CARPETA DE PRENSA

Estado de la Nación

2026



Autoría:
Programa Estado de la Nación

Diseño de portada:
Erick Valdelomar
Insignia I ng

Diseño y diagramación:
Ingenio, Arte y Comunicación, S.A.

En el informe completo puede ampliar la información sobre los temas presentados en esta carpeta de prensa. También consultar las referencias bibliográficas y las siglas.

Índice

Equidad e integración social 4

Gastos en transporte, comunicaciones, salud y vivienda ganan peso en presupuestos familiares con menos margen para otros consumos 4

Microempresas informales encuentran pocos incentivos en las políticas públicas para la formalización 7

Mayor incidencia de Hacienda en decisiones presupuestarias provoca una “reforma de facto” en un sector social fragmentado 10

Familias más pequeñas, transferencias e ingresos laborales han contribuido a reducir la pobreza, pero persiste la vulnerabilidad de los hogares 13

Oportunidades, estabilidad y solvencia económica 16

Beneficios por ampliaciones en Ruta 1 y Circunvalación se diluyen y la congestión vial genera elevados costos económicos 16

Economía del crimen crece en Costa Rica mediante la expansión y sofisticación de grupos delictivos 19

Finanzas públicas volverían a una senda de retroceso en el 2026-2031 22

Armonía con la naturaleza 25

Crecientes presiones sobre recursos naturales y debilitamiento de capacidades de protección ponen en riesgo la apuesta ambiental del país 25

Desconexión entre esquemas de gobernanza y dinámicas territoriales limita la efectividad de las políticas ambientales 28

Debilitamiento acumulado de las capacidades institucionales abre riesgo de “regresión de hecho” en la gestión ambiental 32

Conflicto en Crucitas evidencia rezagos históricos en desarrollo humano y dificultades del país para construir respuestas sostenidas 35

Fortalecimiento de la democracia 38

La aparición de una nueva identidad política reactiva tensiones históricas de la democracia costarricense y crea nuevos riesgos 38

El 57% de quienes respondieron el Votómetro respalda medidas de mano dura y mayores potestades para el Ejecutivo 41

Ejecutivo concentra esfuerzos en ampliar sus poderes y profundiza conflictos con autoridades y órganos de control 45

Administración Chaves Robles debilitó la capacidad del sistema político para atender los problemas del país 48

Gastos en transporte, comunicaciones, salud y vivienda ganan peso en presupuestos familiares con menos margen para otros consumos

- Desmejoras en el acceso a servicios públicos pueden llevar a los hogares a recurrir a opciones privadas, lo que favorece la mercantilización del bienestar.
- Hogares en etapas de crianza destinan mayor proporción de sus gastos a alimentos, educación, vestimenta y transporte. Hogares con mayor presencia de personas adultas mayores concentran mayor proporción del gasto en alimentación, vivienda y atención de la salud.

En las últimas dos décadas, los gastos asociados con la movilidad, la vivienda, el acceso a tecnologías de comunicación y la atención en salud han ganado peso en el presupuesto de los hogares costarricenses. Al mismo tiempo, las necesidades esenciales siguen absorbiendo cerca de la mitad del gasto familiar, lo que limita las posibilidades de destinar recursos a otros ámbitos del bienestar, como la cultura, el deporte y la recreación.

Estos patrones de gasto familiar, observados entre 2004 y 2024, reflejan la mercantilización de algunos servicios básicos, pues las dificultades para acceder a la oferta pública pueden llevar a los hogares a recurrir a opciones privadas, de acuerdo con el *Informe Estado de la Nación 2026.*

Según el análisis de las encuestas nacionales de ingresos y gastos de los hogares, realizadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), el cambio más significativo entre 2004 y 2024 se produjo en el transporte, cuya participación en el gasto promedio de los hogares pasó de 14,8% a 17,7%. También aumentó el peso de la vivienda y los servicios básicos, de 10,6% a 12,7%.

Otros incrementos se registraron en salud, cuya participación pasó de 4,7% a 6,5%, y comunicaciones, de 4,7% a 6,4%. Este último aumento refleja la creciente importancia de la conectividad como parte de las condiciones necesarias para una vida digna. En educación, la participación pasó de 3,5% en 2004 a 3,9% en 2024.



De acuerdo con el *Informe*, algunos gastos han aumentado su peso relativo porque los servicios son más costosos en el mercado o porque ha desmejorado el acceso a la oferta pública. En contraste, otros rubros redujeron su participación en el presupuesto familiar durante las últimas dos décadas. Entre ellos destacan la recreación y la cultura, que pasaron de representar el 7,9% del gasto promedio en 2004 al 5,8% en 2024.

“Cuando los hogares deben asumir altos costos por transporte, salud, educación o vivienda, no solo se reduce su margen para otros gastos, también se limitan las oportunidades de las personas para desarrollar sus capacidades y mejorar sus condiciones de vida. Por eso, fortalecer los servicios públicos

y garantizar bienes colectivos de calidad es fundamental para que el acceso a condiciones básicas de bienestar no dependa de cuánto pueda pagar cada familia para reducir las desigualdades", afirmó Natalia Morales Aguilar, investigadora del Programa Estado de la Nación y coordinadora del *Informe*.

Gasto familiar revela desigualdades más allá del ingreso. Las diferencias en las posibilidades de consumo se reflejan en la manera en que los hogares distribuyen sus recursos. A partir de los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (Enigh) 2024, una investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación 2026* identificó seis grupos de hogares con distintos patrones de gasto.

Estos grupos se diferencian por la concentración de sus recursos en necesidades básicas, vivienda, sostenimiento familiar, servicios cotidianos y movilidad, o por una distribución más equilibrada y diversificada del consumo.

El contraste es significativo. El 11% de los hogares pertenece a un grupo que concentra el 55% de su gasto en alimentación y vivienda, con un 35% y un 20%, respectivamente. En cambio, el 33% de los hogares presenta un consumo más diversificado y destina el 18% de sus gastos a alimentos y el 12% a vivienda, con una mayor participación relativa de otros rubros, como educación y recreación.

Las diferencias también se reflejan en los ingresos. Mientras los hogares con un consumo concentrado en necesidades básicas registran un ingreso mensual promedio de ₡337.573, los que presentan un gasto más diversificado alcanzan ₡2.064.766.

Los resultados revelan una concentración de oportunidades en los hogares que acumulan simultáneamente ventajas educativas, laborales, territoriales y económicas. Por el contrario, los grupos con mayores vulnerabilidades sociales enfrentan diversas desventajas que tienden a reforzarse entre sí.

Morales explicó que las etapas de vida de los hogares generan diferencias en sus necesidades de consumo y protección social. "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 servicios de atención en salud", explicó.

Para los hogares con personas menores de edad, la educación pública de calidad y la ampliación de la cobertura de los servicios de cuido son fundamentales para reducir las desigualdades de origen. Entre la población adulta mayor adquieren mayor relevancia los servicios de atención en salud y los sistemas de cuidados de largo plazo.

El análisis señala que ampliar la capacidad pública es relevante para compensar las desigualdades en los patrones de consumo de los hogares costarricenses, pero requiere avanzar simultáneamente en varios frentes. Entre ellos, fortalecer el acceso universal a la educación y ampliar la oferta cultural, deportiva y recreativa en parques públicos y comunidades, pese a la reducción de la inversión pública en estos ámbitos durante los últimos años.

El *Informe* también resalta la necesidad de promover la integración económica de los hogares mediante el 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, mediante la política de vivienda y los incentivos fiscales a la canasta básica.

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

Principales rubros de gasto: **alimentos (29%)**, vivienda (16%), transporte (11%), comunicaciones (9%), prendas 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 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 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: *Informe Estado de la Nación 2026,* a partir de Vargas-Valverde *et al.,* (2026), con datos de la Enigh 2024, del INEC.

Microempresas informales encuentran pocos incentivos en las políticas públicas para la formalización

- El 64,5% de las microempresas del sector comercio opera en la informalidad. Entre las lideradas por mujeres, la proporción alcanza el 76%.
- El 60% de las personas propietarias consultadas en la GAM identifica los trámites y sus costos como obstáculos para formalizar sus negocios.

Para los hogares de menores ingresos, el comercio minorista suele constituir una estrategia de subsistencia. La mayoría de estos negocios opera en la informalidad, con bajos niveles de productividad, escasa capacidad de crecimiento y débiles condiciones empresariales. Entre ellos figuran pulperías, sodas y ventas de comida, pequeñas tiendas de ropa, calzado, joyería, accesorios para celulares y artesanías, así como bazares, viveros, panaderías y carnicerías. A diferencia de otros emprendimientos surgidos de la oportunidad, estos negocios encuentran incentivos insuficientes para formalizarse.

El *Informe Estado de la Nación 2026* señala que la informalidad se presenta como una opción para generar ingresos, pero no garantiza avances en la equidad e integración social. Natalia Morales Aguilar, investigadora del Programa Estado de la Nación, explicó que este fenómeno trasciende el problema del incumplimiento normativo, ya que está vinculado a la falta de oportunidades económicas y capacidades empresariales, además de desigualdades sociales.

La diferencia entre ser rentables y sobrevivir. Según los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y el Banco Central de Costa Rica (BCCR), en 2025 el sector comercio fue la actividad que concentró la mayor cantidad de personas ocupadas (16%) y la cuarta actividad económica con mayor participación en el Producto Interno Bruto (PIB), con un 9%. La Encuesta Nacional de Microempresas de los Hogares (Enameh 2025), realizada por el INEC, encontró que el 64,5% de las 105.780 microempresas del sector comercio son informales. Si se aborda por género, el 76% de los negocios liderados por mujeres opera en la informalidad, frente al 53% entre los hombres.

“En la Enameh se refleja que el 56% de los negocios en informalidad empezaron a operar por necesidad y muchos de ellos posiblemente fueron una respuesta a la pandemia, ya que el 47% tienen 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 sea vulnerable, ubica a las personas por encima de la línea de pobreza para la zona urbana (127.324 colones en 2025), lo que refuerza la idea del perfil de subsistencia”, subrayó Morales.



¿Por qué no se formalizan?. Para este *Informe*, se estimó un modelo estadístico para identificar factores asociados con la formalización, a partir de los datos de la Encuesta de Micronegocios e Informalidad (Emininfo 2025), financiada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la cual incluyó a 520 personas propietarias de comercios minoristas en la Gran Área Metropolitana (GAM). Estos resultados no son extrapolables a todo el sector, pero sí funcionan como aproximación y guía para la generación de políticas.

Los micronegocios entrevistados tienen en promedio tres personas trabajadoras (el 92,7% tiene menos de cinco), el 44% vende menos de un millón de colones mensuales y se distribuyen homogéneamente entre formales e informales.

Los factores impulsores de la formalización, es decir, aquellos que aumentan la probabilidad de que un negocio sea formal, están relacionados con un perfil de la persona propietaria cuya motivación para emprender surgió de su formación o experiencia en la actividad, que tiene acceso a recursos del sistema financiero, lleva una contabilidad separada de la del hogar, dispone de un espacio independiente para el negocio, cuenta con capacitación en administración de empresas y tiene varias personas contratadas.

Entre los factores asociados con una menor probabilidad de formalización están las dificultades para cumplir con los trámites y los costos requeridos, así como el hecho de que la persona propietaria sea mujer.

En el caso de las mujeres, las barreras de género en el mercado laboral y una carga desproporcionada de trabajo doméstico y de cuidados no remunerados limitan sus posibilidades de formalización. Estas responsabilidades reducen el tiempo disponible de las propietarias y dificultan asumir los trámites y obligaciones correspondientes, especialmente en los hogares monoparentales con jefatura femenina.

En cuanto a los trámites, el 60% de las personas encuestadas identifica el tiempo, la complejidad y los costos como obstáculos para formalizarse, mientras que una tercera parte de los negocios informales considera poco probable o casi imposible lograrlo en los próximos cinco años.

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

Aumentan probabilidad

- **Espacio independiente del negocio con el hogar** (+19,9)
- **Motivación emprendedora** (+18,2)
- **Acceso al crédito** (+17,3)
- **Contabilidad separada negocio-hogar** (+10,1)
- **Capacitación en administración y emprendedurismo** (+9,7)
- **Número de personas** (+8,9)

Reducen probabilidad

- **Mujeres** (-11,8)
- **Trámites** (-11,6)

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: *Informe Estado de la Nación 2026,* a partir de Meneses y Morales (2026), con datos de la Encuesta de Micronegocios e Informalidad, de la Cámara Nacional de Comerciantes Detallistas y Afines.

La encuesta también evidencia diferencias entre los negocios formales e informales, tanto en sus condiciones de funcionamiento como en las razones que motivaron su creación. El 87% de los negocios formales cuenta con un espacio independiente del hogar y lleva una contabilidad separada de la familiar, mientras que entre los informales esa proporción es de apenas un 23%.

Las dificultades tampoco desaparecen una vez que los negocios logran formalizarse. El 43% de los establecimientos formales señala que los trámites y pagos periódicos representan obstáculos para mantenerse en esa condición.

“La evidencia sugiere que el tránsito hacia la formalidad es un proceso de maduración empresarial y no solamente una decisión regulatoria o tributaria. Los factores más importantes son precisamente aquellos que resultan más difíciles de obtener para los negocios de subsistencia: acceso al crédito, local independiente, gestión empresarial y crecimiento del negocio. Esto genera un círculo de exclusión, porque los negocios necesitan recursos para formalizarse, pero para acceder a algunos de ellos deben estar previamente formalizados. La mayoría de los negocios informales carece de esos recursos, lo que dificulta aún más su transición hacia la formalidad”, enfatizó la investigadora.

El *Informe* concluye que promover el acceso al financiamiento debe acompañarse de apoyos complementarios que fortalezcan las capacidades empresariales y de gestión administrativa, especialmente entre los micronegocios informales que surgieron por necesidad.

Mayor incidencia de Hacienda en decisiones presupuestarias provoca una “reforma de facto” en un sector social fragmentado

- Cambios presupuestarios han reorientado la administración de recursos destinados a programas sociales específicos y afectado su trazabilidad.
- Sector social tiene una estructura amplia y fragmentada, lo que se traduce en un gran desafío para la coordinación y toma de decisiones.

La creciente incidencia del Ministerio de Hacienda en las decisiones presupuestarias, en un contexto de restricciones fiscales, ha reducido la capacidad de las instituciones sociales para controlar sus recursos y ha desplazado parte de la gobernanza de la política social selectiva hacia esa cartera. Sin modificar formalmente la estructura del sector, este proceso ha alterado la distribución del poder sobre los recursos y puede afectar su destino, las capacidades de ejecución y la continuidad de servicios clave. El *Informe Estado de la Nación 2026* caracteriza esta transformación como una reforma “de facto” del sector social costarricense.

Uno de los casos que documenta el *Informe* es el de la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), cuya capacidad para dar seguimiento y fiscalizar los recursos destinados a programas sociales selectivos se ha visto debilitada por los cambios en la administración presupuestaria.

En 2021, el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), uno de los componentes más representativos del sector, fue incorporado formalmente al Presupuesto Nacional. Como resultado, sus recursos dejaron de presupuestarse directamente al Fondo y comenzaron a registrarse en los presupuestos de distintas instituciones ejecutoras y ministerios. Esta modificación redujo las capacidades de seguimiento y fiscalización de la DESAF, órgano técnico responsable de su administración.



En la práctica, estos cambios han incrementado la discrecionalidad presupuestaria del Ministerio de Hacienda sobre recursos originalmente destinados a financiar programas sociales específicos. Por ejemplo, durante la formulación del presupuesto 2024, Hacienda propuso trasladar transferencias financiadas con recursos de Fodesaf, destinadas a programas como Avancemos, subsidios de vivienda y aseguramiento por cuenta del Estado, a programas presupuestarios administrados por otros ministerios. Según la DESAF, estos cambios fueron planteados sin su participación directa.

Además, la DESAF ha reconocido que, después de la reforma de 2021, depende de las liquidaciones presupuestarias remitidas por las instituciones ejecutoras para dar seguimiento a los recursos de Fodesaf. Esta situación dificulta la fiscalización de los fondos, por lo que la Dirección ha realizado gestiones ante el Ministerio de Hacienda para recuperar capacidades de control y acceso a la información.

"La mayor incidencia de Hacienda en las decisiones presupuestarias y la dispersión de las funciones de seguimiento dificultan reconstruir el recorrido de los recursos, desde sus fuentes de financiamiento hasta los programas y servicios que recibe la población. Por eso, es necesario fortalecer los mecanismos permanentes de control y definir claramente las responsabilidades de las instituciones que administran, ejecutan y fiscalizan esos fondos", explicó Natalia Morales Aguilar, investigadora del Programa Estado de la Nación.

Rectoría inestable dificulta coordinar recursos y decisiones en el sector social selectivo. Las dificultades para dar seguimiento y fiscalizar los recursos de Fodesaf se presentan en un sector social integrado por numerosas instituciones con distintas responsabilidades, competencias y fuentes de financiamiento. Coordinar las decisiones presupuestarias con la administración de los recursos y la ejecución de los programas constituye uno de los principales desafíos de gobernanza del sector. A ello se suma la inestabilidad de la rectoría del sector social selectivo, que dificulta mantener mecanismos permanentes de coordinación.

Aunque actualmente el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) ejerce la rectoría del Sector Bienestar, Trabajo e Inclusión Social, entre 2006 y 2026 la conducción del sector social selectivo ha cambiado repetidamente de nombre, composición institucional, mecanismos de coordinación y autoridad rectora. Según el *Informe Estado de la Nación 2026*, la organización sectorial vigente bajo la rectoría del IMAS reúne 23 instituciones y órganos desconcentrados con distintos niveles de autonomía jurídica, financiera y administrativa.

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: *Informe Estado de la Nación 2026,* a partir de Fernández (2026a), con información de los decretos emitidos por el Poder Ejecutivo.

La configuración vigente del Sector Bienestar, Trabajo e Inclusión Social en la administración Fernández Delgado (2026-2030) refleja la complejidad de la política social costarricense. El *Informe* distingue tres grandes grupos de entidades vinculadas con esta área. El primero reúne a las relacionadas con la protección social selectiva y el combate a la pobreza, como el IMAS, el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube), el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam) y el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (Conapdis).

El segundo grupo incluye instituciones asociadas con las políticas universales o de fuerte incidencia social, como el Ministerio de Educación Pública (MEP), la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y otras entidades vinculadas con la vivienda y el desarrollo territorial. El tercero comprende instituciones orientadas a poblaciones específicas, como mujeres, jóvenes y pueblos indígenas, así como al desarrollo comunal y rural.

A esta estructura se suma la participación de municipalidades, oficinas territoriales, organizaciones sociales y entidades privadas que prestan servicios financiados, contratados o habilitados por el Estado.

El *Informe* señala que los problemas de coordinación, la debilidad de la rectoría y las dificultades de articulación institucional han motivado la presentación de ocho iniciativas de reforma ante la Asamblea Legislativa entre 2011 y 2025. Aunque las propuestas coinciden ampliamente en el diagnóstico sobre la fragmentación institucional, la debilidad de la rectoría y las limitaciones para coordinar y evaluar los programas sociales, difieren en las soluciones planteadas. Mientras algunas promueven el fortalecimiento de la coordinación y los mecanismos de gestión dentro de la estructura existente, otras proponen procesos de centralización, fusiones institucionales o nuevas entidades rectoras.

El *Informe* subraya que la cantidad de instituciones no explica por sí sola los problemas de gobernanza y que una estructura más concentrada tampoco garantiza una mejor coordinación. Más allá del diseño organizacional, los principales desafíos radican en la capacidad del Estado para articular de manera efectiva información, financiamiento, planificación, ejecución y evaluación de las políticas sociales.

“La reforma del sector debe comenzar por las relaciones institucionales. Es necesario considerar cómo circularán las decisiones; qué funciones requieren integración, cuáles necesitan independencia y de qué manera el cambio mejorará la experiencia y los derechos de la población atendida”, enfatizó Morales.

Familias más pequeñas, transferencias e ingresos laborales han contribuido a reducir la pobreza, pero persiste la vulnerabilidad de los hogares

- La pobreza disminuyó del 18,0% al 15,2% de los hogares entre 2024 y 2025. En 2026 se situó en 15,4%, sin una variación estadísticamente significativa.
- Pese a la reducción de la pobreza, el mercado laboral registró un promedio de 11.700 empleos menos por trimestre durante 2025.

La reducción del tamaño de los hogares, las transferencias monetarias y, en menor medida, los ingresos laborales contribuyeron a que la pobreza en Costa Rica disminuyera del 18,0% al 15,2% de los hogares entre 2024 y 2025. Este resultado forma parte de una tendencia de reducción iniciada después de la pandemia, cuando la pobreza alcanzó el 26,2% en 2020. Según la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del INEC, en 2026 el indicador se situó en 15,4%, sin cambios estadísticamente significativos respecto al año anterior.

El *Informe Estado de la Nación 2026* muestra que la reducción del tamaño de los hogares tuvo el mayor aporte en la disminución de la pobreza entre 2024 y 2025 (41%), seguida por las transferencias monetarias estatales (20%) y otras transferencias monetarias (20%).

El análisis también indica que los hogares que lograron superar la línea de pobreza en el 2025 ya tenían condiciones relativamente más favorables que aquellos que permanecieron por debajo de ese umbral. En promedio, eran familias más pequeñas, con un mejor nivel educativo, más personas ocupadas, mayor participación en empleos formales e ingresos laborales superiores a los de otros hogares pobres. Estas diferencias sugieren que muchos se encontraban cerca de la línea de pobreza y que pequeñas mejoras en su situación laboral fueron suficientes para superarla.

En contraste, la pobreza sigue afectando a los grupos con menos oportunidades, tales como los hogares numerosos, aquellos integrados por más menores de edad, especialmente de 0 a 12 años, los hogares sin personas ocupadas, con integrantes de baja escolaridad o con jefatura femenina, así como los que tienen personas en condiciones de vulnerabilidad asociadas con la discapacidad o la vejez.

Sin embargo, salir de la pobreza no significa necesariamente superar las condiciones que hacen vulnerables a los hogares. “La pobreza no es un fenómeno estático; por el contrario, se registra un ciclo de ‘entrada y salida’ de muchos hogares cada año. Importantes segmentos de la población se encuentran atrapados en este ciclo, una condición de permanente vulnerabilidad social más allá de si, circunstancialmente, son clasificados en distintos años como pobres o no pobres. En cada período interanual analizado desde el año 2015, entre un 15% y un 20% de los hogares cambió de condición de pobreza, ya fuera ingresando o saliendo de ella. Esto implica que detrás de las tasas agregadas, existe



una intensa dinámica de movimientos entre hogares pobres y no pobres", puntualizó Natalia Morales Aguilar, investigadora del Programa Estado de la Nación y coordinadora del *Informe*.

Menos puestos de trabajo pese a la caída del desempleo. En 2025, el mercado laboral costarricense comenzó con un crecimiento moderado del empleo, pero a partir del segundo trimestre empezó a perder puestos de trabajo. La caída se acentuó hacia finales del año y, entre el segundo y el cuarto trimestre, se acumuló una pérdida neta de alrededor de 100.700 empleos. Al comparar los resultados de 2025 con los de 2024, el *Informe* registra un promedio de 11.700 empleos menos por trimestre.

Pese a esta reducción del empleo, la tasa de desempleo disminuyó de 7,5% a 6,3% durante el año. El *Informe* explica que esto ocurre, en parte, porque algunas personas dejan de buscar trabajo ante las dificultades para encontrarlo, por lo que dejan de contabilizarse como desempleadas y pasan a la categoría de población fuera de la fuerza de trabajo (PFFT). Esta situación evidencia que una menor tasa de desempleo no necesariamente responde a una mayor generación de oportunidades laborales.

Ante las dificultades para acceder a empleos formales, la informalidad funciona como una alternativa para generar ingresos. En Costa Rica, alrededor del 38% de las personas ocupadas trabaja en estas condiciones.

"La informalidad puede ayudar a que una familia se mantenga por encima de la línea de pobreza, pero esto no significa que haya superado sus condiciones de vulnerabilidad. Las menores remuneraciones y la falta de garantías laborales y protección social pueden comprometer su bienestar, incluso cuando logra generar ingresos suficientes para dejar de ser considerada pobre", explicó Morales.

Aunque la informalidad se concentra entre personas con baja escolaridad, la participación de trabajadores con mayor formación académica ha crecido. Entre 2015 y 2025, la proporción de personas con secundaria completa o más estudios dentro del empleo informal pasó del 22% al 33%.

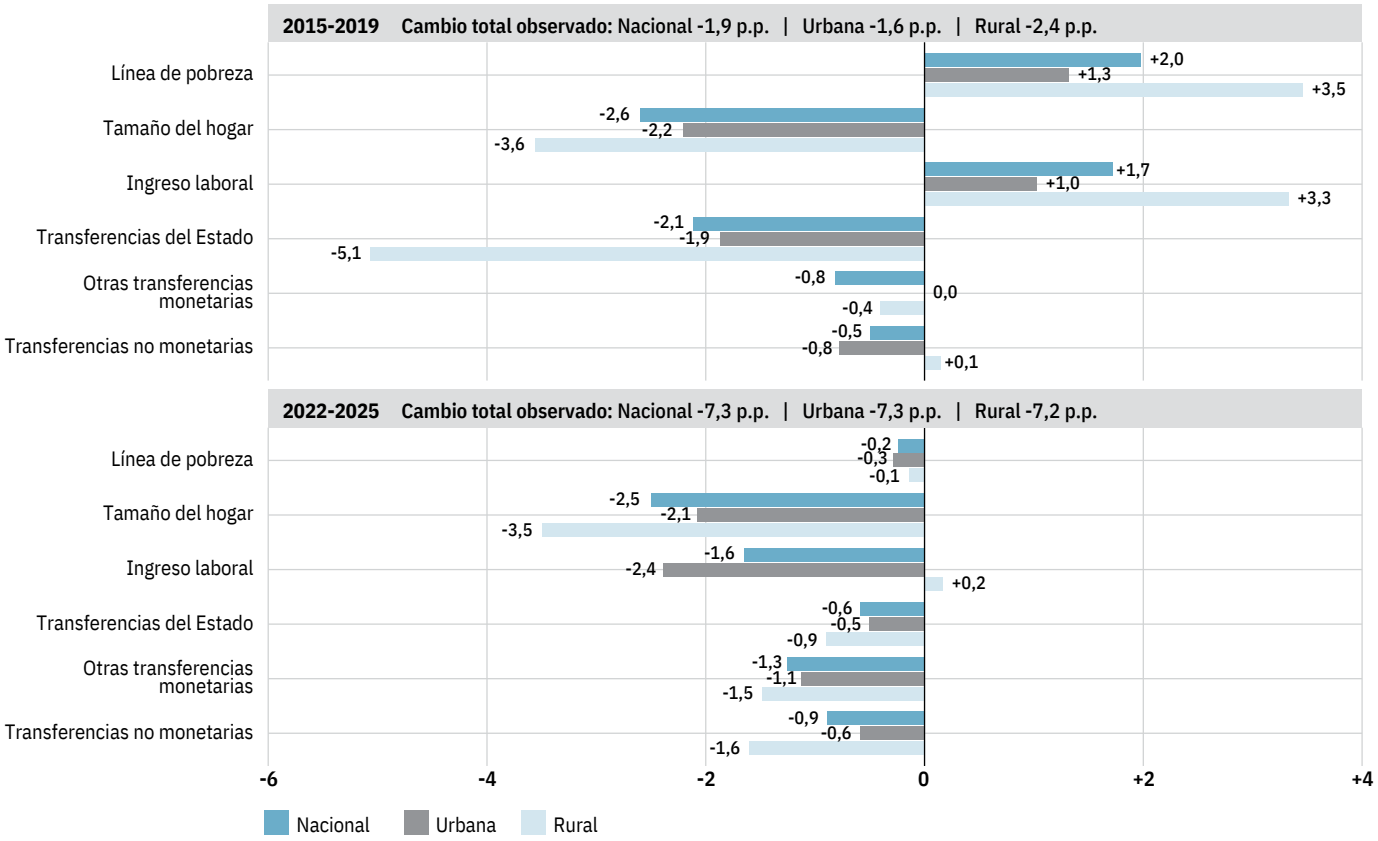
Ingresos y transferencias marcan diferencias entre hogares y territorios. Los factores que contribuyen a reducir la pobreza no tienen el mismo peso en todo el país. Mientras que en las zonas urbanas la disminución registrada entre 2022 y 2025 estuvo más asociada a la recuperación de los ingresos laborales, en las zonas rurales tuvieron mayor importancia la reducción del tamaño de los hogares y las transferencias monetarias y no monetarias.

Durante ese período, los ingresos laborales contribuyeron a reducir la pobreza urbana en 2,4 puntos porcentuales, mientras que en las zonas rurales su efecto fue prácticamente nulo. Estas diferencias evidencian que los beneficios de la recuperación del empleo no se distribuyeron de manera uniforme entre los territorios.

La composición de los ingresos evidencia marcadas diferencias entre estratos. Mientras los hogares de mayor ingreso (quinto quintil) tienen acceso al mercado laboral formal, los más pobres (primer quintil) continúan requiriendo un aporte importante de transferencias monetarias para solventar sus necesidades básicas. En 2025, estas transferencias representaron el 38,5% de los ingresos del primer quintil, frente al 14,3% del quinto quintil. Con los ingresos provenientes del trabajo ocurrió lo contrario: representaron el 58,1% de los ingresos del primer quintil y el 78,0% del quinto quintil.

En este contexto, la reducción de la pobreza representa un resultado favorable para el país, pero no implica una disminución equivalente de las brechas distributivas ni una mejora significativa en el bienestar de todos los hogares que superaron la línea de pobreza. Muchos continúan expuestos a riesgos sociales y fluctuaciones económicas.

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: *Informe Estado de la Nación 2026,* a partir de Fernández (2026b) con datos de varios semipaneles de las Enaho del INEC.

"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 una mejor comprensión", advirtió la investigadora.

Beneficios por ampliaciones en Ruta 1 y Circunvalación se diluyen y la congestión vial genera elevados costos económicos

- En viajes de ida y vuelta al trabajo, el tiempo adicional diario promedio es de 216 minutos entre la Uruca y la Garita (Ruta 1) y de casi 26 minutos entre Zapote y Calle Blancos (Circunvalación).
- Para una persona usuaria, el tiempo adicional de viaje representa un costo económico anual estimado de casi ₡1,7 millones en Ruta 1 y ₡220.000 en Circunvalación.

Las nuevas obras y ampliaciones efectuadas en la Ruta 1 y la Ruta 39 (Circunvalación) no han sido suficientes para reducir de manera sostenida la congestión vial, cuyos retrasos generan importantes costos económicos para las personas usuarias.

El *Informe Estado de la Nación 2026* estimó que, en dos tramos de estas carreteras que recibieron inversiones recientes, los retrasos por congestión ya superan los registrados en 2019, en el caso de Ruta 1, mientras que en Circunvalación se acercan nuevamente a los niveles de ese año.

Ruta 1 registra mayores retrasos y costos de congestión que en 2019. En la Ruta 1 se analizó el tramo entre la Uruca y la Garita, de 27,32 km y cuya velocidad máxima permitida oscila entre 70 y 90 km/h, con un tiempo promedio de recorrido de unos 20,5 minutos sin congestión vial. En este segmento se realizaron, entre mayo de 2020 y julio de 2022, ampliaciones de los puentes sobre los ríos Alajuela, Ciruelas y Segundo, así como del puente a la altura de la Firestone y la construcción del conector Barreal-Castella.

Para estimar los retrasos, el estudio consideró a una persona que recorre diariamente este tramo de ida y vuelta para trabajar, de lunes a viernes, en una jornada de 8 de la mañana a 5 de la tarde. En 2025, se estimó un retraso promedio de 57 minutos en la mañana y 112 minutos en la tarde. A esto se sumó un tiempo adicional de 23 minutos que la persona reserva para reducir el riesgo de llegar tarde por imprevistos en el tránsito (conocido como *buffer*). En total, se estimaron aproximadamente 216 minutos diarios entre retrasos y tiempo de previsión.

Para estimar el costo económico de ese tiempo adicional, la investigación consideró 240 días laborales al año y tomó como referencia un salario mensual bruto de casi 600 mil colones, estimado a partir de la Encuesta Nacional de Hogares para hogares de la Región Central con al menos un automóvil. De esta manera, el costo privado asociado a la congestión se estimó en casi 1,7 millones de colones anuales, equivalentes a 2,8 veces el salario mensual de esa persona y al 21,7% de su ingreso bruto anual. Este monto representa el valor económico del tiempo adicional destinado a los desplazamientos y el costo implícito de la operación del vehículo, no un gasto que deba pagar directamente.

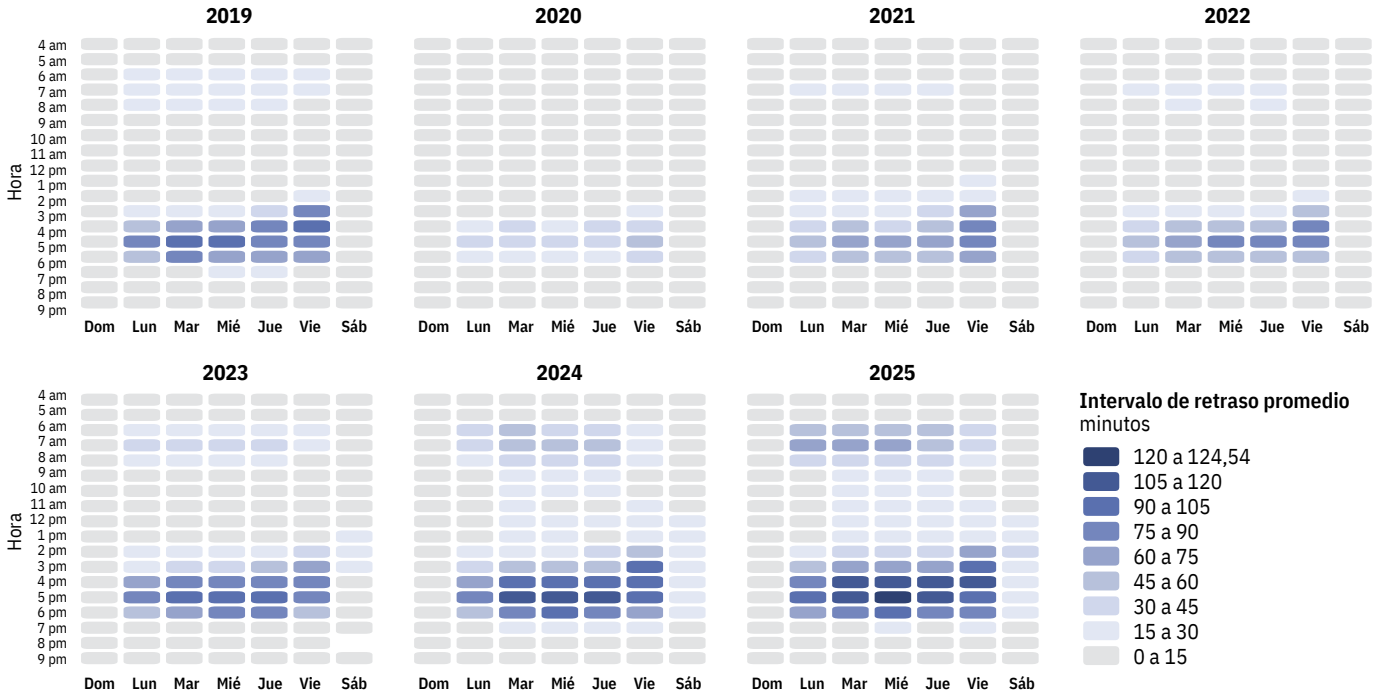


En 2019, el costo estimado por el retraso en esta carretera para una persona con las mismas características habría sido de 1,1 millones de colones, equivalentes a 2,1 veces su salario mensual y al 15,9% de su ingreso bruto anual.

De acuerdo con el *Informe*, el costo privado asociado a la congestión en ese tramo de la Ruta 1 aumentó sustancialmente entre 2019 y 2025 y tuvo incrementos consecutivos entre 2023 y 2025, lo que podría implicar que siga en aumento. Este dato es un ejemplo claro de que las inversiones ejecutadas son insuficientes para mejorar los problemas de movilidad del país.

Entre el 2020 y 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 ante la pandemia de covid-19. A partir del 2023, los tiempos de retraso igualaron o superaron los observados en 2019 y se intensificaron en el 2024 y el 2025, en las horas pico de desplazamiento al trabajo y en el resto del día.

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



Fuente: *Informe Estado de la Nación 2026,* a partir de Madrigal-Quesada y Carrera-Cerdas (2026), con datos de Waze-MOPT.

"Es fundamental recordar que este análisis solo considera los costos privados y no incorpora costos sociales como el aumento de la contaminación, el mayor riesgo de siniestros y accidentes de tránsito, la pérdida de productividad ni los efectos sobre la salud. En conjunto, los costos privados y sociales generan pérdidas de bienestar que alejan al país de su aspiración de alcanzar un desarrollo humano sostenible e inclusivo", afirmó Luis Vargas Montoya, investigador adjunto del Programa Estado de la Nación.

Se ralentiza el paso entre Zapote y Calle Blancos. El tramo de Ruta 39 entre Zapote y Calle Blancos mide 4,5 km y tiene una velocidad máxima de entre 60 y 70 km/h, por lo que podría ser recorrido en cuatro minutos. En este mismo segmento de Circunvalación se desarrollaron entre enero de 2019 y abril de 2022 tres pasos a desnivel en las rotondas de las Garantías Sociales y la Bandera y el antiguo cruce de Guadalupe, que dio paso a la rotonda del Bicentenario.

El *Informe* señala que las obras ejecutadas significaron una mejora en el tiempo de retraso entre 2020 y 2023, con respecto a 2019, considerando nuevamente que los dos primeros años coinciden con las restricciones sanitarias por covid-19. Sin embargo, en 2024 y 2025 los tiempos de retraso aumentaron y se acercaron al nivel de 2019.

Al aplicar en Ruta 39 la misma estimación que se hizo para Ruta 1, que contempla tanto los retrasos por congestión como el margen de tiempo adicional para evitar llegar tarde, se estimó que para 2025 el tiempo diario adicional de viaje fue de 25,7 minutos. El costo económico anual asociado se estimó en aproximadamente 220 mil colones, equivalentes a 0,4 veces el salario mensual de una persona usuaria de referencia y al 3% de su ingreso bruto anual.

Ante la corta duración de los beneficios derivados de las nuevas obras, el *Informe* señala que reducir la congestión vial requiere cambios que trasciendan la infraestructura de transporte y permitan abordar los distintos factores que afectan la movilidad y sus efectos sobre el desarrollo humano.

“El combate efectivo de los atascos 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”, comentó Vargas Montoya.

Economía del crimen crece en Costa Rica mediante la expansión y sofisticación de grupos delictivos

- Entre 2020 y 2025, la cantidad de organizaciones criminales desarticuladas se multiplicó por 2,4 veces, mientras su presencia se expandió de 17 a 37 cantones.
- Denuncias por delitos informáticos se multiplicaron por seis entre 2019 y 2025. Asaltos y hurtos a unidades de carga crecieron un 29% entre el 2016 y el 2025.

La economía del crimen gana terreno en Costa Rica. Se nutre de la economía lícita y busca infiltrarse en ella para legitimar sus ganancias. Su expansión ocurre en un contexto de crecimiento económico poco inclusivo, desatención de inversiones estatales estratégicas para el desarrollo humano y expansión de los mercados internacionales de negocios ilícitos.

Luis Vargas Montoya, investigador adjunto del Programa Estado de la Nación, explicó que la economía del crimen es una tercera economía que se suma a la doméstica y a la orientada al sector externo. Esta economía se organiza con sus propios mercados, como la venta de drogas, el sicariato, la legitimación de capitales, el fraude electrónico, el comercio ilícito y los préstamos "gota a gota", además de contar con flujos financieros y demanda de trabajo.

La investigación también evidencia que las actividades criminales se han extendido territorialmente, particularmente en zonas de menor desarrollo relativo, y se han diversificado y sofisticado mediante nuevas modalidades delictivas y mecanismos de legitimación de capitales. Estas actividades se conectan con las dinámicas delictivas regionales, continentales y globales.

El *Informe Estado de la Nación 2026* señala que la economía del crimen en Costa Rica se articula principalmente en torno al trasiego de drogas y otras mercancías ilícitas, pero se ha diversificado hacia distintos mercados delictivos que mantienen vínculos entre sí.

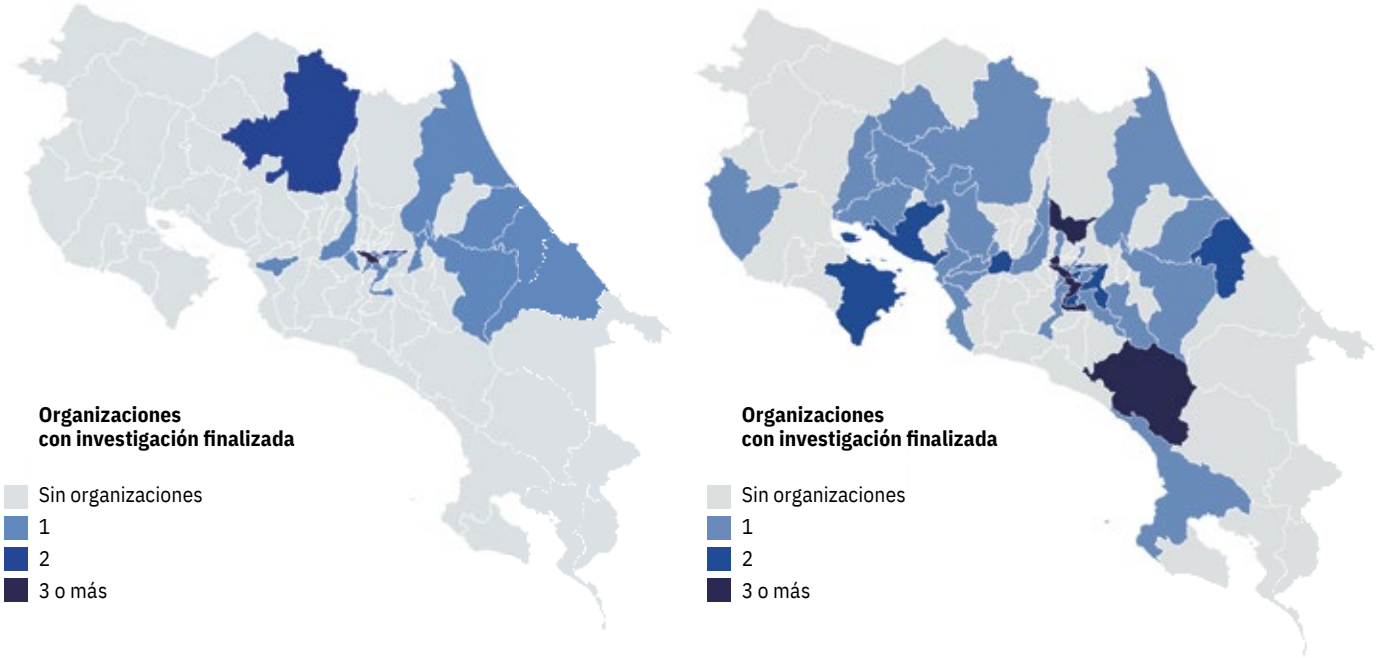
Crimen organizado diversifica sus actividades y amplía su presencia territorial. La expansión territorial del crimen organizado en Costa Rica se refleja en el aumento de la cantidad de organizaciones criminales desarticuladas. Entre 2020 y 2025, su número se multiplicó por 2,4 y su presencia se extendió de 17 a 37 cantones. En el 2020, las organizaciones criminales se concentraban en el Valle Central, San Carlos y la costa del Caribe, mientras que para el 2025 también se localizaban en el occidente del país y la costa del Pacífico.



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

a. 2020
20 organizaciones, 17 cantones

b. 2025
48 organizaciones, 37 cantones



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: *Informe Estado de la Nación 2026,* a partir de Vargas-Montoya y Carrera-Cerdas (2026), con datos del OIJ y del INEC.

También aumentó el número de organizaciones criminales desarticuladas dentro de algunos cantones, donde se registró la presencia simultánea de tres o más grupos delictivos. Más del 50% de estas organizaciones fueron investigadas por delitos asociados al tráfico de drogas (84) o la legitimación de capitales (15). Cerca de uno de cada seis operativos se ejecutó de manera simultánea en varios cantones y con alcance nacional, lo que evidencia la existencia de estructuras criminales organizadas y territorialmente extendidas.

Las denuncias por delitos informáticos presentadas ante el Organismo de Investigación Judicial (OIJ) se multiplicaron por seis entre 2019 y 2025: pasaron de 2.123 a 13.362. 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.

Por otro lado, los asaltos y hurtos a unidades de transporte de carga investigados por el OIJ aumentaron un 29% entre 2016 y 2025. 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. En 2025, estos cantones acumularon el 90% del total de asaltos y hurtos a unidades de carga. Además, fueron los que registraron los mayores incrementos de este delito entre 2016 y 2025, con aumentos que van desde el 100% en Matina hasta el 1.300% en Esparza.

“Las actividades delictivas generan grandes volúmenes de capital que buscan incorporarse a la economía formal sin dejar rastro de su origen ilícito. El lavado de activos facilita este proceso, a la vez que transfiere poder económico desde los mercados, el Estado y la ciudadanía hacia las organizaciones criminales. Esto fortalece su influencia y ejerce un efecto corruptor sobre la sociedad”, explicó Vargas.

Según datos del Departamento de Estado de los Estados Unidos, citados por el *Informe*, la construcción, el sector inmobiliario, la venta de vehículos, el cambio de divisas y la hotelería están especialmente expuestos al lavado de activos. Otras investigaciones, también citadas en el capítulo, identifican vulnerabilidades en las actividades financieras y de seguros, el comercio, el transporte y el almacenamiento. El sector inmobiliario es considerado de gran atractivo para legitimar capitales, debido a la alta liquidez en zonas turísticas, el uso extendido de sociedades anónimas como propietarias y la ausencia de datos sistemáticos sobre precios de transacción.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) señala que los flujos financieros ilícitos también distorsionan los precios de mercado, inhiben la inversión real, afectan la asignación eficiente de recursos, introducen volatilidad financiera ajena a los fundamentos económicos y debilitan las instituciones.

El informe de 2025 de la Iniciativa Global contra el Crimen Organizado Transnacional (GI-TOC, por sus siglas en inglés) identificó a Costa Rica como un nodo estratégico para las economías ilícitas en la región, por su papel como centro de tránsito de cocaína, mercado de cannabis y punto de destino y tránsito de armas ilícitas provenientes principalmente de Honduras, Guatemala, México y Estados Unidos. Además, señaló una 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.

“Costa Rica enfrenta el auge del comercio ilícito sin contar con las capacidades institucionales necesarias para responder de forma efectiva. La falta de coordinación entre instituciones, los recortes presupuestarios en entidades de control, la debilidad de los sistemas de información y monitoreo y la limitada capacidad para llevar casos a juicio generan vulnerabilidades que son aprovechadas por estas redes”, advirtió Vargas.

El problema se ve agravado por factores estructurales como la corrupción y la tolerancia social al comercio ilícito. La investigación advierte, además, que el país aún no aborda el comercio ilícito como un ecosistema criminal interconectado.

Finanzas públicas volverían a una senda de retroceso en el 2026-2031

- Ingresos del Gobierno pasarían de un promedio de 15,2% del PIB durante el período 2021-2025 a un 12,2% entre 2026 y 2031, una reducción de 3 puntos porcentuales.
- El déficit fiscal del Gobierno Central pasaría de -3,4% del PIB en 2025 a -4,2% en 2031, como consecuencia de la desaceleración de los ingresos y de una elevada carga por intereses.

El déficit fiscal del Gobierno Central pasaría de -3,4% del producto interno bruto (PIB) en 2025 a -4,2% en 2031, aun si se mantiene la contención del gasto primario, es decir, los gastos del Gobierno sin incluir el pago de intereses de la deuda. Estas proyecciones evidencian que los efectos favorables de la reforma fiscal vigente se están agotando, ante una marcada desaceleración de los ingresos del Gobierno Central y una elevada carga por intereses, pese al crecimiento económico del país.

El *Informe Estado de la Nación 2026* señala que los ajustes fiscales aplicados a partir de 2018, cuyos resultados se han apoyado principalmente en la contención del gasto, resultan insuficientes para asegurar la sostenibilidad fiscal y el desarrollo humano en el país. La gestión fiscal requiere ajustes impostergables para contrarrestar la caída de ingresos y el alto costo de la deuda.

Luis Vargas Montoya, investigador adjunto del Programa Estado de la Nación, afirmó que las señales de agotamiento son claras y respaldan las advertencias hechas por el *Informe* en años anteriores, cuando se destacaron los riesgos de aplicar recortes en áreas clave para el desarrollo como la principal medida para mejorar la situación fiscal del país.

“Seguir apostando por medidas fiscales enfocadas en recortes a inversiones prioritarias como la seguridad, la salud, la educación y la infraestructura no solo menoscaba las condiciones necesarias para propiciar un desarrollo humano sostenible e inclusivo, sino que es insuficiente para asegurar la solvencia fiscal del país”, dijo el investigador.



Recaudación pierde fuerza pese al crecimiento económico. La variación promedio anual del balance fiscal pasó de -0,7 puntos porcentuales del PIB durante el período 2010-2019 a 0,3 puntos porcentuales en 2020-2025. Esto significa que, aunque el Gobierno seguía registrando déficit, su situación fiscal tendió a mejorar entre el 2020 y el 2025, en gran medida por las medidas de contención del gasto primario implementadas tras la reforma fiscal.

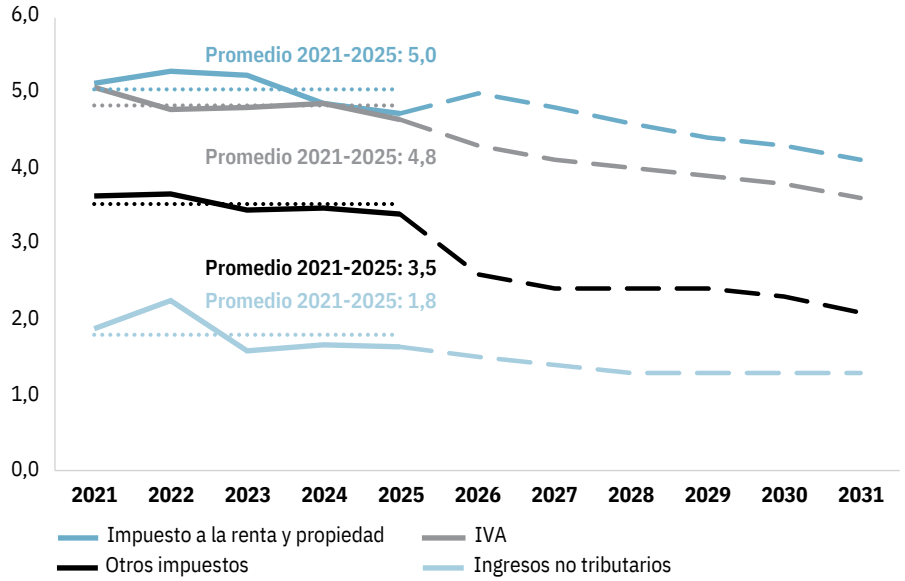
Los ingresos, por su parte, disminuyeron su contribución a esa mejora, a pesar del crecimiento económico sostenido tras la pandemia por covid-19, la transición al Impuesto al Valor Agregado (IVA) y los ajustes al Impuesto sobre la Renta (ISR).

De acuerdo con las estimaciones presentadas en el *Informe*, para el período 2026-2031 la variación promedio anual del balance fiscal volvería a ser negativa (-0,4 puntos porcentuales del PIB), aunque el deterioro sería menor que el registrado entre 2010 y 2019 (-0,7 puntos porcentuales). Esto significa que las finanzas públicas retomarían una trayectoria de deterioro.

Este panorama fiscal contrasta con el desempeño reciente de la economía costarricense, que en 2025 creció un 4,6% y registró la segunda tasa de crecimiento más alta entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y muy por encima del promedio de 1,8% de los países de la organización. Sin embargo, ese dinamismo no se ha traducido en un crecimiento equivalente de los ingresos del Gobierno. Entre los factores que podrían explicar esta situación se encuentran la apreciación del colón, que reduce el valor en moneda nacional de las importaciones sobre las que se cobran impuestos, la baja inflación y las menores utilidades empresariales. Estas condiciones debilitan las bases sobre las cuales se calculan el IVA y el ISR, y afectan la recaudación tributaria.

Además, cuando el crecimiento económico se concentra en el régimen especial, integrado por empresas que gozan de incentivos fiscales, como las zonas francas, no necesariamente se genera una recaudación equivalente a la que produciría un mayor dinamismo del régimen definitivo, integrado por empresas fuera de esos regímenes. Esto se debe a las exoneraciones, tarifas reducidas y otros incentivos fiscales utilizados para la atracción de inversión extranjera directa (IED).

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: *Informe Estado de la Nación 2026,* a partir de Monge y Sauma (2026), con datos del Ministerio de Hacienda.

Para los próximos años, el *Informe* proyecta una reducción de los ingresos del Gobierno. Estos pasarían de representar, en promedio, un 15,2% del PIB durante el período 2021-2025 a un 12,2% entre 2026 y 2031, lo que significa una disminución de 3 puntos porcentuales. Esta reducción estaría explicada, principalmente, por la caída prevista 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.

El pago de intereses mantiene la presión sobre la deuda. La segunda fuente de presión fiscal es la evolución del pago de intereses. Mientras que entre 2010 y 2019 esta partida representó un 2,7% del PIB en promedio, para el período 2026-2031 se proyecta que alcance un 4,7%. Una de las principales razones detrás de este aumento ha sido la limitada efectividad de las estrategias del Ministerio de Hacienda para reducir de forma significativa el costo del financiamiento.

“La estrategia confrontativa de la administración Chaves-Robles redujo las posibilidades de construir los acuerdos legislativos necesarios para autorizar operaciones de endeudamiento externo que permitieran sustituir deuda interna más costosa por otra en mejores condiciones. Esta postura política obstaculiza el uso de una de las principales herramientas para reducir el servicio de la deuda y fortalecer la sostenibilidad fiscal”, resumió Vargas.

Aunque el crecimiento económico y el balance primario, es decir, la diferencia entre los ingresos y los gastos del Gobierno antes del pago de intereses, se mantuvieran en niveles positivos durante el período 2026-2031, su efecto no bastaría para compensar el alto costo financiero del endeudamiento, que continuará siendo el principal obstáculo para disminuir la deuda.

La estrechez fiscal amenaza inversiones prioritarias. La toma de decisiones fiscales se hace más compleja al considerar la desatención de inversiones prioritarias para un desarrollo humano sostenible e inclusivo que ha vivido el país en los últimos diez años. La creciente escasez de recursos podría afectar aún más los pilares que sostienen el modelo de desarrollo de Costa Rica.

Las listas de espera de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) alcanzaron un máximo histórico de 1,3 millones de registros en 2025, un 64,2% más que en 2019, mientras que la inversión en seguridad cayó de 2,5% a 2,1% del PIB en la última década, pese al aumento sin precedentes de la criminalidad. La inversión en infraestructura de transporte alcanzó en 2025 su nivel más bajo de la última década, en un contexto en que San José figura entre las ciudades más congestionadas del mundo. A esto se suma una inversión en educación de apenas 5,3% del PIB, cada vez más alejada del mandato constitucional del 8%.

El *Informe* advierte que, independientemente de las acciones que se implementen para mejorar la solvencia fiscal del país, es fundamental analizar sus posibles efectos sobre el desarrollo humano y prever mecanismos compensatorios en caso de que estas medidas afecten el bienestar de la población.

“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, que es 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 menor recaudación y, más importante aún, en una senda de pérdida de desarrollo humano”, subrayó el investigador.

Crecientes presiones sobre recursos naturales y debilitamiento de capacidades de protección ponen en riesgo la apuesta ambiental del país

- Costa Rica pasó de la posición 3 en 2010 al lugar 45 en 2025, entre 177 naciones evaluadas en el índice de desempeño ambiental.
- En 2025, el área contratada bajo el programa de pago por servicios ambientales se redujo un 75,7% con respecto al año anterior.

Los fundamentos de la apuesta ambiental que Costa Rica construyó durante décadas se debilitan ante las crecientes presiones sobre los recursos naturales y el territorio, sumadas a decisiones recientes que afectan las capacidades institucionales para proteger la biodiversidad. El *Informe Estado de la Nación 2026* advierte que este debilitamiento tiene consecuencias sobre el patrimonio natural del país y comienza a deteriorar su imagen internacional como nación ecológicamente responsable.

Esta pérdida de liderazgo se refleja en mediciones como el índice de desempeño ambiental, que evalúa el estado de la sostenibilidad y el rendimiento ecológico de las políticas de los países, así como en al menos una decena de observaciones formuladas entre 2022 y 2026 por organismos y mecanismos internacionales sobre decisiones, dinámicas y presiones que afectan distintos ámbitos de la gestión ambiental.

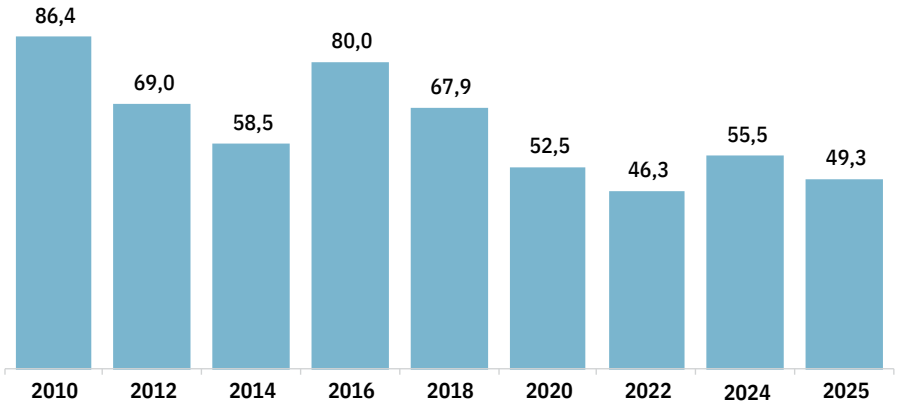
En el índice de desempeño ambiental, Costa Rica pasó de la posición 3 en 2010 al lugar 45 entre 177 naciones evaluadas en 2025, con una caída de 86,4 a 49,3 puntos en una escala de 1 a 100. La medición tuvo cambios metodológicos que ampliaron su alcance, pero “se puede afirmar que, con una lupa más amplia, la posición del país pierde ventaja”, explica el *Informe*.

Al desagregar el indicador, se confirma la fortaleza histórica de una extensa red de conservación, pero también quedan al descubierto calificaciones inferiores en protección de especies y áreas terrestres clave para la biodiversidad. Los resultados son menos positivos en aspectos que trascienden las áreas silvestres protegidas y que son relevantes para el desarrollo humano, como agricultura, mitigación del cambio climático, recursos hídricos y bosques.

Entre los señalamientos internacionales destaca el cuestionamiento a la decisión del Gobierno costarricense, en 2022, de restar prioridad a la Alianza más allá del petróleo y el gas, orientada a promover la eliminación gradual de la producción de estos combustibles. Costa Rica fue uno de los miembros fundadores de la alianza y adoptó esta posición pese a su reconocimiento internacional por los esfuerzos de descarbonización.



Puntaje de Costa Rica en el índice de desempeño ambiental



Fuente: *Informe Estado de la Nación 2026,* con datos de Universidad de Yale y Universidad de Columbia (2026).

Otro llamado de atención provino de la Convención sobre los Humedales (Ramsar), que en 2025 expresó preocupación por posibles alteraciones ecológicas asociadas con actividades humanas en los humedales de Térraba-Sierpe y Gandoca-Manzanillo.

Ante este panorama, el *Informe* destaca la necesidad de fortalecer las capacidades del Estado para la conservación. Sin embargo, los recursos destinados a instituciones clave muestran señales de debilitamiento. En 2025, el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac) recibió más fondos que el año anterior, pero un monto 1,6 veces menor que en 2020, mientras que el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo) obtuvo un 13,4% menos de recursos que en 2024.

“En el ámbito de la gestión, después de tres años de crecimiento, en 2025 el área contratada bajo el programa de pago por servicios ambientales registró una caída del 75,7% con respecto a 2024. Se trata de una de las reducciones más grandes de toda la serie histórica y hace necesario dar seguimiento a la capacidad financiera y operativa del programa, así como a la sostenibilidad de su contribución a la conservación de los bosques y la provisión de otros servicios ecosistémicos”, afirmó Karen Chacón, investigadora del Programa Estado de la Nación.

Cerros de Escazú enfrenta presiones urbanas y dificultades de gestión. Una expresión particular sobre los riesgos para las agendas históricas más sólidas es la presión sobre las áreas protegidas. Un ejemplo de ello se da en la Zona Protectora Cerros de Escazú (ZPCE). Esta área silvestre protegida, ubicada en gran parte en el borde urbano y periurbano de la Gran Área Metropolitana y conformada mayoritariamente por propiedades privadas, ha contribuido a conservar cobertura forestal, proteger recursos hídricos y contener parcialmente la expansión urbana.

La zona se extiende por seis cantones y presenta un traslape entre distintos regímenes territoriales, incluidos dos corredores biológicos y parte del territorio indígena de Quitirrisí. Esta superposición amplía el número de actores y competencias que deben coordinarse para garantizar su protección.

El análisis del uso del suelo en esta zona identificó cambios de cobertura hacia infraestructura entre 2018 y 2025, principalmente en los alrededores de la zona protectora, pero también dentro de sus límites. Aunque algunas intervenciones son pequeñas y dispersas, su acumulación puede provocar transformaciones significativas en el territorio.

Estas dinámicas generan amenazas como la deforestación, la sobreexplotación y la contaminación de fuentes de agua, la expansión urbana fuera de los límites permitidos y el avance de la frontera agrícola, que afectan el suelo, el régimen hidrológico, las cuencas y la cobertura vegetal de la zona.

“La zona protectora enfrenta una débil capacidad institucional, no por falta de normas, sino por la fragmentación y las dificultades para convertirlas en reglas operativas coherentes. Esto cobra especial relevancia ante las crecientes presiones urbanas, productivas y ambientales en un territorio donde convergen la expansión inmobiliaria en terrenos de alto valor económico y ambiental, las actividades agropecuarias, el desarrollo de infraestructura y el aprovechamiento de recursos”, manifestó Chacón.

El caso evidencia que la creación y protección legal de áreas silvestres no son suficientes para garantizar su conservación. También se requieren acciones para controlar las presiones urbanísticas y fortalecer las capacidades humanas, técnicas y financieras de las instituciones responsables de gestionar estos territorios.

El país enfrenta así una doble dificultad. Fuera de las áreas protegidas, persisten las dinámicas de uso de los bienes naturales y del territorio que profundizan la insostenibilidad (como se analiza en el capítulo 4 de este *Informe*); dentro de ellas, las crecientes presiones y el debilitamiento de las capacidades de gestión comprometen los objetivos de conservación. Esta combinación pone en riesgo los fundamentos de la apuesta ambiental que Costa Rica construyó durante décadas.

Desconexión entre esquemas de gobernanza y dinámicas territoriales limita la efectividad de las políticas ambientales

- El *Informe Estado de la Nación 2026* documenta respuestas institucionales fragmentadas y reactivas a partir de consultas, entrevistas y talleres con actores de los territorios.
- Experiencias analizadas evidencian la importancia de fortalecer la coordinación institucional e incorporar a los actores locales desde la planificación para responder a las necesidades de cada territorio.

El *Informe Estado de la Nación 2026* advierte que las diferencias en las capacidades institucionales, los problemas de coordinación y la limitada participación de los actores locales en la planificación y toma de decisiones dificultan la implementación efectiva de las políticas ambientales. La gestión de residuos sólidos evidencia desempeños desiguales entre gobiernos locales, mientras que los casos de contaminación de fuentes de agua en la Zona Norte y Cartago muestran respuestas institucionales predominantemente reactivas que no logran resolver las causas estructurales y territoriales de la contaminación.

Para documentar estas situaciones, el Programa Estado de la Nación combinó consultas a gobiernos locales con revisión documental, entrevistas y talleres que recogieron las perspectivas de comunidades, asociaciones administradoras de acueductos y alcantarillados comunales (Asada) y otros actores. En contraste con las dificultades identificadas, el *Informe* destaca una experiencia de planificación participativa en el Golfo de Nicoya que muestra como la coordinación institucional y la incorporación de los actores locales en la toma de decisiones puede generar resultados favorables.



Gobiernos locales promedian 57,7 de 100 puntos en gestión integral de residuos sólidos. El desempeño de los gobiernos locales evidencia la distancia entre el desarrollo normativo y las capacidades institucionales para aplicar las disposiciones ambientales. Entre 2001 y 2025, Costa Rica promulgó 84 normas sobre gestión de residuos sólidos, pero las nuevas responsabilidades municipales no se acompañaron de un fortalecimiento equivalente de sus capacidades.

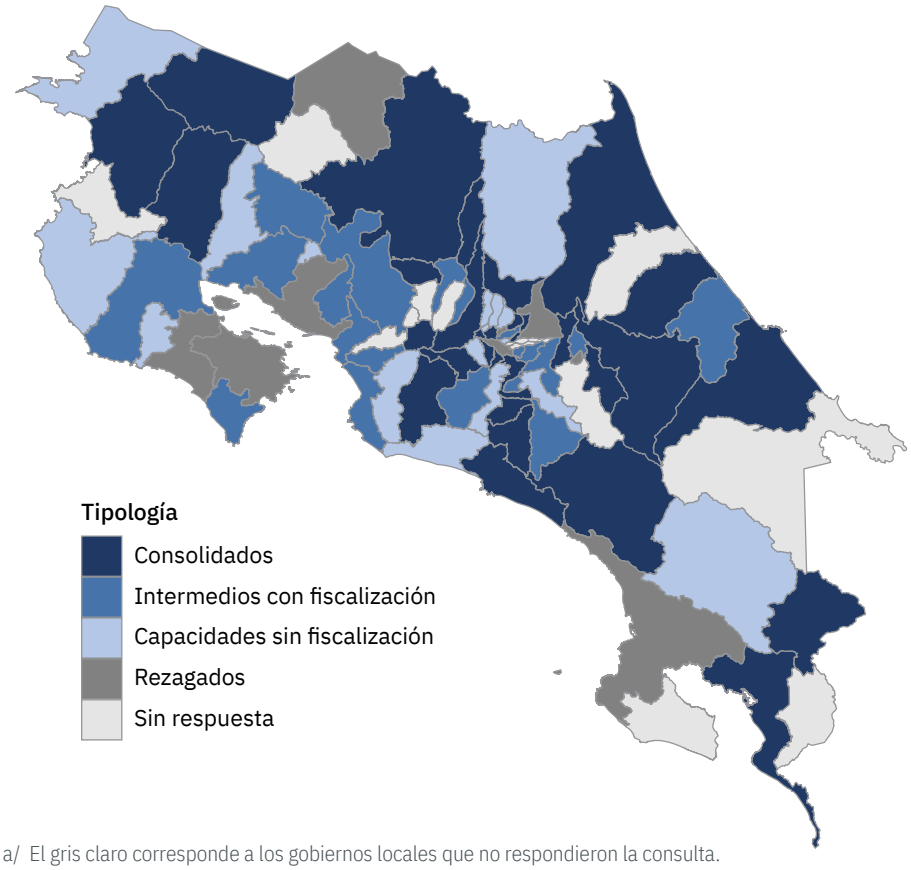
Para evaluar este desempeño, el Programa Estado de la Nación realizó una consulta telefónica entre octubre y diciembre de 2025, a la que respondieron 73 de los 91 gobiernos locales del país (80,2%). La consulta abarcó cinco componentes: herramientas y capacidades, acciones municipales, fiscalización, participación ciudadana y barreras de gestión. Con la información recabada se construyó un índice de desempeño en el que los gobiernos locales obtuvieron una calificación promedio de 57,7 puntos sobre 100. Ninguno alcanzó los 80 puntos.

Aunque el 97,2% cuenta con una oficina especializada y el 74% dispone de un plan vigente, ninguno había logrado aplicar las multas previstas en la Ley para la Gestión Integral de Residuos, debido a la falta de convenios y mecanismos de coordinación con el Ministerio de Salud.

El análisis identificó cuatro perfiles de gobiernos locales. Los 29 clasificados como «consolidados» obtuvieron un promedio de 66,9 puntos y presentan mayores capacidades de planificación y gestión. Los 19 denominados «intermedios con fiscalización» (59,9 puntos) muestran mejores condiciones para atender denuncias, pero menor participación ciudadana. Otros 17, agrupados en «capacidades sin fiscalización» (52,3 puntos), presentan debilidades de control, mientras que los ocho «rezagados» (30,5 puntos) enfrentan dificultades en todas las dimensiones evaluadas.

Las diferencias no siguen un patrón territorial definido. Entre los cantones con mayores calificaciones figuran Cartago, Jiménez, San Carlos y Coto Brus, mientras que Parrita, Turrubares, San José y Nandayure se encuentran entre los de menor desempeño.

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: *Informe Estado de la Nación 2026,* a partir de Chacón *et al.* (2026).

"Los resultados del índice no pueden interpretarse únicamente como una calificación a los gobiernos locales. Detrás de esas diferencias hay municipalidades que deben asumir las mismas responsabilidades, pero que cuentan con recursos y capacidades muy distintos. Cuando las políticas públicas no consideran esas realidades territoriales ni facilitan la coordinación entre instituciones, se vuelve más difícil cumplir con las obligaciones establecidas", explicó Karen Chacón Araya, investigadora del Programa Estado de la Nación.

El *Informe* también identificó dificultades para implementar el Reglamento para la gestión regionalizada de residuos sólidos, introducido en 2025. Los actores consultados señalaron cuatro debilidades: obligaciones similares para municipios con condiciones distintas, insuficiente consideración del criterio técnico local, limitaciones institucionales y financieras para su implementación y escasa participación de los actores locales en la elaboración de la norma.

Los hallazgos evidencian que la gestión integral de residuos requiere fortalecer las capacidades municipales, mejorar la coordinación con el Ministerio de Salud y promover la participación de empresas, organizaciones sociales y ciudadanía.

Respuestas a la contaminación del agua no abordan sus causas estructurales.

Las dificultades de coordinación institucional también se reflejan en la atención de casos de contaminación difusa del agua asociada a agroquímicos en Pital, Aguas Zarcas y Río Cuarto, en la Zona Norte, y Oreamuno, en Cartago. Mediante revisión documental, entrevistas y talleres, el Programa Estado de la Nación analizó las valoraciones de comunidades, Asada y otros actores sobre la respuesta institucional y sus implicaciones sociales, económicas y ambientales.

En la Zona Norte, la expansión agrícola no estuvo acompañada de instrumentos integrales de ordenamiento territorial que vincularan las actividades productivas con la protección de las fuentes de agua. Las comunidades consultadas reconocieron que ante los casos de contaminación se desarrollaron acciones de monitoreo, inspección y abastecimiento, pero señalaron que estas se intensificaron después de confirmarse la contaminación y, en varios casos, tras resoluciones judiciales.

En Oreamuno, el plan regulador de 2014 abarcaba únicamente una parte del cantón y las disposiciones específicas para proteger las fuentes de agua se aprobaron hasta 2025. Los actores locales mencionaron los muestreos, las órdenes sanitarias y el suministro alternativo ante los problemas de contaminación, aunque cuestionaron las dificultades para prevenir la contaminación y actuar sobre sus causas. A abril de 2026, varias comunidades todavía dependían de camiones cisterna y tanquetas para tener acceso a agua potable.

En ambos territorios, las Asada asumieron costos y responsabilidades para mantener el abastecimiento, pese a su participación limitada en los espacios institucionales de decisión. Aunque se atendieron necesidades urgentes de suministro, persisten dificultades para prevenir las afectaciones, esclarecer sus causas, determinar responsables y recuperar las fuentes contaminadas.

Golfo de Nicoya muestra avances en coordinación y participación. Frente a las dificultades identificadas en los otros casos, el *Informe Estado de la Nación 2026* destaca una experiencia de planificación participativa en el Golfo de Nicoya. Se trata de un proceso de ordenamiento espacial marino desarrollado por Conservación Internacional Costa Rica, que busca organizar de manera integrada las actividades pesqueras, turísticas, de transporte y acuicultura, para reducir conflictos entre los distintos usos del mar y equilibrar la conservación ambiental con el desarrollo económico y social.

El proceso permitió que el Golfo de Nicoya se convirtiera en la primera Unidad de Gobernanza Marina del país con delimitación formal y un Comité Marino Local activo, con representación de más de diez sectores. También incorporó el conocimiento de los actores locales mediante talleres, cartografía participativa y espacios de validación para identificar las necesidades y prioridades del territorio.

Como resultado, se formuló un Plan Director Marino con cuatro ejes estratégicos: gobernanza y vigilancia de los recursos, nuevas actividades económicas, ordenamiento territorial y seguridad jurídica, e innovación tecnológica y herramientas de gestión. En estas áreas se establecieron 21 metas a cinco años y 14 indicadores de desempeño. Esta experiencia representa un avance en la coordinación institucional y la participación de las comunidades desde la planificación, aunque su implementación y resultados ambientales todavía requieren seguimiento.

“Las políticas ambientales pierden efectividad cuando no consideran las condiciones de los territorios donde deben aplicarse. Los estudios evidencian que esta desconexión se traduce en responsabilidades difíciles de cumplir y respuestas que llegan cuando los problemas ya se han manifestado. El desafío del país es transformar esa forma de gestionar el ambiente, incorporando las capacidades, necesidades y conocimientos de los actores locales desde la planificación”, concluyó Chacón.

Debilitamiento acumulado de las capacidades institucionales abre riesgo de “regresión de hecho” en la gestión ambiental

- Desde 2022, la política pública ambiental muestra señales de pérdida de impulso y cuestionamientos sobre el peso del criterio técnico y los espacios de participación.
- Las denuncias ambientales alcanzaron un récord de 7.628 casos en 2025, un 9,9% más que el año anterior, en un contexto de mayor participación de la Sala Constitucional en los conflictos socioambientales.

El debilitamiento de las capacidades institucionales y financieras, la menor prioridad política otorgada al ambiente desde 2022 y los cuestionamientos sobre el peso del criterio técnico y los espacios de participación aumentan el riesgo de una «regresión de hecho» en la gestión ambiental de Costa Rica. Esto significa que las normas podrían mantenerse vigentes, mientras disminuye la capacidad del Estado para aplicarlas y fiscalizar su cumplimiento. Así lo advierte el *Informe Estado de la Nación 2026*, que analizó 162 documentos de política pública ambiental del Poder Ejecutivo emitidos entre 1990 y 2025 y recogió las perspectivas de personas expertas.

“Durante décadas, Costa Rica sostuvo una apuesta ambiental que trascendió los cambios de gobierno, aunque persistieran dificultades para convertir las normas en resultados concretos. Hoy, la preocupación no se limita a posibles cambios en ese marco normativo, sino también a que disminuya la capacidad del Estado para aplicarlo, fiscalizar su cumplimiento y sostener los avances alcanzados”, explicó Karen Chacón Araya, investigadora del Programa Estado de la Nación.

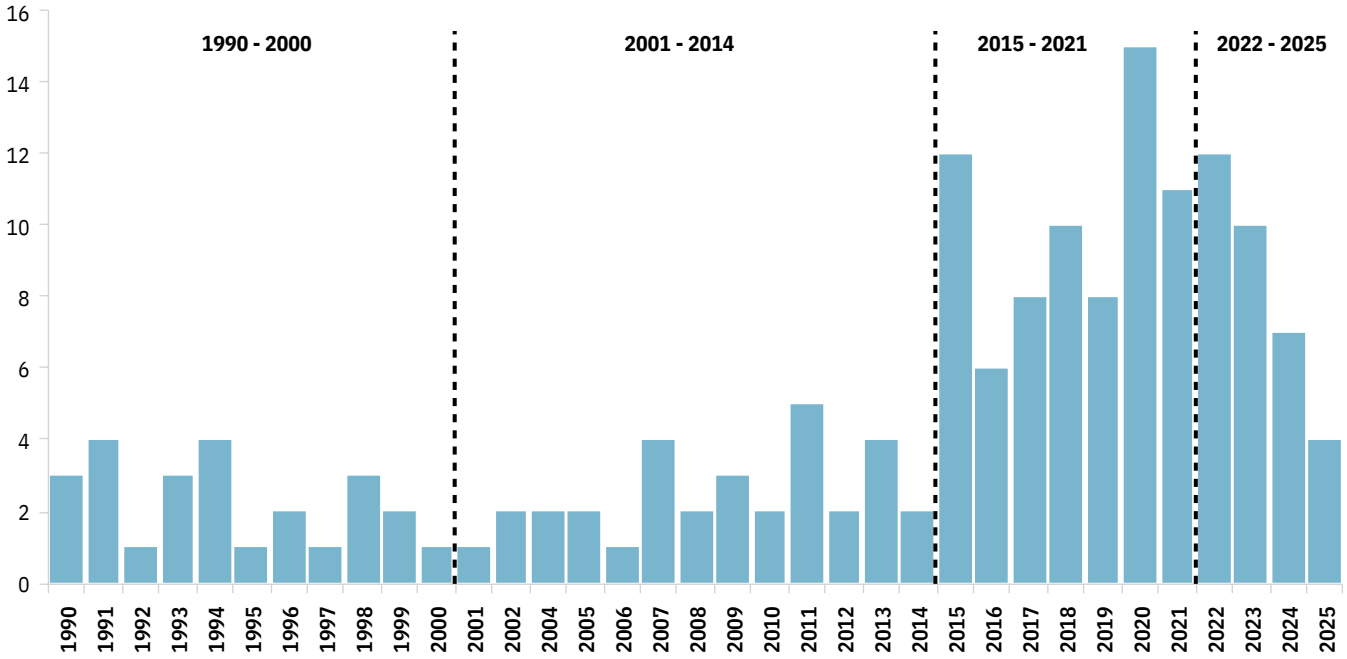
Para comprender cómo se construyó ese marco normativo e institucional, el análisis distingue tres etapas de la política pública ambiental. En los años noventa se establecieron las bases institucionales; entre 2001 y 2014 se amplió la agenda y su vinculación internacional, y a partir de 2015 se registró una fuerte expansión de políticas, planes y estrategias. Esta última etapa también estuvo marcada por un aumento de las referencias a convenios y acuerdos internacionales en documentos oficiales, en coincidencia con la adopción de la Agenda 2030 y el Acuerdo de París.

El análisis de los documentos también permite identificar una reorientación en los temas que reciben mayor énfasis dentro de las políticas ambientales. Entre 2015 y 2021, el cambio climático se consolidó como eje articulador de una agenda que incluía el agua, la biodiversidad, la electromovilidad, la transición energética, el ordenamiento territorial y el género.

Entre 2022 y 2025, el cambio climático mantuvo su centralidad en los documentos analizados, pero variaron las prioridades temáticas. Ganaron peso la economía circular, ciertos enfoques productivos, asuntos vinculados con la generación de energía y el carbono azul, mientras el agua, el género, la electromovilidad y algunos énfasis de la agenda climática anterior perdieron presencia relativa.



Cantidad de documentos identificados de política pública ambiental



Fuente: *Informe Estado de la Nación 2026,* a partir de Cortés y Merino (2026) con información de la base de datos de política pública ambiental del PEN.

Reformas ambientales enfrentan cuestionamientos sobre respaldo técnico y participación. Los cambios en las prioridades gubernamentales ocurren en un país que mantiene una amplia producción normativa ambiental, pero enfrenta dificultades históricas para garantizar su aplicación. Entre 2012 y 2025, Costa Rica adoptó 972 disposiciones ambientales, de las cuales el 53,4% correspondió a decretos ejecutivos, el 14,1% a resoluciones y el 13,5% a leyes.

La efectividad de estas normas depende tanto de su calidad técnica como de su elaboración y aplicación. Los decretos permiten implementar leyes y actualizar regulaciones con mayor rapidez, pero ofrecen menos espacios de deliberación pública que el proceso legislativo. Aunque existen mecanismos de consulta, estos no siempre permiten evaluar integralmente las implicaciones ambientales de reformas complejas.

Un ejemplo es la reforma de 2024 al reglamento de la Ley Reguladora del Polo Turístico Golfo de Papagayo, que permitió trasladar capacidad constructiva entre fincas concesionadas. Bajo esa regulación, en 2026 el Área de Conservación Tempisque autorizó la corta de 748 árboles vinculada con un proyecto turístico en Playa Panamá.

Tras la presentación de recursos, la Sala Constitucional dictó medidas cautelares, entre ellas una moratoria sobre permisos de tala para proyectos hoteleros dentro del Polo y la suspensión de determinadas autorizaciones constructivas y modificaciones de densidad.

El caso evidenció tensiones entre la reforma impulsada por el Poder Ejecutivo, su aplicación por el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) y las decisiones ambientales de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (Setena) y el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac). La Procuraduría General de la República cuestionó la falta de suficiente fundamento técnico-científico del mecanismo de compensación, la reducción del control individual por lote y los riesgos para los principios de tutela ambiental, precaución y no regresión. En junio de 2026, el Ejecutivo derogó las disposiciones cuestionadas, sin resolver automáticamente los actos y procedimientos iniciados durante su vigencia ni los procesos constitucionales pendientes.

Otro caso es la propuesta de reforma al reglamento de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, sometida a consulta pública por el Ministerio de Ambiente y Energía (Minae) en 2025. Pese a contener 325 artículos y 22 anexos, solo se concedieron diez días hábiles para presentar observaciones.

Aunque el plazo cumple con la legislación, las personas expertas consultadas por el *Informe* señalan que fue insuficiente para analizar una reforma de alta complejidad. También se plantearon cuestionamientos por la participación tardía de sectores especializados y porque la mayoría de las cerca de 800 observaciones recibidas fueron descartadas sin suficiente explicación técnica. El Minae modificó algunas disposiciones, pero el reglamento seguía en trámite al cierre del *Informe*.

Denuncias ciudadanas y Sala Constitucional cobran protagonismo. En un contexto de dificultades para aplicar las políticas y normas ambientales y responder a las demandas ciudadanas, los mecanismos de denuncia y la intervención del Poder Judicial han adquirido mayor protagonismo en la atención de los asuntos ambientales.

En el ámbito administrativo, el Sistema Integrado de Atención y Trámite de Denuncias Ambientales (Sitada), del Minae, registró 7.628 denuncias en 2025, la cifra más alta de la serie 2013-2025. El número aumentó un 9,9% respecto a 2024 y fue 3,7 veces mayor que el de 2015.

Por su parte, en el ámbito del Poder Judicial, el *Informe* identificó 33 resoluciones relevantes emitidas entre marzo de 2025 y marzo de 2026 sobre contaminación, daños ambientales, áreas protegidas, fauna silvestre y residuos.

Destaca una sentencia de abril de 2026 sobre la extracción de arena en el río Tempisque, en la que la Sala Constitucional calificó por primera vez a Costa Rica como un Estado social, democrático y ecológico de derecho. La resolución tiene alcance estructural porque declaró un déficit de tutela ambiental efectiva. Aunque las instituciones actuaron, sus intervenciones parciales y descoordinadas resultaron insuficientes para enfrentar riesgos complejos, acumulativos y potencialmente irreversibles sobre el río y sus ecosistemas.

“La protección ambiental no depende únicamente de contar con leyes, sino de la capacidad del Estado para hacerlas cumplir. Esa capacidad puede debilitarse sin necesidad de modificar el marco legal, cuando se reducen los recursos institucionales, pierde peso el criterio técnico, se limitan los espacios de participación o las instituciones actúan de forma aislada ante problemas ambientales complejos. El desafío no es solo responder cuando los conflictos llegan a los tribunales, sino actuar de manera coordinada y oportuna para prevenir daños y garantizar la protección de los recursos naturales”, advirtió Chacón.

Conflicto en Crucitas evidencia rezagos históricos en desarrollo humano y dificultades del país para construir respuestas sostenidas

- Persisten tensiones sobre el aprovechamiento y la protección de los recursos naturales, así como distintas visiones sobre cómo atender las brechas socioeconómicas y ampliar las oportunidades de desarrollo.
- En un taller organizado por el Programa Estado de la Nación, personas expertas formularon 44 propuestas de acción en los ámbitos ambiental, social y económico para atender las problemáticas del territorio.

El conflicto socioambiental en Cutris de San Carlos, asociado a la minería de oro en Crucitas, evidencia las dificultades históricas del país para construir respuestas inclusivas y con visión local ante problemas que involucran elementos ambientales, sociales, económicos y políticos en los territorios rurales.

Este caso acumula más de cuatro décadas de conflicto, con antecedentes que se remontan al siglo XIX, y muestra cómo 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 e instituciones.

Estos rezagos también se reflejan en las condiciones de vida de la población. En el Índice de Desarrollo Social 2023, Cutris ocupó la posición 430 entre los 490 distritos del país, dentro de la categoría de menor desarrollo relativo. Aunque el porcentaje de hogares con al menos una carencia básica disminuyó de un 45,5% en 2011, a un 35,6% en 2022, más de uno de cada tres hogares todavía presentaba esta condición.

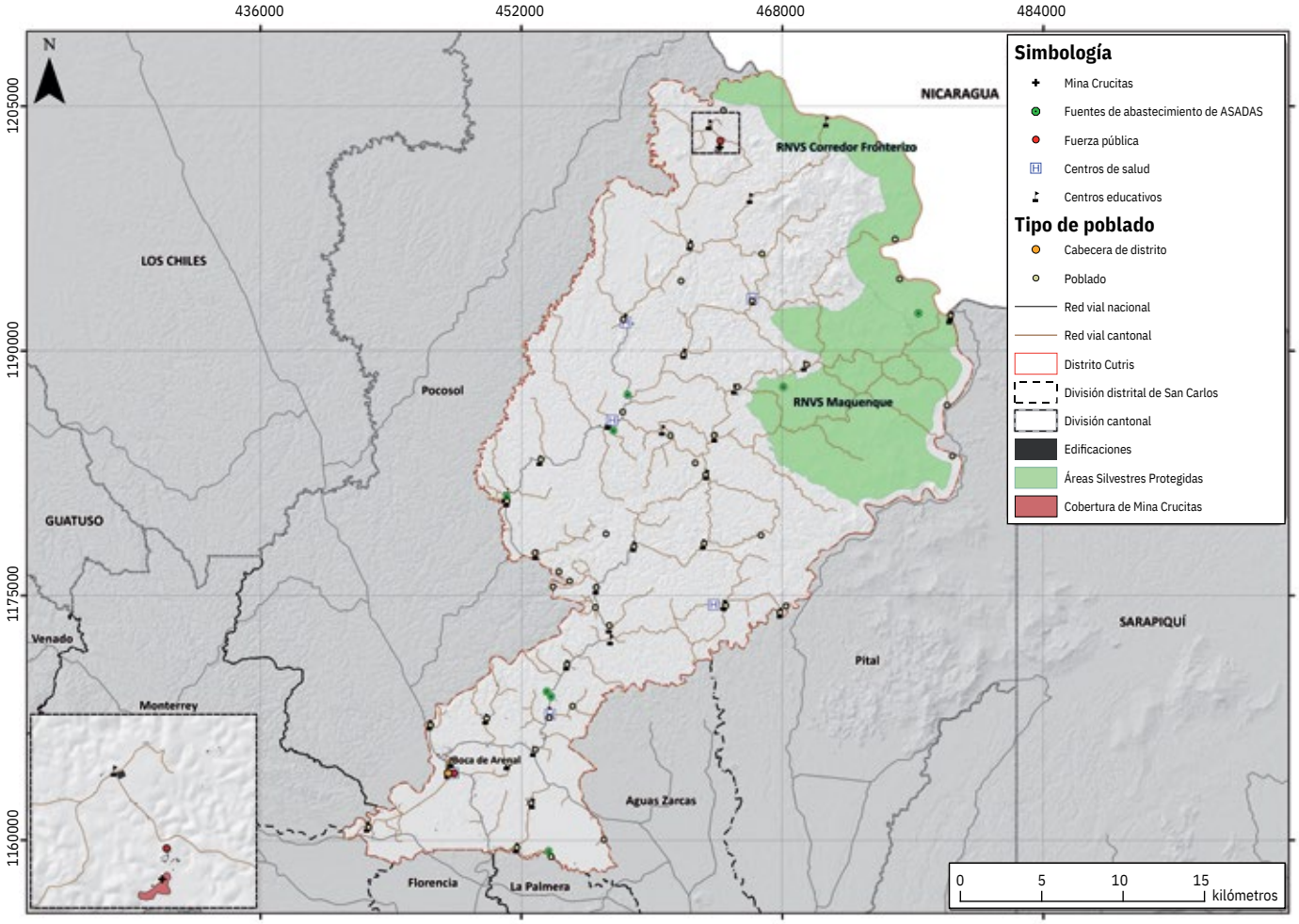
De acuerdo con el *Informe Estado de la Nación 2026*, la falta de respuestas oportunas y sostenidas por parte del Estado y la sociedad amplía las brechas existentes y restringe las oportunidades de desarrollo en Cutris, una zona fronteriza de alto valor económico y ambiental.

Para analizar esta situación, el Programa Estado de la Nación combinó revisión documental, entrevistas con personas expertas y actores vinculados al caso, así como grupos focales con representantes institucionales y comunitarios. Estos insumos permitieron reconstruir la evolución del conflicto, conocer las perspectivas sobre la respuesta del Estado y examinar las alternativas que actualmente se debaten. Además, un taller con personas expertas permitió contrastar hallazgos preliminares y formular propuestas de acción.



Más de cuatro décadas de tensiones no resueltas. El *Informe* reconstruye la evolución del conflicto en este distrito de casi 850 km² del cantón de San Carlos, provincia de Alajuela, e identifica tres fases principales.

Área de estudio, según presencia de distintos elementos seleccionados en Cutris de San Carlos. 2026



Fuente: *Informe Estado de la Nación 2026,* a partir de Muñoz (2026) con datos del SNIT (2026) y el INEC (2026).

La primera, entre 1980 y 1993, se caracterizó por las exploraciones preliminares de oro en un territorio con una presencia estatal tardía, limitada y reactiva. En esa etapa, el interés por el potencial minero no estuvo acompañado de una estrategia que considerara los posibles impactos ambientales y las necesidades de desarrollo de las comunidades.

La segunda fase, entre 1993 y 2010, estuvo marcada por el otorgamiento de permisos de explotación y una creciente conflictividad socioambiental. Las decisiones contradictorias del Estado sobre el proyecto minero llevaron a la judicialización del conflicto y a la prohibición de la minería metálica a cielo abierto.

“Para entonces ya existían posiciones encontradas sobre la minería en Crucitas. Algunas personas expresaban preocupación por sus consecuencias ambientales a corto, mediano y largo plazo, mientras otras veían en el proyecto una oportunidad para mejorar la calidad de vida en una zona históricamente desfavorecida”, explicó Karen Chacón Araya, investigadora del Programa Estado de la Nación.

En la tercera fase, entre 2010 y 2026, se profundizaron las tensiones con la expansión de la minería ilegal, especialmente desde 2017. Lo que comenzó como una actividad de "subsistencia" se transformó en un fenómeno delictivo de gran escala, con la incursión de redes de crimen organizado y graves impactos sociales, sanitarios y ambientales. El estudio identifica respuestas estatales predominantemente reactivas y dificultades persistentes para ejercer el control territorial.

"El problema alcanzó una escala que supera las capacidades ordinarias del Estado en recursos económicos, personal, condiciones técnicas y voluntad política. A esto se suma que las necesidades sociales y económicas han influido en la forma en que parte de la población valora la dimensión ambiental. La protección de la naturaleza sigue siendo una preocupación, pero pierde peso ante la urgencia de generar ingresos y empleo", afirmó Chacón.

44 propuestas para atender los problemas de Cutris. Como parte del proceso de investigación, el Programa Estado de la Nación organizó el 21 de julio de 2026 un taller con cerca de 20 personas expertas de sectores institucionales, sociales y académicos. Este ejercicio, orientado a contrastar los hallazgos preliminares y discutir posibles acciones para atender las problemáticas identificadas, permitió sistematizar 44 propuestas: 14 ambientales, 16 sociales y 14 económicas.

En materia ambiental, las personas participantes plantearon fortalecer la investigación científica sobre la contaminación, definir medidas de restauración y financiar la recuperación de ecosistemas, además de promover actividades productivas sostenibles. Las propuestas sociales se orientaron a mejorar infraestructura, servicios, empleo, seguridad y control territorial; entre ellas también se planteó una minería legal y controlada como alternativa a la ilegalidad. En el ámbito económico, se propusieron mecanismos de trazabilidad y certificación de origen del oro, mayor fiscalización de su comercialización y coordinación entre instituciones.

El estudio no plantea una solución única, sino que destaca la necesidad de considerar conjuntamente las dimensiones ambientales, sociales y económicas, así como las condiciones del territorio.

Alternativas en discusión no ofrecen respuesta inmediata a la crisis de Cutris. A partir de la revisión de iniciativas legislativas y de las perspectivas recogidas en entrevistas y grupos focales, el *Informe* identificó dos grandes vías que se debaten en el país para abordar la minería ilegal en Crucitas.

La primera consiste en mantener la prohibición de la minería metálica a cielo abierto, acompañada de medidas contra el crimen organizado, atención de los impactos ambientales, inversión en infraestructura y servicios básicos, y alternativas de desarrollo socioeconómico.

La segunda plantea modificar el marco legal para permitir nuevamente la actividad minera en Cutris, mediante dos posibles modalidades: la formalización de la minería artesanal por parte de coligalleros locales organizados o el otorgamiento de concesiones a empresas extranjeras para desarrollar operaciones a gran escala.

El *Informe* advierte que ninguna de las alternativas analizadas ofrece una respuesta inmediata a la crisis que enfrentan las comunidades de Cutris y que cada una atiende de manera desigual las dimensiones ambientales, sociales y económicas del conflicto.

"Costa Rica requiere avanzar hacia una discusión informada, participativa y transparente sobre cómo abordar el conflicto en Crucitas desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible. La degradación de los ecosistemas, la persistencia de la pobreza, las economías ilícitas y las limitaciones del Estado para ejercer control sobre el territorio son problemas que se refuerzan entre sí. Si se atiende únicamente una de estas dimensiones, se corre el riesgo de trasladar el problema en lugar de resolverlo", concluyó Chacón.

La aparición de una nueva identidad política reactiva tensiones históricas de la democracia costarricense y crea nuevos riesgos

- El triunfo oficialista profundizó el repliegue del PLN, que acumula 16 años sin ganar la Presidencia, perdió su predominio en el Congreso y ha cedido terreno en los gobiernos locales.
- Los ataques sistemáticos desde el Poder Ejecutivo contra el TSE constituyen un hecho sin precedentes en la historia democrática costarricense, en medio de una creciente confrontación con otros poderes de la República.

El resultado de las elecciones presidenciales de febrero de 2026 afianzó la irrupción de una nueva identidad política, construida alrededor del liderazgo de Rodrigo Chaves Robles y proyectada en el gobierno de Laura Fernández Delgado. El Partido Pueblo Soberano (PPSO) constituye, por ahora, el vehículo electoral de este movimiento, que aspira a consolidarse en el poder.

El *Informe Estado de la Nación 2026* señala que el surgimiento del PPSO forma parte de un movimiento político más amplio, gestado durante la administración Chaves Robles. Esta continuidad trasciende la sucesión presidencial, pues existe un electorado que se reconoce alrededor de una identidad política común y encuentra en el oficialismo una vía de representación. Se trata de un fenómeno cuyo desarrollo deberá observarse a lo largo del tiempo.

Ronald Alfaro Redondo, investigador del Programa Estado de la Nación (PEN), explicó que una identidad política puede entenderse como un sentido compartido de pertenencia que permite a las personas reconocerse como parte de un "nosotros" político, dar significado a sus preferencias y diferenciarse de otros grupos.

"La formación de estas identidades trasciende las posiciones políticas sobre determinados temas: también organizan lealtades, movilizan apoyos y pueden modificar las fronteras de la competencia política", puntualizó Alfaro.



El triunfo oficialista rompe un bastión electoral histórico del PLN. La contundencia del triunfo oficialista trajo consigo una ruptura de la hegemonía del Partido Liberación Nacional (PLN). Su repliegue se extiende a los tres espacios políticos más relevantes: no ha ganado una elección presidencial en 16 años, perdió su predominio en el Congreso y sólo conserva una parte de los gobiernos locales.

"Lo paradójico es que los resultados del PLN no están asociados 'únicamente a un problema de captura de votos —obtuvo cerca del 34% de los votos válidos, similar a procesos anteriores (27% en la primera

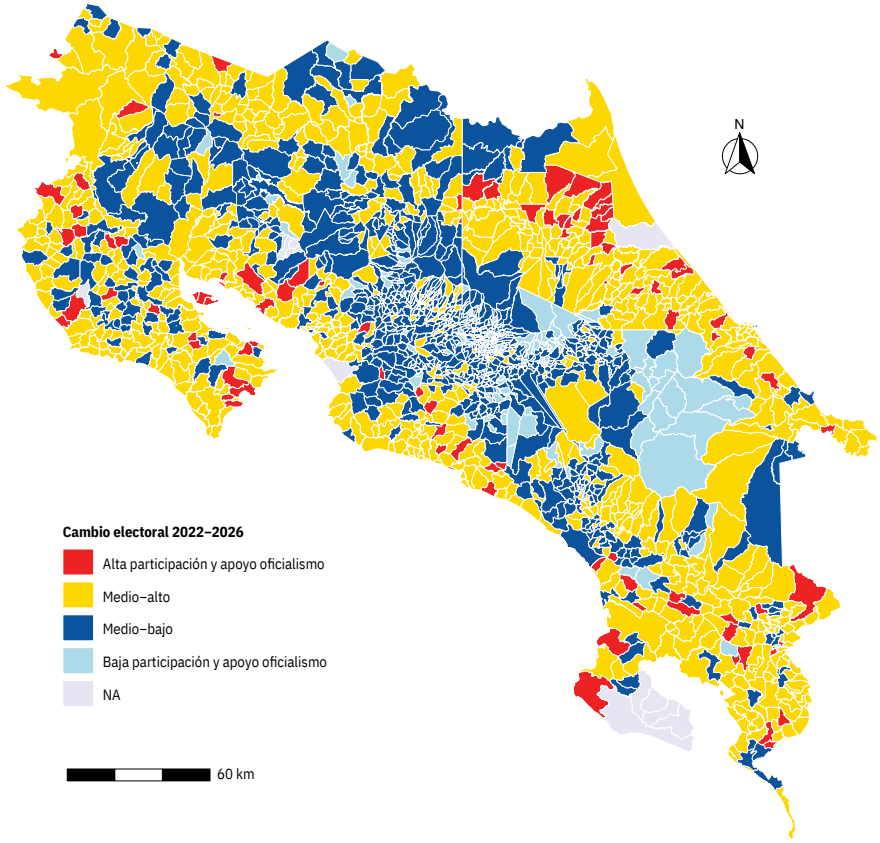
ronda del 2022)— sino que se trata de un problema de cobertura y repliegue territorial. Actualmente, el PLN comparte con el PUSC y el PAC una clara dificultad estructural para atraer un apoyo nacionalizado y la identificación partidaria en los territorios rurales, costeros y fronterizos del país", explicó Alfaro.

Los corredores geográficos de la periferia, donde el PLN sufrió su mayor desgaste electoral, fueron captados por el movimiento político articulado alrededor del Partido Progreso Social Democrático (PPSD) en el 2022 y del PPSO en el 2026.

Esta transformación del mapa político estuvo acompañada por un aumento de la participación electoral. En distintas zonas periféricas coincidieron una mayor asistencia a las urnas y un crecimiento del respaldo al oficialismo, aunque con diferencias importantes entre territorios.

"Lo novedoso del 2026 es que la periferia del país político, es decir, las zonas fuera del Valle Central, muestra una reactivación participativa en comparación con las cuatro elecciones previas (2010, 2014, 2018 y 2022)", analizó Alfaro.

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



Fuente: *Informe Estado de la Nación 2026,* a partir de Alfaro-Redondo (2026), con datos del TSE.

Mayor participación electoral y ataques inéditos al TSE. El país experimenta un proceso de politización de la ciudadanía, reflejado en un renovado interés e involucramiento en los asuntos públicos. Sin embargo, el *Informe* advierte que esta revitalización es limitada, pues el aumento de la participación se concentra en las urnas, sin extenderse a otros ámbitos del ejercicio ciudadano.

Al mismo tiempo, la identificación partidaria continúa siendo baja. En septiembre de 2026, el 72% de la población afirmaba no simpatizar con ningún partido político. A ello se suma la inestabilidad de la oferta electoral: apenas el 15% de los partidos que compitieron en las elecciones presidenciales y legislativas de febrero de 2026 existía ya en los comicios de 2002. Esta alta rotación favorece una mayor volatilidad del voto.

La reactivación electoral ocurre, además, en un escenario de tensiones políticas que encuentra puntos de comparación con dos momentos de la historia costarricense. El primero, entre 1953 y 1958, durante la estabilización democrática posterior a la guerra civil de 1948; y el segundo, entre 1970 y 1974, cuando el fuerte liderazgo de José Figueres Ferrer coexistió con movilizaciones sociales y disputas políticas.

“Estos antecedentes muestran que la democracia costarricense también se construyó en medio de fuertes liderazgos, polarización y enfrentamientos políticos. Lo fundamental fue la capacidad de las instituciones para canalizar esas tensiones mediante la competencia electoral, la alternancia y el diálogo político. En ese proceso, la construcción de instituciones electorales independientes desempeñó un papel decisivo”, explicó Alfaro.

Precisamente, esa institucionalidad electoral ocupa un lugar central en las tensiones recientes. Durante el último año de la administración Chaves Robles se intensificaron los ataques desde el Poder Ejecutivo al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), así como la confrontación con otros poderes de la República. El patrón de ataques sistemáticos de un gobierno contra la autoridad electoral constituye un hecho sin precedentes en la historia republicana del país. Estas acciones estuvieron vinculadas principalmente, aunque no de manera exclusiva, con los dos intentos de levantar la inmunidad presidencial de Chaves Robles.

“El Tribunal Supremo de Elecciones fue concebido como un mecanismo de estabilización política. Cuando su legitimidad se convierte en objeto de confrontación, no se trata solo de una disputa entre el Gobierno y una institución; se pone a prueba la capacidad del sistema para garantizar condiciones de competencia, participación e integridad de los procesos electorales”, explicó Alfaro.

El principal desafío que plantea este nuevo escenario político no radica únicamente en los cambios en las preferencias electorales, sino en la capacidad de la democracia costarricense para procesar esas transformaciones sin deteriorar sus reglas, contrapesos y capacidades de gestión pública.

El 57% de quienes respondieron el Votómetro respalda medidas de mano dura y mayores potestades para el Ejecutivo

- Seis de los nueve partidos políticos analizados priorizaron propuestas de intervención policial y fortalecimiento de las capacidades de seguridad del Estado en sus planes de gobierno.
- Con 31 diputaciones, el oficialismo alcanza su mayor representación legislativa desde 1982 y marca el retorno de un Gobierno unido.

Más del 90% de las personas que respondieron el Votómetro 2026 respalda reformas que permitan destituir a funcionarios públicos por mal desempeño, incluidas las personas que ocupan diputaciones y la Presidencia de la República. Sin embargo, existen diferencias importantes sobre cómo ejecutar esos cambios. Un 57% aceptaría medidas de mano dura y una ampliación de las potestades del Poder Ejecutivo para impulsar esas reformas, frente a un 43% que se opone.

Estos resultados forman parte del *Informe Estado de la Nación 2026* y se desprenden de la información recopilada mediante el Votómetro, herramienta que alcanzó 518.560 registros provenientes de todos los cantones del país. Los análisis estadísticos de las respuestas permiten identificar distintas posiciones políticas entre quienes participaron. Por su parte, el estudio de los planes de gobierno de los partidos revela una marcada preferencia por propuestas de intervención y endurecimiento de las respuestas en materia de seguridad ciudadana.

Las reformas al sistema político generan consenso, pero la mano dura divide.

Los resultados del Votómetro 2026 muestran que quienes participaron mantienen un fuerte respaldo a instituciones como la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y la educación pública, con promedios superiores al 70%, aunque también expresan críticas importantes sobre su desempeño.

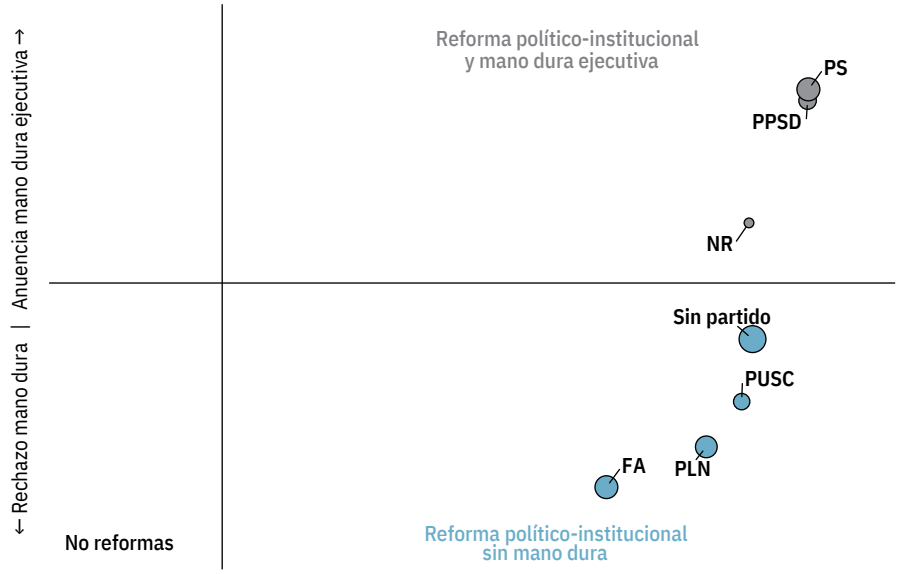
Steffan Gómez Campos, investigador del Programa Estado de la Nación (PEN), explicó que los resultados también reflejan un consenso amplio sobre la necesidad de reformar el sistema político y la función pública, una demanda que el Programa ha documentado desde 2018. Las diferencias surgen, principalmente, sobre las medidas que deberían utilizarse para impulsar esas transformaciones.

El análisis comparado de los Votómetros de 2022 y 2026 revela una relativa estabilidad en las preferencias sobre el papel del Estado en la economía y los valores culturales, incluidos temas como el aborto, la educación sexual y la religión. En cambio, las principales variaciones se observan en las posiciones sobre el control del poder y la eficiencia institucional.



Estas diferencias también se observan entre simpatizantes de distintos partidos. Aunque quienes se identifican con el PPSO y el PLN coinciden en la necesidad de introducir reformas al sistema político, muestran posiciones contrapuestas frente a la mano dura ejecutiva. Las personas simpatizantes del oficialismo presentan mayor disposición a respaldarla, mientras aquellas afines a los partidos de oposición se inclinan por reformas sin ampliar esas potestades.

Posición de los simpatizantes partidarios en las dimensiones de mano dura y eficiencia. Votómetro 2026



Fuente: *Informe Estado de la Nación 2026,* a partir de Gómez-Campos *et al.*, (2026), con datos del Votómetro, del PEN.

En materia de seguridad ciudadana, los planes de gobierno también muestran una tendencia hacia propuestas de mayor intervención policial y fortalecimiento de las capacidades de seguridad del Estado. Un análisis de 434 iniciativas contenidas en los programas de nueve de las 20 agrupaciones participantes en las elecciones de 2026, seleccionadas por su representación legislativa actual o en períodos anteriores, permite identificar los distintos enfoques de los partidos para enfrentar la inseguridad.

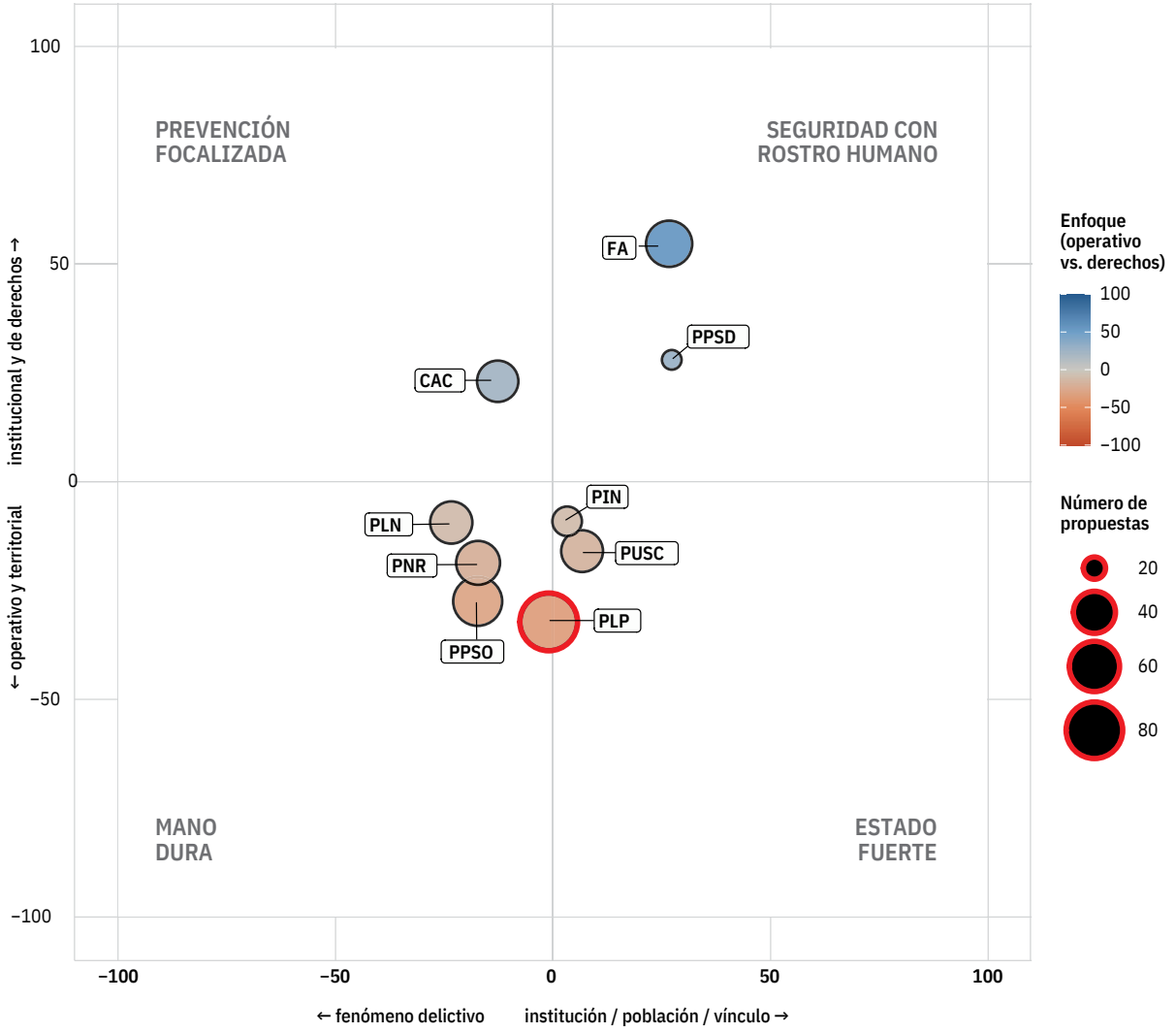
Tres de los nueve partidos se ubican claramente en el cuadrante de "mano dura", que prioriza la presencia policial, la vigilancia y las acciones de control territorial. Otras tres agrupaciones se sitúan en "Estado fuerte", un enfoque orientado principalmente a fortalecer las capacidades institucionales para enfrentar la inseguridad. De esta manera, seis agrupaciones concentran sus propuestas en estrategias de intervención policial, control territorial o fortalecimiento de los cuerpos de seguridad, aunque con diferencias en sus objetivos y enfoques.

Los tres partidos restantes privilegian respuestas institucionales, preventivas y de derechos. Estas diferencias reflejan distintas formas de concebir y enfrentar la inseguridad como problema público.

"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", señaló Gómez.

Sin embargo, el *Informe* advierte que avanzar en una agenda de seguridad requiere coordinación con otros poderes del Estado, una tarea que se ha visto dificultada por los conflictos entre autoridades.

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: *Informe Estado de la Nación 2026,* a partir de Chacón-Mendoza *et al.*, (2026), con datos del análisis de los planes de gobierno realizado por el PEN.

Triunfo del oficialismo marca el retorno de un Gobierno unido. La administración Fernández Delgado dispone de un escenario particularmente favorable para impulsar su agenda política. Tras ocho elecciones consecutivas sin mayoría legislativa oficialista, Pueblo Soberano obtuvo 31 diputaciones, la bancada gubernamental más numerosa desde 1982. Este resultado marcó el retorno de un Gobierno unido, entendido como un gobierno con mayoría legislativa, con un mayor margen de acción para impulsar sus prioridades y una menor dependencia de negociaciones con múltiples agrupaciones legislativas.

Los resultados también revelan dos paradojas. La primera es que el sistema de partidos vuelve a funcionar bajo un esquema bipolar, aunque sin regresar al bipartidismo tradicional, pues la competencia se estructura entre el oficialismo y un bloque de fuerzas opositoras.

La segunda es que la volatilidad electoral se mantiene alta, pese a la continuidad del grupo gobernante. El movimiento oficialista consiguió un contundente triunfo electoral, pero aún está por verse si logrará convertir ese respaldo en un apoyo estable y duradero.

El nuevo escenario amplía la capacidad de acción del Gobierno, pero no garantiza por sí solo una gestión más efectiva. Según el *Informe*, el desafío será traducir esa ventaja política en mejoras sostenibles para la población, mediante el diálogo y los acuerdos necesarios para impulsar las reformas, sin debilitar los derechos, los contrapesos institucionales ni los mecanismos de participación democrática.

Ejecutivo concentra esfuerzos en ampliar sus poderes y profundiza conflictos con autoridades y órganos de control

- Indicadores internacionales evidencian señales de concentración del poder del Ejecutivo.
- El TSE se sumó a las instituciones atacadas por el Ejecutivo tras sus actuaciones en procesos por beligerancia política.

Durante el período 2025-2026 se intensificaron las tensiones entre los poderes del Estado. Según el *Informe Estado de la Nación 2026*, esta confrontación está vinculada con una estrategia del Ejecutivo orientada a ampliar sus poderes, incluso frente a los límites legales y constitucionales.

Para documentar esta dinámica, el Programa Estado de la Nación realizó un recuento de los ataques del Ejecutivo contra otros poderes, basado en noticias publicadas durante la administración Chaves Robles. Además, analizó las conferencias de prensa gubernamentales para identificar a los actores e instituciones cuestionados, la naturaleza de los señalamientos y sus características.

Entre 2022 y 2026, el Poder Ejecutivo organizó 173 conferencias de prensa, una cifra inédita en la historia política costarricense. En el último año de gobierno, el análisis registró 1.893 alusiones directas a actores políticos e instituciones, incluidas referencias al propio Ejecutivo. Estas intervenciones se clasificaron según quién las emitió, a quiénes se dirigieron, su contenido y su connotación.

El investigador Ronald Alfaro Redondo explicó que el análisis de estas intervenciones permite comprender cómo la confrontación institucional también se trasladó a la comunicación pública del Gobierno. “Las conferencias de prensa no solo fueron utilizadas para comunicar decisiones. También se convirtieron en un espacio para cuestionar a otros poderes y a quienes tienen la responsabilidad de fiscalizar al Ejecutivo. Esto es importante porque la confrontación deja de desarrollarse únicamente entre instituciones y pasa a formar parte del debate público sobre su legitimidad”, señaló Alfaro.

Los ataques del Ejecutivo contra otros poderes se multiplicaron. Según el recuento de ataques del Ejecutivo a otros poderes, elaborado a partir de noticias publicadas en distintos medios de comunicación, estos pasaron de 10 durante el primer año de la administración Chaves Robles a 18 en el segundo, 88 en el tercero y 152 en el último, lo que representa un incremento de más de 15 veces respecto al inicio del mandato. Esta escalada estuvo acompañada por un aumento de las respuestas de las instituciones cuestionadas, lo que, a su vez, intensificó la confrontación entre poderes.

Por su parte, el análisis de las conferencias de prensa identificó que, de las 1.893 alusiones registradas durante el último año de gobierno, 856 (45%) correspondieron a comentarios personales negativos y 649 (34%) a intervenciones de control político con connotación negativa, mientras que 303 (16%)

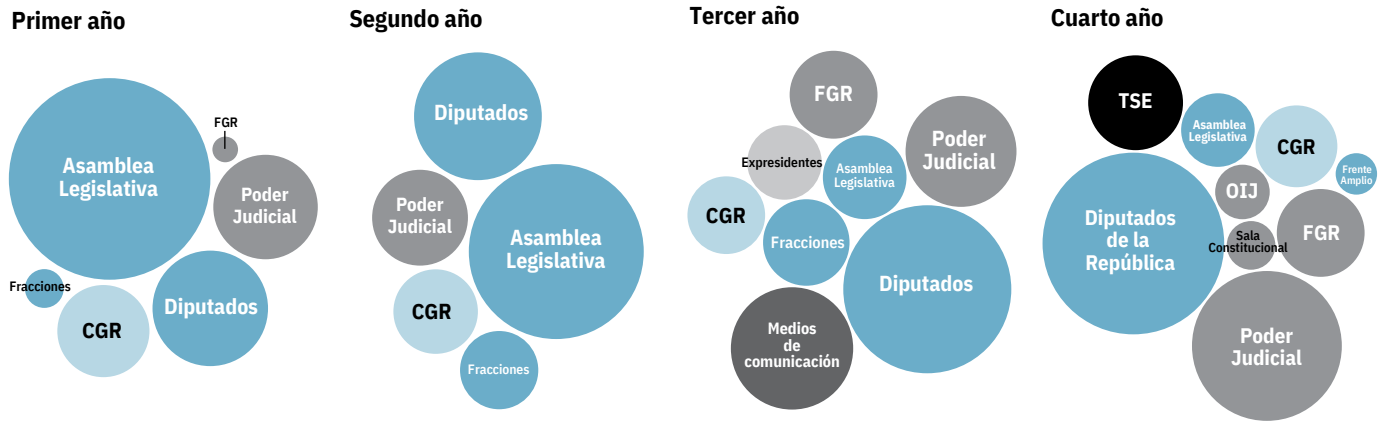


correspondieron a intervenciones de control político con connotación positiva. Rodrigo Chaves Robles fue el emisor principal, con el 90% de las intervenciones.

En las conferencias de prensa analizadas a lo largo del cuatrienio 2022-2026, las cuatro entidades más aludidas fueron la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República, el Poder Judicial y la Sala Constitucional. El *Informe* identificó que, conforme avanzó la administración, los ataques del Ejecutivo comenzaron a dirigirse no solo a las instituciones, sino también a las diputaciones y a las personas jerarcas.

En el último año de gobierno, el Poder Judicial pasó a ser la entidad más aludida. Por su parte, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) fue objeto de ataques relacionados principalmente con los procedimientos por presunta beligerancia política seguidos contra el entonces presidente. Entre los asuntos más mencionados figuraron la decisión del TSE de remitir a la Asamblea Legislativa la solicitud de levantamiento de la inmunidad presidencial, las restricciones a las manifestaciones públicas del mandatario durante el proceso electoral y los cuestionamientos a las resoluciones del Tribunal.

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: *Informe Estado de la Nación 2026,* partir de Alfaro-Redondo (2026), con base en Alpízar *et al.*, (2026).

La ampliación del poder ocurre sin romper las reglas. La concentración del poder no siempre implica romper las reglas establecidas, lo que dificulta su identificación. Puede producirse al cambiar quién controla una decisión, asumir competencias antes compartidas, reducir la participación de otros actores, controlar información necesaria para tomar decisiones o modificar procedimientos y reglas en beneficio de quien las impulsa.

Este fenómeno, conocido como agrandamiento del Ejecutivo o "autoagrandamiento", supone ampliar la capacidad de decisión de un actor a costa de la de otros, incluso mediante intentos de exceder las atribuciones que le otorga el marco constitucional y legal. El *Informe* recoge tres casos que ilustran estas dinámicas:

- **Inédito nombramiento de "doble sombrero" de un exmandatario.** Al inicio de la administración Fernández Delgado (2026-2030), el expresidente Rodrigo Chaves Robles fue designado simultáneamente ministro de la Presidencia y ministro de Hacienda. El nombramiento concentró en una misma figura el manejo de las finanzas públicas, la coordinación gubernamental y la conducción de las relaciones con otros poderes de la República, principalmente la Asamblea Legislativa.

- **La Sala Constitucional ejerce contrapeso ante un Ejecutivo que excede sus poderes.** En el último año de su mandato, la administración Chaves Robles impulsó la destitución de las personas que integraban la Junta Directiva del Banco Nacional. Sin embargo, la Sala Constitucional anuló las actuaciones que condujeron a su separación y ordenó restituirlas. La sentencia estableció que la competencia para removerlas correspondía al Consejo de Gobierno y no podía ser ejercida individualmente por la Presidencia o las vicepresidencias.

- **El oficialismo amplía su influencia sobre liderazgos locales.** Un factor que contribuyó al triunfo del Partido Pueblo Soberano (PPSO) en las elecciones de 2026 fue la incorporación de autoridades municipales que abandonaron los partidos por los que habían sido electas. Al cierre de edición del capítulo, 19 alcaldías habían renunciado a sus agrupaciones para respaldar al oficialismo, cuatro de ellas mediante anuncios realizados en actos oficiales de Gobierno.

Los intentos de concentración del poder también encuentran señales de alerta en indicadores internacionales. Entre 2015 y 2025, Costa Rica registró descensos leves en cinco de los seis factores que evalúan los límites al poder gubernamental en el Índice de Estado de Derecho del World Justice Project. A ello se suma que, según el proyecto Variedades de la Democracia (V-Dem), el indicador sobre intentos de censura gubernamental a los medios de comunicación registró su peor resultado en 75 años.

“Los indicadores internacionales evidencian un proceso incipiente de concentración del poder del Ejecutivo, aunque Costa Rica mantiene un sistema robusto de controles y contrapesos. Los intentos del Ejecutivo por ampliar sus atribuciones someten al sistema político a fuertes tensiones que pueden dificultar la construcción de acuerdos y la atención de los problemas del desarrollo humano”, concluyó Alfaro.

Administración Chaves Robles debilitó la capacidad del sistema político para atender los problemas del país

- Gestión legislativa y gubernamental del período 2022-2026 tuvo una contribución limitada al desarrollo humano de la población, a pesar de una alta productividad.
- Durante la administración Chaves Robles se registraron 17 vetos presidenciales, la cifra más alta del período multipartidista, y seis resellos legislativos, el mayor número desde 1986.

La reducción en el uso de herramientas fundamentales para impulsar políticas públicas, la baja incidencia del Ejecutivo en la aprobación de leyes y el recurso extraordinario al veto presidencial marcaron el cierre de la administración Chaves Robles (2022-2026). Según el *Informe Estado de la Nación 2026*, esta forma de ejercer sus atribuciones dificultó la construcción de acuerdos, el impulso de prioridades gubernamentales y la obtención de resultados concretos para mejorar las condiciones de vida de la población.

En contraste, la Asamblea Legislativa mantuvo una elevada producción de leyes durante el cuatrienio, aunque la proporción de legislación sustantiva, aquella con impacto directo en el desarrollo humano, fue menor que en el período anterior, cuyo gobierno experimentó condiciones de gobernabilidad similares.

Ronald Alfaro Redondo, investigador del Programa Estado de la Nación, señaló que estos resultados también deben analizarse a partir de las prioridades políticas que orientaron la gestión de la administración Chaves Robles.

“El bajo nivel de concreción de la administración Chaves Robles no respondió a la ausencia de iniciativas. El Gobierno tenía propuestas y planes, pero su proyecto político no se centró en una agenda de políticas públicas orientada a atender los desafíos del desarrollo humano. En su lugar, se enfocó en impulsar un movimiento político-electoral desde el propio Ejecutivo, con el propósito de dar continuidad en el poder al grupo gobernante”, comentó Alfaro.



Menos decretos de alto alcance y más vetos. El decreto ejecutivo constituye una de las principales herramientas del Gobierno para implementar políticas públicas. Al comparar el último año de las nueve administraciones que gobernaron desde 1990, se encontró que cada una promulgó, en promedio, 728 decretos. En su último año, la administración Chaves Robles emitió 585, por debajo del promedio histórico.

La reducción también se reflejó en los decretos de alto alcance, aquellos que regulan asuntos de gran trascendencia o desarrollan políticas públicas con efectos significativos sobre la población. En su último

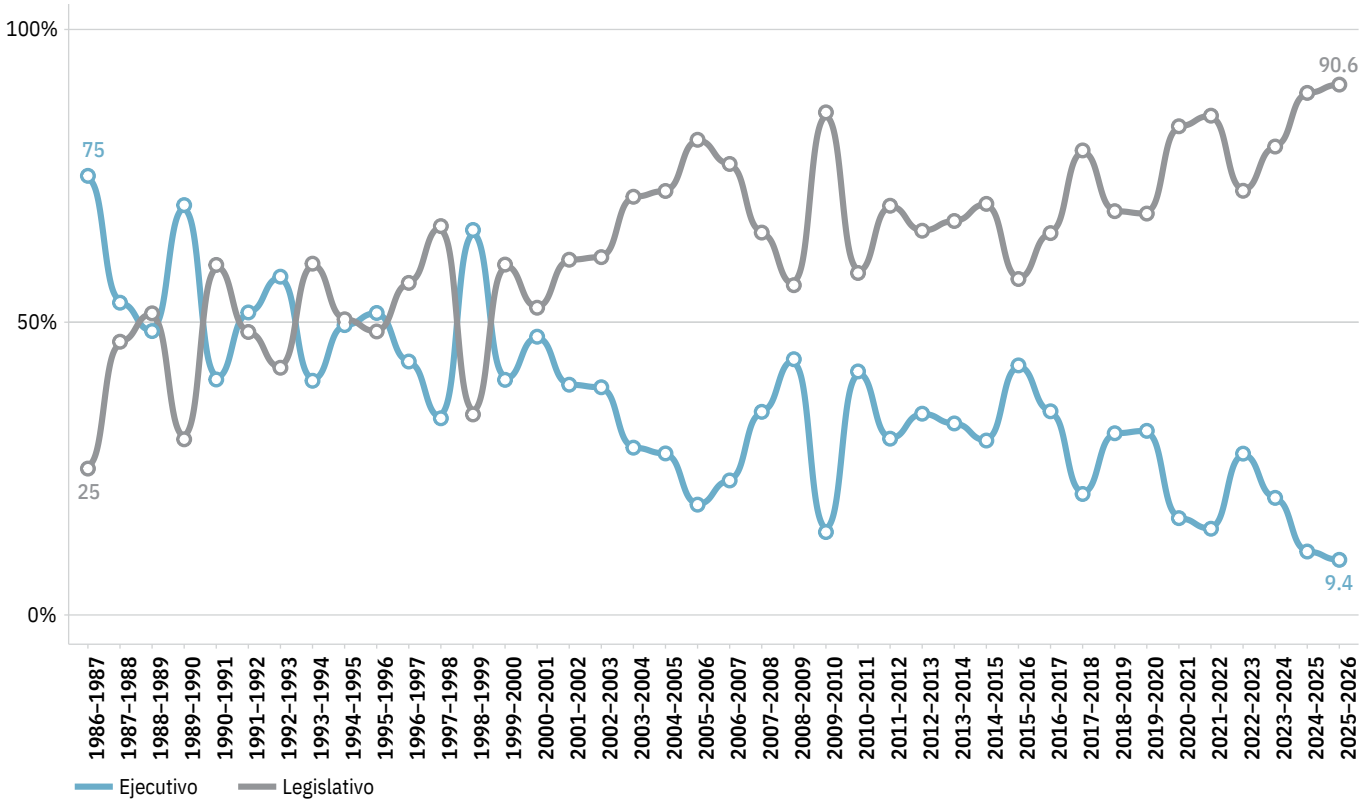
año, la administración Chaves Robles emitió 86 decretos de este tipo, la cifra más baja registrada para un cuarto año de gobierno desde 1990.

La baja incidencia del Ejecutivo también se reflejó en su gestión legislativa. Durante la administración Chaves Robles (2022-2026), el Gobierno convocó 273 proyectos de ley para su discusión en sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa, una agenda que puede incluir tanto iniciativas gubernamentales como propuestas de las diputaciones. De esos proyectos, 33 fueron aprobados, para una tasa de éxito del 12%, la más baja desde que existen registros.

En la última legislatura (2025-2026), la participación del Ejecutivo en la aprobación de leyes alcanzó su nivel más bajo desde que existen registros históricos. De las 223 leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa, únicamente 21 (9%) fueron de iniciativa gubernamental. Por otra parte, de esas 223 leyes, 100 (45%) correspondieron a legislación sustantiva, es decir, aquella que tiene un impacto directo en el desarrollo humano, amplía derechos o incorpora nuevas competencias y obligaciones al Estado. Esta proporción se mantuvo en el 45% durante las dos últimas legislaturas (2024-2025 y 2025-2026), considerablemente por debajo del 69,5% alcanzado en 2021-2022, último año de la administración Alvarado Quesada, cuando se aprobaron 203 leyes sustantivas y se registró la proporción más alta desde 1990.

La baja participación del Ejecutivo ocurrió en un contexto de elevada producción legislativa. Entre 2022 y 2026, la Asamblea Legislativa aprobó 681 leyes, apenas por debajo de las 694 del cuatrienio anterior, lo que la convierte en la segunda más productiva desde que existen registros comparables. El período cerró, por tanto, con un alto volumen de legislación, pero con un aporte sustantivo limitado al desarrollo humano.

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



Fuente: *Informe Estado de la Nación 2026,* a partir de Cortés (2026) con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

El *Informe* no encontró evidencia de una parálisis legislativa que impidiera al Ejecutivo avanzar en su agenda. Por el contrario, las iniciativas gubernamentales recibieron un amplio respaldo de las fracciones opositoras en las votaciones. A diferencia de la administración Alvarado Quesada, que recurrió a la negociación para construir una coalición que facilitara la aprobación de leyes, el Gobierno de Chaves Robles no priorizó esa estrategia.

En contraste con el menor uso de algunas de sus principales herramientas para promover políticas públicas, la administración recurrió de manera extraordinaria al veto presidencial, una facultad que permite al Ejecutivo objetar leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa.

“El veto supone un costo político significativo porque traslada el conflicto entre poderes a una fase de confrontación abierta. Por ello, más allá de reflejar únicamente una diferencia sobre el contenido de una ley, su uso también puede interpretarse como un indicador de las limitaciones del Ejecutivo para construir acuerdos legislativos en las fases previas del proceso decisorio”, explicó Alfaro.

Con 17 vetos y seis resellos, la administración Chaves Robles marcó una ruptura significativa en el comportamiento registrado durante el período multipartidista. El veto permite al Poder Ejecutivo objetar un proyecto de ley aprobado por la Asamblea Legislativa, mientras que el resello es el mecanismo mediante el cual las diputaciones pueden aprobarlo nuevamente, pese a la oposición del Ejecutivo.

Los 17 vetos constituyeron la cifra más alta de este período, casi cuatro veces el promedio de las tres administraciones anteriores. Por su parte, los seis resellos representaron el valor más elevado de toda la serie posterior a 1986.

En conjunto, los hallazgos del *Informe* evidencian que la elevada actividad legislativa coexistió con una baja capacidad del Ejecutivo para impulsar sus prioridades y concretar políticas públicas de alcance significativo. Esta combinación, sumada al menor uso de decretos de alto alcance y al recurso extraordinario del veto, limitó la capacidad del sistema político para transformar sus decisiones en resultados que contribuyeran al desarrollo humano.

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