiales, artículos académicos, sentencias de la Sala Constitucional y normativa nacional relacionados con el caso. Su propósito fue crear una base de conocimiento sobre los antecedentes y la evolución del conflicto. Como resultado, se reconstruyó la historia de los hechos en torno al conflicto socioambiental generado por la minería a cielo abierto en Cutris de San Carlos y se identificaron los principales elementos: sus actores, los temas en disputa, sus distintas dimensiones, entre otros. Estos insumos constituyeron la base para el diseño del trabajo de campo.

En la segunda etapa se desarrolló el trabajo de campo, orientado a recopilar información directamente de actores clave vinculados con la temática de estudio. Para ello, se emplearon dos técnicas cualitativas de investigación social: entrevistas semiestructuradas y grupos focales. Las entrevistas se realizaron entre el 27 de mayo y el 11 de junio del 2026, para un total de 12 personas consultadas, tanto de manera presencial como virtual. Entre ellas se incluyeron personas funcionarias públicas, autoridades locales, representantes del movimiento ambientalista, personas expertas en la temática y habitantes de Cutris vinculados con la actividad minera.

Por otra parte, se llevaron a cabo dos grupos focales, con el propósito de profundizar en las percepciones y experiencias de las personas participantes en torno a la temática investigada. El primero tuvo lugar en Ciudad Quesada y reunió a representantes de instituciones públicas con presencia y actuación en la zona en los ámbitos local y regional, a saber: el Ministerio de Salud, el Ministerio de Seguridad Pública, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, el Patronato Nacional de la Infancia, la Dirección de Geología y Minas y la Municipalidad de San Carlos, así como el Colegio de Geólogos de Costa Rica. El segundo se llevó a cabo en Moravia de Cutris y contó con representantes de 12 asociaciones de desarrollo integral de las comunidades del distrito. En total participaron 60 personas.

El propósito de los grupos focales fue conocer cómo perciben las personas y los distintos sectores la intervención del Estado frente a las tensiones no resueltas en una zona de alto potencial económico y ambiental, así como las implicaciones que

atribuyen a sus acciones u omisiones para el desarrollo humano sostenible.
La tercera etapa se dedicó a sistematizar, procesar y analizar la información obtenida en las entrevistas y los grupos focales. El procedimiento siguió cinco pasos: i) preparación del material, ii) lectura exploratoria de los testimonios, iii) codificación de la información recopilada, iv) construcción de matrices y v) interpretación de los hallazgos. El resultado de esta etapa fue un conjunto de hallazgos organizados y trazables hasta sus fuentes, que sirvió de base para elaborar un primer informe del estudio.

En la cuarta etapa se procedió a validar los resultados preliminares. Para ello el primer informe se sometió a un proceso de validación en tres momentos. Primero, se consultó a personas expertas en el tema provenientes de distintos sectores. Segundo, el equipo del *Informe Estado de la Nación* llevó a cabo una revisión técnica del documento. Tercero, el Programa Estado de la Nación organizó el taller *Perspectiva de los distintos actores sobre el conflicto socioambiental en Crucitas* y *las posibles alternativas para su atención*, en el que participaron personas expertas de la institucionalidad pública, el sector académico, la sociedad civil y algunas organizaciones no gubernamentales. Esta etapa permitió contrastar los hallazgos preliminares con las perspectivas de diversos sectores y enriquecer el análisis antes de su integración final.

En la quinta etapa se integró la información de las fases anteriores mediante dos herramientas analíticas. La primera fue el método de rastreo de procesos (*process tracing method*), que "explora la cadena de eventos o el proceso de toma de decisiones mediante el cual las condiciones iniciales del caso se traducen en resultados" (Van Evera, 1997). Este método resulta pertinente porque la pregunta de investigación se centra, precisamente, en la cadena de decisiones políticas, administrativas y legales que dio origen a las tensiones actuales. Su aplicación permitió identificar tres grandes fases del conflicto socioambiental por minería a cielo abierto en Cutris de San Carlos, las cuales se desarrollan más adelante.

La segunda herramienta fue un árbol de decisiones, construido a partir de la información recopilada en las distintas etapas y con base en la pregunta sobre las alternativas existentes para alcanzar una solución sostenible y legítima al conflicto. Su propósito es presentar las alternativas que actualmente se discuten en la búsqueda de una salida.

Un árbol de decisión consiste en un diagrama que se utiliza como una herramienta de análisis de datos para mejorar el proceso de toma de decisiones. Su nombre responde a su estructura: las raíces, las ramas y las hojas representan la decisión inicial, las diferentes opciones y los resultados finales, respectivamente. Este tipo de diagrama descompone decisiones complejas en partes más pequeñas y manejables, lo cual facilita la visualización del análisis y la anticipación de los posibles resultados de cada opción (ESIC University, 2025).

Insumos: *Cutris: la desigualdad hecha territorio*, de Saskia Salas Calderón, y *Matriz de experiencias internacionales para el abordaje de conflictos socioambientales relacionados con la minería*, de Cristina Rodríguez Alvarado y Guiselle Cordero Castellón.

Borrador del capítulo: Karen Chacón Araya y Saskia Salas Calderón, con apoyo de Leonardo Merino Trejos.

Edición técnica: Karen Chacón Araya.

Coordinación de este aporte:
Karen Chacón Araya.

Asesoría metodológica: Karen Chacón Araya, Natalia Morales, Steffan Gómez Campos, Daniela Chacón Mendoza, Leonardo Merino Trejos, Isabel Román Vega y Jorge Vargas-Cullel.

Revisión y corrección de cifras:
Karlissa Calderón Zúñiga, Javier Bogantes Retana y Karen Chacón Araya.

Elaboración de mapas: Rudy Muñoz Jiménez.

Estudiantes pasantes que colaboraron en la búsqueda, sistematización y actualización de información Guiselle Cordero Castellón, Cristina Rodríguez Alvarado y María Vargas Castro (UCR).

Lectores críticos:
Arturo Carballo, Bernardo Aguilar, Néstor Chamorro, Leonardo Merino, Isabel Román, Vera Brenes, Steffan Gómez, Natalia Morales, Daniela Chacón y Saskia Salas.

Corrección filológica:
Gabriela Fonseca Argüello.

Un agradecimiento especial a Bernardo Aguilar, Yerlin Aguirre, Christian Álvarez, Edgardo Araya, Walter Arce, Alfredo Arias, Jorge Arrieta, Gilberth Arroyo, Allan Astorga, Karol Blanco, Miguel Brenes, Esteban Bonilla, Arturo Carballo, Vicente Carrillo, Freddy Carrillo, Keylor Castro, Ana Castro, Daysi Chavarría, Hellen Chaves, Karen Chinchilla, Daylia Cardonello, Néstor Chamorro, Claudia Dobles, Heidy Duarte, Diana Elizondo, Karina Espinoza, Juan Fernández, Susan Fernández, Luis González, Juan González, Gerald Gutiérrez, Allan Herrera, Darlon Jiménez, Víctor López, Melvin López, Napoleón Madrigal, Dálida Maradiaga, Irene Martínez, Calebth Molina, Anderson Montoya, José Mora, Manuel Mora, Giorgio Murillo, Pablo Ortega, Pilar Porras, Mariana Porras, Shirley Potoy, Norma Rivera, Maikol Rojas, Esteban Rodríguez, Marianela Rodríguez, Juan Rodríguez, Manrique Rojas, Maikol Rojas, Claudia Rosales, Mirna Sabillón, Álvaro Sagot, María Salas, Rosibel Sandoval, Angie Segura, Neri Segura, Javier Solís, Ana Solís, Danilo Solís, Ligia Umaña, Nérida Vázquez, Carlos Vega, Javier Villalta y Walter Zamora por su participación en los grupos focales, el taller y las entrevistas realizadas para este aporte especial. Asimismo, se agradece a la Municipalidad de San Carlos por el apoyo logístico brindado, y a la Asociación Preservacionista de Flora y Fauna Silvestre (Apreflofas) y al Colegio de Geólogos de Costa Rica por facilitar información y atender las consultas realizadas durante la investigación.

Diseño y diagramación:
Erick Valdelomar / Insignia |ng.

Notas

1 Para datos específicos el INEC indica: "Debido a la cobertura parcial fue necesario realizar una estimación de población para poder brindar un dato adecuado para su uso. Para conocer el detalle de las estimaciones diríjase al documento Metodología de la estimación de población y vivienda 2022 disponible en el sitio web del INEC" (INEC, 2023).

2 Por las limitaciones del Censo 2002 antes mencionadas, estas cifras deben tomarse como una aproximación descriptiva, sin carácter absoluto. Su función es, principalmente, dar una idea general sobre la composición de la población desde varias perspectivas.

3 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.

4 Antes del año 1999 las solicitudes para llevar a cabo exploración se realizaron a nombre de la Placer Dome, es hasta el 13 de diciembre de ese año que Industrias Infinito presentó una solicitud de concesión de explotación minera ante la Dirección de Geología y Minas (E: Chamorro, 2026).

5 La resolución 04399-2010 de la Sala Constitucional condenó "a los demandados Industrias Infinito Sociedad Anónima, al Estado y al Sistema Nacional de Áreas de Conservación, a la reparación integral de los daños ambientales provocados con la tala rasa llevada a cabo en las propiedades de Industrias Infinito Sociedad Anónima, con posterioridad al dictado de la resolución nº244-2008-SCH, mismos que se determinarán en fase de ejecución de sentencia, tomando en cuenta para tales efectos lo siguiente: el daño ambiental sufrido se determinará mediante prueba pericial, la cual deberá contener las recomendaciones necesarias para la reparación integral de la zona afectada; asimismo, pericialmente deberá cuantificarse la suma necesaria para la reparación integral de la zona impactada, y una vez fijada por el juez ejecutor, dicha suma deberá ser depositada en la caja única del Estado, en una cuenta cliente creada específicamente para tal fin, misma que deberá ser identificada con el objeto y destino para lo que fue creada y el titular de la cuenta será el Ministerio de Ambiente".

6 La tokenización del oro es un proceso tecnológico mediante el cual se convierte la propiedad de oro físico en tokens digitales registrados en una cadena de bloques (*blockchain*; Foro sobre tokenización de los recursos naturales de Costa Rica desarrollado el 6 de agosto del 2026 en la Asamblea Legislativa).

7 La matriz de casos se construyó con información de planetGOLD; Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC); Organización de los Estados Americanos (OEA); Convenio de Minamata sobre el Mercurio; Defensoría del Pueblo del Perú; Ministerio del Ambiente del Perú (MINAM-SINIA); Centro de Innovación Científica Amazónica (CINCIA); Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES); Universidad del Pacífico; WWF; Mongabay; Actualidad Ambiental; Fondo Monetario Internacional (FMI); Human Rights Watch; Africa Center for Strategic Studies; Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP); Universidad Nacional de Colombia; Universidad de América; Universidad Sergio Arboleda; Universidad de Manizales; Universidad Externado de Colombia; Unidad de Planeación Minero Energética de Colombia (UPME); Superintendencia del Medio Ambiente de Chile; Ministerio de Energía y Minas de Guatemala; Corte Suprema de Justicia de Panamá; Newmont/Minera Yanacocha, y artículos académicos y estudios especializados consultados en ScienceDirect, Springer, MDPI, IOPscience, SciELO, Dialnet y otras publicaciones científicas (Rodríguez y Cordero, 2026).

CAPÍTULO

5

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

BALANCE

Fortalecimiento de la democracia

ÍNDICE

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

Introducción 283

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

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

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

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

Anexo metodológico 339

HALLAZGOS RELEVANTES

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

Cuadro 5.1

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

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

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

Valoración general

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Valoración del *Informe Estado de la Nación 2025*

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

Aspiraciones

Sistema electoral y de partidos políticos

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

Democracia participativa

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

Administración de la justicia

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

Gestión y representación política responsables

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

Participación y rendición de cuentas

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

Convivencia ciudadana

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

Política exterior

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

CAPÍTULO

5

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

BALANCE

Fortalecimiento de la democracia

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

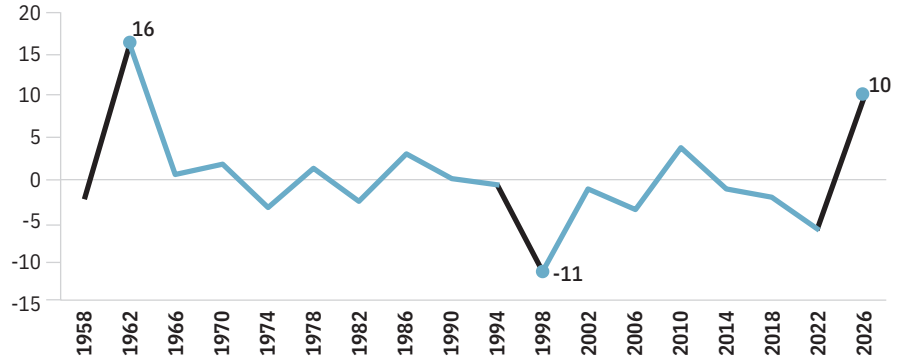
Con este resultado, el PPSO se convierte en una agrupación política que, sin haber participado previamente en una contienda electoral presidencial, logra ganar las elecciones y asumir por primera vez el mando del Poder Ejecutivo. La particularidad del 2026 radica en que la élite gobernante permanece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

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

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

Gráfico 5.1

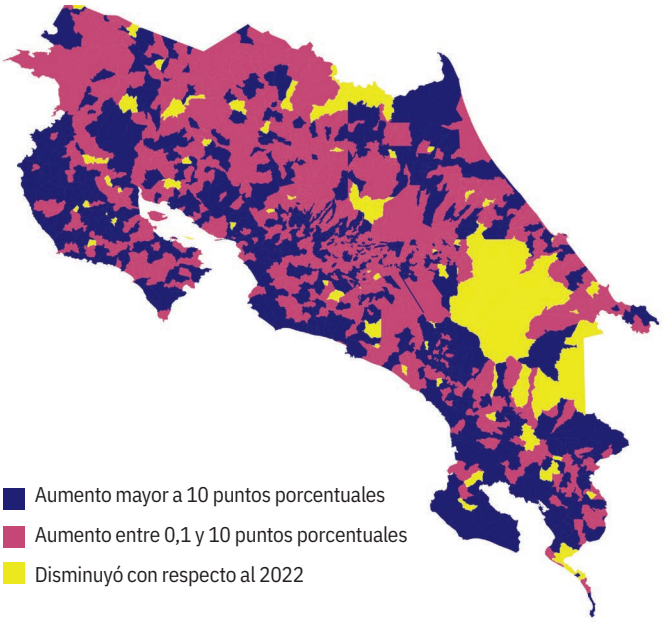
Tasa de cambio en la participación electoral entre comicios presidenciales. 1958-2026
(porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

Mapa 5.1

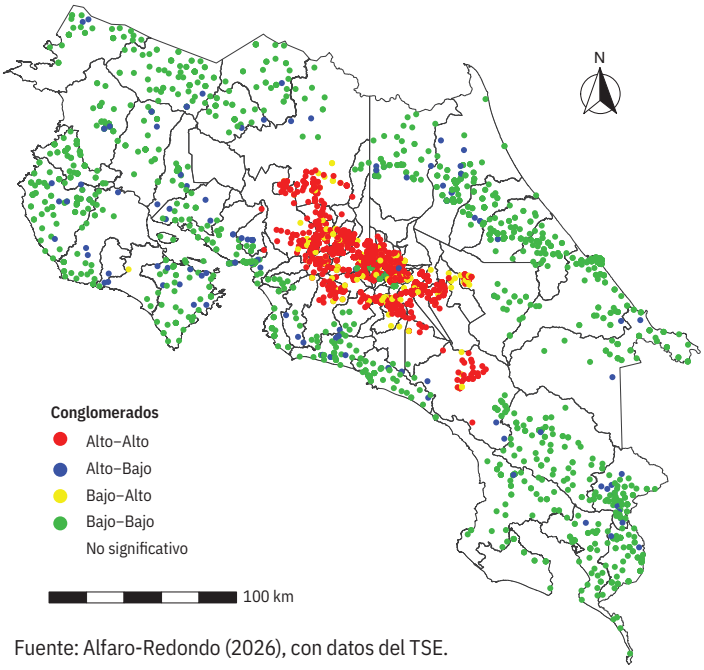
Cambio en la participación en elecciones nacionales, según distrito electoral. 2022-2026



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

Mapa 5.2

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



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

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

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

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

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

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

Algunos datos comparativos ayudan a poner en perspectiva los principales

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

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

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

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

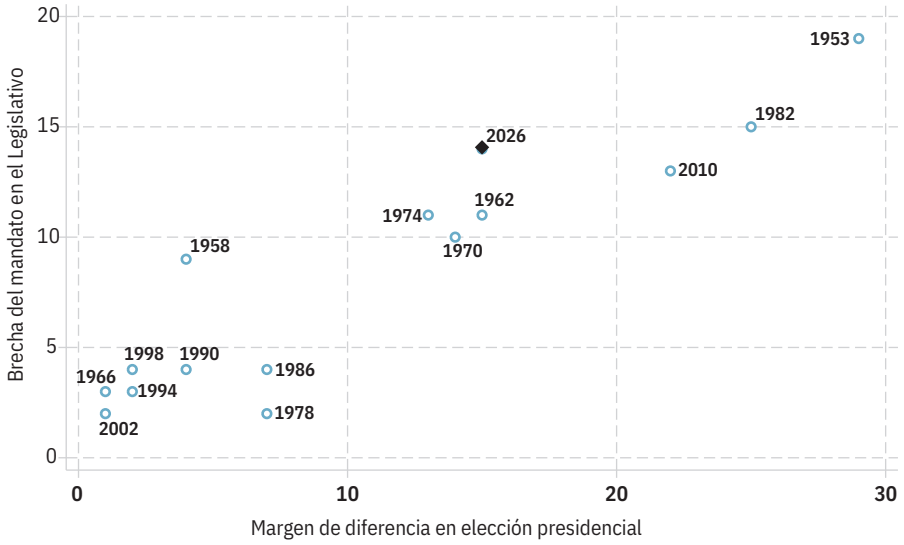
Un indicador que sintetiza esta transformación es el índice de proporcionalidad regional (IPR) de Caramani (2004), el cual mide el grado en que la fuerza electoral de un partido se distribuye de manera homogénea en todo el territorio: entre más bajo el indicador, mayor será la presencia del partido en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

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

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

Gráfico 5.2

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



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

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

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

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

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

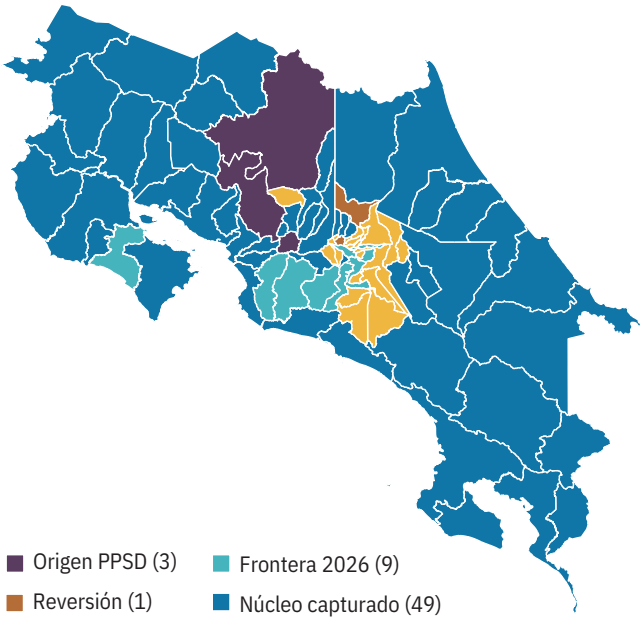
- **Reversión hacia el PLN en el 2026 (un cantón):** Heredia centro es el único cantón que se revierte. Es ganado por el PLN, en el 2026, por un margen ínfimo, tras haber sido ganado por el PPSD en segunda ronda del 2022. Es la única excepción al patrón de captura sostenida descrito arriba.

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

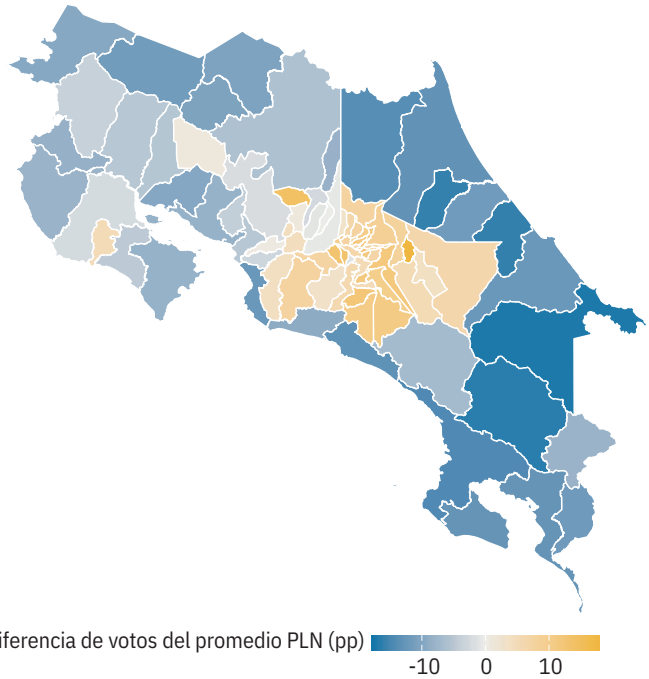
Mapa 5.3

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

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



b) Huella electoral del PLN en 2026



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

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

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

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

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

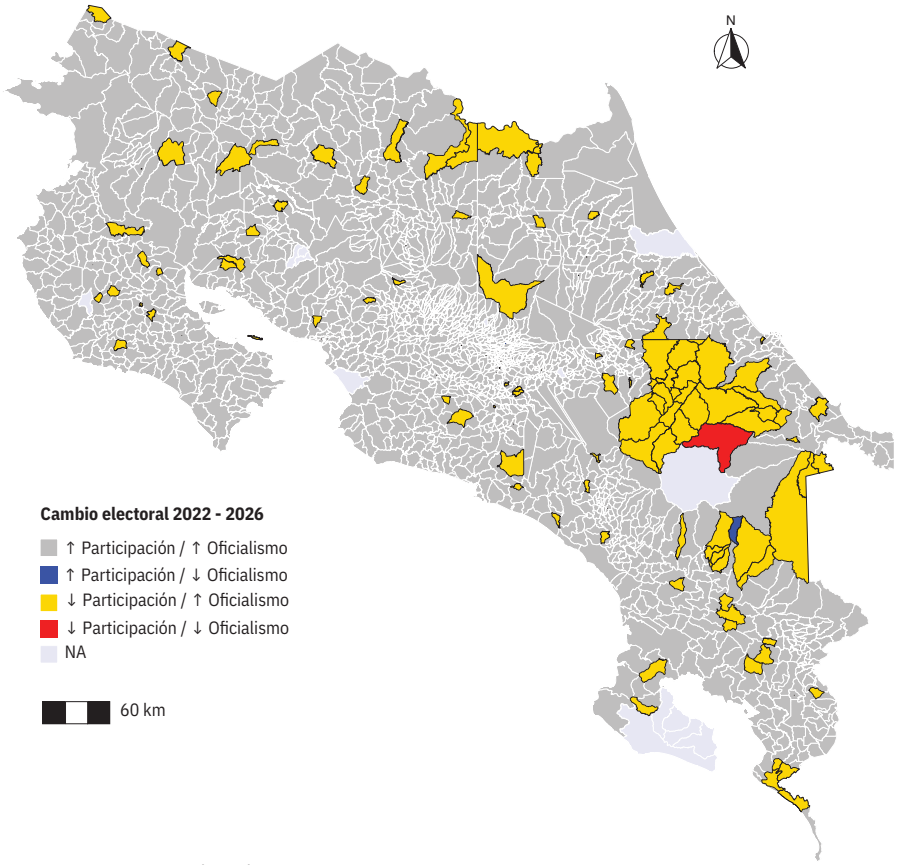
En segundo lugar, un factor clave no es la cantidad de distritos en los que se incrementaron estas dos variables, sino la intensidad de esos cambios. La escala de intensidad utilizada[1] revela un panorama diferente, caracterizado por las diferencias territoriales y la heterogeneidad de los resultados,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

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

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

Mapa 5.4

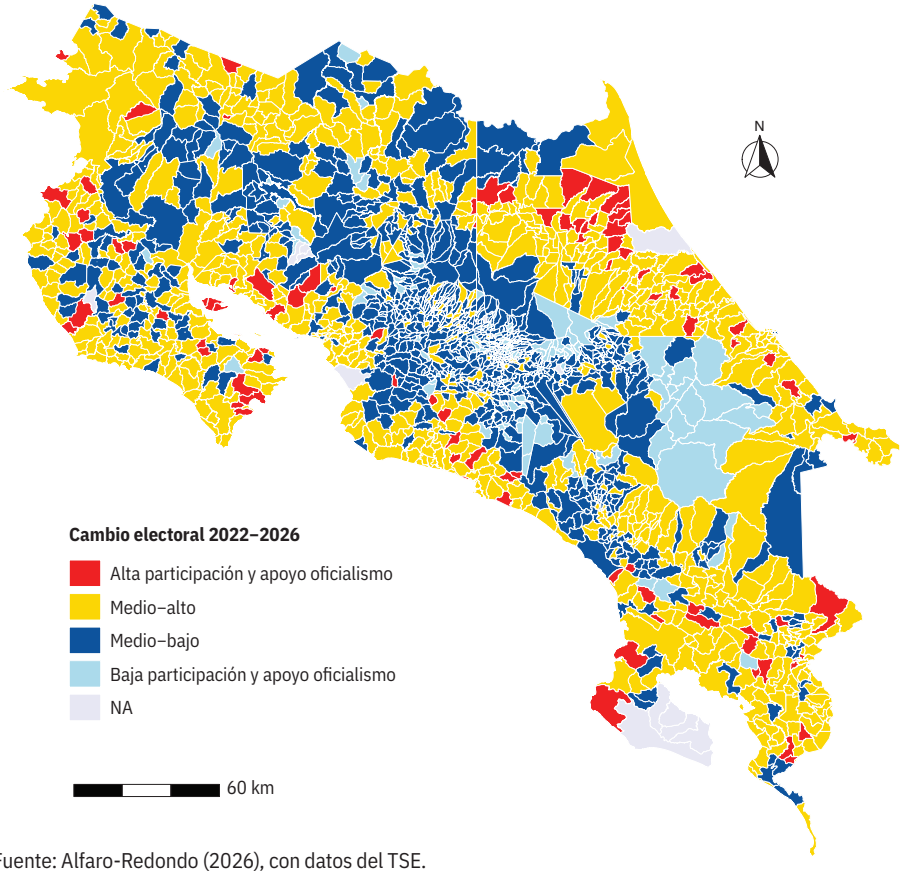
Cambio electoral 2022-2026



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

Mapa 5.5

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



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

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

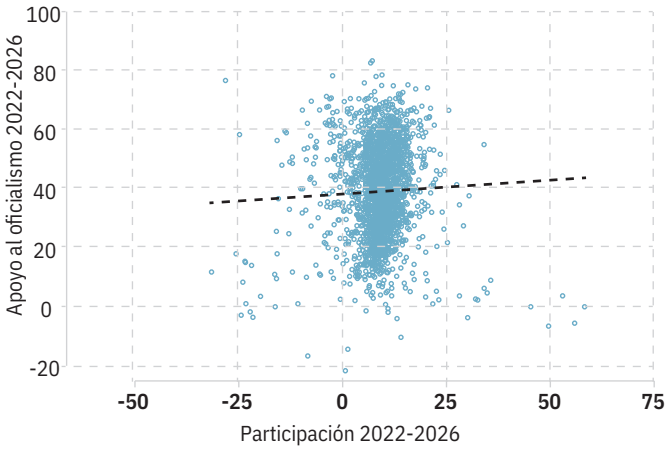
Mejor evaluación gubernamental y movilización de sectores medios explicarían el aumento de la participación

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

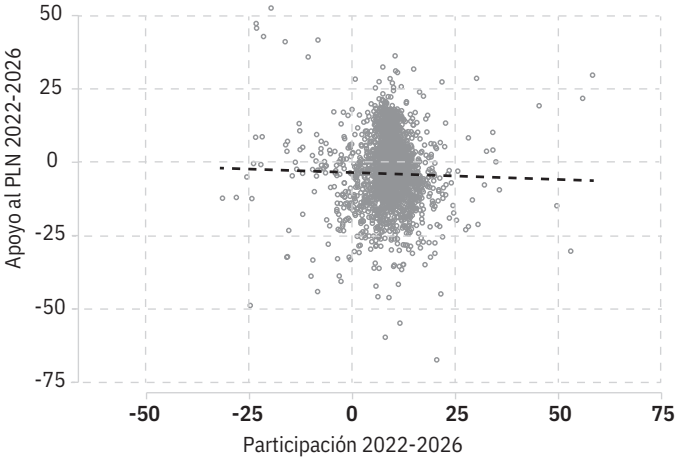
Gráfico 5.3

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

a) Respaldo al oficialismo



b) Respaldo al PLN



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

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

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

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

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

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

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

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

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 5.2

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

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

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

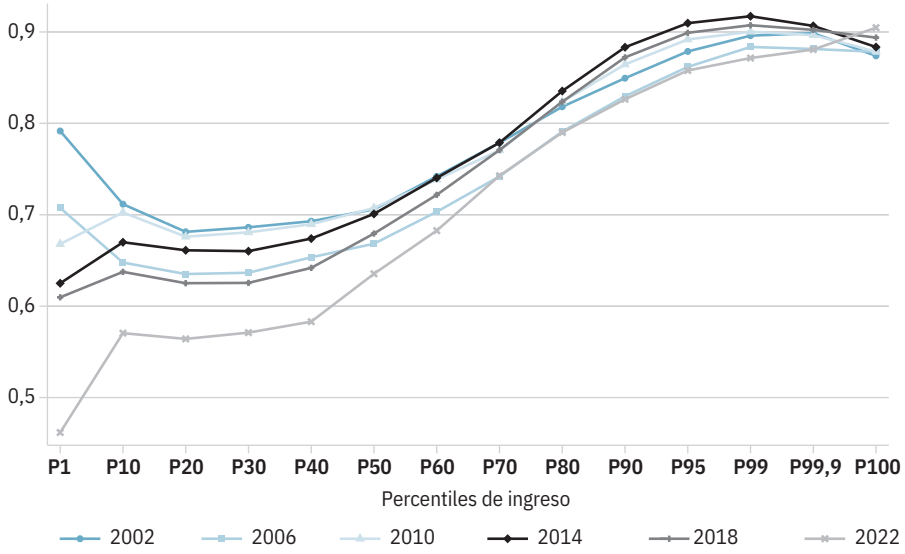
la probabilidad de votar según los niveles de ingreso se ha desplazado negativamente (hacia abajo) con cada nueva convocatoria a las urnas; sin embargo, ese desplazamiento es más pronunciado entre las personas de ingresos medios en comparación con lo registrado por las de ingresos bajos y altos. En el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

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

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

Gráfico 5.4

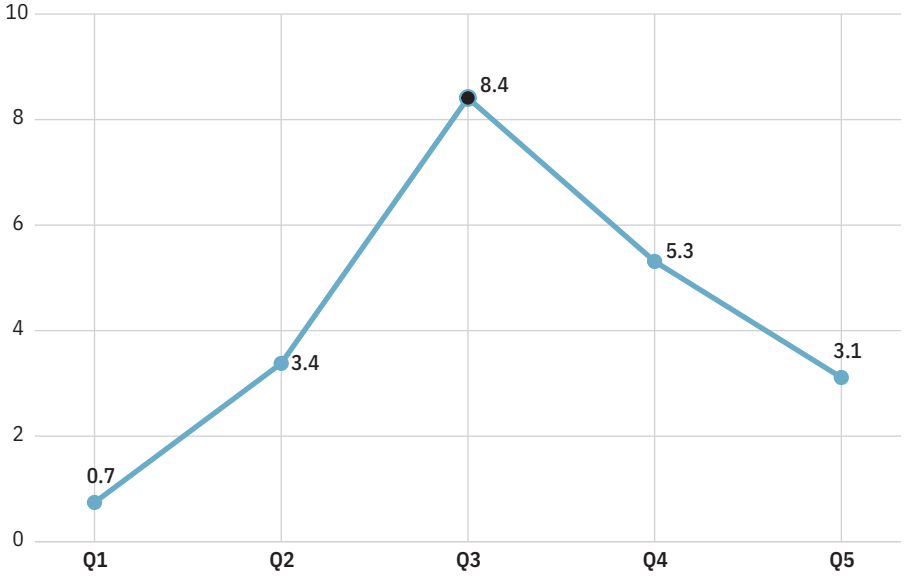
Probabilidad de votar[a/] por percentiles de ingreso[b/] según elección. 2002-2022
(porcentaje)



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

Gráfico 5.5

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 5.3

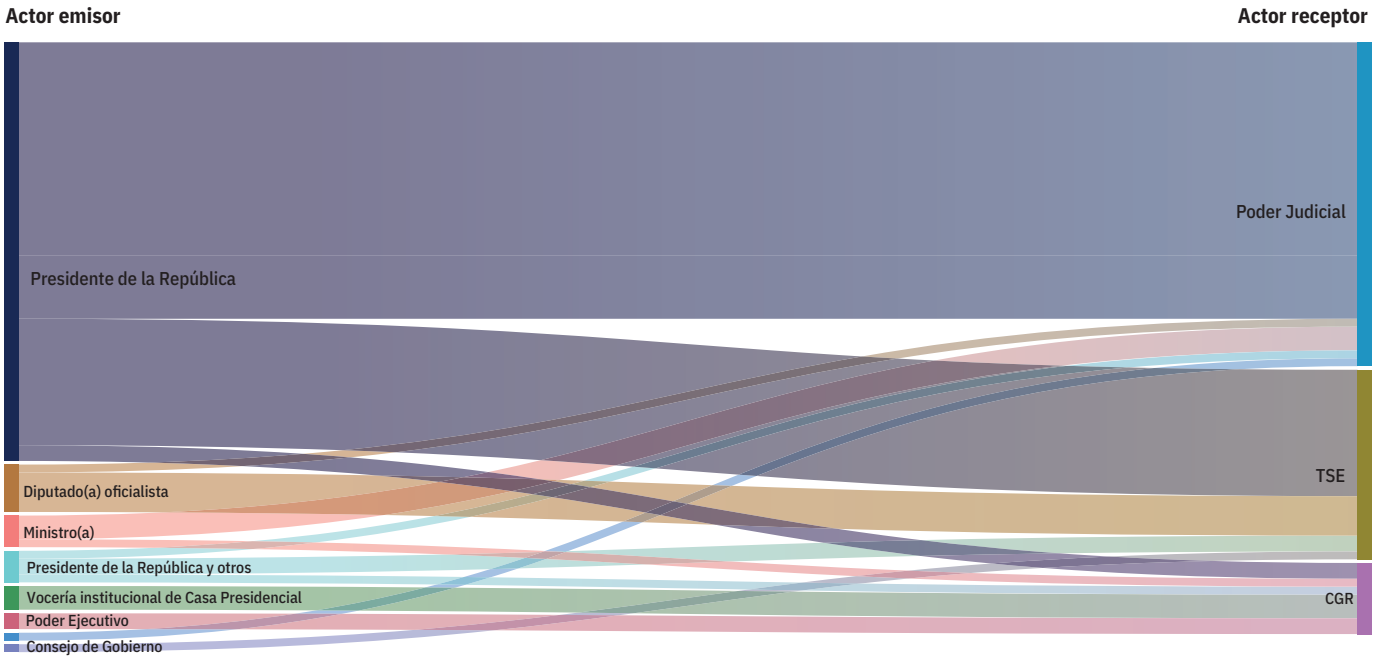
Dimensiones y manifestaciones de los ataques políticos contra las instituciones democráticas

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

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

Gráfico 5.6

Distribución de ataques políticos entre actores emisores y receptores



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

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

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

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

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

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

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

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

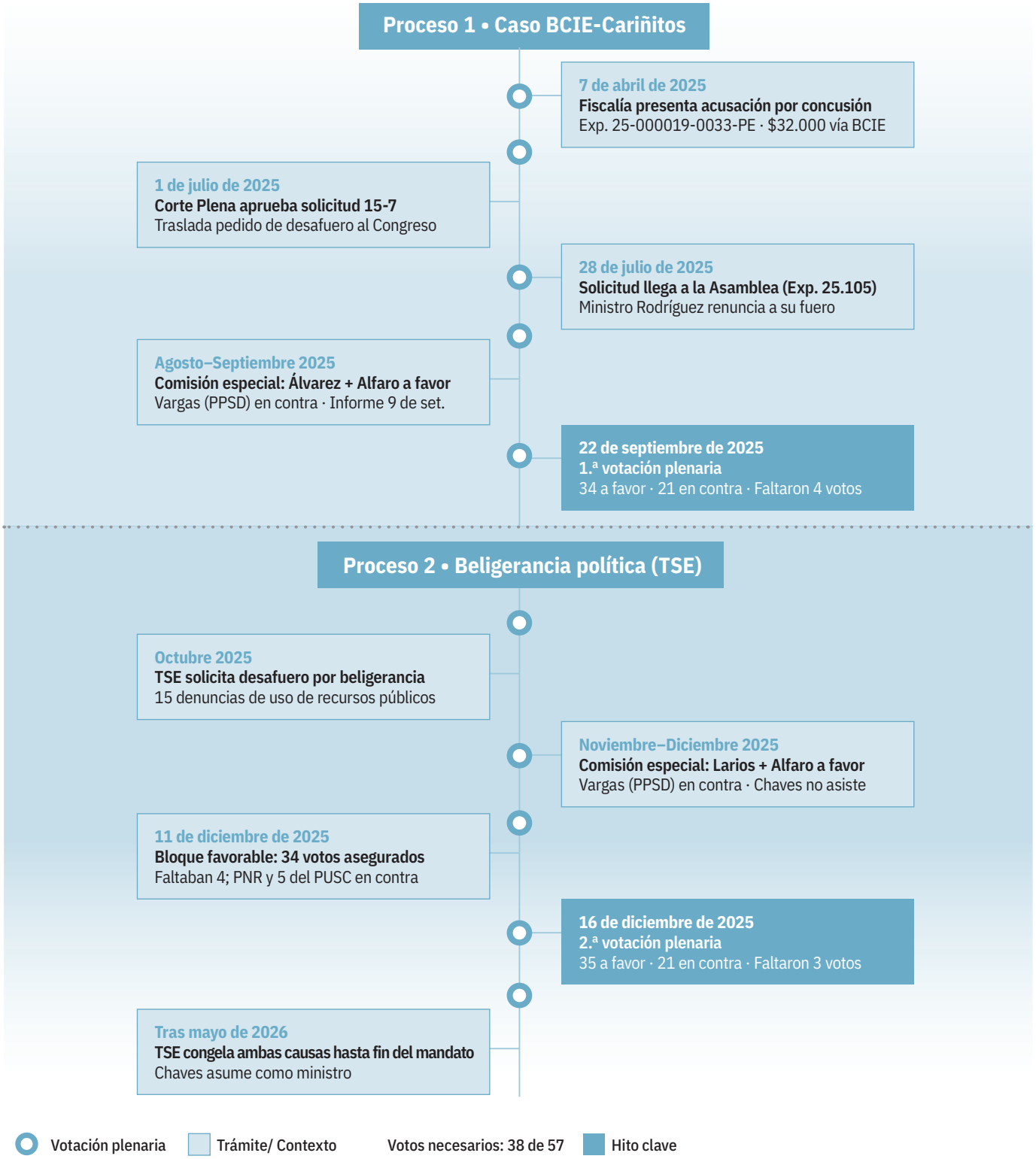
Este capítulo identifica que el recrudecimiento de los ataques desde Poder Ejecutivo al TSE y a los otros poderes de la República, un hecho sin precedentes en la historia republicana del país, se produjeron, principalmente, aunque no solo en respuesta a los dos intentos de levantamiento de la inmunidad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

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

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

Figura 5.1

Procesos de levantamiento de inmunidad
Presidente Rodrigo Chaves · 2025



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

Recuadro 5.1

Marco procedimental e institucional del desafuero

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

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

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

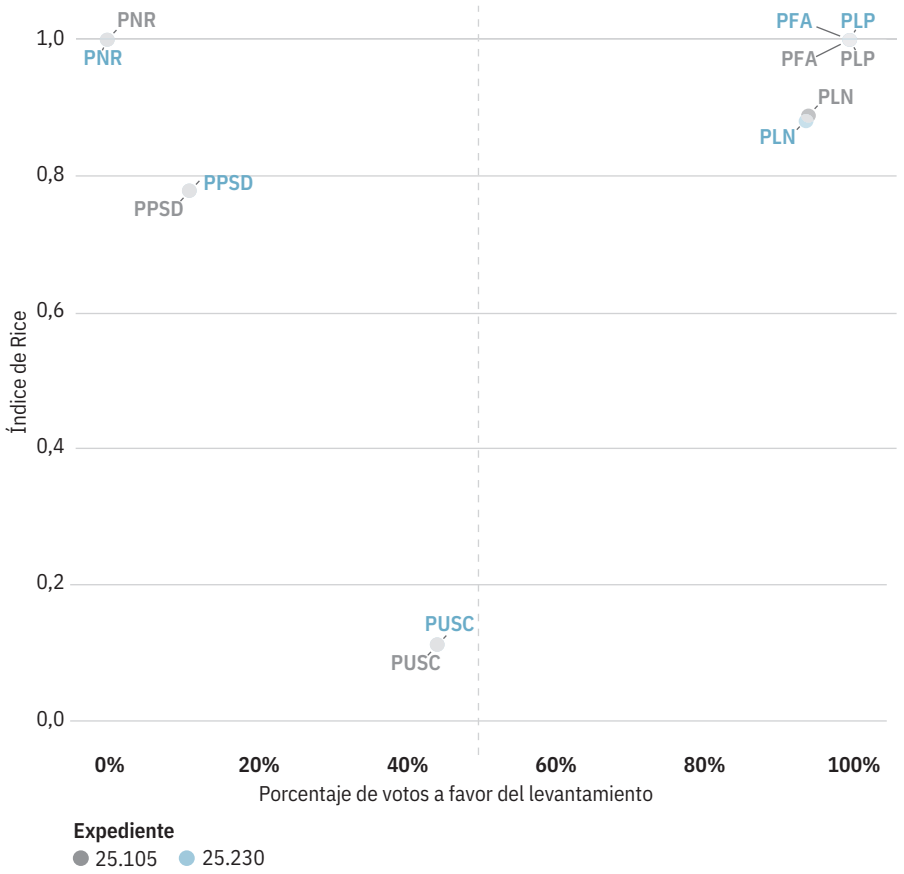
1) El tribunal competente (Corte Suprema de Justicia o Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral), examina la acusación y, si la considera procedente, la remite formalmente a la Asamblea.

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

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

Gráfico 5.7

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



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

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

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

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

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

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

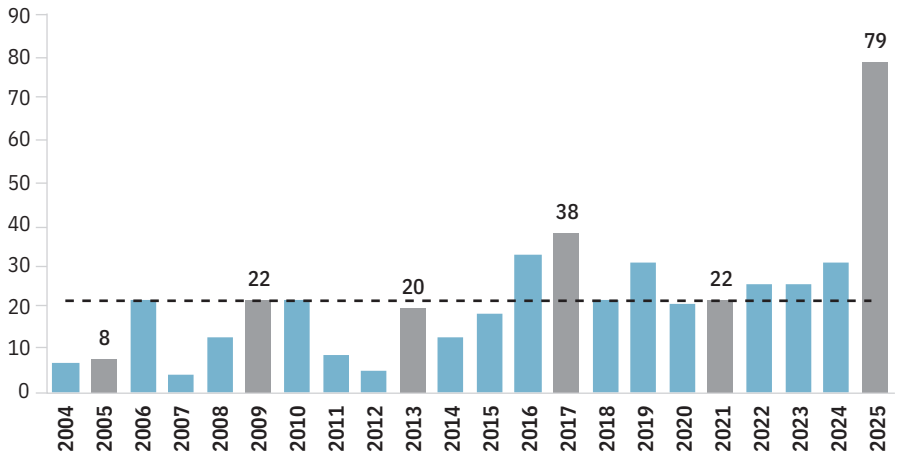
Por otra parte, el PPSD se posiciona claramente del lado contrario, con solo un voto a favor y ocho en contra. Su Rice de 0,78 indica, por tanto, una cohesión relativamente alta, de modo que su ubicación diferenciada respecto de las fracciones favorables responde a una posición mayoritariamente compartida.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

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

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

Gráfico 5.8

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

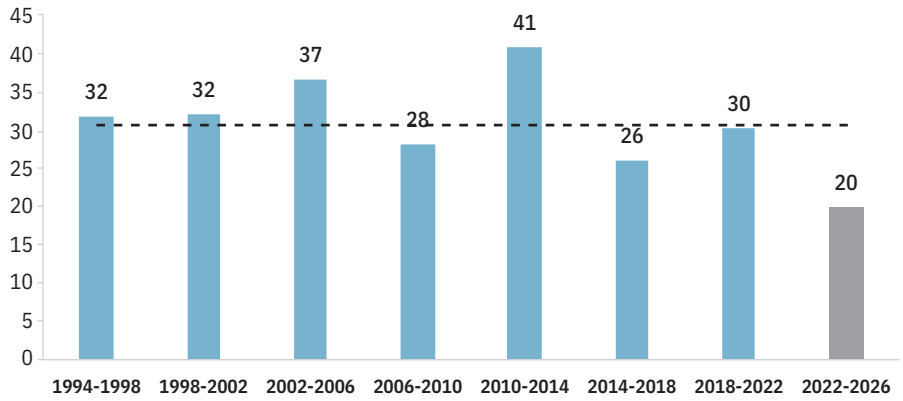
Otra forma de demostrar que la intensificación de la competencia política del 2026 fue acotada, se puede observar en la renovación de los liderazgos en las organizaciones partidarias. Para estudiar este fenómeno, el *Informe Estado de la Nación* ha venido desarrollando durante los últimos dos años una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

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

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

Gráfico 5.9

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

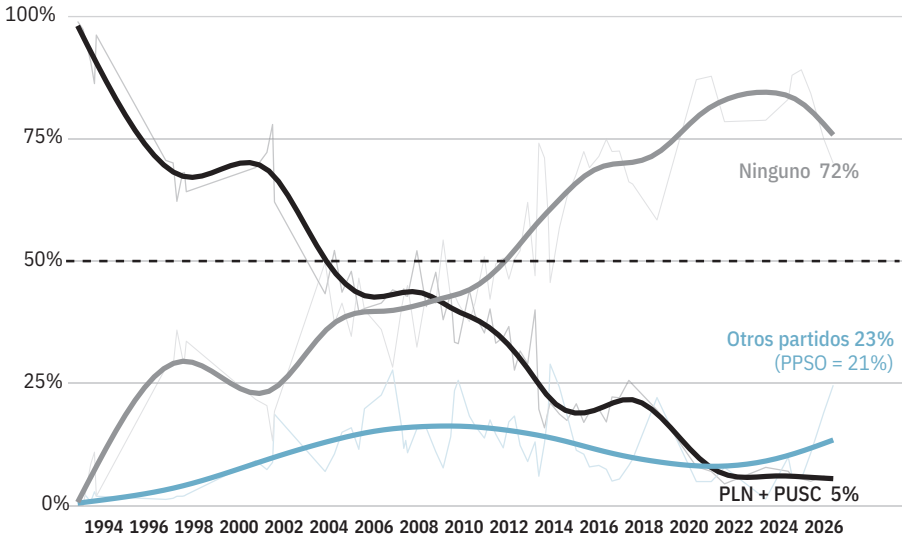


a/ El promedio mensual de eventos de protesta se calculó agrupando las observaciones por periodo de cuatro años (mayo-abril de cada ciclo), sumando el total de registros en cada bloque y dividiéndolo entre el número de meses del periodo (48 meses por bloque). La línea punteada corresponde al promedio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

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

Gráfico 5.10

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

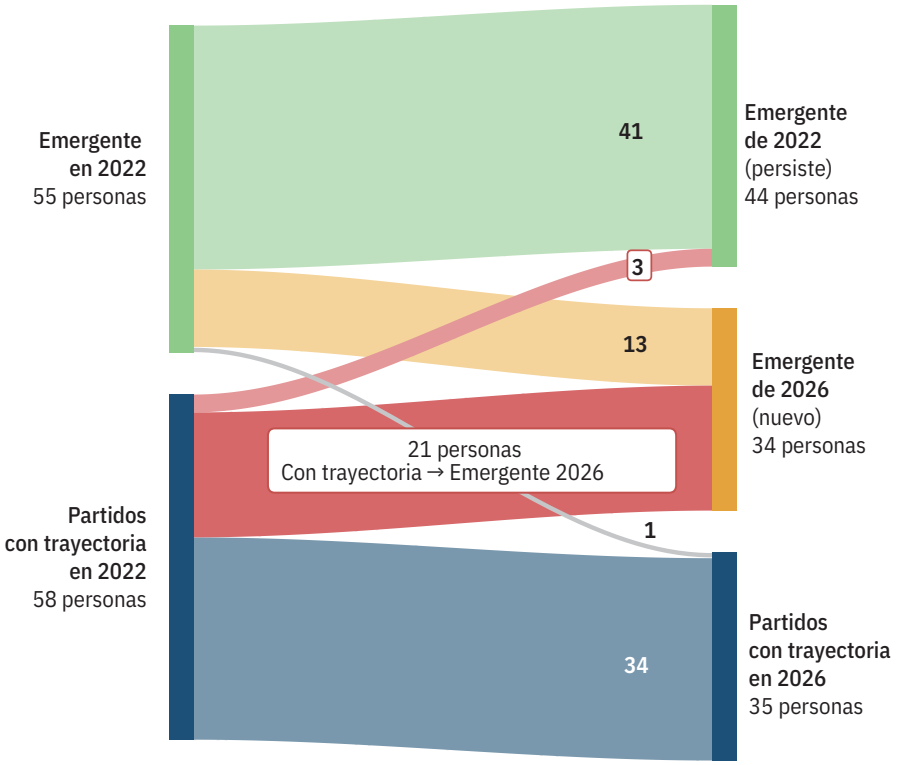
por un partido con trayectoria migraron a uno emergente en el 2026, mientras que el movimiento contrario —de emergente a trayectoria— es prácticamente inexistente (una sola persona de 55). El resto se mantuvo en su misma categoría: 34 personas siguieron en partidos con trayectoria y 54 siguieron en partidos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

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

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

Gráfico 5.11

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Reacomodo partidario provoca cambios sustantivos en las condiciones para la gobernabilidad

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

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

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

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

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

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

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

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

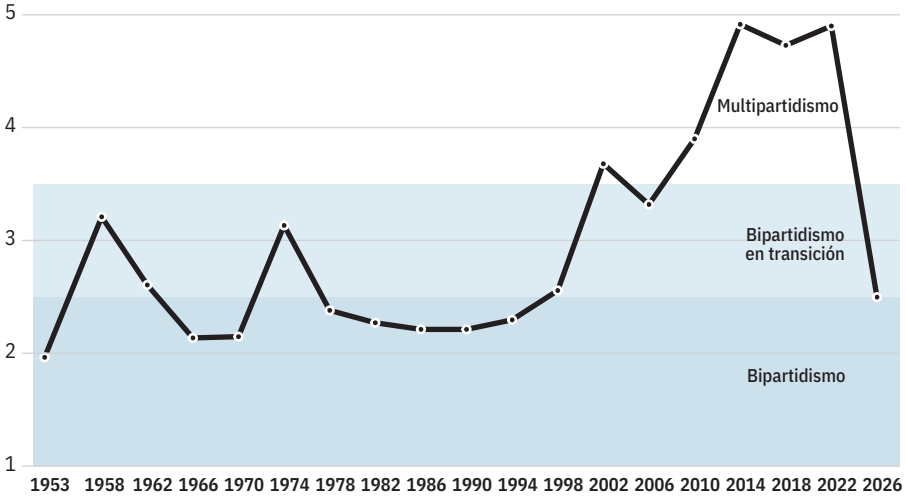
Veinticuatro años después de la elección del 2002 —que marcó el inicio de la dinámica multipartidista en Costa Rica— y sin que mediara una reforma política sustantiva, el electorado volvió a dar un giro: en el 2026 se alteró sustancialmente la correlación formal de fuerzas en el sistema político. El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

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

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

Gráfico 5.12

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



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

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

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

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

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

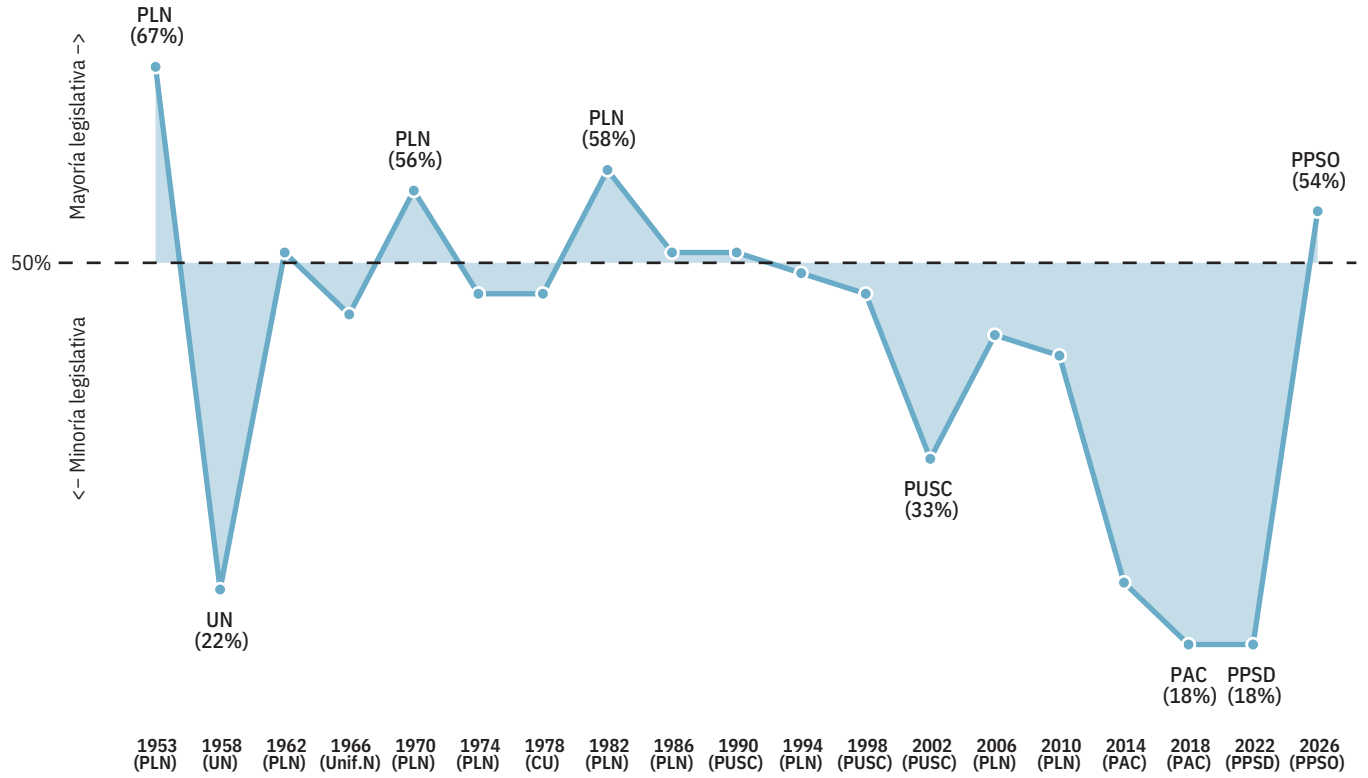
El verdadero reto para la democracia costarricense será determinar si esta mayoría absoluta responderá a una lógica de eficiencia institucional capaz de generar condiciones para reducir la parálisis y aprobar las reformas que el país demanda, o si más bien decantará en una lógica de "aplanadora legislativa"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

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

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

Gráfico 5.13

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



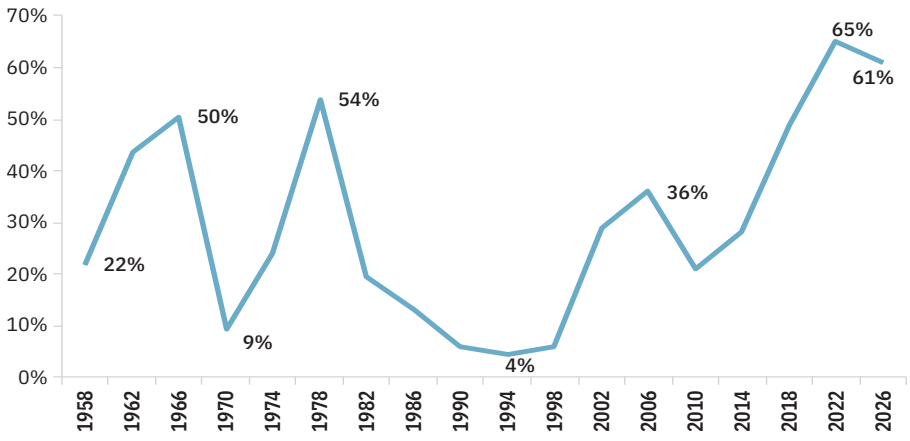
a/ El gráfico traza la línea divisoria del 50% de las curules para diferenciar los períodos históricos de mayoría o minoría legislativa en cada periodo.
Fuente: Gómez-Campos (2026), con datos del TSE.

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

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

Gráfico 5.14

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

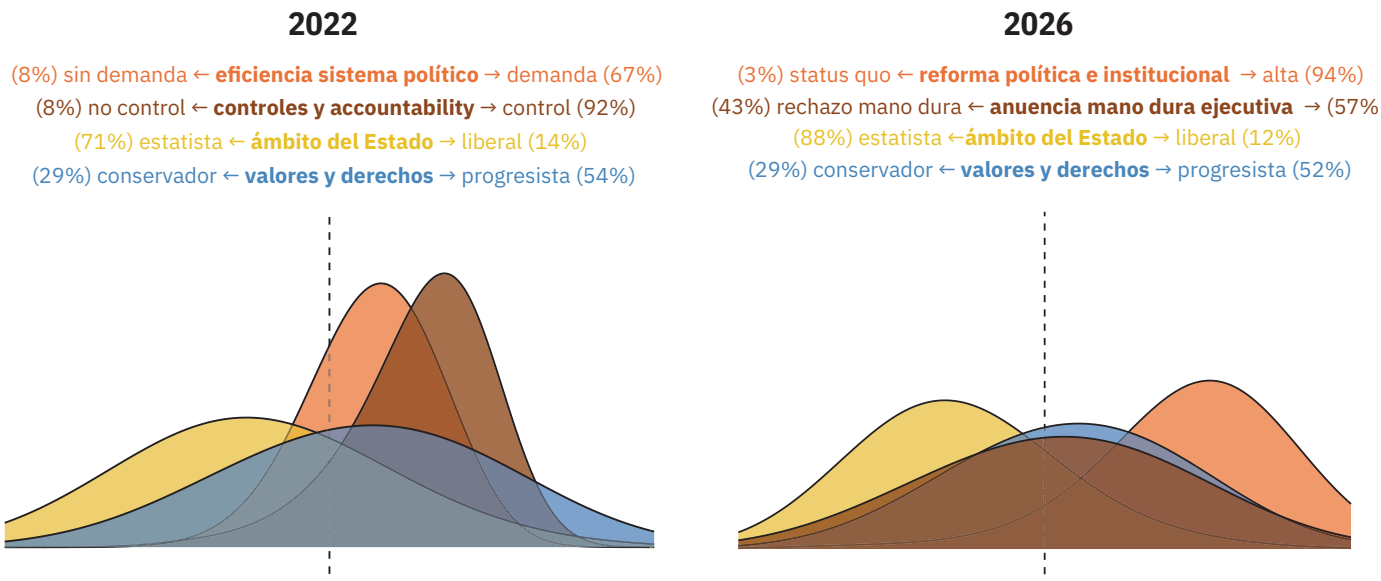
Entre el 2022 y el 2026, el cuestionario se reformuló en dimensiones críticas (ver anexo metodológico). El cambio en la dimensión sobre control al poder no es cosmético. En el 2022, estos ítems midieron si las personas querían más poder sobre los puestos políticos (destitución de personas funcionarias,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

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

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

Gráfico 5.15

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



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

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

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

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

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

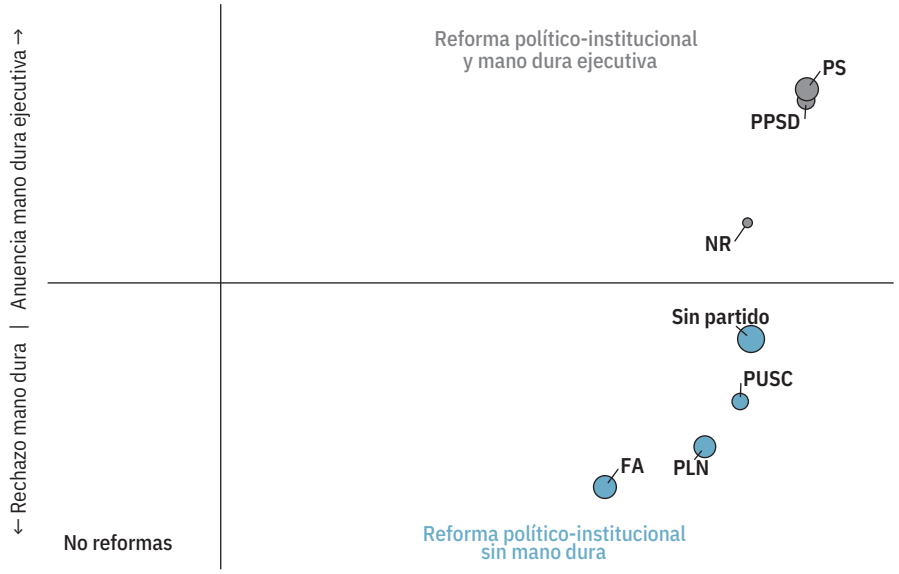
En otras palabras, la población afín a las dos principales fuerzas políticas representadas en el Congreso para el período 2026-2030 coinciden en la necesidad de introducir cambios en el sistema político y su institucionalidad, pero difieren en cómo impulsarlos y cuáles cambios promover. La principal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

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

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

Gráfico 5.16

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



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

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

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

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

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

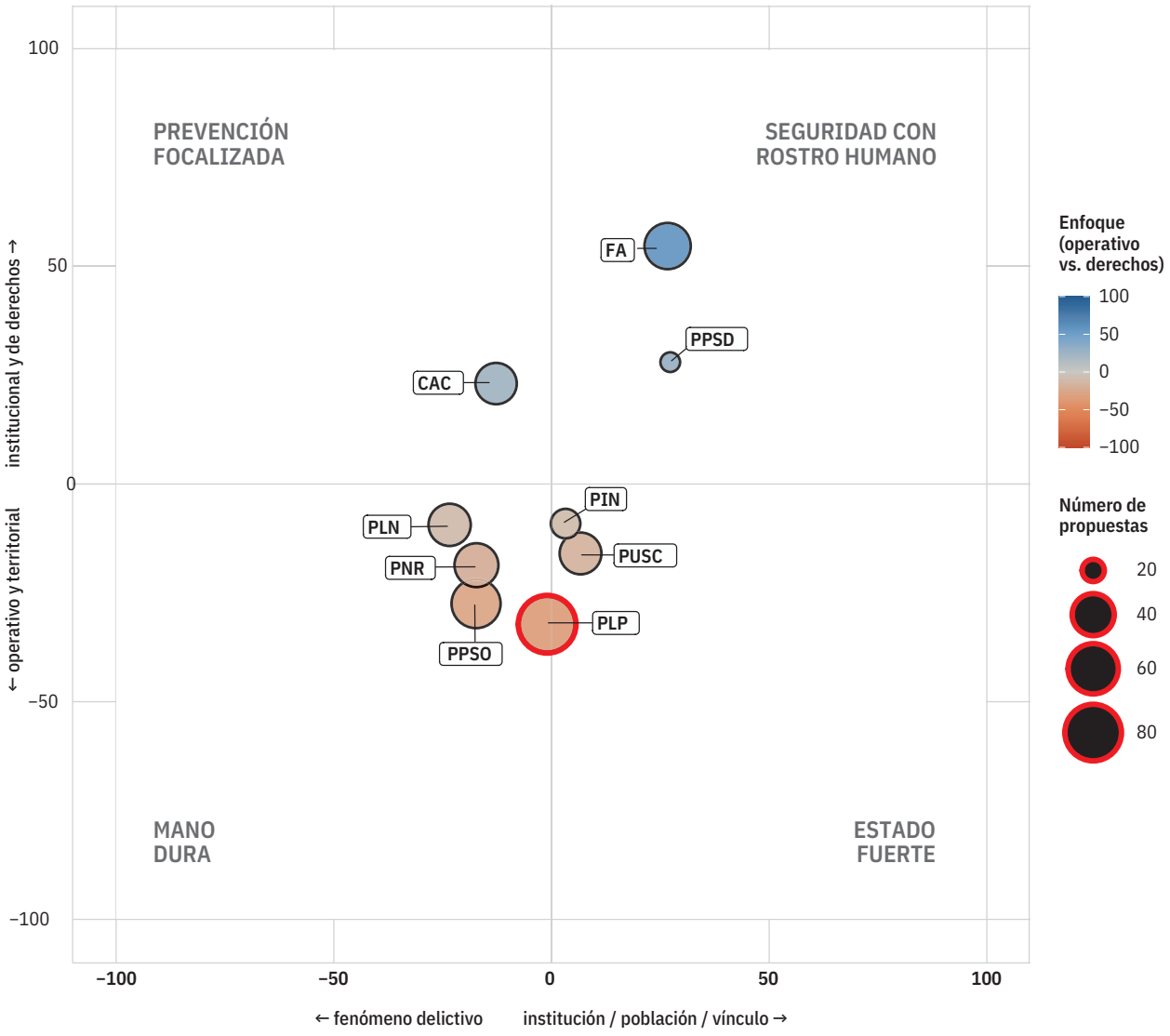
El "Estado fuerte" también privilegia la acción policial y de control, pero como medio para fortalecer la institucionalidad de seguridad, no como fin en sí mismo. Se orienta principalmente al fortalecimiento de las capacidades institucionales para enfrentar la inseguridad y proteger a la población. Comprende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

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

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

Gráfico 5.17

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



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

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

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

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

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

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

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

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

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

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

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

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

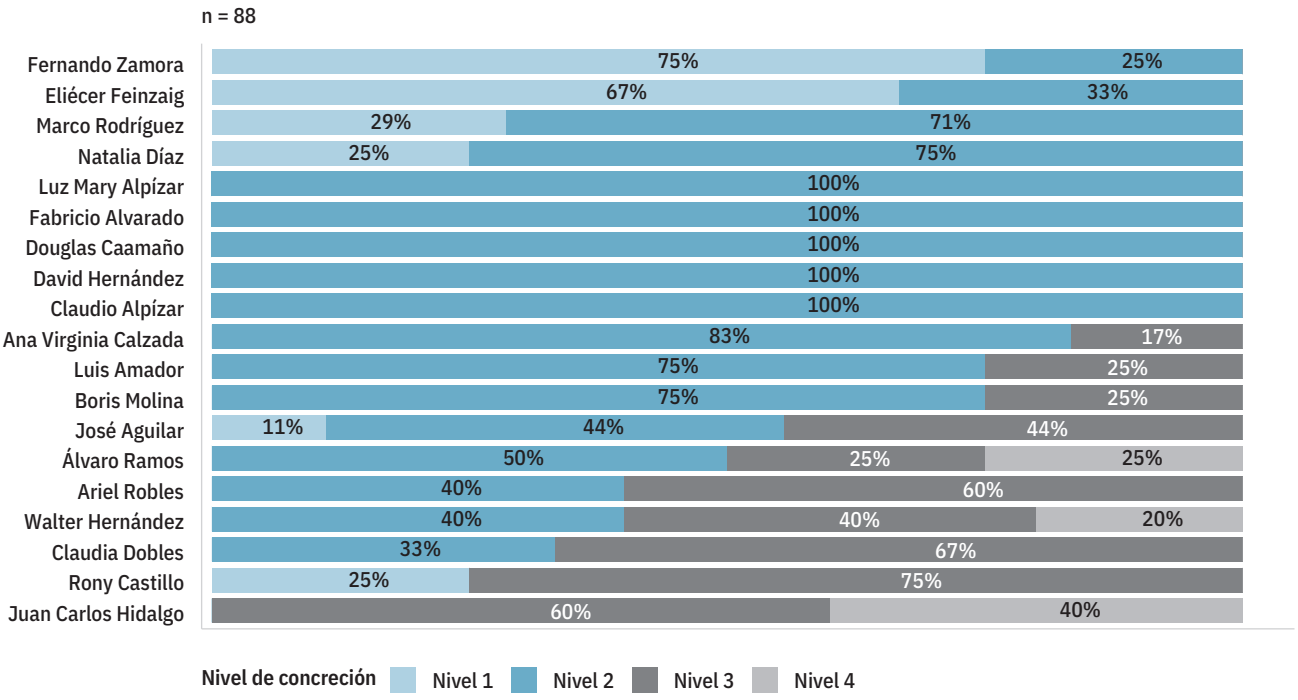
A modo de síntesis de esta segunda sección del capítulo, los resultados destacan un cambio significativo en las condiciones políticas en las que inicia el nuevo gobierno, que dispone de un escenario particularmente favorable para impulsar una propuesta concentrada en temas de seguridad. El realineamiento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

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

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

Gráfico 5.18

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



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

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

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

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

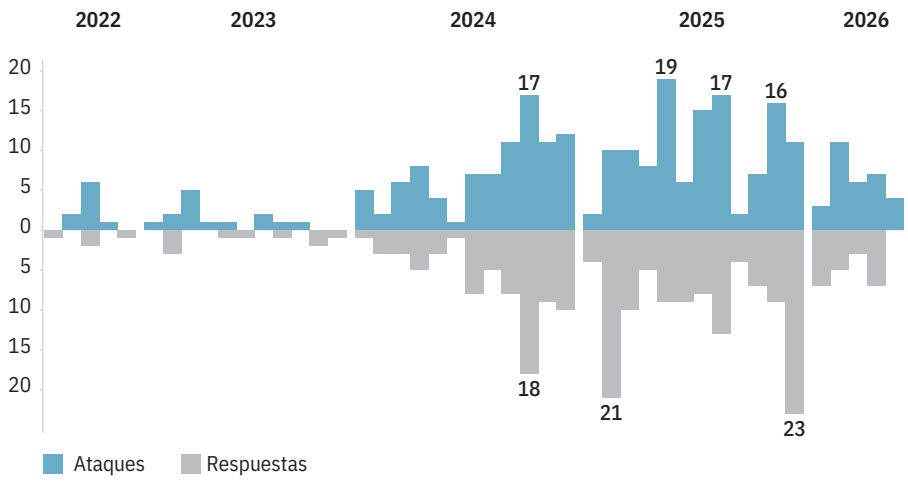
¿Qué implicaciones tiene este hallazgo para la democracia costarricense? Si el recrudecimiento de los ataques genera espirales de enfrentamiento político entre los poderes del Estado, esto constituye una situación inconveniente para una democracia representativa.

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

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

Gráfico 5.19

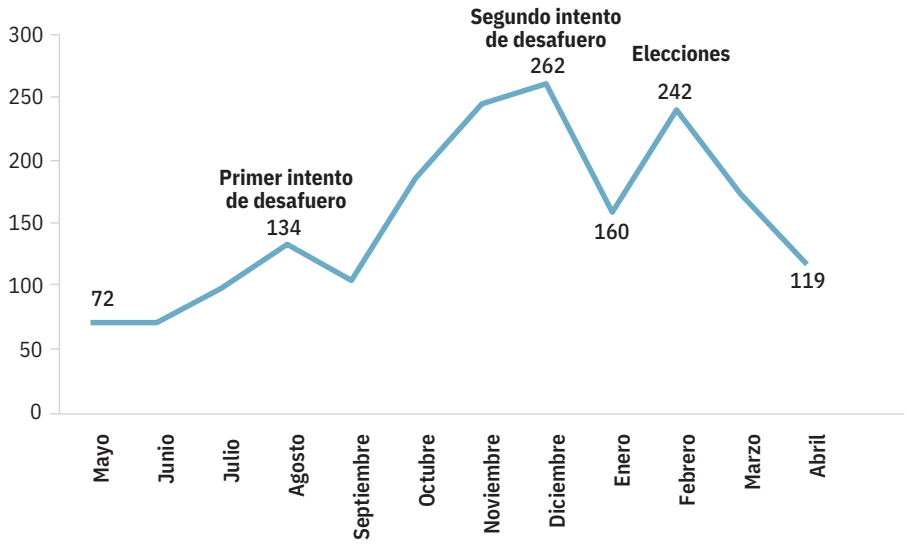
Confrontación entre el Poder Ejecutivo y otros poderes, según tipo, por año



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

Gráfico 5.20

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

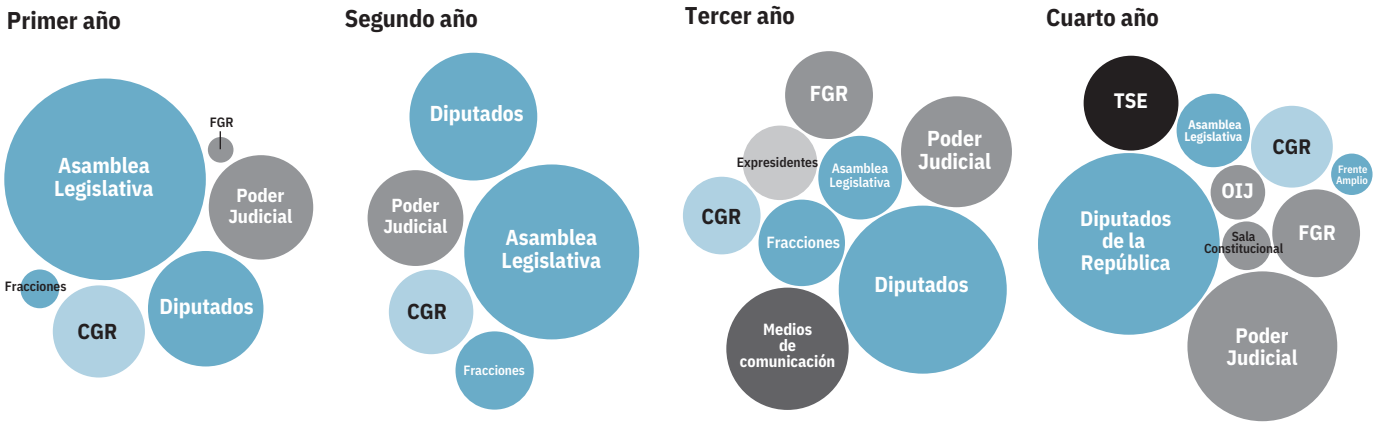
Esta distribución refleja que las menciones realizadas al TSE estuvieron asociadas, principalmente, a cuestionamientos y valoraciones negativas formuladas durante las conferencias de prensa. La diferencia entre las categorías negativas también resulta significativa, pues los comentarios personales representan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

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

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

Gráfico 5.21

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



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

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

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

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

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

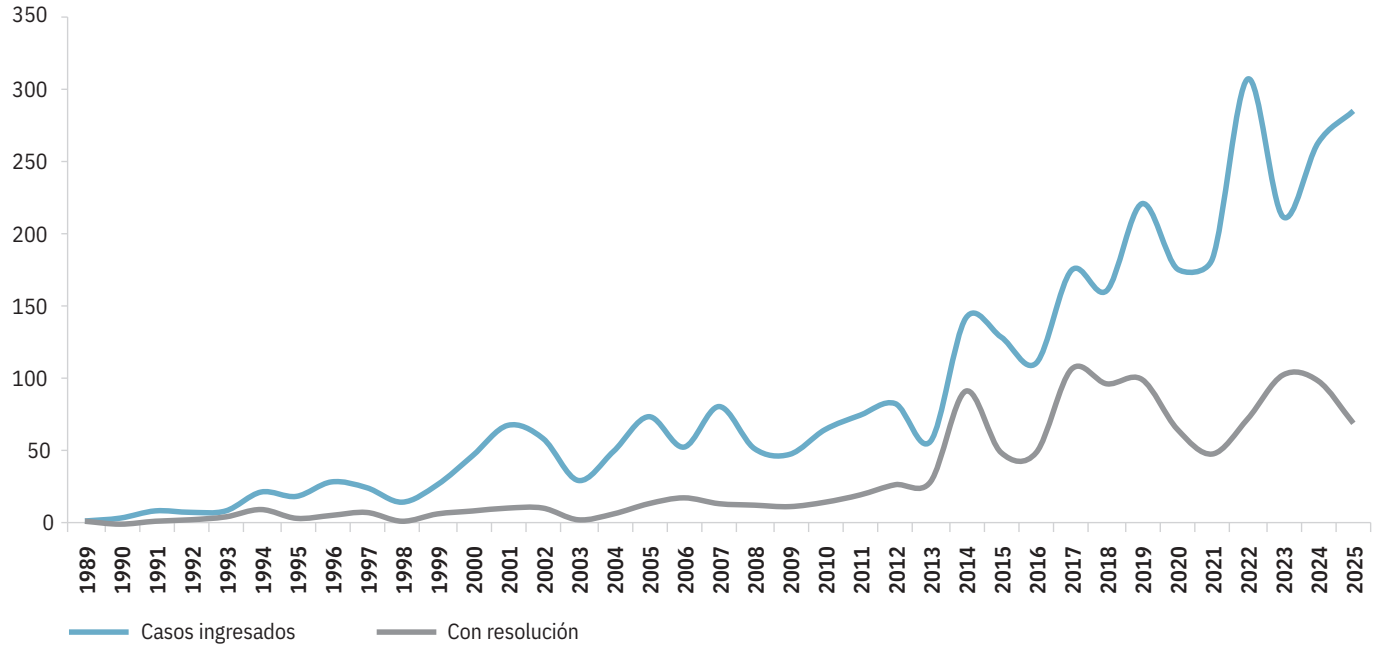
Ejecutivo concentra sus esfuerzos en ampliar sus poderes

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

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

Gráfico 5.22

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sala Constitucional ejerce contrapeso ante un Ejecutivo que excede sus poderes

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

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

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

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

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

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

Cuadro 5.4

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

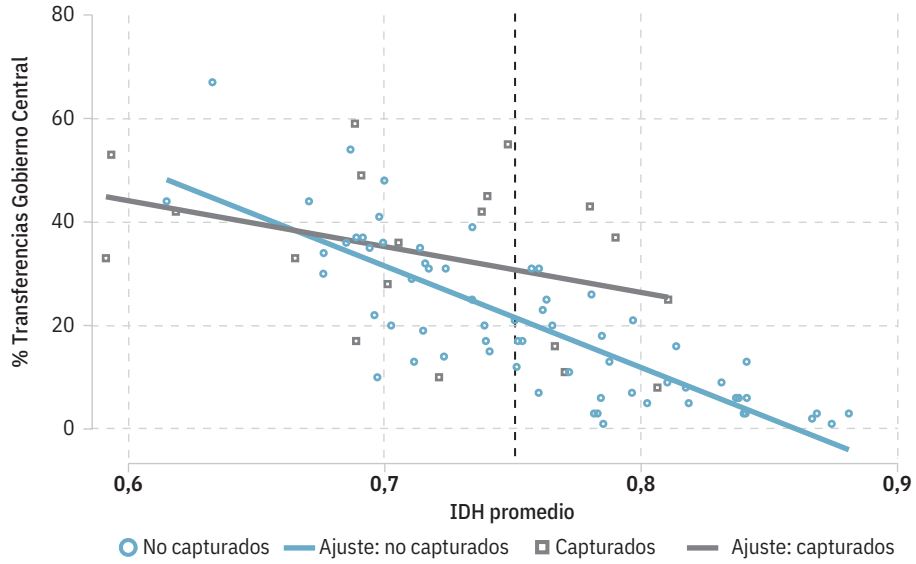
De acuerdo con datos de la CGR, las transferencias corrientes y de capital del Gobierno Central a los gobiernos locales representan alrededor de un 13% de sus presupuestos entre 2016 y 2025. Sin embargo, en los cantones con autoridades "capturadas" esas transferencias representan el 34% del presupuesto,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

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

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

Gráfico 5.23

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

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

Indicadores internacionales dan cuenta de proceso concentrador del poder

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

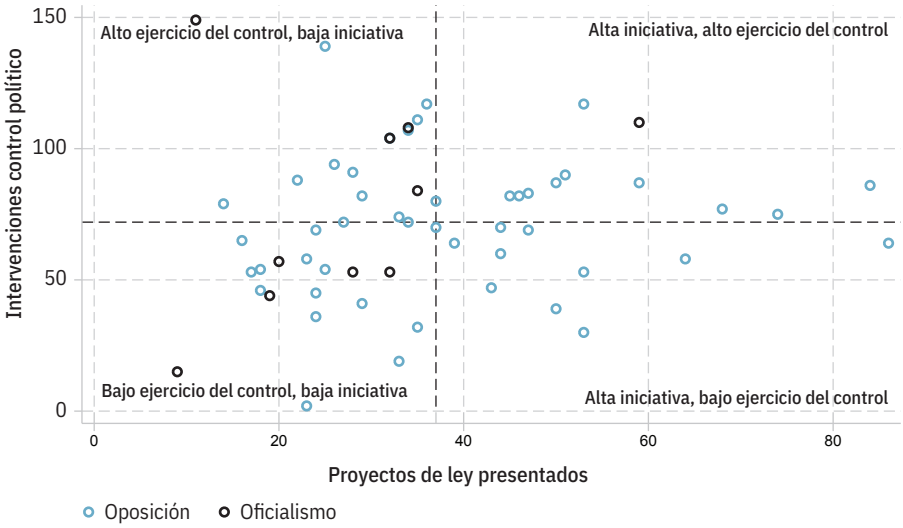
La primera batería de indicadores internacionales proviene del *Índice de Estado de Derecho 2025* del World Justice Project. Uno de los componentes de este índice denominado Límites a los poderes del gobierno incluye variables sobre la existencia de mecanismos de control al poder del Ejecutivo por la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

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

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

Gráfico 5.24

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



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

Cuadro 5.5

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

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

Fuente: World Justice Project (2025).

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

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

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

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

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

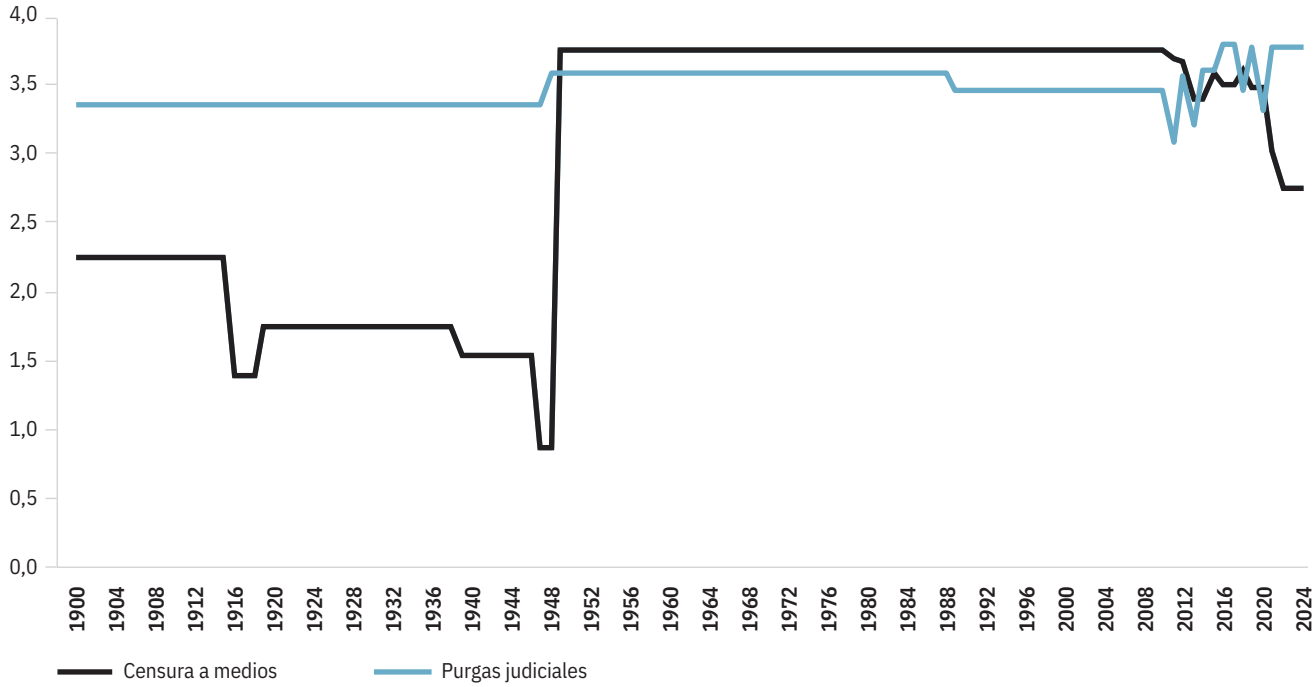
El primero de los indicadores es el de la remoción de jueces que, luego de un largo período de estabilidad en valores altos, que corresponden a situaciones en las que se presentó rotación de personal, pero sin decisiones arbitrarias o criterios políticos de por medio, se interrumpe dicha tendencia a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

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

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

Gráfico 5.25

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



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

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

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

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

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

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

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

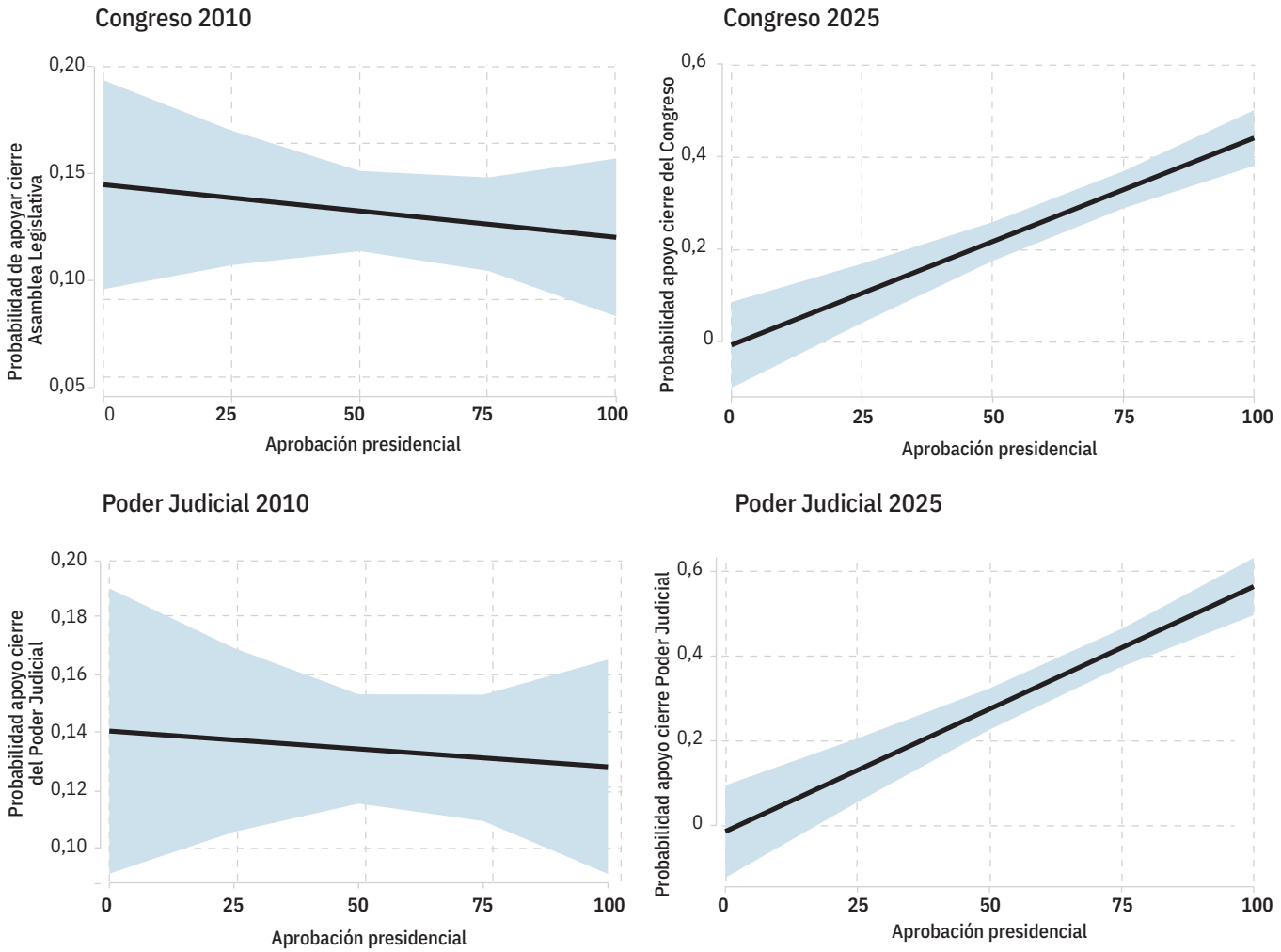
umbrales para considerarla estadísticamente significativa. Sin embargo, según los datos del 2023 y 2025, la relación se volvió positiva y fuerte; en otras palabras, se identifica una relación entre quienes más respaldan la labor presidencial y un mayor respaldo a las ideas de cerrar el Congreso y disolver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

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

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

Gráfico 5.26

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



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

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

Administración Chaves Robles forma opinión pública mediante estrategia conversacional e interpelación

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

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

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

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

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

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

Luego de identificar las estrategias

Cuadro 5.6

Estrategias identificadas en las conferencias de prensa. 2022-2024

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 5.7

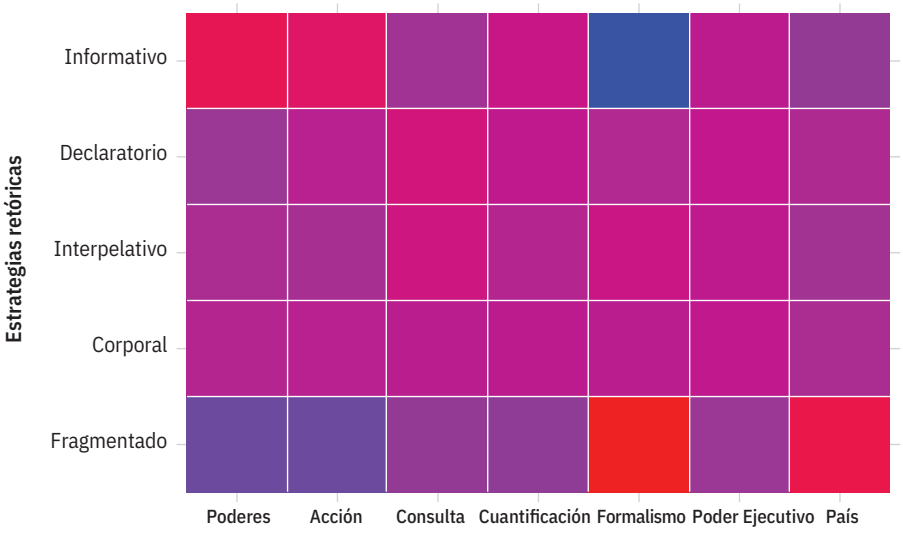
Temas identificados en las conferencias de prensa. 2022-2024.

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

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

Gráfico 5.27

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



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

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

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

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

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

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

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

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

cuales se desarrollan las disputas institucionales y políticas.

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

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

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

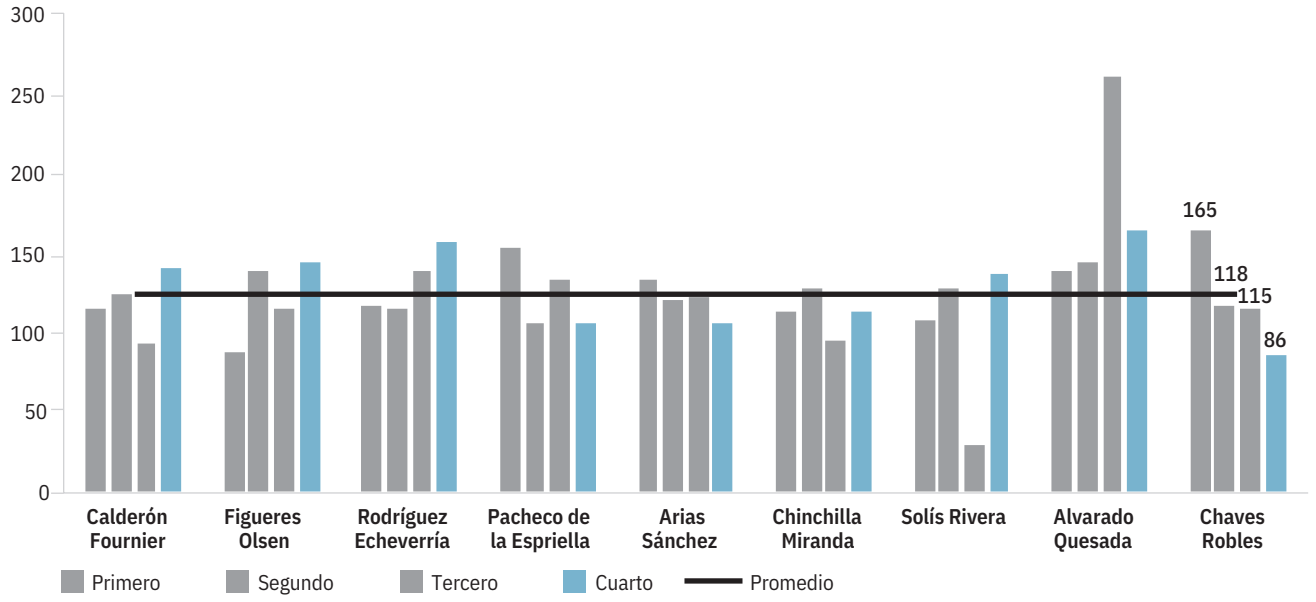
Ante la ausencia de iniciativas del Ejecutivo, el Legislativo intensificó su protagonismo en la propuesta de legislación

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

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

Gráfico 5.28

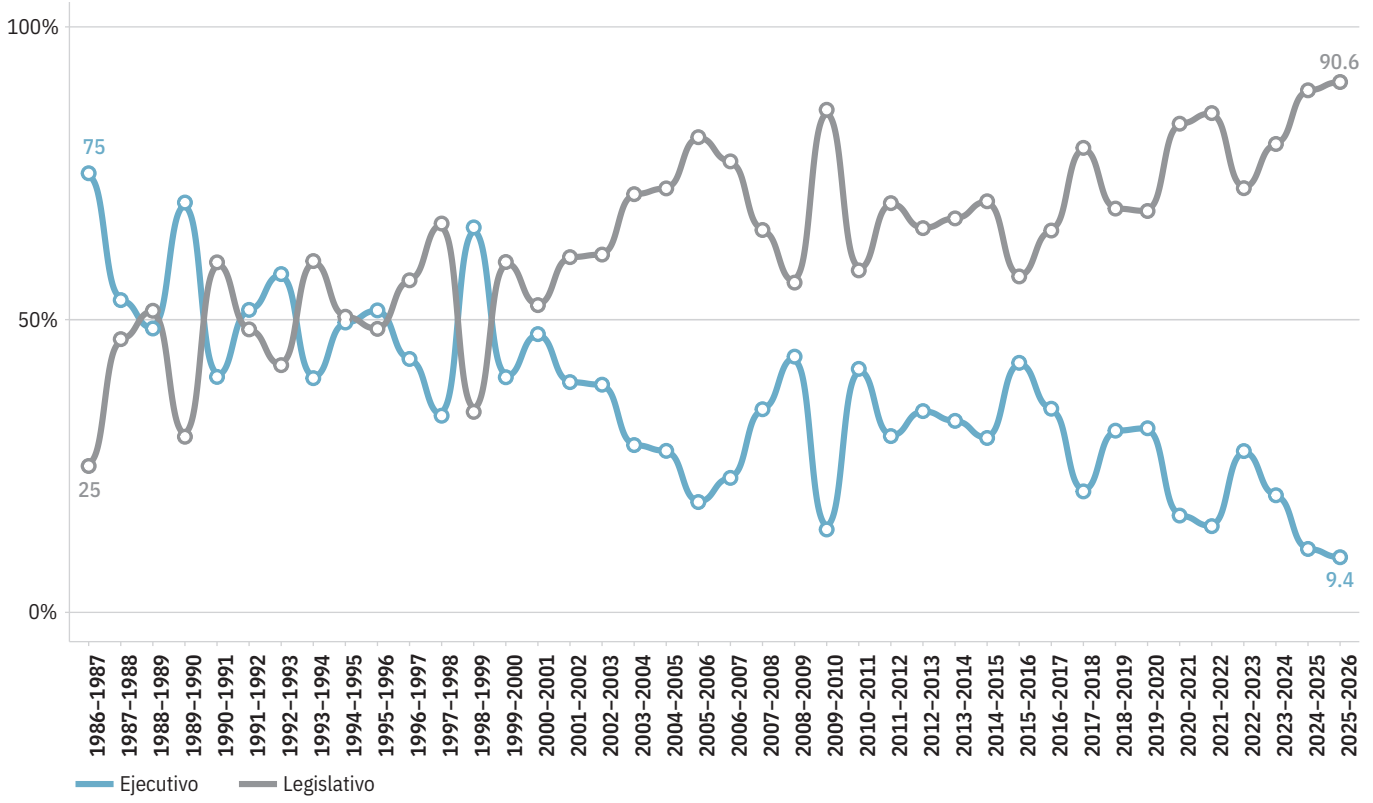
Cantidad de decretos de alto alcance según período y administración. 1990-2026



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

Gráfico 5.29

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

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

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

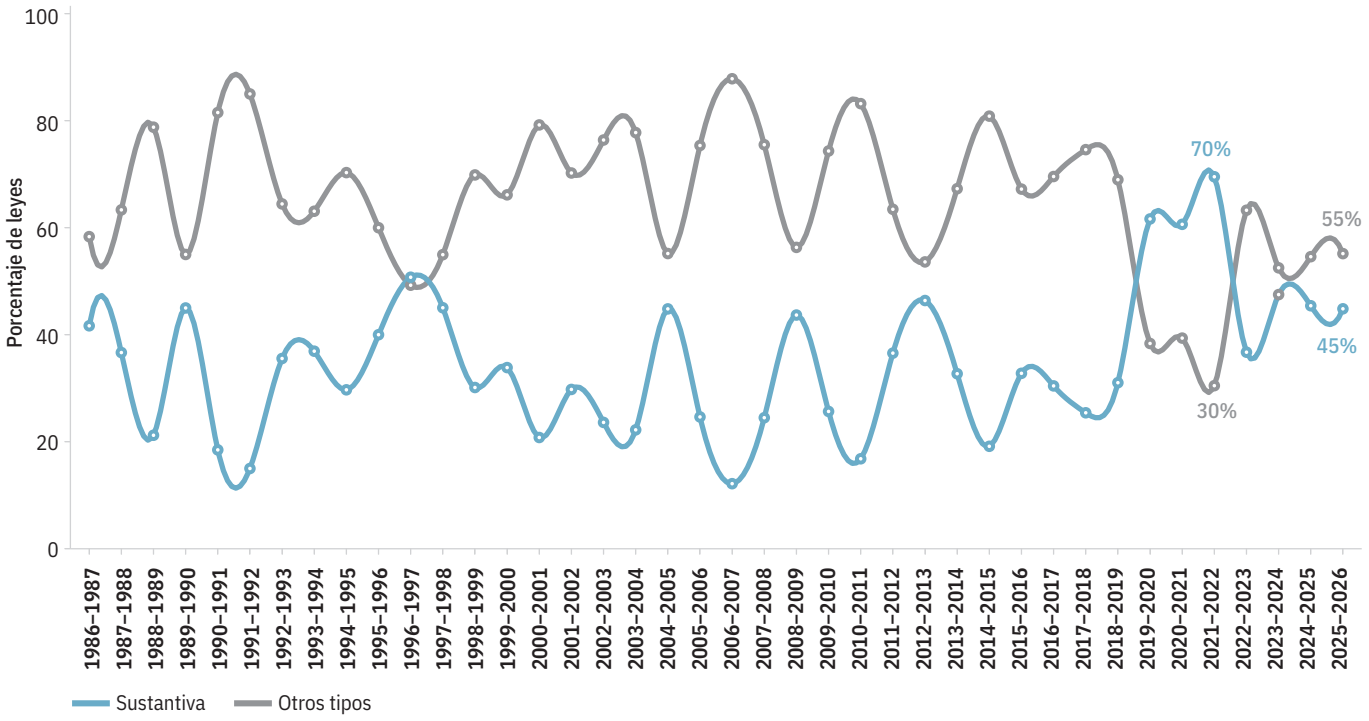
Para profundizar en las dinámicas de participación del Ejecutivo en el ámbito parlamentario y examinar su capacidad de impulsar las prioridades gubernamentales en materia de política pública, el siguiente indicador considera el total de iniciativas presentadas desde el Poder Ejecutivo y las que finalmente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

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

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

Gráfico 5.30

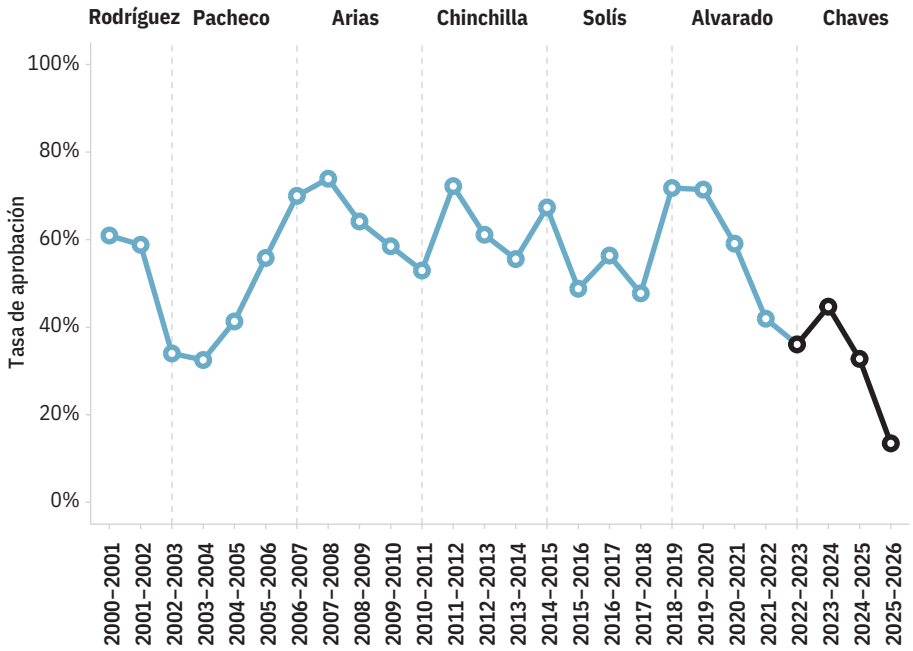
Tendencia en el total de leyes aprobadas, según tipo de ley por legislatura de aprobación. 1986–2026



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

Gráfico 5.31

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



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

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

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

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

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

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

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

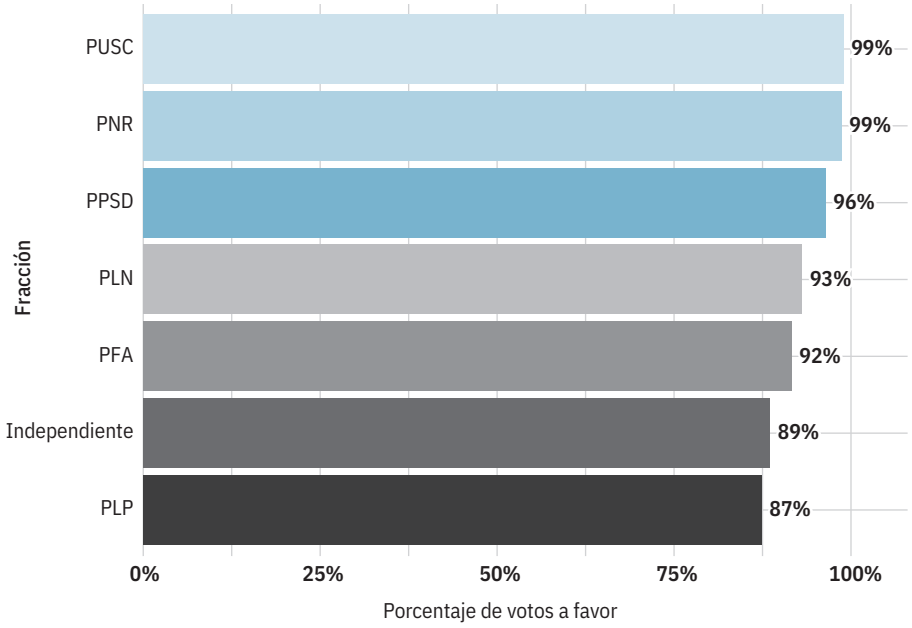
VOTO NOMINAL
véase Barquero y Romero, 2026, en **www.estadonacion.or.cr**

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

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

Gráfico 5.32

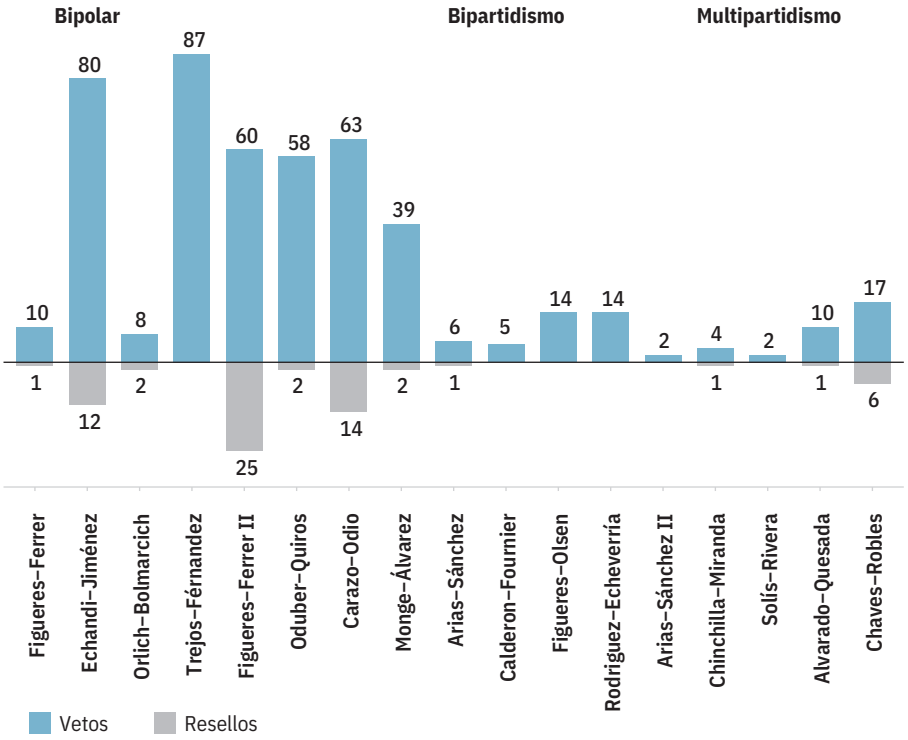
Apoyo a los proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo, por fracción. 2022-2026
(porcentajes)



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

Gráfico 5.33

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

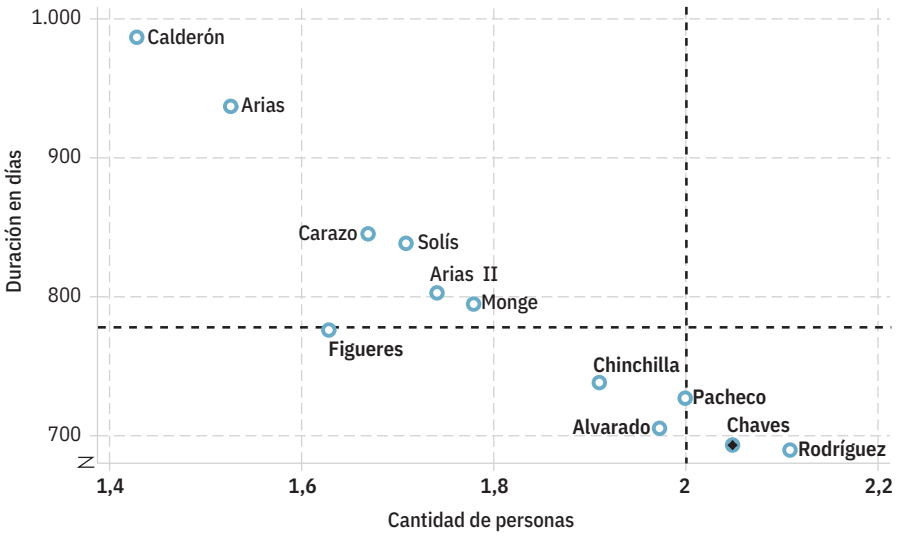
De acuerdo con la evidencia recolectada, la Administración Chaves Robles (2022-2026) combina una corta duración y una alta rotación de personas ministras en 45 años, en niveles similares a los de la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002). Si se realiza una comparación con las administraciones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

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

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

Gráfico 5.34

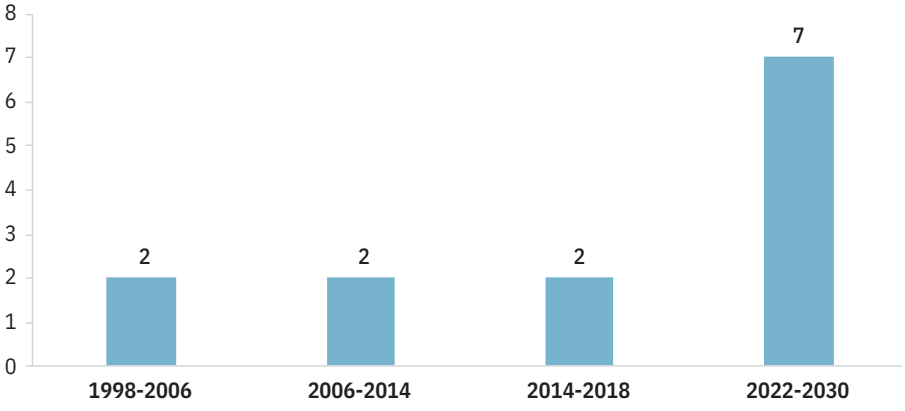
Promedio duración y cantidad de ministros y ministras por administración. 1978-2026
(días)



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

Gráfico 5.35

Cantidad de jerarcas ministeriales que repiten nombramiento, por periodo



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

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

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

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

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

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

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

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

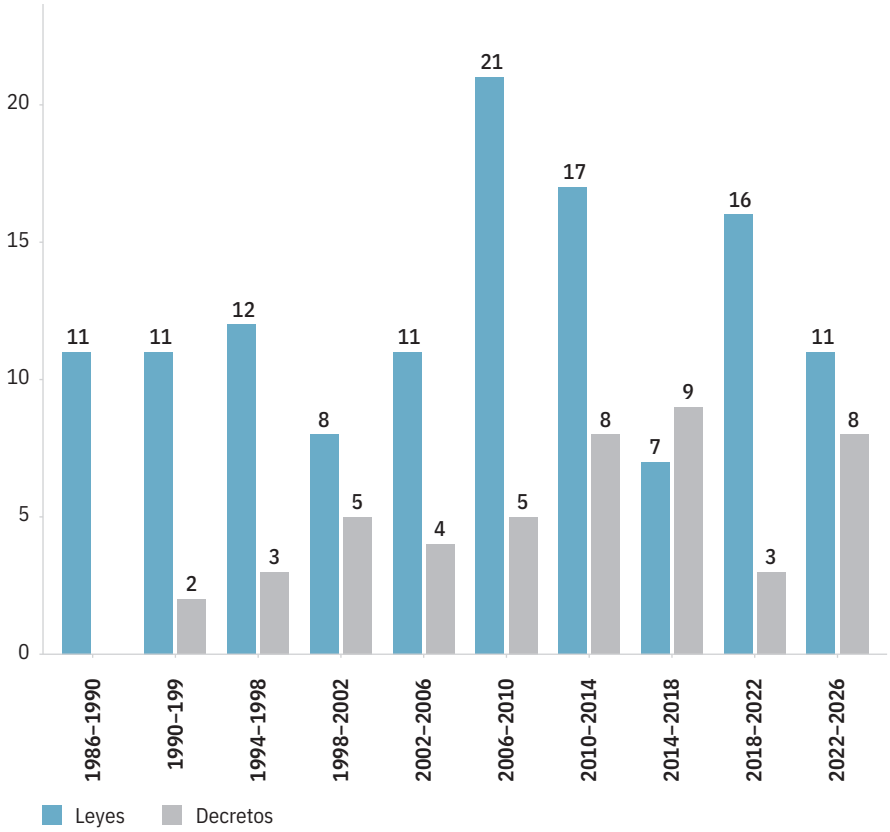
El segundo hallazgo se refiere a la relación entre entregas progresivas y regresivas en la Administración Chaves Robles. En lo concerniente a las leyes, en cuatro años del período 2022-2026 se aprobaron menos leyes progresivas que en gobiernos que enfrentaron condiciones similares de gobernabilidad (solo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

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

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

Gráfico 5.36

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



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

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

Anexo metodológico

Capítulo 5 | Fortalecimiento de la democracia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Análisis y base de datos de programas de gobierno del PEN

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

Cuadro 5.8

Cambios específicos realizados en Votómetro 2026

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

Fuente: Gómez-Campos *et al*. (2026).

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

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

Ajustes metodológicos en el Votómetro 2022-2026

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Borrador del capítulo: Ronald Alfaro Redondo.

Coordinación: Ronald Alfaro Redondo.

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

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

Asesoría metodológica: Jorge Vargas Cullell.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Edición y corrección filológica:
Gabriela Fonseca Argüello.

Diseño y diagramación:
Erick Valdelomar / Insignia| ng.

Notas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO 5

APORTE ESPECIAL

Avances, tensiones y desafíos en la política exterior costarricense

Introducción

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

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

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

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

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

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

Nuevo entorno global: nuevos desafíos de la política exterior costarricense

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

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

Recuadro 5.2

Hechos relevantes recientes en materia de política exterior costarricense

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONTINÚA →

Recuadro 5.2 (continuación)

Hechos relevantes recientes en materia de política exterior costarricense

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Aumenta la complejidad del contexto internacional

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

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

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

Figura 5.2

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sólida trayectoria con una presencia internacional sustantiva

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

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

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

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

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

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

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

Tensiones internas y erosión de la acción internacional del Estado

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

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

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

Misiones diplomáticas extranjeras en Costa Rica: estudio exploratorio

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

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

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

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

Figura 5.3

Condiciones internas que impactan la política exterior del país

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

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

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

El análisis de estas misiones permite destacar cuatro hallazgos.

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

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

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

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

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

Mirada hacia adelante: ¿Qué hacer?

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

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

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

1. Resignificar la política exterior del país

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

Cuadro 5.10

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Figura 5.4

Temas sustantivos y estratégicos para resignificar la política exterior del país

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

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

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

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

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

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

3. Aclarar la apuesta estratégica

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

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

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

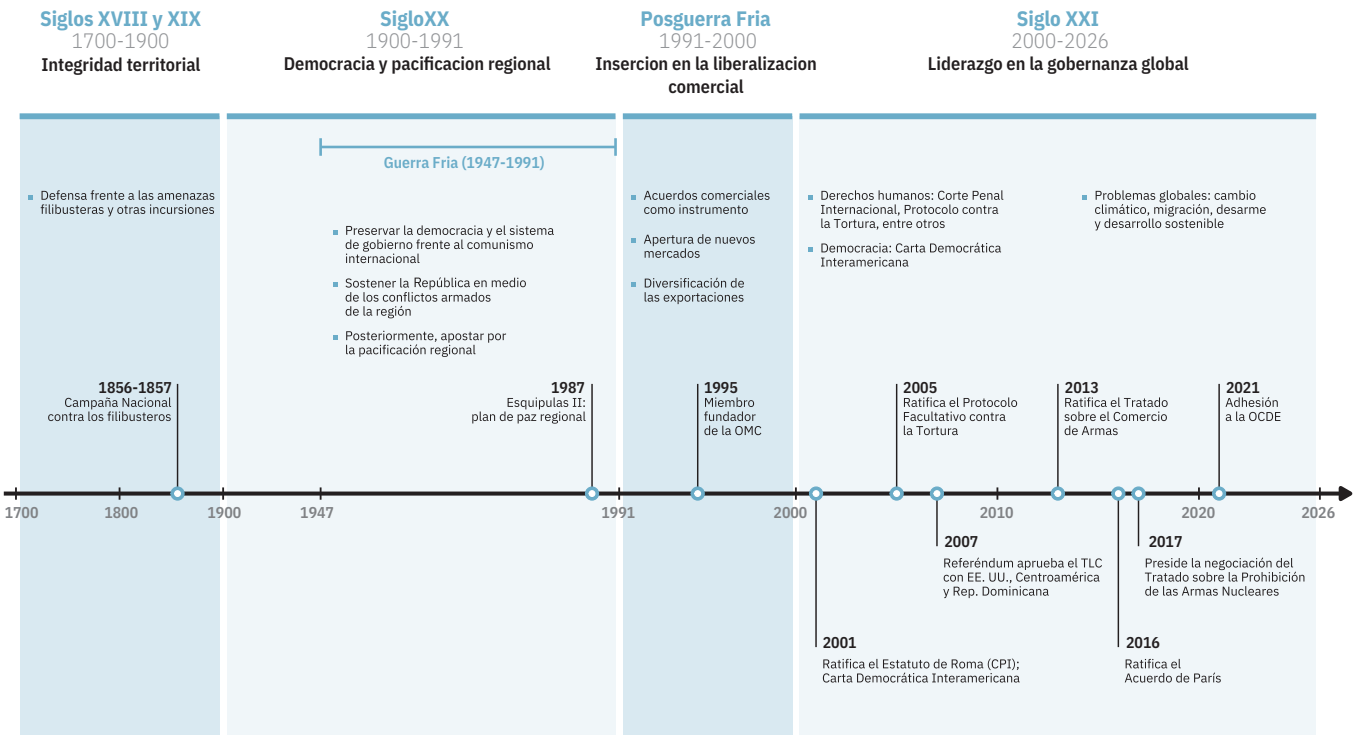
Hoy en día, la supervivencia no se entiende solo en función de las amenazas a la integridad territorial y a la independencia política, sino también de alta interconexión con grandes cadenas globales de suministros, altamente concentradas en pocos actores, que son necesarias para sustentar funciones vitales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

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

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

Figura 5.5

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

Figura 5.6

Recomendaciones para una presencia diplomática del país más significativa

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

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

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

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

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

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

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

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

Asistente de investigación: Susana Viales.

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

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

Corrección filológica: Gabriela Fonseca Argüello.

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

Notas

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

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

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

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

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

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

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

Referencias bibliográficas

PROLOGO

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

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

Sen, A. (2009). The idea of justice. Cambridge University Press.

Capítulo 1. Sinopsis

Ahir, H., Bloom, N., & Furceri, D. (2026). *World Uncertainty Index*. https://worlduncertaintyindex.com

Ahir, H., Bloom, N., & Furceri, D. (2022). *The World Uncertainty Index* [NBER Working Paper No. 29763]. National Bureau of Economic Research. https://doi.org/10.3386/w29763

Alfaro Cordero, M. & Merino Trejos, L. (2026). *Protección ambiental, propiedad privada y conflictividad en contextos urbanos: Zona Protectora Cerros de Escazú.* [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Alfaro-Redondo, R. & Torres. J. (2026). *Entregas del sistema político: 1986-2026.* [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Alfaro-Redondo, R. (2026). *Cambio en la participación en elecciones nacionales, según distrito electoral. 2022-2026.* [Mapa 1.4 realizado para el *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026*]. CONARE, PEN.

Alpízar, R., Araya Rodríguez, N., Castillo Morales, S., España Alvarado, D., & Zeledón Muñoz, A. (2026*). Relación entre la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo en la tercera legislatura 2025–2026. Análisis de la producción legislativa, fiscalización y control político.* [Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026*]. CONARE, PEN.

Arévalo, J. (2016). El oro que contemplan los gusanos, que lo disfruten los humanos". Crucitas y la disputa por el desarrollo en Costa Rica. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 42:133-157.

Arguedas González, C., Vargas Bolaños, C. & Miller Granados, C. (2021). *Informe: monitoreo del estado de la piña en Costa Rica para el año 2019, asociado con la pérdida y ganancia entre la cobertura forestal*. CONARE, Centro Nacional de Alta Tecnología, Laboratorio PRIAS.

Banco Central de Costa Rica (BCCR). (2023). *Informe de Política Monetaria. Octubre 2023*.

Banco Central de Costa Rica (BCCR). (2026). *Informe de Política Monetaria. Julio 2026*.

Bazán, V. & Carranza Zamora, D. (2026). *Patrones e implicaciones del uso de la energía para la sostenibilidad ambiental y el desarrollo humano de Costa Rica.* [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Bermeo. (2016). Bermeo, N., 'On democratic backsliding', *Journal of Democracy*, 27/1 (2016), pp. 5–19, https://muse.jhu.edu/article/607612

Brenes-Alfaro, L. M., Rodríguez-Rodríguez, D., & Quesada-Acuña, C. (2021). Implementación de una estrategia de comunicación para posicionar las buenas prácticas agrícolas (BPA): el caso de los productores de piña de la zona norte de Costa Rica. *Revista Internacional de Relaciones Públicas*, *11*(22), 49–74. https://doi.org/10.5783/RIRP-22-2021-04-49-74

Buil-Gil, D. & Zeng, Y. (2023). *Organizational and Organized Cybercrime. Oxford Research Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*. Oxford: Oxford University Press.

CATRADE. (2019). *Metodología y primera estimación sobre comercio ilícito en Costa Rica.* Observatorio de Comercio Ilícito, Cámara de Comercio de Costa Rica.

CATRADE. (2026). *Segunda estimación del comercio ilícito en Costa Rica*. Observatorio de Comercio Ilícito, Cámara de Comercio de Costa Rica.

Chacón-Mendoza, D., Gómez-Campos, S. & Agüero, C. (2026 *Análisis del discurso programático de los partidos políticos en las elecciones nacionales de 2026*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2024). *Informe Anual 2024*. https://www.oas.org/en/iachr/docs/annual/2024

Contraloría General de la República (CGR). (2024). *Informe de auditoría acerca del establecimiento de controles por parte de la CNE para la ejecución del Programa de Emergencia para la Reconstrucción Integral y Resiliente de Infraestructura (PROERI)* (Informe n° DFOE-SOS-IAD-00016-2024). División de Fiscalización Operativa y Evaluativa Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible Auditoría de Carácter Especial. https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2024/SIGYD_D/SIGYD_D_2024025810.pdf

Contraloría General de la República. (2026). *Gestión de la calidad en la producción estadística: Dirigido al Instituto Nacional de Estadística y Censos* (Auditoría de Carácter Especial. Informe DFOE-FIP-IAD-00001-2026). https://n9.cl/z8m42

Convención de Ramsar. (2025). *Informe de la 15ª reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes en la Convención*. https://www.ramsar.org/es/document/informe-de-la-15a-reunion-de-la-conferencia-de-las-partes-contratantes-en-la-convencion);

Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES). (2026). *Costa Rica mayor exportador mundial tiburón sedoso*. https://cremacr.org/costa-rica-mayor-exportador-mundial-tiburon-sedoso/

Cortés Vásquez, M. & Merino Trejos, L. (2026). *Evolución de la política pública ambiental y sus alcances para la sostenibilidad en Costa Rica (1990–2025)* [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Cortés, M. (2026). *Balance del periodo legislativo 2022–2026: producción, fragmentación partidaria y conflictividad institucional.* [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Defensoría de los Habitantes (DHR). (2026). *Número de denuncias ante la Defensoría de los Habitantes*.

Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). (2026). *Reporte estadístico volumen y porcentaje de aprovechamiento de aguas por cuenca*. Dirección de Agua.

Dirección General de Hacienda (DGH). (2025). *Estimación de la evasión fiscal por el comercio ilícito de cigarrillos 2024*. División de Política Fiscal, Dirección General de Hacienda, Ministerio de Hacienda. https://www.hacienda.go.cr/docs/EstimacionDeLaEvasionPorElComercioIlicitodeCigarrillos.pdf

Equipo Técnico del Plan Único de la Zona Norte (ETPUZN). (2023). *Sexto informe de cumplimiento del Plan Único Zona Norte* [Informe técnico presentado ante la Sala Constitucional].

Faerrón, C. & Mora, W. (2023). *Progresividad o regresividad en las políticas públicas y la agenda internacional de Costa Rica en materia ambiental*. https://hdl.handle.net/20.500.12337/8589.

Fernández, A. (2026a). *Gobernanza de la política social selectiva en Costa Rica: Organización institucional, reformas recientes y criterios para su transformación*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Fernández, A. (2026b). *¿Qué explica la reducción reciente de la pobreza en Costa Rica? Evidencia de semipanales de hogares y una descomposición mediante valores de Shapley, 2015–2025*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

GI-TOC. (2025). *Global Organized Crime Index 2025*. Global Initiative Against Transnational Organized Crime.

Gómez, R. (2026). *Algunos señalamientos internacionales sobre la sostenibilidad ambiental en Costa.* [Cuadro 1.2 realizado para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Gómez-Campos, S. (2026). *Desnacionalización, captura territorial e identidades políticas. Del Partido Liberación Nacional (PLN) hegemónico al Partido Progreso Social Democrático (PPSD)-Pueblo Soberano: Costa Rica 2022–2026*[Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Gómez-Campos, S., Chacón-Mendoza, D. & Vargas, Y. (2026). *Identidades políticas en Costa Rica. Análisis del Votómetro 2022 y 2026*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA). (2024). *Informe de resultados de análisis de metabolitos de clorotalonil en agua de la Zona Norte de Cartago (parte de los cantones de Alvarado y Oreamuno): I etapa*. Ministerio de Salud, Centro de Investigación en Contaminación Ambiental (CICA-UCR), Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas (IRET-UNA) y Servicio Fitosanitario del Estado (SFE).

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (Varios años) *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (Enaho)*. https://inec.cr/estadisticas-fuentes/encuestas/encuesta-nacional-ingresos-gastos-los-hogares

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (varios años). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2024. Resultados Generales.* https://inec.cr/estadisticas-fuentes/encuestas/encuesta-nacional-ingresos-gastos-los-hogares

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (Varios años). Encuesta Continua de Empleo.

Jarquin-Solis, M. E. (2026). *La arquitectura diplomática de Costa Rica: un análisis de estructura, capacidad, y tipologías de representación en el ecosistema diplomático costarricense*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Jiménez Montero, M.M. & Arce Quedo, A.T. (2026). *Reconfiguración del sector externo costarricense*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Lijphart, A. (2000). *Modelos de democracia*. Ariel.

Madrigal Quesada, G. & Moya-Díaz, D. (2026). *Efectos de la política fiscal en la desigualdad de ingresos en Costa Rica: análisis con CRIMod*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN. UCR, Escuela de Economía, CRIMod.

Madrigal-Quesada, G. & Carrera-Cerdas, F. (2026). *Nuevas obras de infraestructura y su incidencia sobre el costo económico de la congestión.* [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Meneses, K. & Córdova Montero, G. (2026). *Análisis de seguimiento del crecimiento económico durante el 2025 y primeros meses del 2026*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Meneses, K. & Morales, N. (2026). *Informe técnico sobre la formalización del sector de comercio al detalle en Costa Rica* [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Meneses, K. (2026). *Análisis del mercado laboral durante el 2025 y primeros meses del 2026* [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Metreau, E., Young, K. E. & Eapen, S. G. (2025). Understanding country income: World Bank Group income classifications for FY26 (July 1, 2025-June 30, 2026). Data Blog. Washington D. C.: Banco Mundial. En: https://blogs.worldbank.org/es/opendata/understanding-country-income--world-bank-group-income-classifica

Ministerio de Comercio Exterior (Comex). (2016). *Informe anual de labores, mayo 2015-abril 2016*. Ministerio de Comercio Exterior.

Ministerio de Comercio Exterior (Comex). (2016). *Informe anual de labores, mayo 2015-abril 2016*.

Ministerio de Comercio Exterior (Comex). (2020). *Informe de labores 2019-2020.*

Ministerio de Comercio Exterior (Comex). (2020). *Informe de labores 2019-2020.*

Ministerio de Hacienda. (2026a). *Informe de resultados físicos y financieros de los programas ejecutados: Ejercicio económico 2025* (Informe MH-DGPN-DG-INF-0005-2026). Dirección General de Presupuesto Nacional. https://www.hacienda.go.cr/docs/MH-DGPN-DG-INF-0005-2026_YER.pdf

Ministerio de Hacienda. (2026b). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2026-2031 (MFMP 2026-2031)* https://www.hacienda.go.cr/docs/ProyPto27_MFMP2531.pdf

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2014). *Región Huetar Norte: Plan de Desarrollo 2030*.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2023). *Índice de Desarrollo Social 2023*.

Moncada, J. (2026). *La protesta social en Costa Rica: período 2025-2026*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Monge, M. & Sauma Chacón, M. J. (2026). *Las alarmas fiscales se están encendiendo*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Municipalidad de Río Cuarto. (2025). *Convocatoria para la recepción de solicitudes relacionadas con el Plan Regulador del cantón de Río Cuarto*.

Municipalidad de San Carlos. (2024). *Plan Estratégico Municipal 2020-2024 actualizado con el Plan de Gobierno 2024-2028*.

Muñoz, R. (2026). *Área de estudio y distribución del cultivo de piña en Pital, Aguas Zarcas y Río Cuarto. 2025* [Mapa 1.3 realizado para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2025). *Decision 46 COM 7B*. https://whc.unesco.org/en/decisions/8758

Numbeo. (2026). *Índice de Tráfico por País 2026 Mitad de año*. https://es.numbeo.com/tráfico/clasificaciones-por-país

O'Neal Coto, K. (2018, 14 de junio). *UCR detecta residuos de plaguicidas en fuentes de agua en la Zona Norte*. Universidad de Costa Rica. https://www.ucr.ac.cr/noticias/2018/6/14/ucr-detecta-residuos-de-plaguicidas-en-fuentes-de-agua-en-la-zona-norte/

OBCI. (2022). *Evolución del comercio ilícito en Costa Rica*. Observatorio de Comercio Ilícito, Cámara de Comercio de Costa Rica.

OCINDEX. (2025). *Índice Global de Crimen Organizado 2025: Costa Rica*. Ginebra: Global Initiative Against Transnational Organized Crime. https://ocindex.net/assets/downloads/2025/spanish/ocindex_profile_costa_rica_2025.pdf

Organismo de Investigación Judicial. (2026). *Estadísticas de asaltos y hurtos a unidades de transporte de carga, 2019-2025*. Poder Judicial.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2025, 24 de febrero). *Costa Rica: Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal [2024]*. Consejo de Derechos Humanos. https://www.refworld.org/es/ref/epu/agonu/2024/149462

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2023). *OECD Environmental Performance Reviews: Costa Rica 2023*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-environmental-performance-reviews-costa-rica-2023_ec94fd4e-en/full-report/component-5.html#chapter-d1e1349-44a24fa297

Poder Judicial (2026). *Recursos de amparo con lugar contra el Poder Ejecutivo 2015-2025*.Centro de Jurisprudencia Constitucional.

Prias. (2019). Sistema Nacional de Información Territorial, sitio oficial. http://www.snitcr.go.cr/Visor/index?p=cHJveWVjdG86OnBhaXNhamVzcHJvZHVjdGl2b3M=

Programa de las Naciones Unidas (PNUD). (2019). *Fuentes de abastecimiento de las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunales en Costa Rica*.

Programa Estado de la Nación (PEN). (2016). *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2016*. CONARE.

Programa Estado de la Nación (PEN). (2023). *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2023*. CONARE. https://estadonacion.or.cr/informes/

Programa Estado de la Nación (PEN). (2024). *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2024*. CONARE. https://hdl.handle.net/20.500.12337/9745

Programa Estado de la Nación (PEN). (2025). Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2025. CONARE.

Programa Estado de la Nación (PEN). (2026). *Resumen de grupo focal realizado con excancilleres de la República.* CONARE.

Ramírez, A. (2016). *Uso del decreto ejecutivo como instrumento de gobierno en Costa Rica.* PEN, CONARE.

Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE). (2026). *Datos abiertos*. Sitio. https://datosabiertos.recope.go.cr/

Sáenz-Madrigal et al. (2026). *Listas y tiempos de espera en Costa Rica: propuesta de un marco conceptual*. https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/42641498/

Salas, S. (2026). *Cutris: la desigualdad hecha territorio*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Sinac. (2026). *Mapas de las Áreas Silvestres Protegidas por Áreas de Conservación*. Sitio oficial. https://www.sinac.go.cr/ES/bimapas/Paginas/mapasaspac.aspx

Sitter, Nick, & Elisabeth Bakke. (2019). Democratic Backsliding in the European Union. En Oxford Research Encyclopedia of Politics. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1476

SNIT. (2025). *División provincial, cuerpos de agua y red hídrica: SNIT (Nodo IGN 1:25000*)

Soleibe Duarte, A. (2026b). *Uso del decreto ejecutivo en los cierres de gobierno: alcance político y capacidad normativa de la Administración Chaves Robles y perspectiva histórica, 1990-2026.* [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN y Keyword.

Trejos Solórzano, J.D. (2026). *La inversión social pública mantiene la expansión real durante el 2025 de la mano de las pensiones contributivas y de la función de vivienda y territorio.* [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Tsebelis, G. (2002). *Veto players: How political institutions work*. Princeton University Press

Unodc (2010). *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito*.

Vargas González, M.F. (2024). *Uso y gestión de los recursos hídricos en Costa Rica: tendencias e impactos para el ambiente y el desarrollo humano sostenible*. CONARE, PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/9768

Vargas González, M.F. (2026). *Agua en Costa Rica: sostenibilidad, presiones y desafíos para el desarrollo humano* [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible2026]. CONARE, PEN.

Vargas-Montoya, L. & Carrera-Cerdas, F. (2026). Mapas para el capítulo de Sinopsis. [Mapas realizados para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Vargas-Valverde, Y., Segura, R., & Morales, N. (2026). *Patrones de gasto de consumo de los hogares con la ENIGH 2024* [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Variedades de la Democracia (V-DEM). (2026) https://www.v-dem.net/

Weyland, K. (2024). *Democracy's resilience to populism's threat. New York*.

Whyte, E. (2026). *La política exterior de Costa Rica* [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

World Justice Project. (2025). *Índice de Estado de Derecho 2025*. Banco Mundial. https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2025

Zúñiga, M-P-, Madrigal, G., Hall, L., Soto, L., Chacón, I., Navarro, A., & Montes, S. (2026). *Índice de Competitividad Cantonal 2023-2024*. Escuela de Economía, Universidad de Costa Rica.

Entrevistas y comunicaciones personales

Astorga, Y. 2026. Académica, Universidad de Costa Rica.

Lobo, A. 2026. Abogada ambientalista.

Ramírez, J. 2026. Asesora, Asamblea Legislativa de Costa Rica.

Cabrera, J. 2026. Académico, Universidad de Costa Rica.

Sagot, A. 2026. Abogado Ambientalista. Académico, Universidad de Costa Rica.

Herrera, L. 2026. Fiscal, Poder Judicial de Costa Rica.

Picado, H. 2026. Miembro, Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente

Capítulo 2. Equidad e Integridad Social

Alfaro-Navarro, M. (2025). *Costa Rica: Avances en la reducción de la pobreza, desafíos que no cesan*. BCCR. https://ideas.repec.org/p/apk/epolec/2501.html

Banco Central de Costa Rica (BCCR). (2025). *De la producción al bienestar: publicación de la revisión exhaustiva de la Cuentas Nacionales*.

Banco Mundial (2022). *Labor Market Dynamics in Emerging Economies*. https://link.springer.com/article/10.1186/s13731-024-00417-0

Bruhn, M., & McKenzie, D. (2014). Entry regulation and the formalization of microenterprises in developing countries. *The World Bank Research Observer*, 29(2), 186–201,

McKenzie, D., & Bruhn, M. (2013). Entry Regulation and Formalization of Microenterprises in Developing Countries. *Policy Research Working* Paper: No. 6507. World Bank. http://hdl.handle.net/10986/15866

Cámara Nacional de Comerciantes Detallistas y Afines (2025). *Encuesta de Micronegocios e Informalidad (Emininfo).* OIT.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina. https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf*

Comunidad Europea. UROMOD. (2026). *Inequality – EUROMOD estimates*. https://euromod-web.jrc.ec.europa.eu/

Contraloría General de la República (CGR). (2023a) *Informe de Auditoría sobre la eficacia de las acciones estatales para la prevención, atención y reparación de la violencia contra la mujer* [Informe DFOE-GOB-IAD-00004-2023]. https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2023/SIGYD_D/SIGYD_D_2023013762.pdf

Contraloría General de la República. (2023b). *Memoria Anual 2022*. https://sites.google.com/cgr.go.cr/rchp/ma2022/about:blank

Contraloría General de la República. (2025). *Perspectivas del gasto social en el proyecto de presupuesto 2026.* División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. https://sites.google.com/cgr.go.cr/monitoreocgr/2026/it-2026/dfoe-fip-mtr-00038-2025?pli=1&authuser=0

Dannefer, D. (2003). Cumulative Advantage/Disadvantage and the Life Course: Cross-Fertilizing Age and Social Science Theory. *The Journals of Gerontology Series B, 58*(6), S327-S337. https://doi.org/10.1093/geronb/58.6.S327

Defensoría de los Habitantes de la República (DHR). (2025, 23 de julio). *Registro de Intervención N.° 464082-2025* R [*Oficio N.° 08379-2025-DHR93]*.

Doeringer, P.B., & Piore, M.J. (2020). *Mercados laborales internos y análisis de la mano de obra*. Routledge.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press. https://pagotto.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/05/the-three-worlds-of-welfare-capitalism-1990.pdf

Fernández, A. (2026a*) ¿Cómo cambió la desigualdad de ingresos en Costa Rica entre 2018 y 2024? Una descomposición por fuentes de ingreso y factores laborales con base en la ENIGH*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Fernández, A. (2026b). *Gobernanza de la política social selectiva en Costa Rica: Organización institucional, reformas recientes y criterios para su transformación* [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Fernández, A. (2026c). *¿Qué explica la reducción reciente de la pobreza en Costa Rica? Evidencia de semipaneles de hogares y una descomposición mediante valores de Shapley, 2015–2025.* [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Gindling, T. H. (1991). Labor market segmentation and the determination of wages in the public, private-formal, and informal sectors in San Jose, Costa Rica. *Economic development and cultural* change, *39*(3), 585-605.

Hidalgo, M. y Bogantes Retana, J. (2026). *Red institucional pública del sector social costarricense, por tamaño del gasto ejecutado, según área funcional. 2025* [Figura 2.1 realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible *2026*]. CONARE, PEN.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). (Varios años). *Encuesta Continua de Empleo*. https://inec.cr/estadisticas-fuentes/encuestas/encuesta-continua-empleo

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (Varios años) *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (Enaho)*. https://inec.cr/estadisticas-fuentes/encuestas/encuesta-nacional-ingresos-gastos-los-hogares

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (varios años). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. Resultados Generales*. https://inec.cr/estadisticas-fuentes/encuestas/encuesta-nacional-ingresos-gastos-los-hogares

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2024). *Estimaciones y Proyecciones de población 1950-2100. Documento Metodológico*. https://admin.inec.cr/sites/default/files/2024-09/mepoblaceppnac%20 1950%20-%202100.pdf

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2025) *Encuesta Nacional de Microempresas de los Hogares 2025 (Enameh).* https://sistemas.inec.cr/nada5.4/index.php/catalog/382 .

Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU). (2026, 2 de julio). *Oficio N.° INAMU-DAF-DRH-356-2026. MTSS-DESAF-OF-1084-2023*. Departamento de Recursos Humanos.

Kakwani, N. C. (1977). Measurement of Tax Progressivity: An International Comparison. *The Economic Journal*, *87*(345), 71. https://doi.org/10.2307/2231833

Lagos, R, A, (1995). Formalizing the informal sector: Barriers and costs. *Development and Change, 26*(1), 111–131, https://doi,org/10,1111/j,1467-7660,1995,tb00545,x

Lustig, N., & Higgins, S. (2022). The CEQ Assessment: Measuring the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty. En N. Lustig (Ed.), *Commitment to Equity Handbook: Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty, 1*. Brookings Institution Press

Madrigal Quesada, G. y Mora Díaz, D. (2026). *Efectos de la política fiscal en la desigualdad de ingresos en Costa Rica: análisis con CRIMod*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN. UCR, Escuela de Economía, CRIMod.

Marinescu, C. y Răvdan, G. (2021). La distinción entre formal e informal en el mercado laboral. *Revista de Management Comparat International/Review Of International Comparative Management, 22*(4), 590-599. Academy of Economic Studies. https://ideas.repec.org/a/rom/rmcimn/v22y2021i4p590-599.html

Marshall, R. J. (1991). Mapping disease and mortality rates using empirical Bayes estimators. *Applied Statistics*, *40*(2), 283-294. https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/12157989/

Martínez Franzoni, J. (2007). *Regímenes de bienestar en América Latina: Consideraciones a partir del caso costarricense*. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica. (Documento de Trabajo No. 37). https://repositorio.iis.ucr.ac.cr/server/api/core/bitstreams/26c3c192-dc1a-4444-8a4e-29ffc8d9fcac/content

Meneses, K. (2026). *Análisis del mercado laboral durante el 2025 y primeros meses del 2026.* [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Meneses, K. & Morales Aguilar, N. (2026). *Informe técnico sobre la formalización del sector de comercio al detalle en Costa Rica.* [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Ministerio de Panificación Nacional y Política Económica. (2024). *Rectoría y conformación institucional del Sector Social de la Administración Pública Costarricense. https://biblioteca.mideplan.go.cr/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=6268*

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2026). *Plan Nacional de Desarrollo y de inversión pública 2027-2030.* https://www.mideplan.go.cr/pndip-2027-2030

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. (2013, noviembre). *Atención del déficit habitacional con el Bono Familiar de Vivienda (BFV) y con crédito del Sistema Financiero Nacional (SFN) 2000–2012: Estimaciones 2013–2015*. https://www.mivah.go.cr/Documentos/estadisticas/Informe_Atenc_DH_con_BFV_y_Credito_2013-2015.pdf

Mortensen, D. & Pissarides, C. (1994): Job Creation and Job Destruction in the Theory of Unemployment. *Review of Economic Studies, 61*(3), 397-415. https://doi.org/10.2307/2297896

Nussbaum, M. (2011). *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. Harvard University Press. https://www.hup.harvard.edu/books/9780674072350

Organización Internacional de Trabajo. (2023). *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2023*. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40dgreports/%40dcomm/%40publ/documents/publication/wcms_865368.pdf

Pacheco Jiménez, J.F. (2026a). *Patrones territoriales de la mortalidad infantil en Costa Rica, 2000-2025*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Pacheco Jiménez, J.F. (2026b). *Tendencias en materia de vivienda en Costa Rica* [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Pérez, A. R. y Gómez, M. (2021). Impacto de la inteligencia artificial en la educación. *Revista Iberoamericana de Educación, 45*(2), 112–128. https://doi.org/10.1016/j.rie.2021.04.005

Presidencia de la República de Costa Rica. (2026, 1 de junio). *Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo* [Decreto Ejecutivo N.° 45804, *La Gaceta* N.° 99]. http://www.gaceta.go.cr

Programa Estado de la Nación (PEN). (1995). *Primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2015*. CONARE. https://hdl.handle.net/20.500.12337/8462

Programa Estado de la Nación (PEN). (2016). *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2016*. CONARE. https://hdl.handle.net/20.500.12337/70

Programa Estado de la Nación (PEN). (2020). *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2020*. CONARE. https://estadonacion.or.cr/informes/

Programa Estado de la Nación (PEN). (2022). *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2022*. CONARE. https://hdl.handle.net/20.500.12337/9745

Programa Estado de la Nación (PEN). (2024). *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2024*. CONARE. https://hdl.handle.net/20.500.12337/9745

Seligson, M., Martínez, J., & Trejos, J. (1997). Reducción de la pobreza en Costa Rica: El impacto de las políticas públicas. En J. Trejos, *La pobreza en Costa Rica: Estudios del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas,* Tomo II. pp. 215-324. Universidad de Costa Rica, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas.

Sen, A. (1999). *La libertad individual como compromiso social* https://digitalrepository.unm.edu/abya_yala/96

Torres Redondo. A. F., Ruiz Cambronero, A. P., Camac Ramírez, E., Ramellini Centella, R., & Sequeira Obregón, L. (2025). *Informe Nacional de Auditoría Social al INAMU*.

Trejos Solórzano J. D. (2026). *La inversión social pública mantiene la expansión real durante el 2025 de la mano de las pensiones contributivas y de la función de vivienda y territorio.* [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Trejos Solórzano, J. D. (2006). *Pobreza y gasto público social en Costa Rica. En V. Céspedes, & R. Jiménez, Pobreza en Costa Rica*. III Jornada Anual de la Academia de Centroamérica.

Universidad de Costa Rica (UCR). (2026a). *Balance y tendencias del sector vivienda 2025. Cuidas, Vivienda y Asentamientos Informales.* Programa Posgrado en Arquitectura, Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica (CFIA) y Gestionando. https://www.ucr.ac.cr/medios/documentos/2026/balance-y-tendencias-del-sector-vivienda-2025-6aa3156768511.pdf

Universidad de Costa Rica (UCR). (2026b). *CRIMod – Modelo de microsimulación de políticas de impuestos y beneficios para Costa Rica*. Escuela de Economía. https://crimod.ucr.ac.cr/

Vargas-Valverde, Y., Segura Carmona, R., & Morales Aguilar, N. (2026). *Patrones de gasto de consumo de los hogares con la ENIGH 2024* [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Zúñiga-Cordero, A. (2023). *Cuentas Nacionales Distributivas (DINA) Costa Rica: medidas de desigualdad del nivel nacional al local, 2000-2020*. Paris School of Economics, World Inequality Lab. https://bit.ly/3FBLDMy

Capítulo 3. Oportunidades, Estabilidad y Solvencia Económicas

Ahir, H., Bloom, N., & Furceri, D. (2022). *The World Uncertainty Index* [NBER Working Paper No. 29763]. National Bureau of Economic Research. https://doi.org/10.3386/w29763

Ahir, H., Bloom, N., & Furceri, D. (2026). *World Uncertainty Index*. https://worlduncertaintyindex.com

Alfaro, L. (2024). Biomedical Exports and Costa Rica: The Great Reallocation of Global Supply Chains. *ReVista Harvard Review of Latin America*. https://revista.drclas.harvard.edu/biomedical-exports-and-costa-rica-the-great-reallocation-of-global-supply-chains/

Asamblea Legislativa. (2018). *Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas*. Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ). https://sinalevi.go.cr/ResultadosNormativa/Informacion?param1=88641&param2=117413&param3=3&param4=2

Banco Central de Costa Rica. (2023). *Informe de Política Monetaria*. https://www.bccr.fi.cr/cr/es/publicaciones/politica-monetaria/informes-de-politica-monetaria.html

Banco Central de Costa Rica. (2024). *Memoria Anual 2023*. https://www.bccr.fi.cr/cr/es/publicaciones/memoria-anual.html

Banco Central de Costa Rica. (2025). *Informe de Política Monetaria. Abril 2025*. https://www.bccr.fi.cr/cr/es/publicaciones/politica-monetaria.html#radiobuttontabs-f30e0a3a2c-item-bc51640cc1-tab

Banco Central de Costa Rica. (2026). *Informe de Política Monetaria. Julio 2026*. https://www.bccr.fi.cr/cr/es/publicaciones/politica-monetaria.html#radiobuttontabs-f30e0a3a2c-item-bc51640cc1-tab

Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF). (2023). Encuesta de Capacidades Financieras de Costa Rica 2023. Oficina del Consumidor Financiero. Superintendencia General de Entidades Financieras y Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. https://www.caf.com/es/areas-de-accion/inclusion-y-educacion-financiera/encuesta-de-capacidades-financieras/?utm_

Barquero-Romero, J. P. (2024). *La transmisión de la tasa de política monetaria en Costa Rica, 2018-2024*. Nota Técnica N.° 06-2024. Banco Central de Costa Rica.

Bastrup-Birk, J., Frinking, E., Arentze, L., de Jong, E., & Bekkers, F. (2023). *Next Generation Organised Crime: Systemic change and the evolving character of modern transnational organised crime*. The Hague Centre for Strategic Studies. https://hcss.nl/report/next-generation-organised-crime/

Bazán, V. y Carranza-Zamora, D. (2026). *Patrones e implicaciones del uso de la energía para la sostenibilidad ambiental y el desarrollo humano de Costa Rica*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Caja Costarricense del Seguro Social. (2025). *Estado actual de la deuda del Estado con la Caja Costarricense de Seguro Social*. [Oficio AD-AFINPE-0089-2025]. Auditoría Interna. https://www.ccss.sa.cr/arc/auditoria/informes/AD-AFINPE-0089-2025.pdf

Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR). (2026). *XVII Encuesta de Perspectivas Empresariales*.

CATRADE. (2019). *Metodología y primera estimación sobre comercio ilícito en Costa Rica*. Observatorio de Comercio Ilícito, Cámara de Comercio de Costa Rica.

CATRADE. (2026). *Segunda estimación del comercio ilícito en Costa Rica*. Observatorio de Comercio Ilícito, Cámara de Comercio de Costa Rica.

Centro Centroamericano de Población (CCP). (2026). *Estimaciones y proyecciones de población de Costa Rica*. Universidad de Costa Rica.

Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP). (2021). *Encuesta de opinión sociopolítica, agosto 2021*. Universidad de Costa Rica. https://ciep.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2021/08/INFORME-DE-RESULTADOS-DE-LA-ENCUESTA-CIEP-UCR-AGOSTO-2021.html

Chamberlain, A., Deryol, R. & Boggess, L. (2024). *The Business of Murder: Business Types and the Moderating Effects of Neighborhood Context on Homicide*. Homicide Studies. https://doi.org/10.1177/10887679241259004

Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE). (2026). *Reporte de Resultados 2025 de CINDE* [Proyectos de Inversión Extranjera Directa han impactado a Costa Rica]. CINDE | Reporte de Resultados 2025

Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE). (2024). *2024 Inland transport statistics for europe and north america.* https://unece.org/sites/default/files/2025-07/2420598_E_pdf_web.pdf

Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF). (2021). *Normativa para el cumplimiento de la Ley 8204*.

Contraloría General de la República. (2026). *Consideraciones finales sobre la ejecución de los Presupuestos Públicos al cierre del ejercicio económico 2025*.

Defensoría de los Habitantes de la República (DHR). (2026). *Informe Anual de Labores 2025-2026*. https://www.dhr.go.cr/defensoria_transparente/informes_institucionales/informes/labores/documentos/18_if25_26_La_CostaRica_que_Construimos_Juntos.pdf?utm_source=chatgpt.com

DELFINO.CR. (2026, 8 de julio). *Azofras resalta beneficios del Régimen de Zonas Francas*. https://delfino.cr/2026/07/azofras-resalta-beneficios-del-regimen-de-zonas-francas

Departamento de Estado de los Estados Unidos. (2016). *International Narcotics Control Strategy Report (INCSR). Volume II: Money Laundering and Financial Crimes*.

Departamento de Estado de los Estados Unidos. (2025a). *International Narcotics Control Strategy Report (INCSR). Volume I: Drug and Chemical Control*.

Departamento de Estado de los Estados Unidos. (2025b). *International Narcotics Control Strategy Report (INCSR). Volume II: Money Laundering*.

FATF. (2007). *Money Laundering & Terrorist Financing Through the Real Estate Sector*. Financial Action Task Force.

Fernández Arauz, A. (2025). *Impacto de la inteligencia artificial generativa en los trabajos costarricenses*. https://www.academiaca.or.cr/serie-vision-para-el-desarrollo/impacto-de-la-inteligencia-artificial-generativa-en-los-trabajos-costarricenses/

Fondo Monetario Internacional (FMI). (2023). *Background Paper I: Macroeconomic Impact of Illicit Financial Flows (IFF)*.

Fondo Monetario Internacional (FMI). (2026). *Costa Rica: Report for the 2026 Article IV Consultation and Review under the Flexible Credit Line Arrangement*. IMF Country Report N.° 26/116. 10.5089/9798229048651.002.

Ford, J. A., & Beveridge, A. A. (2004). "Bad" neighborhoods, fast food, "sleazy" businesses, and drug dealers: Relations between the location of licit and illicit businesses in the urban environment. *Journal of Drug Issues 34*(1). 10.1177/002204260403400103

Fullerton, T. M., & Walke, A. G. (2018). Mexico Evidence on the Regional Retail Impacts of Violent Crime. *Journal of Economics and Public Finance 4*(3). 10.22158/jepf.v4n3p244.

Gereffi, G., Frederick, S., & Bamber, P. (2019). Diverse paths of upgrading in high-tech manufacturing: Costa Rica in the electronics and medical devices global value chains. *Transnational Corporations 26*(1), 1-29. 10.18356/86211a29-en

Gilmour, N. (2016). Understanding the practices behind money laundering - A rational choice interpretation. *International Journal of Law*, Crime and Justice. 10.1016/j.ijlcj.2015.03.002.

Gilmour, N., & Ridley, N. (2015). Everyday vulnerabilities - money laundering through cash intensive businesses. *Journal of Money Laundering Control*. 10.1108/JMLC-06-2014-0019.

GI-TOC. (2025). *Global Organized Crime Index 2025*. Global Initiative Against Transnational Organized Crime.

Global Initiative Against Transnational Organized Crime Ocindex. (2025). *Índice Global de Crimen Organizado 2025: Costa Rica*. https://ocindex.net/assets/downloads/2025/spanish/ocindex_profile_costa_rica_2025.pdf

Gmyrek, P., Winkler, H., & Garganta, S. (2024). *Buffer or Bottleneck? Employment Exposure to Generative AI and the Digital Divide in Latin America*. ILO Working Paper 121. Organización Internacional del Trabajo y Banco Mundial.

Grupo de Acción Financiera Internacional (2016). *Guidance for a Risk-Based Approach for Money or Value Transfer Services*. https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Rba-money-or-value-transfer.html

Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). (2006). *Trade-Based Money Laundering*.

Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). (2012). *Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación: Las Recomendaciones del GAFI*. https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/translations/Recommendations/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf.coredownload.inline.pdf

Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD). (2025a). *Evaluación Nacional de Riesgos de Legitimación de Capitales (Lavado de Activos).* Unidad de Inteligencia Financiera.

Instituto Costarricense sobre Drogas. (2025b). *Evaluación Sectorial de Riesgos de las Personas Jurídicas en Costa Rica*. Unidad de Inteligencia Financiera.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). (2025). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2025*. https://inec.cr/estadisticas-fuentes/encuestas/encuesta-nacional-ingresos-gastos-los-hogares

INTERPOL. (2015). *Programa contra el tráfico de productos ilícitos y la falsificación.* INTERPOL.

Jiménez Montero, M. M. y Arce Quedo, A. T. (2025). *Desafíos de la administración Trump para Costa Rica: incidencia en el sector externo*. CONARE, PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/11019

Jiménez Montero, M.M y Arce Quedo, A.T. (2026). *Reconfiguración del sector externo costarricense*. [Investigación realizada el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Krause Montalbert, S. (2026). Determinantes de la oferta de dólares en Costa Rica: Evidencia del Mercado MONEX (2015-2023). *Revista Lince de Ciencias Sociales, Humanidades y Tecnologías 2*(1), 45-67.

Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LanammeUCR). (2014). *Análisis preliminar de capacidad en la ruta nacional N.° 39, Circunvalación Norte. Informe LM-PI-USVT-008-14*. Universidad de Costa Rica.

Lankester Campos, V. & Loaiza Marín, K. (2020). *Elasticidades tributarias para Costa Rica*. Nota Técnica N.° 001-2020. Banco Central de Costa Rica.

Mackey, T. K., Li, J., Purushothaman, V., Nali, M., Shah, N., Bardier, C., Cai, M., & Liang, B. (2020). Big data, natural language processing, and deep learning to detect and characterize illicit COVID-19 product sales: Infoveillance study on Twitter and Instagram. *JMIR Public Health and Surveillance 6*(3). e20794. 10.2196/20794.

Madrigal-Quesada, G. y Carrera-Cerdas, F. (2026). *Nuevas obras de infraestructura y su incidencia sobre el costo económico de la congestión*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Madrigal-Quesada, G. y González Tenorio, K. (2025). *Brechas en infraestructura de transporte*. CONARE, PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/11025

Martínez Castillo, J. y Monge González, R. (2025). *Análisis de la generación de empleo y la desigualdad salarial con visión de género en las principales actividades productivas de Costa Rica*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2025/41). CEPAL.

Meneses, K. (2026). *Análisis del mercado laboral durante el 2025 y primeros meses del 2026*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Meneses, K., & Córdova, G. (2026). *Análisis de seguimiento del crecimiento económico durante el 2025 y primeros meses del 2026*. [Investigación de base para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Metreau, E., Young, K. E. & Eapen, S. G. (2025). *Understanding country income: World Bank Group income classifications for FY26 (July 1, 2025-June 30, 2026)*. Data Blog. Banco Mundial. https://blogs.worldbank.org/es/opendata/understanding-country-income--world-bank-group-income-classifica

Ministerio de Comercio Exterior (COMEX). (2016). *Informe anual de labores, mayo 2015-abril 2016*. https://www.comex.go.cr/transparencia/informes-institucionales/

Ministerio de Comercio Exterior. (2020). *Informe de labores 2019-2020*. https://www.comex.go.cr/transparencia/informes-institucionales/

Ministerio de Comercio Exterior. (2026). *Acuerdo N.° 56-2026-COMEX. La Gaceta*.

Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC). (2025). *IV Informe de brechas entre hombres y mujeres en el acceso y uso de los productos y/o servicios financieros en Costa Rica, 2025*. INAMU, CONASSIF, SUGEF, SUGEVAL, SUPEN, SUGESE, Banca para el Desarrollo, Asociación Bancaria Costarricense, INA. https://sbdcr.com/wp-content/uploads/2026/06/InformeBrechaMH_May2026-Final.pdf

Ministerio de Hacienda. (2025). *Estimación de la evasión fiscal por el comercio ilícito de cigarrillos 2024*. División de Política Fiscal, Dirección General de Hacienda. https://www.hacienda.go.cr/docs/EstimacionDeLaEvasionPorElComercioIlicitodeCigarrillos.pdf

Ministerio de Hacienda. (2026a). *Estadísticas de importación de vehículos, 2025*. Servicio Nacional de Aduanas (SNA).

Ministerio de Hacienda. (2026b). *Informe del estado de la deuda pública interna y externa. Ejercicio económico 2025*. Dirección General de Gestión de Deuda Pública.

Ministerio de Hacienda. (2026c). *Informe trimestral de cifras fiscales al I trimestre de 2026*.

Ministerio de Hacienda. (2026d). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2026-2031 para el Gobierno Central*.

Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT). (2024). *Circunvalación está completa: hoy se habilitó tronco central de última etapa. Comunicado de prensa*. https://www.mopt.go.cr/noticias/2024/circunvalacion-esta-completa-hoy-se-habilito-tronco-central-de-ultima-etapa

Ministerio de Obras Públicas y Transporte. (2026). *Anuario estadístico del sector obras públicas y transportes 2024*.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). (2025). *Rezagos del mercado laboral en zonas costeras y fronterizas*.

Monge Arias, M. (2024). *Análisis de las finanzas públicas a 5 años de la reforma fiscal*. CONARE, PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/9753

Monge, M. y Sauma Chacón, M. J. (2025). *Evolución de la situación fiscal en Costa Rica*. CONARE, PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/11023

Monge, M. y Sauma Chacón, M. J. (2026). *Las alarmas fiscales se están encendiendo*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Morello, A.N. (2014). *Lavado de dinero a través del turismo y desarrollos hoteleros. Revista del Notariado, 915*. https://www.revista-notariado.org.ar/2014/09/lavado-de-dinero-a-traves-del-turismo-y-desarrollos-hoteleros/

Norio. E. (2021). *Why are tourist resorts attractive for transnational crime? The case of the Mayan Riviera.* Tourism Critiques: Practice and Theory, 2(1) https://doi.org/10.1108/TRC-10-2020-0019

Numbeo. (2026). *Índice de Tráfico por País 2026 Mitad de año*. https://es.numbeo.com/tráfico/clasificaciones-por-país

Observatorio de Comercio Ilícito (OBCI). (2022*). Evolución del comercio ilícito en Costa Rica*. Cámara de Comercio de Costa Rica.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2010). *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment*. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2025). *Esquemas de préstamos con prácticas ilegales: el fenómeno gota a gota en Costa Rica*. Naciones Unidas-Costa Rica. https://costarica.un.org/sites/default/files/2025-09/EstudioGG_END.pdf

Oficina del Consumidor Financiero (OCF). (2024). *II Encuesta Nacional de Endeudamiento. Oficina del Consumidor Financiero*. https://www.ocf.fi.cr/comunicados/estudio-permite-hacer-estimaciones-de-cuanto-han-tomado-de-credito-los-costarricenses-en-prestamos-gota-a-gota

Organismo de Investigación Judicial (OIJ). (2024). *Memoria Anual del OIJ 2023*. Poder Judicial. https://sitiooij.poder-judicial.go.cr/index.php/component/phocadownload/category/34-memoria-institucional-oij

Organismo de Investigación Judicial. (2026). *Estadísticas de asaltos y hurtos a unidades de transporte de carga, 2019-2025*. Poder Judicial.

Organización Mundial de la Salud (OMS). (2013). Protocolo para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco. https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/262a8c9b-9c00-4b2b-8a33-a56537b95dbd/content

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2025). *Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2025*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/es/publications/2025/03/oecd-economic-surveys-costa-rica-2025_8f08995b.html

Ortiz, D. y Liberman, L. (2025). *El sistema de intermediación financiera costarricense: evolución, desafíos y perspectivas 2014-2024*. Academia de Centroamérica-CEFSA.

Paus, E. (2020). Industrial hubs and structural transformation in Latin America: Lessons from Costa Rica. En A. Oqubay & J. Y. Lin (Eds), *The Oxford Handbook of Industrial Hubs and Economic Development* (pp. 815-835). Oxford Handbooks (2020https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198850434.001.0001, accessed 1 Nov. 2026.

Perotti, J. (2009). *La problemática del lavado de dinero y sus efectos globales: una mirada a las iniciativas internacionales y las políticas argentinas*. Redalyc.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2024). *Atlas de Desarrollo Humano Cantonal 2024*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Programa Estado de la Nación (PEN). (2016). *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2016*. CONARE, PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/70

Programa Estado de la Nación. (2023). *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2023*. CONARE, PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/8603

Programa Estado de la Nación. (2024). *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2024*. CONARE, PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/9745

Programa Estado de la Nación. (2025a). *Décimo Informe Estado de la Educación 2025*. CONARE, PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/10640

Programa Estado de la Nación. (2025b). *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2025*. CONARE, PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/10962

Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER). (2025). *Zona Franca: 35 años construyendo valor para Costa Rica. Datos y análisis 2020-2024*. https://procomer.com/wp-content/uploads/2025/08/Zona-Franca-35-anos-Construyendo-valor-para-Costa-Rica-Datos-y-analisis-2020-2024_Informe.pdf

Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica. (2026). *Disfruta de los beneficios de un estilo de vida pura vida con la piña de Costa Rica.* https://procomer.com/pina/

Sáenz-Madrigal et al. (2026). *Listas y tiempos de espera en Costa Rica: propuesta de un marco conceptual*. https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/42641498/

Sauma Chacón, M. J. y Monge Arias, M. (2026). *Los nuevos desafíos del sector monetario. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026*]. CONARE, PEN.

Spatafora, N., Anand, R. y Mishra, S. (2012). *Structural Transformation and the Sophistication of Production. IMF Working Paper*. Fondo Monetario Internacional.

Superintendencia General de Entidades Financieras. (SUGEF). (2025). *Informe final de la evaluación sectorial de riesgos de las entidades supervisadas por SUGEF*.

TRACIT. (2025). *TRACIT's 2025 Illicit Trade Index.* Transnational Alliance to Combat Illicit Trade. https://www.tracit.org/illicit-trade-index.html

Trejos Solórzano, J. D. (2026). *La inversión social pública mantiene la expansión real durante el 2025 de la mano de las pensiones contributivas y de la función de vivienda y territorio*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Unger, B. & Ferwerda, J. (2011). Money Laundering in the Real Estate Sector: Suspicious Properties. Edward Elgar.

Unger, B., Rawlings, G., Siegel, M., Ferwerda, J., de Kruijf, W., Busuioc, E. M., & Woke, K. (2006). *The Amounts and Effects of Money Laundering*. Ministerie van Financiën. Utrecht School of Economics.

Unidad de información y Análisis Financiero (UIAF). (2014). *La dimensión económica del lavado de activos. Unidad de Información y Análisis Financiero*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. República de Colombia. https://www.uiaf.gov.co/sites/default/files/2024-06/articulos/archivos/La%20dimension%20economica%20del%20LA.pdf

Universidad de Costa Rica. UCR. (2016). *Encuesta Actualidades 2016*. Escuela de Estadística.

Vargas-Montoya, L. (2025). *Una aproximación a la medición del costo socioeconómico del crimen en Costa Rica*. https://hdl.handle.net/20.500.12337/11017

Vargas-Montoya, L. (2026). *Una aproximación a la medición de la inserción del crimen organizado en la economía lícita*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026].

Vargas-Montoya, L. y Carrera-Cerdas, F. (2026). *Una aproximación al aporte del comercio ilícito a la economía*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Vargas-Montoya, L., Madrigal Quesada, G., & Espinoza Torres, D. (2024). *Análisis del vínculo entre la inseguridad y el desempeño económico a nivel territorial en Costa Rica.* https://hdl.handle.net/20.500.12337/9772

Vieira, M., Calderón, K., & Montoya, M. J. (2026). *El estado del comercio ilícito en Costa Rica (2010-2024).* Producto 2: El estado del comercio ilícito, desde la perspectiva global al contexto nacional. CONARE, PEN.

Xu, Q., Cai, M. y Mackey, T. K. (2020). The illegal wildlife digital market: An analysis of Chinese wildlife marketing and sale on Facebook. *Environmental Conservation 47*(3), 206-212. https://doi.org/10.1017/S0376892920000235

Zeng, Y., & Buil-Gil, D. (2023). Organizational and Organized Cybercrime, in Henry N Pontell (ed.), *Oxford Research Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190264079.013.798

Zúñiga, M. P., Madrigal, G, Soto, L. & Álvarez, S. (2026). *Índice de Competitividad Cantonal 2023-2024*. Universidad de Costa Rica. Escuela de Economía.

Entrevistas y comunicaciones personales

Vega Reyes, N. 2026. Directora Ejecutiva, AZOFRAS.

Pérez, Pérez, V. Presidente, CADEXCO.

Capítulo 4. Armonía con la Naturaleza

Aguilar González, B. (2024). *Gobernanza e institucionalidad para la gestión del territorio, la conservación y el uso de los recursos marino-costeros en Costa Rica*. CONARE, PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/9767

Alfaro Cordero, M. & Merino Trejos, L. (2026). *Protección ambiental, propiedad privada y conflictividad en contextos urbanos: Zona Protectora Cerros de Escazú* [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Apestegui Monge, P. & Camacho Prado, S. (2026). *Ordenar el mar para gestionar el futuro: gobernanza participativa y prospectiva estratégica en el Golfo de Nicoya*. [Aporte especial realizado para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Arguedas González, C., Vargas Bolaños, C. y Miller Granados, C. (2021). *Informe: monitoreo del estado de la piña en Costa Rica para el año 2019, asociado con la pérdida y ganancia entre la cobertura forestal*. CONARE, Centro Nacional de Alta Tecnología, Laboratorio PRIAS.

Asamblea Legislativa (2024). *Ley N.° 10456. Aprobación del Contrato de Préstamo N.° 2317 que financiará el Programa de Emergencia para la Reconstrucción Integral y Resiliente de Infraestructura (PROERI), suscrito entre la República de Costa Rica y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)*. La Gaceta (38). 28 de febrero de 2024. https://sinalevi.go.cr/ResultadosNormativa/Informacion?param1=101665&param2=140299&param3=3&param4=2

Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP). (2023). *Estudio disponibilidad servicio agua potable en Costa Rica, 2023*. https://aresep.go.cr/publicaciones/estudios-analisis-regulatorios/estudio-disponibilidad-servicio-agua-potable-costa-rica-2023/

Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP). (2026). *Resolución RE-0009-IA-2026*.

Banco Central de Costa Rica (BCCR). (2026). *Indicadores económicos*. https://sdd.bccr.fi.cr/es/IndicadoresEconomicos/Inicio/

Barrientos Matamoros, G. (2026). *Situación de la agricultura orgánica en Costa Rica 2020-2025* [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Bazán Salazar, V. y Carranza Zamora, D. (2026). *Patrones e implicaciones del uso de la energía para la sostenibilidad ambiental y el desarrollo humano de Costa Rica* [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Beirute Brealey, T. (2026). *Buenas prácticas ambientales y su potencial de réplica en Costa Rica* [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

BIOFIN–PNUD. (s. f.). *Información base sobre el proyecto de ley, expediente No. 23.896*.

Bogantes Retana, J. (2026). *Afectación por desastres vinculados a fenómenos hidrometeorológicos, según cantón. 1996-2025* [Gráfico 4.11 realizado para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible *2026*]. CONARE, PEN.

Bogantes Retana, J. (2026). *Inversión para la reconstrucción de infraestructura resiliente, según institución por tipo de obra. 2026* [Gráfico 4.12 realizado para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible *2026*]. CONARE, PEN

Bogantes Retana, J. (2026). *Porcentaje de rechazo de solicitudes de disponibilidad de agua ante el AyA y la ESPH, por cantón. 2022* [Mapa 4.9 realizado para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible *2026*]. CONARE, PEN.

Bogantes Retana, J. (2026). *Puntaje de Costa Rica en el índice de salud de los océanos* [Gráfico 4.3 realizado para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible *2026*]. CONARE, PEN.

Bogantes, J. & Ferretty, D. (2025). ¿Preservar o desarrollar? El valor de la riqueza natural en Gandoca Manzanillo. Universidad de Costa Rica.

Bogantes, Retana, J. (2026). *Estado de los planes reguladores en Costa Rica*. Estado del plan regulador cantonal, por municipio. [Mapa 4.4 realizado para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible *2026*]. CONARE, PEN.

Brenes-Alfaro, L. M., Rodríguez-Rodríguez, D. y Quesada-Acuña, C. (2021). Implementación de una estrategia de comunicación para posicionar las buenas prácticas agrícolas (BPA): el caso de los productores de piña de la zona norte de Costa Rica. *Revista Internacional de Relaciones Públicas*, *11*(22), 49–74. https://doi.org/10.5783/RIRP-22-2021-04-49-74

Castro Chacón, L. y Rojas Jiménez, D. (2026). *Presencia en nitratos en aguas subterráneas del Valle Central de Costa Rica* [Contribución realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Centro de Investigación en Contaminación Ambiental (CICA). (2018). *Caracterización de las prácticas agrícolas y el uso y manejo de agroquímicos en el cultivo de piña, para la implementación de buenas prácticas agrícolas: informe final 2015-2018*. Universidad de Costa Rica.

Chacón A., K., Calderón Zúñiga, K., Chicas, M. (2026). *Gestión de residuos sólidos a nivel municipal: capacidades, resultados y desigualdades territoriales.* [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica (CFIA). (2024). *Informe de obras sin permiso 2024*.

Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica (CFIA). (2026). *Estadísticas Administrador de Proyectos de Construcción*. https://cfia.or.cr/site/estadisticas-e-informes-tecnicos/estadisticas-apc/

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2024). *Informe Anual 2024* https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2024/IA2024_SPA.pdf

Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE). (2026a). *Estrategia Nacional de Contingencia Fenómeno El Niño 2026-2027* (Versión 3.25).

Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE). (2026b). *Plan Nacional de Gestión de Riesgo, III Quinquenio 2026*.

Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE). (2026c). Resolución de modificación (exclusión) de proyectos del Programa de Emergencia para la Reconstrucción Integral y Resiliente de Infraestructura (PROERI). *La Gaceta*, (59), 7–10. https://repositorio.mopt.go.cr/server/api/core/bitstreams/e623ebd5-89f8-4b6c-94a7-e1786b15cb9c/content

Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE). (2026d). *Seguimiento obras programa Proeri*. https://cnecr.maps.arcgis.com/apps/dashboards/7395b1e5cacc42c38a5cad79c586ff9c#

Consejo Local de la Zona Protectora Cerros de Escazú. (s. f.). *Documento de conformación del Consejo Local de la Zona Protectora Cerros de Escazú*.

Consejo Nacional de Seguridad Ambiental (CNSA). (2026). *Informe de labores CNSA 2025 y Plan de Acción 2026*. Ministerio Público, Poder Judicial.

Contraloría General de la República (CGR). (2024). *Informe de auditoría acerca del establecimiento de controles por parte de la CNE para la ejecución del Programa de Emergencia para la Reconstrucción Integral y Resiliente de Infraestructura (PROERI). Informe n° DFOE-SOS-IAD-00016-2024*. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible Auditoría de Carácter Especial. https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2024/SIGYD_D/SIGYD_D_2024025810.pdf

Contraloría General de la República (CGR). (2026). *Informe de Seguimiento de la Gestión Pùblica sobre la inclusión del enfoque de resiliencia en la infraestructura pública vital para la prestación de los servicios de movilidad, electricidad e hidrocarburos. Informe n° DFOE-SOS-SGP-00001-2026*. https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2026/SIGYD_D/SIGYD_D_2026013046.pdf

Convención de Ramsar. (2025). *Informe de la 15ª reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes en la Convención*. https://www.ramsar.org/es/document/informe-de-la-15a-reunion-de-la-conferencia-de-las-partes-contratantes-en-la-convencion

Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES). (2026). *Costa Rica mayor exportador mundial tiburón sedoso*. https://cremacr.org/costa-rica-mayor-exportador-mundial-tiburon-sedoso/

Corrales Chaves, L. (2025). *Perspectivas y tendencias de cambio climático en Costa Rica: una lectura desde el enfoque de adaptación*. CONARE, PEN. https://repositorio.conare.ac.cr/server/api/core/bitstreams/99d87f8a-47cd-447d-9530-8520b0e1e8b1/content

Corrales Chaves, L. (2026). *Dinámicas de la gestión de la biodiversidad y los recursos forestales en Costa Rica: implicaciones para el desarrollo humano* [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Cortés Vásquez, M. y Merino Trejos, L. (2026). *Evolución de la política pública ambiental y sus alcances para la sostenibilidad en Costa Rica (1990–2025)* [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Defensoría de los Habitantes de la República. (DHR). (2026). *Número de denuncias ante la Defensoría de los Habitantes*.

Dirección de Gestión de la Calidad Ambiental (DIGECA). (2024). *Seguimiento ante reunión de cierre del año 2024 de la mesa técnica para atender la contaminación con metabolitos del clorotalonil en aguas para consumo humano en la Zona Norte de Cartago* [Oficio n.º DIGECA-UEAA-117-2024]. Ministerio de Ambiente y Energía.

Dolores Almeida, M., Galindo, L. M., Jiménez, J.P & Lorenzo, F. (2025) *Metodología para evaluar la evolución del Gasto Tributario y el impacto de una reforma de los distintos componentes con incidencia negativa en el ambiente relacionados con el sector agroindustrial y agropecuario*. KI Centroamérica & Caribe.https://iki-cac.org/impactos/biblioteca/metodologia-para-evaluar-la-evolucion-del-gasto-tributario-y-el-impacto-de-una

Equipo Técnico del Plan Único de la Zona Norte (ETPUZN). (2023). *Sexto informe de cumplimiento del Plan Único Zona Norte* [Informe técnico presentado ante la Sala Constitucional].

Faerrón, C. y Mora, W. (2023). *Progresividad o regresividad en las políticas públicas y la agenda internacional de Costa Rica en materia ambiental*. https://hdl.handle.net/20.500.12337/8589.

Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO). (2026). *Estadísticas anuales del Programa de Pago por Servicios Ambientales*.

Galloway, J. N., Dentener, F. J., Capone, D. G., Boyer, E. W., Howarth, R. W., Seitzinger, S. P., et al. (2004). Nitrogen cycles: Past, present, and future. *Biogeochemistry*, *70*(2), 153–226. https://doi.org/10.1007/s10533-004-0370-0

Gaviria-Montoya, L., Soto-Córdoba, S.-, Pino-Gómez, M. *Evaluación del saneamiento ambiental sostenible en las zonas atendidas por ASADAs en el Cantón de Oreamuno.* Instituto Tecnológico de Costa Rica. Vicerrectoría de Investigación y Extensión (VIE). Escuela de Química. Centro de Investigación en Protección Ambiental (CIPA). https://repositorio-tec.tec.ac.cr/items/9ef69a57-915b-400e-b0aa-8d62e8356951

Gobierno de Costa Rica. (2019). *Contribución Nacionalmente Determinada de Costa Rica 2020*. https://cambioclimatico.minae.go.cr/wp-content/uploads/2021/01/Contribucion-Nacionalmente-Determinada-de-Costa-Rica-2020-Version-Completa.pdf

Gobierno de Costa Rica. (2024). *Inventario Nacional de emisiones por fuentes y absorción por sumideros de gases efecto invernadero. Costa Rica, 1990-2021*. Ministerio de Ambiente y Energía, IMN. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/DIN%201990-2021%20%286%29.pdf

Gómez Bustillos, R. (2026). *Algunos señalamientos internacionales sobre la sostenibilidad ambiental en Costa.* [Cuadro 4.2 realizado para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Gómez-Campos, S., Zúñiga Rojas, E. y Aguilar Gómez, C. (2024). *Luego de la calma regresa la congestión: patrones de los flujos viales en Costa Rica 2019–2024*. CONARE, PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/9758

González Rosales, S. (2026). *La protesta ambiental en Costa Rica: análisis de la configuración territorial de la acción colectiva ambiental* [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

González Rosales, S. y Chacón Araya, K. (2025). *Conflictividad socioambiental en Costa Rica: evolución y tendencias emergentes*. CONARE, PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/11031

Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), Ministerio de Salud, Centro de Investigación en Contaminación Ambiental (CICA-UCR), Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas (IRET-UNA) y Servicio Fitosanitario del Estado (SFE). (2026). *Informe final de resultados del monitoreo de metabolitos de clorotalonil en fuentes de abastecimiento de la Zona Norte de Cartago: ciclo hidrológico 2024-2025*.

Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA). (2024). *Informe de resultados de análisis de metabolitos de clorotalonil en agua de la Zona Norte de Cartago (parte de los cantones de Alvarado y Oreamuno): I etapa*. Ministerio de Salud, Centro de Investigación en Contaminación Ambiental (CICA-UCR), Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas (IRET-UNA) y Servicio Fitosanitario del Estado (SFE).

Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA). (2025). *Informe integrado de la Zona Norte de Cartago sobre la presencia de metabolitos de clorotalonil en fuentes de abastecimiento de agua*. Ministerio de Salud, Centro de Investigación en Contaminación Ambiental (CICA-UCR), Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas (IRET-UNA) y Servicio Fitosanitario del Estado (SFE).

Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). (2020). *Costa Rica: Matriz Energética. Modelo sostenible, único en el mundo*. https://www.grupoice.com/wps/wcm/connect/19b209b1-049b-4cb4-bf4f-ca7170ce2749/Matriz+el%C3%A9ctrica+2020.pdf?MOD=AJPERES

Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). (2023, 13 de noviembre). *Evolución histórica*. ICE. Desarrollo Eléctrico

Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). (2023, agosto). *Potencial de generación a partir de la masa residual en Costa Rica*. Energía y Desarrollo Eléctrico del ICE.

Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). (varios años). *Informe anual de operación.* División Operación y Control del Sistema Eléctrico (DOCSE).

Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO). (2024). *Más de la mitad de la población no separa los residuos sólidos de su hogar*. Universidad Nacional. https://www.unacomunica.una.ac.cr/index.php/noviembre-2024/5731-mas-de-la-mitad-de-la-poblacion-no-separa-los-residuos-solidos-de-su-hogar

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2025). *VIII Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2024*. https://inec.cr/estadisticas-fuentes/encuestas/encuesta-nacional-ingresos-gastos-los-hogares

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2026a). *Encuesta Continua de Empleo*. https://inec.cr/estadisticas-fuentes/encuestas/encuesta-continua-empleo

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2026b). *Estadísticas de construcción*. https://inec.cr/noticias/total-obras-construccion-aumento-77-2025

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). *La Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)*. https://inec.cr/estadisticas-fuentes/encuestas/encuesta-nacional-hogares

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2023). *Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2023: Resultados generales sobre ingresos, pobreza y desigualdad*. https://admin.inec.cr/sites/default/files/2023-10/ENAHO2023_PRESENTACION_RESULTADOS_GENERALES.pdf

Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU). (2026). *Planes reguladores*. Sitio. https://experience.arcgis.com/experience/b92d1cfca1ef45c88618067f5be99745

Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas (IRET). (s. f.-a). *Bromacil. Manual de Plaguicidas de Centroamérica*. Universidad Nacional. https://www.plaguicidasdecentroamerica.una.ac.cr/index.php/base-de-datos-menu/78-bromacil

Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas (IRET-UNA). (s. f.-b). *Clorotalonil. Manual de Plaguicidas de Centroamérica*. Universidad Nacional. https://www.plaguicidasdecentroamerica.una.ac.cr/index.php/base-de-datos-menu/152-clorotalonil

International Renewable Energy Agency (IRENA). (2026). *Renewable capacity statistics 2026*.

Kanter, D. R., Chodos, O., Nordland, O., Rutigliano, M. y Winiwarter, W. (2020). Gaps and opportunities in nitrogen pollution policies around the world. *Nature Sustainability*, *3*(11), 956–963. https://doi.org/10.1038/s41893-020-0577-7

Merino Trejos, L. (2025). *Propiedad y protección ambiental: conflictos, desafíos y percepción de los actores*. CONARE, PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/11015

Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). (2023). *Costa Rica aprueba satisfactoriamente sus compromisos post-adhesión en materia de ambiente*. https://www.minae.go.cr/noticias/2023/DECI%20098%20COSTA%20RICA%20APRUEBA%20SATISFACTORIAMENTE%20SUS%20COMPROMISOS%20POST-ADHESION%20EN%20MATERIA%20DE%20AMBIENTE.aspx

Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). (2026a). *Estrategia Nacional de Economía Circular*. https://cambioclimatico.minae.go.cr/la-estrategia-nacional-enec/

Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). (2026b). *Reporte estadístico volumen y porcentaje de aprovechamiento de aguas por cuenca*. Dirección de Agua.

Ministerio de Ambiente y Energía. (2026c). *Sistema Integrado de Tramite y Atención de Denuncias Ambientales. Estadísticas 2025.* Contraloría Ambiental.

Ministerio de Comercio Exterior (COMEX). (2024). *Costa Rica reafirma su compromiso como miembro de la OCDE al finalizar con éxito su agenda post-adhesión*. https://www.comex.go.cr/sala-de-prensa/comunicados/2024/diciembre/cp-3009-costa-rica-reafirma-su-compromiso-como-miembro-de-la-ocde-al-finalizar-con-%C3%A9xito-su-agenda-post-adhesi%C3%B3n/

Ministerio de Hacienda. (2025). *Costa Rica: Estimación del gasto tributario. Impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado y otros tributos 2024*. Dirección General de Hacienda, División de Política Fiscal.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2014). *Región Huetar Norte: Plan de Desarrollo 2030*.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2024). *Evaluación de resultados y ODS: Estrategia Nacional de Biodiversidad Costa Rica*. MINAE.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2026). *Evaluación de temática: agricultura orgánica. Informe de Evaluación*. MAG, UNED.

Ministerio de Salud (MINSA). (2026a). *En Costa Rica solo el 13% de los residuos se recicla campaña impulsa el reciclaje y el compostaje*. https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/prensa/67-noticias-2026/2339-en-costa-rica-solo-el-13-de-los-residuos-se-recicla-campana-impulsa-el-reciclaje-y-el-compostaje

Ministerio de Salud (MINSA). (2026b). *Estadísticas sobre residuos*. https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/residuos

Ministerio de Salud de Costa Rica. (2025, 28 de noviembre). *Salud informa sobre situación de rellenos sanitarios en el país* [Comunicado de prensa]. https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/prensa/62-noticias-2025/2307-salud-informa-sobre-situacion-de-rellenos-sanitarios-en-el-pais

Ministerio de Salud. (2024). *Evaluación de riesgo y establecimiento de valores máximos admisibles tolerables (VMAT) para ocho metabolitos del plaguicida clorotalonil* [Oficio No. MS-DPRSA-USA-2226-2024].

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO). Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias. *Boletín Oficial del Estado*, 16, pp. 6032-6060. del Gobierno de España https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-860

Ministerio Público. (2026). *Estadísticas sobre delitos ambientales*. Poder Judicial de Costa Rica.

Municipalidad de Río Cuarto. (2025). *Convocatoria para la recepción de solicitudes relacionadas con el Plan Regulador del cantón de Río Cuarto*.

Municipalidad de San Carlos. (2024). *Plan Estratégico Municipal 2020-2024 actualizado con el Plan de Gobierno 2024-2028*.

Municipalidad de Santa Ana. (2026). *Plan Regulador de Santa Ana*. [Alcance n.º 133 a La Gaceta n.º 187, 5 de octubre de 2026].

Muñoz Jiménez R. (2026). *Área de estudio y distribución del cultivo de piña en Pital, Aguas Zarcas y Río Cuarto. 2025* [Mapa 4.5 realizado para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible *2026*]. CONARE, PEN.

Muñoz Jiménez R. (2026). *Áreas de cultivo, red hídrica y áreas silvestres protegidas en Oreamuno y sectores aledaños. 2025* [Mapa 4.6 realizado para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible *2026*]. CONARE, PEN.

O'Neal Coto, K. (2018, 14 de junio). *UCR detecta residuos de plaguicidas en fuentes de agua en la Zona Norte*. Universidad de Costa Rica. https://www.ucr.ac.cr/noticias/2018/6/14/ucr-detecta-residuos-de-plaguicidas-en-fuentes-de-agua-en-la-zona-norte/

Ocean Health Index. (2026). *Global Ocean Health Index scores*. National Center for Ecological Analysis and Synthesis. https://oceanhealthindex.org

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR). (2026). *Plataforma DesInventar Sendai (Desinventar Project 2025)*. ONU. https://db.desinventar.org/DesInventar/profiletab.jsp?countrycode=cria&continue=y

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2025, 24 de febrero). *Costa Rica: Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal [2024]*. Consejo de Derechos Humanos. https://www.refworld.org/es/ref/epu/agonu/2024/149462

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2026). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. https://ods.cr/

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2021). *Marine spatial planning global international guide*. UNESCO-IOC

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2025). *Decision 46 COM 7B*. https://whc.unesco.org/en/decisions/8758

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2023). *OECD Environmental Performance Reviews: Costa Rica 2023*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-environmental-performance-reviews-costa-rica-2023_ec94fd4e-en/full-report/component-5.html#chapter-d1e1349-44a24fa297

Orozco-Montoya, Brenes-Maykall, A., & Segura-Román, D. (2026). *Gestión del riesgo en Costa Rica: reconstrucción, transformaciones y vulnerabilidad* [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Parra-Barrientos, N., Quesada-Román, A., Castro-Rivera, D., Astorga, Y., Rodríguez-Rodríguez, C.E., Echeverría-Sáenz, S., Springer, M., Rojas-Conejo, J., Madrigal-Ballestero, R. &Calvo-Brenes, G. (2026). *Water Pollution in Rivers and Beaches in Costa Rica: Research Trends, Geographic Patterns, and Key Challenges*. *Environmental Quality Management*. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/tqem.70407

Peña Chacón, M. (2026). *De la tutela ambiental fragmentada a la tutela ecosistémica integral: análisis de la sentencia constitucional No. 2026-14917 sobre el río Tempisque a la luz de la triple crisis planetaria y la OC-32/25*.

Poder Judicial. (2026). Resoluciones, acuerdos y circulares emitidas por Corte Plena, Salas de La Corte, Consejo Superior y Tribunalesde Justicia. *Revista Ambiental,* (4), pp. 7-49.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2019). *Fuentes de abastecimiento de las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunales en Costa Rica*.

Programa Estado de la Nación (PEN). (2008). *Decimocuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. CONARE. https://hdl.handle.net/20.500.12337/913

Programa Estado de la Nación. (2014). *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. CONARE. https://hdl.handle.net/20.500.12337/892

Programa Estado de la Nación. (2020). *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. CONARE. https://hdl.handle.net/20.500.12337/7992

Programa Estado de la Nación. (2023). Armonía con la Naturaleza en *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2023*, pp. 171-226. CONARE. https://hdl.handle.net/20.500.12337/8603

Programa Estado de la Nación. (2024). Armonía con la Naturaleza. en *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, pp. 165-228. CONARE. https://hdl.handle.net/20.500.12337/9745

Programa Estado de la Nación. (2025). *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. CONARE. https://hdl.handle.net/20.500.12337/10962

Programa Estado de la Nación. (2026a). *Base de datos de acciones colectivas*. CONARE, PEN.

Programa Estado de la Nación. (2026b). *Base de datos de acciones municipales en gestión de residuos sólidos*. CONARE, PEN.

Programa Estado de la Nación. (2026c). *Base de datos de disposiciones ambientales*. CONARE, PEN.

Programa Estado de la Nación. (2026d). *Base de datos de disposiciones en gestión de residuos sólidos*. CONARE, PEN.

Programa Estado de la Nación. (2026e). *Base de datos de política pública ambiental*. CONARE, PEN.

Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE). (2026). *Datos abiertos*. Sitio. https://datosabiertos.recope.go.cr/

Sala Constitucional. (2007). *Voto No. 3923-2007*. Poder Judicial.

Sánchez Hernández, L. (2020). *Relación entre los patrones de crecimiento urbano, riesgo e impacto ambiental*. CONARE, PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/7817

Sánchez Ureña, B. E. (2018). *Evaluación de riesgo en deslizamiento Tapezco, desprendimiento en parte alta de la quebrada Pittier, Salitral, Santa Ana.* [Informe técnico IAR-INF-1050-2018]. Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE).

Sánchez-Gutiérrez, R., Sánchez-Murillo, R., Esquivel-Hernández, G., Birkel, C., Boll, J., Rojas-Jiménez, L. D. y Castro-Chacón, L. (2023). Nitrate legacy in a tropical and complex fractured volcanic aquifer system. *Journal of Geophysical Research: Biogeosciences*, *128*(11), e2023JG007554. https://doi.org/10.1029/2023JG007554

Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA). (2026). *Boletín estadístico agropecuario*. Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA). (2026). *Registros, expedientes, resoluciones e información estadística consultada (2025–2026)*.

Servicio Fitosanitario del Estado (SFE). (2026). *Estadísticas sobre plaguicidas químicos sintéticos en Costa Rica 2025*. Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). (2015). *Plan General de Manejo de la Zona Protectora Cerros de Escazú 2015-2025*. Área de Conservación Pacífico Central.

Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). (2026). *Informe anual estadísticas SEMEC 2025: SINAC en números*.

SNIT (2019). Cultivo de piña [Nodo Prias]. Cultivos [Nodo IGN 1:5000].

SNIT (2025). *Poblados, división provincial y distrital, cuerpos de agua y red vial y red hídrica: SNIT [Nodo IGN 1:250009]*

SNIT. (2026). Áreas Silvestres Protegidas [Nodo SINAC 1:25000]

Tribunal Ambiental Administrativo (TAA). (2026). *Número de denuncias ante el Tribunal Ambiental Administrativo*. Ministerio de Ambiente y Energía.

Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). (2026). *The IUCN Red List of Threatened Species*. https://www.iucnredlist.org

Universidad de Costa Rica (UCR). (2023). *Proyecto de Ley de armonización del Sistema Eléctrico Nacional [expediente n° 23.414,* Acuerdo firme sesión n° 6706]. https://documentos.cu.ucr.ac.cr/proyectosLey/expediente23414.pdf

Vargas Campos, C. A. (2021a). *Caracterización de la reactivación del deslizamiento El Picadero, Calle Pilas, San Rafael de Santa Ana* [Informe GT-INF-2020-388-A93]. Heredia: Geotéctica. Realizado para la Municipalidad de Santa Ana.

Vargas Campos, C. A. (2021b). *Análisis final sobre el mecanismo de ruptura del deslizamiento El Curio, Salitral, Santa Ana, San José.* [Informe GT-INF-2020-388-B]. Heredia: Geotéctica. Realizado para la Municipalidad de Santa Ana.

Vargas González, M. F. (2025). *Tendencias y desafíos de la gestión de los recursos hídricos para el ambiente y el desarrollo humano sostenible en Costa*. CONARE, PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/10971

Vargas González, M.F. (2024). *Uso y gestión de los recursos hídricos en Costa Rica: tendencias e impactos para el ambiente y el desarrollo humano sostenible*. CONARE, PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/9768

Vargas-González, M.F. (2026a). *Agua en Costa Rica: sostenibilidad, presiones y desafíos para el desarrollo humano* [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible2026]. CONARE, PEN.

Vargas-González, M.F. (2026b). *Evolución, avances y cambios en las capacidades normativas y de fiscalización ambiental en Costa Rica* [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Vega-Garita, V., Carranza-Zamora, D. & Núñez-Mata, O. (2024, noviembre). Distributed Generation in Costa Rica: how do regulation changes move the numbers in the residential sector? En *2024 IEEE 42nd Central America and Panama Convention (CONCAPAN XLII)* (pp. 1-6). IEEE.

Yale Center for Environmental Law & Policy. (2026). *2026 Environmental Performance Index*. Yale University & Universidad de Columbia. https://epi.yale.edu/indicator/2026/EPI

Entrevistas y comunicaciones personales

Alvarado, M. 2026. Ex Director Ejecutivo, Acope.

Angulo, F. 2026. Investigador, Empresa de Servicios Públicos de Heredia.

Arauz, D. 2026. Integrante, Asociación CREMA.

Araya, M. 2026. Funcionaria, Agencia de Extensión de Pacayas-MAG.

Arce, E. 2026. Consultora independiente.

Astorga, Y. 2026. Académica, Universidad de Costa Rica.

Badilla, A. 2026. Microbiológico químico, Ministerio de Salud.

Barthel, W. 2026. Integrante, ATEC.

Beita, O. 2026. Integrante, Colectivo Ríos Vivos Costa Rica.

Briceño, A. 2026. Director, Río Urbano.

Cabrera, J. 2026. Académico, Universidad de Costa Rica.

Calvo, A. 2026. Integrante, Coalición Ambiental CR.

Carballo, A. 2026. Integrante, Apreflofas.

Chaves, K. 2026. Directora, Ecoins

Chaves, L. 2026. Directora Ejecutiva, Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria.

Corrales, L. 2026. Consultor independiente.

De la Ossa, R. 2026. Presidente, Alianza Nacional Ríos y Cuencas de Costa Rica.

Díaz, J. 2026. Director, Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria-MAG.

Gómez, K. 2026. Municipalidad de Santa Cruz.

Guerrero, M. 2026. Secretario Técnico, Agua Tica.

Herrera, L. 2026. Fiscal, Poder Judicial de Costa Rica.

Jara, G. 2026. Director Energía, Coopesantos, R.L.

Jiménez Morales, M. 2026. Gestora Ambiental Municipal, Municipalidad de Coto Brus.

Jiménez Valverde, E. 2026. Alcalde, Municipalidad de Oreamuno.

Kiser, M. 2026. Integrante, Colectivo Ríos Vivos Costa Rica.

Lobo, A. 2026. Abogada ambientalista.

Marín, R. 2026. Académico, UCR.

Méndez, M. 2026. Activista integrante, Frente Eco Cipreses.

Méndez, R. 2026. Coordinador, Programa de Laboratorios PROLAB, Universidad Estatal a Distancia (UNED).

Meza, N. 2026. Especialista, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Murillo, A. 2026. Municipalidad de Pérez Zeledón.

Pacheco, f. 2026, Integrante, Bloque Verde.

Picado, H. 2026, Miembro, Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente

Quesada, Erlinda. 2026. Integrante, Frenesapp.

Ramírez, J. 2026. Asesora, Asamblea Legislativa de Costa Rica.

Roldan, C. 2026. Director Ejecutivo, Asociación Costarricense de Grandes Consumidores de Energía.

Sagot, A. 2026. Abogado Ambientalista. Académico, Universidad de Costa Rica.

Salazar, E. 2026. Gestor Ambiental, Municipalidad de Belén.

Sánchez, J. 2026. Gerente General, NICOVERDE.

Sandoval, I. 2026. Gestora Ambiental, Municipalidad de Tibás.

Segura, D. 2026. Académica, Universidad Nacional.

Serna, J. 2026. Especialista, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Torres, M. 2026. Geógrafo, Sinac-Minae.

Vargas, L. 2026. Académico, UCR.

Ventura, E. (2026. Comité ProDefensa Río Virilla.

Aporte especial: El caso Crucitas: una expresión de las tensiones y los rezagos del desarrollo humano sostenible

Apreflofas. (2026). *La minería de oro en Costa Rica más allá de Crucitas: ilegalidades, impacto ambiental, conflictividad socioambiental, retos vigentes y soluciones pendientes*. [Aporte especial preparado para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Arévalo, J. (2016). *El oro que contemplan los gusanos, que lo disfruten los humanos. Crucitas y la disputa por el desarrollo en Costa Rica*. Anuario de Estudios Centroamericanos, 42, 133-157. https://www.redalyc.org/journal/152/15248437006/html/

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley N° 8904. Reforma Código de Minería y sus reformas ley para declarar a Costa Rica país libre de Minería Metálica a Cielo Abierto*.

Asamblea Legislativa. (1982). *Ley N° 6797. Código de Minería*.

Asamblea Legislativa. *Expediente 24.577. Proyecto de Ley para el Desarrollo del distrito de Cutris a través de la explotación responsable de sus riquezas.*

Asamblea Legislativa. *Expediente 24.717. Proyecto de Ley para regular la exploración y explotación de minería metálica sostenible a cielo abierto en el distrito de Cutris de San Carlos, provincia de Alajuela y reforma parcial al Código de Minería, Ley No. 6797 del 4 de octubre de 1982*.

AsambleaCR06. (2026, 6 de agosto). Foro: ¿Tokenizar los Recursos Naturales de Costa Rica? [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=erYsqIcpWq8.

Astorga, A. (2019). *Crucitas: evaluación ambiental, análisis comparativo y alternativas de solución*. https://www.allan-astorga.com/

Chacón Araya, K. y González-Rosales, S. (2021). *Aspectos sobre la conflictividad socioambiental en Centroamérica: retos en favor del desarrollo humano.* https://repositorio.conare.ac.cr/server/api/core/bitstreams/1ea4fe72-f062-4f64-869f-b4beb56b3387/content.

Cortés Vásquez, M. y Merino Trejos, L. (2026). *Evolución de la política pública ambiental y sus alcances para la sostenibilidad en Costa Rica (1990–2025)* [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

ESIC Univerity, (2025): https://www.esic.edu/rethink/tecnologia/que-es-y-como-se-hace-un-arbol-de-deciones-c

Franceschi B., H. (2022). *Trayectoria socio-política del movimiento ambientalista en Costa Rica (1980-2001). Inter Sedes. III* (4), 105-113.

González, C.; Bogantes, L.F., Salazar, J., Quesada, J., Castro, V., & Rojas, K. (2026). Política económica y sostenibilidad en Costa Rica: revisión de la teoría y las políticas fiscal, monetaria y comercial. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, *10*(4): 9414-9432. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v10i3.25124

Guariguata, M.R., & Dupuy, J.M. (1997). Forest Regeneration in Abandoned Logging Roads in Lowland Costa Rica. *BioTropica*, *29*(1), 15-28. https://doi.org/10.1111/j.1744-7429.1997.tb00002.x

Instituto Geográfico Nacional (IGN). 2025. División Territorial Administrativa de Costa Rica 2025.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2023). *Contexto y cobertura Censo 2022*.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (INEC). (2011). *X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2011*. https://inec.cr/estadisticas-fuentes/censos/censo-2011

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (INEC). (2022). *Estimaciones sociales y de vivienda, 2022*. https://inec.cr/estimaciones-poblacion-vivienda-2022

Knight, D. 1975. A Phytosociological Analysis of Species-Rich Tropical Forest on Barro Colorado Island, Panama. *Ecological Monographs*, 45(3): 259-284. https://doi.org/10.2307/1942424

Madrigal, J. (2024). Relaciones interétnicas en la Región Norte de Costa Rica 1900-1910. *Diálogos Revista Electrónica de Historia*, 25(2): Julio-Diciembre, 01-16. https://doi.org/10.15517/dre.v25i2.57904

Madrigal, J. (2026). Un acercamiento al papel del Estado en la Región Norte de Costa Rica 1882-1977 y su impacto en la colonización del territorio. *Diálogos Revista Electrónica de Historia*, 27(1). https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/rdialogos/article/view/9428

Martínez, Joan. (2004). *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Icaria Antrazyt. https://storage.e.jimdo.com/file/c78ef7e8-8983-45fd-b031-1e9a8b2fe228/Martinez%20Alier%20Ecologismo%20poveri.pdf

Meira da Silva, H. y Davée Guimaraes, J.R. (2024). *Mercury cyanide complexes and their relevance as environmental contaminants. Chemosphere*, 350. https://doi.org/10.1016/j.chemosphere.2023.141054

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2023). *Índice de Desarrollo Social 2023*. https://www.mideplan.go.cr/indice-desarrollo-social

Monge, C. (2015). Desarrollo sostenible a la tica: geopolítica y ambiente en la Administración Figueres Olsen (1994-1998). *Revista Rupturas*, *5*(1): 1-21. https://www.researchgate.net/publication/280739805_Desarrollo_sostenible_a_la_tica_geopolitica_y_ambiente_en_la_Administracion_Figueres_Olsen_1994-1998

Montes, A.P.; Durán, L. (2019). Tres apuntes sobre la ciudad neoliberal en Costa Rica (1980-2017). *REVISTARQUIS*. *8*(1): 1-23. https://www.semanticscholar.org/paper/Tres-apuntes-sobre-la-ciudad-neoliberal-en-Costa-Ruiz-Segura/39bdfcb69451a8664b93fe66db9c0d3f9a4cf329

Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales (WRM). 2003. Costa Rica: Resolución esperanzadora para moratoria a minería y petróleo. *Boletín WRM*, (68). https://www.wrm.org.uy/es/articulos-del-boletin/costa-rica-resolucion-esperanzadora-para-moratoria-a-mineria-y-petroleo

Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina. (2010). *Costa Rica primero de América Latina en prohibir minería de oro a cielo abierto*. 9 noviembre. https://www.ocmal.org/costa-rica-primero-de-america-latina-en-prohibir-mineria-de-oro-a-cielo-abierto/

Orellana Yáñez, J. (2015). Estenssoro, F. Historia del debate ambiental en la política Mundial 1945 - 1992. La perspectiva Latinoamericana. *Si Somos Americanos, 15*(1), 253-257. Universidad Academia de Humanismo Cristiano. https://dx.doi.org/10.4067/S0719-0948201500010001

Organismo de Investigación Judicial. (2025). *Datos abiertos*. https://sitiooij.poder-judicial.go.cr/index.php/ayuda/servicios-policiales/servicios-a-organizacion

Organización de Naciones Unidas. (1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Nuestro futuro común*. Asamblea General, A/42/427. https://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf

Pascarella, J., Aide, T., Serrano, M., Zimmerman, J. (2000). Land-Use History and Forest Regeneration in the Cayey Mountains, Puerto Rico. *Ecosystems* 3, 217–228. https://doi.org/10.1007/s100210000021

Programa Estado de la Nación. (1998). *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 1998*. CONARE. https://estadonacion.or.cr/informes/

Programa Estado de la Nación. (2023). Armonía con la Naturaleza en *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2023*, pp. 171-226. CONARE. https://hdl.handle.net/20.500.12337/8603

Programa Estado de la Nación. (2024). Armonía con la Naturaleza. en *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, pp. 165-228. CONARE. https://hdl.handle.net/20.500.12337/9745

Rodríguez Alvarado, C. y Cordero Castellón, G. (2026). Matriz de experiencias internacionales para el abordaje de conflictos socioambientales relacionados con la minería [Documento de trabajo]. CONARE, PEN.

Rojas, D. (2011). Crucitas: Amenaza, reto y oportunidad. *Ambientico*, (210): Marzo, 7-8. https://www.ambientico.una.ac.cr/wp-content/uploads/tainacan-items/5/21789/210_7-8.pdf

Salas, S. (2026). *Cutris: la desigualdad hecha territorio*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Sojo, C. (2004). *Líneas de tensión: gestión política de la reforma económica. El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y la privatización de empresas públicas*. CEPAL-Chile. https://www.cepal.org/es/publicaciones/6086-lineas-tension-gestion-politica-la-reforma-economica-instituto-costarricense

Terborgh, J., & Petren, K. (1991). Development of habitat structure through succession in an Amazonian floodplain forest. En S. S. Bell, E. D. McCoy, & H. R. Mushinsky (Eds.), *Habitat Structure: The Physical Arrangement of Objects in Space*, pp. 28–46). Springer. https://doi.org/10.1007/978-94-011-3076-9_2

Universidad Nacional (UNA). (1998). Sala Cuarta avala paralización de proyecto minero. Frente Nacional de Acción sobre la Minería de Oro a cielo Abierto. *AMBIENTICO, 57*, 16. https://www.ambientico.una.ac.cr/revista-ambientico/sala-cuarta-avala-paralizacion-de-proyecto-minero/

Vega, M. (1984). CODESA: Política institucional y luchas por el poder (1974-1984). *Revista Centroamericana de Administración Pública*, (7), 69-95.

Entrevistas y comunicaciones personales

Aguilar, B. 2026. Presidente, Parlamento Cívico Ambiental de Costa Rica.

Araya, E. 2026. Diputado de la República de Costa Rica.

Astorga, A. 2026. Consultor independiente.

Chamorro, N. 2026. Presidente, Colegio de Geólogos de Costa Rica.

Capítulo 5. Fortalecimiento de la Democracia

Aguirre Raftacco, E., & Cortés Vásquez, M. A. (2023). *Legislatura 2022-2023: Producción legislativa y control político*. https://hdl.handle.net/20.500.12337/8580

Alemán, E., & Tsebelis, G. (2011). Political parties and government coalitions in the Americas. *Journal of Politics in Latin America*, *3*(1), 3-28. https://doi.org/10.1177/1866802X1100300101

Alfaro-Redondo, R. & Torres. J. (2026). *Entregas del sistema político: 1986-2026.* [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Alpízar, R., Araya Rodríguez, N., Castillo Morales, S.E., España Alvarado, D.G., y Zeledón Muñoz, A. (2025). *Relación entre la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo en la tercera legislatura 2024–2025. Análisis de la producción legislativa, fiscalización y control político.* CONARE, PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/10985

Alpízar, R., Araya Rodríguez, N., Castillo Morales, S.E., España Alvarado, D.G, & Zeledón Muñoz, Alfredo. (2026). *Relación entre la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo en la tercera legislatura 2025–2026. Análisis de la producción legislativa, fiscalización y control político.* [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Álvarez Garro, L. (2018). Democracia y sus contraconceptos durante la década de 1950-1959 en Costa Rica**.** *Diálogos Revista Electrónica de Historia, 19*(1), 1-25. https://doi.org/10.15517/dre.v19i1.30245

Banco Mundial (2025). *Indicadores de desarrollo global del Banco Mundial*. https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/

Barquero, A. y Romero, A. (2026). *Disciplina parlamentaria y evolución del voto nominal parlamentario en Costa Rica (2022-2026).* [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN. Keyword.

Bessen, B. R. (2024). Populist discourse and public support for executive aggrandizement in Latin America. *Comparative Political Studies*, *57*(13), 2118-2151. https://doi.org/10.1177/00104140231223738

Bowman, K. S. (2000). ¿Fue el compromiso y consenso de las élites lo que llevo a la consolidación democrática en Costa Rica? Evidencias de la década de 1950. *Revista de historia*, (41), 91-127. Universidad Nacional.

Calderón Zuñiga, K. (2026). *El Ejecutivo en jaque: transformaciones en la capacidad de gestión legislativa durante las sesiones extraordinarias*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Caramani, D. (2004). *The Nationalization of Politics: The Formation of National Electorates and Party Systems in Western Europe*. Cambridge University Press.

Cavataro, B. L. (2026). *The Two-Hat Problem*. Columbia Law Review (forthcoming).

Chacón-Mendoza, D., Gómez-Campos, S. y Agüero, C. (2026*). Análisis del discurso programático de los partidos políticos en las elecciones nacionales de 2026*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Chavarría-Mora, E. (2026). *Exploración mediante machine learning no supervisado de los temas y estrategias retóricas del discurso político de años recientes*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN

Contraloría General de la República. (2025). *Información sobre transferencias del Gobierno Central a las municipalidades 2016-2025*.

Cortés, M. (2026). *Balance del periodo legislativo 2022–2026: producción, fragmentación partidaria y conflictividad institucional.* [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Díaz Arias, D. (2015). Crisis social y memorias en lucha: guerra civil en Costa Rica, 1940-1948. Diálogos Revista Electrónica, 16(Especial), 231-238. Editorial de la Universidad de Costa Rica. https://doi.org/10.15517/dre.v0i0.22014

Díaz Arias, D. (2025). *La sociedad del bienestar: historia de la "izquierda democrática" costarricense, 1948-1978*. Editorial Universidad de Costa Rica. https://siedin.ucr.ac.cr/catalogo/la-sociedad-del-bienestar.html

Dukic, V. (2026). *MIND THE GAP A Quantitative Study of Parliamentary Mandate Gaps and Executive Aggrandizement in Europe*.

Fink, L. (2022). Amigos en las alturas: José Figueres, Estados Unidos y la construcción de la Costa Rica de la posguerra. *Diálogos Revista Electrónica de Historia*, *23*(1), 1-11. https://doi.org/10.15517/dre.v23i1.48137

France 24. (2025, 7 de octubre). *Tribunal de Costa Rica pide retirar inmunidad al presidente Chaves por supuesta injerencia electoral*. https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20251007-tribunal-de-costa-rica-pide-retirar-inmunidad-al-presidente-chaves-por-supuesta-injerencia-electoral

Fuentes, F. (2025, 7 de abril). Caso Bulgarelli-BCIE: paso a paso de la acusación contra el presidente Rodrigo Chaves. *elmundo.cr*. https://elmundo.cr/costa-rica/%F0%9F%9F%A5-caso-bulgarelli-bcie-paso-a-paso-de-la-acusacion-contra-el-presidente-rodrigo-chaves/

Gómez, T. (2025, 5 de setiembre). Caso BCIE-Cariñitos suma 5 meses: Choreco indagado, inmunidad de Chaves en juego y Bulgarelli como testigo de la corona. *El Observador*. Caso BCIE-Cariñitos suma 5 meses: Choreco indagado, inmunidad de Chaves en juego y Bulgarelli como testigo de la corona BCIE-Cariñitos acusación Chaves, Choreco, Bulgarelli- El Observador CR

Gómez-Campos, S. (2016). *Análisis de series de tiempo de las acciones colectivas 1992-2016.*]. CONARE, PEN.

Gómez-Campos, S. (2026). *Desnacionalización, captura territorial e identidades políticas. Del Partido Liberación Nacional (PLN) hegemónico al Partido Progreso Social Democrático (PPSD)-Pueblo Soberano: Costa Rica 2022–2026*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Gómez-Campos, S., Chacón-Mendoza, D. & Vargas Valverde, Y. P. (2026). *Identidades políticas en Costa Rica. Análisis del Votómetro 2022 y 2026*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

González Rosales, S. (2026). *La acción de inconstitucionalidad en la administración Chaves Robles: una revisión al control constitucional al Ejecutivo y al Legislativo durante el periodo 2022-2026*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Gould, J. (2025). The Public Rule of Law. *87 Law and **C**ontemporary **P**roblems*, 159-203. https://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol87/iss3/17

Granados, G. (2025, 7 de abril). ¿Por qué Cristian Bulgarelli es el testigo de la corona en causa contra Rodrigo Chaves? *CR Hoy*. https://crhoy.com/nacionales/por-que-cristian-bulgarelli-es-el-testigo-de-la-corona-en-causa-contra-rodrigo-chaves/

Grimaldi, S. (2023). *The informal powers of Western European presidents: A way out of weakness.* Springer Nature.

Hernández-Naranjo, G., & Guzmán-Castillo, J. (2018). Diverse profiles within single-party cabinets: Portfolio allocation in Costa Rica (1978-2014). En M. Camerlo & C. Martínez-Gallardo (Eds.), *Government formation and minister turnover in presidential cabinets* (p. 242). Routledge.

Herrera Rodríguez, M. (2026). *Participación electoral, apoyos electorales y visiones políticas: un análisis de factores explicativos de los resultados electorales 2026*. Investigación realizada para *Informe Estado de la Nación 2026*. PEN, CONARE.

Huddy, L. (2001). From social to political identity: A critical examination of social identity theory. *Political Psychology, 22*(1), 127–156.

Jarquín-Solís, M. E. (2026b). *Fragmentación y desinstitucionalización: lo que revelan las candidaturas sobre el sistema de partidos en Costa Rica (2002-2026).* [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Jarquín-Solís, M. E. (2026b). *La arquitectura diplomática de Costa Rica: un análisis de estructura, capacidad, y tipologías de representación en el ecosistema diplomático costarricense.* [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Laebens, M. G. (2023). *Beyond democratic backsliding: executive aggrandizement and its outcomes.*V-Dem Working Paper. University of Gothenburg.

Latin American Public Opinion Project (LAPOP Lab). (2023). *Americas Barometer: Datos de la encuesta de Costa Rica 2023, 2018, 2016, 2014, 2012.* Vanderbilt University. https://www.vanderbilt.edu/lapop/costa-rica.php

Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How democracies die*. Crown Publishing Group.

Lijphart, A. (2000). *Modelos de democracia*. Ariel.

Linz, J. J. (1990). The perils of presidentialism. *Journal of Democracy, 1*(1), 51–69.

Linz, J. J., & Stepan, A. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe*. Johns Hopkins University Press.

Madrigal, L.M. (2025, 31 de julio). Andrea Álvarez, Daniel Vargas y Rocío Alfaro integrarán comisión que analizará acusación contra Rodrigo Chaves. *DELFINO.CR*. https://delfino.cr/2025/07/andrea-alvarez-daniel-vargas-y-rocio-alfaro-integraran-comision-que-analizara-acusacion-contra-rodrigo-chaves

Mainwaring, S., & Scully, T. R. (1995). *Building democratic institutions: Party systems in Latin America*. Stanford University Press.

Mainwaring, S., & Shugart, M. S. (1997). *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press.

Mainwaring, S., & Shugart, M. S. (1997a). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge University Press.

Mainwaring, S., & Torcal, M. (2006). Party system institutionalization and party system theory after the third wave of democratization. In R. S. Katz & W. Crotty (Eds.), *Handbook of party politics* (pp. 204–227). SAGE Publications.

Martínez, G. (2025, 22 de Octubre) Estos son los 3 diputados que integrarán la comisión de desafuero a Chaves por beligerancia. *CR Hoy.* https://crhoy.com/nacionales/estos-son-los-3-diputados-que-integraran-la-comision-de-desafuero-a-chaves-por-beligerencia/

Martínez, G. (2025, 6 de noviembre). Diputados critican al Gobierno por agenda "raquítica" en sesiones extraordinarias. *CR Hoy*. https://www.crhoy.com/diputados-critican-al-gobierno-por-agenda-raquitica-en-sesiones-extraordinarias/

Martínez, G. (2026, 4 de mayo). Asamblea igualó cifra histórica como la segunda con más diputados independientes. *CR Hoy*. https://crhoy.com/nacionales/asamblea-igualo-cifra-historica-como-la-segunda-con-mas-diputados-independientes/

May Grosser, S. (2025, 1 de julio). Corte Plena pide a la Asamblea levantar inmunidad de Rodrigo Chaves. *DELFINO.CR*. https://delfino.cr/2025/07/corte-plena-pide-a-la-asamblea-levantar-inmunidad-de-rodrigo-chaves

May Grosser, S. (2026, 14 de mayo). Sala IV no ha podido conocer 85 expedientes por falta de magistraturas suplentes. *DELFINO.CR*. https://delfino.cr/2026/05/sala-iv-no-ha-podido-conocer-85-expedientes-por-falta-de-magistraturas-suplentes

Molina Vargas, S. E. (2008). Figueres Ferrer y Mora Valverde: diplomacia del café y acercamiento de antagónicos (1971-1972). Diálogos. *Revista Electrónica de Historia*, 9(Especial), 1900-1923. https://doi.org/10.15517/dre.v9i0.31319

Moncada Céspedes, J. (2026). *La protesta social en Costa Rica: período 2025-2026*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Mora Ávila, K. (2026). *Análisis de las principales propuestas de las candidaturas presidenciales 2026*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Murillo, Á. (2025, 5 de setiembre). Chaves lanza un aviso a diputados tras recomendación de levantarle la inmunidad: la patria los observa. Universidad de Costa Rica, *Semanario Universidad*. https://semanariouniversidad.com/pais/chaves-lanza-un-aviso-a-diputados-tras-recomendacion-de-levantarle-la-inmunidad-la-patria-los-observa/

O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy, 5*(1), 55–69.

Programa de las Naciones Unidas (PNUD). (2026). *Atlas del desarrollo humano cantonal.*

Programa Estado de la Nación (PEN). (2023*). Informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible 2023*. CONARE, PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/8603

Programa Estado de la Nación (PEN). (2025a). Informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible 2025. CONARE, PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/10962

Programa Estado de la Nación (PEN). (2025b). *Quinto Informe Estado de la Justicia*. CONARE, PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/10522

Ramírez Cover, A. (2016). Uso del decreto ejecutivo como instrumento de gobierno en Costa Rica. CONARE, PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/991

Redacción Divergentes. (2025, 14 de noviembre). Al grito de llegó papá, Rodrigo Chaves enfrenta solicitud de desafuero por interferencia electoral. *DIVERGENTES*. https://www.divergentes.com/costa-rica-rodrigo-chaves-desafuero-beligerancia-tse-2025/

Riedl, R. B., McCoy, J., Roberts, K., & Somer, M. (2024). Pathways of Democratic Backsliding, Resistance, and (Partial) Recoveries. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, 712*(1), 8-31.

Roberts, K. M. (2014). *Changing course in Latin America: Party systems in the neoliberal era*. Cambridge University Press.

Rohde, D. & Simon, D (1985). Presidential vetoes and congressional response: A study of institutional conflict. *American Journal of Political Science*, 397-427.

Sala Constitucional. (2025). *Resolución Nº 33364-2025*. Poder Judicial

Sequeira, A. (2025, 14 de noviembre). Rodrigo Chaves en audiencia sobre levantamiento de inmunidad:¿A qué hora es y cómo se diferencia del anterior proceso de desafuero? *La Nación*. https://www.nacion.com/politica/rodrigo-chaves-en-audiencia-sobre-levantamiento-de/ZVLJUAPYXVAGRDBEPWGUCSTXNI/story/

Solano, H. (2025). Informe de diputado oficialista sobre levantamiento de inmunidad de Chaves argumenta que es "persecución política". *El Observador*. https://observador.cr/informe-de-diputado-oficialista-sobre-levantamiento-de-inmunidad-de-chaves-argumenta-que-es-persecucion-politica/

Soleibe, A. (2026a). *Rotación de Gabinete e inestabilidad ministerial 2006-2026*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN. Keyword.

Soleibe, A. (2026b). *Uso del decreto ejecutivo en los cierres de gobierno: alcance político y capacidad normativa de la Administración Chaves Robles y perspectiva histórica, 1990-2026* [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN. Keyword.

Thomson, R., Royed, T., Naurin, E., Artés, J., Costello, R., Ennser-Jedenastik, L., Ferguson, M., Kostadinova, P., Moury, C., Pétry, F., & Praprotnik, K., (2017). The Fulfillment of Parties' Election Pledges: A Comparative Study on the Impact of Power Sharing. *American Journal of Political Science. 61* (3): julio, 527-542. https://www.jstor.org/stable/26379508

Tilly, C. & Tarrow, S. (2007). *Contentious Politics*. Paradigm Publishers.

Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). (s. f.*). Historia del Tribunal Supremo de Elecciones*.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE). (2022). *Resultados electorales presidenciales 2022 (definitivos).*

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE). (2026). *Resultados electorales 2026 (preliminares).*

Tsebelis, G. (2002). *Veto players: How political institutions work*. Princeton University Press.

Universidad de Costa Rica (UCR). (2026). *Informe de resultados de la encuesta CIEP-UCR* [septiembre de 2026]. Proyecto Cultura Política y Estudios de Opinión Pública. Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP).

Variedades de la Democracia (V-DEM). (2026) https://www.v-dem.net/.

Villanueva, D. (2025, 22 de agosto). *Presidente de Costa Rica comparece ante comisión que analiza posible desafuero y dice que es una "trama vergonzosa*. CNN en Español. https://cnnespanol.cnn.com/2025/08/22/latinoamerica/costa-rica-chaves-comision-desafuero-orix.

Weyland, K. (2024). *Democracy's resilience to populism's threat*.

World Justice Project. (2025). Índice de Estado de Derecho *2025*. Banco Mundial. https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2025

Zúñiga-Cordero, Á. (2026). Desigualdad y participación electoral en Costa Rica. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

Aporte especial: Avances, tensiones y desafíos en la política exterior costarricense

Agencia EFE. (2026, 12 de abril). *Costa Rica recibe desde EE.UU. el primer vuelo con 25 deportados tras su acuerdo migratorio*. https://efe.com/mundo/2026-04-12/costa-rica-vuelo-primer-deportados-acuerdo-migratorio/

Astorga, L., & Pacheco, R. (2025, 25 de febrero). *Costa Rica recibe segundo vuelo y completa cuota de 200 migrantes deportados desde Estados Unidos*. La Nación. https://www.nacion.com/politica/costa-rica-recibe-segundo-vuelo-y-completa-cuota/DEMMQOMOANAYLMRIPZFJRM52VY/story/?utm_source=chatgpt.com .

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2026). *Rupturas y Oportunidades. Propuestas para que América Latina y el Caribe prospere en la nueva geopolítica. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.*: https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/84456b1e-4c74-4908-8c8d-e0c839e93c28/content

Human Rights Watch. (2025, 22 de mayo). *The strategy is to break us: The US expulsion of third-country nationals to Costa Rica*. https://www.hrw.org/report/2025/05/22/the-strategy-is-to-break-us/the-us-expulsion-of-third-country-nationals-to-costa?utm_source=chatgpt.com

Jarquín-Solís, M. E. (2026b). *La arquitectura diplomática de Costa Rica: un análisis de estructura, capacidad, y tipologías de representación en el ecosistema diplomático costarricense.* [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

PEN. (2026). Memoria de grupo focal, realizado con excancilleres de la República [16 de julio]. CONARE, PEN.

Reuters. (2026, 11 de abril). *Costa Rica receives first group of deported migrants under third country agreement*. https://www.reuters.com/world/china/costa-rica-receives-first-group-deported-migrants-under-third-country-agreement-2026-04-11/

Sala Constitucional. (2025). *Sentencia n.º 2025-019485*. Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. https://vlex.co.cr/vid/sentencia-n-2025019485-sala-1089664530?utm_source=chatgpt.com

Sánchez, S. (2026, 4 de junio). *Costa Rica alcanza la cifra 149 migrantes deportados por Estados Unidos tras llegada del séptimo grupo. La Nación*. https://www.nacion.com/el-pais/costa-rica-alcanza-la-cifra-149-migrantes/WHUOSPTPEJBDJ-NOO3ZC4UELMAQ/story/?utm_source=chatgpt.com

Vargas, N. (2025, 21 de febrero). *135 migrantes deportados se albergan en zona sur, con asistencia sanitaria y atención a niños*. La Nación. https://www.nacion.com/el-pais/135-migrantes-deportados-se-albergan-en-zona-sur/IJMK7BFMVNDAFL7RAD3L-QIMGG4/story/?utm_source=chatgpt.com

Whyte, E. (2026, 24 de julio). *Costa Rica: Entre la congruencia y el cambio de paradigma*. La Nación, p.27.

Whyte, E. 2026b. *La política exterior de Costa Rica*. [Investigación realizada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2026]. CONARE, PEN.

PROGRAMA
ESTADO DE LA NACIÓN

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

CON EL APOYO DE

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

@EstadoNacion
EstadoNacion
@EstadoNacion
Programa Estado de la Nación
programaestadonacion
@estadonacion

www.estadonacion.or.cr

ISBN: 978-9930-667-25-5